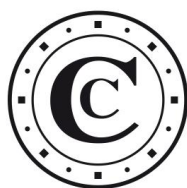


Cour des comptes



L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, UNE POLITIQUE PUBLIQUE À REPENSER

2015-2024

Communication à la commission
des finances du Sénat

Mai 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I DES MESURES NATIONALES AYANT CONTRIBUÉ À RIGIDIFIER LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE	15
I - DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES INTERVENUES DEPUIS DIX ANS	15
A - Les limites déjà constatées d'une politique, ayant conduit à sa refondation.....	16
B - En 2015, des objectifs étoffés et un effort ciblé sur l'éducation prioritaire renforcée.....	17
C - Le dédoublement de classes mis en place depuis 2017	19
II - DES MOYENS RENFORCÉS, UN PILOTAGE NATIONAL LIMITÉ.....	20
A - Le coût des mesures spécifiques de l'éducation prioritaire pour le ministère de l'éducation nationale	20
B - Les coûts connexes pour le ministère de l'éducation nationale.....	22
C - Les coûts complémentaires de l'action éducative de la politique de la ville, mais aussi des collectivités territoriales	23
III - UNE CARTE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, FIGÉE DEPUIS 2015 ET EN DÉCALAGE AVEC LES DYNAMIQUES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES	24
A - La recherche d'une carte plus juste en 2015	24
B - Une politique « prioritaire » destinée à un cinquième de la population scolaire, concentrée dans certaines académies	25
C - Une carte ne reflétant pas les nouvelles réalités socio-démographiques	26
IV - DES DISPOSITIFS ADDITIONNELS EN PARTIE CRÉÉS POUR COMBLER LES MANQUES DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE	31
A - Les contrats locaux d'accompagnement : vers une allocation progressive des moyens	32
B - Les territoires éducatifs ruraux : vers un traitement spécifique des enjeux de la ruralité.....	32
C - Les cités éducatives : vers une formalisation des partenariats et une mutualisation des moyens	33
CHAPITRE II UNE MISE EN ŒUVRE LOCALE QUI PEINE À RÉPONDRE À LA DIVERSITÉ DES BESOINS.....	37
I - UN PORTAGE ACADÉMIQUE CONCENTRÉ SUR LA GESTION DES MOYENS HUMAINS	37
A - Un pilotage local davantage structuré mais toujours limité dans sa dimension stratégique.....	38
B - La mise en place de stratégies académiques d'affectation des enseignants davantage qualitatives	39
II - UNE ÉVOLUTION DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES EN DEÇÀ DES OBJECTIFS INITIAUX.....	48
A - Un renforcement de l'accompagnement et de la formation des équipes.....	48
B - Un effet mobilisateur à géométrie variable	50
C - Le réseau : une mise en synergie inaboutie	54
III - UNE LOGIQUE D'ACTION MAL ADAPTÉE À LA DIVERSITÉ DES CONTEXTES TERRITORIAUX	55
A - Des modalités lacunaires d'identification des bénéficiaires	55
B - Un processus d'allocation des moyens en quête de progressivité	61

CHAPITRE III DES IMPACTS LIMITÉS SUR LA RÉUSSITE DES ÉLÈVES	65
I - UNE RÉUSSITE ÉDUCATIVE LIÉE AU CLIMAT SCOLAIRE ET AUX DYNAMIQUES D'ÉTABLISSEMENT	65
A - Un renfort pertinent de la vie scolaire mais un manque pénalisant de personnels médicaux, paramédicaux et d'accompagnement.....	66
B - Un impact sur le climat scolaire qui reste mitigé	67
C - D'autres défis perdurent pour améliorer la réussite éducative	69
II - DE PREMIERS EFFETS POSITIFS DES RÉFORMES QUI PEINENT À PERDURER	71
A - Des effets de court terme positifs du dédoublement des classes	71
B - Des effets faibles et hétérogènes à moyen terme	73
C - Des performances inférieures en fin de collège	74
D - Des freins à l'efficacité des mesures mises en œuvre	76
ORIENTATIONS.....	79
LISTE DES ABRÉVIATIONS	81
ANNEXES	83

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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

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

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

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

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a ainsi été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 17 janvier 2024, en application du 2 de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur le bilan, l'efficacité et les perspectives de l'éducation prioritaire. Par une lettre de cadrage datée du 22 mars 2024, le Premier président a précisé le périmètre et les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1).

Les ministères de l'éducation nationale, de l'économie et des finances et des collectivités territoriales ainsi que l'agence nationale de la cohésion des territoires ont été notifiés de ce contrôle. Des questionnaires ont été envoyés aux administrations et agences. Des entretiens ont été menés avec l'ensemble des parties prenantes (administrations centrales et déconcentrées, collectivités...).

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

Analyse qualitative dans trois départements

L'analyse qualitative repose sur l'analyse de la territorialisation de la politique publique dans trois départements qui ont été choisis en raison de leur diversité territoriale, démographique et sociologique :

- Seine-Saint-Denis (académie de Créteil), département urbain ayant plusieurs cités éducatives ;
- Somme (académie d'Amiens), département rural ayant expérimenté les territoires d'éducation ruraux ;
- Hérault (académie de Montpellier), département mixte ayant expérimenté les contrats locaux d'accompagnement.

Dans chacun des départements, il a été possible de visiter cinq établissements de la maternelle aux collèges du secteur public inclus dans les réseaux d'éducation prioritaire et ceux renforcés ou en contrat local d'accompagnement dans lesquels il a été mené des entretiens semi-directifs ou des panels avec les responsables de l'établissement, les enseignants, les autres personnels de la vie scolaire ou médico-sociaux ainsi que les élèves. Des entretiens avec les acteurs institutionnels (Recteur, Directeur académique, chargé de mission) ont été réalisés.

Un parangonnage international a été réalisé (cf. annexe n° 3).

Les données utilisées dans cette évaluation

Concernant le ministère de l'éducation nationale, ont été utilisés :

- les documents budgétaires (Rapports annuels de performance de la mission interministérielles sur l'enseignement scolaire) ainsi que les repères et références statistiques ;
- les données de la direction générale des ressources humaines ;
- les données SYSCA, de climat scolaire et de performance à l'évaluation en classe de sixième des élèves ayant bénéficié du dédoublement de cours préparatoire (CP). Une note méthodologique séparée détaille certaines analyses.

**

Le projet de communication a été préparé, puis délibéré le 11 février 2025, par la troisième chambre, présidée par M. Meddah, président de chambre, et composée de M. Rousselot, président de section, Mme Oltra-Oro, M. Feltesse, Malcor, Montarnal, Potton, conseillers maîtres, en tant que contre-rapporteur, M. Frédéric Advielle, conseiller-maître, et en tant que rapporteurs, Mmes Descargues et Fierville et M. Roudaut, conseillers référendaires en service extraordinaire et,.

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

**

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

Synthèse

La France fait partie des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans lesquels le niveau scolaire des élèves issus de milieux plus défavorisés est en baisse depuis vingt ans et les inégalités sociales pèsent le plus sur les destins scolaires. À l'entrée en classe de sixième, les performances des élèves en français et en mathématiques apparaissent directement corrélées à l'indice de position sociale de leurs parents. À 15 ans, les compétences des élèves français sont davantage liées au milieu social que dans le reste des pays de l'OCDE².

L'éducation prioritaire, un dispositif conçu comme transitoire, qui s'est sédimenté au fil des années

Pourtant, la France mène sans discontinuité depuis 1981 une politique d'éducation prioritaire, notamment inspirée par les politiques d'éducation compensatoires nées aux Etats-Unis au milieu des années 1960 avant de se diffuser en Europe. L'éducation prioritaire, contemporaine de la politique de la ville, entend « *donner plus à ceux qui ont moins* », selon un principe d'équité, et mise sur le « *surenclassement* » administratif et pédagogique des élèves pour faire progresser ces derniers. Le dispositif, créé par voie réglementaire avant d'être consacré par la loi en 2013³, est ciblé sur certaines « zones » du territoire national et conçu comme transitoire⁴. Le périmètre, initialement défini par les académies, a plus que doublé au gré des relances de cette politique : en 1981, 10 % des collégiens relevaient de l'éducation prioritaire, c'est désormais le cas de 21 % des élèves.

La présente enquête vise à analyser les effets de la dernière relance de l'éducation prioritaire, appelée « refondation » et amorcée en 2015. Cette refondation a consisté à revoir la carte de l'éducation prioritaire sur la base d'un indice social national⁵, aboutissant à labelliser 1 093 réseaux de deux types : les réseaux d'éducation prioritaire (REP) composent un second cercle autour d'un premier cercle de réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+) qui, présentant davantage de difficultés sociales et scolaires, concentrent les moyens. La refondation a enfin réaffirmé le rôle du collège comme tête de réseau et impulsé un renforcement du pilotage national et académique de l'éducation prioritaire.

² OCDE, Résultats de l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) 2022, décembre 2023 : [PISA 2022 Results \(Volume I\) | OECD](#).

³ Loi sur la refondation de l'école du 8 juillet 2013 ; article L.111.1 du code de l'éducation.

⁴ « Il serait peu souhaitable d'envisager une assistance permanente qui risquerait d'aboutir à la constitution de ghettos scolaires » (circulaire n°81-536 du 28 décembre 1981).

⁵ Cet indice agrégeait le taux d'élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées, le taux de boursiers (taux 3), le taux d'élèves résidant dans (ou à moins de 300 mètres) d'une « zone urbaine sensible » (rebaptisée depuis « quartier prioritaire de la politique de la ville »), le taux d'élèves en retard à l'entrée en classe de sixième.

Réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, ce rapport s'inscrit dans le prolongement de l'évaluation de l'éducation prioritaire conduite par la Cour des comptes en 2018⁶. Cette évaluation, couvrant la période 2006-2016, montrait la faiblesse des résultats de l'éducation prioritaire jusqu'à la refondation. Elle soulignait l'usage mal ciblé des leviers d'action, la difficulté de stabiliser les équipes en REP et REP+ ainsi que le manque d'outils d'évaluation. La Cour recommandait alors de concentrer les moyens sur les premières années de l'enseignement primaire et sur les REP+, d'adapter la gestion des enseignants et de fortifier l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation des réseaux.

Depuis dix ans, la logique de moyens a prévalu au détriment des autres mesures en faveur de la réussite des élèves

Les REP+ ont bénéficié depuis 2015 de mesures ciblées bien plus favorables qu'en REP, telles que les indemnités spécifiques réhaussées en plusieurs étapes, dans le but d'attirer et de fidéliser le personnel, ou les heures libérées pour favoriser la collaboration et la formation des équipes. Ce temps a bien été mis à profit dans les écoles, mais trop diversement dans les collèges. L'impact national de la hausse des indemnités REP+ n'a également pas été mesuré par le ministère de l'éducation nationale. Pourtant, cette mesure se révèle très coûteuse : elle a représenté 291 M€ pour 49 000 emplois en équivalents temps plein (ETP) concernés, dont 45 000 enseignants, en 2022. Les indicateurs des académies de Créteil et de Montpellier, par exemple, montrent que les effets positifs de cette mesure sur les vœux et sur la fidélisation des personnels en REP+ se sont parfois produits au détriment d'autres postes, notamment situés en REP ou hors éducation prioritaire dans des territoires isolés.

La dynamique de la refondation de 2015, qui associait l'attribution de nouveaux moyens à l'ambition de modifier les pratiques pédagogiques et de renforcer le travail en réseau, s'est essouffée. En témoignent le ralentissement constaté en matière de formation et le caractère souvent limité de la collaboration entre l'école et le collège. Les partenariats locaux (avec les autres services de l'État, les collectivités territoriales, les associations, les familles...), au cœur du projet de l'éducation prioritaire et essentiels à la continuité éducative, apparaissent très variables selon les territoires et trop dépendants des relations entre acteurs. À ce titre, les 208 cités éducatives, lancées en 2018 par les ministères de la ville et de l'éducation nationale, constituent un modèle intéressant, associant les représentants du préfet, du recteur et du maire à l'élaboration de parcours éducatifs cohérents à l'échelle d'un quartier prioritaire de la ville.

À partir de 2017, dans le but de renforcer le taux d'encadrement et la maîtrise des savoirs fondamentaux, le dédoublement des classes de CP, CE1, puis de grande section de maternelle, a été progressivement mis en place dans les écoles de l'éducation prioritaire, mobilisant 15 987 emplois supplémentaires en équivalents temps plein (ETP) et près de 800 M€ par an. Très consommateur de ressources, le dédoublement s'est substitué au programme, lancé en 2012, « *Plus de maîtres que de classes* », sans que ce dernier ne soit évalué. Il était prévu que le dédoublement de classes s'accompagne d'une inflexion des pratiques pédagogiques, afin de tirer pleinement parti d'un enseignement en effectif réduit. Or cette inflexion, au départ soutenue par des programmes de formation, semble aujourd'hui peu suivie par le ministère et diversement par les académies.

⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/leducation-prioritaire>

Au final, le pilotage national et local de la politique d'éducation prioritaire, quoique structuré, est aujourd'hui centré sur l'attribution et la gestion des moyens et, dans une moindre mesure, sur l'animation des réseaux. Les approches stratégique, pédagogique et évaluative sont beaucoup moins développées et peu centrées sur les élèves.

Les écarts de résultats entre les élèves de l'éducation prioritaire et les autres peinent à se résorber, alors même que le coût de cette politique n'a cessé de croître

L'objectif fixé à l'éducation prioritaire depuis 2006 est de réduire « à moins de 10 % » les écarts de niveau entre les élèves scolarisés en éducation prioritaire et les autres, sans abaisser le niveau général. Cet objectif n'a pas été atteint malgré le renforcement important des moyens. En effet, le coût de la politique d'éducation prioritaire a été multiplié, pour l'État, par 2,5 en près de 10 ans (1,1 M€ en 2014 ; 2,6 Md€ estimés en 2023), la contribution financière des collectivités territoriales ne pouvant être chiffrée, faute de données. Cette dernière est néanmoins très importante, ne serait-ce qu'en raison des investissements bâtimentaires nécessaires au dédoublement des classes.

Plébiscité par les enseignants comme par les familles, le dédoublement a amélioré le climat scolaire et l'attention consacrée aux élèves les plus en difficulté. Son effet sur la réussite des élèves est cependant plus nuancé. En effet, des progrès en mathématiques et, de façon plus modeste, en lecture et écriture, mesurables à court terme, semblent s'estomper à l'entrée au collège. Le dédoublement en tant que tel, appliqué à l'ensemble des matières traitées en classe avec un plafond de 12 élèves, devrait être remis en question, au profit d'une réflexion plus globale large sur les effectifs et les pratiques professionnelles les plus adaptés à un contexte de baisse démographique (- 231 000 élèves entre 2017 et 2024 ; prévision de - 400 000 élèves d'ici 2028).

Une politique, aujourd'hui, complexe et peu lisible et qui ne répond pas à la diversité des besoins

Toute politique de zonage ou de labellisation comporte des effets de seuil et exige une actualisation régulière. La carte des quartiers prioritaires de la politique de la ville a ainsi été mise à jour en 2023. En revanche, la carte de l'éducation prioritaire, qui devait être revue tous les quatre ans, ne l'a pas été depuis dix ans, alors même que la pauvreté, les inégalités sociales et la ségrégation spatiale se sont accrues en France. À défaut de réviser la carte, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse a créé depuis 2018 des dispositifs additionnels, tels les contrats locaux d'accompagnement (CLA) et les territoires éducatifs ruraux (TER), dotés de moyens moindres pour tenter de traiter les situations dégradées d'établissements situés hors éducation prioritaire. Ces dispositifs, d'abord expérimentaux, ont été généralisés sans être évalués. L'ensemble apparaît désormais complexe, peu lisible, et peine à répondre à la diversité des besoins.

Réviser la carte de l'éducation prioritaire est devenu d'autant plus délicat que cette carte s'est figée sous l'effet des dédoublements mis en place (ayant souvent occasionné des travaux de réaménagement dans les écoles) et des avantages indemnitaires associés à l'exercice l'enseignement en REP+.

En effet, la prise en compte des seules caractéristiques du collège pour la labellisation des écoles du même secteur a conduit à laisser de côté environ 500 écoles au public plus fragile que leur collège de secteur, ou au contraire à intégrer à l'éducation prioritaire des écoles qui ne le nécessitaient pas. La carte des REP+, assez stable, recoupe à 93 % celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou de leur immédiate proximité⁷, mais celle des REP, plus mouvante et prenant mal en compte la dispersion sociale, apparaît aujourd'hui en décalage avec les réalités territoriales : des écoles et collèges aux indicateurs désormais dégradés figurent en dehors de la carte quand d'autres, situés dans des quartiers gentrifiés, bénéficient de moyens superflus.

Au regard des carences mises en évidence, il s'agit de revoir la logique d'action de la politique d'éducation prioritaire. Une première étape pourrait consister à actualiser la carte de l'éducation prioritaire à partir d'un indicateur socio-économique révisé, permettant de disposer d'une information fiable et directe concernant l'ensemble des établissements scolaires, écoles maternelles et élémentaires intégrées dans ce dispositif. Il serait également pertinent de réviser les mécanismes d'allocation des ressources afin d'introduire davantage de progressivité dans la répartition des moyens et de réduire les effets de seuil.

Au final, l'éducation prioritaire apparaît aujourd'hui comme une politique publique qui segmente le service public de l'éducation, qui s'éloigne des objectifs initiaux en termes de réussite des élèves et aboutit à un système peu lisible et peu efficient. La non-actualisation de la carte, associée à une logique de moyens ayant pris le pas sur les enjeux pédagogiques, amènent à un constat de rigidification et de non-adéquation grandissante de cette politique publique avec les besoins des élèves et des territoires. Si le principe d'équité, c'est-à-dire allouer davantage de moyens aux élèves qui en ont davantage besoin, doit rester central et n'a pas vocation à être remis en cause, il apparaît aujourd'hui nécessaire de repenser la manière de mettre en œuvre ce principe. Il conviendrait désormais de faire évoluer l'éducation prioritaire dans le cadre d'une réflexion plus globale qui doit conjuguer les efforts de différentes politiques publiques ciblant les objectifs de mixité, d'équité et d'accompagnement des publics vulnérables. Il apparaît également nécessaire d'évaluer de manière systématique l'efficacité de la dépense et de mettre en place des outils de suivi de la performance, notamment en matière de réussite scolaire et de parcours des élèves.

L'éducation prioritaire doit aujourd'hui être incluse dans une logique d'action plus globale, plus efficiente et davantage intégrée, au service de la réussite des élèves. C'est pourquoi la Cour préconise que cette politique puisse être réformée, sans délai, en tenant compte des orientations suivantes :

- Orientation n°1 : Mettre en cohérence l'ensemble des moyens concourant à la mixité sociale et à l'égalité des chances, au sein même de la politique scolaire de l'éducation nationale, tout en veillant à une bonne adéquation avec l'action des autres acteurs (politique de la ville, secteur médico-social, etc.) ;
- Orientation n°2 : Simplifier les mécanismes d'allocation des moyens pour permettre une meilleure lisibilité et davantage de progressivité dans la mise en œuvre de cette politique tout en veillant à faire évoluer les pratiques professionnelles au bénéfice de la réussite des élèves.

⁷ En 2024, en métropole, 63 % des collèges REP+ sont dans un QPV, 93 % des collèges REP+ sont en QPV ou à moins de 300 mètres d'un QPV 2024 et 99 % des collèges REP+ sont en QPV ou à moins de 1 000 mètres.

Introduction

La France fait partie des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans lesquels le niveau scolaire des élèves défavorisés est en baisse depuis vingt ans et les inégalités sociales pèsent le plus sur les destins scolaires. À l'entrée en classe de sixième, les performances des élèves en français et en mathématiques apparaissent directement corrélées à l'indice de position sociale de leurs parents. À 15 ans, les compétences des élèves français sont davantage liées au milieu social que dans le reste des pays de l'OCDE⁸.

En France, des écarts de résultats particulièrement marqués entre élèves favorisés et défavorisés

Tous les trois ans depuis 2000, sous l'égide de l'OCDE, le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) évalue à l'âge de 15 ans les compétences en culture mathématique, en compréhension de l'écrit et en culture scientifique.

Les résultats de la France ont fortement baissé entre 2012 et 2022. En 2012, le score moyen de la France était de 495, la moyenne de l'OCDE se situant alors à 494. Le score moyen de la France est resté stable entre 2012 et 2018, puis a baissé de 21,5 points entre 2018 et 2022 alors que la baisse moyenne observée par les pays de l'OCDE a été moindre, de l'ordre de 14,6 points.

Afin d'identifier le contexte d'apprentissage des élèves, PISA construit un indice de statut économique, social et culturel (SESC) à partir des informations déclarées par les élèves sur le niveau d'éducation de leurs parents, leur profession et sur l'accès du foyer à la culture et à diverses ressources matérielles. En France, les élèves déclarent un niveau socio-économique et culturel global dans la moyenne des pays de l'OCDE. Cependant, la France est l'un des pays de l'OCDE où la différence de résultats entre les élèves favorisés et les élèves défavorisés est la plus marquée (112,5 points d'écart de score en culture mathématique en France contre 93,5 pour la moyenne de l'OCDE, en 2022). Néanmoins l'écart à la moyenne se réduit. En 2012, cet écart était de 120,9 points pour la France et de 92 points en moyenne dans l'OCDE.

Pourtant, la France mène sans discontinuité depuis 1981, sous l'impulsion première du ministre de l'éducation Alain Savary, une politique d'éducation prioritaire, en partie inspirée par les politiques d'éducation compensatoires nées aux Etats-Unis au milieu des années 1960, dans un contexte de massification de l'enseignement et de persistance des inégalités. Déroutant au principe strict d'égalité devant les services publics, entendu jusqu'alors comme un principe d'indifférenciation, cette politique novatrice en France, contemporaine de la politique de la ville, entend « donner plus à ceux qui ont moins », selon un principe d'équité⁹ (cf. annexe n° 2).

⁸ OCDE, Résultats de l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) 2022, décembre 2023 : [PISA 2022 Results \(Volume I\) | OECD](#).

⁹ Conseil d'État, rapport public *Sur le principe d'égalité*, 1996.

L'éducation prioritaire vise à « *corriger l'inégalité par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* » et à « *subordonner l'augmentation des moyens à leur rendement escompté en termes de démocratisation de la formation scolaire* »¹⁰. Pour compenser les difficultés sociales et scolaires sur-représentées dans certaines zones et améliorer les résultats des élèves concernés, le « sur-encadrement » administratif et pédagogique des élèves a été privilégié jusqu'à ce jour. L'ambition initiale était que les établissements de l'éducation prioritaire deviennent un laboratoire d'innovation pédagogique et s'ouvrent sur la cité en renforçant leur collaboration avec les familles, les associations et les collectivités territoriales.

À la rentrée 1982, 363 zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont été définies en France, scolarisant 8,3 % des écoliers, 10,2 % des collégiens et 8,2 % des lycéens. Ces zones ont été conçues comme transitoires. En effet, le ministère précisait qu'il « *serait peu souhaitable d'envisager une assistance permanente qui risquerait d'aboutir à la constitution de ghettos scolaires* »¹¹. Pourtant, la politique d'éducation prioritaire est conduite depuis près de 45 ans. Au gré de relances successives (1990, 1999, 2006, 2015), son périmètre a doublé. En 2024, un écolier et un collégien du secteur public sur cinq (21 %, soit plus de 1,7 millions d'élèves, encadrés par 24,5 % du total des enseignants) sont scolarisés dans les 1 093 réseaux de l'éducation prioritaire.

Depuis 1999, chaque réseau est composé d'un collège « tête de réseau » et des écoles du même secteur scolaire afin que ces structures « *mutualisent leurs ressources pédagogiques et éducatives ainsi que leurs innovations au service de la réussite scolaire des élèves* »¹². Depuis 2006, deux niveaux de réseaux sont distingués.

La dernière relance, appelée « *refondation de l'éducation prioritaire* » et intervenue à la rentrée 2015¹³, a sensiblement redéfini le périmètre de l'éducation prioritaire à partir d'un indice social unique, agrégeant le taux d'élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées, le taux de boursiers, le taux d'élèves résidant dans (ou à moins de 300 mètres) d'un quartier prioritaire de la ville, le taux d'élèves en retard à l'entrée en classe de sixième. La refondation a réaffirmé le rôle du collège comme tête de réseau, et entamé une concentration de moyens, en particulier humains, sur un noyau dur d'établissements concentrant les difficultés. Depuis cette date, 731 réseaux d'éducation prioritaire (REP) forment un second cercle autour d'un premier cercle de 362 réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+), où le personnel dispose de primes spécifiques plus avantageuses et les enseignants de temps libéré pour le travail collaboratif et la formation.

Réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, le présent rapport vise à dresser le bilan de la politique d'éducation prioritaire en France métropolitaine conduite depuis 2015 et à mesurer son efficacité. L'enquête quantitative et qualitative menée au plan national

¹⁰ Circulaire n°81-238 du 1^{er} juillet 1981.

¹¹ Circulaire n°81-536 du 28 décembre 1981.

¹² Circulaire n°99-007 du 20 janvier 1999.

¹³ À la suite notamment du rapport du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et du ministère de l'éducation nationale : La refondation de l'éducation prioritaire, mai 2014.

s'appuie également sur des visites de terrain effectuées dans les départements de l'Hérault, de la Seine Saint-Denis et de la Somme.

Ces travaux s'inscrivent dans la continuité de l'évaluation de l'éducation prioritaire menée par la Cour des comptes en 2018, mais aussi de ses récents travaux portant sur les sujets du système éducatif des académies ultramarines, de la scolarisation des élèves allophones et des élèves en situation de handicap¹⁴, qui ne sont pas traités ici en tant que tels.

Le rapport examine au plan national, la refondation de la politique d'éducation prioritaire depuis 2015, accompagnée de moyens conséquents et de mesures ayant rigidifié sa gestion (I), au plan local, une gestion par les moyens qui peine à répondre à la diversité des besoins (II) et les impacts limités de ces mesures sur la réussite des élèves (III).

¹⁴ L'éducation prioritaire ; Le système éducatif dans les académies ultramarines ; La scolarisation des élèves allophones ; L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap.

Chapitre I

Des mesures nationales ayant contribué à rigidifier la politique d'éducation prioritaire

En dépit de plusieurs relances ayant modifié son périmètre et ses instruments, la politique d'éducation prioritaire apparaît stable dans sa visée compensatoire et dans sa logique de moyens : réduire les inégalités scolaires en privilégiant le surencadrement dans certaines zones concentrant les difficultés. Cette logique a franchi un nouveau cap depuis la refondation de 2015¹⁵. Les mesures au coût très significatif ont paradoxalement conduit à rigidifier la gestion de l'éducation prioritaire, mais aussi sa carte, dont l'actualisation est pourtant indispensable au vu des dynamiques socio-territoriales des dix dernières années.

Conscient de cette évolution, le ministère de l'éducation nationale a tenté de répondre aux besoins d'établissements situés hors éducation prioritaire par l'expérimentation de nouveaux dispositifs, créant ainsi un empilement peu lisible. L'articulation et le pilotage national de l'ensemble paraît aujourd'hui largement perfectible compte tenu du coût de cette politique.

I - Des évolutions significatives intervenues depuis dix ans

Dans la période récente, l'éducation prioritaire a fait l'objet de plusieurs rapports¹⁶ qui en ont montré les limites. L'évaluation conduite par la Cour des comptes en 2018 appelait ainsi à améliorer le suivi de la performance de cette politique, à éviter la dispersion des moyens, en concentrant les efforts sur les établissements les plus en difficulté et sur le premier degré, à réduire les effectifs des classes et à encourager la mixité. Ces recommandations ont été en partie mises en œuvre.

¹⁵ À la suite notamment du rapport du SGMAP et du MENJ, *La refondation de l'éducation prioritaire*, mai 2014 : [154000329.pdf \(vie-publique.fr\)](#).

¹⁶ Notamment le rapport d'information de l'Assemblée nationale, n°1524, déposé le 12 juillet 2023.

A - Les limites déjà constatées d'une politique, ayant conduit à sa refondation

Dès 2004, la Cour des comptes portait un regard critique sur le découpage des zones d'éducation prioritaire (ZEP) et sur les leviers utilisés ainsi que les objectifs assignés aux équipes éducatives. Elle reconnaissait toutefois son incapacité, faute de données, à apprécier la valeur ajoutée de l'enseignement en ZEP¹⁷. Dans son rapport annuel de 2006¹⁸, la Cour relevait, en outre, l'absence de suivi précis des coûts de l'éducation prioritaire et l'inefficacité de certaines mesures. Parallèlement, en 2016, le rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire sur les inégalités scolaires¹⁹ soulignait la modestie des résultats de l'éducation prioritaire, en raison de l'élargissement du périmètre, de la dilution des moyens, mais aussi d'une faible mixité sociale, due à la ségrégation résidentielle et, dans une moindre mesure, à l'évitement d'établissements labellisés REP ou REP+ par les familles plus favorisées.

En 2018, la Cour a publié une évaluation sur la politique d'éducation prioritaire²⁰, couvrant la période 2006-2016. Son premier constat était que le ministère ne disposait ni d'instruments permettant un suivi précis des effets de la politique ni d'une connaissance suffisante du profil social et scolaire des élèves de primaire. Son deuxième constat était que l'éducation prioritaire ne parvenait pas à réduire les écarts de performance avec les collégiens scolarisés hors éducation prioritaire (ceux-ci étant de l'ordre de 20 à 35 % selon les disciplines et les années, soit bien en deçà de la cible fixée) et que les dispositifs déployés au collège ne résorbaient pas les inégalités très fortes de niveau scolaire, durablement acquises à l'entrée en classe de sixième. Le troisième constat était que la mixité sociale et scolaire marquait un recul, accentué par des phénomènes d'évitement des collèges labellisés éducation prioritaire, et rendait beaucoup plus ardu l'effort de resserrement des écarts de résultats. Le quatrième constat était que la réduction du nombre d'élèves par classe en éducation prioritaire était trop limitée pour être efficace et que le premier degré, pourtant décisif, bénéficiait de moins de moyens que le collège.

S'agissant des ressources humaines, la Cour établissait alors que les primes spécifiques à l'éducation prioritaire n'avaient abouti ni à attirer des enseignants plus expérimentés ni à stabiliser les équipes pédagogiques en place. Enfin, s'agissant du pilotage de la politique, la Cour relevait son renforcement au niveau national lors de la refondation de 2015, mais également son absence de déclinaison au niveau académique avec la même rigueur.

Six orientations étaient alors retenues par la Cour en 2018 : d'abord, fortifier l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation des réseaux REP+ ; doter l'éducation prioritaire d'outils d'évaluation plus performants ; concentrer l'action publique sur le premier degré en mobilisant les leviers à fort rendement ; par ailleurs, ajuster la gestion des enseignants aux besoins de l'éducation prioritaire ; en outre, revoir le processus d'identification des bénéficiaires et réviser les mécanismes d'allocation des ressources ; enfin, favoriser la mixité scolaire en renouvelant les mécanismes d'affectation des élèves.

¹⁷ Référé La politique d'éducation prioritaire : suites (ccomptes.fr), décembre 2004.

¹⁸ Le rapport public annuel 2006 | Cour des comptes (ccomptes.fr).

¹⁹ CNESCO, *Rapport Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?* septembre 2016 : Inégalités sociales et migratoires à l'école - Cnesco.

²⁰ L'éducation prioritaire | Cour des comptes (ccomptes.fr)

C'est sur la base de ces travaux et recommandations que la Cour a examiné le bilan et l'efficacité des mesures depuis mises en place.

B - En 2015, des objectifs étoffés et un effort ciblé sur l'éducation prioritaire renforcée

1 - Des objectifs et des indicateurs de performance précisés

La refondation de 2015 a visé l'amélioration des conditions d'exercice et d'apprentissage en éducation prioritaire et la promotion de l'innovation pédagogique. Les objectifs de l'éducation prioritaire ont été précisés, un référentiel pédagogique a été diffusé, le rôle du collège comme tête de réseau a été réaffirmé, une concentration de moyens sur le noyau dur des réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+) a été entreprise.

Les finalités de l'éducation prioritaire, jusque-là définies par circulaires successives, ont été introduites dans le code de l'éducation : « *Le service public de l'éducation [...] contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. [...] Il veille également à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement. La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale. Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté, quelle qu'en soit l'origine, en particulier de santé, de bénéficier d'actions de soutien individualisé* »²¹

Des objectifs de mixité, d'inclusion et d'accompagnement individualisé se sont juxtaposés, sans pour autant s'imbriquer, à l'objectif, stable et resté central, de réduction des inégalités. Ce dernier a été doté d'indicateurs de performance, comme recommandé par la Cour²². La circulaire du 5 juin 2014 portant refondation de l'éducation prioritaire indique que cet objectif « *doit se traduire concrètement par une réduction à moins de 10 % des écarts entre les élèves scolarisés en éducation prioritaire et ceux scolarisés hors éducation prioritaire dans la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques sans que les résultats globaux ne baissent* ».

