Education comparée / nouvelle série, n°3, pp 245-269

Qualité et efficience de l'école primaire française

Éléments de comparaisons spatiales et temporelles[1]

Lisa Bydanova,
Alain Mingat,
Bruno Suchaut,
IREDU – Université de Bourgogne, France

RÉSUMÉ

Les dernières évaluations internationales interrogent fortement sur la qualité et l'efficience de l'école primaire française. Dans les classements des pays, la France occupe aujourd'hui une position beaucoup moins favorable qu'il y a une quinzaine d'années. Par ailleurs, la dégradation du niveau des acquis scolaires s'est accompagnée de l'augmentation importante des ressources financières accordées au niveau primaire. Cet article présente des éléments factuels sur les résultats de l'école primaire française dans une double perspective comparative : temporelle et spatiale. L'élément central qui découle des analyses est la difficulté de transformer efficacement les ressources en résultats. Les causes de ce dysfonctionnement sont peut-être à rechercher dans l'efficacité du pilotage, de l'évaluation et plus largement de la régulation de notre système éducatif.

ABSTRACT

Recent international surveys in education call into question the quality and efficiency of the French primary school. Since last fifteen years, France has significantly moved down in international rankings. Moreover, the decrease of school performances is accompanied by the rise in funding for this level of schooling. This article aims at presenting data related to performances of the French primary school, through a twofold analysis with time and spatial comparisons. The main finding of our analysis concerns the incapability of the

1 Les auteurs tiennent à remercier Madame Michèle Jacquot, chef du bureau du Compte de l'Education, DEPP A3, Ministère de l'Education nationale, pour son aide lors de la collecte de données nécessaires à ce travail.

French primary schooling system to transform effectively resources in results. The reason of this dysfunction seems to come from inefficiencies in management, assessment, and more largely in regulation procedures of our educational system.

RESUMEN

Las últimas valuaciones internacionales ponen en duda la cualidad y la eficencia de la escuela primaria francesa. En la clasificación de los países, hoy en día Francia ocupa ya un lugar mucho menos favorable que hace unos 15 años. Por otra parte, el empeoramiento de los niveles alcanzados es acompañado por el notable aumento de los recursos financieros otorgados al nivel primario. El artículo que viene a continuación presenta elementos de hecho sobre los resultados de la escuela primaria francesa en una doble perspectiva comparativa: en el tiempo y en el espacio. El elemento céntrico que se deduce de los análisis es la dificultad de transformar de manera eficaz los recursos en resultados. Quizás convenga buscar las causas de ese mal funcionamiento en la eficacia de la gestión, de la valuación y de manera más amplia de la regulación de nuestro sistema educativo.

ZUSAMMENFASSUNG

Jüngste internationale Vergleichsstudien stellen die Qualität und die Effizienz der französischen Primarschule nachdrücklich in Frage. In den Länderrankings belegt Frankreich heute einen weitaus schlechteren Platz als noch vor rund 15 Jahren. Dieser Verschlechterung der schulischen Leistungen steht eine beträchtliche Steigerung der Ausgaben für den Primarschulbereich gegenüber. Der vorliegende Beitrag präsentiert einige Befunde zum Zustand der französischen Primarschule in einer doppelt vergleichenden Perspektive: zeitlich und räumlich. Als zentraler Befund ist die Schwierigkeit zu nennen, die zur Verfügung stehenden Ressourcen effektiv in gute Ergebnisse zu überführen. Die Ursachen für dieses Unvermögen sind vermutlich in der mangelnden Wirksamkeit der Steuerung und der Evaluation sowie, im weiteren Sinne, der grundsätzlichen Organisation unseres Erziehungssystems zu suchen.

La question de la qualité de l'école primaire française est plus que jamais d'actualité au regard de la publication récente (à la fin de l'année 2007), des résultats peu encourageants des dernières évaluations internationales PIRLS[2]. Le niveau des apprentissages des élèves est au centre de la question dans la mesure où il concerne l'objectif prioritaire du système éducatif qui est de transmettre aux élèves des connaissances et des compétences. C'est donc principalement en référence à cet objectif que l'on peut juger de la qualité de notre école. Une première image du niveau d'acquisition apparaît à travers les évaluations internationales qui permettent de situer notre pays par rapport à d'autres pays comparables sur le plan économique. Les résultats de l'école ne peuvent toutefois s'apprécier qu'au regard des ressources mobilisées pour le fonctionnement du système éducatif. Il est alors indispensable de chiffrer les dépenses relatives à l'école primaire et d'identifier les facteurs qui ont déterminé leur évolution dans le temps.

L'objectif principal de ce texte est de présenter des éléments factuels sur les résultats de l'école primaire française. Notre réflexion portera sur deux dimensions complémentaires, à savoir la qualité et l'efficience, celles-ci seront examinées dans une double perspective comparative (temporelle et spatiale). Dans une première partie, nous mobiliserons les données des enquêtes internationales pour apprécier les résultats des élèves français et leur évolution dans le temps sur ces 15 dernières années. La seconde partie sera consacrée aux coûts de l'enseignement primaire et plusieurs aspects seront abordés. Dans un premier temps, l'évolution des coûts au cours de ces 30 dernières années sera examinée en fonction des différents niveaux d'enseignement. Dans un second temps, une analyse des facteurs explicatifs de cette évolution sera conduite. Les comparaisons internationales seront ensuite mobilisées pour situer notre pays au plan international sur cet aspect économique. Une troisième partie traitera la question de l'efficience quantitative et qualitative de notre école primaire. Pour conclure, des hypothèses sur les causes de la situation actuelle de notre école primaire seront avancées.

2 Progress in International Reading Literacy Study.

L'évolution du niveau des élèves

Notre pays a participé à plusieurs programmes d'évaluation des acquis des élèves depuis une quarantaine d'années mais la participation française n'est toutefois pas systématique puisque seulement 13 présences sur 27 enquêtes internationales ont été répertoriées dans un récent rapport (Bottani, Vrignaud, 2005). Outre cette présence irrégulière française, une difficulté supplémentaire surgit pour établir des comparaisons temporelles puisque les niveaux scolaires, les pays et les disciplines évaluées varient d'une enquête à l'autre. Nous avons ciblé pour notre questionnement trois enquêtes initiées par l'I.E.A.[3], à savoir l'enquête nommée « Reading Literacy » de 1990-1991 et les enquêtes PIRLS[4] de 2001 et de 2006. Ces trois études ont l'intérêt de cibler la même dimension des acquis des élèves, à savoir la compréhension en lecture et le même niveau scolaire, soit la 4ème année de l'élémentaire. La mise en relation des trois enquêtes permet de mesurer l'évolution des performances relatives de notre pays sur une période de 15 ans. Il n'est pas possible, compte tenu d'une part de la participation irrégulière de la France aux enquêtes et, d'autre part, des âges des élèves ciblés par ces études, d'obtenir la même comparaison pour les mathématiques. Cela ne constitue pas vraiment un inconvénient majeur dans la mesure où les classements des pays sont souvent très proches d'une discipline à l'autre (Duru-Bellat, Suchaut, 2005). Le tableau 1 présente les résultats en mettant en évidence la position de la France à la fois en termes de score et de classement.

