

Cour des comptes



L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

Rapport d'évaluation d'une politique publique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	9
Chapitre I Quel est le bilan de 40 ans d'une politique de différenciation ?	19
I - Une politique mouvante mais fidèle à ses principes fondateurs.....	19
A - Un objectif de réduction des écarts de résultats progressivement précisés.....	20
B - Une large extension du périmètre de la politique.....	22
C - Le coût spécifique de l'éducation prioritaire estimé à 1,4 Md€.....	29
II - Un dispositif d'évaluation incomplet et peu mobilisé.....	35
A - Un suivi restreint aux collègues.....	36
B - Des indicateurs de performance très incomplets.....	37
III - Des résultats éloignés des objectifs	40
A - Un écart de résultats qui ne se resserre pas.....	40
B - Une dynamique de réseau encourageante mais un effet sur le climat scolaire difficile à établir	42
Chapitre II Pourquoi l'éducation prioritaire obtient-elle si peu de résultats ?	49
I - Une composition sociale et scolaire plus diverse : une condition préalable non tenue	50
A - Le difficile équilibre entre affectation volontariste et liberté des familles.....	50
B - L'évitement par les parents d'élèves, un facteur aggravant	53
II - Un enseignement plus efficace : un usage peu intense et mal ciblé des leviers d'action	55
A - Améliorer l'efficacité dans la classe : des dispositifs de faible portée.....	55
B - Préserver un contexte propice à l'enseignement : des moyens peu articulés avec ceux de la politique de la ville.....	63
III - Des équipes enseignantes stables : des mesures aux effets encore très limités.....	67
A - Le mode d'affectation des enseignants : un frein systémique.....	68
B - Des réponses d'une portée trop modeste au défaut d'attractivité.....	70
C - Un levier sous utilisé : la formation des enseignants	78
D - La continuité de l'enseignement en éducation prioritaire : une exigence entravée par un mode de remplacement trop rigide	80

IV - Des réponses innovantes : une organisation insuffisamment différenciée	82
A - Un pilotage académique très variable et trop en retrait.....	82
B - Le rôle central des réseaux, entravé par l'absence de marges d'autonomie et d'innovation.....	85
C - Les modes d'identification des bénéficiaires et d'allocation des moyens : des processus inadaptés.....	87
Chapitre III Comment rendre plus efficace l'éducation prioritaire à moyen et long terme ?	93
I - Différencier nettement l'organisation de l'éducation prioritaire	94
A - Orientation n° 1 : fortifier l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation des réseaux de l'éducation prioritaire renforcée	94
B - Orientation n° 2 : doter l'éducation prioritaire d'outils d'évaluation plus performants	97
II - Intensifier les actions ayant un effet avéré sur la réduction significative des écarts de niveaux scolaires	98
A - Orientation n° 3 : concentrer l'action publique sur le premier degré en mobilisant les leviers à fort rendement	98
B - Orientation n° 4 : ajuster la gestion des enseignants aux besoins de l'éducation prioritaire.....	102
III - Réviser les paramètres structurants de l'éducation prioritaire	105
A - Orientation n° 5 : revoir le processus d'identification des bénéficiaires et réviser les mécanismes d'allocation des ressources	106
B - Orientation n° 6 : favoriser la mixité scolaire en renouvelant les mécanismes d'affectation des élèves	109
Conclusion générale	115
Orientations et recommandations	119
Liste des abréviations	123
Annexes	125
Réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés.....	173

Les rapports publics de la Cour des comptes consacrés à une évaluation de politique publique

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes « assiste le Parlement et le Gouvernement » notamment « dans l'évaluation des politiques publiques ». Cette contribution à l'évaluation figure parmi les missions que lui assignent les dispositions de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières. L'article L. 132-6 du même code définit par ailleurs les modalités de saisine de la Cour par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'une demande d'évaluation.

À travers ses évaluations, la Cour s'attache principalement à apprécier les résultats d'une politique publique au regard des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience). Elle peut les réaliser conjointement avec les chambres régionales des comptes et faire appel, en tant que de besoin, au concours d'experts extérieurs, comme en l'espèce. Dans tous les cas, les principales parties prenantes sont associées aux travaux d'évaluation : des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou des chambres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Ils sont régis par les principes fondamentaux d'indépendance, de contradictoire et de collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions qui en sont tirées le sont en toute liberté.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont 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 publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet que la Cour envisage de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours les observations de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

La préparation des projets de rapport public relève du comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de Rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'en abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport d'évaluation d'une politique publique sur *l'éducation prioritaire*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, aux collectivités et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme De Kersauzon, MM. Andréani, Terrien présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Piolé, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Saliou Françoise , MM. Barbé, Lefebvre, Martin, Mmes Trupin, Saliou Monique, MM. Guédon, Ory-Lavollée, Albertini, Aulin, Mme Bouzanne des Mazery, M. Basset, Mme Faugère, M. Allain, Mme Fontaine, M. Fialon, Mmes Girardin, Mondoloni, M. Bouvard, Mme Lemmet-Severino, MM. Saib, Vallet, conseillers maîtres, Mme Revel, MM. Corbin de Mangoux, Galliard de Lavernée, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Moati, présidente de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Robert et Buzzi, conseillers référendaires, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de Mme Vergnet, conseillère maître, contre-rapporteuse devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Guérin, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général adjoint, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 octobre 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 2 juillet 2018, par la troisième chambre, présidée par Mme Moati, présidente de chambre, et composée de MM. Barbé, Lefèbre, Guibert, Le Roy, Urgin, Rousselot, Potton, Samaran, Mme Riou-Canals, conseillers maîtres, M. Durreleman, président de chambre maintenu en activité, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Robert et Buzzi, conseillers référendaires, M. Pernias et Mme Morin, vérificateurs, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Vergnet, conseillère maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 17 juillet 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Une politique ancienne, soumise à d'incessantes interrogations sur son efficacité

La massification de l'enseignement scolaire a été amorcée par la prolongation de la scolarité obligatoire à 16 ans en 1959. Elle visait l'élévation du niveau général de formation des nouvelles générations. La création du collège unique en 1975 devait aussi concourir à cet objectif en organisant de façon indifférenciée la scolarité jusqu'au diplôme national du brevet. Pourtant, les résultats des élèves sont restés très inégaux, ces écarts, largement liés à l'origine sociale, étant accentués dans les écoles et les collèges à forte concentration d'élèves issus de milieux sociaux défavorisés.

Par l'octroi de moyens supplémentaires et spécifiques, l'éducation prioritaire devait permettre, à partir de 1981, de contrebalancer l'effet sur les résultats scolaires des inégalités socio-culturelles et de l'absence de mixité sociale.

Cette politique a alors constitué une innovation : elle adaptait le principe d'égalité devant les services publics, entendu jusqu'alors comme un principe d'indifférenciation, pour tenir compte des caractéristiques spécifiques des usagers du service public. Elle visait ainsi à l'équité¹. Comme la politique de la ville, qui en est contemporaine, elle est emblématique des nouveaux modes d'action publique introduits au cours de cette période. Même si leurs périmètres ne sont pas strictement superposables, les interactions entre ces deux politiques sont d'ailleurs multiples, l'école assurant d'autant mieux ses missions qu'elle s'insère dans un environnement territorial favorable.

Une préoccupation partagée par de nombreux pays occidentaux

Les politiques d'éducation compensatoires sont nées aux États-Unis au milieu des années 1960 avant de se développer dans de nombreux pays européens : le Royaume-Uni, la Suède, la Belgique, plus récemment le Portugal, la Roumanie ou encore la République tchèque, ont mis en œuvre des politiques de différenciation.

¹ Cf. sur ce sujet le rapport public 1996 du Conseil d'État, sur *Le principe d'égalité*.

Ces pays n'ayant pas la même approche du libre choix de l'école par les familles et optant pour un degré de centralisation ou de décentralisation du système scolaire et d'autonomie des établissements d'enseignement variable, leurs dispositifs sont divers. Certains cherchent à atténuer la concentration des élèves en difficulté par des procédures d'affectation régulées, d'autres s'attachent plutôt à réduire les écarts de résultats liés à la composition sociale des populations scolarisées. D'un pays à l'autre, les différents modes d'action sont mis en œuvre avec des intensités variables et de manière plus ou moins coordonnée. En dépit de ces différences, aucun État n'a abandonné cette politique : au contraire, elle a été adaptée pour faire face aux conséquences de chocs exogènes (crises économiques, phénomènes migratoires, reconversions industrielles et tertiarisation de l'économie).

En France, la politique d'éducation prioritaire s'inscrit dans un contexte spécifique. Elle a été construite et pilotée au niveau national, pour s'appliquer uniformément sur l'ensemble du territoire, même si sa mise en œuvre déconcentrée a atténué en partie les effets de ce centralisme très poussé, notamment en matière de gestion des personnels. Dès l'origine, la priorité a été donnée au sur-encadrement administratif et pédagogique des élèves. Plus tard, ont été recherchées la stabilité des équipes éducatives, en intervenant sur les déficits d'attractivité des écoles et établissements pour les enseignants, puis la promotion de pratiques pédagogiques adaptées aux besoins des publics.

En 2016, les moyens spécifiques mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale pour cette politique, qui touche 20 % de l'ensemble des élèves, mobilisaient 1,4 Md€. Cette estimation n'inclut pas le coût du dispositif de dédoublement des classes de CP et de CE1 situées en réseaux d'éducation prioritaire initié à la rentrée 2017.

Des diagnostics réservés sur les effets de l'éducation prioritaire

En dépit de régulières relances de la politique de l'éducation prioritaire, le système éducatif français est toujours considéré comme très déterministe, les résultats des élèves étant fortement corrélés à leur milieu social, économique et culturel, comme l'ont encore montré les résultats du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de 2015 publiés en décembre 2016³.

² En 2016, le budget de l'éducation nationale, apprécié à travers la mission interministérielle de l'enseignement scolaire représentait plus de 67 Md€.

³ Résultats de l'enquête PISA (*Programme for International Student Assessment*). OCDE. Décembre 2016.

De nombreux travaux se sont donc attachés à apprécier non seulement les conditions de mise en œuvre de l'éducation prioritaire mais aussi ses résultats.

En 2004, la Cour des comptes dressait un constat sévère du découpage des zones d'éducation prioritaire (ZEP), des leviers utilisés et des objectifs assignés aux équipes éducatives, tout en reconnaissant son incapacité à apprécier la valeur ajoutée de l'enseignement en ZEP faute de données. Dans son rapport public annuel de 2006, elle regrettait l'absence d'un suivi précis du coût des moyens affectés à l'éducation prioritaire et s'interrogeait sur l'efficacité de certaines mesures.

Les publications des inspections générales de l'Éducation nationale ont traité de ce sujet à plusieurs reprises. Dans un rapport de 2006 sur la contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances⁴, elles estimaient que « tous, chercheurs, autorités ministérielles, s'accordent à dire que "ni son efficacité globale, ni sa capacité à corriger l'inégalité des chances n'ont été clairement établies" ». La politique de l'éducation prioritaire a également fait l'objet d'une étude pour le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) en juillet 2013. Ce travail, qui a conforté le diagnostic des inspections générales, a abouti à des propositions d'actions plus larges. En mai 2014, un second rapport a présenté les actions retenues après consultation des parties prenantes.

Des équipes de recherche ont par ailleurs tenté de mesurer l'impact de l'éducation prioritaire sur la réussite des élèves. Trois études y font référence : la première en 2004 a porté sur les résultats des zones d'éducation prioritaire, la deuxième en 2013 sur les effets des réseaux ambition réussite⁵, la troisième en 2017 sur les réseaux ECLAIR à partir de l'exploitation des panels mis en place par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)⁶. Leurs conclusions sont convergentes : les dispositifs mis en place n'ont pas produit d'effets significatifs sur les résultats scolaires des élèves.

⁴ Rapport n° 2006-076 d'octobre 2006 - *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances*.

⁵ R. Bénabou, F. Kramarz, C. Prost, *Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats* (2004) ; M. Befly, L. Davezies, *Has the ambition Success Networks educational programm achieved its ambition ?* (2013).

⁶ A. Stéfanou, *Éducation prioritaire. Scolarité des élèves au collège de 2007 à 2012*. DEPP, Éducation et formation, n° 95, décembre 2017.

Enfin, le rapport sur les inégalités scolaires présenté par le CNESCO le 27 septembre 2016⁷, qui s'appuie sur vingt-deux études spécifiques, dont deux concernent exclusivement l'éducation prioritaire, souligne la modestie de ses résultats. Les auteurs y voient l'effet de la dilution des moyens, liée à l'élargissement continu du périmètre des bénéficiaires, et d'une mixité sociale d'autant plus faible qu'elle est aggravée par des comportements d'évitement des établissements labellisés éducation prioritaire.

Si diverses raisons peuvent expliquer la modestie de ces résultats, le poids des facteurs exogènes susceptibles de contrarier les effets positifs de la politique publique ne doit pas être négligé. La dégradation de l'environnement économique et social des territoires en difficulté en fait partie comme l'ont mis en évidence les indicateurs de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)⁸ ainsi que les précédentes publications de la Cour⁹ : le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté y a atteint 42,6 % en 2013 alors qu'il y était de 30,5 % en 2006, la part des allocataires du RSA socle (25,5 % en 2016) y est deux fois plus importante que dans le reste du pays (12,6 %) et le taux de chômage s'y situait à 25,3 % en 2016 contre 20 % douze ans plus tôt.

Pour autant, le constat de cette évolution du contexte économique et social, qui a été partiellement prise en compte lors des infléchissements de cette politique, ne peut éluder la question de fond : telle qu'elle a été conçue et mise en œuvre, pourquoi l'éducation prioritaire n'a-t-elle pas eu les effets attendus sur les résultats des élèves ?

Une évaluation pour dresser l'état des lieux et mesurer les impacts des dispositifs de l'éducation prioritaire

Face à ces diagnostics réservés, la Cour des comptes a procédé à l'évaluation de la politique publique de l'éducation prioritaire¹⁰ en visant deux objectifs : établir un bilan d'ensemble du rapport entre le coût et l'efficacité d'une politique publique ancienne aux effets modestes, identifier les voies et moyens susceptibles d'en améliorer le rendement, au moment où les pouvoirs publics ont décidé de la relancer.

⁷ CNESCO (Conseil national d'évaluation du système scolaire), 2016, *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*

⁸ Anciennement appelé « Observatoire national des zones urbaines sensibles » (ONZUS).

⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique de la ville, une décennie de réformes*, juillet 2012 ; Rapport au président de la République sur *La politique de la ville*, février 2002. La Documentation française. Disponibles sur www.ccomptes.fr.

¹⁰ Cette évaluation a été conduite en application de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières et selon les règles arrêtées par le recueil des normes professionnelles des juridictions financières.

Une réflexion préalable sur les logiques d'action de cette politique

Ont été distingués les objectifs stratégiques de long terme, les objectifs spécifiques de moyen terme et les objectifs opérationnels qui ont justifié le déploiement des moyens d'action¹¹.

L'objectif stratégique de la politique de l'éducation prioritaire est la réduction des écarts de réussite scolaire entre les élèves qui en relèvent et les autres.

Les objectifs spécifiques, qui permettent d'atteindre l'objectif stratégique, consistent à cibler les bénéficiaires (identification des élèves bénéficiaires, carte des établissements et des écoles relevant de l'éducation prioritaire), à améliorer l'enseignement dispensé aux bénéficiaires de la politique et à agir sur l'environnement scolaire dans lequel évoluent ces élèves (le « climat scolaire »).

Pour améliorer l'enseignement dispensé aux bénéficiaires et le climat scolaire, les objectifs opérationnels s'inscrivent dans les trois dimensions de l'institution scolaire : l'effet classe, l'effet maître et l'effet établissement¹². Les actions qui en découlent sont :

- une action quantitative consistant à allouer davantage de ressources enseignantes en éducation prioritaire pour améliorer le taux d'encadrement pédagogique ;
- une action en termes de gestion de ressources humaines pour attirer et stabiliser le corps enseignant dans les écoles et collèges de l'éducation prioritaire ;
- une action visant à faciliter le fonctionnement des établissements en éducation prioritaire par la présence d'adultes non enseignants, notamment pour éviter la dégradation du climat scolaire.

L'identification de l'ensemble de ces objectifs a conduit la Cour à axer son évaluation sur de trois questions :

- l'objectif stratégique a-t-il été atteint ? L'éducation prioritaire a-t-elle permis de réduire les écarts de réussite entre les élèves ?

¹¹ La présentation de la politique en logique d'action est détaillée dans le tableau présenté en annexe n° 1.

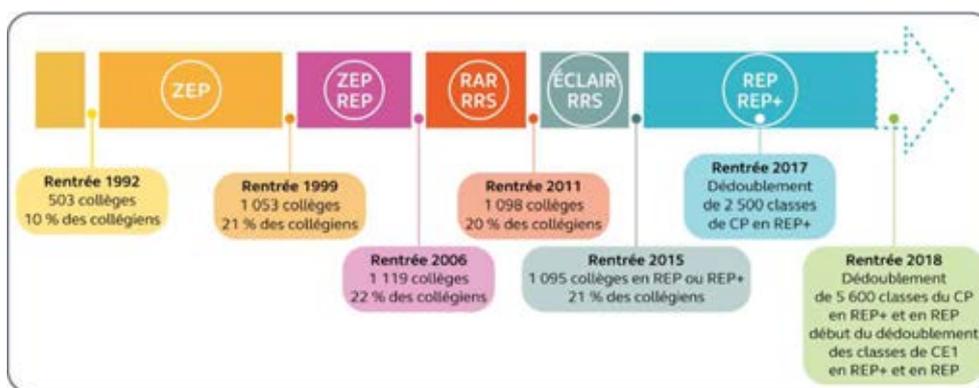
¹² La théorie de l'effet classe explique la performance scolaire par la composition sociale de la classe ; celle de l'effet maître par la différence des niveaux de qualification de l'enseignant, la méthode pédagogique appliquée et ses expériences et celle de l'effet-établissement par le type d'établissement fréquenté.

- les objectifs spécifiques ont-ils été bien définis ? La cible de l'action est-elle bien repérée et les actions mises en œuvre lui bénéficient-elles directement ?
- les objectifs opérationnels ont-ils atteint leurs cibles et à quels coûts ? Les leviers les plus efficaces ont-ils été prioritairement mobilisés ?

Le périmètre de l'évaluation

Au regard de l'ancienneté de la politique de l'éducation prioritaire, la période évaluée est nécessairement circonscrite.

Schéma n° 1 : l'évolution de la carte de l'éducation prioritaire



Source : Cour des comptes, d'après DEPP. Note d'information n° 18-02, L'éducation prioritaire, état des lieux.

La période retenue (2006-2016) couvre dix ans et trois générations de dispositifs : ceux mis en place en 2006 (les réseaux ambition réussite, RAR) et en 2011 (les écoles, les collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite, ECLAIR) ainsi que ceux liés à la refondation de l'éducation prioritaire engagée en 2014 (les réseaux d'éducation prioritaire, REP et REP+)¹³. Pour cette dernière génération, l'inertie propre au système éducatif empêche de tirer des conclusions définitives sur les effets des dispositifs avant plusieurs années de mise en œuvre.

¹³ L'étude intègre trois dispositifs qui, bien que connexes à l'éducation prioritaire (la scolarisation des enfants de moins de trois ans, l'accompagnement éducatif et le dispositif « plus de maîtres que de classes ») sont très présents dans les écoles et collèges de l'éducation prioritaire.

L'enquête porte sur la période de scolarité obligatoire, soit le collège et l'école primaire, même si, sur celle-ci, la portée des investigations a été limitée en raison de la faiblesse des données disponibles. L'étude exclut le lycée, qui n'est plus formellement intégré dans le champ de l'éducation prioritaire du fait de la segmentation entre voie professionnelle et voie générale et technologique¹⁴.

Bien que l'enseignement privé ne soit qu'indirectement concerné par l'éducation prioritaire, la réflexion générale sur la mixité sociale et scolaire ne saurait écarter cette composante du système éducatif français.

L'enquête de la Cour s'attache à l'action du ministère de l'éducation nationale et ne prend pas en compte les éventuels dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales pour ces établissements.

Des méthodes d'évaluation diversifiées pour dresser un large constat

Pour établir un état des lieux des dispositifs publics et évaluer leur coût, les méthodes classiques de l'examen de la gestion et de l'audit de performance financière ont été utilisées. L'élaboration de la carte de l'éducation prioritaire, la mise en œuvre de ses ajustements successifs et les conséquences de la territorialisation de l'action publique ont été étudiées. La conception de ces dispositifs, leur niveau d'adéquation aux objectifs visés, les modalités de leur déploiement et les moyens effectivement mobilisés ont également fait l'objet d'investigations.

Pour mesurer l'impact de la politique publique sur la réussite des élèves et établir ainsi un diagnostic sur l'efficacité finale des outils, la Cour a recouru aux méthodes de l'analyse quantitative.

Fréquemment utilisées dans les évaluations de politiques publiques, elles permettent d'établir des liens de causalité robustes entre un dispositif et ses effets (en l'occurrence, les écarts de résultats scolaires), grâce à la comparaison avec une population identique non exposée au dispositif évalué (« contrefactuel »). Pour ce faire, il est nécessaire de disposer de données complètes sur les populations scolarisées, d'ordre social et scolaire, ce que le ministère de l'éducation nationale ne peut pas toujours fournir, en particulier pour l'enseignement primaire. Jusqu'à la rentrée 2017¹⁵, le ministère ne disposait pas d'un dispositif national d'évaluation

¹⁴ Historiquement, quelques lycées avaient été intégrés dans les zones d'éducation prioritaire. Ils n'ont jamais perdu les bénéfices de ces décisions historiques prises pour tenir compte de situations particulièrement dégradées, mais n'ont pas été intégrés aux dispositifs plus récents de l'éducation prioritaire.

¹⁵ Des évaluations exhaustives à l'entrée en 6^e et des évaluations du niveau des élèves en CP sont réalisées depuis l'automne 2017.

des élèves du premier degré, ni même d'une base contenant les caractéristiques de ces élèves, seul un panel sur échantillon permettait de disposer de données. Pour cette raison, les études économétriques diligentées dans le cadre de cette évaluation, se sont concentrées sur le collège.

Une première analyse, réalisée par la Cour¹⁶, a concerné les effets de l'éducation prioritaire sur les résultats des collégiens, appréciés à travers leurs notes aux épreuves écrites du diplôme national du brevet. Elle a fourni une vision d'ensemble de l'efficacité de la politique en s'intéressant à l'atteinte de l'objectif stratégique.

La deuxième série d'études, réalisée pour partie en partenariat avec l'École d'économie de Paris¹⁷, a tenté d'isoler les effets de certains outils ou de difficultés spécifiques. Ces analyses n'ont pas porté sur la réduction de la taille des classes car ce dispositif a fait l'objet de très nombreux travaux dont les résultats convergent et sont largement admis. L'attention a été portée sur une dimension moins étudiée jusqu'à présent : l'adaptation de la gestion des ressources humaines en éducation prioritaire. Ont donc été étudiées les incitations financières et non financières censées attirer et stabiliser les équipes pédagogiques, ainsi que la gestion des absences et les modalités de remplacement, problème considéré comme particulièrement préoccupant en éducation prioritaire.

Des contributions nombreuses et originales à l'évaluation

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des « parties prenantes » réunies au sein d'un comité d'accompagnement qui a suivi le déroulement de l'enquête.

Ce comité¹⁸ s'est prononcé à plusieurs reprises sur les résultats de l'évaluation conduite par la Cour. Ses apports ont été essentiels, tant par leur qualité intrinsèque que par l'élargissement de la réflexion qu'ils ont suscité.

¹⁶ Étude relative à l'impact de la scolarisation en éducation prioritaire sur les résultats aux épreuves écrites du brevet des collèges, réalisée en 2018 par le centre d'appui métier de la Cour.

¹⁷ Asma Benhenda, *Affectation des enseignants et inégalités scolaires en éducation prioritaire*, Institut des politiques publiques, Mars 2018. Travail effectué dans le cadre d'un contrat de recherche avec la Cour, publié en annexe au présent rapport sur le site www.ccomptes.fr.

¹⁸ Voir en annexe n° 2 *La composition du comité d'accompagnement*.

L'instruction s'est également appuyée sur une étude par sondage réalisée auprès d'un large échantillon de parents d'élèves scolarisés en éducation prioritaire et d'enseignants qui y exercent, confiée à un institut spécialisé¹⁹.

De surcroît, des enquêtes de terrain ont été menées dans cinq académies témoins²⁰, sous forme d'investigations aux niveaux local (écoles et établissements), départemental et académique, de visites et d'entretiens avec des acteurs de l'éducation prioritaire.

Enfin, l'organisation d'auditions élargies a permis de recueillir les réactions des représentants du ministère, des organisations représentatives des personnels, des parents d'élèves, de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), du Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC) ou encore de collectivités territoriales.

*
**

Le rapport dresse l'état des lieux de l'éducation prioritaire en 2016-2017 et porte un diagnostic sur l'efficacité de cette politique publique au regard de son objectif premier de réduction des écarts de réussite scolaire (I).

Dans un second temps, il évalue les effets des différents leviers de cette politique publique, qu'il s'agisse de la composition sociale des établissements scolaires, des mesures portant sur les moyens de l'enseignement et de la gestion des enseignants ou de celles relatives à l'organisation des structures scolaires pour expliquer la modestie de leurs résultats (II).

Fort de ces constats, il identifie six grandes orientations dont découlent 17 recommandations d'amélioration de l'efficacité de cette politique publique (III).

¹⁹ Étude sur l'éducation prioritaire, *Regards croisés entre les parents et les enseignants*. OpinionWay, décembre 2017. Étude réalisée dans le cadre de l'enquête pour la Cour des comptes et publiée sur son site www.ccomptes.fr.

²⁰ Académies de Lille, Reims, Aix-Marseille, Créteil et La Réunion.

Chapitre I

Quel est le bilan de 40 ans d'une politique de différenciation ?

L'éducation prioritaire a constitué une innovation à double titre : elle a rompu avec la politique d'affectation uniforme des moyens pour prendre en compte les inégalités réelles, et elle a privilégié une vision territorialisée pour tenter de remédier à la concentration des difficultés (I).

Cependant, si les faiblesses du dispositif actuel d'évaluation limitent la capacité à rendre compte de manière fiable et exhaustive des résultats (II), l'examen des indicateurs disponibles révèle que l'objectif central n'est pas atteint après quarante ans de politique publique (III).

I - Une politique mouvante mais fidèle à ses principes fondateurs

Si, dans son principe, l'éducation prioritaire a toujours consisté à lutter contre les inégalités de résultats entre les élèves scolarisés dans les établissements qui concentrent les difficultés et les autres (A), son champ s'est progressivement étendu (B), jusqu'à faire intervenir un large éventail

de dispositifs qui mobilisent 1,4 Md€ en 2016²¹ au bénéfice de 20 % des élèves (C).

A - Un objectif de réduction des écarts de résultats progressivement précisé

Dès l'origine, l'éducation prioritaire a été envisagée comme le moyen de « contribuer à corriger [l']inégalité [sociale] par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé »²². Elle a également été envisagée comme un dispositif non pérenne, car, comme le précisait la deuxième circulaire relative aux zones d'éducation prioritaire, il « serait peu souhaitable d'envisager une assistance permanente qui risquerait d'aboutir à la constitution de ghettos scolaires »²³.

Si le principe d'une allocation différenciée de moyens n'a pas varié depuis l'origine, sa finalité a été précisée graduellement.

Jusqu'à l'introduction dans le code de l'éducation nationale des objectifs de cette politique publique en 2013²⁴, ceux-ci étaient définis pour l'essentiel dans des textes de moindre portée normative. Seules des circulaires ont encadré le déploiement des versions successives de l'éducation prioritaire²⁵, d'abord envisagée comme une politique de moyens et non de résultats. C'est la circulaire du 30 mars 2006 sur l'éducation prioritaire qui a renvoyé au socle commun de connaissances et

²¹ Ce chiffre a été actualisé par le ministère : il estime à 1,657 Md€ le surcoût de l'éducation prioritaire pour 2017, en tenant compte du dédoublement des classes de CP en REP+ intervenu à partir de la rentrée 2017.

²² Circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981.

²³ Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981.

²⁴ Selon l'article L 111-1 du code de l'éducation modifié par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 : « 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. [...] Pour garantir ce droit dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites. 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 [...] »

²⁵ Cf. annexe n° 13.

de compétences et adossé ses objectifs à ceux, plus larges, de la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école : « un même principe de réussite pour tous les élèves de l'éducation prioritaire et un même niveau d'exigence pour tous les élèves de l'École de la République ». Pour autant, les objectifs spécifiques de l'éducation prioritaire n'y ont pas été identifiés.

La même année, l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a contraint l'administration à présenter, dans les documents budgétaires, ses objectifs, ses actions et les indicateurs permettant d'évaluer les performances. Le programme de la mission budgétaire interministérielle *Enseignement scolaire* (MIES) a affiché un objectif commun au premier et au second degrés ainsi libellé : « Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers »²⁶.

La cible associée à cet objectif consistait à réduire l'écart entre les résultats des écoles et collèges de l'éducation prioritaire renforcée (RAR, puis ECLAIR, puis REP+) et les autres à moins de 10 points, et l'écart entre les écoles et les collèges de l'éducation prioritaire (RRS, puis REP) et les autres à moins de 5 points²⁷. Malgré une certaine volatilité de la présentation du dispositif de performance, les critères de réussite ont été maintenus (la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques²⁸ et le taux de redoublement).

L'objectif de la politique a été encore précisé dans la circulaire du 5 juin 2014 portant refondation de l'éducation prioritaire selon laquelle elle « poursuit une ambition : la rendre plus juste et plus efficace avec l'objectif clair et mesurable de lutter contre les inégalités scolaires liées aux origines sociales pour la réussite scolaire de tous. Cet objectif doit se traduire très 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

²⁶ L'enseignement de premier degré relève du programme 140 et celui du second degré du programme 141. En revanche, les programmes budgétaires relatifs à l'enseignement privé (139), et à l'enseignement technique agricole (143) de la même mission ne font pas mention de cet objectif.

²⁷ L'objectif spécifique a depuis été supprimé, mais les indicateurs ont été conservés et adossés à des objectifs plus larges (« maîtriser les connaissances et compétences du socle commun exigible au terme de la scolarité primaire » s'agissant du programme 140 et « conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants » s'agissant du programme 141).

²⁸ En référence au socle commun, en français et en mathématiques.

mathématiques sans que les résultats globaux ne baissent. Il devra être également atteint pour tous les savoirs et toutes les compétences du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. »

B - Une large extension du périmètre de la politique

Fondée sur la labellisation d'écoles et de collèges qui concentrent les élèves en difficulté, l'éducation prioritaire a connu une progression continue de son périmètre et de ses modalités d'intervention.

1 - Un périmètre défini par la labellisation des écoles et des établissements

L'éducation prioritaire est une politique territorialisée dont les bénéficiaires et les acteurs sont identifiés par l'appartenance à un collège ou une école labellisés « éducation prioritaire » concentrant des difficultés d'ordre social et scolaire.

À l'origine, 503 collèges et les écoles qui y étaient rattachées, ainsi que quelques lycées, ont été regroupés en 362 zones d'éducation prioritaires (ZEP).

En 1997, une révision de la carte de ces zones a été engagée. Elle s'est accompagnée de l'introduction officielle des réseaux (groupes formés par un collège et les écoles primaires de son ressort), apparus dès 1990, et s'est appuyée davantage sur l'idée d'un projet éducatif formalisé dans un contrat de réussite. Une circulaire de 1998 a donné aux réseaux la triple tâche de renforcer les liens entre le collège tête de réseau et les écoles qui en relèvent, de rompre l'isolement de certains établissements en zone d'éducation prioritaire et de constituer l'échelon des partenariats avec les acteurs de la politique de la ville (collectivités territoriales, services de l'État, secteur associatif).

Au début des années 2000 a été introduite une graduation des réseaux selon l'intensité des difficultés scolaires et sociales des établissements : les réseaux de réussite scolaire (RRS) et les réseaux ambition réussite (RAR) qui ont ensuite été rebaptisés ECLAIR (écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite).

2 - Une labellisation fondée sur un indicateur composite lors de la refondation de l'éducation prioritaire

En 2014, la refondation de l'éducation prioritaire a conduit à une révision en profondeur de son périmètre qui s'est appuyée sur un indice synthétique de difficultés sociale et scolaire des établissements.

Construit à partir de quatre indicateurs – le taux d'élèves défavorisés, le taux de boursiers, le taux de retard à l'entrée en 6^e et le taux des élèves résidant dans ou à moins de 300 mètres d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) –, il permet de classer les collèges sur une échelle allant de 0 à 20. L'indice moyen des établissements hors éducation prioritaire est de 10,9, il est de 9,5 pour les établissements en REP et de 8,1 pour les établissements en REP+.

Dans le premier degré, faute d'informations sur l'origine et le niveau scolaire des élèves, l'administration centrale a communiqué aux responsables des académies, pour chaque école, un indicateur portant sur les pourcentages d'élèves dont les parents²⁹ appartiennent à une catégorie socioprofessionnelle³⁰ défavorisée, indicateur rétopolé³¹ à partir du profil des élèves scolarisés en 6^e de 2008 à 2012 dès lors que le flux d'élèves de CM2 vers le collège donné est d'au moins 50 %.

Les trois autres indicateurs, de l'INSEE, portent sur l'environnement social de l'école (le taux de chômage des actifs entre 16 et 60 ans, la part des plus de 15 ans non scolarisés et sans diplôme, avec au maximum le CEP³² ou le BEPC³³ et le revenu fiscal par unité de consommation médian).

Cette démarche a abouti à un changement important de la carte : 70 collèges ÉCLAIR (et les écoles qui leur étaient rattachées), soit un quart d'entre eux, n'ont pas été intégrés dans le programme REP+, 118 collèges qui n'étaient pas en ÉCLAIR ont été labellisés REP+ et deux collèges ÉCLAIR ainsi que 96 collèges appartenant à un réseau de réussite scolaire (RRS) sont sortis de l'éducation prioritaire.

²⁹ Ou les personnes responsables.

³⁰ Professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) au sens de l'INSEE.

³¹ La rétopolation consiste à recalculer des données des années antérieures selon des règles plus récentes. Dans le cas présent et par extension, il s'agit d'une technique qui permet de déduire le profil d'une école à partir de celui du flux d'élèves entrés en 6^e dans un collège donné, quand ce flux représente plus de 50 % des élèves de l'école.

³² Certificat d'études primaires.

³³ Brevet d'études du premier cycle.

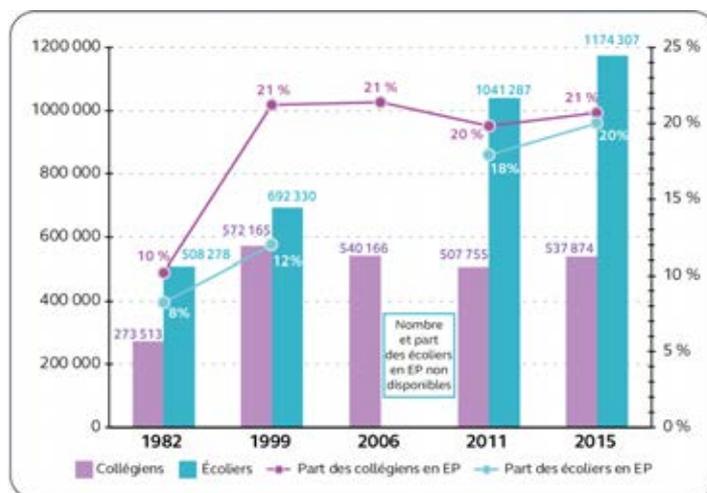
Si, en 2015, le nombre de collèges inscrits dans les réseaux de l'éducation prioritaire³⁴ (1 097) était quasiment identique à celui observé en 2011 (1 098), la révision de la carte a eu pour effet une extension du champ de l'éducation prioritaire renforcée avec 352 collèges en REP+ contre 279 collèges en ECLAIR en 2011.

3 - Une extension continue du champ et un nombre croissant de dispositifs mobilisés

Au total, le nombre de collèges en éducation prioritaire est passé de 503 dans les années 1980 à plus de 1 000 dès 1999 et à 1097 en 2017.

Alors qu'elle concernait 8 % des écoliers et 10 % des collégiens en 1982, l'éducation prioritaire bénéficie désormais à plus de 20 % des élèves du primaire et des collèges.

Graphique n° 1 : évolution des effectifs d'élèves en éducation prioritaire



Source : ministère de l'éducation nationale

³⁴ À partir de 2006, le collège devient « l'unité de référence du réseau qu'il crée avec les écoles élémentaires et maternelles d'où proviennent ses élèves ». En 2011, on comptait 1 080 réseaux (279 ECLAIR et 801 RRS) pour 1 098 collèges et en 2015, 1 089 réseaux (349 REP+ et 740 REP) pour 1 095 collèges.

Cette extension du champ de l'éducation prioritaire s'est conjuguée à une diversification des dispositifs d'intervention qui en relèvent.

Quatre types d'outils ont été mobilisés : l'innovation pédagogique et la mise en réseau des pratiques innovantes ; l'affectation de moyens enseignants supplémentaires, notamment pour réduire le nombre d'élèves par classe ou plus récemment pour créer des postes d'enseignants surnuméraires au titre du plan « Plus de maîtres que de classes » (levier « effet classe ») ; l'amélioration de la qualité de l'enseignement (levier « effet maître »), en tentant de rendre les postes plus attractifs grâce, notamment, à des primes spécifiques ou à des points supplémentaires facilitant la mobilité au terme de périodes définies (cinq ou huit ans) ; enfin, l'affectation de moyens de fonctionnement hors enseignement pour augmenter le taux d'encadrement administratif et médico-social dans les établissements (levier « effet établissement »).

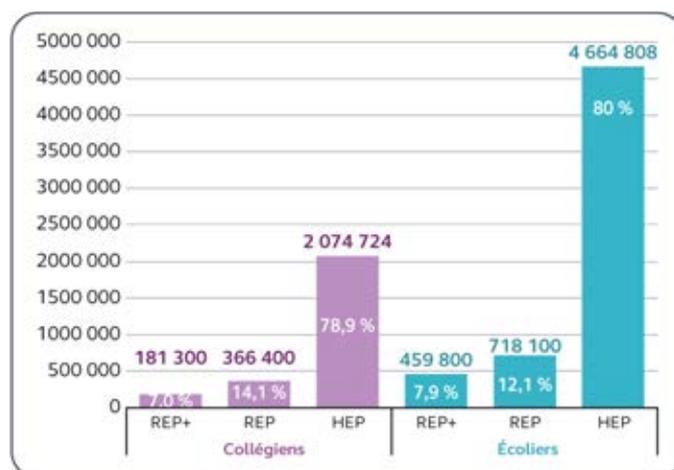
Les modifications intervenues en 2014 ont consisté, d'une part, à doter les REP+ de moyens supplémentaires par la réduction du temps de service des enseignants devant la classe afin de favoriser le travail en équipe et, d'autre part, à revaloriser les indemnités des personnels. Plus récemment, à la rentrée 2017, 2 500 classes de CP situées en REP+ ont été dédoublées.

4 - 1,7 million d'élèves en éducation prioritaire en 2017

À la rentrée 2017, 1 097 réseaux composaient la carte de l'éducation prioritaire et se répartissaient de la manière suivante :

- 365 collèges publics accueillant 7 % des collégiens du secteur public et 2 466 écoles publiques scolarisant 7,9 % des écoliers du secteur public appartenaient aux réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) ;
- 732 collèges publics accueillant 14,1 % des collégiens du secteur public et 4 237 écoles publiques scolarisant 12,1 % des écoliers du secteur public appartenaient aux réseaux d'éducation prioritaire (REP).

Graphique n° 2 : répartition des élèves à la rentrée 2017



Source : ministère de l'éducation nationale

Sur près de 8,5 millions d'élèves recensés dans le premier degré et en collège, 1 725 600 relevaient de l'éducation prioritaire au 1^{er} septembre 2017, dont un tiers en REP+. Près de 110 000 enseignants y travaillaient : 21,9 % des enseignants du premier degré et 23,2 % pour les collèges³⁵. Dans le secondaire (collèges et lycées), 13,8 % des professeurs certifiés étaient affectés dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire, contre 3,6 % des agrégés et de chaire supérieure et 1,6 % des professeurs de lycées professionnels.

Sur les plans social et scolaire

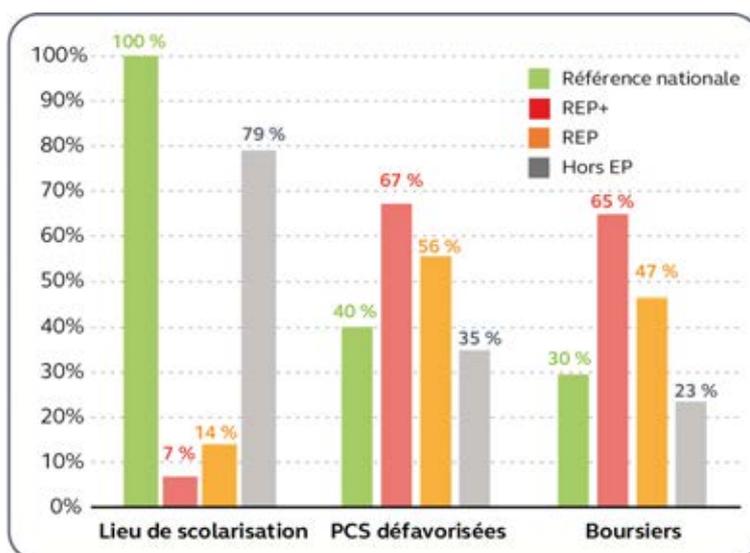
Faute de données disponibles sur l'enseignement primaire, la description des caractéristiques sociales et scolaires des élèves de l'éducation prioritaire concerne exclusivement le collège.