Depuis 2017, le programme budgétaire de la mission interministérielle Enseignement scolaire²³ détaille les indicateurs de résultats des objectifs de « *maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigible au terme de la scolarité primaire* » et de conduite du « *maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants* ». Ces indicateurs, calculés annuellement, sont différenciés selon que les élèves sont scolarisés ou non en éducation prioritaire, comme celui qui mesure la proportion d'élèves maîtrisant les « *langages pour penser et communiquer* » (français et mathématiques), désormais alimenté par des évaluations triennales standardisées en

²¹ Article L-111-1 du code de l'éducation modifié par la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, dite d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

²² Cour des comptes, rapport d'évaluation *L'éducation prioritaire*, 2018 : [Rapport thématique L'éducation prioritaire](#).

²³ Projet annuel de performance de la mission Enseignement scolaire, annexé au projet de loi de finances pour 2018.

fin de CE2, de sixième et de troisième. Comme le relevait déjà la Cour en 2018, apprécier l'évolution dans le temps des résultats des élèves de l'éducation prioritaire est difficile du fait des modifications de périmètre de cette politique, des cycles scolaires et des années de référence des évaluations standardisées (jusqu'en 2017, celles-ci étaient réalisées en fin de CE1, de CM2 et de troisième).

2 - Une amélioration de la rémunération et des conditions d'exercice en REP+

En 2015, des mesures ont également été prises pour améliorer « l'effet maître », faciliter le travail collectif et la formation, limiter le *turn-over* et la part de professionnels peu expérimentés en éducation prioritaire.

Les personnels de direction, administratifs, techniques, sociaux et de santé, les enseignants, conseillers principaux d'éducation, psychologues de l'éducation nationale exerçant dans les réseaux d'éducation prioritaire perçoivent des primes spécifiques. En 2015, l'indemnité pour les personnels exerçant en REP a été augmentée, et celles pour les personnels en REP+ a été doublée par rapport à l'ancienne prime ZEP dont le montant modeste (96 € bruts par mois) n'avait pas permis de fidéliser les équipes.

Ainsi, à la suite des revalorisations intervenues en 2018 et 2021, l'indemnité de sujétion s'élève à 1 734 € bruts par an, soit 114,5 € bruts par mois, pour les enseignants en REP. Pour les enseignants qui travaillent en REP+, c'est 5 114 € bruts par an, soit 426,17 € bruts par mois, plus une part modulable en fonction de l'investissement des équipes éducatives (234 €, 421 € ou 702 € bruts versés en juillet) : cela peut représenter jusqu'à 20 % de la rémunération d'un jeune enseignant en REP+. Depuis 2023²⁴, l'indemnité d'exercice en REP ou REP+ est étendue aux assistants d'éducation (AED), aux accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), aux conseillers pédagogiques de circonscription du premier degré, aux inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) du premier degré et aux inspecteurs d'académies-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) impliqués dans l'éducation prioritaire renforcée.

D'autres mesures favorables sont désormais associées à l'exercice professionnel en REP+. D'abord, le temps nécessaire au travail en équipe, en inter-degrés et à la formation a été pris en compte : 18 demi-journées libérées sur l'année pour les professeurs des écoles et 1h38 (pondération) pour les enseignants de collège²⁵. Ensuite, en termes de carrière, les fonctions exercées au moins cinq ans en éducation prioritaire sont valorisées *via* une bonification nationale du barème de mutation, particulièrement intéressante en REP+ et en quartier prioritaire de la ville (QPV)²⁶, qui peut être complétée par une bonification académique. Enfin,

²⁴ Suite à la décision du Conseil d'État du 12 avril 2022 : [Décision n° 452547 - Conseil d'État \(conseil-etat.fr\)](#).

²⁵ L'article 8 du décret n° 2014-940 précise les dispositions des obligations réglementaires de service (ORS) des enseignants du second degré exerçant dans les établissements les plus difficiles relevant de l'éducation prioritaire (REP+). L'heure de cours est affectée d'un coefficient de pondération de 1,1. Sur un service de 18 heures hebdomadaires, l'enseignant effectue 16,36 heures face à élèves, soit 16 heures et 22 minutes, ce qui représente 1 heure 38 de moins face aux élèves.

²⁶ Bonifications pour les mutations interdépartementales (ou permutations) dans le premier degré : 90 points après 5 années dans des écoles ou établissements classés exclusivement REP+ ou politique de la ville ; 45 points après 5 années dans des écoles ou établissements classés REP ou REP+. Bonifications de barème pour les mutations interacadémiques dans le second degré : 400 points après 5 années d'exercice en REP+ ou politique de la ville ; 200 points après 5 années d'exercice en REP.

pour amplifier « l'effet établissement », l'encadrement administratif et pédagogique a été renforcé, tout comme les moyens humains hors enseignement : personnels d'éducation, médico-sociaux et d'encadrement.

C - Le dédoublement de classes mis en place depuis 2017

La période suivant 2017 est marquée par le dédoublement progressif des classes de CP, CE1 et grande section de maternelle et par l'accent mis sur les dispositifs d'excellence.

La Cour a régulièrement recommandé de rééquilibrer l'effort budgétaire du ministère de l'éducation nationale en faveur du premier degré, déterminant dans la réussite des élèves. Le renforcement du taux d'encadrement en éducation prioritaire avait donné lieu en 2012 au dispositif « *Plus de maîtres que de classes* » en primaire qui permettait d'affecter des professeurs des écoles surnuméraires, à même d'appuyer leurs collègues, de façon souple, dans la prise en charge de certaines matières et/ou de petits groupes d'élèves.

Ce dispositif a cédé la place en 2017, sans être préalablement évalué, à la mesure de dédoublement de classes en éducation prioritaire, avec l'objectif que 100 % des élèves maîtrisent les enseignements fondamentaux à la sortie de l'école primaire. Le dédoublement des classes de CP a débuté à la rentrée 2017, suivi de celui des classes de CE1, puis de celui des grandes sections de maternelle en 2020. Le dédoublement a mobilisé 15 987 emplois (ETP) supplémentaires et généré un surcoût en emplois de près de 800 M€ par an. Il a accru la proportion des enseignants du premier degré affectés en éducation prioritaire, qui est passée de 21,7 % à la rentrée 2015 à 24,7 % à la rentrée 2022. Le dédoublement a en outre généré des travaux de réaménagement dans les écoles, dont le coût (ne pouvant être évalué, faute de pouvoir être individualisé dans les comptes publics locaux) a été porté par les collectivités territoriales.

Lors de sa mise en place, le dédoublement s'est accompagné d'actions de formation et de visites de classe par les inspecteurs. Plébiscité par les équipes, les familles et les élus, le dédoublement a désormais tendance à être considéré comme un acquis, indépendamment de l'inflexion des pratiques pédagogiques, qui est limitée, et des résultats (cf. chapitre III). Tout comme la hausse significative des primes REP+, le dédoublement complique tout projet de modification du périmètre de l'éducation prioritaire.

En complément de ces mesures, les dix dernières années ont été marquées par l'extension des dispositifs d'excellence, comme les cordées de la réussite et internats d'excellence, qui ciblent les élèves scolarisés en éducation prioritaire.

L'élargissement des « cordées de la réussite » et des « internats d'excellence »

Pour lutter contre l'autocensure des élèves et promouvoir un accès plus large à l'élite, le label « *Cordées de la réussite* » a été créé en 2008 afin de subventionner des associations de l'enseignement supérieur proposant des actions culturelles, de tutorat et d'information sur les filières et les métiers. Le dispositif, qui ciblait au départ les meilleurs élèves, a été élargi en 2016 aux élèves volontaires de l'enseignement général, technologique et professionnel. En 2024, 900 partenariats (« cordées ») sont noués entre plus de 800 établissements de l'enseignement supérieur ou lycées avec classes préparatoires (« têtes de cordée ») et 3 500 établissements scolaires du second degré « encordés ». 75 % des collèges en éducation prioritaire sont concernés. Ces chiffres en progression masquent dans certains cas des interventions isolées, n'ayant qu'un faible impact sur l'orientation des élèves. En outre, des disparités s'observent entre des établissements – situés en centre-ville ou à proximité des campus – surinvestis, et d'autres – moins accessibles ou localisés dans de plus petites villes – qui peinent à faire venir des intervenants extérieurs.

En 2009, dans le cadre du plan interministériel « Espoir Banlieues » (2008-2012), sont nés les « internats d'excellence », fruits d'un partenariat entre l'État, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et les collectivités, pour permettre « *à des collégiens, lycéens et étudiants motivés, ne bénéficiant pas d'un environnement propice aux études, d'exprimer tout leur potentiel et de réaliser le parcours scolaire correspondant* ». Le cadre comprend un accompagnement personnel et professionnel, une aide aux devoirs et une offre de pratiques sportives et culturelles. Il peut s'agir d'internats particuliers ou de places réservés à des élèves modestes dans des internats classiques, labellisés nationalement à partir d'un projet pédagogique et éducatif. Les internats d'excellence se sont développés rapidement (26 en 2011 ; 304 en 2024), avec une extrême diversité, reflet d'investissements et de stratégies variables selon les rectorats, régions et départements. La capacité d'accueil globale de 30 000 élèves n'est pas atteinte, principalement du fait d'une réticence des familles face au principe même de l'internat, dont le taux d'occupation national est inférieur à 80 %.

II - Des moyens renforcés, un pilotage national limité

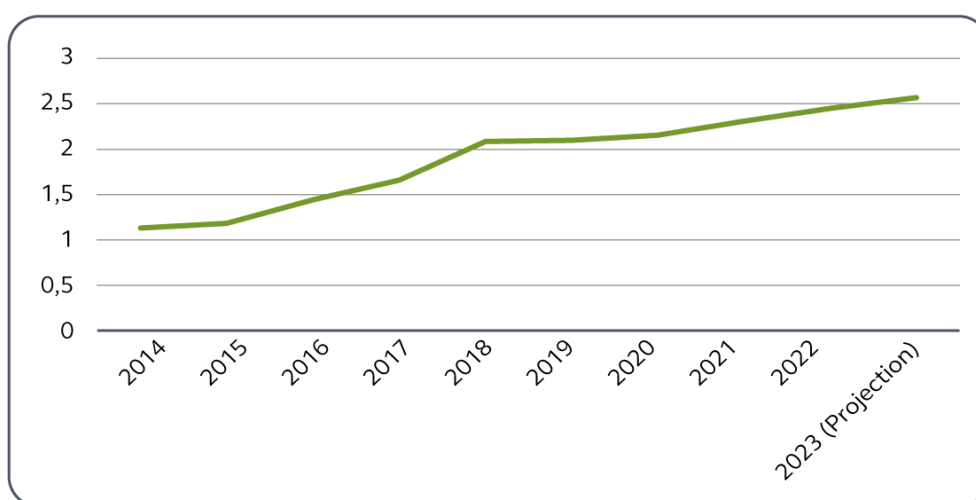
L'histoire de l'éducation prioritaire témoigne d'un portage politique à éclipses. La refondation de 2015 s'est caractérisée par un pilotage national fort et par une présentation du renforcement des moyens comme une condition nécessaire à l'évolution des pratiques pédagogiques. Dix ans plus tard, la Cour constate que la logique de moyens et le pilotage par les moyens ont prévalu sur l'accompagnement des mesures au profit des élèves. L'évaluation de la politique d'éducation prioritaire est rendue difficile par la mauvaise connaissance des flux financiers qu'elle induit. Certains résultent de décisions prises au niveau national, d'autres au niveau de l'établissement ou des échelons décentralisés de l'administration ; ceux qui proviennent des collectivités territoriales ne sont pas aujourd'hui comptabilisés, ce qui revient à minorer le coût de cette politique et sa hausse depuis dix ans.

A - Le coût des mesures spécifiques de l'éducation prioritaire pour le ministère de l'éducation nationale

L'éducation prioritaire mobilise des outils spécifiques qui génèrent une augmentation significative des coûts depuis la refondation de 2015. La Cour des comptes estimait en 2018, sur la base des données de 2016, le coût spécifique de l'éducation prioritaire à 1,4 Md€, dont

651 M€ pour les REP+, 725 M€ pour les REP et 24 M€ de coûts non ventilés. Du fait de la refondation de la politique, le coût spécifique de l'éducation prioritaire pour le ministère avait augmenté entre 2014 et 2016 de 310 M€. Or entre 2016 à 2022, ce coût a crû d'encore 1 Md€ supplémentaire : il est estimé par le ministère à 2,5 Md€ en 2022 et à 2,6 Md€ en 2023 (cf. graphique n°1). Il a donc été multiplié par 2,5 en moins de dix ans pour l'État.

Graphique n° 1 : évolution de la dépense du ministère de l'éducation nationale pour l'éducation prioritaire depuis 2014 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'éducation nationale

En 2023, le coût spécifique de l'éducation prioritaire résulte à 99,3 % des coûts salariaux des mesures propres à cette politique, qui constituent, pour l'essentiel, des dépenses rigides et qui se répartissent en deux catégories :

- le surencadrement des élèves qui se traduit par des renforts de personnels enseignants (premier et second degré) et non enseignants, et qui représente en 2022 près de 83 % du coût spécifique de l'éducation prioritaire (80 % en 2016). L'augmentation s'explique par le dédoublement de classes, qui génère un coût en emplois de près de 800 M€ par an ;
- les mesures en faveur de l'attractivité des métiers : temps de service consacré au travail en équipe (18 demi-journées dans le premier degré, pour un coût de 65,7 M€ en 2022, et pondération dans le second degré, pour 88,9 M€) ; régime indemnitaire favorable (primes spécifiques éducation prioritaire).

En 2015-2016, les indemnités spécifiques versées aux réseaux de l'éducation prioritaire (REP et REP+) représentaient plus de 200 M€, soit 15 % du total de la dépense. Le ministère de l'éducation nationale a indiqué à la Cour que ce montant a plus que doublé pour se porter, en 2023, à 483 M€ pensions comprises dont :

- 279 M€ sur le programme 140 (premier degré public) ;
- 170 M€ sur le programme 141 (second degré public) ;
- 34 M€ sur le programme 230 (vie scolaire) notamment au titre des personnels médicaux sociaux et des accompagnants des élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation qui interviennent en éducation prioritaire.

Cette progression s'explique par l'extension et la revalorisation de l'indemnité REP+. Le nombre de bénéficiaires a été multiplié par 2,7 entre 2015 et 2023. Les revalorisations des taux intervenues en septembre 2018, 2019 et 2021 et la création de parts modulables en juillet 2021 expliquent une augmentation de la dépense plus dynamique que l'évolution des effectifs éligibles. En 2023, le montant total des primes versées aux personnels affectés ou exerçant dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcés s'élève à 291 M€ pour 49 000 ETP concernés, dont 45 000 enseignants.

L'enveloppe cible totale allouée au titre de la revalorisation de l'indemnité REP+ était initialement évaluée à 166 M€ en année pleine, dans le cadre de la programmation budgétaire 2018-2022. Elle s'est en pratique traduite par des dépenses salariales supérieures de 20 % en moyenne chaque année (+ 19,5 M€ en 2018 ; + 58,6 M€ en 2019 ; + 39 M€ en 2020 ; + 8,3 M€ en 2021 ; + 40,3 M€ en 2022 ; + 26,6 M€ en 2023).

Cette politique de moyens s'est conjuguée, en 2015, avec une volonté d'infléchir les pratiques pédagogiques, *via* notamment des actions de formation qui ont depuis régressé. Les éléments de coût non salariaux, qui représentent seulement 0,7 % du coût spécifique de l'éducation prioritaire, concernent la formation des enseignants (7 M€ programmés en 2022, qui représentent 0,3 % du surcoût, contre 0,5 % en 2016, soit une part très résiduelle), les dispositifs particuliers, essentiellement à destination des élèves (cités éducatives et cordées de la réussite, pour un coût de 10,5 M€) ainsi que les crédits pédagogiques (1,3 M€).

Comme la Cour l'a déjà relevé²⁷, il serait souhaitable d'introduire dans les programmes budgétaires du ministère un indicateur mesurant la dépense de l'État par élève, décliné par niveau d'enseignement et en différenciant enseignement privé sous contrat et enseignement public et, au sein de ce dernier, éducation prioritaire renforcée, éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, données indispensables au suivi de cette politique.

B - Les coûts connexes pour le ministère de l'éducation nationale

L'ouverture des collèges en REP et REP+ de 8 heures à 18 heures, expérimenté en 2023-2024, vise la continuité éducative et l'articulation des temps scolaires, périscolaires (soutien, « devoirs faits ») et extra-scolaires (activités culturelles et sportives proposées avec les collectivités et associations partenaires). Un abondement de titre 2 (crédits de personnel) a été intégré par amendement en loi de finances initiale 2024 afin de financer les dispositifs « *devoirs faits* » et « *stages de réussite* » à l'appui de cet objectif.

Dans le programme budgétaire 230 – Vie de l'élève, des subventions sont allouées aux associations qui participent au dispositif « *devoirs faits* » (6,5 M€), organisé tout au long de l'année scolaire en dehors des cours, dans les collèges de l'éducation prioritaire, et aux dispositifs « *École ouverte* » et « *vacances apprenantes* » (19,9 M€) qui permettent l'accueil, pendant les congés scolaires ou certains mercredis et samedis, des élèves scolarisés en éducation prioritaire ou dans des zones rurales isolées.

Le fait que l'offre éducative spécialisée soit davantage représentée en éducation prioritaire pèse également. S'agissant de la prise en charge des situations de handicap ou de lacunes linguistiques ou scolaires importantes, les collèges de l'éducation prioritaire disposent plus

²⁷ Notes d'exécution budgétaire de la mission interministérielle enseignement scolaire, 2017-2023

souvent de sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), d'unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) et d'unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A) que les autres. En 2023-2024, seuls 16 % des collèges publics hors éducation prioritaire ont une UPE2A, quand 64 % des collèges REP+ et 42 % des collèges REP en proposent. Les collèges de l'éducation prioritaire sont beaucoup plus nombreux à avoir à la fois une SEGPA, une ULIS et une UPE2A. Cela concerne 19,8 % des collèges en REP+, 9,9 % des collèges en REP, mais seulement 2,7 % des collèges publics hors EP et 0,2 % des collèges privés²⁸.

En outre, les dispositifs de droit commun, comme l'éducation artistique et culturelle (co-pilotée par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de la culture), ciblent souvent l'éducation prioritaire.

C - Les coûts complémentaires de l'action éducative de la politique de la ville, mais aussi des collectivités territoriales

La politique de la ville contribue également à « *améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté* » selon l'agence nationale de la cohésion des territoires, avec pour indicateur l'évolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), et un budget total de 152 M€ en 2022.

En 2022, le programme de réussite éducative (PRE), instauré par la loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale afin d'offrir aux enfants les plus en difficulté le soutien d'une équipe pluridisciplinaire, est doté de 61,3 M€.

Le volet éducation des contrats de ville finance d'autres actions pour un montant de 80,9 M€. En 2022, les dépenses relatives au soutien (hors PRE) des élèves de QPV représentent 11,7 M€. Les crédits attribués aux cités éducatives (69,2 M€) sont en hausse par rapport à 2021, pour accompagner la troisième vague de labellisation, développer les pratiques culturelles (théâtre, lecture) et sportives et aider à l'orientation. Au total, entre 2019 et 2023, le financement des cités éducatives a été de 118 M€. Enfin, pour prévenir et lutter contre le décrochage scolaire et promouvoir les études supérieures, 9,8 M€ sont mobilisés, dont 3,9 M€ consacrés aux cordées de la réussite.

Le programme budgétaire 147 – *Politique de la ville* permet par ailleurs de cofinancer sur certains territoires des dispositifs portés par d'autres institutions tels que les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité ou bien encore les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Aux dépenses de l'État s'ajoutent celles des collectivités territoriales, qui financent de nombreux dispositifs éducatifs et périscolaires pour les élèves de l'éducation prioritaire. De plus, les collectivités sont en charge de la restauration et du bâti scolaire, ce dernier ayant dû être adapté au dédoublement de classes dans le premier degré. La participation spécifique des collectivités à l'éducation prioritaire n'est pas chiffrée. Leur participation globale à la dépense intérieure d'éducation (168,8 Md€ en 2021) est estimée à 22,8 % (38,4 Md€) contre 54,8 % (92,5 Md€) pour l'État, chiffres qui restent approximatifs.

²⁸ DEPP, Alexia Stefanou, *Synthèse* n°6, juillet 2022, mise à jour avril 2024 : [L'éducation prioritaire | Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse](#).

La refondation de 2015 s'était caractérisée par une démarche participative, par un cadrage national fort et par l'implication de tous les niveaux hiérarchiques. En 2024 le pilotage national se concentre essentiellement sur l'allocation et la gestion des moyens (financiers, ressources humaines, formation), puis sur l'animation de réseaux. Les dimensions stratégique, pédagogique et évaluative, visant à mesurer l'efficacité, l'efficience de la politique d'éducation prioritaire et son articulation avec le reste du système éducatif, sont réduites.

III - Une carte de l'éducation prioritaire, figée depuis 2015 et en décalage avec les dynamiques socio-démographiques

La refondation de 2015 a permis d'établir, sur la base de critères objectifs définis nationalement, une carte de l'éducation prioritaire non pas parfaite, mais plus juste, qui devait être réactualisée tous les quatre ans. Or l'entreprise, délicate, n'a pas été reconduite depuis dix ans, période de mutations rapides en France. Aussi, la carte de 2015 reflète mal les réalités socio-démographiques actuelles et ignore certains besoins, très divers en fonction des territoires.

A - La recherche d'une carte plus juste en 2015

Les critères, scolaires (pourcentage des élèves en retard en sixième, taux de décrochage au collège...) et sociaux (proportion de catégories socio-professionnelles défavorisées...), ayant façonné la carte de l'éducation prioritaire, ont d'abord été fournis de façon indicative, et laissés à l'appréciation des recteurs. Lors de la refondation, le périmètre de l'éducation prioritaire a été redéfini avec un souci d'objectivité. Un « indice social unique », construit par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), a été utilisé. Celui-ci agrégeait, au niveau du collège, les taux d'élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées, de boursiers (taux 3), d'élèves résidant dans ou à moins de 300 mètres d'une « zone urbaine sensible » (rebaptisé depuis « quartier prioritaire de la politique de la ville » – QPV), confirmant ainsi le critère urbain de cette politique, et d'élèves en retard à l'entrée en classe de sixième.

À partir de ces données, les recteurs ont conduit, d'octobre à décembre 2014, le dialogue local afin d'identifier les futurs collèges et écoles de l'éducation prioritaire. La carte théorique correspondant à ces critères nécessitait 350 réseaux entrants et 350 réseaux sortants. Or les contextes locaux n'ont permis de procéder qu'à 195 sorties et 206 entrées de réseaux. Ce mouvement n'a pas fait augmenter le nombre de collégiens concernés par l'éducation prioritaire, qui se situe autour de 500 000.

La refonte de la carte de l'éducation prioritaire s'est avérée délicate. À la crainte des parents et des élus de voir les moyens pédagogiques réduits s'est ajoutée la réticence des personnels à perdre les indemnités ZEP, mises en place en 1990 ; d'où la décision d'une mesure de sauvegarde : maintien des indemnités ZEP pendant trois ans et bonification du barème en vue d'une mutation académique²⁹.

²⁹ Bernard Lejeune, « La refondation de l'éducation prioritaire : orientations et révision de la carte, *Administration & Éducation* n°164, avril 2019.

Il était initialement envisagé de poursuivre l'évolution de la carte de l'éducation prioritaire sur plusieurs années pour être au plus proche des réalités territoriales, face au constat que la carte de 2014-2015 ne répondait pas pleinement aux besoins d'académies les plus déficitaires (Amiens, Guadeloupe, Lille, Réunion, Montpellier, Nancy-Metz) et que d'autres académies (Bordeaux, la Corse, Créteil, Dijon, Grenoble, Paris, Toulouse, Versailles) auraient pu faire sortir quelques réseaux. Or la carte n'a pas été revue depuis dix ans.

B - Une politique « prioritaire » destinée à un cinquième de la population scolaire, concentrée dans certaines académies

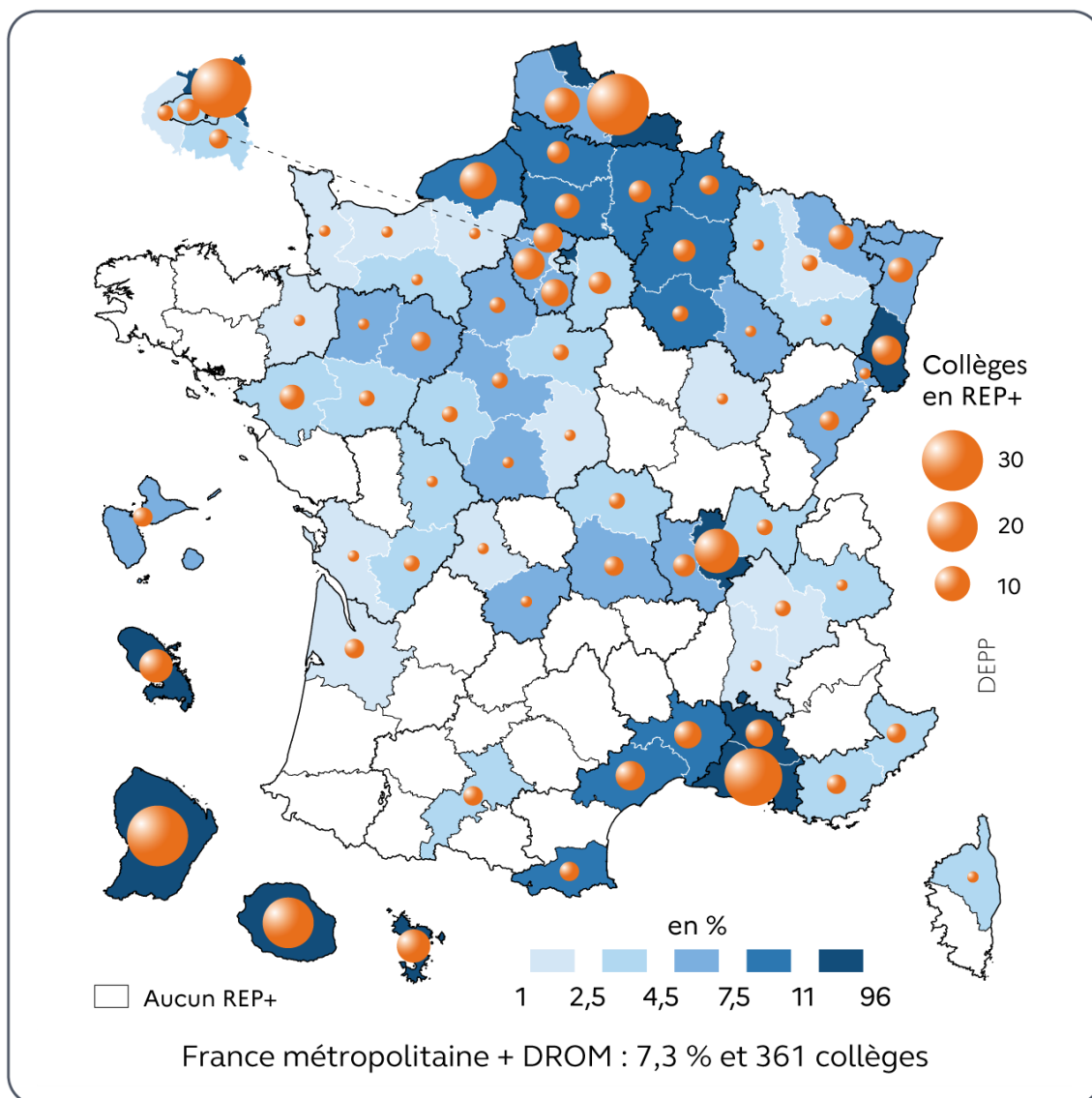
En amont de la refondation, le rapport d'évaluation final du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)³⁰ posait cette question, qui demeure d'actualité : « *est-ce qu'une politique est encore prioritaire quand elle concerne 20 % d'une population ?* ». Est-elle encore juste quand 70 % des élèves appartenant à des familles des catégories défavorisées sont scolarisés hors éducation prioritaire ?³¹

Les effectifs de l'éducation prioritaire sont répartis sur le territoire métropolitain de façon hétérogène. Près d'un tiers des élèves des Hauts-de-France sont scolarisés en éducation prioritaire, contre 7 % des élèves bretons. La répartition des REP+, où sont scolarisés 7,3 % des collégiens et 8,1% des écoliers du secteur public, est encore plus contrastée. Les trois départements métropolitains qui en comptent le plus sont le Nord, la Seine-Saint-Denis et les Bouches-du-Rhône. En Seine-Saint-Denis, 21,6 % de collégiens sont en REP+ (cf. carte n° 1). Au contraire, 31 départements, plutôt ruraux, n'ont aucun collège REP+ ; on ne compte plus que neuf REP ruraux, dont aucun n'est renforcé.

³⁰ SGMAP, *Refondation de la politique de l'éducation prioritaire, Rapport final de l'évaluation*, mai 2014.

³¹ Ariane Azéma et Pierre Mathiot, rapport de la mission « *Territoires et réussite* » remis au ministre de l'éducation, novembre 2019 : Rapport Mission Territoires et réussite | Ministère de l'Éducation Nationale.

Carte n° 1 : part de collégiens et nombre de collèges du secteur public en REP+, en 2022



Champ : France, public

Source : DEPP, Système d'information scolaire, L'état de l'école (fiche 6, l'éducation prioritaire)

C - Une carte ne reflétant pas les nouvelles réalités socio-démographiques

1 - Un accroissement des inégalités socio-économiques

De l'avis-même de ses concepteurs et de ses refondateurs, la politique d'éducation prioritaire ne peut être efficace dans la durée que si sa carte est régulièrement revue pour qu'elle reflète la réalité de la difficulté sociale et scolaire. En 2015, il était prévu d'actualiser la carte tous les quatre ans, ce qui n'a pas été le cas. Pourtant, le contexte est celui d'un accroissement des inégalités socio-économique et territoriales et de la ségrégation spatiale.

L'Insee a signalé une forte hausse des principaux indicateurs d'inégalités de niveau de vie intervenue en France métropolitaine à partir de 2021³². Le taux de pauvreté s'établit en 2022 à 14 %, parmi les plus hauts observés depuis les années 1990³³ ; les chômeurs, les familles monoparentales et les familles nombreuses, sur-représentés en éducation prioritaire, sont les plus touchés, respectivement à hauteur de 35 %, de 31 % et de 24 %.

La croissance démographique, atone, apparaît contrastée selon les territoires. Entre 2015 et 2021, la population française a augmenté deux fois plus rapidement dans l'espace urbain que dans l'espace rural (+ 0,4 % en moyenne contre + 0,2 %), même si l'aire rurale des pôles urbains connaît un solde migratoire positif. Les régions du Sud et de l'Ouest continuent d'attirer de nouvelles populations, en particulier l'Occitanie (+ 0,7 %). Entre 1995 et 2019, la proportion des personnes originaires d'un autre département a augmenté de 10 % dans l'Hérault³⁴, occasionnant la création de collèges et renforçant la part des élèves modestes.

Les dynamiques territoriales influent sur la composition des métropoles, des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et sur les opportunités économiques et résidentielles offertes à leurs habitants. Les QPV font face à un phénomène de paupérisation constante des populations qui remplacent celles qui ont pu s'en émanciper. La part du logement d'urgence s'y accroît. En outre, s'observe dans des centres-villes délaissés et dans le rural isolé une dissémination territoriale de la précarité et le développement d'une pauvreté « invisible ».

Si la concentration des difficultés sociales et scolaires est bien répertoriée par le ministère via la carte des collèges REP+ et la carte des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme (région parisienne, Hauts-de-France, Est, pourtour méditerranéen, outre-mer), la logique de zonage, par nature binaire, apparaît mal adaptée pour rendre compte de la difficulté sociale et scolaire dispersée ou en évolution³⁵. Les inégalités répertoriées par *l'Atlas des risques sociaux d'échec scolaire*, publié par le ministère de l'éducation nationale, dépassent les catégories usuelles centre-ville/quartiers, métropoles/périphérie, urbain/rural³⁶.