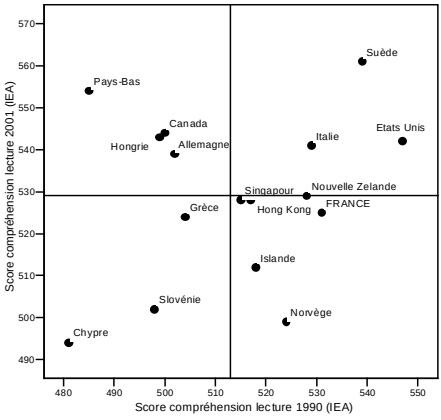
Si l'on ne prend en compte que les 11 pays qui ont participé aux 3 enquêtes, les résultats de la France se dégradent nettement entre 1990 et 2006. Notre pays affiche un score supérieur de 13 points au score moyen de ces pays en 1990, de 10 points inférieur en 2001, et de 14 points inférieur en 2006. D'autres pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, voient, au contraire, leurs performances relatives augmenter sur la même période.

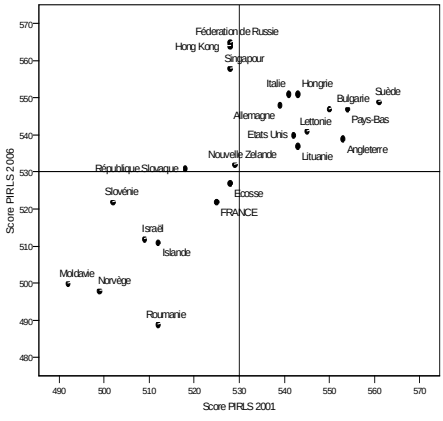
3 International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
4 Progress in International Reading Literacy Study.

	Reading Literacy 1990	PIRLS 2001	PIRLS 2006
Canada	500	544	550
France	**531**	**525**	**522**
Allemagne	502	539	548
Hongrie	499	543	551
Islande	518	512	511
Italie	529	541	551
Pays-Bas	485	554	547
Nouvelle-Zélande	528	529	532
Norvège	524	499	498
Suède	539	561	549
États-Unis	547	542	540
Moyenne	**518**	**535**	**536**
Écart à la moyenne			
France	13	-10	-14
Allemagne	-16	4	12
Pays-Bas	-33	19	11

Les deux graphiques suivants permettent de visualiser l'évolution temporelle des résultats entre 1990 et 2001 et entre 2001 et 2006 ; seuls les pays ayant participé aux deux enquêtes sont représentés sur chaque graphique[5].

Graphiques 1 et 2 : Évolution du niveau moyen des élèves de 4ème année primaire en compréhension en lecture entre 1990 et 2001 et entre 2001 et 2006





Au niveau de la dispersion des résultats, la France se situe parmi les pays qui se caractérisent plutôt par une homogénéité des performances des élèves. En se référant à la dispersion des scores (tableau ci-après), on remarque que la France affiche systématiquement un écart-type plus bas que la moyenne. Néanmoins, une légère tendance d'augmentation de cet indicateur s'observe à travers les quinze dernières années. Notons qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, la tendance est inverse.

	Reading Literacy 1990	PIRLS 2001	PIRLS 2006
Canada	80	72	n/a
France	**74**	**70**	**67**
Allemagne	84	67	67
Hongrie	78	66	70
Islande	85	75	68
Italie	80	71	68
Pays-Bas	73	57	53
Nouvelle-Zélande	86	93	87
Norvège	91	81	67
Suède	94	66	64
Etats-Unis	74	83	74
Moyenne	**82**	**73**	**69**
Différence à la moyenne			
France	-8	-3	-2
Allemagne	2	-6	-2
Pays-Bas	-9	-16	-16

L'enquête PIRLS fournit également un indicateur qui identifie la proportion d'élèves les plus en difficulté dans le domaine de la lecture – compréhension[6]. La France affiche un pourcentage de 5% pour cet indicateur en 2001 et de 4% en 2006, soit des valeurs convenables quant on les compare à celles relevées dans les pays voisins. En

6 Il s'agit des élèves qui ont obtenu un score inférieur à 400 points.

revanche, la proportion des élèves de très haut niveau[7] est plus faible que dans beaucoup d'autres pays : respectivement 7 et 5% pour la France en 2001 et 2006, 15 et 11 % pour la Suède, 20 et 15 % pour l'Angleterre. Ces résultats sur l'école primaire peuvent être complétés par ceux issus des évaluations qui concernent des élèves plus âgés, comme l'enquête PISA[8] qui porte sur les élèves âgés de 15 ans. Le niveau de compétences à l'âge de 15 ans dépend de l'expérience scolaire accumulée depuis l'entrée à l'école et donc en partie de la scolarité primaire. Sur la base des enquêtes 2000 et 2006, on constate là encore une dégradation des résultats des élèves français. Le score de la France en lecture était de 505 en 2000, il est de 488 en 2006, cette baisse de performances étant statistiquement significative. Les analyses menées sur le niveau des apprentissages font apparaître clairement une situation qui évolue défavorablement depuis ces 15 dernières années. Ce constat doit être nécessairement complété par l'étude des coûts associés au fonctionnement de l'école primaire. On pourrait en effet faire l'hypothèse que cette baisse des performances serait la conséquence d'une diminution des ressources affectées au niveau primaire.

Les coûts et le financement de l'enseignement primaire

Nous allons dans un premier temps examiner la situation du secteur primaire au regard des autres niveaux d'enseignement dans une perspective temporelle.