Plus de neuf collèges en REP+ sur dix accueillent au moins 60 % d'élèves d'origine sociale défavorisée contre un collège sur deux en REP et seulement 6 % des collèges hors éducation prioritaire.

Le principe d'une allocation des moyens de l'éducation prioritaire aux écoles et établissements où se concentrent les difficultés laisse une partie importante (près de 70 %) des élèves socialement défavorisés en dehors du dispositif.

³⁵ Source : bilan social du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation 2016-2017.

Graphique n° 3 : répartition des élèves dans les collèges à la rentrée 2016³⁶



Source : ministère de l'éducation nationale

Les élèves qui entrent en 6^e dans un collège de l'éducation prioritaire accusent un retard scolaire supérieur à la moyenne. En 2017-2018, le taux de retard à l'entrée en 6^e est de 16,8 % en REP+ et de 13 % en REP, contre 7,4 % hors éducation prioritaire.

En REP+, en début d'année scolaire 2015-2016³⁷, 60 % des élèves entrant en 6^e maîtrisaient la langue française contre 72 % en REP et 83 % dans les autres collèges publics. S'agissant de la maîtrise des principaux éléments de mathématiques et de culture scientifique et technologique, les proportions sont respectivement de 44 %, 56 % et 73 %. Seuls 36 % des élèves entrant en 6^e de REP+ maîtrisent à la fois la langue française et les principaux éléments scientifiques en début de 6^e, contre près d'un élève entrant en 6^e sur deux en REP et deux tiers des élèves entrant en 6^e hors éducation prioritaire.

³⁶ Lecture : à la rentrée 2016, 7 % des élèves sont scolarisés dans les collèges de l'éducation prioritaire renforcée (REP+). 67 % des élèves accueillis sont d'origine sociale défavorisée et 65 % sont boursiers.

³⁷ Source : note d'information NI 18.02 de la DEPP (dernières données disponibles).

Portrait type d'un collège en REP+

En éducation prioritaire renforcée (REP+), un collège scolarise en moyenne 480 élèves (489 hors éducation prioritaire). Le nombre moyen de classes est de 23 (20) et le nombre d'élèves par classe est de 21 (25). La proportion des élèves défavorisés y est de 68 % (35 %), des boursiers de 65 % (23 %) et le taux de retard en troisième est de 34 % (16 %). Par ailleurs, 6,6 % des élèves y sont scolarisés en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), contre 2,5 % hors éducation prioritaire.

Après leur troisième, 51 % des élèves de ce collège iront en lycée d'enseignement général et technologique (66 %) et 39 % en voie professionnelle (21 %).

Dans cet établissement, 44 enseignants feront cours aux élèves, dont 12,5 % de non titulaires (ce taux est de 3,8 % hors éducation prioritaire). L'équipe de direction sera composée de 3 personnes (2 hors éducation prioritaire), 8 assistants d'éducation y travailleront pour surveiller les élèves (5), 2 conseillers principaux d'éducation (CPE), 2 infirmières et 3 personnels administratifs et techniques de l'éducation nationale y seront également affectés.

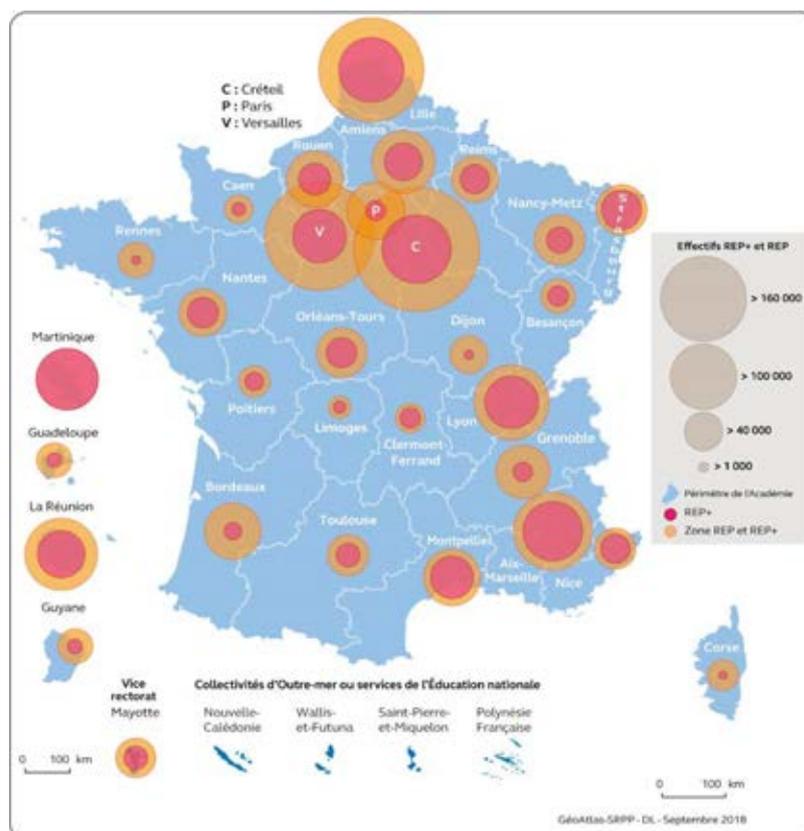
Sur le plan géographique

La répartition des réseaux d'éducation prioritaire n'est pas homogène sur le territoire³⁸ : si 20,7 % des collèges sont en éducation prioritaire au niveau national, huit académies ont plus de 30 % de leurs collèges en éducation prioritaire (Corse, Créteil, Lille et les cinq départements d'outre-mer³⁹) et six moins de 10 % (Clermont-Ferrand, Limoges, Nice, Poitiers, Rennes et Toulouse). Quatre académies, qui sont aussi les plus importantes en nombre d'élèves (Aix-Marseille, Créteil, Lille et Versailles), scolarisent près de 40 % des élèves relevant de l'éducation prioritaire, tandis que les effectifs de 13 autres représentent moins de 20 % du total des élèves relevant de l'éducation prioritaire (Besançon, Caen, Clermont-Ferrand, Corse, Dijon, Guadeloupe, Limoges, Martinique, Nantes, Nice, Poitiers, Rennes, Toulouse).

³⁸ Cf. les annexes n^{os} 4, 5 et 6 (situation à la rentrée 2016).

³⁹ Mayotte a la totalité de son territoire en éducation prioritaire et la Guyane, 96,8 %.

Carte n° 1 : la répartition des réseaux d'éducation prioritaire à la rentrée 2017



Source : Cour des comptes

La part des collégiens en REP+ oscille, en France métropolitaine, entre 0,4 % pour l'académie de Dijon et 13,4 % pour celle d'Aix-Marseille. Dans les DOM, elle varie entre 28,4 % en Guadeloupe et 95,7 % en Guyane.

C - Le coût spécifique de l'éducation prioritaire estimé à 1,4 Md€

L'éducation prioritaire mobilise des outils spécifiques qui génèrent un coût global et un surcoût par élève, significativement augmentés par la refondation de la politique engagée en 2014.

1 - Le surcoût de l'éducation prioritaire

Les dépenses du ministère de l'éducation nationale sur les programmes qui financent les écoles et les collèges sont constituées à 99 % de dépenses salariales. En 2015-2016, la masse salariale globale consacrée aux écoles et collèges publics était évaluée à 34,6 Md€, dont 7,6 Md€ pour l'éducation prioritaire (2,8 Md€ en REP+ et 4,8 Md€ en REP).

Dans cet ensemble, les réseaux d'éducation prioritaire bénéficiaient de dispositifs spécifiques dont le montant représentait le surcoût de cette politique publique. La Cour a pu le chiffrer à partir des rémunérations versées en 2015-2016 à tous les personnels, enseignants ou non, affectés dans les écoles et établissements de l'éducation prioritaire⁴⁰.

Le surcoût est estimé à 1,4 Md€⁴¹ dont 651 M€ pour les REP+, 725 M€ pour les REP et 24 M€ de coûts non ventilés. Il se décompose en deux masses : 656 M€ pour les écoles (soit 3,2 % des crédits de paiement consommés au titre du programme 140⁴²) et 721 M€ pour les collèges (4,7 % de la masse salariale globale de tous les collèges⁴³).

Le sur-encadrement et les indemnités spécifiques versées aux réseaux de l'éducation prioritaire s'élèvent, respectivement, à 1,1 Md€, c'est à dire 82 % du total (dont 67 % pour le seul sur-encadrement en personnel enseignant), et à plus de 200 M€, soit 15 % du total⁴⁴.

⁴⁰ Les fichiers de rémunération permettent de les reconstituer de manière fine et ceci pour chaque catégorie d'emplois des agents de l'éducation nationale hormis les assistants d'éducation (AED). Pour ces derniers, rémunérés par des crédits hors dépenses de personnel, la Cour s'est appuyée sur la rémunération moyenne des AED mentionnée dans les documents budgétaires de 2016 (rapport d'analyse de la performance du programme 230).

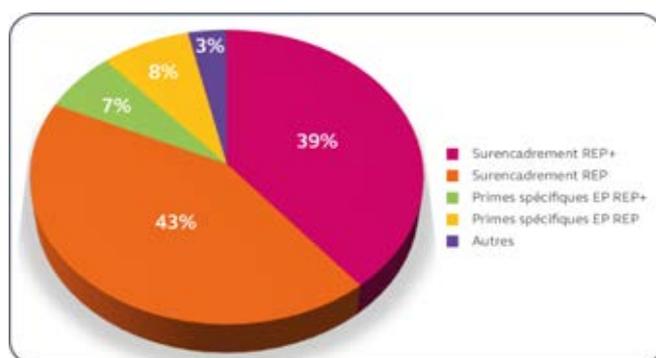
⁴¹ Voir le détail en annexe n° 23.

⁴² 20,4 Md€ (Source : RAP 2016).

⁴³ Estimé à 15,5 Md€. Certains personnels affectés dans les collèges relèvent du programme 230 (notamment les CPE et les AED). Or ce programme ne permet pas de distinguer les crédits dédiés au collège (contrairement au programme 141).

⁴⁴ Hors les 24 M€ non ventilés, la part du sur-encadrement est légèrement plus importante dans les REP+ (84 % du total contre 82,7 % dans les REP). *A contrario*, la part des indemnités spécifiques éducation prioritaire est plus élevée dans les REP (15,4 % du total contre 14,4 %). Dans les écoles, le sur-encadrement et les indemnités spécifiques éducation prioritaire représentent, respectivement, 80,2 % et 18,4 % du total. Dans les collèges, le poids du sur-encadrement est plus fort (86,1 %), tandis que celui des indemnités spécifiques est plus modeste (11,6 %).

Graphique n° 4 : répartition du surcoût pour l'année scolaire 2015-2016



Source : Cour des comptes

Le résultat de ce chiffrage est proche de celui du ministère qui a évalué le surcoût de l'éducation prioritaire à 1,43 Md€ pour l'année civile 2016. La valorisation de la part respective des dispositifs mobilisés par la politique est détaillée dans le tableau n° 1 ci-après.

Le surcoût de l'éducation prioritaire représente 4 % du total des moyens consacrés aux écoles et collèges publics pour 20 % des élèves scolarisés et 30 % des élèves socialement défavorisés.

Les élèves en éducation prioritaire mobilisent ainsi 22 % du total des ressources affectées aux écoles et collèges publics. Sans les dispositifs de l'éducation prioritaire, 18,6 % des ressources leur seraient consacrées : le coût des enseignants impliqués dans cette politique, plus jeunes et souvent non titulaires, est en effet relativement faible.

**Tableau n° 1 : estimation du surcoût de l'EP par le MEN
pour l'année civile 2016⁴⁵**

	Emplois supplémentaires	Coût unitaire moyen	Surcoût	Poids en %
<i>Sur encadrement (enseignants 1^{er} degré)</i>	9 590	60 509	580 281 310	40,3 %
<i>dont 18 Demi-journées concertation et formation</i>	1 038	60 509	62 808 342	4,4 %
<i>dont Plus de maîtres que de classes</i>	2 436	60 509	147 399 924	10,2 %
<i>Sur encadrement (enseignants collèges)</i>	6 533	66 009	431 236 797	30,0 %
<i>dont pondération REP+</i>	1 241	66 009	81 917 169	5,7 %
<i>Sur encadrement personnel de direction</i>	591	100 113	59 166 783	4,1 %
<i>Sur encadrement CPE</i>	554	63 477	35 166 258	2,4 %
<i>Sur encadrement Assistants d'éducation</i>	2 563	24 956	63 962 228	4,4 %
<i>Primes spécifiques EP</i>			213 000 000	14,8 %
<i>Accompagnement éducatif</i>			32 000 000	2,2 %
<i>Dispositif D Col</i>			1 000 000	0,1 %
<i>Formation des enseignants</i>			7 000 000	0,5 %
<i>Écoles ouvertes</i>			16 000 000	1,1 %
Total global			1 438 813 376	100,0 %

Source : ministère de l'éducation nationale

Ce chiffrage a été actualisé par le ministère, qui estime à 1,657 Md€ le surcoût de l'éducation prioritaire pour 2017, en tenant compte du dédoublement des classes de CP en REP+ intervenu à partir de la rentrée 2017.

Sur ce point, l'estimation prévisionnelle du ministère inscrite dans la loi de finances pour 2018 est de 154 M€, hors pensions, auxquels pourrait être ajoutée une part des 615 M€ de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Cette dotation est destinée aux grandes priorités d'investissement définies par l'État : en matière scolaire, la création, la transformation et la rénovation des bâtiments scolaires, plus particulièrement les investissements réalisés par les communes pour le dédoublement des classes en REP+.

⁴⁵ Le tableau du ministère laisse apparaître un total global de 1 520 M€, soit un montant supérieur de plus de 81 M€ à celui retraité par la Cour. L'écart correspond au coût des heures de pondération dans les collèges REP+, comptabilisées deux fois par erreur par le ministère.

2 - Le surcoût d'un élève de l'éducation prioritaire

Le coût moyen d'un élève accueilli en éducation prioritaire s'établit à 4 676 €, soit 22 % de plus qu'un élève hors éducation prioritaire (taux de surcoût). Sans la politique d'éducation prioritaire et les moyens supplémentaires qu'elle accorde, le coût moyen du même élève s'établirait à 3 826 €, soit en-dessous de celui d'un élève scolarisé en dehors de l'éducation prioritaire. Ceci s'explique par la composition plus jeune des équipes enseignantes (cf. *supra*).

Selon les calculs de la Cour, le surcoût par élève scolarisé en REP + est de 1 137 €, tandis qu'il s'établit à 693 € pour les élèves scolarisés en REP (850 € pour l'ensemble de l'EP). Il est nettement plus accentué en collège qu'à l'école : 40 % pour un collégien en REP+ (2 210 €) contre 24 % pour un écolier (734 €).

Tableau n° 2 : masse salariale par élève (en euros) en 2016⁴⁶

		REP +	REP	Total EP	Hors EP
Écoles	MS/élève	3 789	3 510	3 615	3 215
	Surcoût MS/élève	734	506	592	
	Taux de surcoût	24 %	17 %	20 %	
	Écart MS/élève avec HEP	573	295	399	
	% d'écart MS/élève avec HEP	18 %	9 %	12 %	
Collèges	MS/élève	7 780	6 636	6 987	5 807
	Surcoût MS/élève	2 210	1 058	1 412	
	Taux de surcoût	40 %	19 %	25 %	
	Écart MS/élève avec HEP	1 973	830	1 181	
	% d'écart MS/élève avec HEP	34 %	14 %	20 %	
Total (écoles + collèges)	MS/élève	4 878	4 566	4 676	4 002
	Surcoût MS/élève	1 137	693	850	
	Taux de surcoût	30 %	18 %	22 %	
	Écart MS/élève avec HEP	876	563	674	
	% d'écart MS/élève avec HEP	22 %	14 %	17 %	

Source : Cour des comptes

⁴⁶ Lecture du tableau : La masse salariale consacrée à un élève scolarisé en éducation prioritaire se monte, en moyenne, à 4 676 €, par an, dont 850 € de surcoût. Ce surcoût correspond à la masse salariale supplémentaire dont bénéficie un élève de l'éducation prioritaire et qui est directement liée à la politique publique (coût du sur-encadrement et primes spécifiques éducation prioritaire). Si l'élève de l'éducation prioritaire ne bénéficiait pas de cette masse salariale supplémentaire, son coût serait de 3 826 € (soit 4 676 €, moins 850 €). Le taux de surcoût est donc de 22 % (850 divisé par 3 826). Le coût d'un élève scolarisé hors de l'éducation prioritaire est de 4 002 €. Grâce aux moyens supplémentaires accordés à l'élève relevant de l'éducation prioritaire, le coût de ce dernier (4 676 €) est 17 % supérieur au coût d'un élève hors de l'éducation prioritaire (4 002 €) : l'écart est de 674 € (4 676 €, moins 4 002 €). Comme mentionné *supra*, hors moyens supplémentaires, le coût d'un élève de l'éducation prioritaire est, en revanche, inférieur (3 826 € contre 4 002 €).

Les chiffres de la Cour sont proches des estimations réalisées par le ministère, qui évaluait le surcoût de l'éducation prioritaire à environ 700 € par élève en 2015-2016 (1 000 € pour les élèves scolarisés dans un REP+), 558 € pour un élève du premier degré et 979 € pour un collégien.

Au collège, la différence de coût par élève est très marquée pour les fonctions non enseignantes, ce qui reflète l'effort pour améliorer l'encadrement administratif, social et médicosocial et pour accentuer nettement l'assistance éducative, notamment la surveillance. Le collégien de REP+ bénéficie de deux fois plus de moyens s'agissant des assistants d'éducation (AED) que celui qui est scolarisé hors éducation prioritaire.

Tableau n° 3 : masse salariale par collégien et par fonction en 2015-2016 (en euros)

<i>Fonctions</i>	EP		HEP	Écart en %	
	REP +	REP		REP+/HEP	REP/HEP
<i>Fonctions éducatives (AED)</i>	585	396	291	101 %	36 %
<i>Éducation, santé, social</i>	423	356	308	37 %	16 %
<i>Encadrement, administration et financières</i>	883	772	633	40 %	22 %
<i>Enseignement/formation</i>	5 740	4 998	4 561	26 %	10 %
Total	7 631	6 523	5 793	32 %	13 %

Source : ministère de l'éducation nationale

3 - Le coût de la refondation de l'éducation prioritaire

La détermination du coût de la refondation de l'éducation prioritaire est un exercice complexe car certaines mesures introduites à cette occasion, comme les heures de pondération pour les enseignants de REP+, ne peuvent être identifiées avec précision⁴⁷. Cependant, la révision du périmètre ayant conduit à accroître le nombre de REP+ et la revalorisation du régime indemnitaire spécifique peuvent être plus facilement chiffrées.

La masse salariale des écoles de l'éducation prioritaire a augmenté de 425 M€, soit de 12 %, dont 296 M€ pour les REP+ (+ 23 %) et 129 M€ pour les REP (+ 5,6 %) ; celle des collèges de l'éducation prioritaire a progressé de 179 M€, soit de 5,3 %, dont 184 M€ de hausse en REP+

⁴⁷ La répartition de leur financement entre deux catégories, décomptées différemment, demeure inconnue.

(+ 17,8 %) et 4 M€ de baisse en REP (- 0,2 %). Au total, la masse salariale de l'éducation prioritaire a crû de 604 M€ (6 960 M€ en 2013-2014, 7 564 M€ en 2015-2016), soit une progression de 8,7 %, légèrement supérieure à celle de la masse salariale du ministère.

Cette hausse de la masse salariale pour les établissements de l'éducation prioritaire résulte d'abord de l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés en éducation prioritaire (+ 4,7 %), plus forte que celle des effectifs hors éducation prioritaire (+ 1,1 %).

Le calcul d'un ratio de masse salariale par élève scolarisé permet de neutraliser cet effet volume. Cet indicateur croît dans toutes les catégories d'établissements : la hausse est de 230 € dans les écoles REP+ (+ 6,5 %), 93 € dans les écoles REP (+ 2,7 %), 579 € dans les collèges REP+ (+ 8 %) et 280 € dans les collèges REP (+ 4,4 %). Le produit de la variation de la masse salariale par élève et des effectifs scolarisés en éducation prioritaire en 2015-2016 permet de calculer « l'effet valeur » qui est constitué au sein de l'augmentation de la masse salariale par les décharges de service et la revalorisation du régime indemnitaire.

Cet « effet valeur » se monte à 160 M€ pour les écoles (REP+ : 96 M€, REP : 64 M€) et à 189 M€ pour les collèges (REP+ : 90 M€, REP : 99 M€), soit 349 M€ consacrés à « l'effet enseignant ».

Les mesures décidées en 2014 en faveur des enseignants représentent à elles seules le quart de l'effort financier (1,4 Md€) au titre de l'éducation prioritaire.

II - Un dispositif d'évaluation incomplet et peu mobilisé

Le dispositif d'évaluation mis en place par le ministère de l'éducation nationale présente des limites, singulièrement au niveau du primaire, qui entravent une démarche d'évaluation régulière, fiable et partagée de la politique publique(A).

Ce défaut de connaissances des caractéristiques des élèves scolarisés dans le premier degré et le manque d'informations standardisées sur le niveau des élèves (diagnostic et bilan) durant le parcours scolaire du socle commun de connaissances et de compétences ont été à plusieurs reprises relevés par la Cour⁴⁸ (B).

⁴⁸ Cour des comptes, enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, *L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

A - Un suivi restreint aux collèges

Faute d'évaluations exhaustives aux différents stades de leur formation, on ne dispose pas de données complètes sur le niveau des élèves.

Pour y pallier, le ministère de l'éducation nationale procède par enquêtes afin d'établir le cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon (CEDRE) qui tient lieu de bilan national des acquis des élèves en fin d'école et en fin de collège. Ces enquêtes abordent chaque année une thématique différente, par cycle de cinq ou six ans. Elles peuvent porter un éclairage particulier sur les élèves scolarisés en éducation prioritaire, comme dans les enquêtes de 2014 sur les mathématiques ou de 2015 sur la maîtrise de la langue⁴⁹. Elles permettent une comparaison du niveau des élèves à intervalles réguliers, nonobstant le changement de périmètre de l'éducation prioritaire. Si la population des élèves scolarisés en éducation prioritaire est bien représentée au sein des échantillons d'élèves de l'enquête CEDRE, les élèves scolarisés en REP+ ne sont pas suffisamment nombreux pour que cette enquête permette d'apprécier leur niveau.

Jusqu'à récemment, le dispositif était très lacunaire s'agissant de l'école primaire : le profil des élèves et leurs résultats scolaires n'étaient pas recensés. Depuis la rentrée 2017, le renseignement des professions et catégories socio-professionnelles (PCS) a été progressivement réintroduit dans les bases de données du premier degré, ce qui constitue un progrès dans la connaissance des caractéristiques socio-économiques des élèves.

Concernant les établissements, depuis 2011, l'application Aide au Pilotage et à l'Auto-évaluation des Établissements (APAE) fournit de nombreux indicateurs qui permettent de situer les établissements aux niveaux départemental, académique et national. La DEPP n'a pas encore développé d'équivalent de l'indicateur IVAL (indicateurs de valeur ajoutée des lycées) pour les collèges ou les écoles primaires, faute de données sur le profil initial des élèves à l'entrée en collège. Les évaluations de rentrée en CP et 6^e réalisées à l'automne 2017 devraient progressivement permettre d'y parvenir.

Enfin, la DGESCO produit un tableau de bord national consacré à l'éducation prioritaire. Il est décliné par académie et comprend une série d'indicateurs de contexte, de réussite scolaire, d'orientation, sur les leviers, les dispositifs et les moyens mis en œuvre. Il permet de suivre sur les cinq dernières années les écarts entre les établissements relevant de l'éducation prioritaire et ceux n'en relevant pas. Le document comprend également des éléments de coût (coût spécifique global et par élève de l'éducation prioritaire). Il est utilisé lors du dialogue stratégique, de gestion et de performance entre la DGESCO et les académies.

⁴⁹ Compréhension de l'écrit et étude de la langue pour les élèves de CM2 et compétences langagières et de littérature pour les élèves de 3^e.

B - Des indicateurs de performance très incomplets

Les insuffisances du dispositif d'évaluation, notamment sur le niveau des élèves, ont poussé les acteurs locaux du ministère à mettre en place des actions d'évaluation dans les académies.

1 - Des indicateurs de réussite individuelle et de fluidité des parcours des élèves récents et partiels

Depuis 2017, la mission *Enseignement scolaire*⁵⁰ détaille les indicateurs de résultat des objectifs « Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigible au terme de la scolarité primaire » réservé au premier degré et « Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants » pour le second degré. Ces indicateurs sont différenciés selon que les élèves sont scolarisés, ou non, en éducation prioritaire.

La même distinction sera opérée s'agissant de l'indicateur qui devrait prochainement mesurer la proportion d'élèves maîtrisant les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du socle commun (français et mathématiques). Des évaluations standardisées triennales en fin de CE2, en fin de 6^e et en fin de 3^e ont été initiées afin d'alimenter cet indicateur : les élèves de l'enseignement privé y seront distingués de ceux de l'enseignement public, eux-mêmes répartis en trois groupes (éducation prioritaire renforcée, éducation prioritaire et hors éducation prioritaire).

Ce dispositif de suivi ne permet pas, toutefois, d'apprécier l'évolution dans le temps des résultats des élèves de l'éducation prioritaire en raison des modifications de périmètre et de l'évolution des cycles scolaires⁵¹. De plus, les modalités d'évaluation évoluent : jusqu'en 2017, elles étaient réalisées en fin de CE1, de CM2 et de 3^e.

⁵⁰ Projet annuel de performances de la mission *Enseignement scolaire*, annexé au projet de loi de finances pour 2018.

⁵¹ Le premier cycle correspond aux petite, moyenne et grande sections de maternelle (« cycle des apprentissages premiers »), le second regroupe CP, CE1, CE2 (« cycle des apprentissages fondamentaux »), le 3^e CM1, CM2 et 6^e (« cycle de consolidation »), et le 4^e les classes de 5^e, 4^e et 3^e (« cycle des approfondissements »).

Concernant le collège, les résultats du diplôme national du brevet (DNB) fournissent des données pour tous les élèves, qui peuvent être déclinées par établissement pour mesurer l'écart de taux de réussite entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire.

Le taux de réussite au DNB : des résultats difficiles à interpréter

En 2016, l'écart de réussite entre les collèges en REP+ et hors éducation prioritaire (HEP) était de 10,6 points (76,5 % en REP+ et 87,1 % en HEP). En 2011, l'écart était plus significatif entre le taux de réussite des établissements ECLAIR (71,1 %) et celui des établissements HEP (83,4 %), le périmètre des établissements en éducation prioritaire renforcée ayant évolué entre ces deux dates.

Toutefois, les taux de réussite au DNB sont à utiliser avec précaution dans l'analyse. Ils dépendent non seulement de la politique de présentation des élèves à l'examen mais, en outre, les écarts entre notes moyennes aux épreuves écrites et notes finales intégrant le contrôle continu sont également importants.

2 - Des indicateurs précis sur les moyens enseignants

Plusieurs indicateurs permettent de mesurer les moyens supplémentaires alloués à l'éducation prioritaire en comparant leur niveau respectif en REP, REP+ et en dehors de l'éducation prioritaire :

- pour le premier degré, l'indicateur est le nombre moyen d'élève par classe (E/C) ;
- pour le collège, il s'agit, d'une part, du nombre moyen d'élèves par division⁵² (E/D), c'est-à-dire du nombre d'élèves par classe, d'autre part du nombre moyen d'élèves par structure pédagogique dont un enseignant a la charge pendant les heures de classe⁵³ (E/S) et enfin du nombre moyen d'heures d'enseignement⁵⁴ hebdomadaires par élèves⁵⁵ (H/E).

⁵² Structure pédagogique dans laquelle sont inscrits les élèves du second degré.

⁵³ Cet indicateur se différencie du E/D, qui ne tient pas compte des enseignements en groupe classe réduit (par exemple dédoublement pour cours de langue vivante ou de physique chimie).

⁵⁴ Heures réellement dispensées aux élèves sur une base hebdomadaire / les heures de décharge correspondent à des activités entraînant des aménagements horaires aux obligations réglementaires de service dans le second degré.

⁵⁵ Cf. annexes n^{os} 15, 16 et 17.

3 - Des initiatives locales pour pallier les limites des évaluations nationales

En sus de l'appareil national d'évaluation, des dispositifs locaux ont été mis en place au niveau académique à l'initiative des recteurs. Ils tentent de compenser la rareté des évaluations nationales, en particulier depuis la suppression des évaluations à la fin des cycles 2 et 3 en 2013. Ils sont souvent ciblés sur le dispositif « Plus de maîtres que de classes » (PDMQDC).

Les indicateurs locaux peuvent aussi être développés dans le cadre des contrats d'objectifs liant les chefs d'établissements aux rectorats. Ces documents fixent des objectifs de réussite scolaire, généralement à l'horizon de trois ans, et s'appuient sur des indicateurs parfois plus riches que ceux de l'administration centrale.

Enfin, les services statistiques académiques réalisent des études ponctuelles.

Exemples de dispositifs d'évaluation mis en œuvre localement

Dans l'académie de Créteil, le Pôle académique de prospective et de performance (PAPP) a réalisé une analyse académique des résultats obtenus aux sessions 2015 et 2016 du diplôme national du brevet (DNB). Ce travail s'appuie, en particulier, sur la distinction entre résultats hors éducation prioritaire, en REP et en REP+, sur l'analyse synthétique par type d'établissement et par établissement, sur l'analyse des résultats par discipline, selon le genre, sur la mise en évidence graphique des décalages entre les résultats d'un établissement, ceux du département et de l'académie, pour les épreuves ponctuelles et le contrôle continu, enfin sur des mesures des corrélations entre les épreuves ponctuelles et le contrôle continu, entre l'indice social et les taux de réussite.

Cette analyse a ensuite constitué la base de l'étude conduite par un groupe d'IA-IPR, à des fins de pilotage pédagogique des collèges (EP et HEP).

Dans l'académie de Lille, le pôle académique des statistiques, des études prévisionnelles et analyse (PASEPA) produit des tableaux et une étude « bilan » sur l'éducation prioritaire dans l'académie. Il travaille à la réalisation de tableaux de bord infra-académiques pour compléter les outils d'évaluation mis à disposition par l'administration centrale. Les productions du PASEPA permettent d'affiner les données à l'échelle du département, voire du réseau. Elles permettent aussi de suivre les indicateurs de réussite, de parcours des élèves et de suivre les indicateurs sociaux des réseaux concernés.

Cet ensemble disparate et non coordonné de modalités d'évaluation et de suivi ne permet pas de porter une appréciation générale sur les performances de la politique publique.

III - Des résultats éloignés des objectifs

Alors que les écarts de résultats scolaires, appréciés à travers les résultats des collégiens aux épreuves du brevet, ne se réduisent presque pas (A), des améliorations de nature qualitative, dans le fonctionnement en réseau des établissements ou dans le climat scolaire semblent perceptibles (B).

A - Un écart de résultats qui ne se resserre pas

Tout effort pour dresser le bilan de l'éducation prioritaire se heurte à la difficulté du manque de connaissances sur le passé scolaire des élèves ou sur des facteurs extra-scolaires, tel l'environnement social, qui peuvent constituer des biais dans l'appréciation des écarts de résultats.

Cependant, les différentes sources d'information convergent pour constater que les écarts ne se resserrent pas : la mesure de la performance budgétaire, les travaux de la DEPP, l'étude économétrique diligentée par la Cour concordent avec les diagnostics plus anciens.

Depuis 2007, date de la première mesure, les indicateurs budgétaires montrent que les écarts de résultats n'ont pas été réduits à moins de 10 %, objectif cible des indicateurs de performance du ministère de l'éducation nationale, mais qu'il est resté stable en français, proche de 20 %, et s'est creusé en mathématiques (dépassant régulièrement les 30 % à compter de 2011).

L'« état des lieux » publié par la DEPP en février 2018 souligne le faible niveau des élèves scolarisés en éducation prioritaire à l'entrée au collège : en début d'année scolaire 2015-2016, 60 % des élèves de REP+ entrant en sixième maîtrisaient la langue française (compétence 1 du socle), contre 72 % en REP et 83 % dans les autres collèges publics. En matière scientifique (compétence 3⁵⁶), les proportions sont respectivement de 44 %, 56 % et 73 %. Finalement, un tiers seulement (36 %) des élèves de REP+ entrent en 6^e en maîtrisant ces deux compétences alors que cette proportion est d'un sur deux en REP et deux sur trois hors éducation prioritaire.

⁵⁶ Les compétences 1 du socle concernent la maîtrise de la langue française ; les compétences 3 les principaux éléments de mathématiques et la culture scientifique et technologique.

Pour sa part, la Cour a conduit une étude sur les résultats des épreuves écrites du brevet de 2016 dont les conclusions corroborent ce constat. Entre 2012 et 2017, l'écart moyen de résultat entre un élève de l'éducation prioritaire et un collégien scolarisé en dehors des réseaux s'échelonne de 20 % à 21,1 % en français et de 28,8 % à 35,7 % en mathématiques (cf. annexe n° 29).

À la session 2016 du brevet, alors que trois quarts (73 %) des élèves scolarisés hors éducation prioritaire ont obtenu la moyenne aux épreuves écrites, cette proportion est de l'ordre de la moitié en REP (54 %) voire inférieure en REP+ (44 %). L'orientation vers la seconde professionnelle est plus prononcée pour les élèves scolarisés dans un collège REP+ (31 %) que pour les collégiens hors éducation prioritaire (21 %).

La Cour s'est attachée à mesurer l'effet de l'éducation prioritaire dans son dispositif résultant de la refondation de 2014-2015. La carte de l'éducation prioritaire ayant été transformée, l'étude a consisté à comparer les résultats aux épreuves écrites du brevet 2016 obtenus dans deux groupes de collèges aux caractéristiques proches, mais dont l'un avait été labellisé contrairement à l'autre⁵⁷. Ce travail montre que les effets de la refondation sont de faible portée : après une année de mise en œuvre, on n'observe pas d'impact moyen significatif sur les résultats des élèves, sauf une incidence très légèrement positive pour les filles de CSP intermédiaires.

Compte tenu du caractère récent de la refondation, ces résultats doivent être interprétés avec prudence⁵⁸. Mais des diagnostics antérieurs, disposant du recul nécessaire, vont dans le même sens. Ainsi, une étude de 2004⁵⁹ sur la scolarisation des élèves en éducation prioritaire en 1989, concluait déjà à l'absence d'amélioration de la performance des élèves.

⁵⁷ L'analyse a porté sur les élèves scolarisés dans les collèges entre 2012 et 2016. La méthode repose sur la sélection d'un échantillon de 505 collèges qui n'étaient pas labellisés « éducation prioritaire » avant la refondation et dont l'indice synthétique de difficultés sociale et scolaire était compris entre 8 et 10, c'est-à-dire des établissements très semblables. Le réexamen de 2014 a conduit à en classer 15 en REP+, 149 en REP et 341 hors éducation prioritaire. De la sorte, il a été possible de comparer les évolutions différentes des résultats des élèves en fonction du nouveau label de leur collège, par application de la méthode dite des « différences de différences ».

⁵⁸ La préfiguration de la réforme a porté sur 102 réseaux REP+ en 2014-2015 et le déploiement global de la réforme après révision de la carte a été réalisé en 2015-2016 : les élèves observés n'ont donc bénéficié du dispositif que sur une année.

⁵⁹ Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 », *Économie et statistiques* n° 380, 2004.

Une récente étude de la DEPP⁶⁰, appuyée sur les panels qu'elle constitue et qui lui permettent de suivre des élèves dans le temps, dresse un constat globalement similaire. Elle établit que l'écart d'acquisition des connaissances est déjà acquis à l'entrée en 6^e. Ce constat montre que les différences de niveau ne s'aggravent plus au collège, alors même que la concentration des difficultés plus grande qu'en primaire pourrait les dégrader encore.

Les travaux de la DEPP et ceux diligentés par la Cour ainsi qu'un travail portant sur les réseaux ambition réussite, publié en 2016⁶¹, arrivent à la même conclusion : les performances scolaires moyennes des élèves ne sont pas améliorées grâce à la labellisation.

B - Une dynamique de réseau encourageante mais un effet sur le climat scolaire difficile à établir

Si la dynamique des réseaux a été très largement soutenue en éducation prioritaire, les effets de la politique sur le climat scolaire sont nettement plus incertains.

1 - Des réseaux actifs à l'origine de bonnes pratiques

Tous les observateurs s'accordent sur l'intérêt d'avoir structuré l'éducation prioritaire en réseaux, dans lesquels une double dynamique s'installe progressivement.

D'une part, les enseignants bénéficient de l'expérience et des repères issus de l'expertise des autres personnels, de l'analyse de l'inspection générale et des travaux de recherche. Ils peuvent expérimenter des pratiques et des dispositifs pédagogiques propres à soutenir les apprentissages de tous et à permettre une réussite plus affirmée dans les milieux défavorisés.

D'autre part, le travail en équipe, la réflexion collective et la formation y sont plus aisément structurés. Les enseignants de REP+ bénéficient d'un régime d'obligations de service aménagé pour prendre en charge des besoins particuliers des élèves, mener des actions adaptées et organiser les relations avec les parents d'élèves.

⁶⁰ Alexia Stéfanou, « Éducation prioritaire : Scolarité des élèves au collège de 2007 à 2012 », *Éducation et formations* – n° 95, décembre 2017.

⁶¹ Jean-Paul Caille, Laurent Davezies et Manon Garrouste, « Les résultats scolaires des collégiens bénéficient-ils des réseaux ambition réussite ? Une analyse par régression sur discontinuité », *Revue économique* 2016/3, p. 639-666.

Les réseaux permettent de développer plus facilement les travaux inter-degrés, auxquels le nouveau cycle 3, qui enjambe l'école primaire et le collège du CM1 à la 6^e, donne encore plus d'importance.

Deux exemples de projets de réseau aboutis

Dans un REP + situé dans le département du Nord, les effectifs du collège, dont 85 % sont issus de milieux défavorisés, avec une forte proportion de boursiers à taux 3⁶², baissent régulièrement. Confronté à une forte concurrence de l'enseignement privé, l'établissement souffre d'une image négative, principalement en raison de problèmes liés au climat scolaire et à l'insécurité.

Le projet de réseau, « construire une école inclusive en luttant contre les stéréotypes », a mis l'accent sur la personnalisation des parcours des élèves et la différenciation pédagogique. Des parcours d'excellence (sciences de l'ingénieur, Sciences po et « Mixité ») accueillent 30 % des élèves de 3^e.

Les projets de liaison écoles / collège sont initiés pour assurer la continuité dans les apprentissages entre le premier et le second degré. Des outils de travail de l'élève sont conçus et les modes évaluatifs sont harmonisés pour plusieurs niveaux de classe. Des co-observations, co-interventions et échanges de services inter-degrés sont mis en place par des enseignants.

Dans un REP+ de l'académie de Créteil, les équipes pédagogiques soulignent que les temps de concertation et de formation inter-degrés ont permis une réflexion commune sur les pratiques pédagogiques et la prise en charge individualisée des élèves. Des projets ont également été formalisés comme le tutorat connecté réalisé par une classe de 5^e à destination des élèves de CM2 en histoire et en science physique (tutoriel de filtration de l'eau).

2 - Des effets difficilement mesurables sur le climat scolaire

Les établissements de l'éducation prioritaire pâtissent souvent d'une mauvaise qualité du climat scolaire : les comportements difficiles de certains élèves et, parfois, les problèmes de sécurité au sein des établissements pèsent sur les conditions d'apprentissage. Bien que les textes ne la désignent pas comme un objectif de la politique d'éducation prioritaire, la paix scolaire est une condition de la réussite du projet éducatif.

⁶² Pour bénéficier d'une bourse de collège à taux 3 pour l'année scolaire 2017-2018, il ne fallait pas dépasser 2 870 € de revenus annuels pour un enfant à charge.

Un effet indirect

Les acteurs de terrain reconnaissent que le risque de conflit, parfois violent, est réel dans les établissements en éducation prioritaire renforcée et que l'effort pour préserver un équilibre, au demeurant précaire, absorbe une énergie importante. Il semble toutefois que cette situation n'existe que dans un nombre limité d'établissements. Elle suscite des collaborations originales, qui peuvent être fructueuses, avec les partenaires de l'éducation nationale.