Par ailleurs, entre 2004 et 2019, la ségrégation spatiale, c'est-à-dire la séparation des groupes sociaux dans l'espace, s'est accrue dans 30 villes et s'est atténuée dans 15 autres. Elle est particulièrement forte à Marseille, Lille, Rouen, Tours, Le Havre, Mulhouse, Angers, Poitiers, Limoges, Nîmes, Avignon (cf. carte n° 2). L'ensemble des catégories de revenus réside dans des quartiers de moins en moins mixtes³⁷.

³² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8216285>

³³ Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. En 2022, il correspond à un revenu disponible mensuel de 1 216 € pour une personne seule, de 1 824 € pour un couple sans enfant, auxquels il faut ajouter 365 € pour chaque enfant de moins de 14 ans et 608 € pour les autres personnes (Insee).

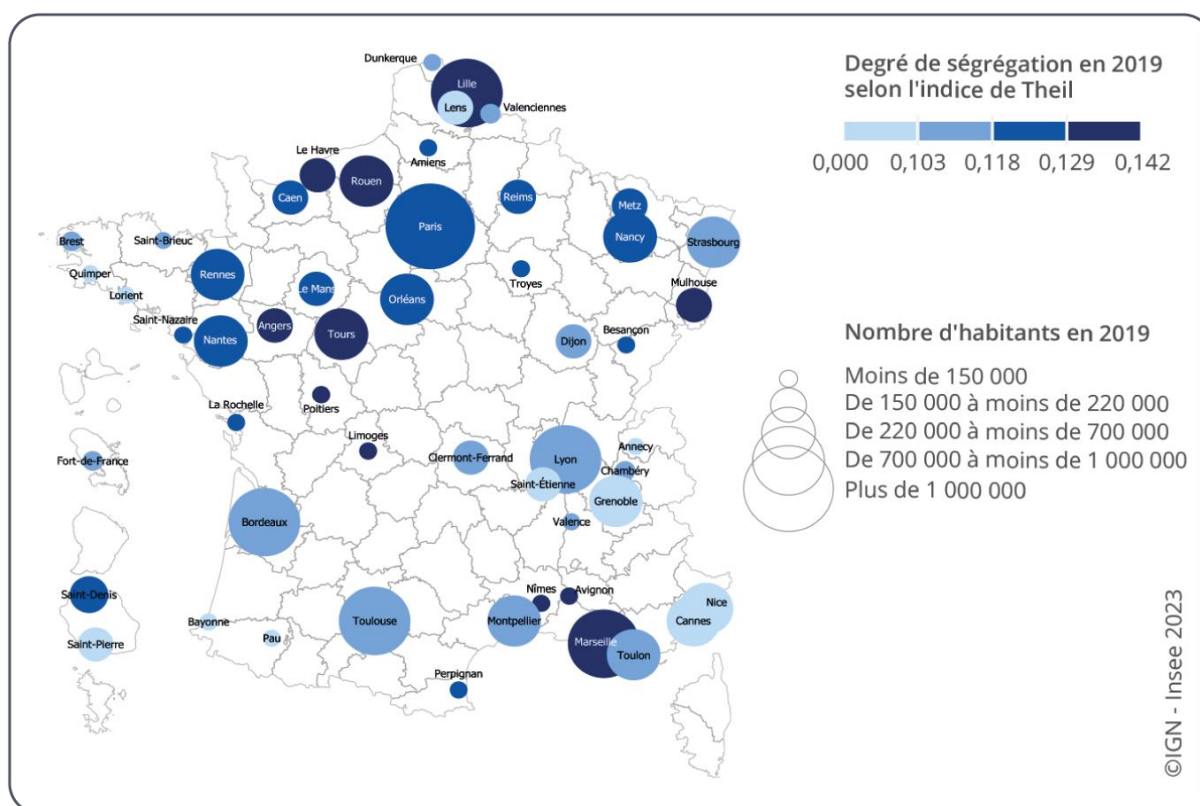
³⁴ Entre 2015 et 2021, la croissance démographique est deux fois plus élevée dans l'espace urbain que dans le rural- Insee Focus - 316

³⁵ Ariane Azéma et Pierre Mathiot, *rapport de la mission Territoires et réussites*, 2019.

³⁶ DEPP/ Cereq, *L'Atlas académique des risques sociaux d'échec scolaire*, 2016 : https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/imported_files/document/Depp-cereq-2016-Atlas-academique-risques-sociaux-echec-scolaire-introduction_625101.pdf.

³⁷ *En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes - Insee Analyses - 79*

Carte n° 2 : degré de ségrégation spatiale des 53 plus grandes villes françaises



Champ : France métropolitaine, Martinique et La Réunion ; personnes appartenant à des ménages fiscaux en logement ordinaire dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee, Filosofi 2019, Recensement de la population 2019

Cette ségrégation spatiale a d'évidentes répercussions sur la répartition sociale entre établissements, surtout dans les métropoles où l'offre scolaire, notamment privée, est large, comme le montre l'exemple de Paris et d'Angers, où l'évitement des collèges de secteur est massif³⁸. Au plan national, les enfants défavorisés ne représentent que 18,3 % des élèves des collèges de l'enseignement privé sous contrat contre 42,6 % dans l'enseignement public, sachant que l'écart de recrutement social moyen entre public et privé s'est accentué depuis 20 ans³⁹.

Au vu de ces évolutions, appliquer des critères équivalents à ceux de 2014 conduirait à mettre à jour la carte des REP+ et à modifier significativement la carte des REP. Le ministère de l'éducation nationale partage le constat de la nécessité d'actualiser la carte de l'éducation prioritaire et conduit des analyses en ce sens. Il indique par exemple que cinq collèges avec un indice de position sociale (IPS) supérieur à 110 sont classés en éducation prioritaire ; à l'inverse, seize collèges avec un IPS inférieur à 80 sont situés hors éducation prioritaire, dont le 104^{ème} collège qui présente un IPS le plus bas (70,5).

³⁸ Mixité sociale des collèges : Angers à l'heure de l'évitement généralisé (lemonde.fr)

³⁹ Voir : DEPP, Marine Guillerm, Olivier Monso, « Évolution de la mixité sociale des collèges », *Note d'Information* n° 2226, 2022. Voir aussi les travaux de l'économiste Nina Guyon : lorsque l'écart d'IPS moyen entre les collèges publics et privés sous contrat est de 10 points nationalement (101 versus 111), il est de 28 points à Marseille et de 30 points en Île-de-France.

2 - Une carte recouvrant en grande partie celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville

L'analyse du recouvrement des zonages de la politique de la ville avec ceux de l'éducation prioritaire montre que les concordances et discordances sont fortement liées aux indicateurs pris en compte pour déterminer les cartes concernées : le ministère de l'éducation nationale s'est toujours appuyé sur des indicateurs sociaux liés à la réussite scolaire (principalement les catégories socio-professionnelles défavorisées, les boursiers), tout en maintenant un critère de proximité d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Le ministère de la ville a, quant à lui, davantage travaillé sur la base d'indicateurs de revenus et d'emploi.

Lors de la refondation de 2015, le revenu médian du secteur avait été testé sans être retenu comme critère principal : intégrant tous les foyers fiscaux d'un quartier, dont les retraités et les personnes sans enfants, il ne constitue pas une photographie de la population scolaire. Toutefois, l'indice social unique utilisé en 2014 a permis de fiabiliser la carte des REP+ et de la faire converger avec la carte QPV : 99 % des collèges REP+ et 81,5 % des collèges REP sont situés à moins de 1 000 mètres. En revanche, 20,5 % des collèges hors REP sont situés à moins de 1 000 mètres d'un QPV. À la rentrée 2022, six collégiens sur dix résidant dans un QPV sont scolarisés en éducation prioritaire. À l'inverse, un peu plus d'un collégien sur dix n'habitant pas dans un QPV est scolarisé en éducation prioritaire.

La convergence des zonages rappelle que les difficultés scolaires des écoles et établissements sont liées à une concentration de difficultés sociales sur un territoire dont l'origine n'est pas scolaire : leur résolution ne relève pas que de l'action scolaire et nécessite une action publique cohérente et concertée sur un territoire.

3 - Une politique de mixité scolaire limitée à certains départements et établissements

En 2018, la Cour notait l'absence de la condition préalable à une politique d'éducation prioritaire efficace : une composition sociale et scolaire plus diverse⁴⁰. L'objectif de mixité sociale a été introduit par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 sur un mode incitatif et limité aux collèges. La circulaire d'application, publiée seulement en janvier 2015, a confié l'initiative de cette politique aux départements, chargés de la sectorisation des collèges. Pour enclencher la dynamique, le ministère a alors lancé une expérimentation avec des départements volontaires⁴¹, qui étaient une dizaine en 2020.

La mixité sociale est mentionnée une seconde fois dans le code de l'éducation après l'adoption de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : « *L'autorité de l'État compétente en matière d'éducation veille, en lien avec les établissements scolaires publics et privés sous contrat et en concertation avec les collectivités territoriales, à l'amélioration de la mixité sociale au sein de ces établissements* »⁴². Les initiatives des quelques

⁴⁰ Rapport thématique L'éducation prioritaire, précité : orientation n° 6, favoriser la mixité scolaire en renouvelant les mécanismes d'affectation des élèves.

⁴¹ Choukri Ben Hayed, *La mixité sociale contre l'éducation prioritaire : la fabrique d'une fausse opposition*, Administration & Éducation 2019/4 (n° 164), pages 105 à 110, Association française des acteurs de l'éducation.

⁴² L'article 58 de la loi du 24 août 2021 complète l'article L. 111-1 du code de l'éducation par cet alinéa.

départements moteurs ont valeur d'exemple. En 2017, Paris et son académie ont expérimenté des « secteurs multi-collèges » dans les 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements en définissant des secteurs communs à plusieurs collèges géographiquement proches mais au recrutement social différent afin de rééquilibrer ce dernier⁴³. En 2023, la Haute-Garonne a signé une convention sur la mixité scolaire avec les services académiques pour pérenniser et développer un programme initié en 2017, ayant permis d'améliorer les résultats des élèves concernés.

Le programme mixité dans le département de la Haute-Garonne

Le conseil départemental de la Haute-Garonne a initié avec l'académie de Toulouse en 2017 un programme visant à favoriser la mixité sociale dans les collèges de l'agglomération toulousaine. Les élèves de CM2 relevant des secteurs de deux collèges du quartier du Mirail classés en REP + ont progressivement été affectés à leur entrée en sixième dans 11 établissements plus favorisés de l'agglomération. La décision a été prise de fermer le collège Raymond Badiou à la rentrée 2020 et le collège Bellefontaine à la rentrée 2022. En parallèle, deux nouveaux collèges (Saint-Simon et Guilhermy) ont été construits en frange de quartier dans des secteurs socialement mixtes et ont été ouverts en septembre 2022. La sectorisation de ces deux nouveaux collèges a fait l'objet d'une concertation citoyenne en 2021 : ils accueillent une partie des élèves du Mirail, une autre étant répartie dans sept collèges favorisés de Toulouse, accessibles grâce à des navettes gratuites.

Au total, en complément des moyens humains également déployés par le ministère de l'éducation nationale, le département a consacré 56 M€ à ce dispositif, dont 0,9 M€ par an en mesures d'accompagnement. En 2019, a été mise en place une incitation financière qui consiste à moduler la dotation de fonctionnement accordée par le département aux collèges en fonction de leur taux de mixité sociale.

En six ans, ont été constatés la hausse des taux de réussite au brevet des collèges des élèves concernés⁴⁴ et une plus forte orientation en seconde générale. La Haute-Garonne est premier département de France à avoir signé avec les services déconcentrés de l'éducation nationale, en juin 2023, une convention sur la mixité sociale à l'école, conduisant à pérenniser ce programme.

Ces exemples témoignent du levier que constituent les aménagements de « carte scolaire » (système d'affectation des élèves dans les établissements publics en fonction de leur domicile) pour accroître la mixité. Or ce levier est peu actionné, notamment car il peut susciter la réticence des familles. Le processus de carte scolaire, quoique cadré (instances, calendrier), ne repose pas nécessairement sur un diagnostic partagé entre l'État et les collectivités. De plus, il n'est pas systématiquement articulé à l'offre et à la sectorisation des collèges. Lorsqu'elles sont actées, les évolutions de la carte scolaire, sensibles politiquement, résultent principalement de contraintes telles que le schéma d'emploi académique, la démographie des élèves ou la rénovation du bâti, plus rarement d'un projet territorial⁴⁵.

⁴³ Voir le *bilan de l'expérimentation réalisé en 2021 par l'Institut des politiques publiques*, Julien Grenet et Youssef Souid.

⁴⁴ 63 % des élèves de la première promotion du collège Badiou de Toulouse à avoir bénéficié du dispositif de mixité sociale ont obtenu le DNB (contre 50 % auparavant) et un tiers a eu plus de 12 (contre 4,6 % des précédentes promotions de collégiens de Badiou), selon un bilan du dispositif mixité sociale présenté en 2021 par le département. En 2022, 54 % des élèves du programme mixité ont intégré une seconde générale. La mixité sociale dans les collèges | Haute-Garonne

⁴⁵ Françoise Cartron, rapport d'information n° 617, *Réguler la carte scolaire : pour une politique ambitieuse de mixité sociale - Sénat (senat.fr)*, commission culture, éducation et communication, juin 2012.

Identifiées comme un autre facteur de mixité et comme un argument concurrentiel vis-à-vis des familles favorisées, les classes bilangues, sections internationales et classes à horaires aménagés ont été récemment réactivées en faveur de l'éducation prioritaire. Ainsi, 43 sections internationales y ont été créées en 2022, 16 en 2023 et d'autres sont programmées d'ici 2027. Ainsi, une quarantaine de collèges de Seine-Saint-Denis (soit environ un tiers) verra leur offre de formation enrichie par la création de sections attractives, ainsi que leur accueil et leur palette d'activités élargis grâce au dispositif « 8 h-18 h »⁴⁶. Un observatoire de la mixité scolaire et de l'attractivité sera prochainement inauguré dans le département.

Ces sections attractives avaient été remises en cause par la réforme du collège de 2015, les fermetures (30 % des classes bilangues, par exemple) ont moins concerné l'éducation prioritaire. Aussi, en 2024, les collèges de l'éducation prioritaire sont un peu plus nombreux à avoir des sections linguistiques. Les classes à horaires aménagés (CHA), en particulier la CHA musique, sont très présentes dans les collèges de l'éducation prioritaire : 13,3 % des collèges REP+ et 13 % des collèges REP en ont une, contre 7,5 % des collèges publics hors éducation prioritaire. Les sections sportives sont également un peu plus fréquentes en éducation prioritaire ; les sections football y sont sur-représentées⁴⁷.

Le pari est de retenir ou de faire venir dans les collèges concernés de bons élèves et des familles plus favorisées. Le recrutement d'un collège étant fortement corrélé à son quartier d'implantation, l'efficacité du dispositif optionnel dépend de la mixité préexistante dans le secteur. Ainsi, dans certaines métropoles, l'implantation d'une option peut porter ses fruits, à l'instar de la cité scolaire Balzac (17^{ème} arrondissement de Paris), revitalisée par les sections internationales proposées de la sixième à la terminale. En cas d'implantation réussie, les lacunes toutefois identifiées par les équipes pédagogiques rencontrées sont l'aspiration des élèves moteurs hors des classes ordinaires, abaissant le niveau de ces dernières, et, en matière de mixité, des sections en vase clos se mélangeant peu au reste du collège.

Malgré ces initiatives intéressantes, la politique de mixité scolaire conduite en France apparaît modeste eu égard aux inégalités constatées.

IV - Des dispositifs additionnels en partie créés pour combler les manques de l'éducation prioritaire

À défaut de mettre à jour la carte de l'éducation prioritaire, et pour répondre aux besoins particuliers d'établissements situés en dehors, deux nouveaux dispositifs ont émergé : les contrats locaux d'accompagnement et les territoires éducatifs ruraux. Une autre « démarche », lancée avec le ministère chargé de la ville, les cités éducatives, institutionnalise le partenariat local que l'instauration de l'éducation prioritaire visait et que la refondation n'est pas parvenue à relancer.

⁴⁶ <https://eduscol.education.fr/4075/accueil-elargi-8h-18h>

⁴⁷ DEPP, Alexia Stefanou, *Synthèse* n° 6, juillet 2022, mise à jour avril 2024.

A - Les contrats locaux d'accompagnement : vers une allocation progressive des moyens

Depuis 2021, des contrats locaux d'accompagnement (CLA) d'une durée de trois ans ont été créés pour introduire plus de progressivité dans l'allocation des moyens et cibler des écoles et établissements qui, tout en ne relevant pas de l'éducation prioritaire, en sont socialement proches, ou rencontrent des difficultés conjoncturelles.

Après une expérimentation d'un an dans les académies d'Aix-Marseille, Lille et Nantes, le dispositif a été élargi en 2022 aux cinq académies ultramarines ainsi qu'à celles de Grenoble, Lyon, Montpellier, Orléans-Tours, Reims, Strasbourg et Versailles.

Le rapport de janvier 2022 de la mission de suivi des CLA de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)⁴⁸ constate des effets bénéfiques en matière de reconnaissance de l'engagement des personnels, de relance des dynamiques pédagogique et éducative et de prise en compte des enjeux propres à chaque école et établissement. Les contrats locaux apportent, en effet, des moyens supplémentaires qui favorisent une plus grande souplesse dans l'organisation du travail collectif (ex. : postes supplémentaires dans le premier degré), permettent une juste rémunération des engagements individuels (exemple : enveloppes d'indemnités de missions supplémentaires et d'heures supplémentaires à distribuer par les établissements) et financent des investissements nécessaires (crédits pédagogiques et fonds sociaux). Ce dispositif, qui repose sur un diagnostic partagé, permet d'objectiver les choix et la ventilation des moyens, et d'associer les équipes éducatives. Toutefois, dans de nombreux cas, la réflexion porte essentiellement sur la périphérie de la classe et peu sur les pratiques enseignantes et la prise en charge directe des difficultés des élèves. En outre, les établissements visités bénéficiant d'un CLA ont exprimé un sentiment de précarité du fait qu'il s'agisse d'une expérimentation de trois ans sans visibilité sur la suite et du fait que, durant la période du CLA, les moyens attribués par l'académie puisse fluctuer d'une année sur l'autre en fonction de contraintes de gestion.

B - Les territoires éducatifs ruraux : vers un traitement spécifique des enjeux de la ruralité

Les écoles et établissements ruraux relevant de l'éducation prioritaire sont de plus en plus rares et leurs difficultés apparaissent particulières : enclavement, manque d'offre culturelle, mobilité, orientation.

L'idée d'une action spécifique éclot dans les années 2010. À la suite des « conventions ruralité » initiées en 2014, jugées inabouties, manquant de visibilité et de cohérence⁴⁹, 23 « territoires éducatifs ruraux » (TER) ont été expérimentés à partir de 2021 dans les académies de Normandie, Nancy-Metz et Amiens, puis étendus. En 2024, le ministère a annoncé vouloir atteindre le nombre de 190 territoires, couvrant tous les départements, avec un budget annuel de 5,5 M€.

⁴⁸ <https://www.vie-publique.fr/rapport/284400-mise-en-place-des-contrats-locaux-d-accompagnement-cla-note-d-etape>

⁴⁹ <https://www.education.gouv.fr/rapport-sur-la-mise-en-oeuvre-des-conventions-ruralite-8954>

Chaque territoire repose sur un réseau constitué d'au moins un collège et des écoles rattachées, dans un bassin de vie. Son ambition est de mettre en synergie des dispositifs de droit commun et d'appels à projets en collaboration avec les collectivités territoriales, à l'instar des cités éducatives, mais sans les mêmes moyens : environ 90 000 € attribués pour trois ans à un territoire éducatif rural contre 1 M€ pour une cité éducative.

Deux des trois objectifs principaux de ce dispositif, tels que listés dans le cahier des charges, restent à atteindre. Certes, la « *mobilisation des partenaires* », notamment des collectivités territoriales, est bien engagée. Pour « *garantir aux jeunes ruraux un véritable pouvoir d'agir sur leur avenir* », il faudrait inscrire l'aide à l'orientation dans la durée du parcours de l'élève et éviter la dispersion des moyens⁵⁰. Enfin, pour être atteint, le troisième objectif, « *renforcer l'attractivité et la professionnalisation de l'école rurale* » exigerait de la part des académies la mise en place d'une gestion des ressources humaines de proximité et d'une plus-value à exercer en TER⁵¹.

Au sein de la plupart des académies, les postes situés dans les campagnes enclavées apparaissent aujourd'hui plus difficiles à pourvoir que ceux des REP+ qui sont assortis de primes et souvent situés dans des métropoles. Depuis 2021, le ministère de l'éducation déclare⁵² renforcer dans les territoires éducatifs ruraux l'offre éducative (langues, options, spécialités), les cordées de la réussite et encourager la mobilité, notamment *via* la création de 3 000 nouvelles places d'internat d'excellence ruraux destinés aux élèves de ces territoires à la rentrée 2024 pour un investissement de 40 M€ sur trois ans.

C - Les cités éducatives : vers une formalisation des partenariats et une mutualisation des moyens

La démarche partenariale, incluant la coordination de l'ensemble des acteurs éducatifs, sociaux, de l'orientation, de l'insertion de l'État et des collectivités territoriales au sein d'un même territoire ainsi que la mise en commun des moyens, figurait parmi les principes fondateurs de l'éducation prioritaire. Cette approche, quoique régulièrement réaffirmée, a modérément prospéré sur le terrain, confrontée à un empilement de dispositifs et à des logiques de guichet distinctes, voire concurrentes. Les dispositifs successifs, adossés à des circulaires plus ou moins ambitieuses (contrat éducatif local, projet éducatif local, projet éducatif de territoire), incitatives et donc non contraignantes, n'ont pas permis de répondre de façon concertée à la demande éducative qui ne cesse de croître.

⁵⁰ Le ministère de l'éducation nationale indique que l'accompagnement à l'orientation est une mesure générale qui s'inscrit dans l'organisation des enseignements de tous les élèves, de la cinquième à la terminale, dans le cadre du parcours *Avenir*. Au collège, 12 heures annuelles en quatrième et 36 heures annuelles en troisième consacrées à l'orientation sont prévues dans les emplois du temps, auxquelles s'ajoute le programme de découverte des métiers qui se met en place depuis 2022.

⁵¹ IGÉSR Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux | Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse, juillet 2021

⁵² En réponse à une question du Parlement au gouvernement, 13 décembre 2023 : <https://www.nosdeputes.fr/16/question/QE/11282>

La création des cités éducatives en 2018, issue du rapport sur le vivre-ensemble remis au Premier ministre par Jean-Louis Borloo en 2018⁵³, réactive le principe du partenariat et l'institutionnalise.

Portée par le ministère chargé de la ville et le ministère de l'éducation nationale, cette démarche partagée matérialise la convergence longtemps recherchée entre ces deux politiques et instaure un secrétariat permanent assuré à la fois par l'Agence nationale pour la cohésion de territoires (ANCT) et la direction générale de l'enseignement scolaire. Le label « *Cité éducative* » peut être attribué à un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), à la suite d'une candidature adressée par les services déconcentrés de l'État (rectorat et préfecture) et par une collectivité territoriale. Le label implique une contractualisation de trois ans renouvelables entre ces trois entités, mais aussi une gouvernance partagée, appelée « *troïka* ».

L'objectif est de construire un projet commun, fédérant les acteurs d'un quartier (écoles, collèges, services de la ville, du département, de la caisse d'allocation familiale (CAF), associations, parents...) pour la réussite des jeunes de 0 à 25 ans. Il s'agit en particulier de mettre en cohérence les dispositifs et les projets qui leur sont destinés et d'assurer une continuité éducative entre les temps scolaires, périscolaires, informels, et familiaux. Aux moyens mis en commun (de droit commun et, le cas échéant, de l'éducation prioritaire), viennent s'ajouter des financements complémentaires, dont le montant a atteint 118 millions d'euros entre 2019 et 2023. La cité éducative César Franck à Amiens a ainsi structuré quatre parcours thématiques (citoyen, culture, santé, avenir) de l'école au collège, en s'appuyant sur des partenariats privilégiés et en assurant une progression pédagogique et un adossement aux enseignements.

208 cités éducatives, couvrant 409 QPV (soit 27 % d'entre eux) ont déjà été labellisées lors de trois vagues en 2019, 2021 et 2022, au profit de 700 000 jeunes. Le label est en cours de renouvellement pour l'ensemble des 208 cités existantes. Par ailleurs, la généralisation progressive des cités éducatives à l'ensemble des QPV a été lancée au travers d'un appel à candidatures ouvert sur la période 2024-2025.

Les cités éducatives sont un exemple intéressant d'approche interministérielle et concertée avec les collectivités, que la Cour avait à plusieurs reprises recommandée⁵⁴ pour créer des synergies et éviter des ruptures de prise en charge des jeunes. Deux clés de succès sont identifiées. D'abord, un fort investissement des décideurs (préfet, directeur académique des services de l'éducation nationale, maire) et de leurs représentants, composant la « *troïka* », est indispensable pour établir un diagnostic, aligner les priorités, les modes d'action administratifs et incarner la cité éducative. Ensuite, des ressources suffisantes, dont la part a doublé depuis 2019, doivent être consacrées à l'ingénierie. Le profil et le positionnement des chefs de projet opérationnels et coordonnateurs de REP+ jouent sur la qualité, la mise en cohérence et la pérennité de l'offre éducative. S'agissant d'appels à projets, il existe en effet un risque de multiplier les interventions disjointes d'acteurs associatifs, obérant le temps des apprentissages sans renforcer ces derniers. En tenant compte des premières évaluations des cités éducatives⁵⁵, l'accent a depuis été mis sur la professionnalisation du réseau et des partenariats.

⁵³ <https://www.vie-publique.fr/rapport/37321-vivre-ensemble-vivre-en-grand-pour-une-reconciliation-nationale>

⁵⁴ L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville publiée en 2020 par la Cour des comptes relevait « la faible coordination entre l'Éducation nationale et les autres parties prenantes – collectivités, associations, familles – (qui) ne valorise pas le rôle central de l'éducation dans l'évolution « par le haut » des quartiers ».

⁵⁵ Voir en particulier : Injep, Tana Stromboni et Sonia Louhab, Rapport d'Évaluation nationale des cités éducatives. *Appropriation du programme en matière de continuité éducative, d'orientation-insertion et de place des familles*, mars 2024.

Les lacunes encore identifiées sur le terrain sont : un possible déséquilibre au profit d'un des acteurs de la « *troïka* » (selon les cas, de la direction de l'éducation de la ville en tant qu'employeur du chef de projet opérationnel, ou du principal de collège amené à favoriser ses propres projets plutôt que ceux des écoles et lycées) ; une moindre collaboration avec le département, la caisse d'assurance familiale (CAF), les acteurs de l'insertion, ce qui conduit souvent à laisser de côté des cibles des cités éducatives, les moins de trois ans et les plus de 15 ans ; une implication diverse des familles ; une faible articulation des financements de droit commun, conduisant à en demander de nouveaux ; une lisibilité insuffisante de la démarche ; une interrogation sur l'avenir des moyens des cités éducatives si elles se généralisent.

En conclusion, si ces trois nouvelles modalités de pilotage (cités éducatives, contrats locaux d'accompagnement et territoires éducatifs ruraux) répondent à des besoins non couverts, elles se surajoutent néanmoins au dispositif d'éducation prioritaire, donnant l'impression d'un *patchwork* plutôt que d'une politique d'éducation territorialisée concertée. De plus, contrats locaux d'accompagnement et territoires éducatifs ruraux ont été déployés sans évaluation publique des expérimentations préalables.

CONCLUSION

À la suite des différents travaux conduits par la Cour et depuis la refondation de 2015, un effort significatif a été accompli par le ministère de l'éducation nationale pour fidéliser les personnels et favoriser le travail collectif en éducation prioritaire renforcée, mais aussi pour améliorer les conditions d'exercice et d'apprentissage dans les écoles de l'éducation prioritaire, via les dédoublements de classes. La création des cités éducatives a récemment permis d'accroître la convergence avec la politique de la ville et de relancer la dynamique partenariale.

Néanmoins, la Cour observe que la logique de moyens a été privilégiée, sans que le pilotage national et l'évaluation n'apparaissent à la hauteur des investissements consentis et sans qu'une véritable politique de mixité n'y soit réellement associée. En outre, les mesures successives ont eu pour effet de rigidifier la gestion de l'éducation prioritaire et de rendre délicat tout aménagement de sa carte, alors même qu'une révision de celle-ci est nécessaire, au vu des mutations économiques, sociales et territoriales intervenues en France depuis dix ans.

Chapitre II

Une mise en œuvre locale qui peine à répondre à la diversité des besoins

Qualifié de « *central et de stratégique* »⁵⁶, le pilotage académique a évolué depuis la refondation de 2015. Davantage structuré et outillé, le déploiement de la politique publique à l'échelon déconcentré apparaît marqué par la prépondérance donnée aux enjeux de gestion des ressources humaines consacrées à l'éducation prioritaire.

L'objectif d'innovation pédagogique et de renforcement des pratiques collaboratives des enseignants a également bénéficié de moyens importants, notamment au travers des aménagements du temps de travail et des efforts en faveur de la formation continue en éducation prioritaire renforcée (REP+). Appliquées de manière variable, ces mesures engendrent des effets hétérogènes en termes de pratiques professionnelles et semblent aujourd'hui victimes d'une forme d'essoufflement.

Construite sur un mode d'action binaire et reposant sur des critères de labellisation imparfaits, la logique d'action territoriale de l'éducation prioritaire peine à répondre aux évolutions et à la grande diversité des situations territoriales. Peu souples dans leur mise en œuvre, créateurs d'effets de seuil importants et n'ayant que peu évolué depuis 2014, les mécanismes d'action de cette politique publique nécessitent d'être révisés et adaptés.

I - Un portage académique concentré sur la gestion des moyens humains

Le pilotage territorial s'est renforcé en dix ans mais reste majoritairement guidé par une logique de mise en œuvre opérationnelle, laissant de côté la dimension stratégique et prospective.

En complément des mesures avantageuses mises en place à l'échelle nationale en faveur des postes en éducation prioritaire, les académies ont développé des stratégies locales de gestion des moyens humains. Produisant des effets notables en matière d'amélioration de l'attractivité et la stabilité des équipes, notamment en REP+, ces mesures peuvent également créer des effets non souhaités.

⁵⁶ Impulsé par la circulaire de 2014 relative à la refondation de l'éducation prioritaire, ce pilotage a ensuite été détaillé et précisé par une nouvelle circulaire en 2017.

A - Un pilotage local davantage structuré mais toujours limité dans sa dimension stratégique

Le pilotage territorial de l'éducation prioritaire se décline à trois niveaux : académique, départemental et à l'échelle du réseau.

Impulsé par la circulaire de 2014 relative à la refondation de l'éducation prioritaire⁵⁷, ce pilotage a ensuite été détaillé et précisé par une nouvelle circulaire en 2017⁵⁸. Son architecture type est composée d'un référent académique placé auprès du recteur et d'un comité de pilotage. Le premier doit centrer particulièrement son action sur l'animation des réseaux, ce qui suppose d'accompagner les équipes de terrain (pilotes, coordonnateurs) grâce à des échanges et réunions et de créer les conditions pour assurer et évaluer les formations répondant aux besoins des équipes.

Le comité de pilotage doit, en théorie, se réunir deux ou trois fois par an, sous la présidence du recteur. Il s'agit de l'instance décisionnelle où sont présentées les priorités de l'éducation prioritaire, notamment en ce qui concerne les moyens alloués, la formation et le bilan des actions engagées.

Lors de l'évaluation menée en 2018⁵⁹, la Cour mettait en évidence des lacunes en matière de pilotage académique, mettant notamment en avant une mise en œuvre inégale des comités de pilotage et la faiblesse de la formalisation des plans d'actions ou axes stratégiques locaux. Quelques années plus tard, les investigations menées montrent un effort de structuration à l'échelle des académies visitées.

L'action des correspondants académiques apparaît riche et bien identifiée. Leur mission s'incarne, selon les cas, par une délégation ou une mission académique à l'éducation prioritaire ou encore par un centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire (CAREP). Les actions et ressources à destination des professionnels de terrain sont nombreuses : séminaires, journées d'accueil, lettres d'information, webinaires, guides pratiques, montrant une dynamique de soutien et d'animation en direction des réseaux et collectifs de travail de l'éducation prioritaire. Les rôles et missions des différents acteurs sont, dans la plupart des cas, définis par une lettre de cadrage.