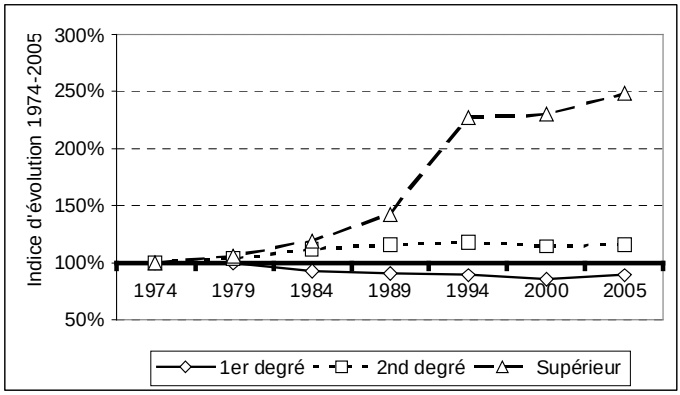
La situation de l'enseignement primaire dans le secteur scolaire

Il importe tout d'abord de décrire l'évolution des effectifs dans les différents niveaux d'enseignement. Compte tenu des aspects démographiques, les évolutions entre 1974 et 2005 sont contrastées. Ainsi, le niveau primaire voit-il ses effectifs se réduire de plus d'un

7 Les élèves qui ont obtenu le score supérieur à 625.
8 Programme for International Student Assessment.

million entre 1974 et 2000 (baisse de 15 %) et augmenter légèrement (+ 284 000) entre 2000 et 2005. Dans le secondaire, on remarque un accroissement des effectifs entre 1974 et 1994 (+ 820 000 élèves, soit une augmentation de 17 %), puis une stagnation est observée. Dans l'enseignement supérieur, la dynamique de croissance est beaucoup plus forte, les effectifs doublant entre 1984 et 1994 (+ 1 million d'étudiants) avec une tendance à la stabilité par la suite (+ 200 000 entre 1994 et 2005). Le Graphique 3 illustre ces évolutions.

Graphique 3 : Evolution (base 100 en 1974) des effectifs par ordre d'enseignement (1974-2005)



D'une certaine manière, cette dynamique des effectifs a des conséquences sur la dimension financière. Le Tableau 2 décrit l'évolution entre 1974 et 2005 de la Dépense Intérieure d'Education (DIE[9]) selon les niveaux d'enseignement. Outre les dépenses clairement identifiées par niveau d'enseignement, le tableau reprend les dépenses pour la formation continue (non ventilées par niveau) ainsi que certaines autres dépenses globales pour le système (également non ventilées par niveau). Entre 1974 et 2005, la dépense intérieure d'éducation en monnaie courante passe de 84,4 milliards de francs (correspondant à 12,9 milliards d'euros) à 117,9 milliards d'euros, soit une multiplication par un facteur 9,1 sur la période. La

9 DIE : effort consenti par la collectivité nationale pour le fonctionnement et le développement du système éducatif en France métropolitaine et les D.O.M.

valeur de la monnaie ayant évoluée, il est préférable de raisonner en monnaie constante, ce que proposent les données du tableau.

Tableau 2 : Structure de la DIE par niveaux d'enseignement (millions d'euros prix 2005)

	1974		1984		1994		2000		2005		Ratio
	M €	%	M €	%	M €	%	M €	%	M €	%	2005/1974
Premier degré	**16790**	**30,8**	**2039**	**28,0**	**27430**	**27,0**	**31319**	**27,0**	**32085**	**27,2**	**1,91**
Second degré	23501	43,1	33219	45,4	46313	45,1	52744	45,4	52515	44,5	2,23
Supérieur	7932	14,5	11209	15,3	17238	16,8	19518	16,8	20593	17,5	2,60
Formation continue	5672	10,4	7520	10,3	10481	10,2	11129	9,6	10786	9,1	1,90
Non ventilé	653	1,2	870	1,2	1223	1,2	1353	1,2	1949	1,7	2,98
Total courant	**54548**	100	**73157**	100	**102684**	100	**116062**	100	**117928**	100	**2,16**

Source : Calculs basés sur les comptes de l'éducation : 1974 - 2005

En monnaie constante (prix de 2005), le volume des ressources pour le secteur passe de 54,5 milliards d'euros en 1974 à 117,9 milliards d'euros en 2005, soit une augmentation selon un facteur de 2,16. Dans ce contexte, la part du primaire diminue de 30,8 % à 27,2 % mais cette diminution concerne principalement les 10 premières années de la période. Le volume des ressources pour le premier degré progresse donc à un rythme légèrement inférieur à celui de l'ensemble de la DIE (facteur d'augmentation de 1,91 contre 2,16 pour l'ensemble). Les ressources pour le niveau secondaire progressent un peu plus vite que pour l'ensemble mais c'est surtout l'enseignement supérieur qui voit ses ressources progresser de façon sensible (la part de l'enseignement supérieur passe de 14,5 % en 1974 à 17,5 % en 2005, le coefficient de progression étant de 2,60 sur l'ensemble de la période). Il importe toutefois de mettre ces évolutions en perspective avec celles des effectifs scolarisés (tableau 3).

Tableau 3 : Evolution comparée des ressources et des effectifs par niveau d'études (1974-2005)

	Rapport entre 2005 et 1974		
	Effectifs (a)	DIE (b)	Rapport DIE / Effectifs
Primaire	0,89	1,91	2,15
Secondaire	1,15	2,23	1,94
Supérieur	2,48	2,60	1,05

Le résultat auquel on aboutit est bien différent. En effet, la situation favorable de l'enseignement supérieur observée précédemment est maintenant contredite par ces informations. A ce niveau d'études, la croissance des financements (en valeur monétaire constante) est du même ordre de grandeur que celle des effectifs, alors que ce n'est pas le cas pour le secondaire et plus encore pour le primaire. Le niveau primaire apparaît quant à lui clairement favorisé puisque ses effectifs baissent de 11 % sur la période, tandis que ses ressources augmentent de 94 %. Une façon plus directe de mettre en regard les dépenses et les effectifs consiste à mesurer des coûts unitaires de scolarisation (tableau 4). Ceux-ci sont habituellement calculés sur la base des seules dépenses courantes qui représentent en 2005 91,5 % de la dépense totale dans le premier degré, 89,0 % dans le second degré et 89,9 % dans le supérieur.