L'expérimentation du département des Yvelines

Le conseil départemental des Yvelines a lancé, à la rentrée 2017, une expérimentation en réseau d'éducation prioritaire sur 12 collèges, dans six communes (Mantes-la-Jolie, Les Mureaux, Achères, Chanteloup-les-Vignes, Trappes et Sartrouville), avec la présence de chargés de mission prévention au sein des établissements afin d'améliorer le suivi et l'accompagnement des élèves les plus difficiles pour les inviter à respecter les règles de la vie collective.

En vue d'éviter d'éventuels conflits au sein de l'établissement ou aux abords, ces agents font le lien avec les parents (pour l'orientation scolaire, l'accès aux soins ou aux loisirs) et les dispositifs locaux comme la protection de l'enfance ou le conseil local de prévention de la délinquance.

Des appréciations complexes

Les résultats de la dernière enquête nationale de climat scolaire et de victimation faite par le ministère de l'éducation nationale en 2017 montrent qu'en REP+, l'opinion des collégiens sur le climat scolaire, l'ambiance entre les élèves et les relations avec les enseignants de leur établissement est plus sévère qu'ailleurs.

Alors que 94,5 % de l'ensemble des collégiens estiment être « bien » ou « tout à fait bien » dans leur établissement, ils sont encore 92,5 % des élèves en REP+. L'écart est plus marqué lorsque les questions portent sur les relations avec les enseignants (81,8 % des élèves en REP+ contre 88,2 % de l'ensemble des élèves estiment qu'il n'y a pas d'agressivité entre élèves et enseignants) ou sur les conditions d'apprentissage (alors que 90,3 % de l'ensemble des collégiens estiment apprendre tout à fait bien dans leur collège, ils ne sont 83,3 % en éducation prioritaire). Le sujet de la violence au sein de l'établissement fait apparaître une fracture nette : alors que 77,7 % des collégiens ne voient pas de violence dans l'établissement, ils ne sont que 64 % à porter cette appréciation en REP+.

L'enquête d'opinion diligentée par la Cour⁶³ a montré que les familles et les enseignants exerçant en éducation prioritaire (EP) portent aussi un regard critique mais nuancé sur le climat scolaire. Les parents des enfants scolarisés en éducation prioritaire sont moins nombreux que ceux d'enfants scolarisés hors éducation prioritaire (HEP) à trouver l'environnement de travail « calme » (63 % en éducation prioritaire contre 85 % HEP) et le jugent plus souvent « difficile » (écart de 21 points) ou « stressant » (écart de 16 points).

Le climat scolaire n'est pas considéré par les enseignants comme la raison première du manque d'attractivité de leur école ou établissement : ce motif (un quart) arrive bien après la situation défavorisée du quartier (65 %), le manque de mixité sociale (49 %) ou son classement en éducation prioritaire (54 %). Les enseignants en REP+ ont une opinion contrastée de leur établissement qu'ils considèrent majoritairement comme agréable (58 %), tout en le jugeant « usant » (80 %), « stressant » (64 %). Seule une minorité le trouve « calme » (29 %). À l'extérieur de l'éducation prioritaire, les enseignants trouvent leur école ou leur établissement plus « agréable » (77 %) qu'« usant » (60 %) et plus « calme » (53 %) que « stressant » (47 %).

Ces données ne reflètent qu'en partie une réalité plus complexe. La plupart des enseignants rencontrés au cours de l'enquête indiquent, en effet, être plutôt satisfaits de leur lieu d'exercice. S'ils sont unanimes à juger que les conditions y sont souvent très difficiles, que la tension qui y règne est toujours palpable et que l'équilibre permettant de maintenir une atmosphère propice aux apprentissages est très fragile, ils sont également très investis et conscients de l'importance de leur tâche, de leur utilité, qu'ils considèrent comme plus grande dans ces établissements que dans d'autres plus favorisés. Ils évoquent aussi fréquemment l'intérêt que constitue le défi permanent d'innover et d'adapter ses méthodes pour permettre à des enfants en situation difficile de réussir.

⁶³ Sondage réalisé par l'institut OpinionWay auprès de familles et d'enseignants exerçant en éducation prioritaire. Ce sondage a été réalisé auprès de deux échantillons : l'un de 2 521 enseignants, l'autre de 3 007 personnes représentatives des parents d'enfants scolarisés en primaire et au collège.

CONCLUSION

La politique d'éducation prioritaire cherche à réduire les écarts de résultats entre les élèves scolarisés dans les écoles et collèges qui concentrent les difficultés et les autres en leur donnant des moyens supplémentaires. Elle s'est construite progressivement depuis 1981, en élargissant son champ et ses modes d'intervention, jusqu'à concerner 20 % des élèves, sans que ses principes fondateurs n'aient été remis en cause.

L'éducation prioritaire mobilise plus d'1,4 Md€ en 2016 soit 4 % des crédits pour les écoles et les collèges publics. Ce montant est consacré à hauteur de 80 % au sur-encadrement des élèves. Le surcoût d'un élève scolarisé en REP+ représentait 1 137 € en 2016, soit un surcoût de 30 % lié aux seuls dispositifs de l'éducation prioritaire. Par rapport à un élève en dehors de l'éducation prioritaire, le différentiel de coût est de 876 €, soit 22 %.

**

L'évaluation de l'éducation prioritaire est lacunaire. Deux faiblesses très pénalisantes empêchent le ministère d'y procéder dans de bonnes conditions.

La première concerne les résultats des élèves. Pour l'école primaire, la suppression des évaluations exhaustives en fin de CE2 et de 6^e a fait disparaître un outil indispensable. Les épreuves écrites au brevet permettent de disposer d'éléments exploitables, bien que très insuffisants, pour apprécier le niveau des élèves en fin de 3^e. La seconde faiblesse porte sur les caractéristiques, notamment socioéconomiques, des élèves du premier degré. On peut également regretter l'absence d'évaluation ciblée sur des dispositifs particuliers (« Plus de maître que de classe », par exemple). Ces lacunes ont conduit les acteurs locaux de l'éducation nationale à se doter d'éléments d'analyse plus complets et, parfois, à évaluer les dispositifs spécifiques.

Au-delà de ces initiatives locales, qu'il convient de soutenir et de conforter, la capacité à évaluer l'éducation prioritaire dépend très largement de la mise en œuvre effective d'évaluations du niveau des élèves, aux différentes années du socle commun. De ce point de vue, l'évaluation des acquis des élèves en français et en mathématiques à leur entrée en cours préparatoire et en 6^e à l'automne 2017 apporte un début de réponse.

**

L'efficacité d'ensemble de la politique d'éducation prioritaire sur la réussite des élèves apparaît peu significative, non qu'elle ne produise aucun résultat – la situation serait plus critique sans ce déploiement de moyens et les élèves concernés auraient des résultats encore moins bons, notamment au collège – mais parce que ses effets ne permettent pas d'atteindre l'objectif de réduction des écarts qui lui a été assigné.

Indicateur imparfait du niveau mais seul disponible, l'écart de performances en français ou en mathématiques continue de varier de 20 à 35 %, selon les disciplines ou les années, bien loin de l'objectif de la politique qui était de le réduire à moins de 10 %. Quant aux études économétriques conduites par les chercheurs et par la Cour, elle montrent toutes que la scolarisation en éducation prioritaire n'a pas produit les effets escomptés, à quelques nuances près, soit qu'une certaine partie des élèves (les filles notamment) tire un meilleur profit de l'éducation prioritaire, soit que les différences de résultats qui existent à l'entrée en 6^e ne se dégradent pas davantage au collège.

En tout état de cause, et malgré les difficultés de mesure, il est patent qu'entre 2006 et 2015, l'objectif de réduction des écarts de résultats entre les élèves n'a pas été atteint.

Chapitre II

Pourquoi l'éducation prioritaire obtient-elle si peu de résultats ?

Au cours de la dernière décennie, la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire n'a pas produit les résultats escomptés. L'objectif de ce chapitre est d'identifier les raisons de cet échec relatif.

L'éducation prioritaire a pour objectif principal la lutte contre les effets de la concentration des difficultés, alors que la mixité sociale et scolaire est élevée au rang d'objectif stratégique de la mission éducative dans son ensemble. Réduire cette concentration, et ainsi agir en amont, est un préalable à la réussite de l'éducation prioritaire. Aussi est-il nécessaire de vérifier si dans la poursuite de cet objectif, les leviers disponibles ont tous été utilisés à bon escient (I).

La Cour a, ensuite, analysé la mise en œuvre des leviers d'action que le ministère maîtrise : ceux qui agissent sur « l'effet classe », grâce à l'augmentation des taux enseignants/élèves et sur « l'effet établissement », notamment par l'encadrement des élèves et l'amélioration du climat scolaire (II) ; ceux qui jouent sur le développement professionnel et la stabilité des enseignants (III).

La dernière partie de ce chapitre tente d'apprécier si, au-delà de l'efficacité de chaque instrument, le cadre général de la politique d'éducation prioritaire (pilotage, structures, mode d'allocation des moyens) défini par le ministère est adapté aux enjeux (IV).

I - Une composition sociale et scolaire plus diverse : une condition préalable non tenue

Les établissements de l'éducation prioritaire restent confrontés au manque de mixité sociale. Les règles de sectorisation et d'affectation des élèves mises en œuvre pour agir sur leur composition sociale et scolaire ne parviennent à diversifier les publics scolaires qu'à la marge.

De plus, la labellisation des écoles et collèges peut susciter des comportements d'évitement de la part des familles ou des enseignants.

A - Le difficile équilibre entre affectation volontariste et liberté des familles

Face à l'enjeu de la mixité dans les établissements scolaires, les leviers dont disposent les acteurs du service public de l'éducation n'ont pas produit les résultats souhaités.

1 - Une question très débattue

Les règles d'affectation des élèves ne constituent qu'une des multiples dimensions de la promotion de la mixité sociale et de la lutte contre les inégalités à l'école.

À l'échelle européenne, au-delà de la diversité des règles et des pratiques⁶⁴, la plupart des pays sont en quête d'outils de mixité sociale dans les établissements scolaires. Ils cherchent un équilibre entre l'exercice d'une préférence parentale et celle d'une régulation par les autorités scolaires, pouvoirs publics centraux ou collectivités territoriales.

⁶⁴ Florence Lefresne, « Que nous enseignent les comparaisons internationales en matière de carte scolaire ? », *Éducation & formations* n° 83, juin 2013.

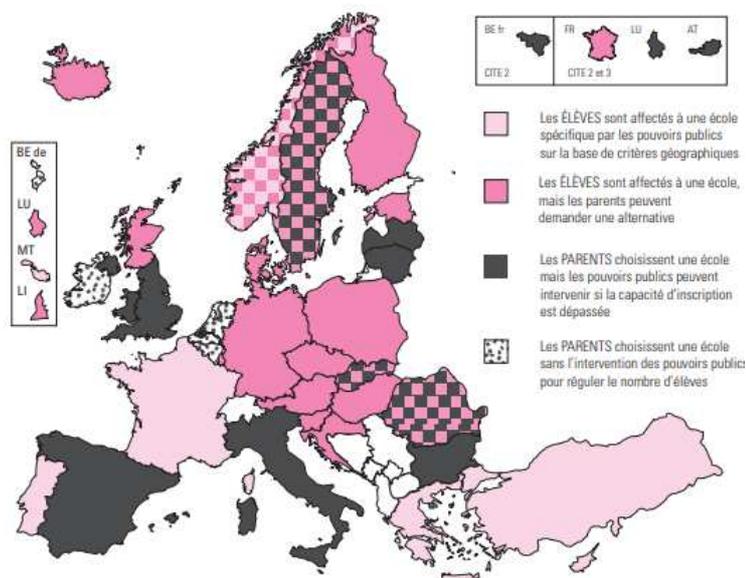
Les modalités d'affectation en Europe : une question qui fait débat

Quatre situations-types recouvrant des réalités nationales moins homogènes peuvent être observées à l'échelle européenne :

- la sectorisation stricte (Chypre, Grèce, Malte, Portugal, Turquie, France pour l'enseignement primaire) ;
- la sectorisation avec des possibilités de dérogation (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, France pour l'enseignement secondaire) ;
- le libre choix des familles avec régulation par les pouvoirs publics, lorsque les capacités d'accueil de l'établissement sont dépassées par la demande des familles (Bulgarie, Espagne, Italie, Lituanie, Lettonie, Royaume-Uni, Suède) ;
- le libre choix des familles (Belgique, Irlande, Pays-Bas).

Les États qui mettent en œuvre des politiques volontaristes pour réguler les flux des élèves entre les établissements font appel à des méthodes diverses.

Les modalités d'affectation des élèves de l'enseignement public obligatoire en Europe (2011-2012)



Sources : Chiffres-clés de l'éducation en Europe – 2012, Commission européenne – Eurydice, Eurostat

Ainsi, en Belgique francophone, les périodes d'inscription aux écoles ont été harmonisées et les publics défavorisés sont autorisés à s'inscrire avant l'ouverture officielle des dates d'inscription.

Aux États-Unis (Massachusetts), le choix des parents est encadré, afin qu'aucune école n'ait plus de 15 % d'élèves défavorisés parmi sa population scolaire.

Aux Pays-Bas, dans certaines communes, les parents doivent choisir plusieurs écoles, par ordre de préférence.

2 - La régulation par la carte scolaire : un effet limité

En France, l'éducation nationale dispose de la carte scolaire pour orienter vers des secteurs prédéfinis les flux d'élèves et équilibrer les effectifs entre les établissements.

Créée entre 1963 et 1965, la carte scolaire visait à l'origine à rationaliser les flux des élèves de l'enseignement public, en les affectant dans les écoles et les établissements selon leur lieu de résidence. Sa définition n'entre pas dans la compétence du ministère de l'éducation nationale mais relève des collectivités territoriales de rattachement des écoles et des établissements. Elles peuvent ainsi corriger les effets de ségrégation urbaine et sociale par un découpage volontariste des secteurs de recrutement des élèves, lorsque cela est possible. Ce n'est qu'en 1998 que la carte scolaire a été mise au service de la mixité sociale et scolaire, objectif ultérieurement intégré au code de l'éducation nationale. En pratique, la prise en compte de cette dimension reste insuffisante.

La sectorisation a très vite fait débat, certaines familles voulant elles-mêmes décider de l'affectation de leur enfant au nom du « libre choix ». Dès 1980, un décret leur a donné la possibilité de demander une dérogation et ce dispositif a ensuite été assoupli à plusieurs reprises ce qui a limité les effets d'une politique volontariste d'affectation des élèves.

Deux autres facteurs limitatifs doivent être mentionnés : d'une part certains territoires connaissent maintenant un niveau de ségrégation résidentielle tel que la mixité au sein des établissements scolaires n'est plus un objectif atteignable, d'autre part les établissements privés ne sont pas soumis aux mêmes obligations et peuvent « choisir » leurs élèves autant qu'ils sont eux-mêmes choisis.

B - L'évitement par les parents d'élèves, un facteur aggravant

Selon certains auteurs, la labellisation contribue à construire une hiérarchie des établissements et *in fine*, à détourner une partie des familles de ceux classés éducation prioritaire⁶⁵.

La stratégie d'évitement que développent les familles comporte deux options : obtenir une mesure de dérogation de carte scolaire, ou se tourner vers l'enseignement privé.

Les établissements de l'éducation prioritaire sont particulièrement affectés par les dérogations⁶⁶ et certains d'entre eux ont vu leurs effectifs s'éroder significativement. En juin 2010, la DGESCO notait que « "les collèges ambition réussite" [étaient] dans l'ensemble évités à l'entrée en 6^e, c'est-à-dire que la plupart [faisaient] l'objet de davantage de demandes de dérogation d'élèves de leur secteur pour ne pas y entrer que d'élèves d'autres secteurs pour y entrer. Toutefois, un collège RAR sur cinq [était] dans la situation inverse, c'est-à-dire attractif. Le collège RAR situé en position médiane [perdait] 13,5 % de ses effectifs de 6^e si toutes les demandes de dérogation étaient accordées »⁶⁷.

S'agissant de la répartition des élèves entre enseignement public en éducation prioritaire et enseignement privé, une évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire réalisée en 2012⁶⁸ montrait que, dans les communes où coexistaient des collèges RRS et des collèges hors éducation prioritaire ou des collèges RAR et non RAR, la proportion d'élèves scolarisés dans le privé à l'entrée en 6^e avait légèrement progressé entre 2002 et 2009, sans rupture apparente due à l'assouplissement de la

⁶⁵ Pierre Merle, 2012, « Éducation prioritaire. Cinq principes pour une refondation », *La Vie des idées*, 23 octobre 2012.

⁶⁶ L'étude de la revue *Éducation et formations*, consacrée en juin 2013 aux effets de l'assouplissement de la carte scolaire constate un taux de demandes de dérogation à l'entrée en 6^e plus important dans les collèges de l'éducation prioritaire (14,8 % à la rentrée 2009) que pour l'ensemble des collèges publics de métropole (10,9 %). Représentant un peu moins du tiers de l'ensemble des demandes de dérogations exprimées à l'entrée en 6^e en 2008, ces établissements scolarisent 17 % des effectifs du public en France métropolitaine.

⁶⁷ *Bilan des réseaux « ambition réussite »*. DGESCO – juin 2010.

⁶⁸ Julien Grenet (École d'Économie de Paris et Cepremap) et Gabrielle Fack (Universitat Pompeu Fabra et Cepremap). Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire. Janvier 2012.

carte scolaire en 2007. Les auteurs de l'étude indiquaient également que « la "labellisation" des collèges "ambition réussite" avait elle-même contribué à accroître leur évitement... ». Environ 18 % des familles scolarisent leurs enfants dans des établissements privés⁶⁹ et d'autres familles d'origine moyenne et aisée mettent en œuvre des stratégies de fuite des établissements classés éducation prioritaire vers d'autres établissements publics.

Plaçant l'analyse au niveau des élèves⁷⁰, des économistes de l'éducation ont démontré que lorsqu'un collège était nouvellement labellisé RAR, la probabilité d'inscription dans le privé augmentait. Elle était presque deux fois plus forte pour les élèves issus de familles aisées. Ces auteurs en ont conclu que le simple fait de dépendre d'un collège RAR réduisait la probabilité d'y être scolarisé de 20 % à 38 %. Symétriquement, la probabilité de rejoindre une école privée augmentait de 18 % à 36 %. L'analyse statistique indiquait également que les familles ayant recours aux stratégies d'évitement des collèges RAR étaient d'un niveau social supérieur et davantage préoccupées par la qualité de l'école. Ainsi, vivre à proximité d'un collège RAR augmentait la probabilité d'être scolarisé dans un établissement privé de 38 % à 42 % pour les élèves issus des catégories sociales favorisées, contre 8 à 20 % des élèves issus des catégories sociales défavorisées.

Dans l'enquête diligentée par la Cour, trois quarts des parents (76 %) indiquent avoir respecté la carte scolaire. Toutefois, 20 % d'entre eux auraient préféré un autre établissement : ce pourcentage atteint 48 % pour les parents déclarant que leur enfant est en REP et même 60 % pour ceux dont l'enfant est en REP+.

Ces comportements accentuent le décalage entre la composition sociale de la population scolaire et celle de la zone d'implantation. Les établissements scolaires publics présentent souvent des caractéristiques, en termes de composition sociale, plus difficiles que leur zone de recrutement : la ségrégation scolaire y est deux fois plus marquée que la ségrégation résidentielle, c'est-à-dire que le nombre d'enfants relevant des catégories socio-professionnelles « défavorisées » ou boursiers est deux fois plus important dans les écoles ou établissements publics que dans les secteurs géographiques concernés.

⁶⁹ *Repères et références statistiques 2017*, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, août 2017.

⁷⁰ Laurent Davezies et Manon Garrouste (2014), "*More harm than good ? Sorting effects in a compensatory education program*". Document de travail 2014-42, CREST.

Bien que ce risque ait été identifié par le ministère dès l'origine, dans la première circulaire sur l'éducation prioritaire de 1981, il n'existe toujours pas de suivi statistique régulier de la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale et scolaire.

Les comparaisons internationales les plus récentes de l'OCDE (étude PISA) soulignent l'affaiblissement de la capacité du système éducatif français dans son ensemble à faire reculer les inégalités de départ entre élèves et à faire progresser la mixité.

II - Un enseignement plus efficace : un usage peu intense et mal ciblé des leviers d'action

Les leviers d'action qui reposent sur des mécanismes de différenciation dans l'affectation des moyens humains et financiers n'ont pas été mobilisés avec suffisamment d'intensité ni assez bien ciblés pour améliorer « l'effet classe » (A) et « l'effet établissement » (B).

A - Améliorer l'efficacité dans la classe : des dispositifs de faible portée

Le levier que constitue la réduction de la taille des classes n'a pas été suffisamment utilisé au bénéfice des élèves qui en avaient le plus besoin. Le dispositif « plus de maîtres que de classes » est quant à lui en voie d'extinction, tandis que les objectifs de scolarisation des enfants de moins de trois ans sont loin d'être atteints.

1 - La réduction de la taille des classes

La réduction de la taille des classes est un levier important et ancien, dont l'usage a pris une ampleur nouvelle à la rentrée 2017 avec le dédoublement des classes de CP en REP+. En offrant un taux d'encadrement d'un professeur pour 12 élèves contre un pour 23,2 en éducation prioritaire, l'enjeu pour le ministère, est de garantir à chaque élève scolarisé dans ces écoles l'acquisition des savoirs fondamentaux : lire, écrire compter, respecter autrui. À la rentrée 2018, les classes de CP en REP et de CE1 en REP et REP+ seront, à leur tour, dédoublées.

Dès avant cette date, plusieurs initiatives avaient permis d'abaisser le nombre d'élèves dans les classes mais jamais avec une telle intensité.

a) Un levier dont l'efficacité est démontrée

Les différentes recherches menées sur l'impact de la taille des classes aboutissent à des conclusions convergentes : des classes scolarisant moins d'élèves permettent d'améliorer les résultats, particulièrement pour les enfants issus d'un environnement social ou scolaire défavorisé.

La première évaluation d'ampleur sur ce sujet, appelée STAR (*Student/Teacher Achievement Ratio*) et conduite dans 79 écoles de l'État du Tennessee de 1985 à 1989, a montré l'efficacité de la réduction de la taille des classes. Une étude complémentaire, *The Lasting Benefits Study (LBS)*, a par ailleurs révélé que les élèves qui ont expérimenté les classes à petits effectifs continuent à avoir des résultats supérieurs aux autres, dans les années qui suivent leur retour en classe normale.

En mars 2006, les travaux de l'École des hautes études en sciences sociales⁷¹ indiquent que les politiques de ciblage des moyens réduisent les inégalités scolaires si elles se concentrent sur les plus jeunes élèves. En juin 2011, ce travail est prolongé par une étude portant sur l'effet de la diminution de cinq élèves par classe qui chiffre son impact et constate qu'il est nettement plus fort en primaire : « La diminution de cinq élèves des tailles de classes de ZEP conduirait au contraire, dans notre hypothèse basse, à une réduction des inégalités de 37 % au primaire, 13 % au collège et seulement 4 % au lycée ».

Dans une note de septembre 2017, l'Institut des politiques publiques (IPP)⁷² met en évidence l'effet « globalement positif » de la réduction de la taille des classes, même en l'absence de pédagogie spécifique. Synthétisant les conclusions d'une quinzaine de publications de recherche de niveau international, les auteurs soulignent, par exemple, que le dédoublement d'une classe de 24 élèves améliore les « performances scolaires moyennes des élèves de manière significative ». Ils recommandent toutefois de limiter, « du moins à court terme », le dédoublement aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, en raison des risques que sa généralisation ferait peser sur la qualité du recrutement des enseignants concernés.

⁷¹ Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire.

⁷² Adrien Bouguen (Université de Mannheim), Julien Grenet et Marc Gurgand (EEP).

D'une manière générale, les travaux indiquent de façon claire que la diminution de la taille des classes a un impact positif sur les performances des élèves, en particulier au primaire et que cet effet joue davantage en faveur des élèves d'origine sociale défavorisée.

b) Une réduction jusqu'ici peu intensive

L'intensité de la réduction de la taille des classes en France est documentée dans le tableau de bord de l'éducation prioritaire tenu par la DGESCO.

Dans les collèges, les différents indicateurs (heure par élèves par enseignant, élèves par enseignant) convergent pour chiffrer le sur-encadrement de l'éducation prioritaire entre 14 % et 17 %.

Tableau n° 4 : évolution des taux d'encadrement des élèves par les enseignants au collège

<i>Indicateur</i>	ECLAIR REP+	RRS/R EP	Total EP	HEP	Total	Écart REP+/ HEP	Écart REP/H EP	Écart EP/ HEP
<i>H/E 2016</i>	1,4	1,3	1,4	1,2	1,2	21,7 %	13,9 %	16,5 %
<i>H/E 2015</i>	1,5	1,3	1,4	1,2	1,2	24,8 %	14,8 %	17,9 %
<i>H/E 2013</i>	1,5	1,3	1,4	1,2	1,2	26,8 %	13,2 %	16,9 %
<i>E/S 2016</i>	20,0	20,8	20,5	23,3	22,7	16,7 %	12,4 %	13,8 %
<i>E/S 2015</i>	19,9	21,0	20,6	23,8	23,0	19,6 %	13,0 %	15,1 %
<i>E/S 2011</i>	19,4	21,1	20,6	23,4	22,7	20,6 %	10,9 %	13,6 %
<i>E/D 2016</i>	21,3	22,2	21,9	25,0	24,3	17,4 %	12,8 %	14,3 %
<i>E/D 2015</i>	21,0	22,1	21,7	25,0	24,3	19,1 %	13,0 %	14,9 %
<i>E/D 2011</i>	20,4	21,9	21,5	24,6	23,9	20,6 %	12,6 %	14,7 %

Le taux d'encadrement est mesuré par les ratios H/E (seulement depuis 2013), E/S (hors Mayotte) et E/D, pour la France entière

Source : ministère de l'éducation nationale

S'agissant des écoles, le sur-encadrement spécifiquement lié à l'éducation prioritaire est plus difficile à isoler.

En effet, les écoles implantées en zone rurale⁷³, qui ne relèvent que faiblement de l'éducation prioritaire, ont des taux d'encadrement structurellement meilleurs que ceux des milieux urbains. Les 20 % des écoles comprenant deux classes ou moins accueillent 5 % des élèves du premier degré, soit 343 600 élèves. En 2015, si 17,6 % des écoles sont situées en zone rurale (12,8 % pour les collèges), seulement 5,1 % des écoles en éducation prioritaire sont dans ce cas.

Par ailleurs, à la campagne comme à la ville, les écoles de l'éducation prioritaire sont de taille plus importante : en 2015, elles scolarisaient en moyenne 173 élèves contre 119 élèves seulement pour les autres. Or les écoles de plus petite taille bénéficient *de facto* d'un taux d'encadrement plus favorable. Les écoles rurales hors éducation prioritaire ont ainsi un taux d'encadrement plus avantageux que les écoles REP+ implantées en zones urbaine, d'une taille trois fois plus importante. Aussi, pour neutraliser cet effet « taille » et mieux apprécier le sur-encadrement dû à l'éducation prioritaire, il est nécessaire de tenir compte de la zone d'implantation des écoles.

Globalement, le taux d'encadrement en éducation prioritaire était plus favorable en 2015 de 1,3 élèves par classe soit 5,5 %. Le ratio atteint 9,4 % pour les seules écoles implantées en zone urbaine, là où les écoles de l'éducation prioritaire sont nombreuses.

Avec la mise en place du dédoublement des classes de CP en REP+ à la rentrée 2017, l'écart entre les taux en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire augmentait et représentait 2,23 élèves en moyenne et près de 3 élèves en zone urbaine. En 2018, cet écart se creusera avec l'extension de la politique de dédoublement aux classes de CE1 en REP+ et de CP en REP.

⁷³ Zone rurale (ou communes faiblement peuplées) : zone faiblement peuplée ; zone intermédiaire (ou communes de densité intermédiaire) : zone dont la densité de population est d'au moins 25 habitants par km² et de 300 habitants au minimum ; zone urbaine (ou communes urbaines densément peuplées) : zone dont la densité de population est d'au moins 300 habitants par km² et de 5 000 habitants au minimum (INSEE – degré d'urbanisation).

**Tableau n° 5 : taux d'encadrement des élèves par les enseignants
des écoles selon la zone d'implantation**

Zone d'implantation	ÉCLAIR/REP+		RRS/REP		TOTAL EP		HEP		Écart EP/HEP	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Urbain	22,11	22,33	22,36	22,79	22,27	22,6	24,53	24,73	10,10 %	9,40 %
Intermédiaire	22,92	22,45	22,16	21,92	22,31	22,02	23,61	23,52	5,80 %	6,80 %
Rural	22,1	22,27	21,2	21,18	21,35	21,42	21,88	21,7	2,50 %	1,30 %
Non renseigné		26,81	23,74	26,63	23,74	26,71	26	22,67	9,50 %	-15,10 %
Total général	22,16	22,53	22,28	22,76	22,24	22,67	23,91	23,93	7,50 %	5,50 %

Le taux d'encadrement est mesuré par le ratio E/C

Source : Cour des Comptes d'après données du ministère de l'éducation nationale

Pour les collèges, le ministère évaluait ce surplus d'emplois à 6 749 ETP à la rentrée 2017, ce qui représentait environ 15 % de postes en plus⁷⁴ (30 % pour les REP+ et 13 % pour les REP). Pour le premier degré, le nombre d'enseignants supplémentaires était estimé par le ministère à 11 852 ETP à la rentrée 2017, soit un taux d'ETP en surplus d'environ 20 % (28 % pour les REP+, 15 % pour les REP).

À la rentrée 2017, on recensait 21 ETP supplémentaires pour 1000 élèves dans les collèges REP+ (12 ETP supplémentaires dans les écoles REP+), soit un effort de près de 30 % par rapport aux autres collèges.

Tableau n° 6 : nombre d'ETP enseignants pour 1 000 élèves en 2017-2018

	Collèges	Écoles
REP+	90	67
REP	78	61
HEP	69	55

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

Dans les écoles et collèges REP+, deux mesures modulent les obligations de services des enseignants⁷⁵ afin de tenir compte du temps à consacrer au travail en équipe, nécessaire à l'organisation de la prise en charge des besoins particuliers des élèves : 18 demi-journées annuelles vouées à la formation et à la concertation pour les enseignants du premier degré (elles ont généré un besoin de remplacement estimé par le ministère

⁷⁴ Rapport entre le nombre d'ETP supplémentaires et le nombre d'ETP implantés en éducation prioritaire tel qu'il serait déduction faite de ces ETP supplémentaires.

⁷⁵ Décrets n° 2014-940 et n° 2014-942 du 20 août 2014.

à 1 094 ETP), une pondération de 1,1 heure appliquée sur les obligations réglementaires de service des enseignants du second degré (son coût est évalué par le ministère à 1 363 ETP).

Grâce à ces décharges, des missions nouvelles se sont aussi développées au sein de l'éducation prioritaire et sont exercées, à temps partiel le plus souvent, par des enseignants : coordonnateurs de niveau d'enseignement, coordonnateurs de réseaux, formateurs consacrés aux réseaux d'éducation prioritaire, animation des relations inter-degrés.

En définitive, si la réduction de la taille des classes est relativement limitée, l'effort pour y parvenir est important. Ceci traduit une déperdition des moyens devant la classe, due à de nombreux facteurs de rigidité des conditions d'exercice du métier d'enseignant, à un absentéisme plus important mais aussi à l'effet de mesures spécifiques à l'éducation prioritaire, au demeurant justifiées (mesures de décharges du temps d'enseignement).

2 - Le dispositif « Plus de maîtres que de classes » (PDMQDC) : une modalité de sur-encadrement en voie d'abandon

Instauré sans expérimentation préalable par la circulaire du 18 décembre 2012, le dispositif plus de maîtres que de classes (PDMQDC) vise à « prévenir la difficulté scolaire tout au long de la scolarité primaire et d'y remédier si elle n'a pu être évitée »⁷⁶. Il bénéficie non seulement aux écoles de l'éducation prioritaire, mais aussi à d'autres écoles où des besoins similaires sont apparus, notamment les écoles rurales isolées. Il permet à la fois de renforcer l'encadrement des élèves et de favoriser le travail collectif des enseignants afin de mieux répondre aux difficultés rencontrées par les élèves : mise en place de « co-observations », « co-interventions » ou d'un véritable « co-enseignement » appuyé sur des préparations établies en commun en fonction des besoins des élèves et des orientations des programmes.

À la rentrée 2013, 1 308 ETP lui étaient consacrés, dont 66 % étaient implantés en éducation prioritaire. Le dispositif, en montant en puissance, s'est concentré sur les écoles de l'éducation prioritaire. La circulaire du 4 juin 2014 relative à sa refondation indiquait qu'il avait vocation à être déployé prioritairement en REP+, puis progressivement dans toute l'éducation prioritaire.

⁷⁶ Circulaire n° 2012-201 du 18 décembre 2012.

À la rentrée 2016, le nombre d'ETP dédiés était passé à 3 220 (dont 75,6 % en éducation prioritaire : 1 204 en REP+ et 1 230 en REP) et le dispositif couvrait 92 % des écoles REP+ (0,92 ETP par école élémentaire ou primaire). L'objectif d'affecter un ETP par école en éducation prioritaire était donc presque atteint pour l'éducation prioritaire renforcée.

Les acteurs de la sphère enseignante rencontrés sur le terrain ont souligné que la « co-intervention », le regard croisé sur les élèves, la mutualisation et l'harmonisation des pratiques d'enseignement produisent des effets positifs, parfois objectivés par des évaluations départementales ou internes à l'école où le dispositif est implanté. Le renforcement de la cohésion de l'équipe pédagogique, souvent cité par les enseignants, en accroît l'intérêt.

À la rentrée 2017, le déploiement s'est arrêté parallèlement au dédoublement des classes de CP en REP+. Il a été maintenu à un niveau inférieur (2 800 postes) et recentré hors REP+ sur les niveaux CP/CE1 pour lesquels il a été créé.

L'avenir de ce dispositif dépend des conclusions de l'évaluation que le ministère s'est engagé à réaliser durant l'année scolaire 2017-2018.

3 - La scolarisation des enfants de moins de trois ans : une cible ambitieuse

La scolarisation précoce améliore les résultats des élèves les plus éloignés du système scolaire. Toutefois, bien que la loi sur la « Refondation de l'école » donne la priorité au premier degré, le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans reste faible. Ce taux s'élevait à 35 %⁷⁷ au début des années 2000, est descendu à 11 % en 2012 et a faiblement augmenté depuis cette date (11,9 % à la rentrée 2016).

Dans un rapport de 2017⁷⁸, l'OCDE a mesuré les effets de l'accueil et de la préscolarisation sur le développement de compétences cognitives ou non cognitives chez l'enfant. Entre les élèves préscolarisés pendant plus d'un an et ceux qui ne l'ont pas été (ou l'ont été moins longtemps), l'écart de maîtrise des compétences à 15 ans, évalué lors de l'épreuve de sciences du programme PISA 2015, atteint 41 points, soit un bénéfice supérieur à une année d'enseignement⁷⁹. En tenant compte de la situation

⁷⁷ Secteurs publics et privés confondus.

⁷⁸ *Petite enfance, Grands défis 2017. Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, juin 2017.

⁷⁹ Une année d'enseignement correspond à un écart de 30 points.

socio-économique des élèves et des établissements, les jeunes préscolarisés pendant un an ou plus gagnent 25 points supplémentaires. Ce constat tend à démontrer que la fréquentation d'une structure de la petite enfance ou de préscolarisation, au moins une année voire deux, peut prévenir l'échec scolaire des enfants issus de milieux défavorisés. La scolarisation des moins de trois ans en éducation prioritaire aura d'autant plus d'impact qu'elle s'inscrit dans un *continuum* entre la très petite enfance (dans les crèches et autres structures d'accueil des jeunes enfants) et la petite enfance (section de l'école maternelle).

Le ministère visait un taux de 30 % d'enfants de moins de trois ans scolarisés dans les zones défavorisées d'ici 2017. Cet objectif a été porté à 50 % pour les REP+ lors du comité interministériel « égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015.

La réalité en est très éloignée : à la rentrée 2016, le taux de scolarisation s'établissait à 20,8 % en éducation prioritaire (dont 19,5 % pour les REP).

Les ressources enseignantes consacrées à la scolarisation précoce ont sensiblement progressé ces dernières années : à la rentrée 2016, 1 271,5 ETP dans le premier degré public, dont 64,8 % en éducation prioritaire (soit 824,2 ETP, dont 361,5 en REP+ et 462,7 en REP), contre 960,7 ETP à la rentrée 2015, dont 62,6 % en éducation prioritaire (soit 601,7 ETP, dont 274 en REP+ et 327,7 en REP).

Les situations locales sont, cependant, très hétérogènes. Parmi les 68 départements comprenant des écoles en REP+, seuls six d'entre eux ont un taux de scolarisation des moins de trois ans en REP+ supérieur à 50 %⁸⁰. À l'inverse, deux départements ont un taux compris entre 10 % et 15 %⁸¹ et trois ont un taux inférieur à 10 %⁸².

⁸⁰ Drôme : 55,6 % ; Côte-d'Or : 58,5 % ; Vosges : 60,6 % ; Aube : 61,1 % ; Ile-et-Vilaine : 83,4 % ; Territoire de Belfort : 85 %.

⁸¹ Val-d'Oise et Seine-et-Marne.

⁸² Seine-Saint-Denis, Paris, Vaucluse, Mayotte et Guyane. Dans les départements où le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans en REP+ est particulièrement faible, les autorités académiques invoquent de multiples freins : manque d'intérêt des familles, insuffisance de locaux dans les écoles et de financements des communes pour accompagner l'implantation de structures adaptées ; crainte des élus pour l'emploi des assistantes maternelles agréées.

B - Préserver un contexte propice à l'enseignement : des moyens peu articulés avec ceux de la politique de la ville

Les moyens affectés dans les établissements pour améliorer le climat scolaire sont significatifs mais mal articulés avec les actions conduites dans le cadre de la politique de la ville.

1 - Un effort d'encadrement des élèves dans les écoles et collèges

Des moyens supplémentaires « hors la classe » sont accordés aux établissements de l'éducation prioritaire : personnels de direction, d'éducation, personnels infirmiers, voire administratifs et techniques, crédits pédagogiques, fonds sociaux, etc. Ils traduisent la volonté d'améliorer le climat scolaire et de renforcer le suivi médico-social des élèves en éducation prioritaire.

Ces personnels supplémentaires se trouvent majoritairement au collège même si, dans certains départements, des moyens supplémentaires sont accordés au premier degré. Les personnels en contrats aidés, dont une partie secondait les directeurs d'école dans leurs tâches administratives, sont depuis la rentrée 2017 exclusivement occupés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Mais ils ne font pas l'objet d'un décompte distinct selon qu'ils sont ou non en éducation prioritaire.

a) Les personnels de direction

Depuis l'année scolaire 2014-2015, le ministère évalue le nombre d'emplois supplémentaires alloués aux collèges de l'éducation prioritaire au titre des personnels de direction. Ces effectifs supplémentaires sont estimés à un peu moins de 600 ETP, soit un taux d'emploi en surplus de 32 % à la rentrée 2017 (43 % pour les REP+, 26 % pour les REP).

Les rémunérations accessoires de ces personnels sont conditionnées par le classement de leur établissement d'affectation : les collèges et lycées sont classés en cinq catégories en fonction de critères quantitatifs (effectifs d'élèves, notamment) et qualitatifs (environnement, complexité de l'organisation, etc.). Les collèges REP+ de plus de 500 élèves sont classés dans la 4^{ème} catégorie depuis la rentrée 2016. La refondation de l'éducation prioritaire a eu pour effet la création d'une indemnité différentielle pour les

personnels de direction effectuant une mobilité, à leur demande, vers et entre établissements en REP ou REP +⁸³, pour pallier une baisse indemnitaire.

Elle a également conduit à la revalorisation de la majoration de l'indemnité de sujétions spéciales⁸⁴ pour les directeurs d'école maternelle et élémentaire, maîtres directeurs et directeurs d'établissement spécialisé (+ 50 % en REP+ et + 20 % en REP). Des postes de direction d'école avec décharge complète⁸⁵ sont parfois reconnus comme postes à exigence particulière ou à profil, ce qui devrait être une pratique généralisée.

b) Les personnels de vie scolaire

Le nombre de conseillers principaux d'éducation (CPE) et d'assistants d'éducation (AED) supplémentaires dans les collèges de l'EP varie, selon les années, entre 3 100 et 3 250 ETP. À la rentrée 2017, le nombre de CPE supplémentaires était de 587 ETP, ce qui correspond à 47 % de plus que hors éducation prioritaire (73 % en REP+, 36 % en REP), alors que le nombre d'AED supplémentaires est de 2 552 ETP, soit un supplément de 50 % (75 % en REP+, 38 % en REP).

L'effort consenti en faveur de l'éducation prioritaire ne compense pas les effets du mouvement général de baisse des effectifs d'assistants d'éducation (7 974 ETP d'assistant d'éducation étaient recensés en éducation prioritaire – primaire et collège – pour l'année scolaire 2016-2017, soit 707 ETP de moins que pour l'année scolaire 2013-2014). L'encadrement des élèves de l'éducation prioritaire, par ailleurs plutôt mieux lotis que les autres, a pâti de cette évolution générale.