Le pilotage stratégique apparaît, quant à lui, plus hétérogène. Certaines académies ont formalisé un plan d'action spécifique à l'éducation prioritaire à l'intérieur de leur projet académique. D'autres services déconcentrés focalisent davantage leur action sur des dispositifs en particulier, d'initiatives nationales ou locales, sans formalisation d'un référentiel global. La majorité des documents de travail se rattachant à l'éducation prioritaire relève davantage du registre de la note technique (présentation de données de gestion RH, répartition des moyens, etc.) que du document stratégique. La mise en œuvre d'un comité de pilotage consacré à l'éducation prioritaire n'est jamais mentionnée, les académies prônant davantage un portage transversal de cet enjeu par les instances généralistes. Des comités de pilotage départementaux sont parfois mis en place, sans que cela soit systématique.

⁵⁷ Circulaire n° 2014-077 du 4-6-2014 : refondation de l'éducation prioritaire.

⁵⁸ Circulaire n° 2017-090 du 3-5-2017 : pilotage de l'éducation prioritaire.

⁵⁹ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018.

Au final, le pilotage territorial apparaît largement guidé par une logique de mise en œuvre opérationnelle et de soutien aux équipes de terrain, qui s'est renforcée en dix ans. La dimension stratégique et prospective apparaît moins présente. Comme déjà évoqué par la Cour en 2018, le pilotage académique mériterait donc un effort supplémentaire de formalisation, par le biais notamment de référentiels locaux de l'éducation prioritaire, décrivant de manière précise la gouvernance et les grands objectifs territoriaux. Ce travail devrait s'accompagner de la réalisation systématique, sur une base annuelle, d'un bilan complet des actions et de l'utilisation des moyens afin de renforcer la visibilité collective des dispositifs mis en place.

Au niveau local, le réseau est devenu un outil de pilotage central mais reste confronté à des difficultés de coordination entre ses différents protagonistes.

B - La mise en place de stratégies académiques d'affectation des enseignants davantage qualitatives

L'instabilité et la faible expérience des équipes enseignantes a longtemps été un problème récurrent de l'éducation prioritaire. En effet, cette situation est vue comme créatrice d'inégalités de traitement, les élèves les plus en difficulté ne pouvant ainsi pas bénéficier du meilleur contexte d'apprentissage. Dans la lignée des recommandations de la Cour en 2018, de nombreuses mesures tendant à renforcer l'attractivité des postes en éducation prioritaire ont été mises en place à l'échelle nationale. En complément, les académies ont développé des stratégies locales tendant à améliorer leurs processus d'affectation et de recrutement en éducation prioritaire.

1 - La recherche d'une meilleure adéquation entre le poste et le profil

Les académies ont la possibilité d'adopter des procédures spécifiques afin d'améliorer l'adéquation entre le poste proposé et le profil de l'enseignant affecté, dans un objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Ces procédures peuvent concerner les mouvements nationaux, faisant appel à un vivier de candidats issus de l'ensemble du territoire, mais aussi les mouvements académique et départemental (aussi appelés intra-académique et intra-départemental), gérés localement. En complément des lignes directrices de gestion ministérielles, qui fixent les orientations générales de la politique du ministère en matière de promotion et de valorisation des parcours, sont édictées des lignes directrices de gestion académiques qui peuvent se décliner à l'échelle départementale.

a) Les bonifications éducation prioritaire

Dans le cadre du mouvement intra-académique, des systèmes de bonification éducation prioritaire peuvent être mis en place. Ainsi, dans l'académie de Montpellier, les candidats du second degré souhaitant muter en éducation prioritaire sont invités, depuis 2021, à passer un entretien leur permettant, en cas d'avis favorable, d'obtenir une bonification⁶⁰.

⁶⁰ La commission d'entretien est composée d'un chef d'établissement de REP ou de REP+ et d'un inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) référent. Depuis 2023, la bonification a été majorée à 700 points pour un vœu en REP et 900 pour un vœu en REP+.

Dans l'académie d'Amiens, depuis 2015, seules les affectations dans les établissements situés en éducation prioritaire ou relevant de la politique de la ville sont valorisées. Les candidats intéressés par des postes en REP+ doivent formuler des vœux précis d'établissements et déposer un dossier comprenant notamment un curriculum vitae et une lettre de motivation portant sur le poste sollicité et le projet de l'établissement. Les pièces déposées par le candidat sont transmises ensuite au chef d'établissement concerné ainsi qu'à l'inspecteur pédagogique référent pour avis. Le nombre de points obtenu dépend de la nature de l'avis (très favorable, favorable ou défavorable). Le système de bonification existe également à la sortie, c'est-à-dire lorsque l'enseignant demande à être muté dans un autre établissement.

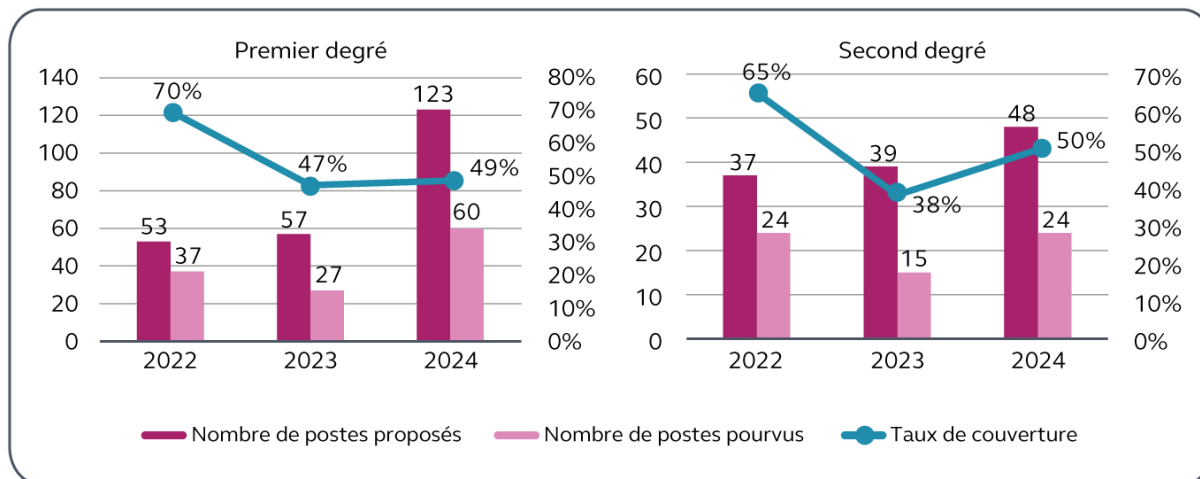
b) Le profilage des postes en éducation prioritaire

Dans le cadre des opérations de mobilité, les académies peuvent également avoir recours à des procédures dites « de profilage » des postes, par le biais du mouvement national PoP (postes à profil) ou *via* des procédures dites spécifiques (mouvement spécifique national⁶¹ ou poste à exigences particulières). Mis en place à titre expérimental depuis 2022, le mouvement national PoP s'adresse aux enseignants du premier et du second degré. L'objectif de ce dispositif est de proposer aux enseignants des postes qui requièrent des compétences, qualifications ou aptitudes particulières en lien avec le projet de l'école ou de l'établissement, les caractéristiques territoriales ou avec les missions du poste (ex. enseignement en langue régionale, en contexte rural isolé...). Chaque académie soumet annuellement une liste de postes à profil à la direction générale des ressources humaines, qui en vérifie la cohérence.

Dans le premier degré, le nombre de postes à profil fléchés vers l'éducation prioritaire est en progression, étant passé de 53 postes en 2022 à 123 postes en 2024. Bien que le nombre de candidatures fluctue d'une année à l'autre, le pourcentage de postes en REP pourvus, reste relativement stable entre 47 et 49 % en 2023 et 2024, bien que plus élevé en 2022, égal à 70 % (cf. graphique n° 2).

⁶¹ Un mouvement spécifique national est également ouvert pour des spécialités du second degré, listées de façon restrictive par un arrêté du ministre (enseignement en sections internationales, artistiques, en classes préparatoires aux grandes écoles, dans certains BTS) : les enseignants sont affectés par la DGRH du ministère après examen par l'inspection générale des dossiers de candidature.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de postes à profil proposés et pourvus en éducation prioritaire dans le cadre du mouvement dans le premier et second degré



Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le MEN/DGRH

Dans le second degré, le nombre de postes à profil fléchés en éducation prioritaire est également en progression à l'échelle nationale, passant de 37 postes proposés en 2022 à 48 en 2024. Le taux de couverture oscille entre 65 % (2022) et 50 % (2024), avec une baisse à 38 % en 2023. Bien qu'en augmentation ces dernières années, les postes PoP fléchés en éducation prioritaire représentent encore un volume faible.

Si le poste à profil apparaît comme un levier davantage mobilisé par les académies pour renforcer l'adéquation entre les profils des candidats et les besoins des établissements de l'éducation prioritaire, son cadre de déploiement est encore contraint. Les postes pouvant bénéficier d'une procédure de profilage sont limitativement énumérés. Le cas du département de l'Hérault, qui a été débouté par le tribunal administratif suite à son initiative de soumettre les emplois du dispositif « classe dédoublée » au CP et CE1 en REP et REP+ à une procédure de profilage⁶², l'illustre. Le juge administratif a estimé que les postes visés ne correspondent pas aux postes à exigence particulière ou aux postes à profil⁶³.

À ce jour, ces postes concernent majoritairement certaines fonctions, tels que les chefs d'établissement en collège REP+⁶⁴ et les directeurs d'écoles en REP+, les postes de

⁶² Dépêche AEF n° 710049, 3 avril 2024 : « En application des lignes directrices ministérielles de gestion, le directeur académique a obtenu la compétence de développer les postes spécifiques tendant à répondre aux besoins particuliers d'adéquation poste/enseignant et de s'assurer ainsi de la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves pour certains emplois notamment ceux relevant de contextes locaux. Il a dans ce cadre normatif rangé dans la catégorie des postes à exigence particulière, les emplois du dispositif "classe redoublée" en réseau d'éducation prioritaire ou en REP+ pour les classes de CP ou de CE1 ».

⁶³ Note de service n° 2017-168 du 6 novembre 2017 du directeur général de l'éducation nationale adressée notamment aux rectrices et recteurs d'académie et intitulée « Mobilité des personnes enseignants du premier degré - rentrée scolaire 2018 ».

⁶⁴ La mobilité des personnels de direction est gérée à l'échelle nationale, y compris sur poste profilé dont les modalités sont différentes de celles du mouvement général, tout en respectant un calendrier identique. Les IA-DASEN participent à la « sélection » des équipes de direction des collèges implantés en éducation prioritaire renforcée (REP+), ces postes correspondant à des postes à profil.

coordonnateurs de réseau ou encore les postes d'enseignants exerçant auprès d'enfants en situation de handicap. Ces derniers postes ne relèvent pas directement de l'éducation prioritaire mais sont souvent placés dans des établissements en relevant, du fait de la plus forte implantation des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) dans ces collèges⁶⁵. Il convient, de plus, de noter que la capacité à développer les recrutements sur des postes à profil en éducation prioritaire peut être corrélée à l'attractivité du territoire où se situe le poste proposé et aux moyens administratifs pouvant être déployés par les services déconcentrés.

Les postes à profil constituent une expérimentation intéressante en tant qu'alternative au mouvement fondé sur le barème de points, système plus rigide et impersonnel. Les spécificités de l'éducation prioritaire (besoins des élèves, priorité donnée à l'innovation pédagogique et au travail collectif) constituent un contexte particulièrement favorable à l'élargissement de ces modalités d'affectation. Comme déjà évoqué lors de précédents rapports de la Cour⁶⁶, cette liste pourrait être étendue à d'autres postes spécifiques de façon à favoriser le volontariat et à laisser davantage d'autonomie aux académies, en lien avec les chefs d'établissement, pour attirer des profils intéressés par des projets particuliers mis en place localement.

2 - Une amélioration de l'attractivité et de la stabilité des équipes

Un sondage réalisé pour la Cour en 2018 soulignait le déficit d'attractivité des collèges de l'éducation prioritaire aux yeux des enseignants : seuls 37 % des enseignants en REP+ jugeaient leur établissement attractif contre 42 % en REP et 69 % hors éducation prioritaire. Il était également démontré que la population enseignante y était moins expérimentée, notamment dans les académies de Créteil et d'Aix-Marseille (70 % des néo-titulaires étant affectés en éducation prioritaire). D'autre part, l'appel aux contractuels était important pour pourvoir les postes vacants en éducation prioritaire. En 2015, le taux de contractuels était ainsi de 12,5 % en REP+, de 7,8 % en REP et de 3,8 % hors éducation prioritaire.

Quelques années plus tard, la situation semble avoir évolué. À l'échelon national, d'après la note de synthèse de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale (DEPP)⁶⁷, il apparaît que les établissements en éducation prioritaire accueillent relativement plus de jeunes enseignants que les autres établissements et davantage d'enseignants contractuels. En novembre 2023, les enseignants non-titulaires affectés en REP ou REP+ représentent 35 % des enseignants, alors que ce chiffre est de 25 % dans l'ensemble du premier degré public. Dans les collèges de l'éducation prioritaire, ils sont également 35 % de non-titulaires, pour un taux général de 24 % dans l'ensemble des collèges. L'âge médian des enseignants en éducation prioritaire se situe autour de 40 ans, alors qu'il est de 44 ans hors éducation prioritaire dans le premier degré et de 46 ans dans les collèges. Un écart apparaît également concernant l'ancienneté des enseignants au sein du même établissement, les personnels hors éducation prioritaire étant plus stables.

Cependant, ces chiffres sont ceux de l'éducation prioritaire au global, le ministère n'ayant pas fourni les données permettant de différencier la situation en REP et REP+. De plus, depuis

⁶⁵ 74 % des collèges REP+ et 71 % des collèges REP ont une ULIS, contre 63 % des collèges hors éducation prioritaire. DEPP, Note sur l'éducation prioritaire, 6 juillet 2022 (mise à jour en avril 2024).

⁶⁶ Voir les recommandations des rapports de la Cour des comptes : *Gérer les enseignants autrement*, rapport public thématique, octobre 2017 ; *L'éducation prioritaire*, rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018.

⁶⁷ DEPP, Alexia Stefanou, *Synthèse n°6*, juillet 2022, mise à jour avril 2024 : [L'éducation prioritaire | Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse](#).

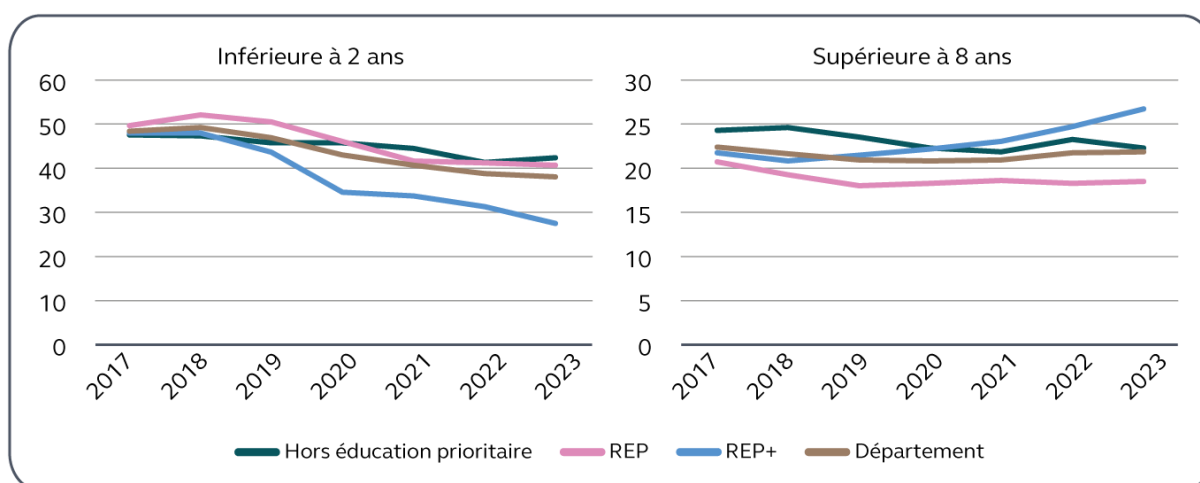
2006-2007, les départs à la retraite et le recours aux enseignants contractuels, plus volatils que les titulaires, ont progressé. Une analyse plus fine de l'impact de la revalorisation sur les vœux de mutation, le niveau d'expérience et la fidélisation des enseignants en REP+ apparaît donc indispensable.

Au niveau local, se dégage le constat d'un renforcement de l'attractivité des postes en éducation prioritaire. Cet effet apparaît particulièrement marqué en REP+. En effet, toutes les académies interrogées ont fait part de changements structurels notables dans le profil et les parcours des équipes enseignantes en éducation prioritaire, sous l'effet cumulé des mesures de revalorisation nationales et des stratégies locales d'affectation et de recrutement.

Deux exemples territoriaux permettent d'illustrer ce constat : la Seine-Saint-Denis (académie de Créteil), peu attractive et déficitaire en enseignants, et bénéficiant de mesures complémentaires en faveur des agents publics⁶⁸, et l'académie de Montpellier, attractive.

En Seine-Saint-Denis, la part des enseignants avec une ancienneté dans l'école inférieure à deux ans a reculé sur toute la période 2017-2023. C'est en REP+ qu'elle est maintenant la moins importante et qu'elle a le plus baissé de 2017 à 2023 (-20 points contre 8 points en REP ou hors éducation prioritaire). C'est aussi en REP+ que la part des enseignants les plus expérimentés est aujourd'hui la plus élevée : 26,7 % ont plus de huit ans d'ancienneté, contre 22,5 % hors éducation prioritaire et 18,9 % en REP en 2023 (cf. graphiques n° 3 et 4).

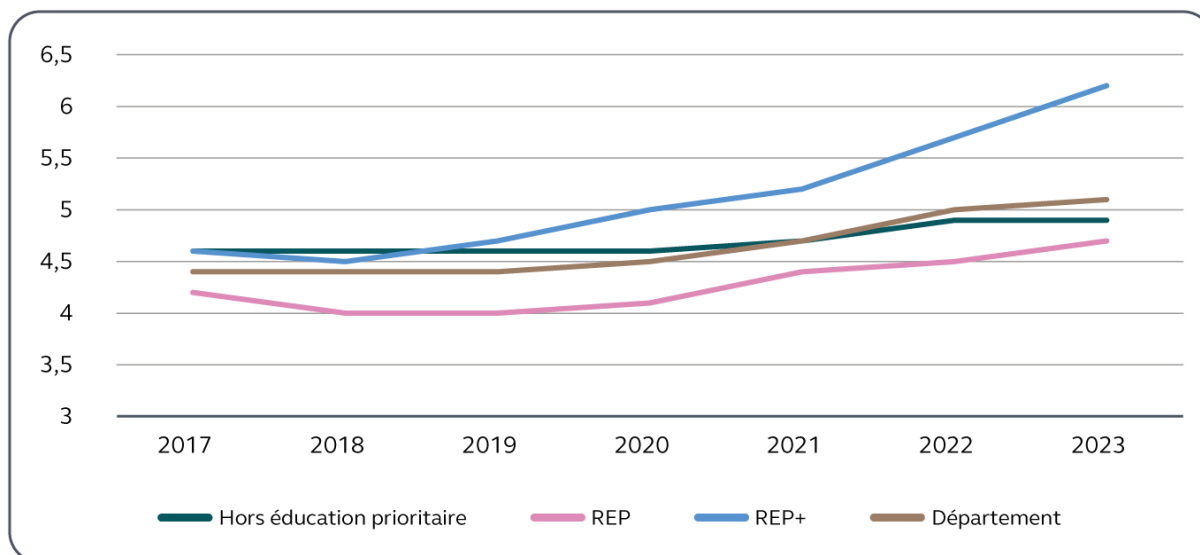
Graphique n° 3 : évolution de la part des enseignants avec une ancienneté d'affectation dans l'école inférieure à 2 ans (gauche) et supérieure à 8 ans (droite), Seine-Saint-Denis, 2017-2023



Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la DSDEN 93

⁶⁸ En complément, a été instaurée en 2020 une prime de fidélisation versée à l'ensemble des agents publics qui auront exercé, durant cinq années consécutives, leurs fonctions dans le ressort du département de la Seine-Saint-Denis. D'un montant de 10 000 € versé en une seule fois au terme de ces cinq années de service, cette prime vise à accompagner la transformation de ce département dans les dix ans qui viennent par un renforcement des capacités du service public. Près de 40 000 emplois sont concernés par ce dispositif.

Graphique n° 4 : évolution de l'ancienneté moyenne des enseignants du premier degré, Seine-Saint-Denis, 2017-2023 (en année)



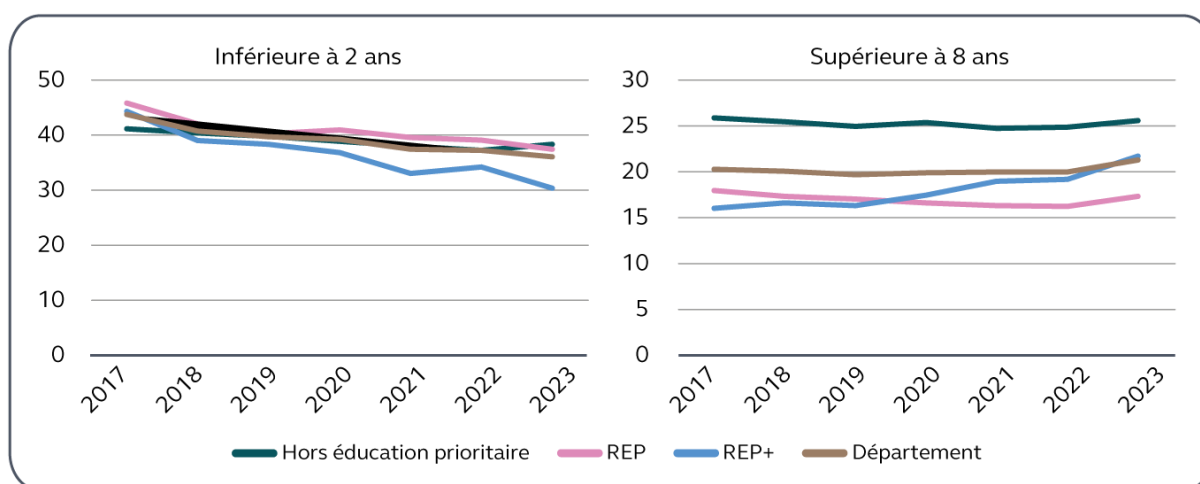
Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la DSDEN 93

Les enseignants du premier degré en REP+ sont aujourd'hui ceux qui présentent l'ancienneté moyenne dans le métier la plus élevée. C'est également en REP+ que, cette année comme les précédentes, la part des postes vacants est la plus basse : 35 postes vacants en REP+ sur 230 postes vacants dans le département en 2023. C'est également en éducation prioritaire renforcée que la part des contractuels dans les effectifs d'enseignants est la plus basse (6 %) soit près de quatre points de moins qu'en REP ou trois points de moins qu'en dehors de l'éducation prioritaire. Par ailleurs, cette proportion est restée stable depuis trois ans alors qu'elle augmente significativement pour les autres catégories.

Au final, il apparaît donc que les équipes enseignantes du premier degré exerçant en REP+ en Seine-Saint-Denis sont désormais plus expérimentées et plus stables que celles des REP et des établissements hors éducation prioritaire.

Au collège, la part des enseignants avec une ancienneté d'affectation dans l'établissement inférieure à deux ans recule également. C'est en REP+ qu'elle est la moins importante (30 % environ) et qu'elle a le plus reculé entre 2017 et 2023 (- 15 points contre - 8 points en REP ou - 2 points hors éducation prioritaire) (cf. graphique n° 5).

Graphique n° 5 : évolution de la part des enseignants avec une ancienneté d'affectation dans le collège inférieure à 2 ans (gauche) et supérieure à 8 ans (droite), Seine-Saint-Denis, 2017-2023



Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la DSDEN 93

Dans les collèges, l'évolution du profil des équipes enseignantes apparaît moins net que dans les écoles, les personnels exerçant dans des établissements hors éducation prioritaire restant davantage expérimentés et stables que les équipes exerçant en éducation prioritaire. Toutefois, le profil des enseignants en REP+ a connu une évolution notable matérialisée par la baisse importante de la part des enseignants avec moins de deux ans d'ancienneté dans le collège et l'augmentation de leur ancienneté moyenne dans le métier.

A contrario, les enseignants exerçant en REP présentent aujourd'hui la stabilité la plus faible et l'ancienneté moyenne dans le métier la plus basse, mettant ainsi en exergue le moindre impact des mesures de revalorisation plus modestes mises en œuvre dans ces établissements.

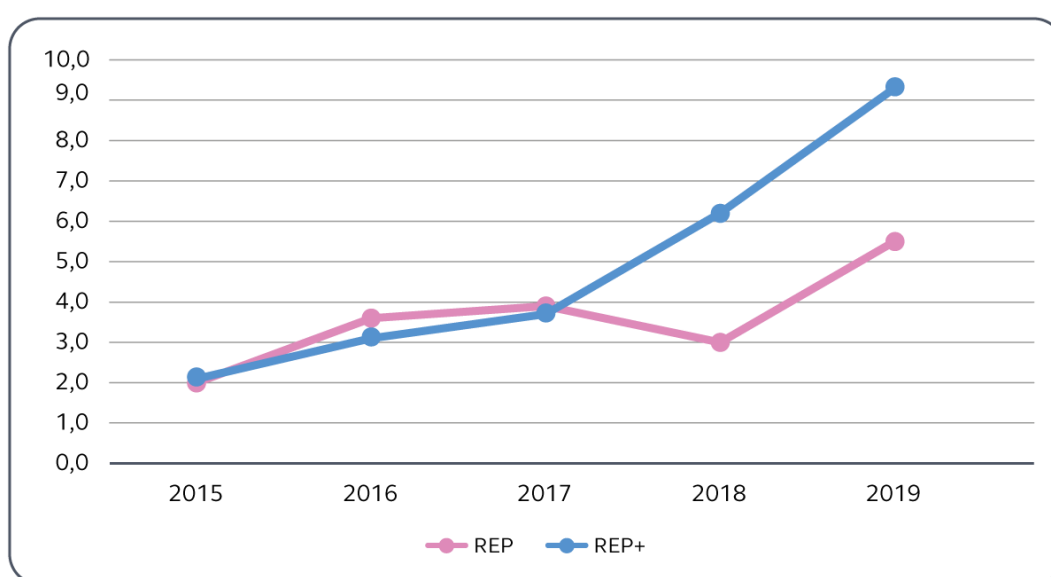
L'exemple de l'académie de Montpellier met également en avant que les écoles et collèges en éducation prioritaire comptent une proportion de professeurs contractuels moindre qu'au niveau national (12 % contre 22 %). De plus, selon les données fournies par les services académiques, la moyenne d'âge académique en éducation prioritaire dans le premier degré est de 42,4 ans contre 43,7 ans en moyenne au niveau académique. En éducation prioritaire, 24,3 % des enseignants ont moins de 35 ans, 54,4 % ont entre 35 et 50 ans et 21,3 % ont plus de 50 ans. L'ancienneté moyenne est de 6,2 ans avec 30 % de enseignants qui sont en poste depuis plus de 8 ans.

Dans le second degré, la moyenne d'âge académique pour l'éducation prioritaire est de 44,4 ans, pour une moyenne de 46,4 ans au niveau académique. Au sein de l'académie, le département de l'Hérault présente la moyenne d'âge la plus jeune : 43,9 ans. À Montpellier, la moyenne d'âge des enseignants exerçant en éducation prioritaire est supérieure : seuls 16,1 % ont moins de 35 ans. 57 % d'entre eux ont de 35 à 50 ans et 26,8 % ont plus de 50 ans. La stabilité des équipes en éducation prioritaire est forte : plus de 50 % des enseignants restent dans le même établissement classé en éducation prioritaire au-delà de cinq ans.

Au global, le profil des équipes enseignantes en éducation prioritaire dans l'académie de Montpellier tend à se rapprocher de celui des équipes travaillant dans les établissements non-

labellisés. Cette évolution peut être imputée, du moins en partie, à l'augmentation des indemnités REP. L'impact apparaît particulièrement important en REP+, comme le montre une note d'analyse de l'Insee parue en 2023⁶⁹. Celle-ci met en lumière que, depuis la mise en place du doublement de l'indemnité, la part des établissements en REP+ placés en premier choix parmi les vœux des candidats à la mobilité a nettement augmenté, passant de 3,7 % en 2017 à 6,2 % en 2018 et 9,3 % en 2019.

Graphique n° 6 : évolution de la part des établissements du second degré classés en éducation prioritaire et placés en premier vœu, Académie de Montpellier, 2015 – 2019 (en %)



Source : Cour des comptes d'après Insee. Listes de vœux de mutations intra-académiques émises par les enseignants du second degré affectés dans un établissement de l'académie de Montpellier entre 2015 et 2019.

La revalorisation de l'indemnité associée à l'affectation en REP+ se traduit par une augmentation, estimée à plus 3,1 points, de la part d'établissements REP+ situés en première position sur les listes de vœux de mobilité des enseignants (cf. graphique n° 6).

Des effets sont également constatés sur les personnels non-enseignants, comme ceux en charge de la vie scolaire. L'élargissement des primes aux autres catégories de personnels⁷⁰, bien que d'un montant inférieur aux primes des enseignants et équipes de direction, a permis d'étoffer le vivier de candidats. Des collèges, qui connaissaient des difficultés à recruter des assistants d'éducation (AED) au profil adapté, estiment ainsi pouvoir recruter des candidats plus qualifiés.

⁶⁹ Insee Analyses n° 87, *L'impact du doublement de l'indemnité REP+ sur les vœux de mobilité des enseignants*, août 2023.

⁷⁰ Décret n° 2022-1534 du 8 décembre 2022 modifiant le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 portant régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire ».

3 - Un système d'affectation créateur d'effets non désirés

Les efforts importants consentis en faveur de l'attractivité et la stabilité des postes en éducation prioritaire ont porté leurs fruits dans les trois académies visitées : Créteil, Montpellier et Amiens. Toutefois, ces mesures avantageuses peuvent également créer des effets non souhaités.

Après avoir cherché une stabilisation des équipes, plusieurs interlocuteurs rencontrés déclarent devoir maintenant faire face au phénomène inverse, à savoir la trop grande stabilité des personnels. Il apparaît ainsi que l'effet cumulé de l'ensemble des dispositifs favorables à l'exercice en éducation prioritaire provoque un effet cliquet rendant difficile une sortie du système, en raison d'une perte financière trop importante pour les personnes concernées, surtout en REP+.

De nombreux cadres estiment ainsi que l'enjeu actuel serait d'assurer un renouvellement régulier des équipes pour conserver une dynamique pédagogique. Il est ainsi fréquemment rapporté des situations d'enseignants présents dans un établissement depuis plus de quinze ans. Certains conservent un engagement intact pour la mission d'enseignement en réseau prioritaire, quand d'autres semblent moins motivés. Un équilibre semble donc à trouver entre fidélisation et renouvellement régulier des équipes. Des mesures individuelles progressives facilitant la sortie de l'éducation prioritaire pourrait ainsi permettre de contrebalancer l'effet de rigidification.

De plus, si les postes en éducation prioritaire, et surtout en REP+, ont connu un gain important en matière d'attractivité, d'autres établissements connaissent quant à eux un déficit de candidatures. Ainsi, selon le ministère, les postes de chefs d'établissement les plus difficiles à pourvoir correspondent aux collèges de petites catégories⁷¹, le plus souvent en zone rurale isolée. Les postes en établissements REP+ apparaissent, quant à eux, davantage convoités. Les raisons de ce constat, avancées par le ministère, sont multiples : rémunération, valorisation dans le parcours professionnel, choix de l'académie, exercice en grande agglomération, moyens plus importants délégués au pilotage...

Dans l'académie d'Amiens, des zones déficitaires majoritairement rurales sont identifiées, comme par exemple en proximité de l'Oise. En Seine-Saint-Denis, certaines villes du nord-ouest du département (Pierrefitte, Stains et Villetaneuse) connaissent également un déficit d'attractivité. Ces difficultés pour attirer des candidats relèvent de plusieurs facteurs, qui diffèrent selon les territoires. Bien souvent, le déficit d'attractivité est dû à l'éloignement d'un pôle métropolitain (dans le cas d'une zone rurale), à un réseau de transport insuffisant ou, dans le cas des zones urbaines, à un coût de la vie chère et à des difficultés pour se loger.

Des systèmes de bonification pour zone difficile sont mis en place⁷², et peuvent se cumuler avec d'autres bonifications comme celles de l'éducation prioritaire, mais ils ne

⁷¹ Les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) sont répartis en cinq catégories : de la première catégorie à la quatrième catégorie exceptionnelle. Les critères pris en compte sont les effectifs des élèves en fonction du type d'établissement et des critères qualitatifs liés à l'offre de formation, à l'environnement de l'EPL et à la complexité de l'organisation pédagogique.