Tableau 4 : Coûts unitaires de scolarisation (en euros de 2005) par niveau d'études après ventilation des dépenses non affectées (1974 – 2005)

Niveau d'études	1974	1984	1994	2000	2005	Ratio 2005/1974
1er degré	2430,9	3440,3	4252,2	5003,2	5462,8	2,25
2nd degré	4368,4	6045,1	7676,2	8875,8	10620,0	2,43
Supérieur	9068,4	10265,4	8676,5	9708,0	10171,3	1,12

Source : Calculs basés sur les comptes de l'éducation : 1974 - 2005

On retrouve ici la dégradation relative de la situation de l'enseignement supérieur, alors que son coût unitaire de fonctionnement était plus du double de celui du second degré en 1974, il se trouve être inférieur à ce dernier pour l'année 2005. Le coût unitaire de fonctionnement de l'enseignement primaire passe en valeur monétaire de 2005, de 2 431 euros en 1974 à 5 463 euros en 2005 (une augmentation par un facteur de 2,25).

Les facteurs explicatifs de l'évolution des coûts de l'école primaire

Nous avons considéré jusqu'à présent le premier degré et son financement de façon globale. Nous pouvons maintenant distinguer le préélémentaire (école maternelle) et l'élémentaire (du CP au CM2) d'une part, le financement de l'Éducation Nationale et celui des collectivités territoriales, d'autre part. Le Tableau 5 reprend les dépenses des administrations publiques (Éducation Nationale et collectivités territoriales, soit les communes, les départements et les régions). Le financement du premier degré est partagé entre l'État et les collectivités territoriales et ces dernières assument un rôle croissant à cet égard. Ainsi, en 1984 (période de la première loi de décentralisation), les collectivités territoriales assuraient 34 % de la dépense totale, alors que ce chiffre a augmenté progressivement pour atteindre 43,5 % en 2005 (l'Etat assure donc 56,5 % du total). Si la quasi-totalité des dépenses d'investissement (dont les constructions scolaires et l'équipement des écoles) est assurée par les collectivités territoriales (les communes), celles-ci assurent aussi une part importante et croissante des dépenses courantes. Les communes prenaient en charge 29,8 % des dépenses courantes en 1984 et cette proportion est estimée à 37,8 % en 2005.

On constate aussi une forte augmentation, dans le temps et en valeur monétaire constante, du niveau des ressources publiques par élève dans le primaire ; en effet, depuis le milieu des années 90, la maternelle et l'élémentaire ont des coûts unitaires très proches, alors que dans les années 80, l'enseignement élémentaire était environ 20 % plus cher que le préélémentaire.

Tableau 5 : Dépenses des administrations publiques du premier degré * (courantes et capital) par type de financeur (euros de 2005, 1974-2005)

	1974	1984			1994			2000			2005		
	Total	Mat.	Elém.	Total	Mat.	Elém.	Total	Mat.	Elém.	Total	Mat.	Elém.	Total
Dépenses courantes	11 902	4 848	10 051	15 804	6 993	10 904	18 977	8 349	12 523	22 011	10 623	15 371	27 113
Éducation Nationale	8 289	3 139	7 203	11 094	4 348	7 248	12 496	5 122	8 109	14 152	6 371	9 583	16 870
Collectivités territoriales	3 613	1 709	2 848	4 711	2 645	3 657	6 481	3 228	4 414	7 859	4 253	5 788	10 243
Dépenses en capital													
Collectivités territoriales	1 819	186	845	1 036	221	1 143	1 368	284	1 495	1 786	434	2 283	2 727
Total	**13 721**	**5 034**	**10 896**	**16 841**	**7 213**	**12 047**	**20 345**	**8 634**	**14 018**	**23 797**	**11 057**	**17 654**	**29 840**
% Éducation Nationale dans total	60,4	62,3	66,1	65,9	60,3	60,2	61,4	59,3	57,8	59,5	57,6	54,3	56,5
% Collectivités territoriales dans total	39,6	37,7	33,9	34,1	39,7	39,8	38,6	40,7	42,2	40,5	42,4	45,7	43,5
% Collectivités territoriales dans les dépenses courantes	30,4	35,3	28,3	29,8	37,8	33,5	34,2	38,7	35,2	35,7	40,0	37,7	37,8
Effectifs	**7 411,4**	**2 461,4**	**4 233,4**	**6 804,5**	**2 548,5**	**3 943,2**	**6 561,7**	**2 416,8**	**3 828,3**	**6 301,3**	**2 609,5**	**3 924,6**	**6 585,5**
Coût unitaire	**1 606**	**1 970**	**2 374**	**2 323**	**2 744**	**2 765**	**2 892**	**3 455**	**3 271**	**3 493**	**4 071**	**3 917**	**4 117**

* Pour toutes les années à l'exception de 1974, on distingue le niveau préélémentaire (Mat.), élémentaire (Elém.), et total qui est la somme des deux plus l'enseignement spécial du premier degré

Source : Calculs basés sur les comptes de l'éducation : 1974 - 2005

Il importe à présent d'essayer d'identifier les éléments qui expliquent la forte augmentation des coûts unitaires dans le primaire. Rappelons qu'en valeur monétaire constante (euros de 2005), le coût unitaire de fonctionnement passe de 1 606 euros de 2005 en 1974 à 4 117 euros pour l'année 2005, soit une multiplication par facteur de 2,6. Deux raisons principales peuvent expliquer les évolutions constatées. En premier lieu, il est possible que le contexte d'enseignement se soit globalement amélioré, par exemple en réduisant le rapport élèves-maître, ou bien en utilisant davantage de personnels d'appui (pédagogique ou technique), ou bien encore en augmentant la disponibilité de moyens d'enseignement pour les élèves et les enseignants. Ce serait donc davantage de facteurs de production scolaire qui seraient mobilisés pour le fonctionnement de l'école. En second lieu, le coût de ces facteurs de production scolaire a

pu augmenter, soit pour des raisons spécifiques à l'école (on emploie des enseignants plus diplômés et donc plus rémunérés), soit pour des raisons plus générales tenant notamment à l'augmentation du pouvoir d'achat des salariés dans le pays, les enseignants ne faisant pas exception à ce mouvement d'ensemble. Le tableau 6 permet d'obtenir une estimation de la décomposition des principaux effets ayant influé sur l'évolution du coût unitaire de fonctionnement de l'enseignement du premier degré.