Selon la documentation du ministère⁸⁶, 494 infirmières intervenaient principalement en REP+ (soit 10 % de l'effectif total des infirmières) à la rentrée 2015 et 829 en REP. Cela représentait 427 emplois supplémentaires en éducation prioritaire (48 % d'emplois en sus), dont 219 en REP+ (surplus de 80 %).

⁸³ Décret n° 2015-1089 du 28 août 2015.

⁸⁴ Décret n° 83-644 du 8 juillet 1983 et arrêté du 28 août 2015 fixant les taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuées aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé.

⁸⁵ À titre d'illustration : sept postes correspondant à des écoles relevant de l'éducation prioritaire dans la Sarthe entrent dans ce cadre pour le mouvement départemental de la rentrée scolaire 2018.

⁸⁶ Document préparatoire à la réunion du cabinet de la ministre du 22 novembre 2016.

Par ailleurs, selon les données de rémunération des agents administratifs et techniques 2015-2016⁸⁷, les collèges de l'éducation prioritaire bénéficient également d'emplois supplémentaires relevant de cette catégorie de personnels, que la Cour estime à 420 (200 en REP+ et 219 en REP).

Au total, les collégiens scolarisés en éducation prioritaire sont mieux entourés que les autres par des personnels non-enseignants : à la rentrée 2017, on dénombrait 36 ETP non enseignants pour 1000 collégiens REP+, contre 22,8 ETP pour 1000 collégiens hors l'éducation prioritaire, soit un écart significatif de près de 60 %.

Tableau n° 7 : ETP non enseignants pour 1 000 élèves en 2017-2018

	REP+	REP	HEP
Personnel direction	5,1	4,6	3,7
Assistants d'éducation (AED)	17,2	13,5	9,8
CPE	4,1	3,2	2,4
Infirmière	3,2	2,4	1,8
Personnel administratif/technique	6,4	5,8	5,1
Total	36	29,4	22,8

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'éducation nationale
Infirmières et personnels administratifs/techniques : données 2015-2016

c) Les crédits pédagogiques et fonds sociaux

Le ministère a produit, pour les années scolaires 2013-2014 et 2015-2016, le détail des crédits pédagogiques et des fonds sociaux consommés par la quasi-totalité des collèges publics du territoire national (5 228 collèges sur un total de 5 270 hors Mayotte pour 2015-2016). La Cour a donc été en mesure de calculer les crédits pédagogiques et les fonds sociaux supplémentaires dont ont bénéficié les collèges de l'éducation prioritaire au cours de ces deux années⁸⁸. Le surcoût n'a guère varié en l'espace de deux ans et s'établit à environ 2,8 M€.

⁸⁷ Le ministère n'a pas précisé les effectifs pour les collèges de cette catégorie de personnel. En revanche, il a transmis leur masse salariale globale et leur rémunération moyenne, ce qui permet de reconstituer les effectifs.

⁸⁸ Selon la méthode suivante : le différentiel des crédits consommés par élève a été multiplié par le nombre de collégiens scolarisés en éducation prioritaire.

Tableau n° 8 : crédits pédagogiques et fonds sociaux supplémentaires au bénéfice des collèges de l'éducation prioritaire (en euros)

Appartenance EP	2013-2014			2015-2016		
	Coût par élève	Surcoût	Taux de surcoût	Coût par élève	Surcoût	Taux de surcoût
ECLAIR/REP+	27,49	1 138 347	43 %	21,08	1 290 652	66 %
RRS/REP	23,83	1 688 638	24 %	17,22	1 574 493	36 %
TOTAL EP	24,83	2 826 985	29 %	18,4	2 865 145	45 %
HEP	19,18			12,7		

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

Malgré ces moyens supplémentaires, certains établissements visités, surtout des écoles, déplorent le manque de disponibilité de personnes ressources comme les psychologues scolaires ou les infirmières (temps partagé sur plusieurs écoles, pas d'emploi du temps fixé) jugés indispensables au regard des problèmes rencontrés avec les enfants et les familles (importance des familles monoparentales et des parents sans emploi) et de la faiblesse du corps médical implanté dans le quartier.

2 - Des articulations faibles avec la politique de la ville

La politique de la ville bénéficie souvent aux communes ou aux quartiers situés dans les zones d'éducation prioritaire. Les territorialisations de ces deux politiques tendent d'ailleurs à converger depuis la refondation en 2014.

Même si elle n'en est pas absente, la question des équipements scolaires occupe rarement une place centrale dans le cadre des projets de rénovation urbaine comme le constatait, en mars 2017, le rapport « Favoriser la rénovation du patrimoine scolaire des quartiers populaires pour créer une école moderne et attractive »⁸⁹. Celui-ci préconisait, notamment, de recenser et d'articuler les différentes sources de financement pouvant créer, réhabiliter ou agrandir les établissements scolaires.

⁸⁹ Favoriser la rénovation du patrimoine scolaire des quartiers populaires pour créer une école moderne et attractive – rapport interministériel – Olivier Klein, ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, mars 2017.

Le rapport prône une véritable modernisation des établissements scolaires – construits en même temps que les quartiers dans lesquels ils se trouvent – qui aille au-delà de la nécessaire réhabilitation des façades. Il propose, d'une part, d'entreprendre des travaux de rénovation de grande ampleur par l'intermédiaire de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), sous réserve de les intégrer dans une projet plus large de rénovation urbaine ; d'autre part, de financer des travaux plus ponctuels par la dotation politique de la ville (DPV) ou par le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), dont les critères d'attribution prévoient expressément la réhabilitation des établissements scolaires.

Comme la Cour l'avait déjà souligné en 2009⁹⁰, l'articulation entre le volet éducatif de la politique de la ville et les dispositifs de l'éducation nationale mis en œuvre dans les territoires concernés est encore perfectible, même si, sur le terrain, le dialogue entre les divers acteurs (conseil départemental, services déconcentrés de l'État, collectivités locales) permet de résoudre les problèmes de coordination.

Pour y remédier, une réflexion plus transversale devrait réunir l'ensemble des acteurs. Une telle évolution faciliterait la politique d'éducation prioritaire.

III - Des équipes enseignantes stables : des mesures aux effets encore très limités

Un autre objectif opérationnel consiste à améliorer « l'effet maître » en différenciant la gestion des ressources enseignantes afin d'attirer et stabiliser le corps enseignant dans les écoles et collèges de l'éducation prioritaire.

Pour compenser des conditions d'exercice plus difficiles en éducation prioritaire, le déroulement de carrière a été bonifié et les modalités de rémunération ont été modulées. En revanche, certains dispositifs, notamment les mécanismes de remplacement, sont restés globalement inchangés.

⁹⁰ Rapport effectué au titre de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sur *L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles*, septembre 2009, disponible sur www.ccomptes.fr.

A - Le mode d'affectation des enseignants : un frein systémique

Le manque d'attractivité des postes en éducation prioritaire y rend les mécanismes de droit commun dans l'affectation des personnels largement inopérants.

1 - Un manque d'attractivité pénalisant

Les résultats du sondage réalisé pour la Cour pointent le déficit d'attractivité des collèges de l'éducation prioritaire aux yeux des enseignants : seuls 37 % des enseignants en REP+ jugent leur établissement attractif contre 42 % en REP et 69 % hors éducation prioritaire. Parmi ceux qui trouvent leur établissement peu attractif, une large majorité en éducation prioritaire estime que la situation défavorisée du quartier et le manque de mixité sociale sont en cause (65 % et 49 % en éducation prioritaire, contre 34 % et 24 % hors éducation prioritaire), mais le label éducation prioritaire est également évoqué par 54 % des enseignants en REP et REP+.

Toutefois, le même sondage fait apparaître qu'une large majorité des enseignants en REP/REP+ interrogés (78 %) déclarent avoir choisi leur affectation. Pour motiver ce choix, deux raisons sont citées : la proximité établissement-domicile (41 %) et l'intérêt pédagogique de ce type de poste (40 %). Près d'un tiers de ces enseignants considèrent leur affectation comme un défi qu'ils souhaitent relever. À l'inverse, pour 20 % des enseignants en REP/REP+ interrogés, l'affectation a été imposée ; le ratio moyen de 20 % masque néanmoins d'importantes différences : 9 % d'affectations subies pour les enseignants exerçant en maternelle contre 36 % au collège. Par ailleurs, les affectations imposées concernent, sans surprise, les enseignants les plus jeunes, âgés de moins de 35 ans (27 % contre 17 % pour les enseignants plus âgés).

Le déficit d'attractivité de l'éducation prioritaire, qui suscite de la part d'une partie des familles des comportements d'évitement, peut avoir de manière plus indirecte, des conséquences sur la stabilité du corps enseignant en éducation prioritaire.

D'une part, la population enseignante y est moins expérimentée⁹¹. Selon les données de la DGRH⁹², près de la moitié des néo-titulaires ont été affectés dans des collèges de l'éducation prioritaire lors du mouvement

⁹¹ Cf. l'annexe n° 20.

⁹² Bilan du mouvement intra-académique, année 2016.

intra-académique de 2016 ; ils étaient environ 70 % dans les académies de Créteil et de Marseille.

D'autre part, il renforce l'appel aux contractuels pour occuper les postes vacants⁹³. En 2015, le taux de contractuels était de 12,5 % en REP+, de 7,8 % en REP et de 3,8 % hors éducation prioritaire. L'écart, qui est, en moyenne au niveau national, de 8,7 points entre REP+ et hors éducation prioritaire est particulièrement fort dans les académies considérées comme moins attractives (celles d'Île-de-France) et beaucoup moins marqué dans des académies qui sont considérées comme très attractives (Bordeaux ou Rennes, par exemple, où le taux de contractuel est même plus important hors éducation prioritaire) mais certaines académies considérées comme attractives sont également concernées (Nice, Toulouse ou Aix-Marseille). L'attractivité du territoire semble donc ne pas suffire à compenser le défaut d'attractivité des établissements en éducation prioritaire.

Enfin, il accroît le taux de rotation des enseignants, qu'il s'agisse de mouvements inter ou intra académiques. Il s'ensuit une instabilité des équipes enseignantes de ces établissements et une difficulté accrue pour y construire un projet d'établissement et pour structurer des dynamiques collectives.

2 - Un mode d'affectation des enseignants trop contraint : des postes à profil rares

Dans l'enseignement public, le mode d'affectation des enseignants est très contraint : les affectations sont décidées au terme d'une procédure automatisée à partir des vœux exprimés par les enseignants et du classement des candidatures selon un barème établi principalement en fonction de l'ancienneté de poste et de service.

Aussi, alors que le ministère de l'éducation nationale dispose d'un outil puissant à travers les modalités d'affectation des enseignants pour répondre aux besoins des élèves, celles-ci favorisent la concentration des plus expérimentés dans les zones géographiques attractives et conduisent à nommer les néo-titulaires du second degré dans les établissements de l'éducation prioritaire des académies les moins attractives. Ce constat est moins net dans le premier degré, du fait des modalités de recrutement et de gestion du corps⁹⁴, que dans le second degré.

⁹³ Cf. l'annexe n° 21.

⁹⁴ Le corps des professeurs des écoles est géré au niveau départemental et les concours de recrutement sont académiques.

Comme la Cour l'a déjà relevé⁹⁵, le système actuel d'affectation des enseignants ne prend pas suffisamment en compte les compétences propres des candidats et les caractéristiques particulières d'un poste liées à celles des élèves. Seule une faible proportion de postes dits « à profil » et de postes à exigence particulière, par exemple pour le handicap⁹⁶, sont attribués en dehors du système au barème.

L'éducation prioritaire, qui devrait être le principal utilisateur de ce régime dérogatoire, n'en bénéficie que de manière limitée.

Expérimenté en 2010-2011 dans les établissements relevant du programme CLAIR, le recrutement sur postes à profil pour l'ensemble des disciplines et des fonctions n'a pas été généralisé à la rentrée suivante dans les établissements devenus ECLAIR.

Dans les écoles de l'éducation prioritaire, seuls les postes de coordonnateurs et des formateurs REP/REP+⁹⁷ sont recrutés sur profil après appel à candidature. La direction d'écoles complexes situées en REP+ peut, sur décision du DASEN, relever d'un poste à exigence particulière.

Dans les collèges de l'éducation prioritaire, à partir des priorités académiques, les fonctions de coordonnateurs de réseau, de coordonnateurs par niveau et de professeurs supplémentaires / professeurs référents peuvent entrer dans cette catégorie. Selon la Cour, cette liste pourrait être étendue à d'autres postes spécifiques de façon à favoriser le volontariat et à laisser davantage d'autonomie au chef d'établissement pour attirer des profils intéressés par des projets particuliers mis en place localement.

B - Des réponses d'une portée trop modeste au défaut d'attractivité

Les outils mis en place pour compenser le manque d'attractivité des postes en éducation prioritaire, qu'il s'agisse des incitations financières ou non financières, n'atteignent pas leur objectif.

⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁶ Les candidats ayant une compétence ou une certification particulière sont inscrits sur une liste pour une durée de 3 à 5 ans.

⁹⁷ Deux autres catégories sont prévues dans la note de service sur la mobilité déjà citée : les conseillers techniques auprès de l'IA-Dasen et les délégués USEP (Union sportive des écoles primaires).

1 - L'impact peu perceptible des incitations non financières

a) La bonification de points pour la mutation (APV), un dispositif ancien à l'efficacité très relative

En plus de l'ancienneté de poste et de service, quatre motifs réglementaires constituent une priorité de mutation⁹⁸ : trois sont attachés à la situation individuelle des candidats (rapprochement de conjoint, handicap, affectation dans les départements et collectivités d'outre-mer). Le quatrième motif a été introduit afin de reconnaître la spécificité des fonctions exercées dans les écoles et établissements en REP ou REP+ ou situées dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement sérieux (politique de la Ville)⁹⁹. Il permet d'obtenir une bonification du barème de mutation après justification de cinq ans au moins de service continu dans ces écoles et établissements.

Dans le second degré, ce dispositif appelé APV (Affectations à caractère prioritaire justifiant une valorisation) vise deux objectifs :

- renforcer la stabilité des équipes pédagogiques dans les établissements les moins demandés ou qui sont fragilisés par un taux de rotation élevé de leurs équipes pédagogiques ;
- valoriser, dans le cadre de la mobilité, le parcours professionnel des enseignants investis durablement dans ces affectations.

La majoration était de 300 points pour une affectation de cinq à sept ans et de 400 points au-delà de huit ans¹⁰⁰, quel que soit le label de l'école ou de l'établissement (ECLAIR, Sensible, RRS, rural isolé, etc.). Dans le premier degré, cette bonification était limitée (45 points), à partir de cinq années d'exercice en éducation prioritaire et n'était pas discriminante par rapport au critère de l'ancienneté (de 22 à 39 points par année de service).

Avec la refondation de l'éducation prioritaire et après une période transitoire, une nouvelle bonification est mise en place à partir du

⁹⁸ Chacun de ces motifs donne lieu à une bonification de points variable fixée par un barème national.

⁹⁹ Décret n° 95-313 du 21 mars 1995.

¹⁰⁰ Les enseignants qui étaient affectés dans les établissements relevant du plan de lutte contre la violence et qui n'étaient pas classés en éducation prioritaire bénéficiaient respectivement de 300 et 400 points.

mouvement¹⁰¹ des personnels enseignants pour la rentrée 2018 : elle est donnée aux enseignants affectés dans les écoles et établissements en REP (160 points) et en REP+ et/ou politique de la ville (320 points)¹⁰² et n'est plus progressive. Son effet est plus important dans le 1^{er} degré que dans le 2nd degré¹⁰³.

Les enseignants sondés par Opinion Way jugent cette bonification de points peu ou pas efficace (respectivement 33 % et 14 %) et 10 % d'entre eux ne se prononcent pas sur son efficacité.

L'effet du dispositif APV sur la stabilité des enseignants en éducation prioritaire est, de surcroît, limité parce que les académies insuffisamment attractives restent facilement accessibles et ne sont pas impactées par le dispositif.

Pour mesurer l'impact du bonus sur le parcours des enseignants, une étude reposant sur les méthodes quantitatives a été diligentée par la Cour.

Les travaux réalisés par la Cour et l'École d'économie de Paris

La Cour a demandé à l'École d'économie de Paris de mesurer l'effet de l'augmentation du bonus d'ancienneté en éducation prioritaire sur la stabilité des équipes enseignantes. Avant 2005, les enseignants en APV commençaient à bénéficier d'un bonus à partir de trois ans d'ancienneté. Après 2005, la durée d'ancienneté requise est passée à cinq ans. La valeur du bonus APV à cinq ans d'ancienneté est équivalente à la valeur du bonus expérience pour un enseignant ayant accumulé 43 ans d'expérience.

Cette étude couvre la période 2002-2014. Trois types d'établissements ont été distingués : les établissements non APV, les établissements APV, qu'ils relèvent ou non de l'éducation prioritaire, et les établissements en éducation prioritaire (quel que soit leur statut). Ce découpage a permis de distinguer l'effet de la classification en APV de l'effet de la classification en éducation prioritaire.

¹⁰¹ Mouvement inter académique pour le second degré et interdépartemental pour le premier degré.

¹⁰² À titre de comparaison : 150 points sont accordés pour rapprochement de conjoints auxquels s'ajoutent 100 points par enfant à charge et une majoration allant de 190 à 600 points par année de séparation ; 1 000 points sont accordés au titre du handicap.

¹⁰³ Le critère de l'ancienneté conjugue l'ancienneté dans le poste (10 points par an avec une majoration de 25 points par tranche de 4 ans), l'échelon acquis (7 points par an sauf exception) et le grade (56 points pour un professeur certifié).

L'analyse de l'École d'économie de Paris suggère que cette réforme a allongé de 0,3 année l'ancienneté moyenne des enseignants exerçant dans les établissements concernés par la bonification APV. Le principal effet du passage de trois ans à cinq ans est que les enseignants ont plus tendance à rester dans leur établissement jusqu'à 5 ans d'ancienneté, mais aussi à le quitter dès qu'ils atteignent le nombre d'années requises pour bénéficier de la bonification.

En revanche, cette réforme n'a pas d'effet clair sur le profil type des enseignants, tel qu'il est mesuré par leur nombre d'années d'expérience, ni sur les écarts moyens de performance scolaire des élèves (mesurés par leurs notes standardisées aux épreuves du DNB) entre les établissements APV et les autres.

Cette étude relativise l'impact de la bonification de points : dans son format actuel, elle permet une augmentation de l'ancienneté moyenne en éducation prioritaire, mais entraîne aussi une mobilité très forte dès l'acquisition du bonus en points réalisée.

*b) Une accélération de carrière avérée mais qui ne modifie pas
significativement la volatilité des équipes enseignantes*

Le déroulement de la carrière des personnels enseignants et d'éducation, adossé à des barèmes, est peu individualisé et très normalisé¹⁰⁴. Toutefois, une bonification d'ancienneté appelée « avantage spécifique d'ancienneté » (ASA) concerne depuis 1991¹⁰⁵ les enseignants, quel que soit leur âge et la durée de leur carrière, qui exercent dans les établissements classés en éducation prioritaire. Pour mesurer l'effet de ce dispositif, la Cour a étudié le parcours de professeurs certifiés et de professeurs des écoles en début de carrière, classés au 3^{ème} échelon en

¹⁰⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, 137 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰⁵ L'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 pose le principe de cet avantage. La circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992 en précise les conditions. L'article 2 du décret n° 95-313 du 21 mars 1995 prévoit que « lorsqu'ils justifient de trois ans au moins de services continus accomplis dans un des établissements listés, les fonctionnaires ont droit, pour l'avancement, à une bonification d'ancienneté d'un mois pour chacune de ces trois années d'ancienneté et de deux mois par année de service continu accomplie au-delà de la troisième année ».

2011¹⁰⁶ et exerçant dans des écoles et collèges en 2011, 2014 et 2016 (au mois de juin)¹⁰⁷.

L'analyse a porté :

- sur un effectif de 6 848 professeurs certifiés dont 84 % exerçaient dans des établissements hors éducation prioritaire, 13 % en éducation prioritaire renforcée (RAR) et 3 % en éducation prioritaire (RRS) en 2011 ;
- sur un effectif de près de 12 000 professeurs des écoles dont 81 % exerçaient dans des écoles hors éducation prioritaire, 5 % en éducation prioritaire renforcée (RAR) et 14 % en éducation prioritaire (RRS) en 2011.

Les enseignants ayant exercé en éducation prioritaire, renforcée ou non, au cours des trois années étudiées ont été deux fois plus nombreux à atteindre le 6^{ème} échelon (30 %) que les enseignants exerçant hors EP (16 %).

Tableau n° 9 : évolution d'échelon entre 2011 et 2016

Échelon atteint en juin 2016	Professeurs certifiés de 2 ^{ème} classe				Professeurs des écoles			
	Affectés HEP en 2011, 2014 et 2016		Affectés en EP en 2011, 2014 et 2016		Affectés HEP en 2011, 2014 et 2016		Affectés en EP en 2011, 2014 et 2016	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
5 ^{ème}	2 841	78 %	268	65 %	4 433	78 %	602	65 %
6 ^{ème}	582	16 %	124	30 %	485	16 %	151	30 %
Autres situations	238	6 %	22	5 %	724	6 %	28	5 %
Total	3 661	100 %	414	100 %	5 642	100 %	781	100 %

Source : Cour des comptes, d'après données paye de la DGFIP

Cependant, ces données révèlent le maintien d'une forte volatilité des effectifs qui ont exercé dans les écoles et collèges de l'éducation prioritaire, renforcée ou non, au cours des trois années étudiées, ce qui témoigne d'un effet global imperceptible de la bonification étudiée.

¹⁰⁶ À partir des données paye mises à disposition par la DGFIP et exploitées par le centre d'appui métiers de la Cour des comptes.

¹⁰⁷ Le périmètre de l'éducation a été modifié en 2012 et 2015. Seuls les enseignants exerçant dans une école ou un collège ont été pris en compte (les multi-affectations ont été exclues).

Très récemment, de nouvelles mesures d'accélération de la carrière des personnels qui exercent dans des conditions considérées comme difficiles, notamment en éducation prioritaire, ont été prises.

La plus significative d'entre elles est mise en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2017 : le corps des enseignants du premier et du second degrés et des personnels d'éducation comprend désormais un 3^{ème} grade dit « classe exceptionnelle »¹⁰⁸, dont l'accès sera accéléré en cas d'exercice dans les établissements scolaires de l'éducation prioritaire.

Il est trop tôt pour évaluer l'effet de ce dispositif, notamment sur l'attractivité des établissements et la stabilité de leurs équipes, mais on doit relever qu'il intervient plutôt en fin de carrière¹⁰⁹. Pour cette raison, son impact sur les enseignants de l'EP, majoritairement en début de carrière, ne devrait pas être significatif. Il pourrait toutefois attirer ou faire revenir dans les écoles et collèges de l'éducation prioritaire des enseignants plus expérimentés.

2 - L'effet marginal d'une bonification indemnitaire limitée

L'éducation prioritaire offre un régime indemnitaire plus favorable¹¹⁰. Les nombreux dispositifs, qui ne se limitent pas aux seuls enseignants, ont été revalorisés au 1^{er} septembre 2015, dans le cadre de la refondation de l'éducation prioritaire.

L'indemnité de sujétion a ainsi été doublée pour les enseignants, conseillers principaux d'éducation, personnels de direction, administratifs¹¹¹, techniques, sociaux et de santé affectés en REP+ et accrue de 50 % en REP. Son montant annuel est de 2 312 € en REP+ et 1 734 € en REP. Les conseillers d'orientation-psychologues et personnels sociaux et de santé qui exercent dans un établissement de l'éducation prioritaire sans y être affectés en bénéficient également, pour un montant annuel de 1 734 €¹¹².

¹⁰⁸ Décret n° 2017-786 du 5 mai 2017.

¹⁰⁹ Pour pouvoir être inscrit sur le tableau d'avancement, il faut déjà relever de la hors-classe et en avoir atteint au moins le 3^{ème} échelon.

¹¹⁰ Cf. l'annexe n° 14.

¹¹¹ L'indemnité allouée aux personnels exerçant en REP+ pourrait faire l'objet d'une revalorisation à la rentrée 2018.

¹¹² Le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 crée en outre une indemnité de fonction pour les inspecteurs de l'éducation nationale pilotant au moins un réseau de l'éducation prioritaire (pour un montant annuel de 500 €).

Des clauses de sauvegarde indemnitaire, pendant une période de cinq ans, ont été instituées pour les personnels d'établissements sortant de l'éducation prioritaire¹¹³.

Aux dispositifs spécifiques à l'éducation prioritaire, s'ajoutent des mesures liées à la politique de la ville, notamment une nouvelle bonification indiciaire (NBI) de 20 à 80 points, non cumulable avec l'indemnité de sujétion, pour les personnels exerçant certaines fonctions dans un établissement ayant des difficultés particulières tenant à l'environnement socio-économique et culturel dont la liste est fixée par arrêté¹¹⁴.

a) De faibles gains de rémunération

La Cour a étudié les rémunérations des enseignants en éducation prioritaire, à partir des fichiers de paye des personnels de l'éducation nationale.

Dans le second degré :

La rémunération moyenne annuelle brute des enseignants affectés dans un collège de l'éducation prioritaire est désormais un peu supérieure à celle d'un enseignant exerçant hors de l'éducation prioritaire¹¹⁵ : l'écart est de 2 % en 2015-2016¹¹⁶ entre REP+ et hors éducation prioritaire¹¹⁷. En 2013-2014, l'inverse prévalait : la rémunération brute hors de l'EP était supérieure de 1,5 % à celle versée aux enseignants de REP+.

Les indemnités propres à l'éducation prioritaire expliquent largement cet écart : si on les neutralise, la rémunération moyenne annuelle est plus forte hors de l'éducation prioritaire (36 802 €, contre 35 370 € en REP+ et 35 530 € en REP). Un autre facteur joue dans le même sens : les enseignants de l'éducation prioritaire font plus d'heures supplémentaires

¹¹³ Le maintien des indemnités est dégressif : intégralité du 1^{er} septembre 2015 au 31 août 2018, deux tiers du 1^{er} septembre 2018 au 31 août 2019, un tiers du 1^{er} septembre 2019 au 31 août 2020.

¹¹⁴ Décret n° 2015-1088 du 28 août 2015.

¹¹⁵ Cette analyse vaut seulement pour la France métropolitaine car les fonctionnaires en service dans les DOM, qui sont nombreux en éducation prioritaire, bénéficient d'une majoration de traitement.

¹¹⁶ Les montants annuels moyens bruts sont les suivants : 37 546 € en REP+, 37 036 € en REP, 36 802 € hors de l'EP.

¹¹⁷ En revanche, le coût employeur est plus fort pour les enseignants hors éducation prioritaire en France métropolitaine car les charges patronales sont fortement corrélées au traitement indiciaire. Le coût employeur s'élève à 65 848 € hors l'éducation prioritaire, contre 65 770 € dans les REP+ et 65 175 € dans les REP.

que leurs collègues¹¹⁸. En ne tenant compte que du traitement indiciaire, qui enlève l'effet heures supplémentaires, l'écart se creuse : le traitement indiciaire annuel moyen hors éducation prioritaire s'élève à 32 499 €, soit 7,6 % de plus qu'en REP+ (30 203 €) et 5,8 % de plus qu'en REP (30 717 €)¹¹⁹.

Dans le premier degré :

S'agissant du premier degré, la rémunération brute annuelle est également supérieure en éducation prioritaire en 2015-2016 : 33 900 € dans les REP+ (33 080 € dans les REP), soit 4,7 % de plus que les enseignants hors de l'éducation prioritaire (32 392 €). C'était déjà le cas en 2013-2014, mais de manière moins marquée. Les heures supplémentaires perçues par les enseignants de l'éducation prioritaire (essentiellement constituées des heures d'« accompagnement éducatif » à hauteur de 192 € par an en moyenne) jouent dans le même sens.

Cependant, hors indemnités spécifiques à l'éducation prioritaire, la rémunération demeure plus élevée hors de l'éducation prioritaire (HEP : 32 392 €, REP+ : 31 680 €, REP : 31 540 €). C'est évidemment le cas du traitement indiciaire (HEP : 31 174 €, REP+ : 30 175 €, REP : 30 180 €), mais de manière moins nette que dans le second degré (l'écart n'étant que de 3,3 %).

b) Les effets incertains des incitations financières

La Cour a mesuré l'effet de l'augmentation des primes spécifiques en éducation prioritaire sur la stabilité des équipes enseignantes. La méthode retenue a consisté à mesurer la stabilité des équipes, en observant leur composition à plusieurs dates et en rapportant le nombre d'enseignants qui étaient déjà présents dans les périodes précédentes au nombre d'enseignants présents en fin de période.

Les observations ont porté sur l'ensemble des enseignants, dans les écoles et établissements qui n'ont pas changé de classification (hors éducation prioritaire, éducation prioritaire et éducation prioritaire renforcée) depuis septembre 2011. Il s'agit de 42 000 écoles et collèges

¹¹⁸ En REP+, la moyenne annuelle de rémunération au titre des heures supplémentaires s'élève à 2 432 € (dont 422 € en « accompagnement éducatif ») contre seulement 1 708 € (dont 33 € en « accompagnement éducatif ») hors de l'éducation prioritaire. On observe que, par rapport à l'année 2013-2014, les heures supplémentaires annuelles moyennes perçues par les enseignants des collèges REP+ ont augmenté de 9,7 %, alors qu'elles reculent de 8 % dans les REP et de 12,3 % hors de l'éducation prioritaire. Cette évolution suggère que les heures de pondération accordées aux enseignants des collèges REP+ ont été largement financées par les heures supplémentaires annuelles.

¹¹⁹ Les écarts étaient moins importants en 2013-2014 : respectivement 7,4 % et 3,7 %.

hors éducation prioritaire, 3 000 en éducation prioritaire et 1 800 en éducation prioritaire renforcée, dans lesquels enseignent environ 446 000 professeurs en août 2017.

L'étude met en évidence une moindre stabilité dans les établissements de l'éducation prioritaire. En 2017, alors que 50 % des professeurs des écoles hors éducation prioritaire occupaient leur poste depuis 2011, on n'en comptait que 40 % en éducation prioritaire. Les disparités entre les deux catégories sont plus marquées pour le collège que pour l'école primaire.

Elle indique également que le doublement de l'indemnité de sujétion en 2014 n'a pas eu d'impact significatif : l'écart moyen de mobilité entre les enseignants en et hors éducation prioritaire ne varie pas entre 2014 et 2017.

Une évolution se dessine toutefois. Une analyse plus fine, par catégorie d'enseignants, montre en effet que les moins de 35 ans affectés en éducation prioritaire sont plus réactifs que leurs aînés. D'une part, leur stabilité est supérieure à la moyenne, au moins sur les trois premières années ; d'autre part, cette caractéristique s'accroît en 2017. Cette inflexion pourrait augurer d'un changement en termes d'efficacité même s'il convient d'être prudent car d'autres paramètres ont été modifiés en 2014-2015 : les enseignants en REP+ ont vu leurs obligations réglementaires de service allégées.

C - Un levier sous utilisé : la formation des enseignants

La formation initiale fait une place trop modeste aux caractéristiques de l'exercice du métier en éducation prioritaire et la formation continue n'est pas assez développée.

1 - Une formation initiale encore embryonnaire

Les enseignants sont formés par les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) qui ont remplacé les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Ni l'examen des maquettes de formation ni la lecture des arrêtés qui structurent l'offre de formation des masters aux métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation ne font apparaître l'éducation prioritaire comme un sujet distinct. Quelques ESPE ont néanmoins ajouté un nouveau module comme dans l'académie de Lille, où 12 heures sont consacrées à « Enseigner et apprendre en REP », afin de permettre aux étudiants et aux fonctionnaires stagiaires de s'approprier le référentiel de l'éducation prioritaire.

Les enseignants les moins expérimentés rencontrés par la Cour regrettent la plupart du temps l'absence de modules de formation spécifiques à l'éducation prioritaire (pédagogie différenciée par exemple). Ils considèrent d'une manière générale que la formation initiale reste trop théorique.

Au total, l'enquête a confirmé l'aspiration des enseignants à une évolution de la maquette des formations dispensées en ESPE, en y intégrant des formations aux pratiques pédagogiques qui pourraient se dérouler en éducation prioritaire sous forme de stages accompagnés avec tuteur.

2 - Une formation continue en théorie plus intense

Dès la mise en place des zones d'éducation prioritaire, le ministère soulignait l'intérêt de « mettre en place des actions spécifiques de formation en faisant appel notamment aux universités et aux différents corps d'inspection ».

Avec la refondation de l'éducation prioritaire, le volet « formation continue » devait constituer une priorité. La libération de temps par la modulation des obligations de service pour la formation continue et le travail collectif des enseignants inter-degré, pourtant de nature à faciliter l'effort de formation, n'ont pas encore suscité une hausse importante de la demande de formation, à la hauteur de l'enjeu et des moyens alloués.

Les recteurs ont ainsi désigné des formateurs (environ 250 à ce jour) pour suivre une formation de formateurs à raison de neuf journées par an avec des travaux en intercession. Ces formateurs sont organisés en centres de ressources académiques ou inter académiques.

Dans les écoles, le temps de formation s'impute sur les 18 demi-journées libérées (cf. *supra*). Les enseignants rencontrés dans le cadre de l'enquête d'évaluation consacrent un tiers de ce temps à la formation interne à l'école, un tiers à la formation inter-degré, le reste étant partagé entre la concertation et les relations avec les parents. Les formations sont d'autant plus prisées qu'elles sont sollicitées par les équipes pédagogiques en fonction de leurs besoins et qu'elles se déroulent sur place. Dans les collèges, les enseignants apprécient d'autant plus les formations qu'elles sont également réalisées à l'intérieur de l'établissement et y apportent une dynamique d'équipe.

En outre, les dispositifs de formation ne permettent pas aux enseignants de se préparer aux difficultés pratiques de l'exercice de leur métier dans ces établissements et ces écoles. Ni la formation initiale, qui consacre trop peu de temps à ces sujets, ni la formation professionnelle

continue, qui « n'apparaît pas adaptée aux besoins des bénéficiaires »¹²⁰, même si les textes en ont accru le volume en REP+ depuis 2015, ne permettent un accompagnement suffisant des enseignants.

D - La continuité de l'enseignement en éducation prioritaire : une exigence entravée par un mode de remplacement trop rigide

Face à des besoins plus importants qu'ailleurs, les mécanismes de remplacement sont mal adaptés à la situation de l'éducation prioritaire, alors même que l'impact de l'absentéisme y est plus fort qu'ailleurs sur les résultats des élèves.

1 - Des besoins de remplacement plus fréquents en éducation prioritaire et moins bien satisfaits

La moindre stabilité des équipes pédagogiques en éducation prioritaire se conjugue avec une occurrence plus forte des congés pour raison de santé¹²¹, particulièrement dans le premier degré. Selon les dernières données disponibles, relatives à l'année scolaire 2014-2015, l'écart est de sept points dans le premier degré : 60,7 % des enseignants en éducation prioritaire ont pris un congé pour raison de santé au cours de cette année scolaire, contre 53,5 % pour les enseignants hors éducation prioritaire. Dans les collèges, l'écart est de trois points : 54,6 % contre 51,6 %.

D'après les données du ministère, rapportée à l'ensemble des enseignants, la durée cumulée moyenne des congés est supérieure en éducation prioritaire, surtout dans les écoles (19,7 jours en éducation prioritaire, 17 jours HEP) et, à un degré moindre, dans les collèges (16,7 jours en éducation prioritaire, 15,8 jours hors éducation prioritaire).

L'étude réalisée par l'École d'économie de Paris dans le cadre de l'enquête de la Cour, qui porte sur les absences des enseignants, les modalités de remplacement des enseignants absents et l'impact de ces deux phénomènes sur les résultats des élèves, confirme et complète ces informations. Elle repose sur l'exploitation des données exhaustives de gestion administrative des enseignants dans les collèges publics pour la période allant de 2007 à 2014.

¹²⁰ *Évaluation de la politique publique sur la formation continue des professeurs du premier degré*. Rapport de diagnostic. Rapport IGEN-IGAENR n° 2017-35, juin 2017.

¹²¹ Ces congés regroupent les congés maladie (congé maladie ordinaire, congé longue maladie, congé longue durée, accidents du travail et congés pour maladie professionnelle) et les congés pour accueil d'enfant (congé maternité, congé paternité, congé d'adoption).

L'étude compare les absences des enseignants et les modalités de leur remplacement en dehors et en éducation prioritaire et établit le lien de causalité entre ces questions et les résultats des élèves.

Bien qu'ils soient plus jeunes en éducation prioritaire, les enseignants sont plus nombreux à prendre un congé dans l'année, y compris un congé pour maladie ordinaire (60 % en collège RAR contre 53 % en collège hors éducation prioritaire). Le nombre moyen de jours d'absence cumulés par enseignant diffère peu (14,5 jours en RER contre 13,3 jours hors de l'EP). Le type de congés différencie cependant l'éducation prioritaire : les chefs d'établissement y sont plus souvent confrontés à des absences de très courte durée, les congés maternité y sont légèrement plus fréquents.

Le nombre de jours non remplacés est plus important en éducation prioritaire renforcée : il était, par exemple, de 9 jours ouvrés cumulés en RAR-ECLAIR, contre 7,4 hors éducation prioritaire en 2013-2014.

La qualité du remplacement en éducation prioritaire est dégradée. La diminution continue du nombre de remplaçants titulaires (titulaires sur zone de remplacement) a particulièrement affecté l'éducation prioritaire. Corollaire de cette évolution, la part des contractuels dans le remplacement a progressé : ils suppléaient en moyenne 5 jours par enseignant en 2007, contre 25 en 2015 en éducation prioritaire renforcée et 20 hors éducation prioritaire.

Enfin, le nombre de jours d'absence remplacés sur ressources propres de l'établissement est nettement inférieur dans l'éducation prioritaire renforcée (moins de 6,5 jours) par rapport aux établissements hors éducation prioritaire (plus de 8 jours).

2 - Un impact avéré sur les performances des élèves

Les élèves de l'éducation prioritaire ne bénéficient que rarement d'un environnement familial propice aux apprentissages et susceptible de compenser partiellement l'absence d'un enseignant. Pour cette raison, le non remplacement les dessert davantage. L'étude de l'École d'économie de Paris met cet effet en évidence.

Elle montre également que le remplacement par un enseignant titulaire permet de compenser 60 % de cet effet négatif en éducation prioritaire, contre 37 % hors éducation prioritaire, et qu'à l'inverse, le remplacement par un personnel contractuel n'a pas d'effet compensateur significatif. Elle estime enfin qu'un non remplacement en éducation

prioritaire de neuf jours par an correspond à 23 % de l'effet d'une augmentation de la taille de la classe d'un élève¹²².

IV - Des réponses innovantes : une organisation insuffisamment différenciée

La structuration progressive de la politique de l'éducation prioritaire permettait de donner une réponse adaptée en termes d'organisation à des besoins particuliers. Ainsi, la création des réseaux collèges-écoles offrait-elle l'opportunité de faire vivre l'école du socle de connaissances et de compétences, correspondant à la scolarité obligatoire.

Or l'organisation de l'éducation prioritaire est restée très calquée sur le fonctionnement d'ensemble du système éducatif ; les différenciations qui auraient pu naître d'un pilotage plus actif et déconcentré et d'une autonomie accrue des réseaux territoriaux n'ont pas eu lieu.

Enfin, le mode d'identification des bénéficiaires de cette politique mériterait une approche moins binaire, plus ouverte sur la graduation des difficultés et des besoins.

A - Un pilotage académique très variable et trop en retrait

Si le pilotage national a atteint un bon niveau de maturité, ce n'est pas toujours le cas pour le dispositif local, très hétérogène et rarement formalisé.

1 - Le pilotage national : un niveau de prise en charge aujourd'hui bien structuré

Toutes les circulaires relatives à l'éducation prioritaire depuis 1981¹²³ rappellent la nécessité d'un accompagnement soutenu. Avant 1999, ces textes ne décrivaient que le dispositif de pilotage académique.

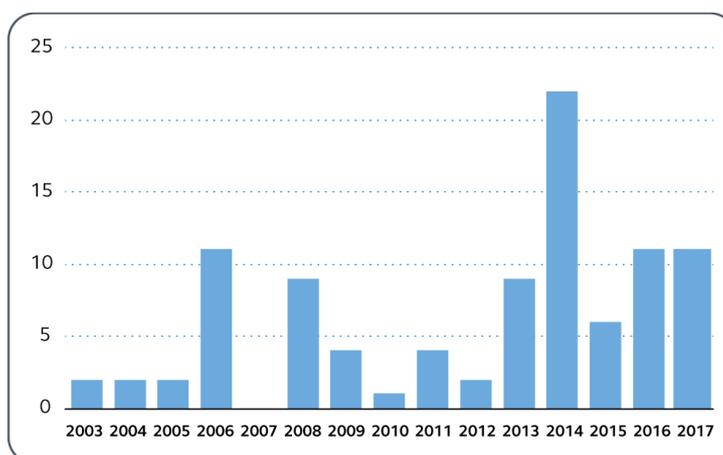
¹²² Sur ce sujet, Cf. étude réalisée par Asma Benhenda, *Affectation des enseignants et inégalités scolaires en éducation prioritaire*, Institut des Politiques Publiques, mars 2018.