⁷² Affectation à bonification valorisée sur des postes situés dans des écoles présentant des difficultés particulières de pourvoi de postes vacants dans le cadre du mouvement intra-départemental mise en place pour la rentrée scolaire 2022 avec un effet rétroactif pour les enseignants en poste à la rentrée scolaire 2021. En Seine-saint-Denis, les zones concernées par cette bonification sont tous les établissements dans les circonscriptions suivantes : Pierrefitte, Stains et Villetaneuse.

suffisent pas toujours. Interrogé sur cet enjeu, le ministère ne semble pas disposer d'une vision consolidée des zones les moins attractives, à l'exception des postes de personnels de direction dont il gère le mouvement, et renvoie cette question à l'échelon déconcentré.

Compte tenu des difficultés répertoriées à l'échelon local, une stratégie nationale s'avère nécessaire afin, notamment, de disposer d'une vision consolidée de cette problématique et renforcer l'identification précise des postes ou établissements non attractifs.

II - Une évolution des pratiques professionnelles en deçà des objectifs initiaux

La refondation de l'éducation prioritaire a pour objectif d'engendrer une évolution des pratiques professionnelles en faveur d'un approfondissement du travail collaboratif et d'un renforcement de l'innovation pédagogique. S'appuyant sur plusieurs leviers, comme le référentiel de l'éducation prioritaire, la dynamique de formation, les organisations du travail différenciées et le travail en réseau, cet objectif apparaît toutefois diversement poursuivi et bien souvent inabouti.

A - Un renforcement de l'accompagnement et de la formation des équipes

1 - La mise en place d'un référentiel commun

En janvier 2014, soulignant que « *c'est principalement dans le quotidien des pratiques pédagogiques et éducatives que se joue la réussite scolaire des élèves issus des milieux populaires* »⁷³, le ministère a mis à disposition des équipes le référentiel de l'éducation prioritaire dans le but de travailler aux projets de réseau.

Le référentiel de l'éducation prioritaire⁷⁴ offre un cadre et des repères à l'ensemble des acteurs et prend en compte les facteurs qui participent à la réussite scolaire des élèves. Appréhendant l'éducation prioritaire comme un processus global, le référentiel mixe des orientations pédagogiques (« *Garantir l'acquisition du « Lire, écrire, parler » et « Enseigner plus explicitement les compétences que l'école requiert pour assurer la maîtrise du socle commun* »), de suivi et d'évaluation des élèves (« *Conforter une école bienveillante et exigeante* ») et organisationnelles (« *Mettre en place une école qui coopère utilement avec les parents et les partenaires pour la réussite scolaire* », « *Favoriser le travail collectif de l'équipe éducative* », « *Accueillir, accompagner, soutenir et former les personnels* » ou encore « *Renforcer le pilotage et l'animation des réseaux* »).

Conçu au départ comme un document « *vivant et évolutif* », le référentiel n'a toutefois pas évolué depuis sa création. Il apparaît ainsi plus comme un document de référence, qui a permis de formaliser un cadre de référence commun, mais qui souffre aujourd'hui de l'absence d'actualisation et de son manque d'opérationnalité directe au regard de l'évolution constante des enjeux éducatifs dans les réseaux d'éducation prioritaires.

⁷³ education.gouv.fr/l-education-prioritaire

⁷⁴ Référentiel de l'éducation prioritaire

2 - Une prise en charge de la formation par les académies, au plus près du terrain

Chaque académie pilote l'organisation des plans de formation en orientant les propositions faites. Les inspecteurs et les personnels de direction, s'appuyant sur les évaluations nationales et sur leur connaissance du territoire, construisent, avec le coordonnateur et les formateurs académiques, les axes qui seront ensuite déclinés auprès des équipes. La formation peut ainsi être organisée par compétences scolaires ou par thématique transversale et s'inscrire dans l'inter-degré ou au sein de chaque cycle.

Les personnels exerçant en éducation prioritaire sont accompagnés et formés selon les orientations nationales et les besoins du réseau. Les pilotes s'appuient, en partie, sur les formateurs éducation prioritaire pour former les enseignants sur les temps prévus à cet effet. Ces derniers travaillent avec les coordonnateurs et avec les conseillers pédagogiques de circonscription avec lesquels ils organisent des formations adaptées aux besoins.

Les actions de formation éducation prioritaire dans l'académie de Montpellier

Dans l'académie de Montpellier, 241 actions de formation fléchées vers l'éducation prioritaire ont été mises en œuvre au cours de l'année scolaire 2023/2024.

Pour moitié, ces actions de formation sont destinées aux écoles (50 %) et très majoritairement aux établissements appartenant à un réseau d'éducation prioritaire renforcé (63 %). Certaines actions ont ciblé une logique inter-degrés (18 % école-collège et 12 % collège-lycée), les seules actions en collège ne représentant que 20 % du total des formations. L'académie se dit vigilante face à la baisse constatée des jours de formation en direction des équipes du second degré.

Sur le fond, il apparaît une augmentation de la demande autour des savoirs fondamentaux, avec une place importante occupée par la question des évaluations nationales.

De plus, les académies possèdent des sites académiques qui leur permettent de mettre en valeur les pratiques innovantes de leurs réseaux. Certaines académies possèdent également des centres académiques de ressources (centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire – CAREP, ou centres académiques de ressources pour l'égalité des chances) consultables sur internet.

En complément des formations académiques, conçues localement, peuvent venir s'ajouter des priorités nationales, en lien avec les évolutions de la politique d'éducation prioritaire ou plus globalement des objectifs nationaux ministériels. Ainsi, à partir de 2017, ont été mises en place des formations et un accompagnement spécifique consacrés à l'enseignement en classes dédoublées, articulées avec ceux des plans français et mathématiques.

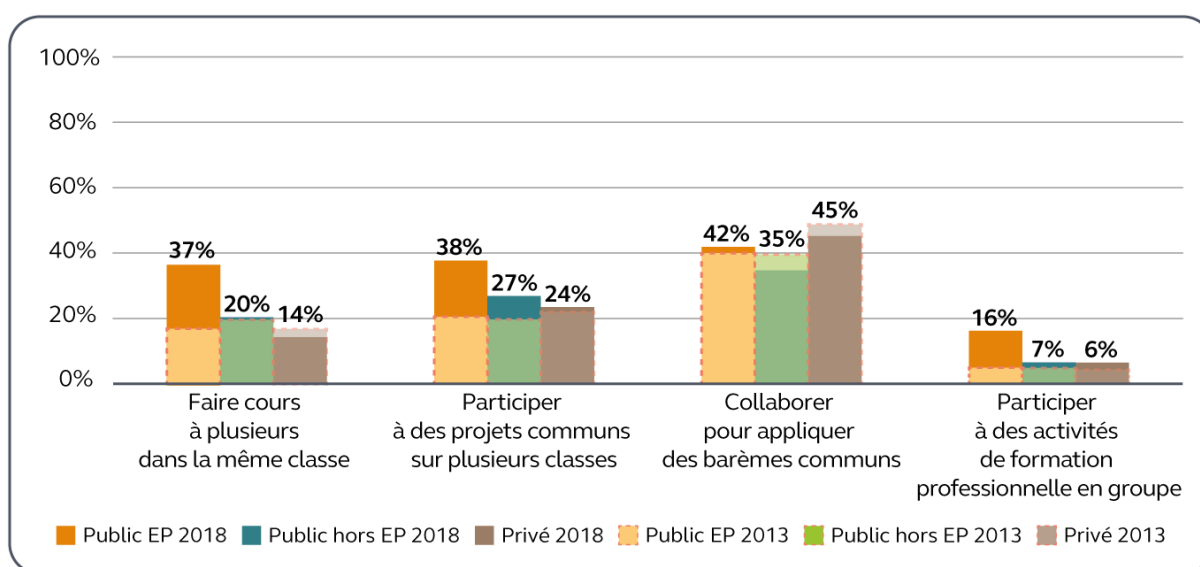
Afin de permettre la tenue de ces formations, des brigades départementales de remplacement ont été créées. Idéalement ces brigades sont affectées aux mêmes établissements tout au long de l'année, ce qui permet une stabilité et un suivi des élèves. Toutefois, les fonctions habituelles de la brigade REP+ peuvent être suspendues afin de répondre à des nécessités de service ponctuelles, du fait notamment d'un contexte sanitaire particulier ou d'une situation de tension liée au remplacement. Ainsi, les personnels des brigades REP+ peuvent être affectés à des remplacements dans des établissements hors éducation prioritaire. Cela a pour conséquence de limiter, voire de stopper, la dynamique de formation à destination des équipes REP+, faute de personnel pouvant prendre en charge les classes.

B - Un effet mobilisateur à géométrie variable

1 - L'éducation prioritaire : un laboratoire potentiel d'innovation pédagogique

L'impulsion donnée au travail collaboratif et à l'innovation pédagogique a permis une évolution des pratiques. Dans le second degré, les données Talis⁷⁵ montrent que c'est en éducation prioritaire que les enseignants rapportent participer le plus fréquemment à des activités collaboratives comme faire cours à plusieurs dans la même classe, assister à des réunions d'équipe, etc. Ainsi, le pourcentage d'enseignants en éducation prioritaire déclarant faire cours à plusieurs dans la même classe au moins cinq fois par an a augmenté de 20 points de pourcentage entre 2013 et 2018. La hausse de la participation à des activités organisées collectivement pour plusieurs classes ou groupes d'âges au moins cinq fois par an est, quant à elle, de 17 points.

Graphique n° 7 : participation des enseignants à des activités collaboratives selon l'appartenance ou non à l'éducation prioritaire



Source : DEPP OCDE, enquête internationale Talis

De même, la proportion d'enseignants déclarant participer à des activités de formation professionnelle en groupe a augmenté de 11 points et le temps hebdomadaire consacré au travail et dialogue avec leurs collègues est en hausse de 25 minutes (cf. graphique n° 7).

L'éducation prioritaire apparaît également comme un terrain facilitateur pour des expérimentations pédagogiques menées à petite échelle et qui peuvent ensuite faire l'objet d'un essaimage sur le territoire académique lorsque les résultats sont convaincants.

⁷⁵ Talis (*Teaching and learning international survey*) est une enquête internationale permettant de comparer dans le temps et dans l'espace les systèmes éducatifs des pays participants en donnant la parole aux enseignants, chefs d'établissement et directeurs d'école. Lancée en 2008 par l'OCDE, elle est mise en œuvre en France depuis 2013 par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

Cette dynamique appelle toutefois à la vigilance, afin de ne pas engendrer un effet de dispersion des moyens disponibles et doit s'accompagner d'un principe d'évaluation régulier afin de garantir le bon usage des crédits.

Les projets pédagogiques expérimentaux dans l'académie d'Amiens

L'académie d'Amiens développe ainsi plusieurs projets pédagogiques expérimentaux au sein de ses réseaux prioritaires :

- l'expérimentation *Ambition DNB* (diplôme national du brevet), qui prépare les élèves aux épreuves du diplôme national du brevet (DNB). Initialement impulsé dans des établissements classés en éducation prioritaire, les résultats de l'expérimentation ont été diffusés à l'échelle du territoire académique, auprès des principaux de collège.
- le projet *Secourisme et plurilinguisme*, porté par un collège classé REP+, permet à chaque élève de suivre une sensibilisation aux « Gestes qui sauvent » ou une formation Prévention et secours civiques en langues vivantes (anglais et espagnol). Il permet aux élèves d'approfondir leurs compétences en secourisme, dans les activités langagières et dans l'interculturalité. Ce projet essaime dorénavant dans toute l'académie.
- l'expérimentation *Cogni-classes* menée de 2018 à 2022 : l'éducation prioritaire s'est particulièrement emparée de cette expérimentation proposée dans toute l'académie, qui portait essentiellement sur trois axes : la mémorisation, la métacognition et l'attention. 12 établissements sur 44 établissements participants à l'expérimentation étaient issus de l'éducation prioritaire (soit 27%).
- les sections internationales à vocation sociale : l'académie d'Amiens a reçu l'autorisation d'ouvrir, à la rentrée scolaire 2022, trois sections internationales en langue anglaise (américaine et britannique) en collège dont deux sections ancrées dans des réseaux d'éducation prioritaire.

Certains projets peuvent également être financés dans le cadre du dispositif « *Notre école faisons-là ensemble* » porté par le Conseil national de la refondation (CNR). Ainsi, sur 250 projets CNR validés dans l'académie d'Amiens, 59 projets sont portés par des écoles et collèges classés en éducation prioritaire : 41 % des collèges de l'éducation prioritaire ont au moins un projet CNR (budget total issu du Fonds d'innovation pédagogique : 440 883 €) et 11,5 % des écoles en éducation prioritaire ont au moins un projet CNR (budget total issu du Fonds d'innovation pédagogique : 208 783 €).

Les thématiques de ces projets portent essentiellement sur :

- les savoirs fondamentaux ;
- l'égalité des chances et la lutte contre les difficultés scolaires ;
- la lutte contre le décrochage scolaire ;
- l'éducation au développement durable et aux arts.

2 - Une dynamique qui tend toutefois à s'estomper

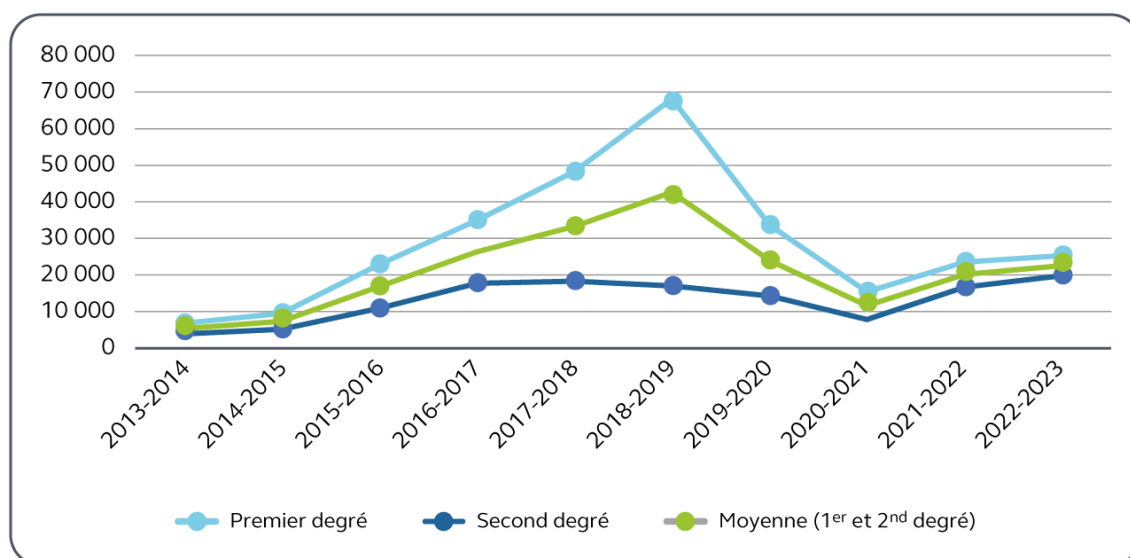
À l'échelle nationale, il est constaté une progression globale du volume des formations consacrées à l'éducation prioritaire à la suite de la refondation. Toutefois, cette dynamique, forte dans les premières années (de 2015 à 2019 environ), marque un ralentissement ensuite. Dans le premier degré, l'évolution la plus importante, matérialisée par le nombre de modules

mis en place et le nombre de stagiaires présents, se situe entre 2015 et 2019. Dans le second degré, le nouveau cadre d'action a également permis d'augmenter de manière significative le nombre de formations en direction des personnels de l'éducation prioritaire.

Le maximum est atteint en 2016-2017 avec 1 268 modules mis en œuvre. Le nombre de stagiaires formés marque également une courbe similaire, avec une nette augmentation des effectifs sur la période 2015-2019 puis un ralentissement ensuite, notamment dans le premier degré (cf. graphique n° 8).

Le contexte de crise sanitaire est également à prendre en compte dans l'analyse des données de formation, cette période ayant été marquée par une régression généralisée des actions de formations proposées. Toutefois, les chiffres plus récents (2022-2023) ne montrent pas de signe de reprise à hauteur de la dynamique ayant pu exister dans les premières années suivant la refondation de la politique d'éducation prioritaire.

Graphique n° 8 : évolution du nombre de stagiaires présents, en formation continue en éducation prioritaire, premier degré et second degré (métropole + Départementst et région d'outre-mer - DROM), 2013-2023



Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par MENJ/ DGESCO

Cet essoufflement de la dynamique de formation est également ressorti des entretiens menés. De nombreuses équipes pédagogiques font état d'une forme de lassitude concernant le programme de formation. Les principales critiques portent sur le caractère répétitif de certains modules face à des équipes de plus en plus stables qui peuvent donc avoir à effectuer plusieurs fois la même formation. Ces personnels expriment alors un souhait de concertation afin de mieux ajuster le programme proposé à leurs besoins.

Si un programme de formation soutenu est nécessaire pour les nouveaux arrivants, le temps consacré apparaît parfois trop important aux enseignants expérimentés travaillant depuis plusieurs années en éducation prioritaire. En outre, aux dires de nombreux cadres, une attention constante doit être portée aux équipes afin d'encourager l'innovation pédagogique et les pratiques collaboratives. Quand les mesures d'accompagnement diminuent, le mouvement ralentit.

Enfin, le système d'aménagement spécifique du temps de travail ne concerne que les équipes exerçant en REP+, laissant ainsi de côté les équipes exerçant en REP, quels que soient leurs besoins de formation et de concertation.

3 - Des temps collectifs libérés mais diversement investis

Associées à ce référentiel, sont mises en place des organisations du travail différenciées permettant aux équipes enseignantes de répondre aux objectifs d'innovation pédagogique, de formation renforcée et de travail collaboratif.

La circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014 consacrée à la refondation de l'éducation prioritaire donne les grandes lignes de cette orientation majeure et indique que des dispositifs d'adaptation du temps de travail ont été instaurés dans les écoles et collèges REP+ en réponse aux demandes des personnels qui *« ont clairement manifesté leur besoin de reconnaissance face à des tâches spécifiques dans des environnements de travail socialement défavorisés : un besoin de reconnaissance de l'intensité de la tâche, un besoin de temps pour le travail en équipe, un besoin de formation pour mieux faire face aux besoins de leurs élèves »*.

Compte tenu des spécificités inhérentes à chacun des niveaux, cette adaptation se fait selon des modalités différentes dans le premier et dans le second degré.

Les enseignants exerçant dans une école REP+ bénéficient de la libération de 18 demi-journées par année scolaire dans leur service d'enseignement pour participer aux travaux en équipe nécessaires à l'organisation de la prise en charge des besoins particuliers des élèves qui y sont scolarisés, aux rencontres de travail entre collègues et entre les deux degrés ainsi qu'aux relations avec les parents d'élèves et les partenaires.

Dans le second degré, chaque heure assurée dans les établissements REP+ est décomptée pour la valeur d'1,1 heure pour le calcul de ses maxima de service⁷⁶. Ce dispositif vise à favoriser le travail en équipe de classe ou disciplinaire, en équipe pluriprofessionnelle, mais également les rencontres de travail entre les deux degrés, notamment dans le cadre du conseil école-collège et des rencontres avec des partenaires.

Dans le premier degré, compte tenu des demi-journées fléchées, sa mise en œuvre apparaît effective. Sauf cas particuliers, l'ensemble de la communauté éducative y participe. Toutefois, dans le second degré, les pratiques varient fortement d'un établissement à l'autre : la pondération prend parfois la forme d'une heure de concertation inscrite dans l'emploi du temps des enseignants, parfois non.

Dans le second degré, de nombreux chefs d'établissement expriment leurs difficultés à mobiliser l'ensemble des équipes lors des réunions de coordination et d'échange sur le projet d'établissement. Dans les faits, aucun contrôle n'est exercé par les chefs d'établissements, la circulaire précisant que ce dispositif est mis en œuvre sans avoir vocation à se traduire par une comptabilisation. Cette réduction horaire ne confère donc aucun caractère obligatoire de participation aux temps de travail collectif que les pilotes de réseau, directeurs d'école et chefs d'établissement peuvent organiser.

⁷⁶ La pondération s'applique dans la limite des obligations de service, soit 18 heures pour un enseignant certifié et 15 heures pour un enseignant agrégé.

Dans certains cas, cette mesure d'aménagement du service peut être perçue comme une compensation des conditions particulières d'exercice, au même titre que l'indemnité versée aux personnels exerçant en éducation prioritaire.

L'enjeu d'innovation pédagogique et de travail collaboratif semble alors oublié, engendrant un basculement d'une vision centrée sur les élèves à une vision davantage centrée sur les enseignants et leurs conditions de travail. De plus, dans le contexte actuel de tension sur les effectifs enseignants, et face aux besoins croissants en matière de remplacement, de nombreux enseignants exerçant en collège REP+ effectuent dans les faits un service horaire supérieur. Ces heures, effectuées devant élèves, sont donc rémunérées en heures supplémentaires. Le temps disponible pour le travail collaboratif peut ainsi s'en trouver encore réduit.

Il apparaît donc nécessaire de préciser le cadre réglementaire de la pondération horaire afin de permettre la mise en place d'un suivi davantage qualitatif de ce temps spécifique.

C - Le réseau : une mise en synergie inaboutie

Le pilotage de l'éducation prioritaire est décliné localement pour être au plus près des élèves. Les pilotes, le coordonnateur et les formateurs sont garants du projet de réseau et de la priorité donnée à une action pédagogique de fond, étayée par les besoins identifiés par le diagnostic partagé et de ses résultats aux évaluations nationales.

Les coordonnateurs sont dotés de lettres de missions qui peuvent être signées par leurs pilotes pour coordonner la mise en œuvre du projet de réseau en travaillant avec les deux degrés et les partenaires. Le réseau d'éducation prioritaire dispose d'une instance spécifique, le comité de pilotage, et d'instances de droit commun : le conseil école-collège, le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté inter-degrés, les conseils de cycle, les conseils d'enseignement et les conseils pédagogiques. Dans certains territoires, un comité partenarial permet un travail stratégique sur la mise en œuvre du projet éducatif.

Le réseau a pour objectif de faciliter la liaison entre les écoles de secteur et le collège, permettant ainsi de renforcer la cohérence des pratiques pédagogiques et la continuité des projets éducatifs. Les réseaux ont aussi vocation à constituer des laboratoires de pratiques innovantes, dans une logique d'adéquation avec les besoins du territoire. Le réseau répond donc à un défi de coordination interne à l'éducation nationale (entre les différents acteurs et les différents degrés d'enseignement) mais aussi au plan partenarial, en travaillant à des projets ouverts sur le territoire.

Si le réseau est une dynamique porteuse, notamment dans sa dimension collaborative et de facilitation du parcours des élèves, sa mise en œuvre reste bien souvent inaboutie.

Tout d'abord, le rôle de l'équipe de pilotage du réseau apparaît déterminant dans la réussite du projet. Le binôme constitué par l'inspecteur de circonscription et le chef d'établissement, appuyé par le coordonnateur de réseau, est central. Sa réussite repose toutefois bien souvent sur des relations interpersonnelles, par nature fragiles et fluctuantes. L'identification du rôle de chacun mériterait ainsi d'être clarifiée, afin de rendre le pilotage local plus efficace.

De plus, les écarts de fonctionnement et de culture professionnelle du premier degré et du second degré complexifient le pilotage des projets tant au niveau du montage que de la mise en

œuvre. Les différences en matière de gestion des ressources humaines et budgétaires, ainsi que de statut juridique entre les écoles et les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), viennent ajouter une complexité supplémentaire. Enfin, il apparaît que les nombreuses missions confiées aujourd'hui à l'école, auxquelles s'ajoutent des réformes successives, mettent les équipes éducatives au défi de la priorisation.

III - Une logique d'action mal adaptée à la diversité des contextes territoriaux

L'identification des bénéficiaires a reposé en 2014 sur l'application d'un indice social unique construit à partir des données récoltées au collège. Cette modalité de labellisation présente des lacunes, à la fois dans son mode de fonctionnement qui crée des situations d'écoles dites « orphelines » ou « embarquées » mais aussi dans ses modes de collecte des informations socio-économiques des familles qui n'apparaissent pas suffisamment robustes.

De plus, la logique d'allocation des moyens propre à l'éducation prioritaire, conditionnée au fait d'être labellisé, apparaît comme binaire et ne permet d'offrir une réelle progressivité dans les ressources apportées aux écoles et établissements. Les forts effets de seuils induits par le mécanisme actuel incite donc à en revoir les modalités de fonctionnement.

A - Des modalités lacunaires d'identification des bénéficiaires

1 - Des contextes territoriaux très divers influant sur les performances scolaires et les parcours des élèves

Depuis 2019, une typologie des communes a été établie par la DEPP⁷⁷ pour décrire le système éducatif. Celle-ci permet de distinguer neuf catégories de communes, rurales et urbaines⁷⁸ et de décrire la variété des conditions de scolarisation en France, mais aussi les parcours des élèves, de manière plus fine que la seule distinction rural/urbain communément utilisée. Il apparaît ainsi que les contextes territoriaux sont très divers et que les inégalités sociales et scolaires forment un panorama complexe et multi-dimensionnel. Outre les conditions socio-économiques, plus ou moins favorables à la réussite scolaire, des contraintes peuvent également avoir trait à la morphologie et à l'organisation du territoire.

⁷⁷ DEPP, Note d'information n°19.35, octobre 2019 *Une typologie des communes pour décrire le système éducatif*.

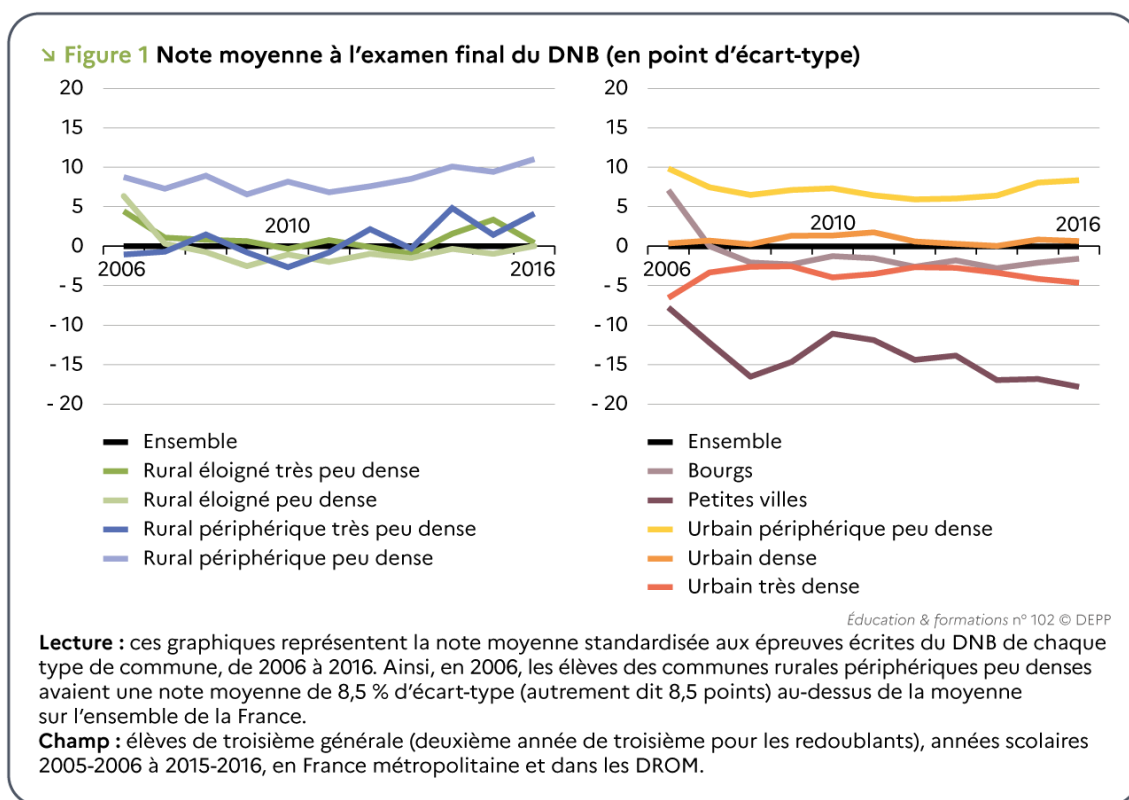
⁷⁸ Sont ainsi définis quatre types de communes rurales (rurale éloignée très peu dense, rurale éloignée peu dense, rurale périphérique très peu dense, rurale périphérique peu dense) et cinq types de communes urbaines (bourg, petite ville, urbaine périphérique peu dense, urbaine dense et urbaine très dense). Suite à une révision de la définition des communes rurales par l'Insee, une nouvelle version de la typologie des communes rurales et urbaines a été construite en 2021. La principale évolution réside dans un changement de périmètre de la ruralité faisant passer la proportion de communes rurales en France de 78,3 % à 88 % et la part de la population rurale de 20,8 % à 32,7 %. Toutefois, cette nouvelle catégorisation n'est pas encore répercutée dans les analyses menées (il est donc proposé de présenter les analyses selon l'ancienne typologie).

Des disparités territoriales existent également en matière de performances scolaires et d'orientation des élèves. Un article publié en juin 2021 dans la revue *Éducation et Formation*⁷⁹ met ainsi à jour que les différences de performances scolaires entre types de communes sont peu marquées, sans être négligeables.

Il est ainsi mis en lumière que les résultats scolaires à l'examen final du diplôme national du brevet (DNB) des élèves résidant dans des territoires ruraux périphériques peu denses sont environ 10 points au-dessus de la moyenne (avec une petite tendance à la hausse entre 2010 et 2016).

Les autres territoires ruraux ont des résultats très proches de la moyenne (avec une légère hausse dans les communes périphériques très peu denses). Il y a un peu plus de disparités au sein des territoires urbains : les petites villes se trouvent 15 points en dessous de la moyenne (avec une tendance à la baisse) ; les résultats des communes urbaines peu denses oscillent entre 5 et 10 points au-dessus de la moyenne (cf. graphique n° 9).

Graphique n° 9 : note moyenne à l'examen final du DNB (en point d'écart-type)

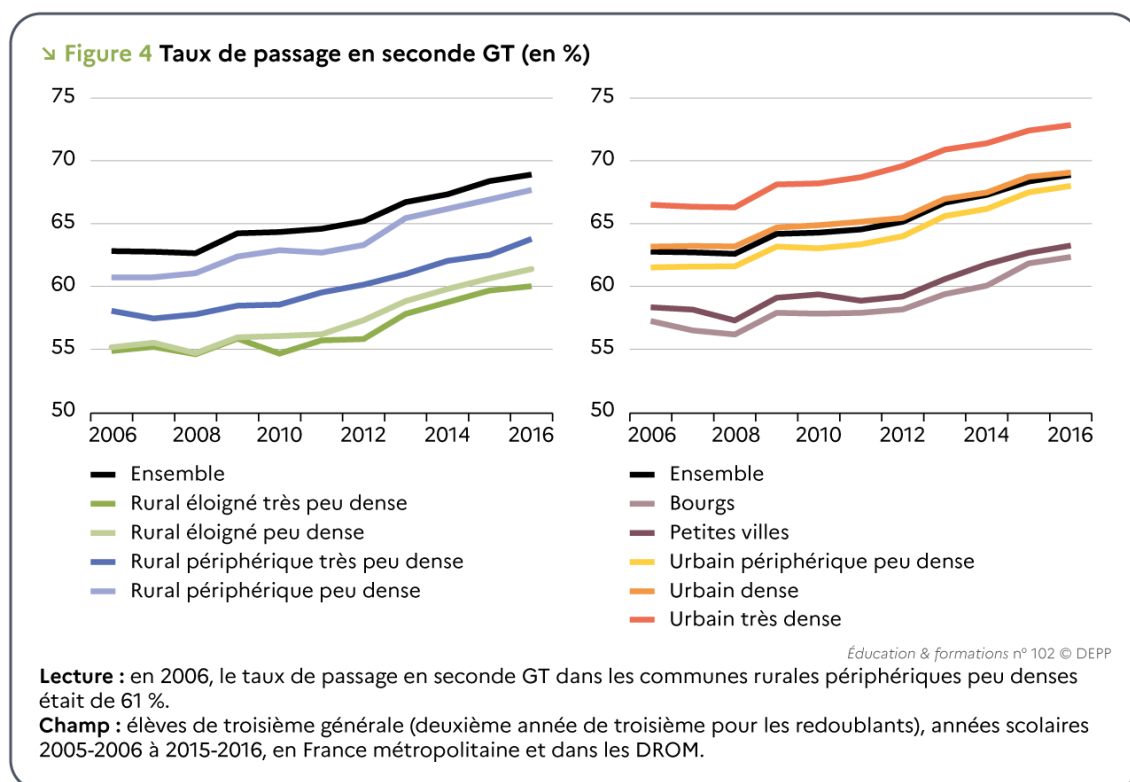


Source : DEPP

⁷⁹ Fabrice Murat, « Les performances scolaires et l'orientation en fin de troisième selon le type de commune », *Education et Formations* n°102, juin 2021.