Tableau 6 : Synthèse du poids des facteurs ayant influencé l'évolution des coûts par élève dans le premier degré, 1974 – 2005

	1974	1984	1994	2000	2005	Ratio 2005/1974
Coût unitaire de fonctionnement (euros 2005)	**1 606**	**2 323**	**2 892**	**3 493**	**4 117**	**2,56**
Dépenses salariales unitaires (euros 2005)	1 193	1 838	2 366	2 910	3 219	2,70
Dépenses salariales enseignement	1 126	1 730	2 192	2 711	2 956	2,63
Dépenses salariales annexes	67	108	174	199	263	3,90
Autres dépenses unitaires (euros 2005)	413	485	526	583	898	2,17
Rapport élèves-maître du 1er degré public	25,5	18,7	18,7	18,0	16,8	1,52
Proportion des professeurs des écoles	0	0	11	45	85	-
Coefficient d'impact salarial de la revalorisation	100	100	102	108	115	1,15
Coefficient de gain de pouvoir d'achat	100	113	140	157	150	1,50
PIB/habitant (euros 2005)	16 061	18 528	22 743	25 763	27 408	1,71

L'évolution constatée du coût unitaire de fonctionnement de 1 606 euros par élève en 1974 à 4117 euros en 2005 (en euros constants) demande à ne pas être interprétée de façon globale car tous les indicateurs mentionnés, d'une part ne connaissent pas nécessairement la même dynamique sur la période et, d'autre part, ne sont pas influencés par les mêmes facteurs. En ce qui concerne tout d'abord les dépenses non salariales[10], elles évoluent de 413 euros par élève en 1974 à 898 euros en 2005, soit une multiplication par un facteur de 2,17 sur cette période. Pour cet agrégat, l'interprétation est immédiate : les élèves ont bénéficié d'un volume sensiblement plus élevés de biens et services, tant dans la dimension pédagogique que de ce qui lui est périphérique pour assurer le fonctionnement des services.

10 Il s'agit des dépenses de transport scolaire, de livres et de fournitures, de cantines etc…

Les dépenses salariales connaissent une évolution de 1 193 euros en 1974 à 3 219 Euros en 2005. Il est dans notre questionnement tout à fait pertinent de distinguer dans ces dépenses, d'une part les coûts associés aux personnels enseignants et, d'autre part les coûts relatifs aux personnels qui assurent les services annexes. L'évolution concernant le coût unitaire salarial spécifique des services annexes se traduit par une variation de 67 euros en 1974 à 263 euros en 2005, une multiplication par un facteur 3,90 sur la période. Cette évolution résulte a priori, à la fois d'une augmentation du rapport entre le nombre de ces personnels et celui des élèves (davantage de services assurés) et d'une augmentation du niveau moyen de salaire de ces personnels lorsque celui-ci est exprimé en valeur monétaire constante (gain de pouvoir d'achat).

La part principale de l'évolution globale du coût unitaire revient aux personnels d'enseignement. Il est estimé que l'évolution spécifique des dépenses salariales d'enseignement correspond à des valeurs de 1 126 euros en 1974 et de 2 956 euros en 2005, soit une multiplication par un facteur de 2,63 sur la période considérée. Cette augmentation globale de la masse salariale unitaire de ces personnels résulte, d'une part de variations dans le rapport élèves-maître (il est passé de 25,5 en 1974 à 16,8 en 2005[11], manifestant un coefficient spécifique d'augmentation du coût unitaire de 1,52[12]) et, d'autre part, de l'augmentation du niveau moyen de salaire des personnels concernés. L'évolution du niveau moyen de rémunération de ces personnels résulte à son tour de deux composantes, l'une spécifique concernant la création du corps des professeurs des écoles en 1990[13], et l'autre plus générale qui correspond aux gains de pouvoir d'achat des salariés de la fonction publique.

11 La diminution forte de cette statistique entre 1974 et 1984 provient pour une part essentielle de l'amélioration des conditions d'encadrement dans le préscolaire (il y avait 40 enfants par enseignant en 1974).

12 Cette augmentation, et donc le poids de facteur, aurait été sensiblement moins importante si on avait utilisé les années 1984-2005, plutôt que les années 1974-2005, comme période de référence pour conduire cette analyse.

13 Décret n° 90-680 du 1er août 1990.

La première composante peut être évaluée sur la base de la proportion des professeurs des écoles au sein des enseignants du premier degré (elle est estimée à 11 % en 1994 pour atteindre 45 % en 2000 et 85 % en 2005). On doit aussi tenir compte des niveaux salariaux respectifs à ces deux corps de fonctionnaires (instituteurs et professeurs des écoles[14]). Les chiffres de notre estimation montrent que l'impact spécifique de la revalorisation des enseignants du premier degré sur les coûts unitaires serait de l'ordre de 15 % en 2005. La seconde composante est a priori difficile à évaluer de façon directe. Nous avons procédé de façon indirecte en adoptant un raisonnement par déduction. L'amélioration du rapport élèves-maître implique une hausse du coût unitaire de fonctionnement de 52 % et la revalorisation une augmentation de 15 %, ces deux facteurs combinés entraînent alors un accroissement du coût unitaire de 75,3 % sur la période 1974-2005 (soit un facteur d'augmentation de 1,75). Comme notre estimation du facteur global d'augmentation du coût unitaire salarial d'enseignement est de 2,63, on en déduit que le facteur relatif au gain de pouvoir d'achat sur la même période est de 1,48 (2,63 – 1,75), manifestant un gain de 50 % sur l'ensemble de la période.

Ce constat doit être interprété avec une double perspective. La première consiste à rapprocher l'évolution du niveau de rémunération des enseignants (indépendamment de la revalorisation) de l'évolution générale de la richesse du pays (mesurée par le PIB par habitant). On observe alors que le gain de PIB par habitant (en valeur monétaire constante) est de 71 % sur la période tandis que la progression du pouvoir d'achat des enseignants (des fonctionnaires en général) n'aurait été que de 50 % sur la période. La seconde perspective renvoie à la question de l'évolution entre 1974 et 2005. Les données estimées dans l'avant dernière ligne du tableau précédent suggèrent que la progression n'a pas été linéaire et que si la période allant de 1974 à 2000[15] a été globalement favorable (gain de pouvoir d'achat des enseignants, même si celui-ci est inférieur à l'évolution de la richesse

14 Dans ce texte, ce dernier point est une estimation car nous ne connaissons pas précisément la structure des âges des deux corps.

15 Nous utilisons ici les données dont nous disposons dans le tableau, et il est bien sûr possible que les dates effectives soient par exemple 1999 ou 2001 pour le «pic» de pouvoir d'achat.

nationale), ce n'est pas le cas de la période allant de 2000 à 2005 qui manifeste probablement une baisse du pouvoir d'achat des enseignants du premier degré.