¹²³ La circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981, qui vise à donner un cadre au déploiement des ZEP en tirant les enseignements de la mise en place du dispositif dans quelques établissements à la rentrée scolaire de septembre 1981, explicite clairement « la nécessité de mettre en place un dispositif d'impulsion et d'appui pour les zones prioritaires ».

En outre, jusqu'à la refondation de l'éducation prioritaire, l'intensité des initiatives au niveau national a été très inégale.

L'examen des circulaires publiées au printemps de chaque année pour encadrer la préparation de la rentrée scolaire du mois de septembre, et qui fixent les priorités de la politique éducative pour les autorités académiques, corps d'inspection, chefs d'établissements et enseignants est un bon indicateur du caractère très cyclique de l'intérêt porté à cette politique, caractérisé par les à-coups du pilotage et une volatilité déjà soulignée par ailleurs.

Graphique n° 5 : occurrences des mentions de l'éducation prioritaire dans les circulaires de rentrée



Sources : circulaires de rentrée du ministère de l'éducation nationale

Lors de la refondation en 2014, le ministère a mis en place un dispositif d'accompagnement très complet. Il a publié un référentiel de l'éducation prioritaire pour donner un cadre aux projets des niveaux académiques, départementaux et dans les réseaux. Il a mis en place un site internet spécifique en partenariat avec le réseau Canopé¹²⁴. Enfin, il a organisé de nombreux séminaires réunissant les responsables de réseaux, y compris au niveau national, des visites académiques, des formations de formateurs et de coordonnateurs au niveau national et des groupes de travail sur les priorités pédagogiques, pilotés par le bureau de l'éducation prioritaire de la DGESCO.

¹²⁴ Le site national de l'éducation prioritaire est consultable à l'adresse www.reseau-canope.fr/education-prioritaire

Pour autant, la circulaire de 2014 qui relance la politique d'éducation prioritaire ne traite pas de la question du pilotage et il faut attendre une circulaire spécifique du 3 mai 2017¹²⁵ pour que le pilotage national soit réorganisé. Ce texte évoque les deux instances, le comité de pilotage interne et le comité de pilotage partenarial, précise leurs missions ainsi que le rôle spécifique de la DGESCO.

Le pilotage national de l'éducation prioritaire, au-delà de la seule phase de déploiement des nouveaux dispositifs, est donc assuré par la DGESCO, qui prend en charge, sous l'autorité directe du ministre de l'éducation nationale, les fonctions de conception du cadre général de la politique, d'impulsion et de suivi du déploiement de la démarche sur l'ensemble du territoire. La direction a mis en place un bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement : le chef de bureau et son adjointe consacrent 50 % de leur temps au suivi de la politique d'éducation prioritaire. Ils sont assistés de 1,5 ETP de chargés d'études consacrés à l'éducation prioritaire et d'un mi-temps consacré aux relations avec la politique de la ville.

2 - Un pilotage académique encore largement perfectible

D'emblée, le pilotage académique a fait l'objet de développements particuliers dans les circulaires relatives à l'éducation prioritaire. L'architecture type est articulée autour d'un référent académique, placé auprès du recteur et chargé de piloter le dispositif de déploiement ou de suivi, et d'un comité de pilotage regroupant les principaux partenaires internes de la politique (recteur, membres du secrétariat général, IA-DASEN, corps d'inspection, responsables de l'allocation des moyens en ressources humaines et responsables du suivi des indicateurs).

Le rôle des instances académiques est à la fois de soutenir, de structurer et d'accompagner la démarche, de lui donner l'impulsion quand cela est nécessaire, de veiller à l'allocation des moyens la plus adaptée, et de soutenir les équipes sur le terrain. Le référent académique doit piloter le travail des coordonnateurs de réseaux, des formateurs académiques ou départementaux. Il remplit également un rôle de concertation avec les acteurs départementaux, qui assurent le déploiement et le suivi de l'éducation prioritaire dans le premier degré.

¹²⁵ Circulaire n° 2017-090.

À partir de 2013, les académies ont été incitées à déployer des modalités de pilotage mieux identifiées. La circulaire de juin 2014 prévoit la mise en place d'un comité académique de pilotage, chargé de conduire la politique en associant l'ensemble des cadres académiques concernés, et la désignation par le recteur d'un correspondant académique. Ces dispositions ont été mises en œuvre de manière inégale. Les modalités de pilotage opérationnel les plus consistantes s'observent au niveau des correspondants académiques. Si la refondation de l'éducation prioritaire a relancé les dynamiques locales, elle n'a cependant pas toujours conduit les rectorats à formaliser leurs plans d'actions. Aucune des académies visitées lors de l'enquête de la Cour n'a élaboré un référentiel local de l'éducation prioritaire ou un plan d'actions précis pour assurer le déploiement de la politique, ni produit de rapport d'activité annuel faisant le bilan des actions mises en œuvre. Les comités de pilotage, quand ils sont distincts du comité de direction académique, produisent rarement des comptes rendus détaillés de leurs réunions ou des relevés de décisions.

Ces constats ne sont pas nouveaux : un rapport de l'IGAENR¹²⁶ consacré au pilotage académique de l'éducation soulignait le contraste entre la priorité donnée en 2015-2016 à la mise en place de la réforme du collège et l'absence d'évolution en profondeur des modalités de pilotage académique de l'éducation prioritaire. Ces constats ont précédé l'adoption de la circulaire du 3 mai 2017 déjà citée, qui qualifie le pilotage académique de central et de stratégique. La circulaire précise les objectifs (priorisation de la politique d'éducation prioritaire, soutien des réseaux et orientation de leurs projets, soutien des équipes en déployant des actions de formation continue et animation des collectifs de travail) et les modalités concrètes de mise en œuvre.

B - Le rôle central des réseaux, entravé par l'absence de marges d'autonomie et d'innovation

Le fonctionnement des réseaux s'est naturellement appuyé sur un contrat auquel sont parties le collège, les écoles, les services déconcentrés et les collectivités de rattachement. Le contrat de réseau formalise les éléments clefs de diagnostic, les orientations de travail et les actions concrètes à conduire en commun. La démarche a permis d'identifier rapidement des personnes ressources susceptibles d'animer et de porter la démarche auprès de l'ensemble des acteurs, tant internes qu'externes aux écoles et aux établissements : les chefs d'établissements, les IEN de circonscription, et les personnes entièrement vouées à l'animation des réseaux, les référents ou les coordonnateurs de réseau.

¹²⁶ Rapport des inspections générales du MEN. *Pilotage académique de l'éducation prioritaire*, n° 2016-058, Juillet 2016.

La refondation de l'éducation prioritaire engagée en 2014, confortée par la redéfinition des cycles d'enseignement¹²⁷ a relancé cette dynamique. La circulaire du 4 juin 2014 déjà citée prévoit en effet que tous les réseaux devront avoir établi un projet de réseau, nécessairement articulé avec les projets d'établissements et d'écoles, pour préciser les actions à conduire. La circulaire impose certains axes du projet (modalités de mise en place du PDMQDC, de l'accueil des moins de trois ans, de l'accompagnement continu des élèves) et un calendrier de finalisation. Elle prévoit également les mécanismes de gouvernance du réseau, en s'appuyant sur le conseil école-collège et le comité de pilotage du réseau. Enfin, les personnes ressources chargées de l'animation du réseau sont également identifiées : il s'agit du chef d'établissement, de l'IA-IPR référent de l'établissement, de l'inspecteur de circonscription et du coordonnateur de réseau.

Tous les établissements REP+ rencontrés dans le cadre de l'enquête étaient dotés de projets de réseau. Toutefois, leur articulation avec les projets d'établissements des collèges et leur contrat signé avec le rectorat, quand il existe¹²⁸, avec les projets des écoles du réseau, et le cas échéant avec les projets de circonscription, n'est pas aisée.

Le rôle de l'équipe de pilotage du réseau semble déterminant dans la réussite du projet. Le binôme constitué par l'IEN de circonscription et le chef d'établissement, appuyé par le coordonnateur de réseau, est central pour la dynamique. L'IA IPR de référence de l'établissement, qui fait pourtant partie depuis la refondation de l'équipe de pilotage du réseau, semble plus en retrait, son rôle étant difficile à définir, ce qui a conduit certaines académies à formaliser des documents de type « charte des IA IPR référents » pour conforter leur rôle.

Ces difficultés surmontées, le réseau est devenu le niveau le plus pertinent de développement de l'action éducative. Un nombre important de projets sont désormais conçus à cette échelle ; les progressions sont envisagées en inter degrés, conformément à l'architecture du nouveau cycle 3 et mobilisent fortement les enseignants du CM1 à la 6^e ; enfin, les co-interventions croisées se généralisent et, en particulier, les interventions d'enseignants du second degré dans les écoles primaires de leur réseau.

La persistance d'une césure forte, en matière de gestion des ressources humaines et budgétaires, entre le premier et le second degré et la différence organique entre le collège, établissement public, et l'école, qui n'a pas de personnalité juridique, entravent l'essor de cette école du socle commun.

¹²⁷ Décret n° 2013-682 du 24-7-2013 qui prévoit un cycle 3 dit de consolidation correspondant aux deux années de cours moyen et à l'année de 6^e.

¹²⁸ Aucun exemple de contrat tripartite EPLE / collectivité territoriale de rattachement / rectorat n'a été transmis à la Cour durant l'enquête.

La logique du réseau paraît donc toujours inaboutie et les initiatives des acteurs de terrain mériteraient d'être confortées voire encouragées par la possibilité de conduire des expérimentations.

Certains recteurs ont en effet mis en place un dialogue de gestion avec les réseaux, mais il reste insuffisant en l'absence de reconnaissance plus établie de ce niveau de maillage. Une évolution en ce sens se heurte à une difficulté : la forte segmentation (budgétaire et de gestion des corps) entre premier et second degré.

C - Les modes d'identification des bénéficiaires et d'allocation des moyens : des processus inadaptés

Les caractéristiques des processus combinés d'identification des bénéficiaires et d'allocation des moyens souffrent du manque de données concernant les écoles, et engendrent des effets de seuil.

1 - Le phénomène des écoles dites « orphelines »

Si l'identification des bénéficiaires en fonction de la composition des collèges (application de l'indice synthétique de difficulté sociale et scolaire) a constitué un progrès, elle n'en a pas pour autant fait disparaître certaines difficultés.

L'absence de base de données concernant les élèves et leur milieu d'origine pour les écoles primaires empêche de construire un indice synthétique équivalent en ce qui les concerne. Cette grave lacune a conduit à labelliser les écoles en fonction des caractéristiques de leur collège tête de réseau. Ainsi, une école dont les caractéristiques le justifient est forcément classée en REP si le collège est en REP et, symétriquement, ne peut obtenir ce label si son collège tête de réseau ne l'a pas, quel que soit son public scolaire. Pour cette raison, certaines écoles, appelées « écoles orphelines » par l'institution, ne bénéficient pas du classement auquel elles pourraient prétendre si était prise en compte la réalité de la sociologie de leurs effectifs.

Le nombre de ces « écoles orphelines » est difficile à quantifier en l'absence de données parfaitement fiables. Cependant, elles sont connues des IA-DASEN et peuvent recevoir des moyens supplémentaires (taux d'encadrement plus favorable par application de seuils de création de classes proches de ceux retenus pour les écoles classées en éducation prioritaire, octroi de postes surnuméraires pour instaurer le dispositif PDMQDC, voire attribution des 18 demi-journées de concertation et de formation réservées

aux écoles en REP+). Ainsi, par exemple, dans le Vaucluse, sept écoles, labellisées REP alors que le profil de leurs élèves relèverait de l'éducation prioritaire renforcée, ont ainsi bénéficié des 18 demi-journées de concertation et de formation. Toutefois, les enseignants qui exercent en leur sein perçoivent les indemnités correspondant à la labellisation de leur école d'affectation.

Le phénomène des écoles orphelines procède directement du caractère binaire de la labellisation : soit les établissements sont classés « éducation prioritaire » et bénéficient des moyens correspondants, soit ils ne sont pas labellisés et, sauf intervention du DASEN ou du recteur, ne reçoivent pas de moyens supplémentaires et n'offrent pas d'avantages à leurs enseignants.

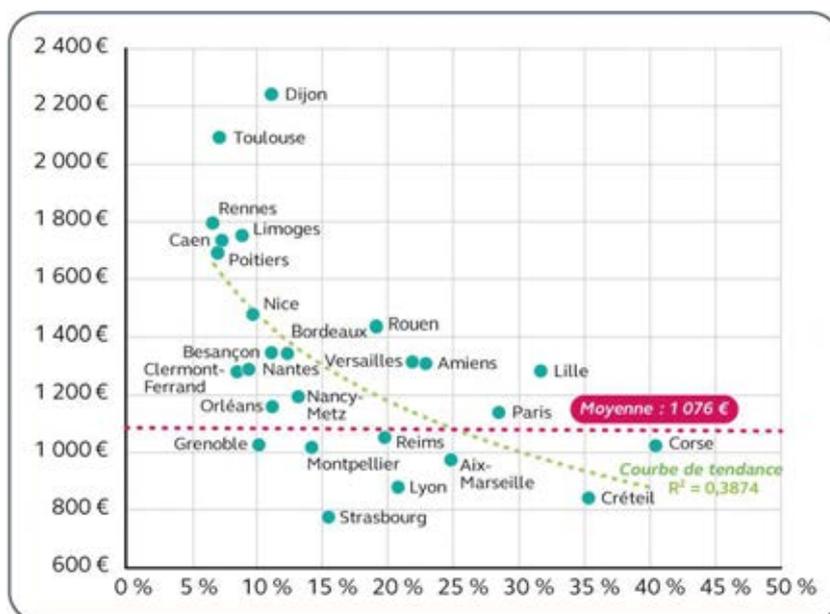
2 - Des effets de seuil marqués

Le caractère binaire de l'allocation des moyens conduit à exclusion de la politique un grand nombre d'élèves dont les profils justifieraient sans doute des aides spécifiques.

Ce dispositif produit également des effets de seuil très marqués, qui peuvent être atténués par les pratiques locales et les marges de manœuvre laissées à la discrétion des recteurs dans l'allocation des dotations horaires aux établissements. Ces derniers peuvent en effet tenir compte des caractéristiques des établissements ou de contextes très spécifiques localement, mais les leviers dont ils disposent ne permettent qu'en partie de tempérer les défauts intrinsèques du dispositif.

Même au sein de l'éducation prioritaire, ce dispositif d'allocation donne lieu à une grande variété de situations : alors que le coût spécifique à l'éducation prioritaire en REP+ est de 1 076 € par élève au niveau national en 2016, il y est inférieur de 22,5 % dans l'académie de Créteil (838 €), qui rassemble pourtant plus d'un élève sur 10 scolarisés en REP+ (10,7 %), tandis qu'il y est deux fois supérieur dans l'académie de Dijon, qui n'accueille que 0,1 % des élèves de REP+.

Graphique n° 6 : le coût spécifique à l'éducation prioritaire en REP+ à la rentrée scolaire 2016



Source : Cour des comptes, d'après les tableaux de bord académiques

Ces écarts de dotation résultent largement des difficultés déjà signalées de manque d'attractivité des postes en éducation prioritaire, parfois renforcées par les différences d'attractivité géographique. Ils illustrent le fait que les académies qui sont les plus concernées par l'éducation prioritaire sont également les moins attractives : elles concentrent donc les enseignants les moins expérimentés, et les taux de contractuels les plus élevés compte tenu de leur difficulté de recrutement.

Ces difficultés résultent en partie de la mise en œuvre du processus d'allocation de moyens (décrit à l'annexe n° 26) déjà critiqué par la Cour en 2012¹²⁹. Elle regrettait, en particulier, la seule prise en compte de valeurs moyennes académiques, l'inertie du système lié au raisonnement à partir des situations existantes en $n - 1$ et aux contraintes de gestion des ressources humaines. Enfin, elle soulignait l'insuffisante prise en compte des caractéristiques spécifiques des élèves, citant le mécanisme utilisé dans le Land de Berlin qui prévoit des compléments de dotation par élève en fonction de leur profil spécifique.

¹²⁹ Cour des comptes, Référé, *l'égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire*, juillet 2012, 6 p. disponible sur www.ccomptes.fr.

Ces critiques sont encore largement d'actualité. Le mécanisme actuel ne permet pas une allocation suffisamment différenciée des moyens au bénéfice des écoles et établissements de l'éducation prioritaire. Ils sont pris en compte indirectement (pour le premier degré) et marginalement (pour le second degré) dans le processus au niveau national. Au niveau local, si les autorités académiques cherchent à mieux orienter les moyens dont elles bénéficient, elles ne disposent pas de suffisamment de marges de manœuvre pour opérer une différenciation plus sensible au bénéfice de l'éducation prioritaire.

De nombreuses enquêtes ont par ailleurs montré que les collèges de l'éducation prioritaire concentraient également les dispositifs de prise en charge des situations particulières : unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis), sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa) et unités pédagogiques d'enseignement pour élèves allophones arrivants (Up2a). Cette situation ne paraît pas optimale compte tenu des difficultés déjà importantes des élèves scolarisés en éducation prioritaire.

CONCLUSION

L'examen des principaux leviers de la politique d'éducation prioritaire montre que, jusqu'à présent, la faible intensité de leur mobilisation et leur défaut de ciblage n'ont pas permis de compenser les effets d'une forte concentration des difficultés sociales et scolaires.

Le préalable qui eût été de mieux assurer d'emblée et continûment la mixité sociale pour limiter cette concentration, là où c'était possible, n'a pu être tenu. La carte scolaire et les mécanismes d'affectation des élèves (les procédures de dérogation en particulier) n'ont pas joué leur rôle et ont échoué à enrayer ce phénomène, centré sur les collèges, moins marqué pour le premier degré. De surcroît, la labellisation des collèges - et par capillarité des écoles qui les entourent - a parfois contribué à dégrader encore la faible mixité sociale et scolaire existante par des comportements d'évitement de la part des familles.

**

Les leviers mobilisés pour améliorer l'efficacité dans la classe ont eu des effets limités, en raison de la faiblesse et d'un mauvais ciblage des écarts de taux d'encadrement effectivement constatés.

En 2015, l'écart entre REP+ et hors éducation prioritaire au collège était de 4 élèves par classe (de 25 à 21 élèves), il était d'un peu moins de trois élèves par classe entre REP et hors éducation prioritaire. Dans le premier degré, l'écart était encore moins significatif : il s'élevait à 9,4 % en milieu urbain, ce qui représente un peu plus de deux élèves par classe, mais à 7 % seulement en milieu rural, soit moins d'un élève par classe.

Par ailleurs, la réduction du nombre d'élèves par classe est restée uniforme, la différenciation entre REP et REP+ étant marginale, et plus nette au collège alors que les écarts de compétences et de connaissances sont déjà acquis à l'entrée en 6^e. Les moyens déployés souffrent d'un double problème de ciblage, insuffisants en éducation prioritaire renforcée et dans le premier degré.

Or les analyses des économistes de l'éducation convergent vers l'idée que la réduction du nombre d'élèves par classe peut améliorer nettement les résultats scolaires, si elle est suffisante, avec des effets particulièrement nets dans les établissements les plus difficiles et les petites classes.

La mise en œuvre à la rentrée 2017 du dédoublement des classes de CP en REP+ (puis en CE1) a accentué le sur-encadrement des élèves : en zone urbaine, l'écart avec le HEP qui était de 9,4 % en 2015 est passé à 13,9 % en 2017. Mais cet effort reste limité à des segments très circonscrits des parcours scolaires.

Enfin, le volontarisme affiché des pouvoirs publics en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans n'a pas eu d'effets tangibles alors même que la scolarisation précoce est considérée comme un levier de réussite scolaire pour les enfants issus des milieux les moins favorisés.

*

**

Concernant la gestion des personnels, si des outils ont effectivement été mobilisés pour prendre en compte la situation particulière des enseignants en éducation prioritaire, leur effet est atténué par les modalités de gestion du système éducatif.

Depuis 1992, une prime est ainsi allouée aux enseignants. Fortement revalorisée en 2015 (elle est passée de 1000 à 2000 € par an en REP+), elle pourrait être complétée d'une nouvelle prime annuelle de 3 000 € dont un premier tiers versé au cours de l'année scolaire 2018-2019. Les obligations réglementaires de service des enseignants ont été allégées en REP+, une décharge horaire de 10 % leur ayant été octroyée par un mécanisme de pondération des heures dans le second degré, et par l'octroi de 18 demi-journées remplacées dans le premier degré. Ce temps libéré devrait être consacré à des activités de formation, de concertation et de travail collectif, ou aux échanges avec les parents d'élèves, mais il n'est pas mis à la disposition du chef d'établissement et les enseignants peuvent l'utiliser comme ils l'entendent. Des incitations non financières ont également été mises en œuvre, et notamment une bonification permettant de faciliter la mobilité au-delà d'une période de cinq ans ou encore un accès facilité à la « hors classe » après un certain nombre d'années passées en éducation prioritaire.

Pour autant, la faible attractivité des établissements de l'éducation prioritaire, notamment ceux des académies ou des aires géographiques elles-mêmes peu courues, demeure et accroît l'instabilité des équipes pédagogiques. Du fait des modalités de gestion de la carrière des enseignants, ceux affectés en éducation prioritaire sont toujours les moins expérimentés. L'absentéisme y est toujours plus marqué, tout comme la proportion de contractuels, qu'il s'agisse de contractuels affectés pour suppléer à l'insuffisance de professeurs dans certaines zones ou certaines disciplines, ou des contractuels affectés aux fonctions de soutien et de remplacement.

Au total, les outils utilisés n'ont pas véritablement suffi à attirer et retenir des enseignants plus expérimentés.

**

Le dispositif de pilotage mis en place par le ministère de l'éducation nationale a été sensiblement renforcé à l'occasion de la réforme de 2014. S'il paraît bien adapté au niveau national, sa déclinaison locale n'est pas assez formalisée. Les autorités académiques se sont parfois contentées d'assurer la seule mise en place des mesures prescrites par le ministère et la réglementation, sans les inscrire dans un cadre d'action plus large.

En revanche, le déploiement des nouveaux dispositifs de l'éducation prioritaire a redynamisé les réseaux, à partir d'un projet et d'une équipe de pilotage étoffée autour du chef d'établissement tête de réseau, de l'inspecteur de circonscription et de l'IA-IPR référent du réseau. Celui-ci est devenu le niveau d'action de référence dans de nombreuses académies. Toutefois, les modalités actuelles de gestion des ressources par le ministère, très segmentées entre premier et second degré, et l'absence de structure organique de gestion au niveau du réseau, entravent le développement de cet échelon prometteur.

Enfin, le caractère binaire du processus d'allocation des moyens qui résulte du mécanisme de labellisation conduit à exclure de la politique nombre d'élèves dont les profils justifieraient sans doute des aides spécifiques. Il crée également des effets de seuil, notamment pour les enseignants qui ne bénéficient pas des dispositifs propres à l'éducation prioritaire quand leur école ou leur établissement n'est pas labellisé. Le processus de labellisation génère lui-même aussi des effets négatifs dans le premier degré car il n'est pas adapté à la granularité très fine du réseau des écoles. L'existence d'écoles dites « orphelines » l'atteste. Enfin, il semble insuffisant à compenser les effets négatifs d'un défaut d'attractivité de certaines académies ou les besoins nés de la démographie scolaire.

Chapitre III

Comment rendre plus efficace l'éducation prioritaire à moyen et long terme ?

Si le maintien à l'identique n'est pas souhaitable, la suppression de la politique d'éducation prioritaire n'est pas non plus envisageable car la concentration persistante des difficultés dans un certain nombre d'établissements nécessite des mesures adaptées.

Les résultats actuels de cette politique publique invitent à améliorer de manière significative sa performance. La Cour recommande des évolutions importantes dans trois domaines.

En premier lieu, l'amélioration des modalités de pilotage et d'évaluation de la politique publique est nécessaire. Ces deux aspects complémentaires permettront d'ajuster le dispositif sur des bases solides.

En deuxième lieu, la mobilisation plus intense des leviers les plus efficaces, qu'il s'agisse de l'encadrement des élèves dans la classe ou des conditions d'une gestion dynamique des ressources humaines, est le moyen d'améliorer les résultats d'ensemble.

Enfin, la promotion plus énergique d'une réelle mixité des publics scolaire est indispensable et doit s'accompagner d'une révision du mode d'allocation des ressources pour gagner en efficacité.

I - Différencier nettement l'organisation de l'éducation prioritaire

Il est nécessaire de conforter le pilotage et de mieux articuler les niveaux national et local, afin d'accentuer la cohérence de l'action des pouvoirs publics. L'amélioration du pilotage au niveau local repose, en grande partie, sur les réseaux et celui du niveau national sur un outillage beaucoup plus consistant en matière d'évaluation.

A - Orientation n° 1 : fortifier l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation des réseaux de l'éducation prioritaire renforcée

La déclinaison locale du dispositif de pilotage, renforcé à l'occasion de la réforme de 2014, n'est pas suffisamment formalisée.

Le pilotage académique gagnerait à être conforté par un processus plus formalisé, articulé avec le projet et le contrat signé entre chaque académie et la DGESCO. Il mériterait une structuration plus claire, des moyens d'animation et de suivi mieux identifiés et une documentation plus élaborée. L'adoption de référentiels locaux de l'éducation prioritaire, décrivant de manière précise le rôle des acteurs et la gouvernance locale, la mise en place d'un dossier permanent accessible pour l'ensemble des intervenants, le développement des actions de formation et d'échanges de bonnes pratiques, la formalisation annuelle systématique d'un bilan des actions mises en œuvre et de l'utilisation des moyens dédiés, adossé au tableau de bord de l'éducation prioritaire déclinée au niveau académique par la DGESCO sont autant d'innovations qui permettraient de donner une meilleure visibilité collective aux dispositifs mis en place.

Au niveau plus local, le réseau est devenu le niveau d'action de référence dans de nombreuses académies mais les acteurs de terrain restent confrontés aux rigidités de gestion d'un système très segmenté entre école primaire et collège.

Il convient donc d'accentuer les liens entre le collège chef de file et les écoles qui lui sont rattachées. En corollaire, l'architecture budgétaire devrait permettre une gestion souple entre premier et second degré, et la création d'établissements publics de réseau, nouvelle cellule de base de l'action éducative et incarnation de l'école du socle, devrait être rendue

possible. Les actions inter degrés et la fluidité du suivi des parcours scolaires seraient ainsi nettement facilitées. Dans ce schéma, la signature de contrats pluriannuels de réseau entre les collectivités territoriales responsables, le rectorat et l'établissement permettrait de faire effectivement converger au sein du réseau l'ensemble des dispositifs et des projets.

La constitution des établissements publics locaux favoriserait l'autonomie et la responsabilisation des acteurs locaux. Le réseau pourrait ainsi se voir doté d'un budget de fonctionnement et d'une dotation horaire globale¹³⁰ en heures pour le second degré et en postes d'enseignants pour le premier degré dont il pourrait plus librement disposer. La construction du projet d'établissement serait utilisée comme vecteur de formalisation des projets de ses composantes et la dotation pluriannuelle utilisée pour financer les projets ainsi décidés sur une période de trois ou quatre ans. La plus grande liberté donnée au chef de cet établissement en matière de recrutement lui permettrait d'embaucher sur profils en fonction du projet d'établissement. Le recrutement du chef d'établissement lui-même pourrait se faire sur profil et un régime indemnitaire spécifique pourrait être mis en place pour améliorer l'attractivité des postes de direction dans ces nouveaux établissements publics.

Cette évolution doit s'accompagner de dispositifs d'évaluation plus précis, susceptibles de mesurer les résultats obtenus en contrepartie de l'allocation de moyens spécifiques, notamment le financement des projets. Comme on le verra plus loin, leur caractérisation à partir de l'indice synthétique et la publication de l'indice de valeur ajoutée pour chacun d'entre eux, sur le segment secondaire du réseau dans un premier temps¹³¹, doit permettre d'améliorer leur perception par le public.

¹³⁰ « Budget » des établissements du second degré exprimé en heures d'enseignement.

¹³¹ La création d'établissements publics de réseau pourrait, dans un premier temps, être expérimentée et concentrée sur l'éducation prioritaire. La généralisation de cette structuration serait nécessairement progressive. En outre, les indicateurs relatifs aux élèves du premier degré ne sont pas encore disponibles. Pour cette raison, la classification à partir de l'indice synthétique et l'élaboration d'indicateurs de valeur ajoutée pourrait dans un premier temps se faire au niveau du seul collège, y compris dans les établissements publics de réseau. Au terme du processus, la classification pourrait reposer sur un indice synthétique portant sur l'ensemble du réseau.

Les pratiques observées à l'étranger se caractérisent par un degré important d'autonomie des établissements, la responsabilisation des acteurs et le recours à l'évaluation

La comparaison des modèles de mise en œuvre de politiques compensatoires permet de repérer les dispositifs produisant des résultats satisfaisants. D'abord, ils se caractérisent par un important degré d'autonomie accordé aux établissements dans la mise en œuvre des outils de la politique. Ensuite, ils s'accompagnent du renforcement de la responsabilisation des acteurs, rendu possible par le recours à l'évaluation permettant le suivi des résultats des dispositifs mis en place. Ce triptyque « autonomie des établissements, responsabilisation des acteurs, et recours à l'évaluation » s'observe notamment dans les programmes mis en place au Royaume-Uni ou aux États-Unis.

Le gouvernement britannique a lancé le programme « Pupil premium » en 2011 : les établissements sont libres d'utiliser les moyens qui leur sont alloués pour mettre en œuvre les actions qu'ils jugent pertinentes pour améliorer les résultats des élèves. En contrepartie, le programme est évalué annuellement par *The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (OFSTED), l'organe d'inspection des organismes du système éducatif. L'évaluation réalisée en 2014 révèle que ce dispositif est désormais mieux utilisé par les établissements et a des effets positifs sur les élèves auxquels il s'adresse¹³². Cette évaluation indique également que la concentration des moyens sur la qualité de l'enseignement ou l'évaluation fréquente des résultats des élèves en vue de réorienter les actions qui seraient inefficaces apparaissent comme deux leviers permettant d'affecter positivement le résultat des élèves.

Aux États-Unis, la réforme des politiques d'éducation prioritaire menée en 1994 conduit à l'allocation des moyens supplémentaires directement aux établissements. Par la suite, l'adoption de la loi No Child Left Behind (NCLB) en 2002, fait de l'obligation d'évaluer chaque année les élèves en mathématiques et en anglais, de l'équivalent du CE2 à l'équivalent de la 4^e, l'une des conditions du versement des fonds fédéraux consacrés à l'éducation prioritaire. Si des sanctions progressives peuvent être mises en place et aller jusqu'à la fermeture de l'école et sa réouverture avec une nouvelle équipe, la définition pratique des résultats à atteindre relève cependant des États fédéraux, lesquels peuvent faire varier leur degré d'exigence¹³³.

¹³² OCDE, *Perspectives des politiques de l'éducation 2015, Les réformes en marche*.

¹³³ Daniel Frandju, Jean-Yves Rochex, *Les politiques de lutte contre les inégalités scolaires d'un pays à l'autre*, Revue Française de pédagogie, n° 178, janvier-février-mars 2012, Lyon, ENS Editions.

***Recommandation n° 1 :** renforcer le pilotage académique en intégrant au projet stratégique un volet « éducation prioritaire », en exigeant des bilans annuels de sa mise en œuvre et l'élaboration d'un référentiel académique de l'éducation prioritaire.*

***Recommandation n° 2 :** expérimenter la constitution d'établissements publics de réseau ; établir des contrats permettant de leur allouer des moyens conditionnés à la mise en œuvre d'actions et attribuer au chef d'établissement, responsable du réseau, les marges de manœuvre nécessaires à la bonne utilisation de ces moyens.*

B - Orientation n° 2 : doter l'éducation prioritaire d'outils d'évaluation plus performants

Afin de mieux piloter la politique d'éducation prioritaire, à tous les niveaux, il paraît nécessaire de disposer d'outils pertinents, conformes aux standards internationaux.

La mesure objective du niveau des élèves, nécessaire pour caractériser leurs besoins, de la performance des établissements et de l'impact des dispositifs mobilisés, au niveau local, académique et national, est une triple exigence et un préalable indispensable à la mise en place d'un pilotage rigoureux.

L'alimentation de bases de données complètes sur les élèves (leurs caractéristiques, notamment sociales, leurs résultats), les écoles, les établissements et les dispositifs est donc un prérequis. Elle est particulièrement nécessaire pour le premier degré, où il a fallu attendre l'année scolaire 2017-2018¹³⁴ pour disposer d'une base complète sur la mesure des acquis des élèves.

L'existence d'une telle armature pourrait faire de l'éducation prioritaire un champ privilégié d'expérimentations et conforter la culture de l'innovation qui s'y est déployée.

***Recommandation n° 3 :** systématiser les évaluations des élèves du socle commun de connaissance, de compétences et de culture (au début et à la fin des trois cycles, puis à l'entrée et à la sortie de chaque année) par des tests standardisés dématérialisés.*

¹³⁴ Les acquis des élèves entrés au CP dans toutes les écoles de France ont été évalués en septembre 2017 dans le cadre d'une « Évaluation diagnostique nationale ». Ces évaluations ont porté sur le français et les mathématiques.

Recommandation n° 4 : alimenter des bases de données exhaustives sur les élèves, les écoles et les établissements et produire des indicateurs de valeur ajoutée des collèges et des réseaux.

Recommandation n° 5 : utiliser ces données pour conduire de manière systématique des analyses de la performance des dispositifs mis en œuvre en éducation prioritaire.

II - Intensifier les actions ayant un effet avéré sur la réduction significative des écarts de niveaux scolaires

La recherche de meilleurs résultats de l'éducation prioritaire suppose de mobiliser en priorité et plus intensément les leviers dont l'efficacité est la mieux établie. Elle doit conduire à revoir le ciblage des moyens en privilégiant d'une manière générale, l'école primaire et, de manière plus spécifique, les écoles et les établissements dans lesquels la concentration des élèves en situation difficile est la plus grande.

A - Orientation n° 3 : concentrer l'action publique sur le premier degré en mobilisant les leviers à fort rendement

La mobilisation plus intense et mieux ciblée des outils les plus efficaces doit permettre d'en améliorer le rendement, qu'il s'agisse des dispositifs visant l'efficacité pédagogique ou l'amélioration du climat scolaire.

1 - Le ciblage des moyens enseignants sur le premier degré

a) Utiliser plus intensément la réduction de la taille des classes et concentrer l'effort de réduction sur le primaire

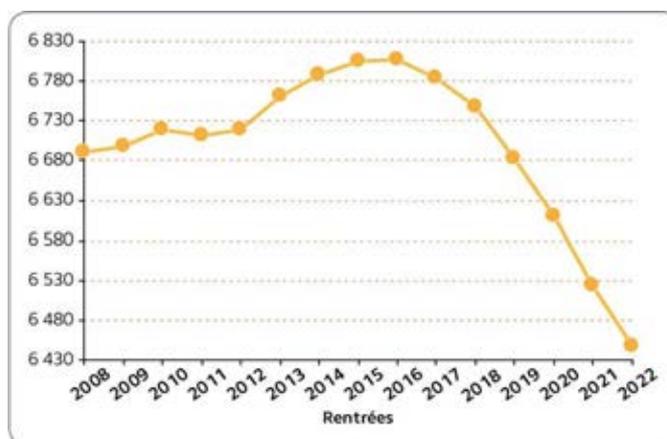
Comme la Cour l'a déjà souligné, nombreux sont les travaux de recherche établissant que la réduction de la taille des classes produit des résultats positifs sur le niveau des élèves, toutes choses égales par ailleurs. Pour autant, et jusqu'à l'introduction à la rentrée 2017 du dédoublement des classes de CP à 12 élèves en REP+, ce levier était peu utilisé, sans réel effort de ciblage, puisque davantage mis en œuvre en collège qu'au primaire.

Or les travaux conduits montrent que la réduction de la taille des classes produit des effets sur les élèves issus des milieux les plus défavorisés et davantage sur les élèves des premières classes de l'école primaire que sur les collégiens. Certains chercheurs ont d'ailleurs estimé de manière précise les gains d'une réduction de la taille des classes et établi qu'une réduction de cinq élèves de moins dans les classes primaires des zones prioritaires réduiraient de près de 40 % les inégalités scolaires¹³⁵.

Par ailleurs, en France, la dépense par élève dans le primaire est inférieure de 15 % à la moyenne des pays de l'OCDE, et supérieure de 32 % au lycée. Ce constat devrait conduire les pouvoirs publics à opérer des redéploiements importants de ressources vers le primaire, voire la maternelle, dans les quartiers défavorisés.

Une telle perspective apparaît d'autant plus aisée que la baisse des effectifs dans le primaire amorcée en 2017 pourrait faciliter ce mouvement de réallocation. À la rentrée 2018, les effectifs des écoles publiques et privées (France métropolitaine et DOM) auraient diminué de 36 200 élèves¹³⁶. Cette baisse s'accroîtrait en 2019, avec 63 700 élèves de moins, et irait en s'amplifiant jusqu'à la rentrée 2022, ce qui offre l'occasion de dégager des marges de manœuvre au bénéfice des écoles les plus concernées.

Graphique n° 7 : évolution des effectifs d'élèves dans le premier degré (en milliers)



Champ : France métropolitaine + DOM, secteurs public et privé sous et hors contrat.

Source : ministère de l'éducation nationale, DEPP

¹³⁵ Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire, *op. cit.*

¹³⁶ DEPP, Note d'information, avril 2018.

La mise en œuvre de la division du nombre d'élèves par deux au CP et au CE1 en REP+ s'inscrit dans cette perspective. Elle mériterait même d'être déployée sur l'ensemble du cycle des apprentissages fondamentaux (grande section de l'école maternelle et deux premières années de l'école élémentaire) ou sur l'ensemble des classes du cycle 2 dans les écoles qui concentrent de manière aiguë les difficultés sociales et scolaires (équivalent des REP+).

En revanche, sa mise en œuvre systématique dans les écoles qui concentrent, mais de manière moins accusée, les difficultés sociales et scolaires (équivalent REP) ne paraît pas toujours justifiée : le déploiement d'une mesure de cette nature doit être réalisé en proportionnant moyens engagés et effets escomptés. Si les écarts de résultats encore très importants entre les élèves scolarisés en REP+ et les autres justifient une telle mesure, tel n'est pas le cas pour tous les élèves scolarisés en REP.

Un déploiement ciblé au sein de classes sélectionnées au préalable selon des critères d'évaluation plus précis permettrait, à moyens constants, d'apporter une réponse mieux adaptée aux difficultés des élèves.

Recommandation n° 6 : cibler les moyens enseignants sur le premier degré.

Recommandation n° 7 : étendre le dédoublement des classes à l'ensemble du cycle des apprentissages fondamentaux (grande section de l'école maternelle et deux premières années de l'école élémentaire) ou à l'ensemble des classes du cycle 2 dans les écoles qui concentrent de manière aiguë les difficultés sociales et scolaires (équivalent des REP+) ; mettre en œuvre une réduction de moindre intensité dans les autres classes (équivalent REP).

b) Développer la scolarisation des moins de trois ans

Alors même que la scolarisation précoce est considérée comme un levier de réussite scolaire, afin, notamment, de diminuer les écarts des acquis langagiers, 11,5 % des enfants de 2 à 3 ans scolarisés en France à la rentrée 2015 ont pris le chemin de l'école contre 34,6 % en 1999.

Dans un rapport de mai 2017, l'inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) dresse un bilan mitigé de cette politique et souligne que « la scolarisation de ces enfants implique un travail partenarial important, des objectifs partagés, des investissements conjoints. Les fluctuations des politiques publiques sur cette question sensible ont conduit les maires à une forme de prudence ». Pourtant, la collaboration des élus locaux est nécessaire à la fois pour mettre en place des classes adaptées en matière de locaux et de personnel, et pour organiser le temps périscolaire et instaurer un véritable *continuum* d'accueil et de prise en charge éducative.

Un effort spécifique doit donc être entrepris afin d'augmenter le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans, particulièrement dans les écoles relevant de l'éducation prioritaire, en le portant à 50 % en REP+, conformément aux objectifs fixés par la loi de refondation du 8 juillet 2013.

2 - L'optimisation de l'effet établissement

a) Concentrer les moyens hors enseignant dans les établissements les plus concernés

Les inégalités de taux d'encadrement des élèves au collège s'expliquent en partie par des rigidités structurelles : ainsi, la répartition des élèves dans les classes est plus hétérogène dans les établissements de petite taille.

Or les réseaux de l'éducation prioritaire apparaissent plus sensibles que les autres secteurs du système éducatif à « l'effet maître » ou à « l'effet établissement ». La qualité de l'action pédagogique, la part du travail collectif et la cohérence de l'action des équipes pédagogiques deviennent essentielles en éducation prioritaire.

Les modalités d'allocation des moyens doivent donc tendre à accroître « l'effet établissement » et traduire un véritable ciblage des efforts sur les écoles et collèges concentrant les difficultés sociales.

b) Renforcer la concertation entre les collectivités territoriales et l'Éducation nationale

Le pilotage national, académique et local de l'éducation prioritaire est hétérogène. De plus, l'articulation avec d'autres dispositifs – politique de la ville, notamment – est perfectible.