En revanche, les élèves résidant dans les communes rurales ont un taux de passage en seconde générale et technologique de 10 points inférieur aux élèves des communes urbaines très denses (cf. graphique n° 10).

Graphique n° 10 : taux de passage en seconde générale et technologique (en %)



Source : DEPP

Cette analyse confirme que si les performances scolaires, en termes de compétences, varient peu d'un type de commune à l'autre, entre le milieu rural et le milieu urbain, il existe des écarts plus marqués en termes de parcours scolaires. Les élèves dans les territoires ruraux tendent à moins souvent s'orienter vers la voie générale et technologique, ce qui tient en partie au contexte socio-économique, aux conditions d'accès à l'offre scolaire et aux perceptions des études par les familles.

2 - Un système de rattachement des écoles imparfait

L'identification des bénéficiaires a reposé en 2014 sur l'application d'un indice social unique construit à partir des données récoltées au collège. L'absence de base de données concernant les écoles ne permettant pas de construire un indice qui leur est propre, le choix a donc été fait de labelliser les écoles selon une logique de réseau, c'est-à-dire selon la labellisation du collège auquel elles sont rattachées.

Cette modalité de labellisation a entraîné des situations d'écoles dites « orphelines » qui ne bénéficient pas du classement en éducation prioritaire alors même que la réalité sociologique

de leur public le justifierait. Ce choix revient donc à exclure du système des élèves qui en auraient besoin. Le rapport de la mission « Territoires et réussites » estimait, en 2019, qu'« *en retenant un IPS équivalent ou inférieur à 78 (soit la médiane des écoles de l'éducation prioritaire REP+ et REP), on décompte en France métropolitaine et départements d'outre-mer 471 écoles scolarisant 55 126 élèves non labellisées éducation prioritaire. Parmi celles-ci, la majorité est en commune urbaine, principalement en QPV mais 20 % appartiennent à l'espace rural, principalement en rural éloigné. Par ailleurs, 20 % de ces écoles sont situées dans les départements d'outre-mer.* »

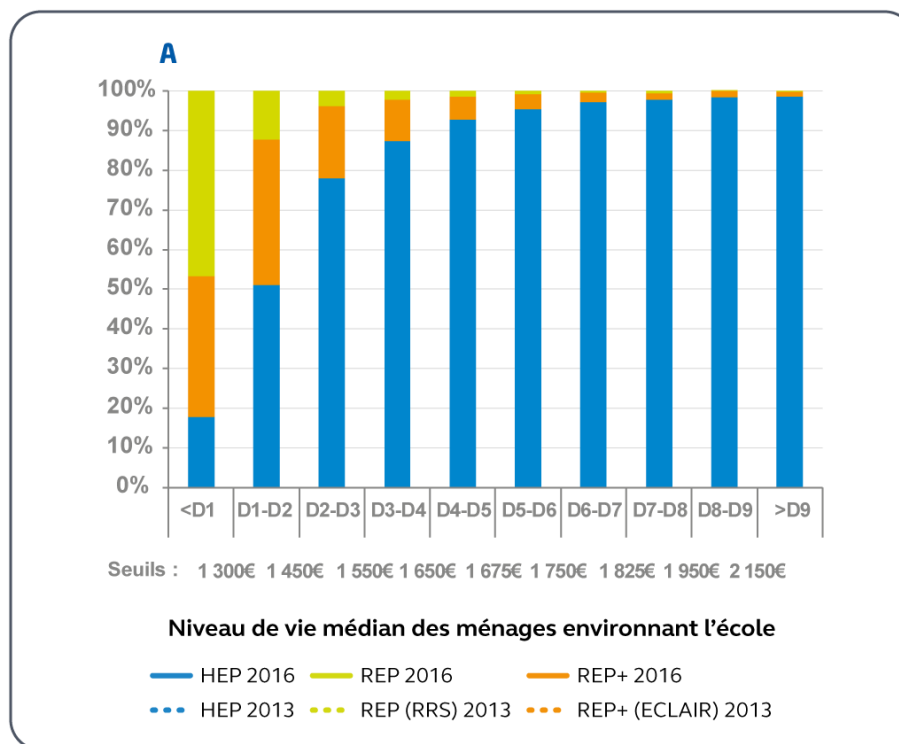
A l'inverse, ce système de rattachement a également pu créer des situations d'écoles « embarquées », c'est-à-dire classées en éducation prioritaire alors que les élèves scolarisés sont issus d'un milieu socio-économique davantage favorisé, comme le montre une note de France stratégie publiée en avril 2019⁸⁰.

En s'appuyant sur un travail mené à partir des données de la statistique publique relatives à l'environnement immédiat des écoles, ses auteurs ont opéré un classement des écoles selon le niveau de vie médian des ménages résidant dans la commune ou, en zone dense, dans le quartier qui environne l'école⁸¹. Il apparaît ainsi des situations de « désajustements » dans les deux sens : certaines écoles dont les élèves appartiennent aux ménages les plus défavorisés ne sont pas classées en éducation prioritaire et d'autres écoles, dont les familles sont davantage favorisées, sont rattachées à un réseau d'éducation prioritaire (cf. graphique n° 11).

⁸⁰ France stratégie, *Ecoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires*, note d'analyse n°76, avril 2019.

⁸¹ Il est précisé que « *bien qu'imparfaite, les IRIS ne coïncident pas totalement avec le zonage de la carte scolaire, cette mesure constitue l'approximation la plus fiable et la plus universelle de la situation sociale des élèves d'un territoire donné. Il ne saurait toutefois être question d'en faire la variable unique devant guider les politiques scolaires au primaire.* ».

Graphique n° 11 : part des écoles REP, REP+ et hors REP selon le niveau de vie médian du territoire en 2016



Source : calculs France Stratégie, à partir de FiloSoFi (2014) et data.education.gouv.fr

3 - Une nécessaire fiabilisation du recueil des informations socio-économiques des familles

L'indice social unique, utilisé lors de la refondation de 2014, ne permet pas d'analyser la situation des écoles de manière directe, dans la mesure où il repose sur des critères liés aux collèges (taux de boursiers, taux d'élèves en retard à l'entrée en classe de sixième, etc.). De plus, le nombre de paramètres pris en compte, au nombre de quatre⁸², et le fait que l'indice soit construit au travers d'une régression économétrique, c'est-à-dire d'une analyse des corrélations entre les facteurs mentionnés, rend cet indicateur peu lisible et peu compréhensible pour les citoyens. Le fait d'intégrer un critère de proximité d'une zone urbaine sensible (ou quartier prioritaire de la ville) lui confère également une dimension discutée, notamment dans l'orientation urbaine qu'il donne à la politique d'éducation prioritaire.

Il apparaît alors nécessaire de repenser les modes de récolte des informations socio-économiques des familles, dans un objectif de meilleure adéquation entre labellisation et niveau de vie (prise en compte juste de la typologie sociologique des écoles), de lisibilité et d'acceptabilité par les acteurs concernés, au premier rang desquels les familles et les

⁸² L'ensemble des collèges a été analysé à partir de quatre paramètres de difficulté sociale dont on sait qu'ils impactent la réussite scolaire : les taux d'élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées, de boursiers, d'élèves résidant dans – ou à moins de 300 mètres – d'une zone urbaine sensible (confirmant ainsi le critère urbain de cette politique), et d'élèves en retard à l'entrée en classe de sixième.

professionnels du champ scolaire. Il pourrait être envisagé de s'appuyer sur un indice plus récent, l'indice de positionnement social (IPS), qui permet d'appréhender le statut social des élèves à partir des professions et catégories sociales (PCS) de leurs parents.

L'indice de position sociale (IPS)

L'indice de position sociale (IPS) d'un établissement scolaire est un indicateur calculé par la DEPP. Ce dernier résume les conditions socio-économiques et culturelles des familles des élèves accueillis dans l'établissement. L'IPS permet ainsi de rendre compte des disparités sociales existantes entre établissements, mais aussi à l'intérieur de ces mêmes établissements.

L'IPS permet d'appréhender le statut social des élèves à partir des professions et catégories sociales (PCS) de leurs parents. Pour chacune de ces dernières, la valeur numérique de l'IPS correspond à un résumé quantitatif d'un ensemble d'attributs socio-économiques et culturels liés à la réussite scolaire.

Concrètement, pour déterminer les valeurs associées à chaque professions et catégories sociales, est considérée la moyenne pondérée de caractéristiques tels que les diplômes, les pratiques culturelles, les conditions matérielles, le capital culturel et l'implication des parents dans la scolarité. Ainsi, dès lors que les professions et catégories sociales des parents ont été recueillies, il suffit d'appliquer les valeurs de référence de l'IPS. Le niveau social d'un établissement scolaire est apprécié à travers le calcul de la moyenne des IPS des élèves qui y sont scolarisés.

L'IPS est basé sur les professions et catégories sociales déclarées par les familles et enregistrées par les établissements, il est donc soumis à une certaine marge d'erreur : la DEPP conseille ainsi « *de ne pas surinterpréter des différences de 3 points ou moins concernant les IPS moyens des écoles* ».

Toutefois, ce calcul d'indice de position sociale des écoles présente des lacunes. En effet, il est effectué à partir des élèves de CM2, dont on connaît les professions et catégories sociales de leurs parents lorsqu'ils sont en sixième. Il correspond plus exactement à la moyenne de l'IPS des anciens élèves de l'école sur les cinq dernières années. En outre, les indices de position sociale sont fournis uniquement pour les écoles ayant eu au moins 25 élèves de CM2 sur les cinq dernières années.

De ce fait les écoles maternelles sont exclues du champ puisqu'elles n'ont pas d'élèves de CM2⁸³. De plus, cet indicateur repose sur les déclarations des familles, méthode de recueil qui comporte un risque d'erreur non négligeable.

Par conséquent, il apparaît nécessaire de mettre en place un système de collecte généralisé et fiabilisé des informations concernant l'ensemble des familles. Dans la lignée des préconisations de France stratégie, la récolte et la saisie systématiques de ces informations pourraient être reconnues explicitement comme une mission incombant aux directeurs d'écoles.

Cet indicateur devra répondre à un objectif de meilleure lisibilité pour l'ensemble des acteurs et permettre de disposer d'une information fiable et directe concernant les établissements scolaires. Il pourrait être envisagé de s'appuyer sur l'IPS en le faisant évoluer ou, si cela n'est pas possible, de créer un nouvel indicateur à partir de méthodes de recueil davantage contrôlées. La logique de rattachement au collège pourrait alors être assouplie afin de permettre une labellisation des écoles selon leurs caractéristiques sociales et économiques propres.

⁸³ Source : data.gouv

B - Un processus d'allocation des moyens en quête de progressivité

1 - Le principe d'équité dans la répartition des moyens : un objectif affiché, une stratégie nationale restée à mi-chemin

L'article L. 111-1 du code de l'éducation énonce que la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique, territoriale et sociale. Le principe d'équité est donc au cœur de la politique éducative : « *il s'agit de rendre l'école plus juste en assurant la continuité du service public sur tout le territoire, en donnant davantage à ceux qui connaissent le plus de difficultés* »⁸⁴.

Plusieurs évolutions récentes vont dans le sens d'une incitation à la modulation des moyens, au-delà de l'éducation prioritaire. Dans le premier⁸⁵ comme dans le second degré⁸⁶, ont été élaborés des nouveaux modèles d'aide à la décision en vue d'une répartition des moyens plus équitable. Dans cette lignée, le ministère déclare que l'analyse des moyens mis à disposition tient compte notamment du poids de l'académie, de la démographie des élèves et des disparités sociales et territoriales (cf. annexe n° 4). Il appartient ensuite au recteur de répartir son enveloppe académique de moyens entre les établissements de son territoire.

À titre d'exemple, certaines académies ont fait le choix d'une allocation progressive des moyens afin de prendre en compte les caractéristiques des élèves et de leur territoire.

L'allocation progressive des moyens dans l'académie d'Aix-Marseille

L'académie d'Aix-Marseille attribue des moyens supplémentaires aux collèges et lycées labellisés « éducation accompagnée » accueillant des populations fragiles socialement. Ce label créé à la rentrée 2015 permet de prendre en compte l'hétérogénéité des établissements qui ne sont pas en éducation prioritaire ou qui en ont été sortis en les classant en cinq catégories, du moins favorisé au plus favorisé.

Les collèges sont classés en cinq catégories selon trois indicateurs : le taux de boursiers, le taux d'élèves défavorisés (IPS) et le taux de retard des élèves à l'entrée en sixième. Outre la dotation structurelle et les heures réglementaires, les établissements sont attributaires d'une enveloppe d'autonomie qui varie en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Les collèges perçoivent également une enveloppe d'accompagnement de la politique de l'établissement qui peut être utilisée pour des dispositifs nationaux (par exemple, une classe à horaires aménagés sport ou musique) ou pour des projets locaux. Cette enveloppe est pondérée en fonction des effectifs et de l'IPS des élèves⁸⁷.

Le département de la Somme avait mis en place un système de classement des collèges en cinq groupes, baissant ensuite le nombre de groupes à quatre dans un contexte de réduction

⁸⁴ Projet de loi de finance 2023, présentation stratégique, programme 140.

⁸⁵ « L'allocation des moyens dans le premier degré public - Mise en œuvre d'un nouveau modèle », *Education et formations* n°94, septembre 2017.

⁸⁶ « La rénovation du modèle d'allocation des moyens d'enseignement dans le second degré public », *Education et formations* n°102, juin 2021.

⁸⁷ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement*, janvier 2023.

des moyens. Certains collèges hors éducation prioritaire ont ainsi été classés dans le groupe des établissements en éducation prioritaire afin de bénéficier d'une attention plus forte en termes de moyens.

In fine, c'est bien aux académies que revient cette tâche de répartition des moyens, sans qu'aucune obligation de mise en œuvre n'existe. Ce modèle n'est pas systématiquement déployé localement et reste optionnel. Le contexte territorial, l'enchaînement rapide de réformes, et les fluctuations de moyens disponibles à l'échelle académique, peuvent ainsi constituer des freins.

2 - Une approche binaire, créatrice d'effets de seuil importants

La logique d'allocation des moyens propre à l'éducation prioritaire, conditionnée au fait d'être labellisé, est par nature binaire et ne permet d'offrir une réelle progressivité dans les ressources apportées aux écoles et établissements.

À l'intérieur même de l'éducation prioritaire, le fait d'être labellisé REP ou REP+ constitue une différenciation importante en termes de ressources. En effet, si les REP bénéficient du dispositif de dédoublement des classes, les personnels qui y exercent ne peuvent prétendre au même niveau de prime et les enseignants n'ont pas les mêmes aménagements du temps de travail. Cette approche ne permet pas non plus d'appréhender finement les évolutions démographiques et leurs impacts sur le système scolaire.

Les expérimentations menées ces dernières années, tels que les contrats locaux d'accompagnement (CLA) ou les territoires éducatifs ruraux (TER) permettent d'offrir une compensation, mais rendent aussi plus complexe un système déjà très ramifié et peu lisible. En outre, la logique contractuelle ne permet pas d'inclure cette dynamique dans un système global pérenne et équitable.

En complément des dispositifs nationaux, des stratégies locales ont également été développées par les académies. Selon les cas, différents types de leviers peuvent être actionnés, voir combinés : labellisation supplémentaire, système d'allocation progressive, recours à des appels à projets (« Notre école, faisons-là ensemble », Programme Investissements d'Avenir) et « regard bienveillant » posé sur certains établissements identifiés à travers une adaptation des seuils de gestion ou des dotations en poste supplémentaires.

Au regard des constats et carences pointés, il apparaît nécessaire de refondre la logique d'action de la politique d'éducation prioritaire, et ce à plusieurs niveaux. Comme déjà recommandé par la Cour en 2018, cette réforme nécessiterait de réviser les mécanismes d'allocation des ressources.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, un système par tranches basé sur un indice socioéconomique

Dans la Communauté francophone de Belgique, un indice socioéconomique (ISE) a été construit pour déterminer objectivement les écoles fondamentales et secondaires éligibles à des subventions et dotations en personnel complémentaires. Sur la base d'un projet examiné en commission, chaque école bénéficiaire utilise librement les moyens accordés pour une période de cinq ans, en recherchant une synergie avec les associations locales et régionales agissant dans les quartiers et avec d'autres écoles de l'encadrement différencié. Le directeur d'école dispose d'une véritable autonomie et d'un pouvoir hiérarchique.

Chaque année, l'indice socioéconomique (ISE) de chaque école est déterminé à partir de l'indice de chaque élève (confidentiel), déterminé par le type de quartier où il vit. Depuis 2017, les variables retenues sont le revenu par habitant, le niveau des diplômes, le taux de chômage, le taux d'activité et le taux de bénéficiaires d'une aide sociale, le type d'activités professionnelles pour les personnes occupées.

L'ISE permet d'établir un classement des écoles, depuis celle avec l'ISE le plus faible jusqu'à celle avec l'ISE le plus élevé. Les écoles sont ensuite réparties en 20 catégories comportant chacune 5 % de la population totale de l'enseignement ordinaire. Les catégories de 1 à 5, les plus défavorisées et éligibles au dispositif, représentent 25 % du total. L'allocation des moyens est progressive.

Chaque année, un arrêté fixe la liste des écoles fondamentales et secondaires qui entrent (pour cinq ans) et sortent de l'encadrement différencié. Cette fluidité est possible notamment parce qu'aucune prime spécifique n'est associée à l'encadrement différencié. Pas plus à l'entrée qu'à la sortie du dispositif les performances scolaires ne sont prises en compte, pour éviter de désinciter les équipes des écoles à faire progresser leurs élèves de peur de passer à côté de financements. En 2022-2023, 755 écoles fondamentales sur 3 003 (soit 25 %) et 232 écoles secondaires sur 686 (soit 34 %) relèvent de l'encadrement différencié.

Tout d'abord, au regard de la concentration de difficultés durables dans certaines zones géographiques, il est nécessaire de conforter et pérenniser une politique d'allocation spécifique de moyens en direction des établissements les plus fragiles. Ces établissements, qui correspondent pour l'essentiel aux actuels réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+) nécessitent, en effet, de disposer de modalités de travail et de moyens humains spécifiques, dans une logique de temps long.

En outre, les mécanismes de prise en compte des établissements aujourd'hui labellisés REP, ainsi que les établissements présentant des difficultés particulières mais exclus de l'éducation prioritaire, ne semblent plus opérants. L'effet de rigidification à l'œuvre du fait de la labellisation, la forte hétérogénéité des besoins, ainsi que les effets de seuil induits par le système actuel et ayant occasionné un empilement de dispositifs compensatoires, incitent à la mise en place d'un système d'allocation davantage progressif.

Ce système renouvelé pourrait reposer sur un principe de répartition des établissements, par tranches ou catégories, prenant en compte de manière graduelle la situation socio-économique des familles, ainsi que d'éventuels autres critères (géographiques, etc.) laissés à l'appréciation des recteurs. Déjà expérimenté dans certaines académies, ce principe d'allocation progressive des moyens permettrait une couverture des besoins au plus près des réalités de terrain. Ce processus plus souple aurait vocation à être révisé plus fréquemment, afin de prendre en compte les mutations sociales et territoriales. Pour donner à cette évolution toute sa portée, il conviendrait que les modalités de gestion des ressources humaines (primes, mobilité, etc.), jusqu'ici adossés aux labels de l'éducation prioritaire, prennent désormais appui sur la catégorie de rattachement de l'établissement.

CONCLUSION

Les services déconcentrés de l'éducation nationale sont au cœur du portage de la politique d'éducation prioritaire. Si le pilotage académique bénéficie de marges de manœuvre, il reste néanmoins tributaire des orientations nationales et mécanismes d'action de la politique d'éducation prioritaire, sources de rigidité.

Initialement bâtie sur les deux piliers complémentaires de la sécurisation des moyens humains et de l'innovation pédagogique, la réforme de 2014-2015 apparaît aujourd'hui déséquilibrée dans sa mise en œuvre. En effet, l'enjeu de gestion des moyens humains semble avoir pris le pas sur les objectifs de transformation pédagogique.

De plus, la politique d'éducation prioritaire présente des lacunes au sein même de sa logique d'action. La caducité de la carte des réseaux, non actualisée depuis 2015, et les failles liées au système de labellisation des écoles, donnent à voir un bilan nuancé du projet initial de « donner plus à ceux qui ont moins ».

Une refonte en profondeur de la logique d'action s'impose, au service de l'équité et d'une meilleure prise en compte des situations territoriales et sociales. Ce chantier d'envergure nécessite le développement d'un indicateur fiable et robuste, permettant une récolte exhaustive des profils socio-économiques de l'ensemble des établissements scolaires, écoles maternelles et élémentaires comprises.

Rigide par nature, créatrice d'effets de seuil et d'évitement, la labellisation pourrait se limiter aux établissements les plus en difficulté, les REP+, les besoins des autres établissements pouvant être couverts par un système de répartition plus souple et graduel. Comme déjà recommandé par la Cour en 2018, le principe d'une allocation progressive permettrait d'introduire un continuum dans la répartition des moyens et de réduire les effets de seuil des mécanismes actuels.

Chapitre III

Des impacts limités sur la réussite des élèves

La réduction des écarts de résultats avec le reste de la population scolaire et la réussite éducative des élèves de l'éducation prioritaire sont au centre de cette politique. La notion de réussite éducative repose tant bien sur le bien-être des élèves et sur le climat scolaire que sur la performance aux évaluations et examens.

L'évaluation conduite par la Cour en 2018 a confirmé que l'éducation prioritaire n'atteignait pas l'objectif de réduction des écarts de résultats qui lui était fixé. L'effet de la scolarisation en éducation prioritaire sur les résultats des élèves était très faible : au collège, si les écarts de performance en mathématiques et en français ne se détérioraient plus, ils étaient de l'ordre de 20 à 35 % selon les disciplines et les années, soit bien en deçà de la cible fixée. De plus, le travail sur les panels d'élèves réalisé en 2017 par le ministère de l'éducation nationale confirme que les inégalités très fortes de niveau scolaire sont largement acquises à l'entrée en sixième et que les dispositifs déployés au collège ne font, au mieux, que stabiliser la situation⁸⁸.

Faire le bilan des dispositifs mis en œuvre depuis dix ans, notamment caractérisant la mise en œuvre des réseaux d'éducation prioritaire, plus récemment par le dispositif ambitieux de dédoublement des classes de CP, CE1 puis grande section de maternelle, et globalement par le renforcement des moyens humains et financiers, permet d'analyser les impacts de ces mesures sur les élèves.

I - Une réussite éducative liée au climat scolaire et aux dynamiques d'établissement

Il existe une hétérogénéité de situations au sein des réseaux d'éducation prioritaire en termes de climat scolaire et de dynamique d'établissement, liée à la fois aux équipes en place et au contexte territorial. Il est donc nécessaire d'avoir une perception nuancée de la réussite éducative au sein des réseaux.

⁸⁸ Stéfanou, Éducation prioritaire. Scolarité des élèves au collège de 2007 à 2012, Éducation & formations, 2017, n°95, p. 87-106.

A - Un renfort pertinent de la vie scolaire mais un manque pénalisant de personnels médicaux, paramédicaux et d'accompagnement

Les personnels de la vie scolaire jouent un rôle clé dans la cohésion des établissements, tant dans la gestion du climat scolaire que la relation aux parents. Leur rôle est d'autant plus important qu'il peut exister des fractures sociales et numériques entre l'institution scolaire et les familles. Cette distance se creuse durant la scolarité de l'élève, en particulier au collège où les parents se rendent moins facilement au sein des établissements qu'à l'école et où l'information disponible en ligne, prédominante, n'atteint pas toujours ses cibles, notamment du fait d'un défaut d'accès et d'outils.

Les personnels de la vie scolaire ont pour objectif de réduire cette distance et de faciliter la communication par différents moyens (appels, sms, rendez-vous, échanges avec les acteurs sociaux du territoire...). Les effectifs supplémentaires en conseillers principaux d'éducation (CPE) et en assistants d'éducation (AED) en REP+ contribuent à assurer cette mission de manière qualitative, qui comprend notamment l'accompagnement des familles dans les démarches administratives, éducatives et d'orientation. Le suivi des absences, mais aussi l'identification des difficultés sociales sont cruciaux, d'autant que les familles, dont les enfants sont scolarisés en éducation prioritaire, peuvent être davantage mobiles en termes de lieu de résidence liées aux contraintes économiques (logement, emploi...).

En effet, les établissements d'éducation prioritaire accueillent souvent des élèves dont les familles peuvent ne pas être sédentaires sur le territoire et changer d'établissement de manière fréquente. La coordination entre les différents acteurs (direction, vie scolaire, enseignants) et les relations de confiance sont primordiales pour repérer et analyser les éventuels problèmes scolaires, sociaux, psychologiques ou de comportement des élèves et permettre un accompagnement complet.

Le collectif éducatif est également chargé d'assurer la sécurité et le bien-être des élèves au quotidien durant l'ensemble des périodes scolaires (classe, récréation). Le développement des réseaux sociaux et du harcèlement en ligne, et l'import de tensions extérieures au sein de l'établissement, en particulier le lundi matin après le week-end, nécessitent une vigilance particulière de l'ensemble des personnels, notamment dans les espaces de vie communs comme la cour de récréation.

Parallèlement, les abords du collège constituent, également, une zone sensible pouvant avoir des impacts sur le climat scolaire. Les actions de médiation apparaissent donc stratégiques pour le maintien d'un bon climat scolaire. Les difficultés de recrutement des AED peuvent néanmoins entraver la continuité de service et le travail en équipe dans les établissements, générant une instabilité dans le suivi des élèves et une perte d'informations. Pour y remédier, les établissements s'appuient sur leurs systèmes d'information. Le renforcement de la formation des AED semble par ailleurs indispensable.

L'insuffisance des effectifs de personnels médicaux, paramédicaux et d'assistants sociaux ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins spécifiques des élèves de l'éducation prioritaire et d'assurer un suivi fin. La prise en charge des situations les plus complexes est assurée en priorité. Le rôle de ces personnels est pourtant central pour accompagner les élèves et les familles dans leurs démarches, comme les demandes d'aides, l'identification de besoins particuliers et l'adresse à des spécialistes. Les difficultés d'accès à certains professionnels de santé dans le milieu libéral rendent ce rôle d'autant plus essentiel.

De même, les équipes des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), composés de psychologues et des professeurs des écoles spécialisés en matière pédagogique ou comportementale, sont peu nombreuses couvrent souvent un grand nombre d'écoles et peuvent être dans certains territoires incomplètes. L'appui de ces RASED est en revanche plébiscité par les équipes enseignantes pour résoudre certaines difficultés auprès de leurs élèves. Afin de répondre à la diversité des besoins et de participer à la réussite éducative de tous les élèves, ces équipes devraient *a minima* être au complet pour accompagner les écoles les plus en difficulté.

Enfin, les élèves en situation de handicap sont davantage présents dans les réseaux d'éducation prioritaire. En outre, ces élèves ont une difficulté accrue pour avoir accès aux personnels médicaux et paramédicaux tels que les ergothérapeutes ou les orthophonistes. Certains n'obtiennent pas d'accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH), du fait d'une tension sur les recrutements. Néanmoins, les dynamiques d'établissement, en particulier en éducation prioritaire renforcée, sont susceptibles de créer les conditions d'une meilleure inclusion. Les heures de pondération peuvent notamment permettre l'adhésion à des projets innovants comme les dispositifs d'auto-régulation ou l'intégration d'unité localisée d'inclusion scolaire, et ainsi mieux prendre en charge la diversité des besoins.

B - Un impact sur le climat scolaire qui reste mitigé

Le climat scolaire peut être appréhendé par différents moyens, notamment *via* des enquêtes réalisées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), par le recensement des « faits établissement »⁸⁹ ou par le nombre de conseils de discipline.

À titre d'exemple, en Seine-Saint-Denis, le suivi des « faits établissements » (cf. tableau n° 1) montre l'augmentation croissante de ceux-ci entre 2015 et 2023, avec une proportion plus importante en éducation prioritaire, mais une croissance moindre.

**Tableau n° 1 : évolution du nombre de faits établissement
(Taux pour 1 000 élèves scolarisés)**

EP/HEP	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023
<i>Hors REP</i>	3,08	3,88	6,18	8,53	9,72	10,33	11,18	12,05
<i>REP</i>	6,12	4,74	6,92	7,33	10,76	11,55	12,12	16,73
<i>REP+</i>	6,31	3,68	3,91	6,34	10,28	9,25	12,62	15,63
Total général	5,01	4,19	5,99	7,56	10,26	10,57	11,87	14,67

Source : MVS-DSDEN 93

⁸⁹ Ce sont des faits qui portent atteinte :

- aux valeurs de la République (laïcité, racisme, etc.) ;
- aux personnes, enfants comme adultes telles que les violences verbales ou physiques, les violences à caractère sexuel, le harcèlement ou le cyber-harcèlement ;
- à la sérénité, à la sécurité, et au climat scolaire (intrusion, port et/ou usage d'arme, drogue, perturbations, etc.) ;
- aux biens (incendie, destructions ou détériorations graves, dégradations, vols, etc.).

Il est néanmoins apparu au cours de l’instruction que l’étude des « faits établissement » ne paraît pas pertinente pour l’analyse de cette problématique. En effet, les établissements, selon les positions et pratiques du chef d’établissement et de la communauté éducative, ne font pas remonter aux niveaux académique et central les mêmes informations sur les événements survenus au sein de l’établissement. Face à ce qui constitue un de leurs critères d’évaluation, il peut exister, de façon variable selon les chefs d’établissement des stratégies hétérogènes face aux événements survenus.

Il en va de même avec les procédures disciplinaires, dont les exclusions d’élèves, qui sont activées de manière différente en fonction des établissements. Il est à noter également qu’avec la limitation de la taille des classes en éducation prioritaire, le renvoi d’élèves a potentiellement un impact sur les établissements de proximité n’y appartenant pas, en surchargeant leurs classes d’élèves à besoins particuliers.

Les visites d’écoles et d’établissements ont révélé des perceptions du climat scolaire très variables en fonction du contexte territorial, de l’organisation de l’équipe pédagogique et de la situation sociale des élèves. Ce climat scolaire peut également évoluer rapidement dans un établissement en fonction des déterminants précédemment cités. L’impact de la labellisation « éducation prioritaire » est de ce fait difficile à quantifier.

D’après les résultats des enquêtes périodiques sur le climat scolaire et la victimation de la DEPP, la très grande majorité des élèves scolarisés en REP+ a une perception positive du climat scolaire (92 % contre 93 % de l’ensemble des collégiens). Toutefois, certaines dimensions du climat scolaire sont moins favorables en éducation prioritaire. Les collégiens des REP+ sont notamment moins nombreux en proportion à déclarer ne pas ressentir de la violence dans leur établissement : 65 %, soit près de 15 points de moins que les élèves des autres établissements. Par ailleurs, 77 % trouvent l’ambiance entre les élèves très bonne ou plutôt bonne, soit 6 points de moins que dans les autres établissements. Les relations avec les enseignants sont plus nuancées : 17 % des élèves en REP+ pensent qu’il y a de l’agressivité dans ces relations contre 10 % pour l’ensemble des collégiens. La perception plus négative du climat scolaire par les élèves de REP+ se retrouve dans d’autres dimensions, comme le sentiment de sécurité au sein du collège, celui de bien apprendre ou encore l’avis sur la qualité des locaux.

Néanmoins, selon l’enquête périodique sur l’enseignement, les enseignants exerçant dans des collèges en éducation prioritaire sont surreprésentés parmi les enseignants décrivant les classes les moins favorables aux apprentissages (comportement des élèves moins adapté en classe, plus faible maîtrise des compétences travaillées et tendance à désinvestir les apprentissages). Malgré les difficultés scolaires rapportées au sein de ces classes, les enseignants y pratiquent également un peu moins la remédiation et l’explicitation.