Nous pouvons à présent revenir à l'analyse de l'évolution des dépenses salariales annexes. Si on applique le coefficient de gain de pouvoir d'achat des enseignants (hors impact de la création du corps des professeurs des écoles) aux personnels ayant des fonctions annexes à l'enseignement, on aboutit alors à ce que le facteur global de 3,90 résulte d'une augmentation salariale de 50 % (gain de pouvoir d'achat) et d'une augmentation en quantité par un facteur 2,40. Selon ces estimations, cela suggère qu'il y a eu une forte augmentation du nombre de ces personnels, notamment depuis 1994 et surtout depuis l'année 2000. Il faut bien sur considérer les chiffres du tableau précédent comme des ordres de grandeur mais qui permettent néanmoins d'expliquer la très forte augmentation du coût unitaire de l'enseignement du premier degré en France au cours des 30 dernières années. Le tableau 7, à titre de synthèse, propose une répartition des 2 511 euros d'augmentation du coût unitaire (en euros de 2005) entre 1974 et 2005 en fonction des différents facteurs. On distingue ce qui tient à des améliorations du contexte de scolarisation (davantage de biens et services, meilleur rapport élèves-maître, meilleur niveau de formation des enseignants, ..) de ce qui est lié à des augmentations de prix.

Tableau 7 : Décomposition de l'augmentation du coût unitaire de scolarisation du premier degré entre 1974 et 2005

	Écart entre 2005 et 1974	Contexte de scolarisation	Augmentation des prix
Coût unitaire de fonctionnement public (euros 2005)	**2 511**	**1685**	**826**
Autres dépenses unitaires (euros 2005)	485	485	
Dépenses salariales annexes (euros 2005)	196	138	58
Dépenses salariales enseignement (euros 2005)	1830		
Rapport élèves-maître du 1er degré public		795	
Impact salarial de la revalorisation		268	
Gain de pouvoir d'achat			767

Les aspects d'amélioration du contexte d'enseignement comptent pour environ les deux tiers (1 685 / 2 511) de l'augmentation globale du coût unitaire entre 1974 et 2005, alors que les augmentations de prix comptent pour le tiers restant. A l'intérieur des facteurs d'amélioration du contexte scolaire, la réduction du rapport élèves-maître (795 euros de 2005) a le poids le plus important suivi par l'augmentation des dépenses non salariales (485 euros) ; vient ensuite, mais avec un poids inférieur (268 euros), l'impact de la réforme visant à la transformation progressive du corps des instituteurs en professeurs des écoles. Nous terminerons cette section relative aux coûts de l'école primaire en mobilisant une perspective comparative internationale.

Les coûts unitaires dans une perspective comparative internationale

Ici également, la mise en perspective des statistiques d'un système éducatif d'un pays donné avec celles d'autres pays est toujours intéressante mais sujette à des difficultés méthodologiques. En effet, il n'existe pas une manière unique de procéder et pour donner

davantage de robustesse à l'analyse, nous utiliserons de façon complémentaire les trois méthodes les plus couramment employées dans la littérature sur le sujet. La première consiste à mesurer la dépense unitaire dans chacun des pays et à l'exprimer dans une unité monétaire commune en prenant soin de faire l'évaluation en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA) pour éviter les questions liées à la variabilité des taux de change; on compare alors la valeur du coût unitaire dans un pays donné avec celle observée dans les autres pays. Les chiffres obtenus par la première méthode restent caractérisés par une relation assez forte avec le niveau de richesse des différents pays (fût-elle évaluée en parité de pouvoir d'achat). La seconde méthode diminue l'influence de cette relation avec le niveau de richesse des différents pays en proposant une estimation du coût unitaire qui contrôle l'effet de ce facteur contextuel «parasite». Sur le plan pratique, cela revient à estimer, pour un pays donné, le coût unitaire par rapport aux coûts moyens dans les pays de même niveau de PIB par habitant; on compare alors les valeurs, observées et estimées, pour un même pays. La troisième méthode consiste à calculer directement le rapport entre la valeur du coût unitaire de scolarisation observé dans un pays et celle de son PIB par habitant; ce rapport, qui est une mesure du coût unitaire exprimé en unités de PIB par habitant, est alors la base de comparaison entre pays. Le tableau suivant propose les éléments de comparaison des coûts unitaires de scolarisation aux niveaux du préscolaire, de l'élémentaire (primaire dans la classification internationale) et du secondaire dans les pays de l'OCDE et de l'Union Européenne[16].

Les deux dernières lignes du tableau (chiffres en gras) rendent compte de la situation de la France selon les trois méthodes mentionnées et pour chacun des niveaux d'enseignements. D'un point de vue strictement statistique, la seconde méthode est probablement la plus pertinente (U.S.D. estimé en parité de pouvoir d'achat). Selon cette méthode, les coûts unitaires de scolarisation de la France seraient très proches de la moyenne de l'Union européenne au niveau préscolaire (rapport de 0,98 entre valeur observée et estimée) et seraient à un niveau plutôt faible dans l'enseignement primaire

16 Les données de base concernant ce tableau sont extraites de « Regards sur l'Education », OCDE, 2006.

(rapport de 0,83 manifestant un écart de 17 % en dessous de la référence internationale). A l'inverse, les coûts seraient relativement élevés au niveau secondaire, le rapport entre valeurs observées et estimées étant alors de 1,15 (la valeur observée en France se situe 15 % au-dessus de la référence comparative internationale).

Tableau 8 : Éléments de comparaison des coûts unitaires de scolarisation (2003)

	Pré primaire			Primaire			Secondaire			Rapport Secondaire / Primaire
	USD en PPA	USD en PPA Estimés	En PIB/tête	USD En PPA	USD en PPA Estimés	En PIB/tête	USD en PPA	USD en PPA Estimés	En PIB/tête	
France	**4 744**	**4 860**	**16,7**	**4 939**	**5 916**	**17,4**	**8 653**	**7 554**	**30,5**	**1,75**
Allemagne	4 865	4 768	17,6	4 624	5 753	16,7	7 173	7 332	26,0	1,55
Belgique	4 663	5 071	15,5	6 180	6 288	20,5	7 708	8 058	25,6	1,25
Danemark	4 824	5 144	15,7	7 814	6 415	25,5	8 183	8 230	26,7	1,05
États-Unis	7 755	5 983	20,7	8 305	7 895	22,1	9 590	10 236	25,6	1,15
Italie	6 116	4 638	23,0	7 366	5 524	27,7	7 938	7 022	29,9	1,08
Japon	3 766	4 823	13,4	6 350	5 851	22,6	7 283	7 465	25,9	1,15
Norvège	3 895	5 950	10,5	7 977	7 836	21,4	10 919	10 156	29,3	1,37
Royaume-Uni	7 153	5 012	24,2	5 851	6 184	19,8	7 290	7 917	24,6	1.25
Suède	4 091	5 002	13,9	7 291	6 165	24,7	7 662	7 891	26,0	1,05
Suisse	3 558	5 456	10,7	8 131	6 965	24,5	12 209	8 976	36,8	1,50
Moyenne OCDE	4 508		18,4	5 450		20,5	6 962		26,0	1,28
Moyenne UE-19	4 589		19,4	5 399		20,4	6 961		26,0	1,29
France / moyenne UE	**1,03**		**0,86**	**0,91**		**0,85**	**1,24**		**1,17**	**1,36**
France / sa valeur estimée		**0,98**			**0,83**			**1,15**		