Pour corriger ces défauts, les modalités de gestion, de dialogue et de pilotage (moyens, pédagogie, contrat) doivent évoluer, afin d'introduire davantage de souplesse dans la mise en œuvre des moyens au plus près du terrain. Cela passe notamment par la conclusion de pactes territoriaux pour l'école entre l'éducation nationale, les réseaux d'école et collèges et les collectivités territoriales, lesquelles participent aujourd'hui à hauteur de près d'un quart à la dépense intérieure d'éducation (DIE), contre moins de 15 % en 1980. Certaines initiatives locales ont déjà permis de rapprocher ces acteurs et de produire des réponses mieux adaptées aux besoins.

Les contrats identifieraient l'ensemble des ressources (moyens en postes, équipements mis à disposition, dotations complémentaires apportées par les collectivités comme, par exemple, dans le domaine du numérique). Ils fixeraient aussi les modalités d'articulation des différentes cartes scolaires. D'une portée pluriannuelle, ces pactes feraient l'objet d'évaluations régulières.

B - Orientation n° 4 : ajuster la gestion des enseignants aux besoins de l'éducation prioritaire

Les outils susceptibles de permettre l'amélioration de l'attractivité des postes, de soutenir l'innovation pédagogique ou la professionnalisation des personnels en éducation prioritaire doivent être davantage utilisés. Le dispositif de remplacement doit par ailleurs y être renforcé.

1 - Améliorer l'attractivité des postes

L'instabilité des équipes enseignantes pose problème au sein de l'éducation prioritaire. La politique indemnitaire et les mesures individuelles jusqu'à présent mises en œuvre ne garantissent pas à elles seules la stabilité des équipes. Des mesures visant à améliorer l'attractivité des postes en éducation prioritaire devraient ainsi être développées.

Aujourd'hui, le système d'affectation et de mobilité a pour conséquence une forte concentration d'enseignants sans expérience en éducation prioritaire, et singulièrement dans les académies les moins attractives, Versailles et Créteil en particulier.

Or les travaux relatifs à la valeur ajoutée des enseignants ayant montré que les deux premières années d'exercice correspondent à une phase de montée en puissance, il est paradoxal d'affecter des personnels inexpérimentés dans les secteurs les plus difficiles. Il serait préférable que ces enseignants se concentrent pendant deux ans sur l'apprentissage du métier dans un environnement non spécifique.

De même, pour attirer des enseignants motivés et plus expérimentés vers les classes plus difficiles, le recrutement sur postes à profils doit être envisagée plus largement. Cette solution avait été retenue mais de manière isolée en 2012 pour le recrutement d'enseignants en établissements ECLAIR. Les incitations financières et non financières déployées depuis et la mise en œuvre coordonnée des propositions exposées de ce rapport autorisent à réinscrire la mise en œuvre de cette procédure à l'ordre du jour.

Toujours dans cette perspective, le ministère de l'éducation nationale pourrait ouvrir une nouvelle possibilité d'affectation pour une période de trois à cinq ans sur les postes en éducation prioritaire aux enseignants expérimentés qui seraient assurés de retrouver leur affectation d'origine au terme de cette période.

De telles perspectives incitent également à faire évoluer les règles de rémunération accessoire des enseignants de l'éducation prioritaire en tenant compte à la fois de leur investissement individuel et de leur implication collective dans le projet d'établissement, comme le ministère l'a annoncé le 2 juillet 2018. Cette bonification encouragerait les équipes pédagogiques à rester en place plus longtemps, ce qui serait de nature à permettre un travail plus serein sur la durée tout en favorisant une plus grande autonomie des écoles et collèges concernés. De surcroît, une modulation du dispositif indemnitaire spécifique, tenant compte de l'attractivité des académies, pourrait être mise en œuvre.

Recommandation n° 8 : *n'affecter en éducation prioritaire que les enseignants disposant d'au moins deux ans d'ancienneté.*

Recommandation n° 9 : *élargir la capacité des chefs d'établissement à recruter sur profils pour les postes d'enseignant situés en éducation prioritaire.*

Recommandation n° 10 : *ouvrir la possibilité d'une affectation temporaire d'une durée de trois à cinq ans sur les postes en éducation prioritaire assortie de la garantie de retour à l'affectation d'origine.*

Recommandation n° 11 : *améliorer le régime indemnitaire des enseignants en éducation prioritaire en introduisant des éléments variables d'une part liés à l'investissement individuel et à l'implication au sein des équipes pédagogiques, d'autre part modulés en fonction de l'attractivité de l'académie.*

2 - Le développement de l'innovation pédagogique

Un changement des pratiques et des conceptions d'enseignement a pu être observé dans de nombreux établissements. La présence de professeurs référents, d'assistants pédagogiques et de coordonnateurs est reconnue comme un atout pour accompagner les équipes pédagogiques et améliorer la relation élèves-enseignants.

Ces mesures favorisent l'exploration de nouvelles manières de faciliter l'accès aux apprentissages de tous les élèves, comme les pratiques enseignantes issues des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire

l'ont montré¹³⁷. Elles encouragent l'innovation pédagogique, les échanges d'expérience, la mutualisation des compétences et la confrontation des pratiques mais aussi leur évaluation.

La Cour constate néanmoins que des efforts doivent encore être déployés pour permettre au travail en équipe de se développer davantage quels que soient le réseau, son public et ses difficultés.

3 - L'adaptation de la formation

Alors que, dans la majorité des pays européens, la formation continue constitue une obligation professionnelle et une condition à l'obtention d'une promotion, tel n'est pas le cas en France. Elle n'est une obligation que pour les enseignants du premier degré. Même si des progrès peuvent être constatés, particulièrement au sein de l'éducation prioritaire, les enseignants français sont moins nombreux à participer à la formation continue que dans la moyenne des pays de l'OCDE et pour des durées plus courtes. De leur côté, les enseignants moins expérimentés reconnaissent ne pas être toujours suffisamment formés pour enseigner en éducation prioritaire.

Dans la mesure où l'éducation prioritaire libère du temps pour le travail collectif et la formation, elle pourrait devenir le lieu privilégié pour conduire une réflexion approfondie sur la formation des enseignants et des autres personnels, et assurer une meilleure articulation entre formation initiale et continue. Si les ESPE ont mis en œuvre un nouveau modèle de formation initiale des enseignants et des personnels d'éducation, dont la Cour¹³⁸ a pu estimer qu'elle méritait une professionnalisation plus précoce, leur implication dans la formation continue est encore inégale, alors même que le développement de cette dernière mission pourrait utilement contribuer à accroître les compétences et capacités d'action de ces agents¹³⁹.

¹³⁷ Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, *Les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire, décembre 2015*, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³⁸ Cour des comptes, Référé, *La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation*, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³⁹ *Les synthèses du R-ESPE*, « La place des ESPE dans la formation continue », juillet 2016.

Recommandation n° 12 : renforcer la place de l'éducation prioritaire dans la formation initiale des enseignants, accentuer et rendre effectif l'effort de formation continue des enseignants affectés en éducation prioritaire, et l'ouvrir aux non titulaires.

4 - Donner la priorité au remplacement là où se concentrent les difficultés

L'effet négatif d'une absence non remplacée est plus fort sur les élèves de l'éducation prioritaire. En outre, les modalités de remplacement des enseignants affectent les performances scolaires des élèves : les effets compensateurs du remplacement par des contractuels apparaissent très faibles, largement inférieurs à ceux des remplacements par des titulaires, dont l'effet compensateur est de 60 %.

Ces constats plaident clairement pour que les moyens de remplacement en titulaires soient davantage orientés vers les écoles et collèges de l'éducation prioritaire. Dans les écoles, la départementalisation de la gestion des remplaçants titulaires doit préserver la priorité donnée à l'éducation prioritaire.

Recommandation n° 13 : faciliter le remplacement dans les établissements et les écoles qui concentrent les difficultés en leur donnant une priorité et en privilégiant le recours aux titulaires remplaçants.

III - Réviser les paramètres structurants de l'éducation prioritaire

Les évolutions proposées dans le présent rapport supposent une révision des mécanismes qui structurent aujourd'hui l'allocation des moyens à l'éducation prioritaire et au-delà à l'ensemble des écoles et des établissements. L'objectif est de permettre une allocation des ressources qui tienne mieux compte de la situation réelle des établissements, tout en contenant le risque de dérapage financier.

Elle suppose de surmonter la contradiction apparente entre la nécessité d'une forte différenciation au bénéfice de l'éducation prioritaire et les effets contre-productifs de la labellisation.

Enfin, elle justifie une action en amont, l'élaboration de la carte scolaire et les mécanismes d'affectation des élèves devant tendre à résorber les phénomènes de concentration.

A - Orientation n° 5 : revoir le processus d'identification des bénéficiaires et réviser les mécanismes d'allocation des ressources

Les établissements de l'éducation prioritaire souffrent de leur mauvaise image entretenue par le label. Dès lors qu'il est souvent perçu comme stigmatisant, sa suppression pourra amoindrir les comportements d'évitement qui pèsent sur les établissements, même si, bien évidemment, elle n'affectera certes pas directement la composition socioéconomique des zones concernées.

Par ailleurs, les effets de seuil induits par le processus de labellisation sont d'autant plus préjudiciables que les caractéristiques scolaires et sociales des établissements peuvent varier dans le temps.

La politique de l'éducation prioritaire gagnerait donc à être fondée sur un processus d'identification reposant sur des outils plus facilement actualisables et introduisant une répartition des établissements plus fluide et progressive.

À cet égard, la création de l'indice synthétique de difficulté par la DEPP en 2014 constitue un progrès. Il met en évidence que la concentration des élèves en difficulté constitue un handicap supplémentaire et confirme le lien entre composition de l'établissement et résultats scolaires.

En recourant à cet indice, la Cour a effectué deux simulations de classements de l'ensemble des établissements du secteur public en sept ou neuf catégories très homogènes (annexe n° 27).

Cet indice synthétique pourrait être encore amélioré, notamment pour mieux prendre en compte la difficulté scolaire, qui n'est aujourd'hui qu'approchée par l'indicateur de taux de redoublement. Les évaluations standardisées du niveau des élèves en 6^e, en cours de généralisation, pourraient utilement être employées à cette fin, voire s'y substituer.

De surcroît, la confection et la publication d'indicateurs de valeur ajoutée pour tous les établissements désormais possible (introduction de l'évaluation du niveau de tous les élèves en 6^e) permettraient d'améliorer l'image de certains établissements.

Tel qu'amélioré, l'indicateur permettrait d'opérer un classement plus fin des établissements et remplacer l'actuel dispositif binaire.

Appuyée sur ce nouveau dispositif, l'allocation des ressources pourrait être plus différenciée. Elle distinguerait nettement la partie allouée à tous les établissements, qui serait adossée à la connaissance de leurs publics scolaires (plus fine qu'actuellement) et la partie allouée pour tenir compte de la concentration des situations difficiles (actuels établissements REP et REP+).

Dans ce schéma, l'allocation des ressources de l'éducation scolaire publique se décomposerait en trois parts :

- une première part en fonction du nombre d'élèves, sur la base d'un barème permettant de tenir compte du profil de chaque élève scolarisé, de sa CSP ou de sa situation de boursier ; ceci permettrait d'assurer un *continuum* entre l'ensemble des établissements ;
- une deuxième part en fonction des caractéristiques spécifiques de l'établissement ou du réseau, définie à partir de son appartenance à une des catégories constituées grâce à l'indice synthétique élargi de difficulté, cette part ne serait attribuée qu'aux catégories d'établissements concentrant le plus de difficultés ;
- une troisième part de la dotation horaire globale pourrait être attribuée librement par l'autorité académique sur des critères locaux, tels que la mise en œuvre de projets particuliers ou des difficultés spécifiques des établissements.

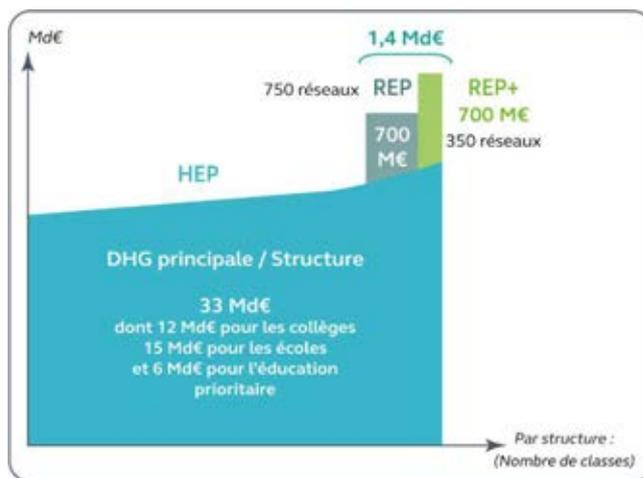
Pour donner à cette évolution toute sa portée, il conviendrait d'adapter les modalités de gestion des ressources humaines afin que l'ensemble des outils de management et d'incitation (financiers comme non financiers) jusqu'ici adossés aux labels de l'éducation prioritaire prennent désormais appui sur l'indice ou la catégorie de l'établissement.

Cette nouvelle méthode d'allocation des ressources conduirait à distinguer clairement une première part allouée à tous les établissements mais en fonction des profils d'élèves, et non plus seulement en fonction de la structure de l'établissement, c'est-à-dire son nombre de classes. Elle conduirait à distribuer différemment les 33 Md€ aujourd'hui alloués aux écoles et aux établissements, hors moyens spécifiques de l'éducation prioritaire.

La part de financement spécifique éducation prioritaire, visant à compenser les effets de la concentration des difficultés, qui représente aujourd'hui 1,4 Md€, serait allouée sur la base de la catégorie de l'établissement. Cette enveloppe devrait être augmentée au besoin par redéploiement des crédits existants, pour permettre l'augmentation de la rémunération des personnels et la réduction de la taille des classes, et concentrée sur les deux ou trois catégories caractérisées par une composition et des résultats dégradés afin d'en améliorer l'efficacité.

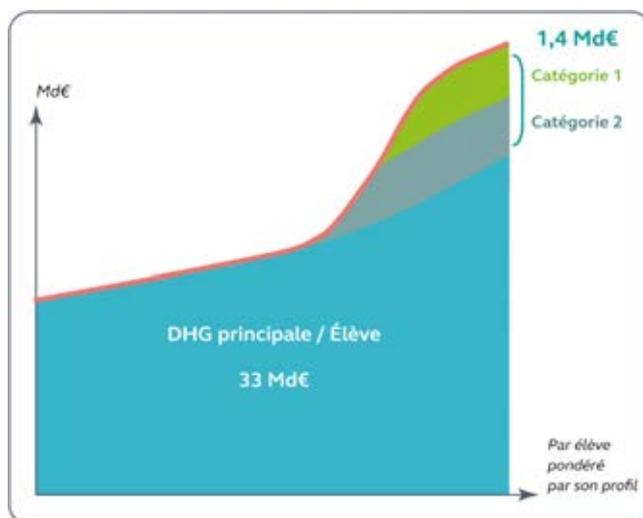
Schéma n° 2 : présentation d'un nouveau mécanisme d'allocation des moyens

Mécanisme d'allocation actuel



Sources : Cour des comptes d'après données du ministère de l'éducation nationale

Mécanisme d'allocation proposé



Sources : Cour des comptes d'après données du ministère de l'éducation nationale

Recommandation n° 14 : répartir l'ensemble des établissements (et des écoles lorsque les données le permettront) en plusieurs catégories homogènes, définies en fonction d'un indice synthétique de difficulté tenant compte de leurs caractéristiques propres ;

Recommandation n° 15 : utiliser ces catégories pour allouer les moyens spécifiques de l'éducation prioritaire et distribuer les moyens non spécifiques à l'ensemble des écoles et des établissements en tenant compte du profil des élèves scolarisés, afin d'introduire un continuum dans le dispositif d'allocation et réduire les effets de seuil des mécanismes actuels.

B - Orientation n° 6 : favoriser la mixité scolaire en renouvelant les mécanismes d'affectation des élèves

La ségrégation résidentielle ne peut être combattue de manière isolée. Il convient de conjuguer les efforts des collectivités locales et de l'État. Pour en limiter les conséquences au plan scolaire, une intervention en amont sur l'affectation des élèves permettrait d'accentuer la mixité sociale et scolaire dans les écoles et les établissements et de limiter les coûteuses politiques correctrices.

1 - Accroître la mixité par l'usage combiné des leviers que constituent la carte scolaire et l'affectation des élèves

La carte scolaire organise la répartition des élèves entre les écoles et les établissements en fonction de leur domicile. Dans le premier degré, la carte scolaire est déterminée par les communes, qui ont la responsabilité de l'affectation des élèves. Dans le second degré, cette détermination est faite par les départements pour les collèges et par les services académiques pour les lycées. Au collège et au lycée, les affectations sont prononcées par l'inspecteur d'académie.

En l'état du droit, la contribution des différents niveaux de collectivités se révèle indispensable pour faire évoluer les périmètres des secteurs de recrutement des collèges (conseil départemental) eux-mêmes articulés avec ceux des écoles primaires (commune). La construction de réponses originales pourrait commander, par exemple, que les secteurs scolaires dépassent les limites des quartiers, des communes¹⁴⁰, voire des départements, afin de mieux répondre à l'objectif de mixité sociale.

¹⁴⁰ L'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires in Cour des comptes, Rapport sur *Les finances publiques locales*. La Documentation française, septembre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Face au constat du creusement des inégalités sociales entre les établissements d'enseignement secondaire, le ministère de l'éducation nationale a engagé en 2016 une démarche visant à renforcer la mixité sociale dans les collèges en s'appuyant sur des initiatives fédérant la communauté éducative à l'échelle d'une vingtaine de territoires pilotes, dans plusieurs villes moyennes de province et l'académie de Paris.

Les secteurs multi-collèges à Paris

C'est dans ce cadre que l'Institut des politiques publiques a noué une collaboration scientifique avec la ville de Paris et le rectorat de Paris. Cette collaboration a débouché sur l'expérimentation d'une nouvelle méthode d'affectation des élèves pour répondre aux difficultés posées par le fonctionnement actuel de la carte scolaire à Paris : le dispositif proposé consiste à mettre en place des secteurs communs à plusieurs collèges pour diversifier leur recrutement social.

Par délibération du 30 janvier 2017, le conseil de Paris a voté la création de trois secteurs multi-collèges qui concernent environ 700 élèves entrant en 6^e en septembre 2017. Les binômes regroupés au sein de ces secteurs élargis sont respectivement les collèges Hector Berlioz et Antoine Coysevox (18^e), Marie Curie et Gérard Philippe (18^e) et Henri Bergson et Édouard Pailleron (19^e)¹⁴¹.

L'expérimentation donnera lieu à une évaluation de l'impact des secteurs multi-collèges sur la mixité sociale, sur le climat scolaire et sur les pratiques des enseignants dans les établissements concernés.

Au-delà de la sectorisation, la recherche de la mixité sociale doit passer par la relocalisation des établissements scolaires, chaque fois que cela est possible.

Enfin, l'amélioration de l'attractivité des collèges en éducation prioritaire passe également par une réflexion sur l'offre scolaire et éducative. Non seulement celle-ci ne doit pas être dégradée dans ces établissements au seul motif que les élèves n'y ont pas les mêmes résultats qu'ailleurs, mais au contraire, l'introduction de certaines options est de nature à retenir plus facilement les élèves dont les familles sont réticentes.

¹⁴¹ S'agissant des deux collèges du 19^e, il s'agit d'une re-sectorisation avec une organisation spécifique visant à regrouper les classes de 6^e et de 5^e dans le premier collège et les classes de 4^e et de 3^e dans le second.

La mixité scolaire et sociale est un moyen mis au service de la réussite de tous les élèves dont l'efficacité sera d'autant plus grande qu'il résultera de l'émergence de solutions concrètes et pragmatiques fondées, notamment, sur des projets destinés à promouvoir une modification de la carte scolaire, une évolution du patrimoine scolaire, une limitation des dérogations scolaires et le développement d'une offre de formation attractive.

La Cour propose de mettre en place un observatoire académique de la mixité qui s'assurerait de la mise en œuvre de cet objectif du service public de l'éducation. Il pourrait être constitué au sein du conseil académique de l'éducation nationale et chargé de remettre un rapport, à un rythme annuel ou bisannuel, sur l'évolution de la situation dans l'académie, à partir de l'examen des décisions de modifications de la carte scolaire et de l'évolution de la mixité effective dans les écoles et les établissements.

Cette instance pourrait être saisie pour avis des projets d'évolution de la carte et le représentant de l'État dans l'académie (IA-DASEN ou recteur) chargé de faire respecter le principe de mixité en proposant des inflexions sur les projets présentés, l'autorité compétente n'étant pas liée par ces préconisations.

Recommandation n° 16 : en partenariat avec les collectivités territoriales, faire évoluer la carte scolaire et les modalités d'affectation des élèves afin de favoriser la mixité et créer un observatoire de la mixité auprès du recteur chargé de rédiger un rapport sur la mixité dans l'académie tous les deux ans.

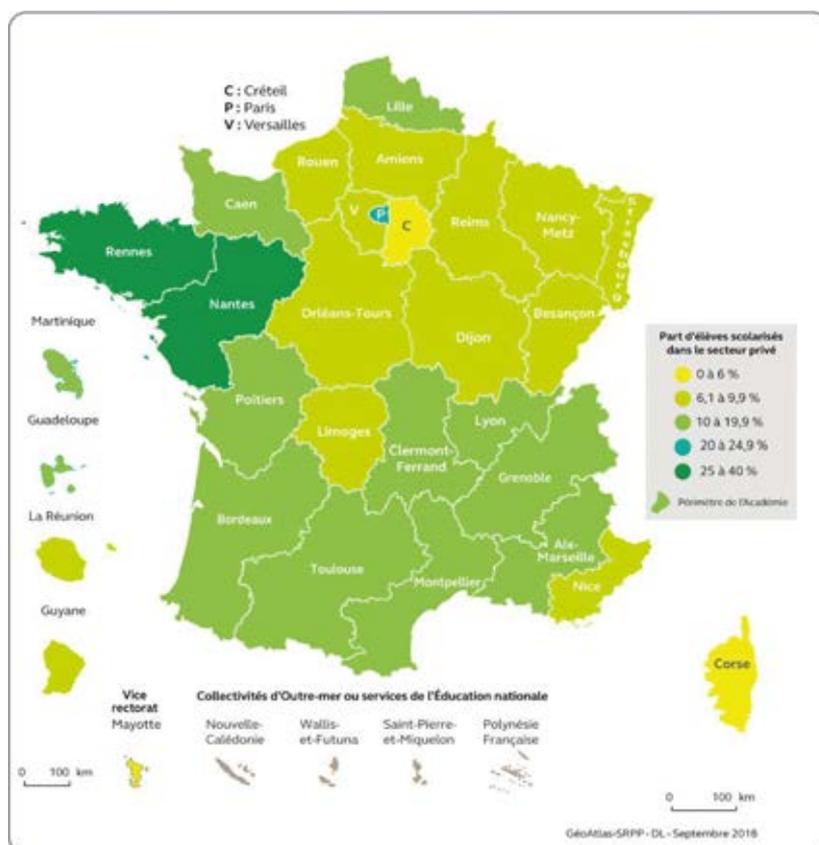
2 - Associer l'enseignement privé

De nombreux travaux¹⁴² ont montré que les comportements d'évitement sont essentiellement le fait d'élèves issus des catégories sociales les plus favorisées, ce qui accroît la ségrégation sociale entre établissements scolaires et accentue l'effet de composition négatif qui pèse sur les établissements de l'EP. Une partie importante de ces élèves se dirige vers l'enseignement privé.

17 % des 12 385 000 élèves du premier et du second degrés sont scolarisés dans le secteur privé, lequel rassemble 8 900 écoles et établissements, s'ajoutant aux 53 700 du secteur public. L'implantation des établissements est très inégale selon les régions. Elle évolue très peu dans le temps. L'enseignement privé est caractérisé par une forte surreprésentation des familles favorisées. Les dernières études de la DEPP indiquent un écart de 16 points avec l'enseignement public s'agissant de ces familles, et l'écart inverse s'agissant des familles défavorisées. Cependant, la question de la mixité se pose de manière différente selon les territoires.

¹⁴² Cf., notamment Manon Garrouste, Laurent Davezies (CREST), « *More harm than good? Sorting effects in a compensatory education program* », *Journal of Human Resources*, 2018.

Carte n° 2 : part des élèves scolarisés dans le secteur privé (rentrée 2016)



Source : *l'éducation nationale en chiffres 2017, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance*

La Cour estime qu'aucune réforme de la carte scolaire ne parviendra à limiter les inégalités scolaires et à favoriser la mixité si les établissements privés sous contrat d'association, bien qu'ils ne soient pas assujettis à la carte scolaire, ne sont pas associés au processus au travers, par exemple, d'un dialogue de gestion adapté tenant compte de leur association au service public de l'éducation et favorisant un accroissement de la diversité sociale de leurs élèves.

Recommandation n° 17 : *associer les établissements privés sous contrat concernés aux processus d'évolution de la carte scolaire et les inciter à scolariser des élèves qui reflètent mieux les caractéristiques sociales et scolaires de la population de la zone de recrutement.*

CONCLUSION

Un consensus se dégage en faveur du maintien d'une politique d'éducation prioritaire ambitieuse, visant à accorder un traitement différencié aux écoles et établissements qui concentrent les difficultés. Néanmoins, la poursuite à l'identique d'une politique publique qui n'a pas atteint ses objectifs n'est plus envisageable.

En prenant appui sur l'analyse de l'architecture et des différents leviers qui constituent l'éducation prioritaire, des évolutions sont possibles pour en améliorer l'efficacité et le rendement.

En premier lieu, les pouvoirs publics doivent conforter et structurer les réseaux locaux d'éducation prioritaire qui constituent le bon niveau de mise en œuvre du nouveau cycle 3, lequel suppose une collaboration accrue entre premier et second degrés. Ces réseaux doivent disposer d'une plus grande autonomie dans l'utilisation de leurs ressources de toute nature, dans le cadre d'un partenariat plus dense avec les collectivités territoriales et l'État, en contrepartie d'une évaluation régulière et fondée sur des indicateurs incontestables de leur performance.

En deuxième lieu, une mobilisation plus intensive des outils les plus susceptibles d'améliorer les résultats des élèves doit être engagée, en concentrant l'effort sur deux leviers : la réduction de la taille des classes, en particulier dans les trois années du cycle 2 (apprentissages fondamentaux) et en éducation prioritaire renforcée ; l'adaptation des modalités de gestion des personnels pour attirer, stabiliser, former et soutenir les équipes de ces écoles et collèges.

La première mesure constitue aussi un meilleur ciblage au bénéfice des élèves qui en tirent le plus grand bénéfice et en faveur du premier degré.

La seconde série de mesures, concernant la gestion des personnels, vise, au-delà de la rénovation et de la revalorisation du régime indemnitaire, en soi souhaitable, une révision plus profonde des mécanismes d'affectation, avec l'augmentation des postes dits « à profil », assortie de conditions d'exercice plus attractives, aussi bien en matière de mobilité, de formation, de conditions de rémunération ou de remplacement. Seule une action cohérente et systématique permettra en effet non seulement d'attirer des enseignants mieux formés et plus volontaires pour exercer dans des écoles ou des collèges qui concentrent les difficultés, mais aussi de les stabiliser et de les accompagner, en améliorant leur professionnalisation.

Ces évolutions rendent nécessaire un réaménagement profond des mécanismes d'affectation des moyens et d'identification des bénéficiaires de la politique.

Ceux-ci doivent répondre à plusieurs exigences difficiles à concilier : restreindre les effets de seuil entre établissements pour prendre en considération les élèves en difficulté scolarisés en dehors de l'éducation prioritaire, tout en tenant compte de la concentration des difficultés sociales et scolaires dans certains établissements ; dégager des ressources budgétaires pour financer le renforcement des dispositifs les plus efficaces à fort rendement scolaire au sein d'une enveloppe contrainte.

Pour ce faire, les modalités d'allocation des ressources du primaire et du premier cycle du secondaire dans leur ensemble doivent être revues. Les écoles et établissements seraient ainsi dotés à titre principal par une allocation adossée au profil des élèves, complétée par une dotation complémentaire dépendant de l'indice synthétique de difficultés de l'établissement.

C'est un objectif ambitieux de redéploiement progressif portant sur 33 Md€ pour la dotation principale aux écoles et collèges et 1,4 Md€ pour la part consacrée à l'éducation prioritaire, part qui devra être augmentée à terme pour assurer le financement des mesures proposées dans le rapport, ce qui peut se faire au sein d'un budget scolaire global de 70 Md€, réparti de façon favorable au bénéfice du 2^o cycle du 2^o degré, au regard des efforts consentis par autres systèmes éducatifs européens au profit des écoles et collèges.

Enfin, une action spécifique doit porter, en amont, sur l'affectation des élèves et la carte scolaire, afin d'éviter la concentration des problèmes dans les mêmes écoles et collèges et prévenir les phénomènes de ségrégation sociale et scolaire, partout où le contexte géographique et la situation des établissements le permettent.

Conclusion générale

Des résultats décevants

Depuis sa création dans les années quatre-vingts, l'éducation prioritaire n'a pas réussi à réduire les différences de résultats scolaires entre les élèves qu'elle scolarise et les autres. La comparaison entre éducation prioritaire renforcée (REP+) et éducation hors éducation prioritaire fait apparaître des écarts proches de 20 % en français et de 35 % en mathématiques, très supérieurs à l'objectif affiché de 10 %.

En mobilisant un effort spécifique de 1,4 Md€ d'euros (soit moins de 4 % du budget des écoles et collèges) pour 20 % des élèves scolarisés et 30 % des élèves en difficultés sociales, les trois leviers d'une politique scolaire ont été actionnés : l'« effet classe » pour améliorer les taux d'encadrement des élèves par les enseignants ; l'« effet enseignant » pour contrer la faible attractivité des postes ; enfin l'« effet établissement », pour préserver un climat scolaire propice à l'enseignement.

En dépit de ces efforts, les mesures prises n'ont pas atteint l'objectif assigné : l'incidence d'un sur-encadrement modeste a été encore amoindrie par un défaut de ciblage sur les niveaux scolaires et les établissements où il était le plus nécessaire ; la gestion des ressources humaines est restée empreinte des rigidités d'ensemble du système éducatif alors qu'elle aurait dû être adaptée plus vigoureusement aux besoins spécifiques de l'éducation prioritaire ; la mise en place de réseaux liant un collège à une grappe d'écoles s'est mal conciliée avec le mode d'organisation classique des établissements scolaires ; enfin, les modalités de pilotage, les structures de gestion et les outils d'évaluation sont restés traditionnels, limitant l'efficacité de l'éducation prioritaire.

Une politique toujours nécessaire

Même si l'éducation prioritaire n'a pas su réduire les écarts de résultats scolaires, elle est parvenue à les contenir dans un environnement économique et social qui s'est largement dégradé dans nombre de territoires durant la période examinée en adaptant son périmètre et en multipliant ses modes d'intervention.

Les écoles et les collèges de l'éducation prioritaire sont les lieux dans lesquels se joue, pour une large part, la capacité d'intégration de la société française, notamment pour des jeunes qui vivent les effets cumulés de la ségrégation résidentielle et d'une concentration encore plus accusée dans leurs écoles et leurs collèges d'élèves en grande difficulté scolaire.

Si l'école en général, et la politique d'éducation prioritaire en particulier, ne peuvent à elles seules répondre au défi que représente l'exclusion sociale, l'efficacité de dispositifs qui visent expressément à l'inclusion sociale et scolaire constitue néanmoins un enjeu collectif d'importance comme un des marqueurs de la réussite des politiques scolaires. Les comparaisons internationales le rappellent régulièrement aux pouvoirs publics nationaux.

Pour ces raisons, le maintien d'une politique de différenciation en faveur des réseaux d'éducation prioritaire est nécessaire mais doit s'accompagner d'une rénovation vigoureuse de son architecture et de ses leviers d'action.

Une rénovation en profondeur de l'architecture et des outils de l'éducation prioritaire

La rénovation de la politique d'éducation prioritaire exige des actions coordonnées à différents niveaux.

En amont, une action préventive, nécessairement inscrite dans le temps long visant à renforcer la mixité sociale et scolaire chaque fois que cela est possible, permettra, par des actions appropriées, de limiter la concentration de publics défavorisés. Cet effort, ardu à conduire et dont les effets sont parfois marginaux par rapport au tissu social et résidentiel, passe par l'association de l'éducation nationale avec les autres parties prenantes, notamment les collectivités territoriales et les autres acteurs de la politique de la ville.

Les moyens de la politique publique doivent être davantage ciblés sur l'école et sur les réseaux qui scolarisent les enfants en grande difficulté en révisant les modalités d'allocation des moyens, et en privilégiant les outils dont l'utilité est incontestée et dont l'efficacité est avérée.

Le travail de sélection des modes d'intervention, amorcé par la priorité accordée en 2017 au dédoublement de certaines classes et par un rehaussement significatif du régime indemnitaire en éducation prioritaire, ne peut suffire à rénover durablement cette politique.

Pour ce faire, le mécanisme d'allocation des ressources devrait obéir à une logique moins binaire. Si certains rectorats modulent déjà leur enveloppe pour tenir compte de la graduation des difficultés sociales des écoles et des collèges, cette approche mériterait d'être généralisée en appliquant avec d'autres paramètres l'indice de difficulté scolaire et sociale à tous, c'est-à-dire à la totalité des moyens rectoraux alloués pour les écoles et les collèges. Ce système présenterait deux avantages : accroître les moyens des établissements concentrant de grandes difficultés, faire bénéficier d'une allocation différenciée les établissements dont la composition scolaire tangente celle des REP.

Un tel dispositif est conditionné par des avancées rapides, là encore déjà entreprises, dans la connaissance des élèves scolarisés dans le primaire, évitant par ailleurs le phénomène des « écoles orphelines », et dans le recueil des évaluations sur les niveaux des élèves, qui devra être une donnée intégrée pour suivre l'évolution des établissements.

Enfin, les mesures indemnitaires en faveur des enseignants doivent être combinées avec une révision plus profonde de leur mode de gestion, au risque, au cas contraire, de ne pas produire les effets structurels attendus sur la vie des établissements et la stabilisation des équipes. La faculté de disposer de plus de postes à profil dans ce type d'établissement, la reconnaissance d'une plus grande autonomie accordée aux responsables des réseaux et des équipes pédagogiques, permettraient une différenciation nécessaire à la prise en compte des besoins réels.

Beaucoup des propositions formulées par la Cour ne génèrent pas de surcoûts. Elles s'insèrent dans un redéploiement des moyens accordés au premier degré et aux collèges, soit une masse de 33 Md€.

Elles supposent de réallouer différemment certaines dépenses déjà prévues pour intensifier les efforts sur la catégorie d'établissements concentrant le plus de difficultés. Dans ce type d'établissements, il s'agirait de dédoubler toutes les classes du cycle scolaire des apprentissages fondamentaux pour s'assurer d'un effet continu et donc durable. À l'inverse pour les établissements de catégorie REP, une mesure de réduction moins forte de la taille des classes, mais élargie à tous les niveaux du primaire se substituerait au dédoublement limité actuellement envisagé.

En effet, le dédoublement n'est pas justifié par les écarts de résultats observés entre les élèves en REP et hors éducation prioritaire, et ne correspond pas à un ajustement optimal des moyens mobilisés au regard des résultats attendus.

L'évolution propice de la démographie des élèves dans le premier degré offre également dans les années à venir de nouvelles marges de manœuvre.

Au-delà, le redéploiement des moyens entre les différentes composantes du système éducatif doit être envisagé. De ce point de vue, la réduction du coût relatif du lycée français préconisée par la Cour en 2015 constitue une piste d'action privilégiée qui invite les pouvoirs publics à saisir la réforme annoncée comme un levier pour y parvenir. La réallocation d'une partie des moyens affectés aujourd'hui au lycée vers le primaire et le collège ne ferait que mettre la France dans une position comparable à celle de ses voisins européens et aux autres pays membres de l'OCDE, en remédiant à un déséquilibre chronique : le sous-financement du premier degré et le sur-financement du lycée.

Un vecteur de la modernisation du système éducatif français

Les orientations et recommandations formulées dans ce rapport forment un ensemble cohérent qui s'inscrit dans le moyen voire le long terme. La plupart de ces propositions produiront des effets différés dans le temps : les résultats attendus de ces mesures ne pourront être connus que plusieurs années après leur mise en œuvre, ce qui suppose constance et stabilité dans la conduite de la politique publique.

L'expérimentation et la différenciation doivent être les deux piliers d'une évolution nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'éducation prioritaire. En cela, la rénovation de cette politique apparaît aussi comme une chance pour moderniser le système éducatif français. En effet, elle serait l'occasion d'expérimenter l'assouplissement des conditions de recrutement et de gestion des enseignants, le fonctionnement en réseau des établissements, le recentrage sur le premier degré. En ce sens, l'éducation prioritaire constituerait un des lieux privilégiés où engager une réorganisation en profondeur d'un système encore trop centralisé dans ses structures, ses procédures et sa gestion.

Les écoles et collèges de l'éducation prioritaire seraient ainsi le laboratoire *in vivo* de l'école du socle commun de connaissances, de compétences et de culture fondée sur la notion de réseaux réunissant les deux strates de la scolarité obligatoire.

Orientations et recommandations

Orientation n° 1 : fortifier l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation des réseaux de l'éducation prioritaire renforcée

1. renforcer le pilotage académique en intégrant au projet stratégique un volet « éducation prioritaire », en exigeant des bilans annuels de sa mise en œuvre et l'élaboration d'un référentiel académique de l'éducation prioritaire ;
2. expérimenter la constitution d'établissements publics de réseau ; établir des contrats permettant de leur allouer des moyens conditionnés à la mise en œuvre d'actions et attribuer au chef d'établissement, responsable du réseau, les marges de manœuvre nécessaires à la bonne utilisation de ces moyens.

Orientation n° 2 : doter l'éducation prioritaire d'outils d'évaluation plus performants

3. systématiser les évaluations des élèves du socle commun de connaissance, de compétences et de culture (au début et à la fin des trois cycles, puis à l'entrée et à la sortie de chaque année) par des tests standardisés dématérialisés ;
4. alimenter des bases de données exhaustives sur les élèves, les écoles et les établissements et produire des indicateurs de valeur ajoutée des collèges et des réseaux ;
5. utiliser ces données pour conduire de manière systématique des analyses de la performance des dispositifs mis en œuvre en éducation prioritaire.

Orientation n° 3 : concentrer l'action publique sur le premier degré en mobilisant les leviers à fort rendement

6. cibler les moyens enseignants sur le premier degré ;

7. étendre le dédoublement des classes à l'ensemble du cycle des apprentissages fondamentaux (grande section de l'école maternelle et deux premières années de l'école élémentaire) ou à l'ensemble des classes du cycle 2 dans les écoles qui concentrent de manière aiguë les difficultés sociales et scolaires (équivalent des REP+); mettre en œuvre une réduction de moindre intensité dans les autres classes (équivalent REP).

Orientation n° 4 : ajuster la gestion des enseignants aux besoins de l'éducation prioritaire

8. n'affecter en éducation prioritaire que les enseignants disposant d'au moins deux ans d'ancienneté ;
9. élargir la capacité des chefs d'établissement à recruter sur profils pour les postes d'enseignant situés en éducation prioritaire ;
10. ouvrir la possibilité d'une affectation temporaire d'une durée de trois à cinq ans sur les postes en éducation prioritaire assortie de la garantie de retour à l'affectation d'origine ;
11. améliorer le régime indemnitaire des enseignants en éducation prioritaire en introduisant des éléments variables d'une part liés à l'investissement individuel et à l'implication au sein des équipes pédagogiques, d'autre part modulés en fonction de l'attractivité de l'académie ;
12. renforcer la place de l'éducation prioritaire dans la formation initiale des enseignants et accentuer l'effort de formation continue des enseignants affectés en éducation prioritaire ;
13. faciliter le remplacement dans les établissements et les écoles qui concentrent les difficultés en leur donnant une priorité et en privilégiant le recours aux titulaires remplaçants.

Orientation n° 5 : revoir le processus d'identification des bénéficiaires et réviser les mécanismes d'allocation des ressources

14. répartir l'ensemble des établissements (et des écoles lorsque les données le permettront) en plusieurs catégories homogènes, définies en fonction d'un indice synthétique de difficulté tenant compte de leurs caractéristiques propres ;

15. utiliser ces catégories pour allouer les moyens spécifiques de l'éducation prioritaire et distribuer les moyens non spécifiques à l'ensemble des écoles et des établissements en tenant compte du profil des élèves scolarisés, afin d'introduire un *continuum* dans le dispositif d'allocation et réduire les effets de seuil des mécanismes actuels.

Orientation n° 6 : favoriser la mixité scolaire en renouvelant les mécanismes d'affectation des élèves

16. en partenariat avec les collectivités territoriales, faire évoluer la carte scolaire et les modalités d'affectation des élèves afin de favoriser la mixité et créer un observatoire de la mixité auprès du recteur chargé de rédiger un rapport sur la mixité dans l'académie tous les deux ans ;
17. associer les établissements privés sous contrat concernés aux processus d'évolution de la carte scolaire et les inciter à scolariser des élèves qui reflètent mieux les caractéristiques sociales et scolaires de la population de la zone de recrutement.