Dans le premier degré, les constats sont différents. En éducation prioritaire, les professeurs des écoles sont plus nombreux que leurs collègues du secteur public hors éducation prioritaire à travailler avec les familles en accueillant les parents hors temps de classe. Cependant, à l’instar du second degré, les enseignants exerçant dans des écoles en éducation prioritaire sont également surreprésentés parmi les enseignants décrivant les classes les moins favorables aux apprentissages. D’après les enseignants, la réduction de la taille des classes de CP et CE1 en éducation prioritaire peut également avoir des effets bénéfiques sur le climat en classe qui devient plus propice à l’enseignement et aux apprentissages.

C - D'autres défis perdurent pour améliorer la réussite éducative

Pour promouvoir la réussite éducative, l'ensemble des projets portés au sein des établissements vise à renforcer les compétences sociales, la compréhension de la citoyenneté, le capital culturel ou l'éducation physique et sportive, en créant notamment des partenariats d'action avec les collectivités et des associations. Néanmoins, le processus de labellisation occasionne un biais d'affectation des moyens et un risque de sursollicitations et d'illisibilité des actions ou projets proposés, pour la communauté enseignante comme pour les élèves.

En effet, un certain nombre d'initiatives et de financements sont dépendants de la labellisation. Les cités éducatives concentrées sur cette cible prioritaire ont, en ce sens, permis de structurer des parcours et d'organiser les apprentissages afin de les rendre cohérents et progressifs. Néanmoins, la mobilité des familles ne permet pas forcément de dérouler l'ensemble des parcours et donc de bénéficier des impacts escomptés.

L'enjeu de l'orientation est également clé, corrélé à la question de la mobilité géographique des élèves. De manière classique, la procédure d'orientation après la troisième comprend une phase provisoire au second trimestre où les intentions d'orientation des familles sont étudiées par le conseil de classe afin de donner un avis provisoire. Cette étape est suivie d'un dialogue entre la famille et l'établissement jusqu'à la phase des choix définitifs et de la décision d'orientation, notifiée au troisième trimestre par le chef d'établissement.

D'après les visites en établissement, la compréhension du processus et de l'offre de formation nécessite un travail spécifique auprès des familles et des élèves, effectué par les professeurs principaux ainsi que par les personnels de vie scolaire et de direction. L'ensemble de ces efforts ne permettent pas cependant d'assurer une orientation optimale des élèves en fonction de leur compétence et de leur projet de vie. En effet, un certain nombre d'élèves effectuent leur choix d'orientation davantage pour la localisation de l'établissement à proximité du domicile familial plutôt que par rapport à l'adéquation entre la formation et leurs aspirations professionnelles.

Pour la réussite scolaire et l'orientation, la question de la mobilité post-collège est clé. Il existe en effet un frein à la mobilité, parfois même lorsqu'elle est de courte distance et facilitée par les transports en commun (métro, bus, TER...), qui conduit à des choix d'orientation ne correspondant pas aux aspirations des élèves concernant leur avenir professionnel. L'engagement des enseignants pour accompagner ce choix d'orientation est stratégique, notamment pour réduire les freins à l'orientation.

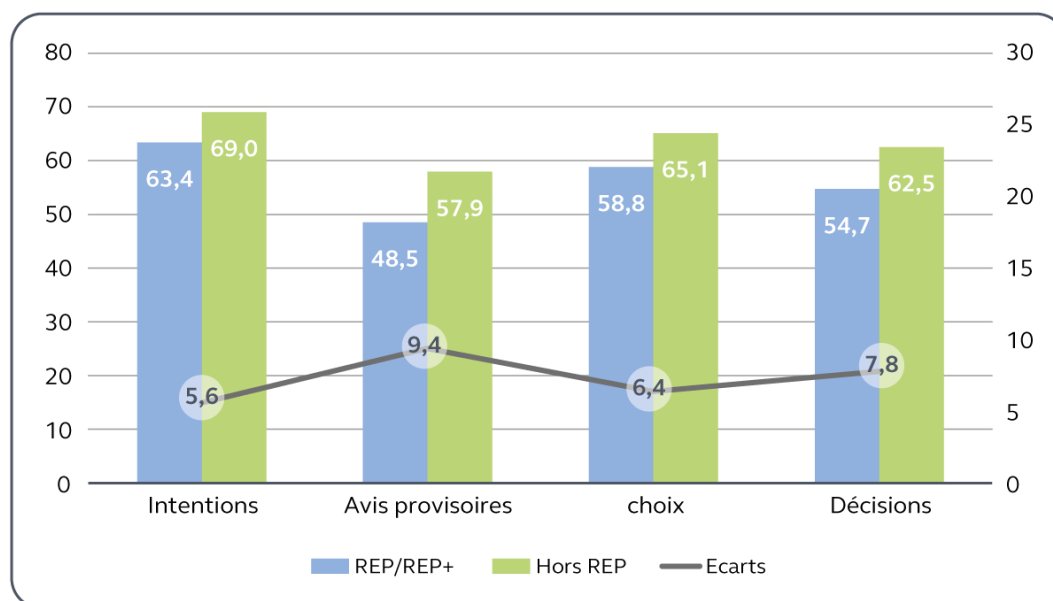
Cette analyse est corroborée par la comparaison, lors de la phase provisoire des intentions d'orientation en seconde générale et technologique (GT) des familles d'élèves scolarisés en collège REP et REP+ et de ceux scolarisés hors éducation prioritaire ; des avis provisoires des conseils de classe ; et, lors de la phase définitive, des choix de ces familles et des décisions du chef d'établissement.

De manière similaire entre les différentes populations, il existe un rapprochement des choix des familles et des décisions du chef d'établissement à l'issue du dialogue du troisième trimestre. Toutefois, les demandes d'orientation des familles pour la seconde générale et technologique sont plus élevées que les décisions d'orientation vers cette voie en éducation prioritaire, ce qui peut révéler soit un déficit d'information, soit une estimation erronée des compétences de l'élève pour intégrer la voie générale et technologique.

En effet, il existe certes une différence de demande d'orientation initiale entre voies générale et technologique et professionnelle à hauteur de 5,6 points au second trimestre et de 9,4 points entre les avis des conseils de classe de ces deux populations entre les deux populations. Mais les équipes des établissements REP et REP+ donnent cependant moins souvent un avis favorable pour l'orientation en seconde générale et technologique (-14,9 points par rapport aux intentions des familles) que les collèges hors REP (-11,1 points).

Par le dialogue avec les équipes pédagogiques, au troisième trimestre, les choix définitifs des familles d'une orientation vers la seconde générale et technologique diminuent par rapport aux intentions initiales, avec une baisse plus importante pour les élèves en REP-REP+ (-4,6 points) que pour les élèves hors éducation prioritaire (-3,9 points) (cf. graphique n° 12). La décision du chef d'établissement donne également moins souvent satisfaction aux demandes des familles d'élèves scolarisés en REP-REP+ (-4,1 points) qu'à celles des familles hors REP (-2,6 points). Cela pose donc la question de l'accompagnement des familles dans les choix d'orientation. Au final, l'écart entre l'intention initiale des familles hors éducation prioritaire et la décision d'orientation est de 6,5 points alors qu'il est de 8,7 points pour les familles en REP et REP+.

Graphique n° 12 : orientation vers la voie générale et technologique entre les élèves scolarisés en REP- REP+ et hors éducation prioritaire(%).



Source : Siècle Orientation 2024

Champ : 3^{ème} générale y compris 3^{ème} prépa métiers et hors 3e SEGPA du public de l'éducation nationale

Note de lecture : les avis provisoires des conseils de classe vers la voie générale et technologique pour les élèves scolarisés hors REP-REP+ sont supérieurs de 9,4 points par rapport aux avis pour les élèves scolarisés en REP-REP+.

En revanche, l'orientation vers la voie professionnelle est plus proposée par les conseils de classe pour les élèves scolarisés en éducation prioritaire. Les avis des conseils de classe ont une influence forte sur les choix définitifs d'orientation des familles, en particulier pour les élèves issus de milieu défavorisé. Alors que les élèves scolarisés en éducation prioritaire demandent davantage la voie professionnelle que les autres, les conseils de classe donnent

encore plus d'avis vers cette voie aux élèves scolarisés dans des collèges labellisés, creusant ainsi les différences d'orientation entre les élèves selon leur origine sociale. L'écart entre les intentions d'orientation vers la voie professionnelle pour les élèves scolarisés en éducation prioritaire et les avis est de 13,3 points en 2021, et de 14,9 points en 2024, alors que l'écart entre les choix et les décisions reste stable (4,1 points en 2021 et en 2024).

Afin de limiter le décrochage scolaire, les équipes pédagogiques sont très attentives au suivi des parcours et à la relation aux élèves afin de garantir la poursuite de la scolarité. Néanmoins, le fait qu'il n'y ait plus de lycées labellisés depuis 2015 permet plus difficilement de suivre, au plan national et académique, le destin des collégiens issus de l'éducation prioritaire une fois entrés au lycée. Les équipes de direction de collège rencontrées, lorsqu'elles sont en lien avec le lycée général de secteur, ont également témoigné de difficultés et de risques de décrochage de certains de leurs élèves en seconde.

II - De premiers effets positifs des réformes qui peinent à perdurer

L'analyse de l'impact de l'éducation prioritaire doit être mesuré à l'aune de quatre critères :

- l'efficacité des mesures spécifiques, comme le dédoublement de classe ;
- le différentiel de performance scolaire des élèves ;
- les effets de transfert vers le secteur privé sous contrat ;
- la transformation des pratiques pédagogiques.

A - Des effets de court terme positifs du dédoublement des classes

L'évaluation de l'impact de la réduction de la taille des classes de CP et de CE1 en REP+ sur les résultats des élèves et les pratiques des enseignants a été menée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) en 2021⁹⁰. Cette étude montre que la réduction de la taille des classes en REP+ a eu un effet sur la progression des élèves en français et en mathématiques au cours de leurs premières années d'enseignement élémentaire. Parmi la cohorte d'élèves entrées en CP en 2017, année de mise en œuvre du dédoublement en éducation prioritaire renforcée, ceux scolarisés dans ces établissements progressent davantage que des élèves dans les écoles ayant les mêmes caractéristiques sociales et scolaires. L'effet est une réduction de 16 % de l'écart de performance en français, et de 38 % en mathématiques par rapport aux écarts observés au début de CP entre le groupe REP+ et le groupe hors éducation prioritaire. Selon les résultats de la DEPP, entre 2019 et 2024, les écarts de performance entre les élèves scolarisés en REP+ et ceux du secteur public hors éducation prioritaire, en CP, se réduisent en mathématiques sur l'ensemble des compétences et en français, sur certaines compétences.

Rapporté à la différence de taille de classe, correspondant à 7 élèves entre les deux groupes comparés, cela revient à une réduction des écarts (type) de 1,3 % en termes de résultats

⁹⁰ DEPP, Document de travail - série études, n°2021.E04, septembre 2021.

par élève en français et 2 % en mathématiques. En mathématiques, cet effet paraît plus fort pour les élèves les plus en difficulté : leur part passe de 21,4 % au début du CP à 15,9 % en fin de CE1 alors que l'évolution est très faible pour la part d'élèves très performants.

En outre, l'impact positif de la réduction de la taille des classes en éducation prioritaire renforcée est surtout visible en CP. En CE1, il ne semble pas y avoir d'effet supplémentaire. La progression complémentaire entre REP+ et proche REP+ est faible et non significatif, tant en français qu'en mathématiques.

Tableau n° 2 : taux de réussite aux évaluations nationales de « fluence ⁹¹ » à l'entrée au CE1

		REP	Hors éducation prioritaire	Écart « HEP - REP »
<i>Rentrée 2018</i>	Classes de CP en REP non dédoublés en 2017-2018	59,2 %	70,4 %	11,2 %
<i>Rentrée 2019</i>	Classes de CP en REP dédoublés en 2018-2019	64,7 %	71,9 %	7,2 %
<i>Écart entre 2018 et 2019</i>	+ 5,5	+ 1,5		

Sources : DEPP

Note de lecture : les pourcentages correspondent aux taux de réussite sur le champ « Lire à voix haute un texte » des évaluations nationales de début de CE1, correspondant à la lecture d'au moins 30 mots par minute du même texte proposé en 2018 et 2019. Les écarts sont donnés en points de pourcentage.

La comparaison de la cohorte de CE1 en 2018-2019, première année de dédoublement et celle de CE1 en 2017-2018, avant dédoublement, confirme l'impact positif de la réduction de la taille des classes dans les réseaux d'éducation prioritaire sur les résultats aux évaluations. Ainsi en fluence, il existe une progression de 5,5 % en éducation prioritaire alors que la progression n'est que de 1,5 % hors éducation prioritaire (cf. tableau n° 2). Leur positionnement relatif par rapport aux élèves des écoles comparables s'améliore pour cette cohorte en fin de CE1 : de 7 % d'écart-type en français et de 12 % en mathématiques. Là encore, c'est surtout en CP que l'écart semble se faire ; en début de CE1, l'amélioration pour les REP+ entre les deux années scolaires est déjà de 9 % d'écart-type en français, comme en mathématiques. Il n'y a cependant pas d'accroissement de l'effet au cours du CE1.

⁹¹ La fluence caractérise la capacité à lire à haute voix de manière précise un texte en une minute. Une lecture de 50 mots est attendue en CP.

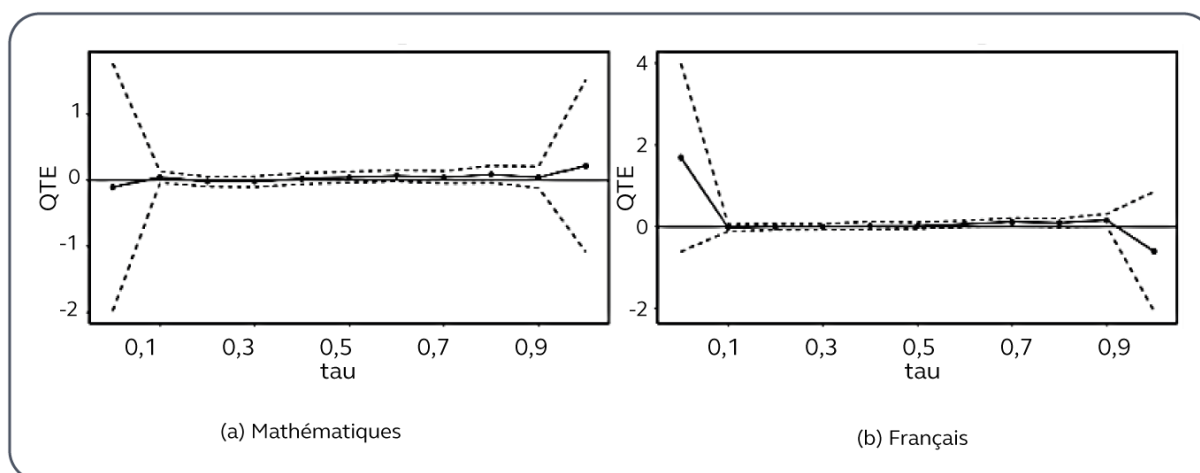
B - Des effets faibles et hétérogènes à moyen terme

Pour mesurer les effets à plus long terme du dédoublement, la Cour a utilisé l'enquête CP12⁹² et les résultats des évaluations en CP, CE1 et sixième (cf. note méthodologique). Les scores obtenus en REP+ sont systématiquement et significativement inférieurs à ceux obtenus par une population hors éducation prioritaire. Le dispositif de dédoublement ne semble pas avoir d'impact sur cette tendance, persistante. L'analyse quantitative montre que l'effet sur les performances de classe de sixième est peu significatif et concentré sur les meilleurs élèves en mathématiques dans la lignée des recherches internationales.

En mettant en relation l'évolution de chaque quantile de la distribution de notes en CP avec le score obtenu en sixième il est possible de mettre en évidence une faible mobilité au sein des distributions : les élèves ayant des compétences plus fragiles en CP (du bas de la distribution des notes en CP jusqu'au septième décile) restent ceux qui ont une évaluation plus faible en sixième. La différence entre REP+ et hors éducation prioritaire se situe dans le fait que le « bas de la distribution » concerne jusqu'à 70 % de la distribution en REP+ (en CP) alors qu'hors REP (en CP), cela ne concerne que les 50 premiers pourcents de la distribution.

En mathématiques, l'effet moyen implique une hausse de 0,5 % d'écart-type (en moyenne, sur l'ensemble de la distribution), au mieux 1,8 % d'écart-type pour les meilleurs de la classe. En français, l'effet moyen implique une hausse de 0,8 % d'écart-type (en moyenne, sur l'ensemble de la distribution), au mieux 3,2 % d'écart-type pour les meilleurs de la classe (si on omet les « zones » de forte incertitude que constituent les extrémités de la distribution) (cf. schéma n° 1). L'effet est donc très limité et hétérogène sur l'ensemble de la distribution.

Schéma n° 1 : effet d'une scolarisation REP+ (respectivement REP) par rapport à une scolarisation hors éducation prioritaire, par quantile de la distribution des scores obtenus aux tests de 6^{ème}



Source : Cour des comptes d'après données DEPP. Note de lecture : La ligne continue donne l'estimation du coefficient par rapport au quantile et les lignes en tiret donnent l'intervalle de confiance (5 %).

⁹² CP12 est un échantillon des résultats des évaluations, en français, et en maths, en début, milieu et fin d'année sur trois populations.

C - Des performances inférieures en fin de collège

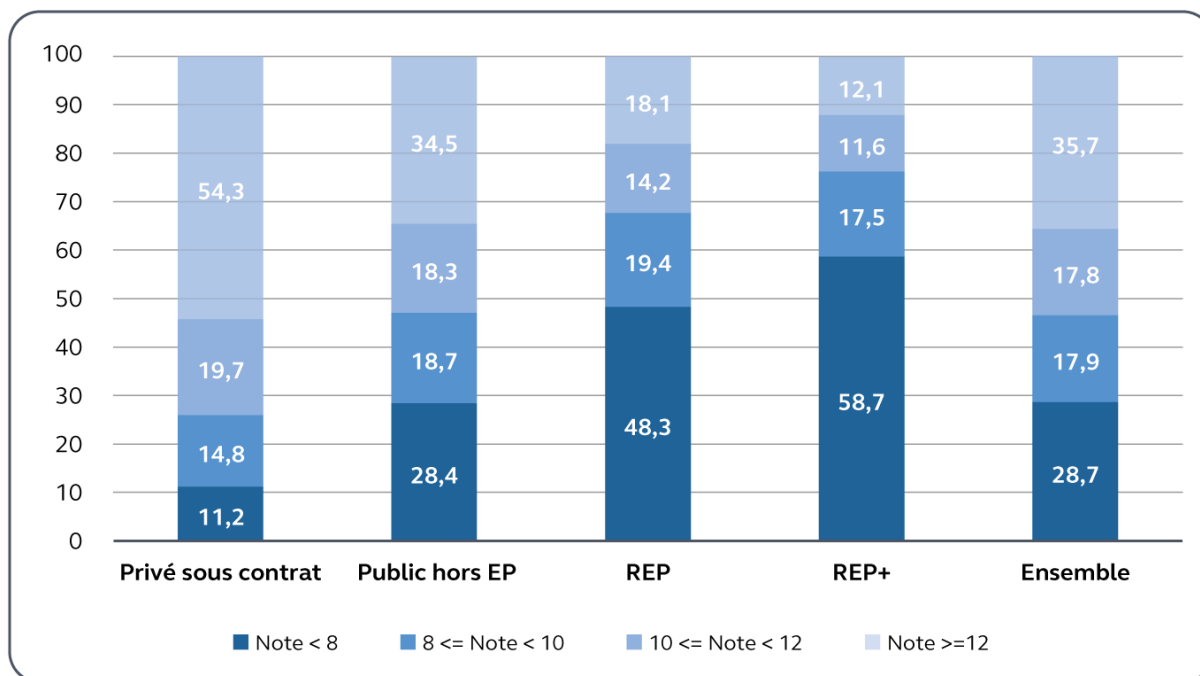
Les taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) permettent de distinguer les résultats obtenus en éducation prioritaire, en éducation prioritaire renforcée et hors éducation prioritaire, mais sont toutefois à analyser avec beaucoup de précautions du fait de politiques, variables selon les établissements, de présentation à l'examen et de notation en contrôle continu, mais aussi du niveau d'entrée en sixième. En effet, à la rentrée 2022, 9 % des élèves qui entrent dans un collège en REP+ et 7 % de ceux qui entrent dans un collège en REP ont une année ou plus de retard à l'entrée en sixième contre 5 % de ceux qui entrent dans un collège public hors éducation prioritaire.

Plus l'indice de position sociale (IPS) d'un collège est faible, plus son taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) ou sa note moyenne sont bas. Dans la série générale du brevet, en 2023, 17 points séparent le taux de réussite des candidats d'origine sociale défavorisée de celui des candidats d'origine sociale très favorisée (respectivement 81 % et 98 % de réussite). À la session 2022, 78 % (77 % en 2016) des élèves en REP+ ont obtenu le diplôme national du brevet (DNB), série générale, contre 81 % des élèves en REP et 89 % (87 % en 2016) dans le public hors éducation prioritaire : soit un écart de 11 % entre REP+ et hors éducation prioritaire.

Si l'on n'examine que les notes obtenues à l'examen écrit du brevet (cf. graphique n° 13), composé de quatre épreuves terminales (français, mathématiques, histoire-géographie et sciences) et comptant pour 300 points sur 800 dans la note finale pour l'obtention du diplôme, les écarts sont plus importants. À la session 2022, 23,7 % des élèves des collèges REP+ et 32,3 % des élèves des REP ont obtenu plus de 10/20 de moyenne à ces épreuves écrites, contre 52,8 % dans les collèges du secteur public hors éducation prioritaire. 58,7 % des élèves des collèges REP+ et 48,3 % des élèves des REP ont obtenu moins de 8/20 aux épreuves écrites, contre 28,4 % dans le public hors éducation prioritaire⁹³.

⁹³ DEPP, Alexia Stefanou, *Synthèse* n° 6, juillet 2022, mise à jour avril 2024.

Graphique n° 13 : répartition des élèves selon leurs notes aux épreuves écrites du DNB en juin 2022 (en %)



Sources : DEPP

Les évaluations de rentrée en sixième réalisées depuis 2017 ont permis à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) de développer en 2023 un indicateur de valeur ajoutée des collèges (IVAC), pendant de celui développé pour les lycées (IVAL)⁹⁴. L'approche en valeur ajoutée permet de supprimer le « biais social » et de se concentrer sur les performances du collège au regard de sa composition sociologique et des caractéristiques individuelles de ses élèves.

Lorsque l'on s'intéresse aux 500 meilleurs collèges selon la valeur ajoutée de la note moyenne à l'écrit au diplôme du brevet, les collèges privés sous contrat ne représentent plus que 53,4 %, les collèges hors REP 31 %, tandis que les collèges REP et REP+ en représentent respectivement 8,4 % et 7,2 %. Selon cet indice (IVAC) issu des résultats du brevet 2023, 63 % des collèges REP+ sont considérés comme « performants », c'est-à-dire ayant une valeur ajoutée positive pour faire progresser leurs élèves, un chiffre supérieur aux collèges publics hors éducation prioritaire (32 %) et REP (45 %), mais inférieur à celui des collèges privés sous contrat (80 %)⁹⁵.

⁹⁴ L'analyse de la valeur ajoutée combine des facteurs individuels des élèves (âge et sexe, score obtenu aux évaluations à l'entrée en sixième, profil social) et des facteurs liés à la structure de l'établissement (pourcentage de filles, part d'élèves en retard scolaire, profil social et score moyen obtenu aux évaluations de sixième) : [Indicateurs de valeur ajoutée des collèges - data.gouv.fr](https://data.gouv.fr/).

⁹⁵ « Ivac 2023 : les collèges de REP+ plus « performants » que les autres établissements du secteur public », *AEF Info*, dépêche n° 709618, 29 mars 2024.

D - Des freins à l'efficacité des mesures mises en œuvre

1 - Les effets de transfert vers le secteur privé sous contrat

L'impact de la politique d'éducation prioritaire est difficile à mesurer pour plusieurs raisons : le parcours des élèves est marqué par la mobilité familiale, qui n'assure pas un accompagnement continu par l'éducation prioritaire ; le choix des familles entre l'enseignement public et privé sous contrat à différents stades de la scolarité : entre la maternelle et l'école élémentaire, durant l'école élémentaire et entre l'école primaire et le collège.

Faute de données exhaustives sur le parcours scolaire des élèves en primaire, la Cour s'est concentrée sur les effets de transfert des écoles élémentaires labellisées REP et REP+ vers d'autres secteurs publics ou privés sous contrat à l'entrée au collège (cf. tableau n° 3).

Tableau n° 3 : taux de transfert vers le secteur privé sous contrat en sixième des enfants scolarisés en REP+ en CM2 l'année précédente

Niveau scolaire / CSP	Ensemble	Favorisés	Classe moyenne	Défavorisée
Niveau scolaire faible	3 %	17 %	5 %	4 %
Niveau scolaire très bon	18 %	35 %	21 %	1 %
Ensemble	8 %	27 %	11 %	2 %

Source : Cour des comptes d'après SYSCA, DEPP-MENJ. Champ : élèves inscrits en sixième en 2018-2019 et scolarisés en CM2

Le départ d'élèves issus des catégories socio-professionnelles supérieures et de élèves ayant les résultats les meilleurs vers d'autres secteurs (demande de dérogation pour un autre collège du secteur public ou inscription dans le secteur privé sous contrat), peut être constaté ce qui peut augmenter la ségrégation des profils. La Cour a analysé les résultats des élèves en sixième ayant été scolarisé en REP+ en CM2 (cf. annexe n° 5) et montre que les meilleurs élèves se dirigent de manière significative vers le secteur privé sous contrat (18 %).

Comme le relève l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), « parfois l'éducation prioritaire peut être vue comme une forme d'enclavement qui résulte du fait des comportements des classes moyennes. On observe en effet une fuite des familles les plus favorisées vers les établissements privés sous contrat. Ce phénomène souligne comment les politiques scolaires peuvent être mises en échec, voire se révéler contre-productives, au regard des comportements individuels ».

Le phénomène d'évitement de collèges de l'éducation prioritaire, de la part de familles modestes demandant des dérogations pour obtenir un autre collège public, comme de familles plus aisées privilégiant un collège privé, a été également mis en évidence par des travaux académiques⁹⁶.

⁹⁶ Garrouste et Davezies, *More harm than good? Sorting effects in a compensatory education program*, Journal of Human Resources, 2020, vol. 55, n°1, p. 240-277 et Garrouste et Lafourcade, « Place-based policies : opportunity for deprived schools or zone-and-shame effect ? », Discussion Paper 17750, Center for Economic Policy Research, décembre 2022, mis à jour juin 2023.

2 - Des évolutions des pratiques pédagogiques à évaluer, accompagner et développer

Si la politique d'éducation prioritaire apporte plus de moyens, l'accompagnement des transformations pédagogiques peut paraître insuffisant.

D'après les déclarations des enseignants lors de l'instruction, la mesure de réduction de la taille des classes est associée à l'amélioration du climat de classe, qui devient plus propice à l'enseignement et aux apprentissages, en CP comme en CE1. Les enseignants bénéficiaires de la mesure semblent également plus confiants vis-à-vis de l'exercice de leur métier. Leur sentiment d'efficacité personnelle est supérieur à celui documenté pour les enseignants exerçant en REP (sur les trois dimensions « Réussite de tous », « Gestion de la classe » et « Différenciation » pour le niveau CP en 2017-2018).

Par rapport à leurs pairs exerçant en REP, les enseignants de CP en REP+ bénéficiant du dédoublement, rapportent en 2017-2018 un recours plus marqué à la différenciation, à la pédagogie active, à l'étayage et à la stimulation cognitive ; ils interviennent moins dans la régulation de l'activité des élèves. En CE1, l'effet positif sur les pratiques de différenciation en lecture et l'effet négatif sur la régulation de l'activité des élèves persiste. Aucun écart de pratiques n'est identifié pour l'enseignement des mathématiques entre les enseignants exerçant en REP+ et ceux exerçant en REP.

Le dédoublement des classes s'est matérialisé par deux approches : le co-enseignement (deux enseignants en salle) ou les plus petits effectifs en classe ; choix qui a été effectué en fonction des contraintes bâtimentaires et des souhaits des équipes pédagogiques. Néanmoins, il n'existe pas d'analyse des effets différenciés de ces pratiques tout comme de l'effet précis de la taille des classes (entre 12 et 24 élèves) au cours des dernières années. Il a été identifié lors des rencontres en académie et en école que la cible de la taille des classes peut évoluer en fonction de contraintes locales, passant de 12 à 14 ou 15 par exemple lors du dédoublement de classes.

La pertinence du dédoublement pour certaines disciplines (sport ...) a également été mise en doute par certains professeurs rencontrés par la Cour. L'effet taille de classes doit être remis en question afin d'optimiser l'impact de cette politique publique. Le dédoublement en tant que tel, appliqué à l'ensemble des matières traitées en classe avec un plafond d'élèves, devrait être réexaminé, au profit d'une réflexion plus globale sur les effectifs et les pratiques professionnelles les plus adaptés à un contexte de baisse démographique (-231 000 élèves entre 2017 et 2024 ; prévision de -400 000 élèves d'ici 2028). En outre, il serait pertinent d'évaluer l'impact du chef d'établissement, de l'équipe enseignante, du travail en réseau qui constitue le principe de fonctionnement de la politique d'éducation prioritaire.

CONCLUSION

La politique d'éducation prioritaire a mobilisé des moyens complémentaires importants afin d'assurer la réussite éducative et l'équité des chances pour l'ensemble des élèves. C'est le sens même de cette politique.

Il n'est toutefois pas possible d'estimer avec complétude son effet, faute de pouvoir la comparer à ce qu'il serait advenu faute de mise en place de ces dispositifs, notamment sur le décrochage scolaire qui aurait pu en résulter. Néanmoins, les études et analyses disponibles montrent que les effets de long terme de cette politique, dont l'impact apparaît comme positif à court terme, semblent moins probants.

Pour l'avenir, il serait important dans les évaluations de bien différencier les écoles et les établissements constitués en réseau prioritaire, en réseau prioritaire renforcé et les autres afin de mesurer de la manière la plus fine l'impact de la politique publique. Il est également nécessaire d'inclure la dispersion des résultats en fonction du niveau des élèves ainsi que leur origine sociale afin de prendre en compte les effets de transfert vers le secteur privé sous contrat.

Cette condition est devenue indispensable pour permettre d'identifier l'impact de chacune des mesures mises en place et, ainsi, faire évoluer les dispositifs en fonction des résultats de manière régulière et agile.

Orientations

L'éducation prioritaire apparaît aujourd'hui comme une politique publique qui segmente le service public de l'éducation, qui s'éloigne des objectifs initiaux en termes de réussite des élèves et aboutit à un système peu lisible et peu efficient. La non-actualisation de la carte, associée à une logique de moyens ayant pris le pas sur les enjeux pédagogiques, amènent à un constat de rigidification et de non-adéquation grandissante de cette politique publique avec les besoins des élèves et des territoires. Le principe d'équité, c'est-à-dire allouer davantage de moyens aux élèves qui en ont davantage besoin, doit rester central et n'a pas vocation à être remis en cause. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de repenser la manière de mettre en œuvre cet objectif. Il conviendrait désormais de faire évoluer l'éducation prioritaire dans le cadre d'une réflexion plus globale qui doit conjuguer les efforts de différentes politiques publiques ciblant les objectifs de mixité, d'équité et d'accompagnement des publics vulnérables. Il apparaît également nécessaire d'évaluer de manière systématique l'efficacité de la dépense et de mettre en place des outils de suivi de la performance, notamment en matière de réussite scolaire et de parcours des élèves.

L'éducation prioritaire doit aujourd'hui être incluse dans une logique d'action plus globale, plus efficiente et davantage intégrée, au service de la réussite des élèves. C'est pourquoi la Cour préconise que cette politique puisse être réformée, sans délai, en tenant compte des orientations suivantes :

- Orientation n°1 : Mettre en cohérence l'ensemble des moyens concourant à la mixité sociale et à l'égalité des chances, au sein même de la politique scolaire de l'éducation nationale, tout en veillant à une bonne adéquation avec l'action des autres acteurs (politique de la ville, secteur médico-social, etc.) ;
- Orientation n°2 : Simplifier les mécanismes d'allocation des moyens pour permettre une meilleure lisibilité et davantage de progressivité dans la mise en œuvre de cette politique tout en veillant à faire évoluer les pratiques professionnelles au bénéfice de la réussite des élèves.