La situation respective des coûts unitaires dans le primaire et le secondaire est d'une certaine façon confirmée lorsqu'on calcule le rapport des coûts unitaires de ces deux niveaux d'études (colonne de droite dans le tableau); ce rapport vaut en effet 1,75 pour la France contre seulement 1,36 pour la moyenne de l'Union Européenne, aucun pays n'ayant en fait une valeur plus élevée que la France pour ce rapport au sein des pays de l'Union. On notera enfin que ces conclusions ne sont pas contredites par l'utilisation des deux autres

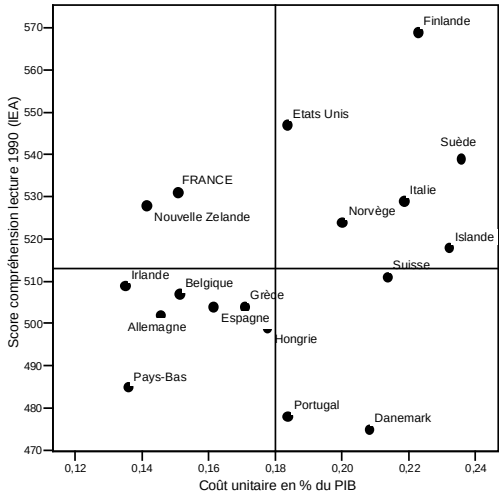
méthodes, les chiffres obtenus suggérant une appréciation relativement homogène selon l'une ou l'autre des trois méthodes utilisées. Il reste à présent à mettre en relation les coûts et les résultats de notre école primaire, c'est cette analyse de l'efficience que nous allons présenter dans cette troisième section en mobilisant également la dimension comparative.

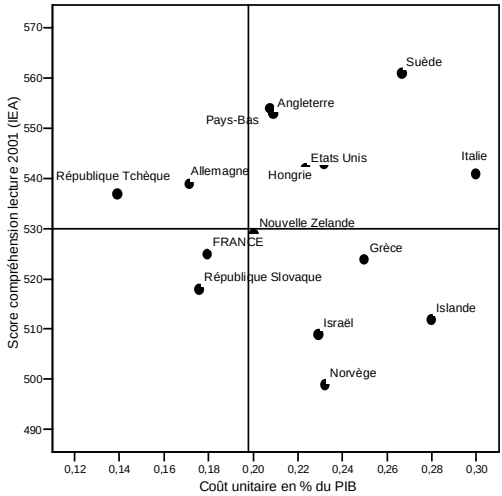
Efficience de l'école primaire

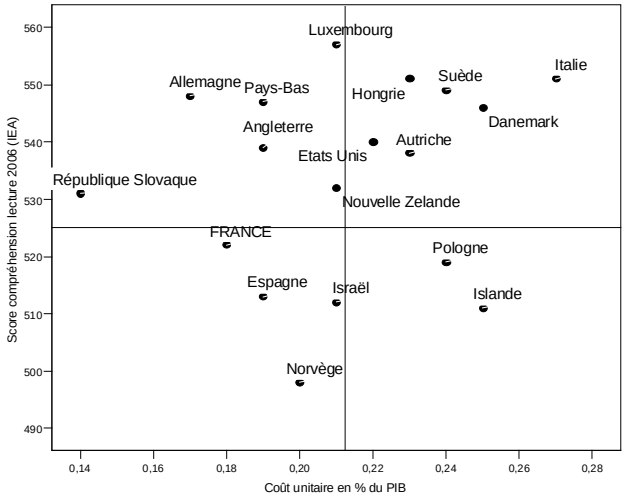
Une des mesures de l'efficience consiste à mettre en relation les ressources utilisées par le système éducatif et le niveau de connaissance des élèves. Il est d'usage d'utiliser les coûts unitaires pour rendre compte des ressources allouées à l'école.

Les coûts unitaires, pour être directement comparables d'un pays à l'autre demandent à être exprimés de manière relative et non pas absolue puisque les pays n'ont pas le même niveau de développement économique. Les coûts sont en effet d'autant plus élevés que les pays ont un PIB également élevé et, pour tenir compte de ce mécanisme, les coûts unitaires sont exprimés en pourcentage de PIB par habitant. Les graphiques suivants présentent pour une vingtaine de pays engagés dans les enquêtes de 1990 (Reading Literacy), 2001 (PIRLS) et 2006 (PIRLS), l'évolution des relations entre les coûts et les résultats des élèves. Les données collectées sur les coûts permettent de cibler des années presque équivalentes à celles qui correspondent aux enquêtes sur les acquis des élèves. La France affiche une valeur de 0,15 en 1994 et de 0,18 en 2001 et en 2006 ; aux trois périodes considérées, et compte tenu de son niveau de richesse, notre pays dépense donc plutôt moins pour son école primaire que d'autres pays (Finlande, Suède, Italie, Islande notamment). Certains pays, comme l'Allemagne ou la Nouvelle Zélande présentent quant à eux des coûts unitaires plus réduits que ceux relevés pour la France. La lecture des graphiques est riche d'enseignements quand on se focalise sur l'efficience des systèmes éducatifs et à son évolution dans le temps.