Liste des abréviations

AED :	Assistants d'éducation
CLAIR :	Collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
CNESCO :	Conseil national d'évaluation du système scolaire
CPE :	Conseiller principal d'éducation
CSP :	Catégorie socio-professionnelle
DASEN :	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DEPP :	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESCO :	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGRH :	Direction générale des ressources humaines
E/C :	Nombre moyen d'élèves par classe
E/D :	Nombre moyen d'élèves par division
ECLAIR :	Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
EP :	Éducation prioritaire
EPLE :	Établissement public local d'enseignement
ETP :	Équivalent temps plein
ETPT :	Équivalent temps plein travaillé
H/E :	Nombre moyen d'heures d'enseignement
HEP :	Hors éducation prioritaire
HP :	Heure poste
H.S.A. :	Heures supplémentaires annuelles
H.S.E. :	Heures supplémentaires effectives
IA IPR :	Inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IEN :	Inspecteur de l'éducation nationale
	IGAENR : Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN :	Inspecteur général de l'éducation nationale
IUFM :	Institut universitaire de formation des maîtres
IVAL :	Indicateurs de valeur ajoutée des lycées

LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
MEN :	Ministère de l'éducation nationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ORS :	Obligation réglementaire de service
P/E :	Nombre de postes pour 100 élèves
PDMQDC :	« Plus de maîtres que de classe »
PISA :	Programme international pour le suivi des acquis des élèves,
PCS :	Professions et catégories socioprofessionnelles
RAP :	Rapport annuel de performances
RAR :	Réseau ambition réussite
REP :	Réseau d'éducation prioritaire
REP+ :	Réseau d'éducation prioritaire renforcée
RERS :	Repères et références statistiques
RRS :	Réseau réussite scolaire
ZEP :	Zone d'éducation prioritaire

Annexes

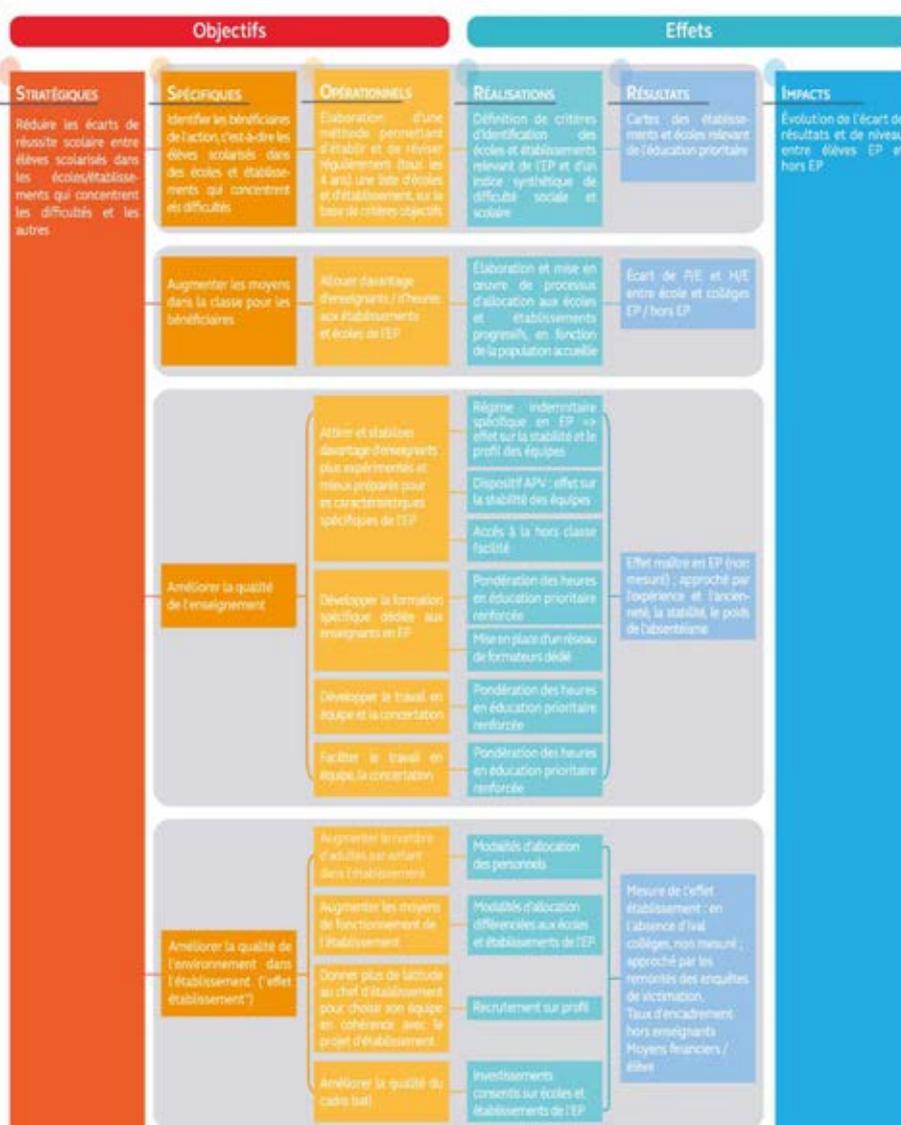
Annexe n° 1 : les logiques d'action de l'éducation prioritaire	127
Annexe n° 2 : composition du Comité d'accompagnement	128
Annexe n° 3 : les objectifs et les indicateurs mis en place en matière d'éducation prioritaire	129
Annexe n° 4 : les écoles et leurs élèves en éducation prioritaire à la rentrée 2017	132
Annexe n° 5 : les collèges et leurs élèves en éducation prioritaire à la rentrée 2017	134
Annexe n° 6 : l'éducation prioritaire dans les départements d'outre- mer à la rentrée 2017	136
Annexe n° 7 : évolution de la carte de l'éducation prioritaire depuis 1982 (en nombre de zones prioritaires puis de réseaux REP, RAR, RRS, ECLAIR, REP+)	137
Annexe n° 8 : évolution de la carte de l'éducation prioritaire depuis 2006 (en nombre d'écoles)	138
Annexe n° 9 : évolution de la carte de l'éducation prioritaire depuis 2006 (en nombre de collèges)	139
Annexe n° 10 : évolution de la carte des effectifs des écoles de l'éducation prioritaire depuis 2006 (secteur de l'enseignement public)	140
Annexe n° 11 : évolution de la carte des effectifs des collèges de l'éducation prioritaire depuis 2006 (secteur de l'enseignement public)	141
Annexe n° 12 : présentation des dispositifs mis en place en éducation prioritaire	142
Annexe n° 13 : textes réglementaires et circulaires	143
Annexe n° 14 : régime indemnitaire des personnels du ministère de l'éducation nationale affectés en éducation prioritaire	145
Annexe n° 15 : E/D 2016 par académie	146
Annexe n° 16 : E/S 2016 par académie	147
Annexe n° 17 : H/E 2016 par académie	148
Annexe n° 18 : les ETP dédiés au PDMQDC par académie à la rentrée 2015	149
Annexe n° 19 : enseignants affectés dans les collèges à la rentrée 2015 : proportion d'ancienneté dans le poste d'au moins 5 ans	150

Annexe n° 20 : enseignants affectés dans les collèges à la rentrée 2015 : proportion des moins de 35 ans par académie.....	151
Annexe n° 21 : enseignants affectés dans les collèges à la rentrée 2015 : proportion des non titulaires	152
Annexe n° 22 : le calcul du coût spécifique de l'éducation prioritaire par le ministère.....	153
Annexe n° 23 : estimation du surcoût de l'éducation prioritaire pour l'année 2015-2016 (en K€).....	157
Annexe n° 24 : notes moyennes au brevet (à l'écrit en français et en mathématiques et notes générales) entre 2012 et 2017	158
Annexe n° 25 : analyse de l'efficacité des primes sur la stabilité des enseignants en éducation prioritaire	159
Annexe n° 26 : le processus d'allocation des moyens aux écoles et aux collèges.....	164
Annexe n° 27 : proposition d'un classement des collèges selon leur catégorie sociale et scolaire en 2016.....	166

Annexe n° 1 : les logiques d'action de l'éducation prioritaire

Besoins - Problèmes - Enjeux

Des écarts de niveau importants sont constatés entre élèves, dont les résultats sont fortement déterminés par leur milieu et la catégorie socio-professionnelle des parents, écarts aggravés par l'insuffisance ou l'absence de mixité sociale dans certaines écoles/établissements qui concentrent les difficultés.



Annexe n° 2 : composition du Comité d'accompagnement

M. Alexandre Grosse, chef du service budget, performance et vie scolaire à la direction générale de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale,

Mme Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale,

Mme Catherine Arenou, représentante de l'Association des maires de France, maire de Chanteloup les Vignes,

M. Alain Boissinot, ancien recteur d'académie, ancien directeur de l'enseignement scolaire,

M. Antoine Prost, professeur émérite à l'université Paris I,

M. Julien Maraval, membre de l'Exécutif national du syndicat des personnels de direction (SNPDEN), proviseur de l'internat d'excellence de Sourdu,

M. Hervé-Jean Le Niger, vice-président de la Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE),

Mme Marie-Françoise Wittrant, représentante de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP),

Mme Sophie Vayssettes, responsable opérationnelle de l'enquête PISA de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),

M. Pauline Givord, cheffe de la division « méthodes appliquées de l'évaluation et de l'économétrie de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),

M. Jérôme Deauvieu, sociologue, directeur du département de sciences sociales de l'École normale supérieure (ENS),

M. Robert Gary-Bobo, professeur des universités en sciences économiques, enseignant-chercheur à l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE),

M. Michel Fayol, professeur émérite de psychologie cognitive à l'université Blaise-Pascal de Clermont-Ferrand.

Annexe n° 3 : les objectifs et les indicateurs mis en place en matière d'éducation prioritaire

À son origine, en 1981, la politique d'éducation prioritaire s'est inscrite dans un objectif de lutte contre l'inégalité sociale par « le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire [était] le plus élevé »¹⁴³.

Depuis 1990, son objectif a été recentré sur « l'amélioration significative des résultats scolaires des élèves, notamment des plus défavorisés »¹⁴⁴ et la promotion de la réussite de tous les élèves.

Depuis la loi de finances pour 2006, les objectifs, indicateurs et cibles de résultat de chaque mission et de ses programmes sont définis dans les projets et rapports annuels de performance.

Les objectifs assignés à la politique de l'éducation prioritaire sont retracés dans les deux programmes d'enseignement public, premier et second degrés, et dans le programme transversal – Vie de l'élève¹⁴⁵ de la *Mission interministérielle de l'enseignement scolaire* :

- deux objectifs sont centrés sur les compétences des élèves. Déclinés pour les élèves en zones difficiles¹⁴⁶, ils ont été intégrés dans l'objectif général de réussite des élèves¹⁴⁷ à partir de 2014. Ils se déclinent avec des indicateurs de réussite individuelle et de fluidité des parcours

¹⁴³ Circulaire n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981.

¹⁴⁴ Circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990 sur la mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993.

¹⁴⁵ L'indicateur 2.2 « Proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté dans un collège en éducation prioritaire » de l'objectif d'amélioration de la qualité et de la gestion des ressources humaines du programme n° 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale est devenu, dans le programme annuel de performances 2016, un sous-indicateur de l'indicateur 3.2 « Écart des taux d'encadrement au collège entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire » de l'objectif de promotion d'un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués du programme n° 141.

¹⁴⁶ « Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers » pour le programme n° 140 et « Accroître la réussite scolaire des élèves issus de familles appartenant aux PCS défavorisées, en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers » pour le programme n° 141.

¹⁴⁷ « Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire » pour le programme n° 140 et « Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants » pour le programme n° 141.

scolaires (maîtrise de compétences relative au socle commun en fin de CE1, CM2 et 3^e, réussite au DNB et année de retard à l'entrée de la 6^e et de la 3^e).

- un objectif porte sur la répartition des moyens¹⁴⁸ avec un indicateur sur l'écart des taux d'encadrement¹⁴⁹ à l'école primaire et au collège, entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire,
- un dernier objectif relève de l'environnement de l'élève¹⁵⁰ avec un indicateur relatif à la proportion d'élèves ayant bénéficié d'un bilan de santé dans leur 6^{ème} année.

À compter de l'exercice budgétaire 2016, la **mission politique des territoires** dispose également d'un objectif ciblant l'éducation prioritaire. Le programme n° 147 – politique de la ville vise l'amélioration de l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté et un nouvel indicateur¹⁵¹ est mis en place dans le cadre de la convergence des géographies d'intervention des ministères de l'éducation nationale et de la ville.

¹⁴⁸ « Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués » pour les programmes n° 140 et 141.

¹⁴⁹ Taux d'encadrement : rapport du nombre d'élèves au nombre d'enseignants (en équivalent temps plein).

¹⁵⁰ « Promouvoir la santé des élèves et contribuer à améliorer leur qualité de vie » pour le programme n° 230.

¹⁵¹ Ce nouvel indicateur portant sur l'évolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés en REP+ dans un quartier prioritaire de la ville remplace l'écart entre le taux de réussite au brevet des collèges des élèves scolarisés en zone urbaine sensible (ZUS) et celui des élèves scolarisés hors ZUS.

Objectifs et indicateurs relatifs à l'éducation prioritaire

Mission interministérielle de l'enseignement scolaire		Mission Politique des territoires			
Programme 140 - Enseignement scolaire du 1er degré OBJECTIF N° 1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire INDICATEUR 1.1 Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les compétences du palier 1 du socle commun INDICATEUR 1.2 MISSION Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences 1 et 3 du socle commun (palier 2) INDICATEUR 1.4 Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard OBJECTIF N° 2 Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués INDICATEUR 2.2 Écarts de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors EP	Programme 141 - Enseignement scolaire public du second degré OBJECTIF N° 1 Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants INDICATEUR 1.1 Proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième les compétences 1 et 3 du socle commun de connaissances, de compétences et de culture INDICATEUR 1.2 Écart de taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) entre éducation prioritaire (EP) et hors EP INDICATEUR 1.6 (NOUVEAU) Proportion d'élèves entrant en 3ème avec au moins un an de retard OBJECTIF N° 3 Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués INDICATEUR 3.2 Écart de taux d'encadrement au collège entre éducation prioritaire (EP) et hors EP	Programme 230 - Vie de l'élève OBJECTIF N° 2 Promouvoir la santé des élèves et contribuer à améliorer leur qualité de vie INDICATEUR 2.1 Proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6ème année	Programme 147 Politique de la ville OBJECTIF N° 2 Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté INDICATEUR 2.1 (nouveau) Evolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés en collège REP+ dans un quartier prioritaire de la ville (QPV)		

Source : projet annuel de performances de la mission interministérielle enseignement scolaire pour 2016.

Les indicateurs sont mesurés sur trois secteurs : l'éducation prioritaire de premier niveau (RAR puis ECLAIR puis REP+), l'éducation prioritaire de second niveau (RRS puis REP) et hors éducation prioritaire, à l'exception des indicateurs des programmes n°s 230 et 147 qui se focalisent sur l'éducation prioritaire de premier niveau.

Annexe n° 4 : les écoles et leurs élèves en éducation prioritaire à la rentrée 2017

	Écoles en REP+			Écoles en REP		
	Nombre d'écoles	Effectifs d'élèves	% d'élèves en REP+ dans l'académie	Nombre d'écoles	Effectifs d'élèves	% d'élèves en REP dans l'académie
Aix-Marseille	220	39 577	15,0	172	25 400	9,6
Amiens	111	15 951	8,7	199	24 473	13,3
Besançon	28	4 317	4,1	42	5 257	5,0
Bordeaux	20	3 327	1,2	268	30 838	11,3
Caen	10	1 757	1,6	46	6 224	5,5
Clermont-Ferrand	35	4 520	4,5	34	3 802	3,8
Corse	5	753	3,0	69	8 619	34,9
Créteil	255	53 428	11,0	545	117 250	24,1
Dijon	8	1 063	0,8	106	11 398	8,6
Grenoble	29	4 143	1,4	137	24 775	8,3
Lille	291	48 853	13,2	464	68 424	18,5
Limoges	14	1 792	3,2	28	2 996	5,4
Lyon	150	32 831	11,2	148	30 545	10,4
Montpellier	117	19 886	8,4	83	13 812	5,8
Nancy-Metz	47	7 284	3,6	135	18 380	9,1
Nantes	68	11 206	4,4	94	13 273	5,2
Nice	53	10 402	5,7	45	8 013	4,4
Orléans-Tours	65	10 533	4,6	90	16 043	7,0
Paris	27	4 435	3,5	187	34 725	27,3
Poitiers	31	3 797	2,7	36	5 634	4,0
Reims	58	8 852	7,6	86	12 627	10,9
Rennes	5	769	0,4	83	12 835	6,4
Rouen	73	11 227	6,5	146	21 648	12,4
Strasbourg	85	17 586	10,3	37	9 832	5,8
Toulouse	40	6 618	2,7	89	10 869	4,4
Versailles	174	32 103	5,5	479	100 642	17,1
France métropolitaine	2 019	357 010	6,4	3 848	638 334	11,5
Guadeloupe	17	2 350	5,5	72	9 850	22,9
Guyane	158	39 491	95,9	-	-	-
Martinique	54	5 920	17,7	66	10 783	32,3
Mayotte	71	23 052	43,5	112	29 995	56,5
La Réunion	147	31 959	29,5	139	29 167	26,9
DOM	447	102 772	36,8	389	79 795	28,6
France métr. + DOM	2 466	459 782	7,9	4 237	718 129	12,3

► Champ : France métropolitaine + DOM, Public.

Lecture : dans l'académie d'Aix-Marseille, 220 écoles sont en REP+ accueillant 39 577 élèves, soit 15 % des écoliers de l'académie scolarisés dans le secteur public.

Source : RERS 2018

La répartition académique des écoles et des élèves de l'éducation prioritaire à la rentrée 2017

	Nb d'écoles en EP	Nb total d'écoles	% d'écoles en EP / académie	% de l'académie / écoles en EP	Effectif en EP	Effectif total	% d'élèves en EP / académie	% de l'académie / élèves en EP	% de l'académie / Total élèves F-DOM
Aix-Marseille	392	1 801	21,8	5,8	64 977	263 702	24,6	5,5	4,5
Amiens	310	1 893	16,4	4,6	40 424	183 737	22,0	3,4	3,1
Besançon	70	1 098	6,4	1,0	9 574	105 361	9,1	0,8	1,8
Bordeaux	288	2 480	11,6	4,3	34 165	272 749	12,5	2,9	4,7
Caen	56	917	6,1	0,8	7 981	112 573	7,1	0,7	1,9
Clermont-Ferrand	69	1 175	5,9	1,0	8 322	100 218	8,3	0,7	1,7
Corse	74	249	29,7	1,1	9 372	24 726	37,9	0,8	0,4
Créteil	800	2 526	31,7	11,9	170 678	486 470	35,1	14,5	8,3
Dijon	114	1 693	6,7	1,7	12 461	132 642	9,4	1,1	2,3
Grenoble	166	2 491	6,7	2,5	28 918	299 618	9,7	2,5	5,1
Lille	755	2 906	26,0	11,3	117 277	370 032	31,7	10,0	6,3
Limoges	42	630	6,7	0,6	4 788	55 553	8,6	0,4	1,0
Lyon	298	1 827	16,3	4,4	63 376	292 506	21,7	5,4	5,0
Montpellier	200	1 890	10,6	3,0	33 698	236 122	14,3	2,9	4,0
Nancy-Metz	182	1 929	9,4	2,7	25 664	254 733	10,1	2,2	4,4
Nantes	162	2 121	7,6	2,4	24 479	202 186	12,1	2,1	3,5
Nice	98	1 096	8,9	1,5	18 415	181 375	10,2	1,6	3,1
Orléans-Tours	155	2 028	7,6	2,3	26 576	228 006	11,7	2,3	3,9
Paris	214	656	32,6	3,2	39 160	127 280	30,8	3,3	2,2
Poitiers	67	1 486	4,5	1,0	9 431	141 190	6,7	0,8	2,4
Reims	144	1 080	13,3	2,1	21 479	115 952	18,5	1,8	2,0
Rennes	88	1 492	5,9	1,3	13 604	199 696	6,8	1,2	3,4
Rouen	219	1 646	13,3	3,3	32 875	173 910	18,9	2,8	3,0
Strasbourg	122	1 386	8,8	1,8	27 418	170 107	16,1	2,3	2,9
Toulouse	129	2 384	5,4	1,9	17 487	245 309	7,1	1,5	4,2
Versailles	653	3 158	20,7	9,7	132 745	588 058	22,6	11,3	10,1
France métropolitaine	5 867	44 038	340,7	87,5	995 344	5 563 811	17,9	84,5	95,2
Guadeloupe	89	289	30,8	1,3	12 200	43 046	28,3	1,0	0,7
Guyane	158	165	95,8	2,4	39 491	41 159	95,9	3,4	0,7
Martinique	120	229	52,4	1,8	16 703	33 396	50,0	1,4	0,6
Mayotte	183	183	100,0	2,7	53 047	53 047	100,0	4,5	0,9
La Réunion	286	497	57,5	4,3	61 126	108 249	56,5	5,2	1,9
DOM	836	1 363	61,3	12,5	182 567	278 897	65,5	15,5	4,8
France métro. + DOM	6 703	45 401	14,8	100,0	1 177 911	5 842 708	20,2	100,0	100,0

► Champ : France métropolitaine + DOM, Public.

Sources: RERS 2018 et données du ministère

Annexe n° 5 : les collèges et leurs élèves en éducation prioritaire à la rentrée 2017

	Collèges en REP+			Collèges en REP		
	Nombre de collèges	Effectifs d'élèves	% de collégiens en REP+ dans l'académie	Nombre de collèges	Effectifs d'élèves	% de collégiens en REP dans l'académie
Aix-Marseille	33	15 246	13,5	29	15 223	13,5
Amiens	13	6 315	7,7	30	14 738	18,0
Besançon	4	2 035	4,3	12	6 451	13,5
Bordeaux	3	1 219	1,0	31	14 191	11,3
Caen	3	906	1,7	12	3 349	6,3
Clermont-Ferrand	5	1 782	3,7	6	2 871	6,0
Corse	1	216	1,8	10	5 360	44,4
Créteil	34	19 498	9,8	98	53 848	27,1
Dijon	1	246	0,4	22	9 321	14,6
Grenoble	4	1 512	1,2	25	14 370	11,0
Lille	41	16 660	10,7	78	35 164	22,6
Limoges	2	636	2,3	5	2 363	8,6
Lyon	22	10 976	9,4	26	12 652	10,8
Montpellier	16	8 147	7,5	16	8 134	7,5
Nancy-Metz	10	3 098	3,4	25	10 955	12,0
Nantes	12	3 415	3,0	19	7 511	6,7
Nice	6	2 971	3,6	8	4 888	6,0
Orléans-Tours	10	3 708	3,5	20	8 540	8,0
Paris	4	1 613	2,9	26	10 845	19,5
Poitiers	4	1 441	2,1	10	4 272	6,2
Reims	10	4 053	7,9	20	8 212	15,9
Rennes	1	440	0,5	15	5 520	5,9
Rouen	13	4 349	5,5	31	12 384	15,6
Strasbourg	12	6 712	8,9	9	5 572	7,4
Toulouse	5	1 983	1,8	15	6 991	6,2
Versailles	24	11 688	4,8	73	39 925	16,5
France métropolitaine	293	130 865	5,3	671	323 650	13,2
Guadeloupe	3	1 099	4,5	12	5 630	23,1
Guyane	30	19 826	95,4	-	-	-
Martinique	9	2 763	15,9	13	5 111	29,5
Mayotte	9	11 831	41,7	12	16 550	58,3
La Réunion	21	14 891	27,1	24	15 501	28,2
DOM	72	50 410	34,6	61	42 792	29,4
France métr. + DOM	365	181 275	7,0	732	366 442	14,1

► **Champ : France métropolitaine + DOM, Public.**

Lecture : dans l'académie d'Aix-Marseille, il y a 33 collèges en REP+ accueillant 15 246 collégiens, soit 13,5 % des élèves de l'académie scolarisés dans le secteur public.

Source : RERS 2018

La répartition académique des collèges et des collégiens de l'éducation prioritaire à la rentrée 2017

	Nb de collèges en EP	Nb total de collèges	% de collèges en EP / académie	% de l'académie en EP / collèges en EP	Effectif en EP	% de collégiens en EP / académie	% de l'académie / élèves en EP	% de l'académie / Total élèves F-DOM
Aix-Marseille	62	210	29,5	5,7	30 469	27,0	5,6	4,3
Amiens	43	173	24,9	3,9	21 053	25,8	3,8	3,1
Besançon	16	108	14,8	1,5	8 486	17,7	1,5	1,8
Bordeaux	34	258	13,2	3,1	15 410	12,3	2,8	4,8
Caen	15	144	10,4	1,4	4 255	8,0	0,8	2,0
Clermont-Ferrand	11	139	7,9	1,0	4 653	9,7	0,8	1,9
Corse	11	29	37,9	1,0	5 576	46,2	1,0	0,5
Créteil	132	356	37,1	12,0	73 346	36,9	13,4	7,6
Dijon	23	158	14,6	2,1	9 567	15,0	1,7	2,5
Grenoble	29	245	11,8	2,6	15 882	12,1	2,9	5,0
Lille	119	327	36,4	10,8	51 824	33,3	9,5	6,0
Limoges	7	77	9,1	0,6	2 999	10,9	0,5	1,1
Lyon	48	213	22,5	4,4	23 628	20,2	4,3	4,5
Montpellier	32	202	15,8	2,9	16 281	15,1	3,0	4,2
Nancy-Metz	35	252	13,9	3,2	14 053	12,5	2,6	4,3
Nantes	31	219	14,2	2,8	10 926	12,0	2,0	3,5
Nice	14	143	9,8	1,3	7 859	9,6	1,4	3,1
Orléans-Tours	30	231	13,0	2,7	12 248	11,5	2,2	4,1
Paris	30	115	26,1	2,7	12 458	22,4	2,3	2,1
Poitiers	14	160	8,8	1,3	5 713	8,4	1,0	2,6
Reims	30	130	23,1	2,7	12 265	23,8	2,2	2,0
Rennes	16	210	7,6	1,5	5 960	6,4	1,1	3,6
Rouen	44	165	26,7	4,0	16 733	21,0	3,1	3,1
Strasbourg	21	147	14,3	1,9	12 284	16,3	2,2	2,9
Toulouse	20	239	8,4	1,8	8 974	8,0	1,6	4,3
Versailles	97	426	22,8	8,8	51 613	21,4	9,4	9,3
France métropolitaine	964	5 076	19,0	87,9	454 515	18,5	83,0	94,4
Guadeloupe	15	47	31,9	1,4	6 729	27,7	1,2	0,9
Guyane	30	31	96,8	2,7	19 826	95,4	3,6	0,8
Martinique	22	43	51,2	2,0	7 874	45,5	1,4	0,7
Mayotte	21	21	100,0	1,9	28 381	100,0	5,2	1,1
La Réunion	45	77	58,4	4,1	30 392	55,3	5,5	2,1
DOM	133	219	60,7	12,1	93 202	63,9	17,0	5,6
France métro. + DOM	1 097	5 295	20,7	100,0	547 717	21,1	100,0	100,0

► Champ : France métropolitaine + DOM, Public.

Source : RERS 2018 et données du ministère

Annexe n° 6 : l'éducation prioritaire dans les départements d'outre-mer à la rentrée 2017

		REP +		REP		Total éducation prioritaire	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
F métropolitaine + DOM	Ecoles	2 466	5,4	4 237	9,3	6 703	14,8
	Elèves	459 782	7,9	718 129	12,3	1 177 911	20,2
	Collèges	365	6,9	732	13,8	1 097	20,7
	Collégiens	181 275	7,0	366 442	14,1	547 717	21,1
F métropolitaine	Ecoles	2 019	4,6	3 848	8,7	5 867	13,3
	Elèves	357 010	6,4	638 334	11,5	995 344	17,9
	Collèges	293	5,8	671	13,2	964	19,0
	Collégiens	130 865	5,3	323 650	13,2	454 515	18,5
DOM	Ecoles	447	32,8	389	28,5	836	61,3
	Elèves	102 772	36,8	79 795	28,6	182 567	65,4
	Collèges	72	32,9	61	27,9	133	60,8
	Collégiens	50 410	34,6	42 792	29,4	93 202	64,0
Guadeloupe	Ecoles	17	5,9	72	24,9	89	30,8
	Elèves	2 350	5,5	9 850	22,9	12 200	28,4
	Collèges	3	6,4	12	25,5	15	31,9
	Collégiens	1 099	4,5	5 630	23,1	6 729	27,6
Guyane	Ecoles	158	95,8	0	0,0	158	95,8
	Elèves	39 491	95,9	0	0,0	39 491	95,9
	Collèges	30	96,8	0	0,0	30	96,8
	Collégiens	19 826	95,4	0	0,0	19 826	95,4
Martinique	Ecoles	54	23,6	66	28,8	120	52,4
	Elèves	5 920	17,7	10 783	32,3	16 703	50,0
	Collèges	9	20,9	13	30,2	22	51,1
	Collégiens	2 763	15,9	5 111	29,5	7 874	45,4
Mayotte	Ecoles	71	38,8	112	61,2	183	100,0
	Elèves	23 052	43,5	29 995	56,5	53 047	100,0
	Collèges	9	42,9	12	57,1	21	100,0
	Collégiens	11 831	41,7	16 550	58,3	28 381	100,0
La Réunion	Ecoles	147	29,6	139	28,0	286	57,5
	Elèves	31 959	29,5	29 167	26,9	61 126	56,4
	Collèges	21	27,3	24	31,2	45	58,5
	Collégiens	14 891	27,1	15 501	28,2	30 392	55,3

Source: RERS 2018 et données du MEN

Annexe n° 7 : évolution de la carte de l'éducation prioritaire depuis 1982 (en nombre de zones prioritaires puis de réseaux REP, RAR, RRS, ECLAIR, REP+)

Année de mise en œuvre	1982	1999	2006	2011			2015			Evolution du nb de réseaux entre 2011 et 2015		
				ZP	REP	RAR et RRS	ECLAIR et RRS	ECLAIR	RRS	REP+ et REP	REP+	REP
AIX-MARSEILLE	44	50	71	66	29	37	62	33	29	-	4	-6%
AMIENS	11	22	39	38	17	21	43	13	30		5	13%
BESANCON	18	24	25	17	3	14	16	4	12	-	1	-6%
BORDEAUX	13	17	44	44	3	41	34	3	31	-	10	-23%
CAEN	6	3	13	12	3	9	15	3	12		3	25%
CLERMONT-FERRAND	11	7	22	13	4	9	11	5	6	-	2	-15%
CORSE	-	-	14	15	1	14	11	1	10	-	4	-27%
CRETEIL	17	107	120	133	28	105	132	34	98	-	1	-1%
DIJON	19	22	31	29	2	27	23	1	22	-	6	-21%
GRENOBLE	17	24	43	33	1	32	29	4	25	-	4	-12%
LILLE	37	112	110	113	34	79	119	41	78		6	5%
LIMOGES	-	5	6	6	1	5	7	2	5		1	17%
LYON	21	40	50	48	15	33	45	20	25	-	3	-6%
MONTPELLIER	16	23	27	28	10	18	32	16	16		4	14%
NANCY-METZ	21	35	36	33	6	27	34	9	25		1	3%
NANTES	6	31	30	28	8	20	31	12	19		3	11%
NICE	7	10	16	13	6	7	14	6	8		1	8%
ORLEANS-TOURS	7	33	37	29	7	22	30	10	20		1	3%
PARIS	6	20	32	33	4	29	29	4	25	-	4	-12%
POITIERS	9	2	13	14	5	9	14	4	10	-		0%
REIMS	10	24	29	29	4	25	30	10	20		1	3%
RENNES	9	12	20	19	2	17	18	1	17	-	1	-5%
ROUEN	18	25	56	50	12	38	45	14	31	-	5	-10%
STRASBOURG	6	17	19	23	10	13	21	12	9	-	2	-9%
TOULOUSE	14	13	27	28	9	19	19	5	14	-	9	-32%
VERSAILLES	12	81	105	108	26	82	96	23	73	-	12	-11%
France métropolitaine	355	759	1 035	1 002	250	752	960	290	670	-	42	-4%
GUADELOUPE		8	15	14	4	10	15	3	12		1	7%
GUYANE		-	12	21	13	8	29	18	11		8	38%
MARTINIQUE		3	19	21	10	11	22	9	13		1	5%
REUNION		-	38	22	2	20	45	21	24		23	105%
MAYOTTE (depuis 2011)							18	8	10		18	
DOM	7	11	84	78	29	49	129	59	70	-	51	65%
France métro + DOM	362	770	1 119	1 080	279	801	1 089	349	740	-	9	1%
France métro + DOM hors Mayotte	362	770	1 119	1 080	279	801	1 071	341	730	-	9	-1%

Sources : ministère de l'éducation nationale et RERS

Annexe n° 8 : évolution de la carte de l'éducation prioritaire depuis 2006 (en nombre d'écoles)

Année de mise en œuvre	2006		2011		2015		Evolution du nb d'écoles en EP entre 2011 et 2015	
	Nb d'écoles en EP	% d'écoles en EP / académie	Nb d'écoles en EP	% d'écoles en EP / académie	Nb d'écoles en EP	% d'écoles en EP / académie	en nb	en %
AIX-MARSEILLE	412	22%	403	NC	394	22%	- 9	-2%
AMIENS	289	13%	288	NC	316	16%	28	10%
BESANCON	109	8%	102	NC	71	6%	- 31	-30%
BORDEAUX	430	16%	449	NC	294	12%	- 155	-35%
CAEN	68	6%	57	NC	58	6%	1	2%
CLERMONT-FERRAND	80	6%	68	NC	67	6%	- 1	-1%
CORSE	110	42%	103	NC	75	30%	- 28	-27%
CRETEIL	674	27%	742	NC	794	31%	52	7%
DIJON	211	10%	155	NC	119	7%	- 36	-23%
GRENOBLE	228	8%	227	NC	168	7%	- 59	-26%
LILLE	748	24%	698	NC	770	26%	72	10%
LIMOGES	51	8%	39	NC	43	8%	4	10%
LYON	299	15%	272	NC	302	16%	30	11%
MONTPELLIER	193	10%	187	NC	200	10%	13	7%
NANCY-METZ	247	9%	203	NC	187	8%	- 16	-8%
NANTES	201	10%	184	NC	166	9%	- 18	-10%
NICE	106	9%	95	NC	99	9%	4	4%
ORLEANS-TOURS	214	10%	178	NC	159	8%	- 19	-11%
PARIS	217	33%	215	NC	215	32%	-	0%
POITIERS	86	5%	83	NC	72	5%	- 11	-13%
REIMS	151	10%	123	NC	147	13%	24	20%
RENNES	127	7%	110	NC	94	6%	- 16	-15%
ROUEN	252	14%	220	NC	224	13%	4	2%
STRASBOURG	102	6%	118	NC	125	9%	7	6%
TOULOUSE	237	9%	227	NC	132	5%	- 95	-42%
VERSAILLES	745	23%	656	NC	652	20%	- 4	-1%
France métropolitaine	6 587	13%	6 202	NC	5 943	13%	- 259	-4%
GUADELOUPE	85	27%	88	NC	92	30%	4	5%
GUYANE	82	58%	107	NC	154	98%	47	44%
MARTINIQUE	117	54%	87	NC	124	52%	37	43%
MAYOTTE	-	0%	-	NC	179	100%	179	
LA REUNION	270	53%	288	NC	286	57%	- 2	-1%
DOM	554	47%	570	NC	835	61%	265	46%
France métro. + DOM	7 141	14%	6 772	NC	6 778	15%	6	0%

NC: non communiqué

Sources : RERS et base de données ministère de l'éducation nationale pour l'année 2015.

Annexe n° 9 : évolution de la carte de l'éducation prioritaire depuis 2006 (en nombre de collèges)

Année de mise en œuvre	2006		2011		2015		Evolution du nb de collèges en EP entre 2011 et 2015	
	Nb de collèges en EP	% de collèges en EP / académie	Nb de collèges en EP	% de collèges en EP / académie	Nb de collèges en EP	% de collèges en EP / académie	en nb	en %
AIX-MARSEILLE	71	35%	66	31%	62	30%	- 4	-6%
AMIENS	39	23%	38	22%	43	25%	5	13%
BESANCON	25	22%	17	15%	16	15%	- 1	-6%
BORDEAUX	44	18%	44	17%	34	13%	- 10	-23%
CAEN	13	9%	12	8%	15	10%	3	25%
CLERMONT-FERRAND	22	16%	13	9%	11	8%	- 2	-15%
CORSE	14	50%	15	52%	11	38%	- 4	-27%
CRETEIL	120	35%	133	38%	132	37%	- 1	-1%
DJON	31	19%	29	18%	23	15%	- 6	-21%
GRENOBLE	43	18%	33	14%	29	12%	- 4	-12%
LILLE	110	33%	113	35%	119	36%	6	5%
LIMOGES	6	8%	6	8%	7	9%	1	17%
LYON	50	24%	48	23%	46	22%	- 2	-4%
MONTPELLIER	27	14%	28	14%	32	16%	4	14%
NANCY-METZ	36	15%	33	15%	34	15%	1	3%
NANTES	30	12%	28	12%	31	13%	3	11%
NICE	16	12%	13	9%	14	10%	1	8%
ORLEANS-TOURS	37	16%	29	13%	30	13%	1	3%
PARIS	32	29%	33	30%	29	25%	- 4	-12%
POITIERS	13	8%	14	9%	14	9%	-	0%
REIMS	29	22%	29	22%	30	23%	1	3%
RENNES	20	9%	19	9%	18	8%	- 1	-5%
ROUEN	56	34%	50	30%	45	27%	- 5	-10%
STRASBOURG	19	13%	23	16%	21	14%	- 2	-9%
TOULOUSE	27	12%	28	12%	20	8%	- 8	-29%
VERSAILLES	105	25%	108	25%	97	23%	- 11	-10%
France métropolitaine	1 035	21%	1 002	20%	963	19%	- 39	-4%
GUADELOUPE	15	35%	14	30%	15	33%	1	7%
GUYANE	12	43%	21	75%	30	94%	9	43%
MARTINIQUE	19	45%	21	49%	22	51%	1	5%
MAYOTTE	-	0%	-	0%	20	100%	20	
LA REUNION	38	53%	40	53%	45	58%	5	13%
DOM	84	45%	96	46%	132	60%	36	38%
France métr. + DOM	1 119	21%	1 098	21%	1 095	21%	- 3	0%

Sources : RERS

Annexe n° 10 : évolution de la carte des effectifs des écoles de l'éducation prioritaire depuis 2006 (secteur de l'enseignement public)

Année de mise en œuvre	2006		2011		2015		Evolution des effectifs d'élèves en EP entre 2011 et 2015	
	Effectifs d'élèves en EP	% d'élèves en EP / académie	Effectifs d'élèves en EP	% d'élèves en EP / académie	Effectifs d'élèves en EP	% d'élèves en EP / académie	en nb	en %
AIX-MARSEILLE	NC	NC	59 631	24%	63 502	24%	3 871	6%
AMIENS	NC	NC	35 783	19%	40 908	22%	5 125	14%
BESANCON	NC	NC	12 119	11%	9 544	9%	- 2 575	-21%
BORDEAUX	NC	NC	41 187	16%	34 052	13%	- 7 135	-17%
CAEN	NC	NC	7 794	7%	8 209	7%	415	5%
CLERMONT-FERRAND	NC	NC	8 264	8%	8 360	8%	96	1%
CORSE	NC	NC	12 202	51%	9 478	38%	- 2 724	-22%
CRETEIL	NC	NC	146 203	32%	168 326	35%	22 123	15%
DIJON	NC	NC	13 993	10%	13 005	10%	- 988	-7%
GRENOBLE	NC	NC	35 220	12%	28 953	10%	- 6 267	-18%
LILLE	NC	NC	102 887	27%	117 756	31%	14 869	14%
LIMOGES	NC	NC	3 927	7%	4 783	8%	856	22%
LYON	NC	NC	51 037	19%	61 849	21%	10 812	21%
MONTPELLIER	NC	NC	29 129	13%	33 209	14%	4 080	14%
NANCY-METZ	NC	NC	24 242	12%	25 634	12%	1 392	6%
NANTES	NC	NC	23 662	9%	24 050	9%	388	2%
NICE	NC	NC	15 310	9%	18 080	10%	2 770	18%
ORLEANS-TOURS	NC	NC	24 466	11%	26 314	11%	1 848	8%
PARIS	NC	NC	43 290	32%	41 015	31%	- 2 275	-5%
POITIERS	NC	NC	9 918	7%	9 446	7%	- 472	-5%
REIMS	NC	NC	16 510	14%	21 748	18%	5 238	32%
RENNES	NC	NC	12 991	6%	13 536	7%	545	4%
ROUEN	NC	NC	29 787	17%	32 849	19%	3 062	10%
STRASBOURG	NC	NC	22 544	13%	26 860	16%	4 316	19%
TOULOUSE	NC	NC	20 089	9%	17 137	7%	- 2 952	-15%
VERSAILLES	NC	NC	119 911	21%	130 305	22%	10 394	9%
France métropolitaine	NC	NC	922 096	17%	988 908	18%	66 812	7%
GUADELOUPE	NC	NC	13 237	26%	13 251	29%	14	0%
GUYANE	NC	NC	29 385	72%	39 916	97%	10 531	36%
MARTINIQUE	NC	NC	13 210	33%	17 755	50%	4 545	34%
MAYOTTE	NC	NC	-	0%	52 454	100%	52 454	
LA REUNION	NC	NC	63 359	57%	62 023	57%	- 1 336	-2%
DOM	NC	NC	119 191	41%	185 399	65%	66 208	56%
France métr. + DOM	NC	NC	1 041 287	18%	1 174 307	20%	133 020	13%

NC : non communiqué

Sources : RERS 2007 et 2012 et base de données ministère de l'éducation nationale pour l'année 2015.