Liste des abréviations

AED	Assistant d'éducation
AESH	Accompagnant des élèves en situation de handicap
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAREP	Centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire
CLA	Contrat local d'accompagnement
CE	Cours élémentaire
CLA	Contrat local d'accompagnement
CM	Cours moyen
CNR	Conseil national de la refondation
CP	Cours préparatoire
CPE	Conseiller d'éducation prioritaire
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DHG	Dotation horaire globale
DNB	Diplôme national du brevet
DSDEN	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
EPLE	Etablissements publics locaux d'enseignement (EPL)
ETP	Equivalent temps plein
HSA	Heure supplémentaire année
IA-IPR	Inspecteur académique régional
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IGESR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
INE	Identifiant national étudiant
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IPS	Indice de position sociale
NEFLE	Notre école faisons-là ensemble
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Pop	Poste à profil
PRE	Programme de réussite éducative
QPV	Quartier prioritaire de la ville
RASED	Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
REP	Réseau d'éducation prioritaire
REP+	Réseau d'éducation prioritaire renforcé
SEGPA	Sections d'enseignement général et professionnel adapté
TER	Territoire éducatif rural
ULIS	Unités localisées pour l'inclusion scolaire
UPE2A	Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de réponse du Premier président	84
Annexe n° 2 : frise chronologique de l'éducation prioritaire	86
Annexe n° 3 : l'évolution de la vocation de l'éducation prioritaire dans les pays de l'OCDE	87
Annexe n° 4 : l'allocation des moyens d'enseignement dans le second degré.....	89
Annexe n° 5 : analyse des résultats des évaluations de sixième en fonction des établissements fréquentés en CM2 et sixième	90

Annexe n° 1 : lettre de réponse du Premier président

Cour des comptes



Le Premier président

Le 22 MARS 2024

Monsieur le Président, *Cir Claude*,

La Cour des comptes réalisera l'enquête sur la politique publique d'éducation prioritaire que vous avez sollicitée par votre courrier du 16 février 2024, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la troisième chambre de la Cour. L'instruction a été confiée à monsieur Gwenaël Roudaut et mesdames Sarah Descargues et Gaëlle Fierville, conseillers référendaires en service extraordinaire. Monsieur Frédéric Advielle, conseiller-maître, assurera le contre-rapport.

Le 22 février 2024, Philippe Rousselot, président de section et les magistrats concernés ont rencontré Monsieur le sénateur Olivier Paccaud, désigné par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête. L'objectif était de préciser le champ de la demande initiale ainsi libellée, « bilan et efficacité des efforts en direction de l'éducation prioritaire », ainsi que le calendrier.

La demande du Sénat intervient à la suite de l'évaluation conduite par la Cour en 2018 qui couvrait les dispositifs d'éducation prioritaire des années 1990 jusqu'en 2017, et de l'enquête menée sur le système éducatif des académies ultramarines en 2020, à la demande de la commission des finances du Sénat. De ce fait et conformément aux échanges du 22 février dernier, je vous propose que cette nouvelle enquête porte sur la dynamique de l'éducation prioritaire depuis 2015, année de mise en place des réseaux d'éducation prioritaire (REP/REP+). Il a été convenu que les problématiques de l'outre-mer, de la scolarisation des élèves allophones et de l'école inclusive, qui font l'objet de travaux de la Cour récents ou en cours, ne seront pas traitées en tant que telles.

L'objet central de cette enquête pourrait être : « Bilan, efficacité et perspectives de l'éducation prioritaire, de 2015 à 2024 ». L'enquête abordera les sujets suivants :

- les objectifs et la vocation de l'éducation prioritaire, au-delà de la seule question des résultats scolaires ;
- la mise en œuvre territoriale de l'éducation prioritaire, en abordant notamment les effets de seuils qui en découlent, ainsi qu'en interrogeant la distinction entre réseaux d'éducation prioritaire et d'éducation prioritaire renforcée ;

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

- la répartition des ressources budgétaires et humaines au profit de l'éducation prioritaire et les éventuels effets sur les territoires hors éducation prioritaire. Un accent spécifique sera mis sur l'articulation entre l'éducation prioritaire et les autres dispositifs d'accompagnement des établissements, notamment en zone rurale. S'agissant des ressources humaines, une attention sera portée sur les avantages octroyés aux personnels en éducation prioritaire ;
- l'impact de l'accent mis sur l'éducation prioritaire depuis 2017, notamment au travers des évaluations disponibles sur le dédoublement des classes dans les classes de grande section, CP et CE1 ;
- la formation (initiale et continue) et la dynamique d'établissement au sein des réseaux d'éducation prioritaire ;
- les effets connexes de l'éducation prioritaire, notamment en matière de vie scolaire.

Des enquêtes de terrain se tiendront dans différentes académies présentant la plus grande diversité possible au regard de la proportion d'élèves scolarisés en éducation prioritaire. Un parangonnage international sur quelques pays sera réalisé dans le cadre de l'instruction.

L'équipe de contrôle se tient à la disposition de monsieur le sénateur Paccaud pour organiser un point d'étape.

Le rapport vous sera remis au plus tard fin janvier 2025, compte tenu des capacités réduites de mobilisation des services du ministère de l'éducation nationale et des contraintes liées aux jeux olympiques durant la période estivale.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

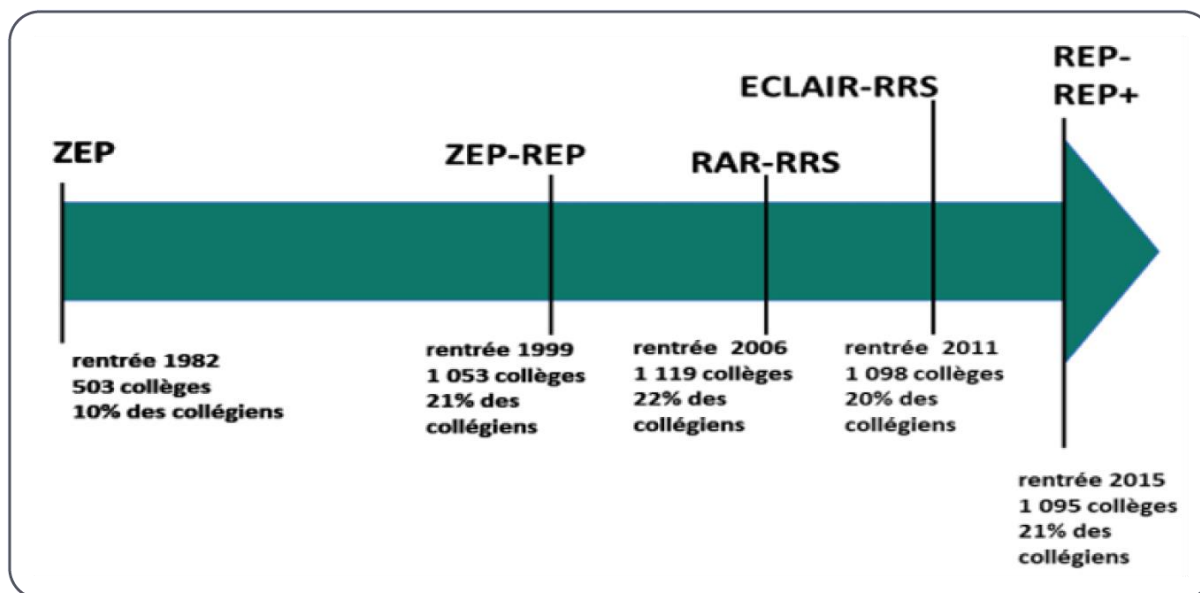
Amicalement,

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : frise chronologique de l'éducation prioritaire

Schéma n° 2 : frise chronologique de l'éducation prioritaire



Champ : France (Mayotte à partir de 2011), Public.

Source : DEPP, Système d'information Scolarité et base centrale des établissements (BCE)

Annexe n° 3 : l'évolution de la vocation de l'éducation prioritaire dans les pays de l'OCDE

Depuis leur émergence à la fin des années 1960, les politiques d'éducation prioritaire sont passées d'une optique de compensation pour lutter contre les inégalités à une optique d'inclusion, de gestion des risques et de promotion de l'excellence individuelle.

Les Etats-Unis, précurseurs de la discrimination positive à l'école

La discrimination positive est née aux États-Unis en 1965, dans un mouvement de lutte contre la pauvreté, avec le projet *Head Start*. Ce projet concerne les enfants d'âge préscolaire et fournit une éducation complète, des services d'implication parentale, de santé, de nutrition à des enfants à faibles revenus et à leurs familles. Il donne aux autorités locales une certaine liberté d'action.

Dès 1968, *Head Start* est prolongé par *Follow Through* qui porte sur une population un peu plus âgée (de la maternelle à la troisième année de primaire). Son objectif de comparer et d'analyser l'efficacité d'approches pédagogiques mises en place auprès d'élèves provenant principalement de milieux socioéconomiques défavorisés.

En 2001, la politique *No Child Left Behind Act* est initiée pour « garantir à la fois l'excellence académique et l'équité en fournissant de nouvelles chances et challenges aux Etats afin de faire progresser l'objectif de combler l'écart de performance ». Dans une optique de redevabilité, des tests à forts enjeux sont mis en place pour vérifier les progrès annuels des écoles, l'objectif visé étant d'atteindre 100 % de réussite en quinze ans. Ces tests se focalisent davantage sur les progrès réalisés par chaque groupe (élèves provenant de minorités ethniques, de milieux défavorisés, ou encore allophones) que sur les résultats bruts obtenus à un moment donné.

Dès 2002, le rôle du gouvernement fédéral est modifié par une loi qui exige des États qu'ils fixent des objectifs de performance aux élèves et rend les établissements et districts scolaires responsables de la réalisation de ces objectifs. On passe ainsi d'une faible structuration du système éducatif, avec une absence de contrôle des États (sans corps d'inspection ni tradition de contrôle local ni examen de fin de scolarité, etc.) à une responsabilisation des États, des districts et des établissements scolaires qui doivent s'assurer d'un niveau minimum de performance en lecture et mathématiques (de la troisième à la huitième année) au moyen d'évaluations annuelles, conduites en plus de l'évaluation nationale. Des sanctions sont prévues pour les districts, établissements et chefs d'établissements les moins performants. Certains cas peuvent justifier des licenciements et/ou fermetures d'établissements.

Il apparaît que la loi *No Child Left Behind* a eu des conséquences non souhaitées : concentration de l'enseignement sur les matières évaluées et la préparation aux tests ; baisse du niveau des tests dans certains États pour mieux se situer sur le plan fédéral ; mise en incapacité des élèves les moins performants pour les soustraire des statistiques.

En 2015, cette loi est remplacée par l'*Every Student Succeeds Act*. Si cette nouvelle loi préserve l'objectif de l'excellence pour tous et le principe d'évaluations obligatoires en lecture et en mathématiques, elle laisse chaque état libre de ses standards et de ses méthodes et surtout elle supprime les sanctions pour les états ou les districts scolaires qui n'atteignent pas les objectifs. Même pour les écoles dont la situation difficile continue de justifier un « regard »

attentif de l'État, la loi de 2015 veut laisser l'initiative de la solution non plus à l'État mais à « la salle de classe ».

C'est après la massification de l'enseignement et face au constat d'inégalités sociales et de parcours qui perdurent et se reconfigurent que les États européens ont créé des zones d'éducation prioritaires : le Royaume-Uni à la fin des années 1960, la Suède dans les années 1970, la France, puis la Belgique dans les années 1980. Le premier objectif commun est de compenser la concentration des difficultés par un renforcement des ressources. Selon les pays, sont ciblés soit des catégories de populations, soit des territoires (essentiellement urbains), soit des établissements, sur la base de critères socio-économiques et scolaires. Un second objectif partagé est de concevoir des terrains d'expérimentation de politiques éducatives et sociales et d'ouvrir l'école sur son environnement.

Dans des pays voisins, l'État est passé d'un rôle de régulateur, normant le système éducatif et la répartition des moyens, à un rôle d'évaluateur. Au Royaume-Uni, dans un « quasi-marché » éducatif, où sont prônés la liberté de choix des familles et l'autonomie des établissements, l'attribution et le renouvellement d'aides ciblées peuvent être conditionnés aux spécificités, aux projets et aux résultats des écoles et collèges.

Sous l'influence de la Commission européenne, un glissement s'opère pour l'éducation prioritaire, dont la vocation ne serait plus de réduire les inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles, mais de permettre à chaque élève et à chaque « groupe à risques » de maximiser son développement, ses chances de réussite et d'intégration, compte tenu de ses caractéristiques. Ainsi, les programmes d'éducation prioritaire des pays de l'Union ciblent de plus en plus des individus ou groupes plutôt que des territoires⁹⁷.

En France, la relance de 2006 a initié ce passage d'une logique de « zone » à une logique de « public » et à une attention portée, au-delà des résultats collectifs, aux parcours individuels, pour « *apporter une aide supplémentaire, significative et personnalisée, aux élèves les plus fragiles et davantage individualiser leurs parcours et encourager leurs talents* »⁹⁸.

⁹⁷ Marc Demeuse, Jean-Yves Rochex et al., Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tomes I et II, ENS Éditions, 2008 et 2011.

⁹⁸ Circulaire n°2006-058 du 30 mars 2006.

Annexe n° 4 : l'allocation des moyens d'enseignement dans le second degré

Les crédits d'État destinés aux EPLE sont attribués aux recteurs d'académie sous la forme d'une enveloppe globale au sein de laquelle la fongibilité est possible. Cette enveloppe est déterminée en fonction des priorités ministérielles et des effectifs d'élèves, des emplois d'enseignants et de critères prenant en compte l'indice de positionnement social (IPS), la part de boursiers, les caractéristiques territoriales, l'offre de formation et tient compte des besoins éducatifs particuliers tels que les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) ou les unités pédagogiques pour élèves allophones nouvellement arrivés (UPE2A).

Il appartient aux recteurs de répartir ces moyens en fonction des besoins de l'ensemble des structures scolaires de leur académie, ce qui explique que le mode de calcul et que les clés de répartition de la dotation horaire globale peuvent varier d'une académie à une autre.

Les moyens en personnels d'enseignement sont attribués aux établissements sous la forme d'une « dotation horaire globale » dite « DHG », composée d'heures postes (HP) qui correspondent aux emplois définitifs ou provisoires d'enseignants, ainsi que d'heures supplémentaires année susceptibles d'être assurées tout au long de l'année par ces mêmes enseignants. Le volume des heures d'enseignement de la DHG est défini en tenant compte du nombre de divisions (classes) par niveau d'enseignement et des grilles horaires réglementaires qui constituent le socle d'heures à dispenser à chaque élève : 26 heures hebdomadaires d'enseignement en collège ou 28 heures en classe de seconde. À ce socle d'heures réglementaires s'ajoutent des heures dont l'utilisation est laissée à la libre appréciation du chef d'établissement et qui constituent la « marge d'autonomie ». Le nombre de ces heures par niveau est également fixé par les textes. Cette marge permet de financer des enseignements facultatifs ou de procéder à des dédoublements de classes ou à de la coanimation.

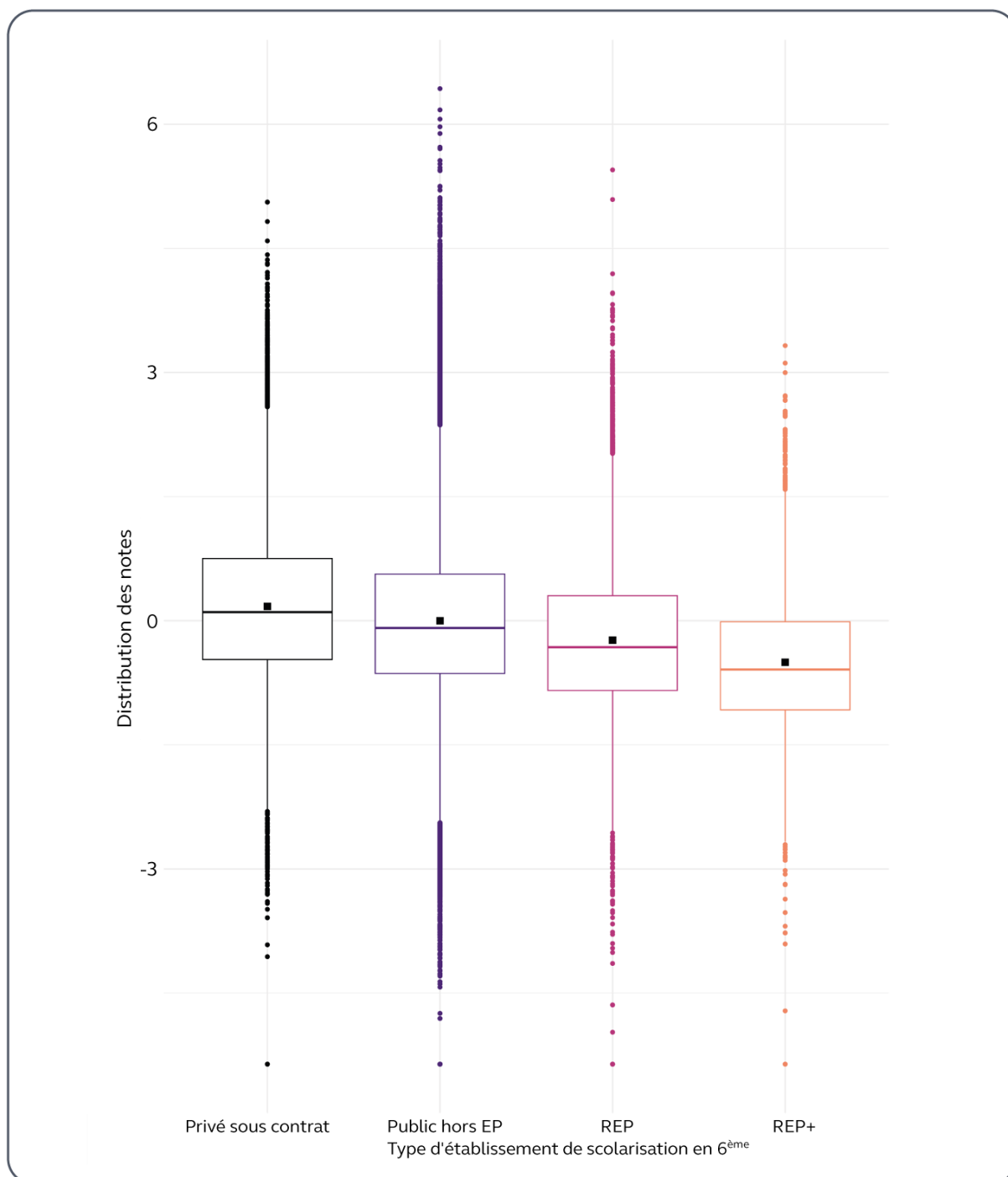
Les heures réglementaires peuvent être abondées ou pondérées en fonction de certains critères. Ainsi, les heures réalisés dans un établissement situé en REP+ sont pondérées d'un coefficient 1,1. Par ailleurs, des heures dites « statutaires » sont allouées à certains enseignants. Enfin, les dispositifs pédagogiques particuliers présents dans l'établissement tels que les classes à horaires aménagés, les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) ou les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) font l'objet de moyens spécifiques.

Pour ajuster les moyens humains aux nécessités horaires des disciplines, le chef d'établissement dispose dans sa dotation horaire d'un certain nombre d'heures supplémentaires annuelles (HSA) qui permettent de résorber les écarts entre les heures poste disponibles et la répartition souhaitée. Outre la DHG, les établissements reçoivent une enveloppe d'indemnités pour missions particulières (IMP). Certaines activités accomplies par les enseignants en dehors du face-à-face pédagogique, comme la coordination disciplinaire, peuvent ouvrir droit, depuis le décret du 27 avril 2015, à l'attribution de cette gratification dont le montant est modulé en fonction de la charge effective de travail nécessité par leur accomplissement.

En complément de la DHG, les établissements peuvent également recevoir des moyens de la part du ministère ou de leur académie pour mettre en œuvre des projets pédagogiques.

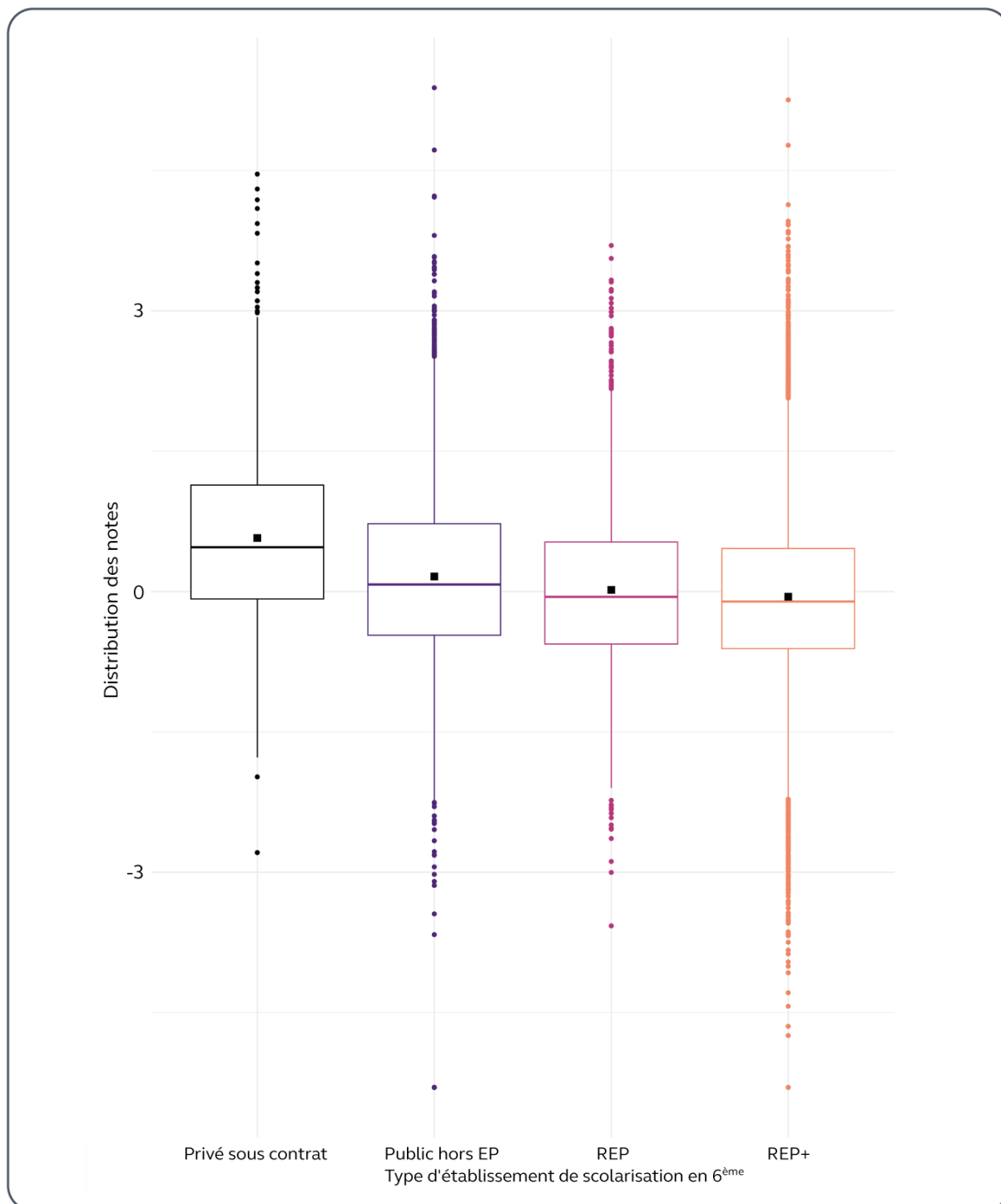
Annexe n° 5 : analyse des résultats des évaluations de sixième en fonction des établissements fréquentés en CM2 et sixième

Graphique n° 14 : distribution des notes obtenues aux évaluations de sixième des élèves issus des établissements hors éducation prioritaire au primaire en fonction du type d'établissements en sixième en 2018



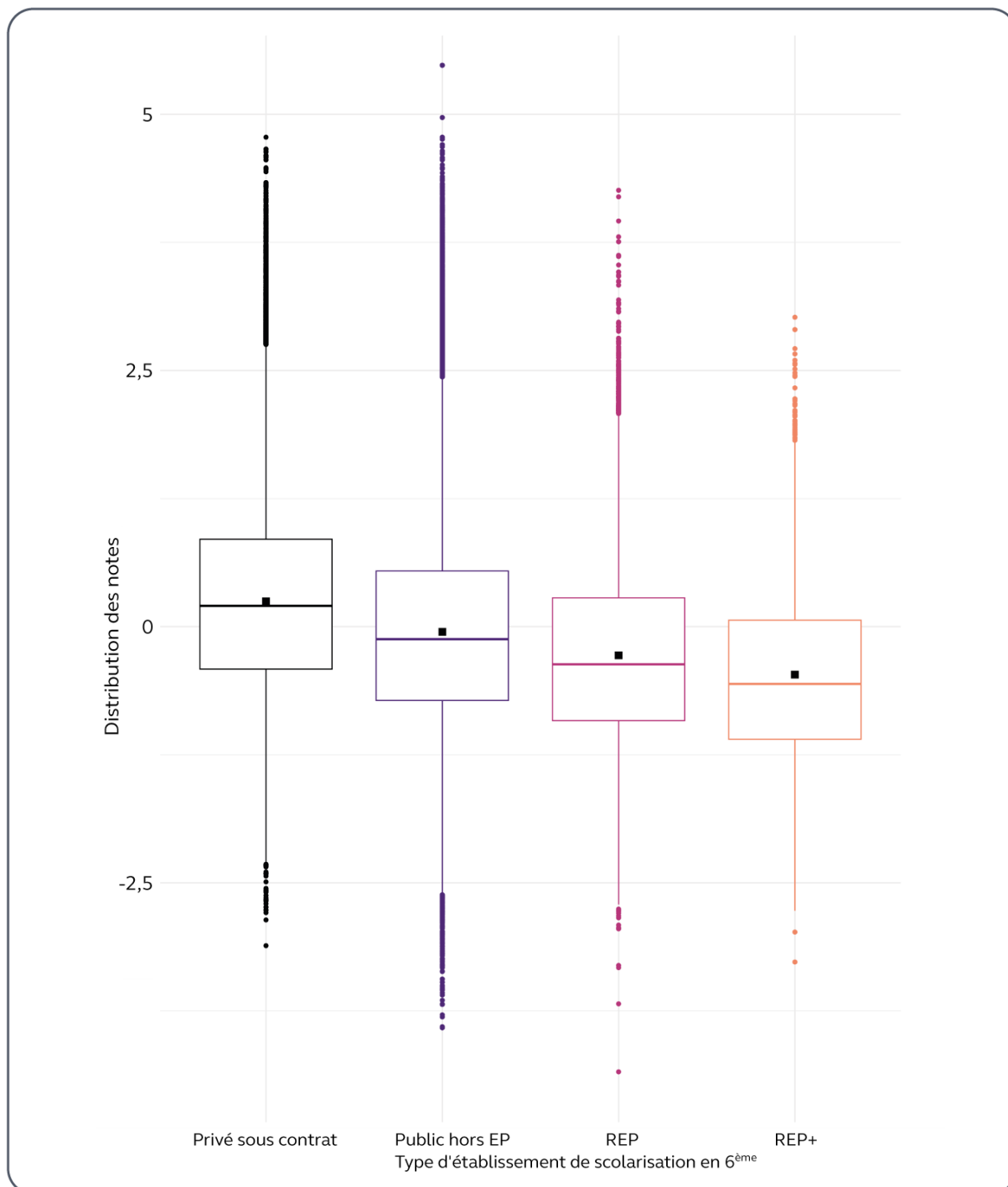
Source : Cour des comptes d'après données DEPP. Note de lecture : la ligne centrale correspond à la médiane, le point à la moyenne. Le carré regroupe 50 % des observations (de 25 % à 75 % des observations) et les autres points correspondent aux autres observations.

Graphique n° 15 : distribution des notes obtenues aux évaluations de sixième des élèves issus des établissements REP+ au primaire en fonction du type d'établissements en sixième en 2018



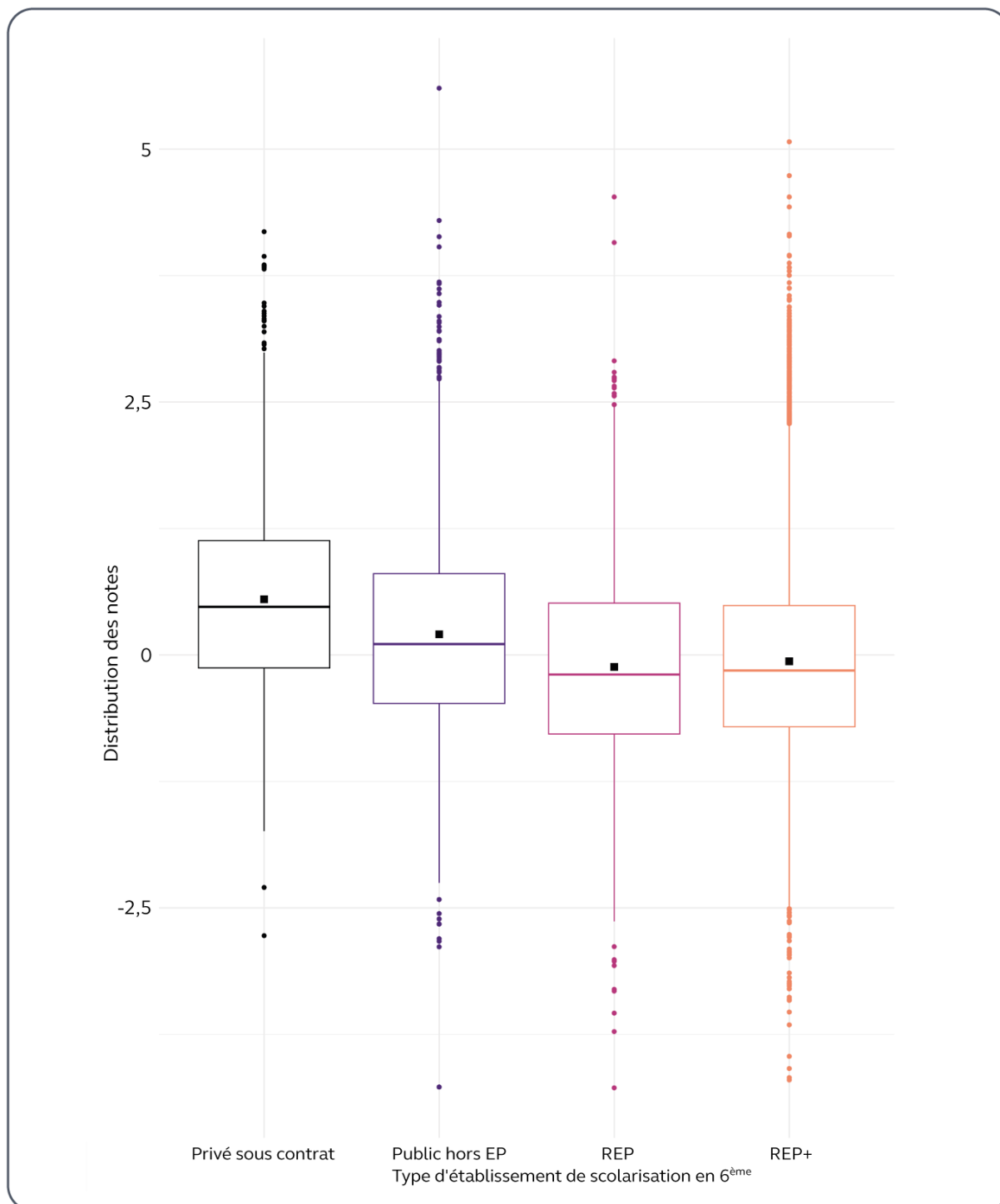
Source : Cour des comptes d'après données DEPP. Note de lecture : la ligne centrale correspond à la médiane, le point à la moyenne. Le carré regroupe 50 % des observations (de 25 % à 75 % des observations) et les autres points correspondent aux autres observations.

Graphique n° 16 : distribution des notes obtenues aux évaluations de sixième des élèves issus des établissements hors éducation prioritaire au primaire en fonction du type d'établissements en sixième en 2023



Source : Cour des comptes d'après données DEPP. Note de lecture : la ligne centrale correspond à la médiane, le point à la moyenne. Le carré regroupe 50 % des observations (de 25 % à 75 % des observations) et les autres points correspondent aux autres observations.

Graphique n° 17 : distribution des notes obtenues aux évaluations de sixième des élèves issus des établissements REP+ au primaire en fonction du type d'établissements en sixième en 2023



Source : Cour des comptes d'après données DEPP. Note de lecture : la ligne centrale correspond à la médiane, le point à la moyenne. Le carré regroupe 50 % des observations (de 25 % à 75 % des observations) et les autres points correspondent aux autres observations.