Graphiques 6, 7 et 8 : Evolution de l'efficience qualitative de l'école primaire de 1990 à 2006







Certains pays obtiennent de bons résultats compte tenu des ressources mobilisées, ils s'approchent des frontières d'efficience matérialisées sur les graphiques par les courbes. Les pays qui peuvent ici être considérés comme efficients sont l'Irlande, la Nouvelle-

Zélande, les Etats-Unis et la France pour l'année 1990 et la République Tchèque, les Pays-Bas, l'Angleterre et la Suède pour l'année 2001. En 2006, les pays les plus efficients sont l'Allemagne, la République Slovaque et le Luxembourg. A l'inverse, d'autres pays obtiennent des résultats faibles au regard des coûts engagés pour leur école primaire et ils s'éloignent fortement de la frontière d'efficience ; c'est le cas du Portugal, de l'Islande, de la Norvège, du Danemark ou bien encore d'Israël. Il est également instructif de comparer la situation d'un même système éducatif à plus de quinze années d'intervalle. On remarque ainsi que certains pays comme l'Allemagne réalisent des gains d'efficience significatifs sur cette période. Ce n'est pas le cas de la France son classement n'a pas évolué favorablement alors que les coûts unitaires ont augmenté. Même si les données mobilisées ne sont pas parfaites[17], les comparaisons internationales permettent de s'interroger sur l'efficience actuelle de notre école primaire.

Conclusion

L'examen de la qualité des apprentissages des élèves français dans une perspective comparative ne permet pas de conclure à une amélioration du niveau global des élèves de l'école primaire française. La position de notre pays dans le contexte international s'est même plutôt dégradée au cours de ces quinze dernières années dans le domaine de la langue écrite. Quand on met en relation ce niveau d'acquisition avec les ressources allouées, on observe là encore une situation peu favorable de la France dans le contexte international. Cela se traduit par une faible efficience, à la fois qualitative et quantitative. Pourtant, l'augmentation des coûts unitaires a plutôt avantagé l'école primaire eu égard aux accroissements des effectifs d'élèves aux différents niveaux d'enseignement. Les conditions d'enseignement se sont donc progressivement améliorées au cours de ces trente dernières années (meilleurs taux d'encadrement, augmentation des moyens, revalorisation des salaires…) sans que le niveau d'acquisition des élèves connaisse une progression notable.

17 Les pays participants aux enquêtes ne sont pas toujours les mêmes, les disciplines testées et les niveaux scolaires ciblés sont également variables, si bien qu'il est très difficile d'avoir, pour un même pays des mesures comparables au fil des années.

Une enquête récente qui compare les résultats des élèves français à vingt ans d'intervalle (M.E.N, 2008) confirme notre constat établi sur la base des données internationales. Le niveau moyen des élèves a nettement baissé en français et en mathématiques. On relève également une augmentation de l'hétérogénéité des performances qui est principalement due au fait qu'il y a davantage d'élèves faibles en 2007 qu'en 1987.

L'élément central qui découle des observations analysées dans ce texte est sans aucun doute l'incapacité de notre école primaire à transformer efficacement les ressources en résultats. Si les facteurs de ce dysfonctionnement ne sont pas immédiatement identifiables, on peut toutefois s'interroger sur l'efficacité des mécanismes associés à la gestion pédagogique, au pilotage et à l'évaluation de notre système éducatif. Celui-ci parvient difficilement à mettre en place les réformes portant sur les activités d'enseignement et les pratiques pédagogiques au sein des écoles. Or, ce sont bien ces pratiques qui influencent directement les apprentissages des élèves. La politique des cycles à l'école primaire est, à ce titre, un exemple illustratif de la faiblesse de notre institution scolaire dans ce domaine (Ferrier, 1998). Dans un même temps, certaines pratiques restent persistantes alors que l'on connaît leur inefficacité ; le recours au redoublement en est une illustration caractéristique (Paul, Tronçin, 2004). De nombreuses mesures ou dispositifs ont été initiés à différents échelons (national ou local) pour lutter contre l'échec scolaire sans que ces actions produisent de réels effets sur les élèves. Les recherches ont clairement mis en évidence le désavantage associé à des dispositifs qui écartent, même temporairement, les élèves en difficulté du contexte habituel de la classe (Suchaut, 2005 ; 2009). Pour conclure, l'ensemble de ces remarques conduit à s'interroger sur le fonctionnement actuel de l'école primaire française et ses modalités de gestion pédagogique, d'évaluation et de pilotage.

Références bibliographiques

BOTTANI, N., VRIGNAUD, P. (2004). La France et les évaluations internationales des acquis des élèves, Paris, HCEE, OCDE.

DURU-BELLAT, M., & SUCHAUT, B. (2005). Organisation and context, efficiency and equity of educational systems. What PISA tells us, *European Educational Research Journal*, 4 (3), pp. 181-194.

EURYDICE (2005), *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2005*. In Eurydice [En ligne]. http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/0_integral/052FR.pdf (Page consultée le 09 février 2007).

FERRIER, J. (1998). *Améliorer l'efficacité de l'école primaire*, Rapport remis à Ségolène Royal, Ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire, MENRT.

MEN DEPP. (1990),.*Les dossiers Education et Formations : le compte de l'éducation années 1974 - 1988*, 8.

MEN DEPP. (1998). Le compte de l'éducation et le compte de l'éducation supérieure, années 1994 – 1997, *Les dossiers*, 105.

MEN. (2001). *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche : édition 2001, Paris, Ministère de l'Éducation Nationale*

MEN DEPP. (2002). Le compte de l'éducation et le compte de l'éducation supérieure, années 1998 – 2001, *Les dossiers*, 140

MEN DEPP. (2005). *Le compte de l'éducation 2005,* version électronique fournie par MEN DEPP A3

MEN. (2006). Le coût de l'éducation en 2005. Evaluation provisoire du compte*, Note d'information*, 06.28, novembre.

MEN. (2006). *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche : édition 2006.* Paris, Ministère de l'Éducation Nationale

MEN. (2008). Lire, écrire, compter : les performances des élèves de CM2 à vingt ans d'intervalle 1987-2007. *Les notes d'information.* D.E.P.P - N°08.38 décembre 2008.

OCDE. (2001). Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2001.

OCDE. (2003). Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2003.

OCDE. (2006). Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2006.

PAUL, J.J., & TRONÇIN, T. (2004). *Les apports de la recherche sur l'impact du redoublement comme moyen de traiter les difficultés scolaires au cours de la scolarité obligatoire,* Rapport au Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole, n° 14, 46 p.

SUCHAUT, B. (2005). Un regard sur l'efficacité des dispositifs de lutte contre l'échec scolaire, *Regards sur l'actualité, 310, pp. 51-58.*

SUCHAUT, B. (2009). L'aide aux élèves : diversité des formes et des effets des dispositifs . Communication aux 2èmes rencontres nationales sur l'Accompagnement, St-Denis, 16p. http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/37/67/62/PDF/09002.pdf