Annexe n° 11 : évolution de la carte des effectifs des collèges de l'éducation prioritaire depuis 2006 (secteur de l'enseignement public)

Année de mise en œuvre	2006		2011		2015		Evolution des effectifs de collégiens en EP entre 2011 et 2015	
	Effectifs de collégiens en EP	% de collégiens en EP / académie	Effectifs de collégiens en EP	% de collégiens en EP / académie	Effectifs de collégiens en EP	% de collégiens en EP / académie	en nb	en %
AIX-MARSEILLE	34 658	29,9%	32 041	28,1%	29 449	26,2%	- 2 592	-8%
AMIENS	19 741	23,9%	18 785	22,6%	21 253	25,5%	2 468	13%
BESANCON	11 177	23,5%	6 929	14,6%	7 987	16,8%	1 058	15%
BORDEAUX	17 118	14,8%	17 761	14,4%	15 123	12,2%	- 2 638	-15%
CAEN	5 260	9,4%	4 251	7,6%	4 483	8,2%	232	5%
CLERMONT-FERRAND	9 779	21,3%	4 787	10,1%	4 588	9,5%	- 199	-4%
CORSE	7 109	58,1%	6 675	56,0%	5 502	46,0%	- 1 173	-18%
CRETEIL	65 080	35,4%	68 469	37,2%	71 406	36,8%	2 937	4%
DIJON	13 081	19,9%	11 547	17,5%	9 546	14,7%	- 2 001	-17%
GRENOBLE	20 297	16,3%	16 261	12,7%	15 349	11,8%	- 912	-6%
LILLE	48 249	30,9%	49 551	31,5%	51 894	32,9%	2 343	5%
LIMOGES	2 562	9,6%	2 349	8,5%	2 872	10,4%	523	22%
LYON	25 052	22,6%	23 453	21,2%	22 227	19,6%	- 1 226	-5%
MONTPELLIER	14 673	14,2%	13 825	12,9%	15 913	14,8%	2 088	15%
NANCY-METZ	14 889	14,9%	12 357	13,1%	13 866	15,1%	1 509	12%
NANTES	10 708	11,0%	9 948	9,4%	10 847	9,7%	899	9%
NICE	9 183	10,6%	7 322	8,6%	7 642	9,3%	320	4%
ORLEANS-TOURS	15 148	14,7%	10 666	10,3%	11 863	11,1%	1 197	11%
PARIS	14 111	25,0%	14 207	25,0%	12 706	22,9%	- 1 501	-11%
POITIERS	5 431	8,4%	5 378	7,9%	5 662	8,3%	284	5%
REIMS	12 588	23,2%	11 638	12,8%	12 235	23,4%	597	5%
RENNES	6 686	7,9%	6 251	6,9%	6 445	6,9%	194	3%
ROUEN	23 705	29,4%	18 761	23,0%	16 635	20,6%	- 2 126	-11%
STRASBOURG	9 943	13,0%	11 270	14,7%	11 196	15,0%	- 74	-1%
TOULOUSE	9 137	8,8%	9 218	8,5%	8 660	7,8%	- 558	-6%
VERSAILLES	56 984	24,1%	51 515	22,2%	49 811	21,1%	- 1 704	-3%
France métropolitaine	482 349	20,2%	445 215	18,3%	445 160	18,2%	- 55	0%
GUADELOUPE	8 687	30,4%	8 500	31,5%	7 228	28,7%	- 1 272	-15%
GUYANE	8 191	46,1%	15 508	80,2%	19 390	95,2%	3 882	25%
MARTINIQUE	9 886	40,9%	9 191	43,1%	8 715	46,0%	- 476	-5%
MAYOTTE			-	0,0%	26 152	100,0%	26 152	
LA REUNION	31 053	52,9%	29 341	51,5%	31 146	56,0%	1 805	6%
DOM	57 817	44,8%	62 540	42,9%	92 631	63,4%	30 091	48%
France métro. + DOM	540 166	21,4%	507 755	19,8%	537 791	20,8%	30 036	6%

NC: non communiqué

Sources : RERS 2007 et 2012, base de données du ministère pour 2015.

Annexe n° 12 : présentation des dispositifs mis en place en éducation prioritaire

Dates	Dénomination	Circulaires	Caractéristiques*	Dispositifs / ressources additionnelles	Politique ressources humaines
1981 / 1982	Zones prioritaires	n°81-238 n°81-536	363 ZEP (soit 8 % des écoliers et 10 % des collégiens) à la rentrée 1981	11 625 nouveaux emplois à la rentrée 1981	
1990	Zones prioritaires	n°90-028	526 ZP en France métropolitaine et 28 dans les DOM	moyens spécifiques Z.E.P. en fonction des projets présentés par les établissements	Création d'une indemnité de sujétions spéciales pour les personnels enseignants, de direction et d'éducation des établissements ayant des contraintes pédagogiques ou géographiques
1999	Réseaux d'éducation prioritaire	n°98-145 n°99-007	663 ZP en France métropolitaine et 32 dans les DOM 759 REP en France métropolitaine et 11 dans les DOM 6934 écoles en ZEP ou en REP en France métropolitaine et 395 dans les DOM		
2006	RAR / RRS	n°06-058	1035 réseaux en France métropolitaine (dont 206 en RAR) et 84 dans les DOM (dont 43 en RAR) 6587 écoles en France métropolitaine (dont 1437 en RAR) et 554 dans les DOM (dont 278 en RAR)	Dans les RAR : - 1 000 enseignants supplémentaires et 3 000 assistants pédagogiques - un inspecteur référent pour chaque réseau - des professeurs référents	- postes à profil pour les professeurs référents
2011	ECLAIR / RRS	n°11-071	1002 réseaux en France métropolitaine (dont 250 en ECLAIR) et 78 dans les DOM (dont 29 en ECLAIR) 6202 écoles en France métropolitaine (dont 1802 en ECLAIR) et 570 dans les DOM (dont 294 en ECLAIR)	- Vie scolaire : préfet des études pour chaque niveau dans les collèges ECLAIR - Accompagnement éducatif dans les écoles de IEP et dans tous les collèges	- Postes à profil pour les personnels enseignants, d'éducation, administratifs, sociaux et de santé et lettres de mission individuelle pr 3 ans, - Dispositifs spécifiques de formation, - Profil et volontariat pour personnels de direction, association du chef d'établissement pr recrutement adjoint - Création d'une indemnité ECLAIR pour les personnels enseignants, d'éducation, administratifs, sociaux et de santé (1156€) et de direction (2600€). Augmentation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'école en ECLAIR (+50%)
A compter de 2015	REP+ / REP	n°14-077	963 réseaux en France métropolitaine (dont 292 en REP+) et 121 dans les DOM (dont 60 en REP+) 5943 écoles en France métropolitaine (dont 2033 en REP+) et 835 dans les DOM (dont 392 en REP+)	<i>Pour les établissements en REP+ :</i> - temps pour le travail en équipe et pour la formation continue : 18 1/2 journées libérées dans le 1er degré, pondération des heures d'enseignement (1 h = 1,1 h) dans le 2nd degré - au moins 3 jours de formation annuels - renforcement des postes d'infirmiers ou d'assistants sociaux <i>Pour les établissements en EP :</i> - postes spécifiques pour certaines fonctions - prise en compte exercice en EP pr accès à la hors classe, étude d'un grade à accès fonctionnel - scolarisation des enfants de moins de 3 ans - dédoublement des classes de CP et de CE1 - plus de maîtres que de classes - accompagnement continu en classe de 6ème <i>Pour les établissements ne conservant pas leur label :</i> - allocation progressive des moyens en fonction du niveau de difficulté, - participation au mouvement avec bonification du barème <i>Pour les réseaux :</i> coordonnateurs de réseaux <i>Au niveau académique :</i> chargé de mission EP	- Augmentation de l'Indemnité de sujétions (2312€ dans les REP+ et 1734€ dans les REP) et extension à d'autres catégories de personnels (COPsy, techniques) - Création de l'Indemnité de fonctions pour les IEN - Création d'une clause de sauvegarde pour les personnels affectés dans des établissements ne conservant pas leur label. - Création d'une indemnité différentielle pour les personnels de direction (lors de mutation) - Augmentation de la majoration de l'indemnité de sujétions spéciales pour les directeurs d'écoles (de 898€ à 1098€ en REP+ et de 359€ à 439€ en REP)

Depuis 2015 : y compris Mayotte

Annexe n° 13 : textes réglementaires et circulaires

Dates	Dénomination	Textes réglementaires
1981 / 1982	Zones prioritaires	<p>Circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981</p> <p>Note de service n° 81-305 du 24 août 1981 Projets d'actions éducatives</p> <p>Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981 Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaire</p> <p>Circulaire n° 82-128 du 19 mars 1982 Conception et mise en œuvre de projets dans les zones connaissant des difficultés scolaires et dans les établissements à la recherche d'une vie éducative nouvelle</p> <p>Circulaire n° 82-589 du 15 décembre 1982 Suivi des projets dans les zones et les programmes d'éducation prioritaire</p> <p>Note de service n° 82-600 du 23 décembre 1982 annexée à la circulaire n° 82-599 de préparation de la rentrée 1983 : zones prioritaires</p>
1990 - 1997	Zones prioritaires	<p>Circulaire n° 90-028 du 1er février 1990 Mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993</p> <p>Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique - article 11</p> <p>Circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992 La politique éducative dans les zones d'éducation prioritaires</p> <p>Circulaire n° 94-082 du 26 janvier 1994 Zones d'éducation prioritaires : aménagement du réseau</p> <p>Décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'Etat affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles</p> <p>Circulaire n° 97-233 du 31 octobre 1997 Les zones d'éducation prioritaires</p>
1998 - 2003	Réseaux d'éducation prioritaire	<p>Circulaire n° 98-145 du 10 juillet 1998 Relance de l'éducation prioritaire : mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite</p> <p>Circulaire n° 99-007 du 20 janvier 1999 Élaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite des réseaux d'éducation prioritaire</p> <p>Circulaire n° 99-194 du 3 décembre 1999 Préparation et suivi des volets "éducation" des contrats de ville</p> <p>Circulaire n° 2000-008 du 8 février 2000 Les pôles d'excellence scolaire dans les ZEP et les réseaux d'éducation prioritaire</p> <p>Circulaire n° 2001-132 du 18 juillet 2001 Avantage spécifique d'ancienneté</p> <p>Circulaire n° 2003-133 du 1er septembre 2003 Éducation prioritaire : des objectifs et des méthodes pour lutter contre la fracture scolaire et élaborer les contrats de réussite scolaire</p>
2006	RAR / RRS	<p>Circulaire n° 2006-058 du 30 mars 2006 Principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire</p>

2010 - 2012	ECLAIR / RRS	<p>Circulaire n° 2010-096 du 7 juillet 2010 Programme « Clair » Expérimentation - année scolaire 2010-2011</p> <p>Circulaire n° 2011-071 du 2 mai 2011 Préparation de la rentrée 2011 Chap 1-3 Renforcer les dispositifs au service de la réussite scolaire : Éclair, ERS et internats d'excellence</p> <p>Arrêté du 21 juin 2011 Liste des écoles et des établissements scolaires publics inscrits - rentrée scolaire 2011</p> <p>Vademecum Programme ECLAIR</p> <p>Circulaire n° 2012-201 du 18 décembre 2012 Dispositifs « plus de maîtres que de classes » Missions, organisation du service et accompagnement des maîtres</p> <p>Circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 Accueil en école maternelle</p> <p>Scolarisation des enfants de moins de trois ans</p>
Depuis 2013	REP+ / REP	<p>Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et son annexe</p> <p>Janvier 2014 Un référentiel pour l'éducation prioritaire</p> <p>Circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014 Refondation de l'éducation prioritaire</p> <p>Circulaire de rentrée</p> <p>Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré</p> <p>Décret n° 2014-941 du 20 août 2014 portant modification de certains statuts particuliers des personnels enseignants relevant du ministre chargé de l'éducation nationale</p> <p>Décret n° 2014-942 du 20 août 2014 portant modification du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré</p> <p>Arrêté du 30 janvier 2015 Liste des écoles et des établissements scolaires publics inscrits dans le programme REP+ à la rentrée scolaire 2015 (et arrêtés modificatifs)</p> <p>Arrêté du 30 janvier 2015 Liste des établissements scolaires publics inscrits dans le programme REP à la rentrée scolaire 2015 (et arrêtés modificatifs)</p> <p>Circulaire n° 2017-090 du 3 mai 2017 Pilotage de l'éducation prioritaire</p> <p>Circulaire du 1er ministre du 17 juillet 2018 relatif à l'accueil de 15 000 collégiens de classe de 3e scolarisés dans les établissements des REP+ en stage dans les administrations relevant de l'Etat et du secteur public hospitalier.</p>

**Annexe n° 14 : régime indemnitaire
des personnels du ministère de l'éducation
nationale affectés en éducation prioritaire**

Texte	Indemnité	Périmètre	Catégories de personnel	Montant brut annuel	Observations
Décret 2015-1087 modifiant le décret 2002-828 EEV : 01/09/2015	Indemnité de sujétions	Ecoles et établissements REP+	Personnels enseignants, CPE, de direction, administratifs, techniques, sociaux et de santé	3 479	Pour les personnels affectés dans un établissement ECLAIR ou RRS en 2014-2015
		Ecoles et établissements REP		1 734	
		Exercice dans au moins 1 REP+ ou 1 REP	Conseiller d'orientation-psychologue, personnels sociaux et de santé	1 734	
	Indemnité de fonctions	Pilotage d'au moins 1 REP+	IEN	1 667	
Pilotage d'au moins 1 REP			500		
Décret 2015-1089 EEV: 01/09/2015	Indemnité différentielle	Etablissement REP+ ou REP	Personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation mutés sur leur demande dans un REP+ ou un REP	(BI+IFRR+ NBI nouvelle affect.) - (BI+IFRR+ NBI ancienne affect.)(1)	Maintien de l'indemnité pendant 5 ans (sauf mutation hors éducation prioritaire au cours de cette période)
Décret 83-644 modifié EEV: 01/09/2015	Majoration indemnité de sujétions spéciales	Ecoles REP+	Directeurs d'école maternelle et élémentaire, maîtres directeurs et directeurs d'établissement spécialisé	de 898 à 1 098	Majoration de 50% de l'indemnité de sujétions spéciales
		Ecoles REP		de 359 à 439	Majoration de 20% de l'indemnité de sujétions spéciales
Décret 2015-1088 modifiant le décret 2002-828 EEV: 01/09/2015	NBI (politique de la ville)	- Mission politique de la ville - Fonctions pr la resocialisation / rescolarisation - Liste d'étab, fixée par arrêté, ayt difficultés particulières tenant à l'environnement socio-éco et culturel.	- Personnels enseignants, d'éducation, de documentation, d'orientation (+ directeurs délégués aux formations pro et techno) - Personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé - Personnels chargés d'assurer la coordination des actions des REP et REP+ - ...	de 20 à 80 points (soit de 1 111 € à 445 €)	Exclusive de l'IS (sauf pour les instituteurs) Clause de sauvegarde pendant 5 ans (sauf pour les lycées où clause ramenée à 2 ans): 100 % pendant 3 ans, 2/3 la 4e année, 1/3 la 5e année
Décret 2015-1386 EEV: 2/11/2015	NBI (politique de la ville)	Etablissements publics locaux d'enseignement REP+ et REP	- Infirmier et assistant socio-éducatif - Ouvrier ou responsable d'équipe mobile - Restauration, hébergement, maintenance, entretien des locaux et installation, accueil des personnels et usagers.	de 15 ou 20 points (soit de 833 € à 1 111 €)	Clause de sauvegarde pendant 5 ans (sauf pour les lycées où clause ramenée à 2 ans): 100% pendant 3 ans, 2/3 la 4e année, 1/3 la 5e année

(1) BI = bonification indiciaire, IFRR = indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats

Annexe n° 15 : E/D¹⁵² 2016 par académie

	REP+	REP	Total EP	Hors EP	Total	Ecart EP / HEP
AIX-MARSEILLE	21,6	22,3	22,0	25,5	24,5	16,3%
AMIENS	20,8	21,8	21,5	24,8	23,9	15,5%
BESANCON	21,0	21,8	21,6	24,3	23,8	12,5%
BORDEAUX	21,7	22,2	22,1	25,4	25,0	14,8%
CAEN	19,2	20,0	19,8	24,3	23,9	22,7%
CLERMONT-FERRAND	21,2	21,1	21,1	24,0	23,7	13,8%
CORSE	21,8	24,3	24,2	24,6	24,4	1,7%
CRETEIL	21,6	22,0	21,9	24,9	23,7	13,7%
DIJON	17,1	21,5	21,3	23,9	23,5	12,3%
GRENOBLE	21,0	22,4	22,2	25,3	24,9	13,6%
GUADELOUPE	21,4	22,6	22,4	23,6	23,3	5,3%
GUYANE	21,4		21,4	24,0	21,5	12,1%
LA REUNION	21,8	23,9	22,8	25,6	24,0	12,2%
LILLE	19,2	20,9	20,3	24,1	22,7	18,7%
LIMOGES	20,6	22,0	21,7	24,9	24,5	14,9%
LYON	22,1	22,8	22,5	25,3	24,7	12,8%
MARTINIQUE	21,0	21,8	21,5	23,7	22,7	10,4%
MAYOTTE	26,0	27,3	26,8		26,8	
MONTPELLIER	21,3	21,4	21,4	25,7	25,0	20,3%
NANCY-METZ	20,6	22,0	21,7	24,4	24,0	12,7%
NANTES	20,1	21,1	20,8	24,7	24,3	18,8%
NICE	20,5	21,2	21,0	25,0	24,6	19,5%
ORLEANS-TOURS	19,0	21,3	20,5	23,9	23,4	16,2%
PARIS	24,0	22,5	22,7	27,8	26,5	22,5%
POITIERS	20,7	21,6	21,4	24,4	24,1	13,8%
REIMS	20,8	21,4	21,2	24,0	23,3	13,5%
RENNES	21,9	21,1	21,2	24,7	24,4	16,7%
ROUEN	19,7	21,3	20,8	24,8	23,8	19,0%
STRASBOURG	20,5	21,2	20,8	25,7	24,8	23,7%
TOULOUSE	19,5	23,2	22,3	25,6	25,3	15,2%
VERSAILLES	22,4	22,8	22,8	26,4	25,5	16,1%
France métro + DOM	21,3	22,2	21,9	25,0	24,3	14,3%

Source: Tableau de bord de l'éducation prioritaire - DGESCO

¹⁵² Nombre moyen d'élèves par division.

Annexe n° 16 : E/S¹⁵³ 2016 par académie

	REP+	REP	Total EP	Hors EP	Total	Ecart EP / HEP
AIX-MARSEILLE	19,6	20,7	20,1	23,9	22,7	18,7%
AMIENS	19,6	20,1	20,0	22,9	22,0	14,8%
BESANCON	18,9	20,1	19,8	22,7	22,1	14,7%
BORDEAUX	19,9	20,9	20,9	23,6	23,2	13,1%
CAEN	18,4	19,2	19,0	22,7	22,3	19,0%
CLERMONT-FERRAND	20,1	19,6	19,8	22,5	22,2	13,6%
CORSE	20,9	21,7	21,7	22,5	22,1	4,1%
CRETEIL	20,8	21,0	20,9	23,6	22,5	12,6%
DIJON	15,5	20,4	20,2	22,7	22,3	12,2%
GRENOBLE	19,7	20,8	20,7	23,4	23,0	13,1%
GUADELOUPE	21,7	21,3	21,3	22,6	22,2	5,9%
GUYANE	20,2		20,2	22,1	20,3	9,4%
LA REUNION	20,5	22,1	21,3	23,8	22,3	12,0%
LILLE	18,4	19,7	19,3	22,6	21,4	17,2%
LIMOGES	19,0	21,6	21,0	23,1	22,8	9,8%
LYON	20,2	21,3	20,8	23,5	22,9	13,0%
MARTINIQUE	20,3	20,8	20,6	22,0	21,3	6,9%
MAYOTTE	24,4	25,4	25,0		25,0	
MONTPELLIER	20,3	20,1	20,2	23,6	23,0	16,5%
NANCY-METZ	18,8	20,6	20,1	22,7	22,3	12,9%
NANTES	19,9	20,3	20,2	23,5	23,1	16,4%
NICE	18,1	19,7	19,0	23,0	22,5	20,7%
ORLEANS-TOURS	17,7	20,0	19,2	22,9	22,4	18,9%
PARIS	19,8	19,8	19,8	24,6	23,3	24,1%
POITIERS	19,0	20,2	19,9	22,6	22,3	13,6%
REIMS	19,9	20,0	19,9	22,9	22,1	14,8%
RENNES	29,0	19,7	20,4	23,3	23,1	14,5%
ROUEN	18,6	19,9	19,5	23,0	22,2	17,9%
STRASBOURG	19,3	20,2	19,7	23,5	22,8	19,7%
TOULOUSE	17,1	21,0	19,9	23,4	23,1	17,4%
VERSAILLES	20,7	21,2	21,1	24,6	23,7	16,8%
France métro + DOM	20,0	20,8	20,5	23,3	22,7	13,8%

Source: Tableau de bord de l'éducation prioritaire - DGESCO

Source : ministère de l'éducation nationale

¹⁵³ Nombre moyen d'élèves par structure pédagogique dont un enseignant à la charge pendant les heures de classe.

Annexe n° 17 : H/E¹⁵⁴ 2016 par académie

	REP+	REP	Total EP	Hors EP	Total	Ecart EP / HEP
AIX-MARSEILLE	1,49	1,32	1,40	1,14	1,21	22,6%
AMIENS	1,55	1,41	1,46	1,20	1,27	21,3%
BESANCON	1,46	1,37	1,39	1,20	1,23	16,1%
BORDEAUX	1,40	1,36	1,36	1,17	1,19	16,4%
CAEN	1,59	1,51	1,53	1,21	1,23	26,5%
CLERMONT-FERRAND	1,51	1,43	1,46	1,21	1,24	20,2%
CORSE	1,46	1,30	1,30	1,26	1,28	3,2%
CRETEIL	1,36	1,32	1,33	1,16	1,22	14,4%
DIJON	1,81	1,35	1,36	1,21	1,23	12,7%
GRENOBLE	1,49	1,34	1,36	1,16	1,19	16,5%
GUADELOUPE	1,35	1,33	1,33	1,29	1,30	2,9%
GUYANE	1,31		1,31	1,21	1,31	8,6%
LA REUNION	1,39	1,24	1,31	1,14	1,24	15,3%
LILLE	1,56	1,39	1,45	1,20	1,28	20,3%
LIMOGES	1,52	1,32	1,36	1,21	1,22	12,7%
LYON	1,42	1,29	1,35	1,15	1,19	16,9%
MARTINIQUE	1,43	1,38	1,40	1,25	1,32	12,2%
MAYOTTE	1,11	1,04	1,07		1,07	
MONTPELLIER	1,44	1,39	1,41	1,15	1,19	23,0%
NANCY-METZ	1,60	1,37	1,42	1,20	1,24	17,9%
NANTES	1,45	1,32	1,36	1,16	1,18	16,9%
NICE	1,65	1,39	1,49	1,16	1,20	28,1%
ORLEANS-TOURS	1,55	1,34	1,40	1,18	1,21	18,9%
PARIS	1,42	1,40	1,40	1,12	1,18	24,7%
POITIERS	1,55	1,34	1,39	1,20	1,22	16,1%
REIMS	1,47	1,40	1,42	1,20	1,25	18,6%
RENNES	1,45	1,42	1,42	1,17	1,19	21,4%
ROUEN	1,55	1,38	1,43	1,18	1,23	20,7%
STRASBOURG	1,44	1,37	1,41	1,18	1,21	19,5%
TOULOUSE	1,73	1,35	1,44	1,16	1,19	23,4%
VERSAILLES	1,42	1,32	1,34	1,12	1,17	19,6%
France métro + DOM	1,43	1,33	1,36	1,17	1,21	16,5%

Source: Tableau de bord de l'éducation prioritaire - DGESCO

¹⁵⁴ Nombre moyen d'heures d'enseignement.

Annexe n° 18 : les ETP dédiés au PDMQDC par académie à la rentrée 2015

Académie	ETP PDMQDC					Nb ETP/Ecole				
	REPPLUS	REP	Total EP	HEP	Total	REPPLUS	REP	Total EP	HEP	Total
AIX-MARSEILLE	71	19,5	90,5	16	106,5	0,65	0,22	0,46	0,02	0,1
AMIENS	32	27	59	27,5	86,5	0,54	0,21	0,31	0,02	0,06
BESANCON	9,5	15,5	25	7,5	32,5	1,06	0,67	0,78	0,01	0,04
BORDEAUX	19	38,25	57,25	51	108,3	1,73	0,2	0,29	0,03	0,06
CAEN	6	15,75	21,75	40,5	62,25	0,67	0,41	0,46	0,05	0,08
CLERMONT-FERRAND	10	0,5	10,5	12	22,5	0,56	0,02	0,26	0,01	0,02
CORSE	1,5	6	7,5	0,5	8	0,5	0,13	0,15	0	0,04
CRETEIL	55	32	87	16	103	0,41	0,12	0,21	0,02	0,07
DIJON	5	38,5	43,5	37	80,5	1,25	0,59	0,63	0,03	0,07
GRENOBLE	14	61	75	46,75	121,8	1	0,78	0,82	0,03	0,07
GUADELOUPE	12	3	15	4	19	1,33	0,07	0,27	0,03	0,11
GUYANE	37	18	55	0	55	0,47	0,58	0,5	-	0,48
LA REUNION	46	26	72	18	90	0,52	0,27	0,39	0,12	0,27
LILLE	66	60	126	36	162	0,4	0,23	0,3	0,02	0,08
LIMOGES	7,5	6	13,5	17,5	31	0,94	0,33	0,52	0,04	0,06
LYON	90	38	128	33,5	161,5	1,08	0,43	0,75	0,03	0,12
MARTINIQUE	65	11	76	12	88	1,51	0,23	0,84	0,16	0,53
MAYOTTE	37	42	79		79	0,82	0,59	0,68		0,68
MONTPELLIER	30	8	38	18	56	0,53	0,18	0,37	0,02	0,04
NANCY-METZ	18,5	17,5	36	13,25	49,25	0,77	0,22	0,35	0,01	0,03
NANTES	36,5	23,75	60,25	55,25	115,5	1,07	0,4	0,64	0,04	0,08
NICE	23	11	34	24	58	0,82	0,44	0,64	0,04	0,09
ORLEANS-TOURS	25,5	30,75	56,25	22,5	78,75	0,82	0,56	0,65	0,02	0,05
PARIS	4	20	24	0	24	0,27	0,19	0,2	-	0,07
POITIERS	15	16,5	31,5	38,5	70	0,94	0,61	0,73	0,04	0,06
REIMS	34	41,5	75,5	15	90,5	1,1	0,69	0,83	0,02	0,11
RENNES	2	24,25	26,25	5,25	31,5	1	0,37	0,39	0	0,03
ROUEN	22	22,5	44,5	15	59,5	0,59	0,31	0,4	0,01	0,05
STRASBOURG	19	2	21	5	26	0,54	0,11	0,39	0,01	0,03
TOULOUSE	21,5	11,5	33	13	46	1,19	0,19	0,43	0,01	0,03
VERSAILLES	77	134	211	19	230	0,89	0,57	0,65	0,01	0,13
National	911,5	821,3	1 733	619,5	2 352	0,7	0,33	0,45	0,02	0,07

Source : ministère de l'éducation nationale pour les ETP. ETP par école calculés par la Cour des Comptes

**Annexe n° 19 : enseignants affectés
dans les collèges à la rentrée 2015 :
proportion d'ancienneté dans le poste
d'au moins 5 ans**

Académie	EP	HEP	Ecart EP HEP
AIX-MARSEILLE	42,20%	57,20%	-14,9
AMIENS	50,30%	58,80%	-8,5
BESANCON	48,00%	59,90%	-11,9
BORDEAUX	45,40%	53,50%	-8,1
CAEN	46,00%	58,40%	-12,4
CLERMONT-FERRAND	53,70%	55,80%	-2
CORSE	54,00%	50,50%	3,5
CRETEIL	32,00%	47,00%	-15
DIJON	51,30%	53,20%	-1,9
GRENOBLE	40,00%	54,30%	-14,2
GUADELOUPE	35,40%	39,90%	-4,5
GUYANE	16,30%	27,10%	-10,8
LA REUNION	44,80%	55,00%	-10,1
LILLE	49,60%	58,10%	-8,5
LIMOGES	50,00%	58,20%	-8,2
LYON	37,90%	53,20%	-15,4
MARTINIQUE	40,50%	48,10%	-7,5
MAYOTTE	0,80%		
MONTPELLIER	41,90%	57,30%	-15,3
NANCY-METZ	49,70%	59,20%	-9,5
NANTES	43,30%	52,30%	-8,9
NICE	43,60%	55,70%	-12,1
ORLEANS-TOURS	44,30%	56,40%	-12,1
PARIS	35,00%	45,20%	-10,2
POITIERS	50,00%	53,30%	-3,3
REIMS	55,50%	62,00%	-6,5
RENNES	42,20%	50,00%	-7,8
ROUEN	48,90%	63,00%	-14,1
STRASBOURG	44,70%	58,30%	-13,6
TOULOUSE	35,20%	55,10%	-19,9
VERSAILLES	32,90%	49,10%	-16,2
NATIONAL	39,90%	54,40%	-14,5

Source : ministère de l'éducation nationale

**Annexe n° 20 : enseignants affectés
dans les collèges à la rentrée 2015 :
proportion des moins de 35 ans par académie**

Académie	REPPLUS	REP	Total EP	HEP
AIX-MARSEILLE	36,30%	24,70%	31,00%	16,20%
AMIENS	36,70%	44,30%	41,70%	32,90%
BESANCON	33,80%	27,60%	29,30%	20,00%
BORDEAUX	25,40%	22,90%	23,10%	16,20%
CAEN	22,70%	26,10%	25,30%	20,40%
CLERMONT-FERRAND	19,50%	19,60%	19,60%	20,50%
CORSE	8,70%	12,90%	12,70%	19,50%
CRETEIL	57,60%	54,50%	55,40%	39,10%
DIJON	33,30%	30,60%	30,70%	26,30%
GRENOBLE	27,90%	33,30%	32,70%	20,30%
GUADELOUPE	26,00%	21,90%	22,70%	18,40%
GUYANE	38,90%	25,20%	34,40%	22,80%
LA REUNION	25,90%	24,40%	25,20%	15,40%
LILLE	38,30%	35,70%	36,70%	24,10%
LIMOGES	25,40%	18,70%	20,40%	22,00%
LYON	40,50%	35,50%	37,90%	21,80%
MARTINIQUE	20,50%	19,00%	19,60%	17,80%
MAYOTTE	43,90%	36,60%	39,80%	
MONTPELLIER	27,70%	21,10%	24,60%	14,90%
NANCY-METZ	27,10%	24,10%	24,80%	19,20%
NANTES	34,30%	25,60%	28,70%	20,00%
NICE	25,40%	27,00%	26,30%	19,00%
ORLEANS-TOURS	40,80%	37,70%	38,70%	27,50%
PARIS	35,10%	27,40%	28,30%	17,60%
POITIERS	23,40%	23,00%	23,10%	20,40%
REIMS	25,10%	30,70%	28,80%	26,80%
RENNES	21,10%	17,10%	17,40%	15,90%
ROUEN	39,90%	31,30%	34,00%	23,10%
STRASBOURG	34,40%	29,30%	32,20%	20,00%
TOULOUSE	37,40%	30,70%	32,60%	18,10%
VERSAILLES	55,30%	56,00%	55,80%	34,10%
National	37,90%	35,50%	36,30%	22,70%

Source : ministère de l'éducation nationale

**Annexe n° 21 : enseignants affectés
dans les collèges à la rentrée 2015 :
proportion des non titulaires**

Académie	REPPLUS	REP	Total EP	HEP
AIX-MARSEILLE	9,40%	5,30%	7,60%	3,40%
AMIENS	4,00%	4,10%	4,10%	2,40%
BESANCON	2,30%	2,20%	2,20%	2,60%
BORDEAUX	4,90%	7,20%	7,00%	5,00%
CAEN	3,80%	2,60%	2,90%	2,60%
CLERMONT-FERRAND	2,80%	4,90%	4,00%	4,30%
CORSE	5,90%	11,40%	11,20%	11,60%
CRETEIL	14,20%	10,90%	11,90%	6,20%
DIJON	2,00%	2,90%	2,90%	2,80%
GRENOBLE	4,70%	4,40%	4,40%	3,10%
GUADELOUPE	15,10%	8,10%	9,40%	7,80%
GUYANE	44,60%	25,70%	38,60%	12,50%
LA REUNION	6,40%	7,10%	6,80%	4,20%
LILLE	6,00%	4,00%	4,70%	3,30%
LIMOGES	2,90%	1,60%	1,90%	1,70%
LYON	8,60%	5,10%	6,80%	3,10%
MARTINIQUE	14,80%	10,40%	12,10%	5,90%
MAYOTTE	46,70%	41,00%	43,50%	
MONTPELLIER	6,80%	5,10%	5,90%	2,60%
NANCY-METZ	6,60%	5,80%	6,00%	4,30%
NANTES	8,80%	6,50%	7,30%	5,10%
NICE	9,90%	4,70%	7,00%	4,00%
ORLEANS-TOURS	8,30%	5,30%	6,30%	3,10%
PARIS	12,90%	7,80%	8,50%	3,50%
POITIERS	5,00%	4,80%	4,90%	3,50%
REIMS	3,30%	3,40%	3,40%	2,70%
RENNES	2,90%	5,50%	5,30%	4,10%
ROUEN	4,30%	2,60%	3,10%	2,30%
STRASBOURG	7,20%	5,30%	6,50%	3,00%
TOULOUSE	7,70%	2,90%	4,30%	2,40%
VERSAILLES	13,60%	9,10%	10,30%	4,50%
Total général	12,50%	7,80%	9,40%	3,80%

Source : ministère de l'éducation nationale

Annexe n° 22 : le calcul du coût spécifique de l'éducation prioritaire par le ministère

Le ministère calcule le « coût spécifique » (ou surcoût) de l'éducation prioritaire par programme budgétaire. Sont concernés les programmes 140 (enseignement scolaire public du premier degré), 141 (enseignement scolaire public du second degré) et 230 (vie de l'élève). Le programme 214 (soutien de la politique de l'éducation nationale) est exclu du périmètre, ce qui signifie que les surcoûts liés aux moyens dédiés notamment au pilotage académique et/ou départemental de l'éducation prioritaire ne sont pas évalués.

Pour chacun des trois programmes pris en compte un surcoût est calculé au niveau national¹⁵⁵ et par académie. Par ailleurs, le tableau de bord distingue le coût spécifique de l'éducation prioritaire renforcée et celui de l'éducation prioritaire « simple ». Pour chacune de ces catégories d'établissements un surcoût global est calculé, ainsi qu'un surcoût par élève. Le surcoût est limité à la rémunération des personnels, qui représente l'essentiel des crédits des programmes. Les moyens supplémentaires accordés à l'éducation prioritaire en termes de crédits pédagogiques ou de formation des personnels ne sont, par exemple, pas intégrés¹⁵⁶.

Pour ce qui concerne le programme 140, l'estimation du surcoût sur une année scolaire N/N+1 est estimée en additionnant le coût du sur-encadrement enseignant sur l'année scolaire et le coût des indemnités spécifiques à l'éducation prioritaire sur l'année civile N. Depuis l'édition relative à l'année scolaire 2011-2012, le tableau de bord se borne cependant à mentionner le surcoût global sans détailler le coût de ces deux leviers de l'éducation prioritaire.

Le ministère définit le coût du sur-encadrement enseignant comme le produit du nombre d'ETP supplémentaires dans les écoles de l'EP par le coût moyen d'un professeur des écoles¹⁵⁷. L'utilisation d'un coût moyen national est discutable car elle gomme les différences de rémunération inhérentes à l'ancienneté des enseignants alors que les académies peu attractives et l'éducation prioritaire concentrent des enseignants moins

¹⁵⁵ Métropole + DOM hors Mayotte.

¹⁵⁶ Un surcoût pour les crédits pédagogiques était mentionné dans le tableau de bord jusqu'au l'édition 2010-2011. Cette année-là le ministère estimait ce surcoût à un peu plus de 5,1 M€.

¹⁵⁷ Le coût d'emploi moyen national est estimé dans le projet de loi de finances.

expérimentés et donc d'une ancienneté moindre. Le coût moyen retenu tend ainsi à une surestimation du surcoût (la rémunération brute, hors indemnités spécifiques éducation prioritaire, étant inférieure dans les écoles de l'éducation prioritaire, comme évoqué *supra*).

Pour être plus réaliste, le calcul du sur-encadrement devrait se fonder sur un coût moyen académique¹⁵⁸ constaté dans les écoles de l'éducation prioritaire (hors indemnités spécifiques à l'éducation prioritaire, déjà évaluées par ailleurs). Le ministère n'est toutefois pas en mesure d'affiner le coût moyen qu'il utilise en raison des limites de son système d'information qui ne lui permet pas de faire remonter aisément et de consolider les données locales de rémunération des enseignants du premier degré.

Le coût moyen retenu par le ministère est donc surestimé ainsi que le surcoût global.

Jusqu'en 2013-2014, la méthode utilisée pour évaluer le surcoût de l'éducation prioritaire dans les programmes 141 et 230 était similaire à celle appliquée au programme 140.

L'année scolaire 2014-2015 marque une rupture méthodologique. Le déploiement de l'outil MS-EPLE permet en effet de retracer la masse salariale des personnels de chaque EPLE public du territoire national. Le ministère est donc en mesure, par agrégations successives, de consolider les données réelles de rémunération au niveau académique, puis national, et en fonction du label d'appartenance éducation prioritaire des établissements.

La méthode retenue se fonde désormais sur le différentiel de la masse salariale par élève. Le produit de ce différentiel et du nombre d'élèves scolarisés en éducation prioritaire¹⁵⁹ permet d'obtenir, selon le ministère, le surcoût relatif à la masse salariale des enseignants (P141), des personnels de direction (P141) et des CPE (P230). S'agissant des assistants d'éducation rémunérés sur des crédits HT2 du programme 230 (donc non couverts par l'outil MS-EPLE), la méthode n'évolue pas : le surcoût correspond au produit des ETP supplémentaires et du coût d'emploi moyen national (ce qui n'est pas problématique pour les AED, dont la rémunération est homogène sur le territoire national).

¹⁵⁸ Ce coût étant notamment beaucoup plus élevé dans les DOM.

¹⁵⁹ Masse salariale par élève sur l'année scolaire N/N+1 : masse salariale sur l'année civile N divisée par le nombre d'élèves à la rentrée N.

Si elle se base sur des données réelles, la nouvelle méthode présente l'inconvénient de confondre deux notions distinctes : la différence de coût par élève et le surcoût par élève. Le surcoût correspond aux dépenses supplémentaires directement liées à la politique publique de l'éducation prioritaire (indemnités spécifiques éducation prioritaire et sur-encadrement) rapportées au nombre d'élèves scolarisés dans les établissements labellisés REP ou REP+.

Du fait de ces dépenses supplémentaires (ou surcoût), le coût d'un élève de l'éducation prioritaire est supérieur à celui d'un élève hors de l'éducation prioritaire. En revanche, si on les neutralise, le coût d'un élève hors de l'éducation prioritaire est plus élevé. Cette situation résulte de facteurs exogènes à la politique publique de l'éducation prioritaire : l'ancienneté des personnels, supérieure dans les collèges qui ne relèvent pas de l'éducation prioritaire, et le poids plus important des agents contractuels dans les collèges REP et REP+¹⁶⁰.

La différence de coût final à l'avantage de l'élève de l'éducation prioritaire correspond au surcoût généré par la politique publique à son profit, déduction faite de l'écart de coût initial à l'avantage de l'élève hors de l'éducation prioritaire¹⁶¹.

Cette différence de masse salariale par élève, sur laquelle le ministère se fonde pour calculer le coût spécifique à l'éducation prioritaire, est donc, en réalité, inférieure au surcoût de masse salariale par élève.

¹⁶⁰ De ces faits exogènes, la rémunération des personnels affectés en éducation prioritaire (hors indemnités spécifiques éducation prioritaire) est inférieure à celle des personnels exerçant hors de l'éducation prioritaire.

¹⁶¹ Exemple fictif : le sur-encadrement dont bénéficient les collèges REP+ et les primes spécifiques versés aux agents qui y sont affectés coûtent 2 200 € par élève. Ces dépenses supplémentaires, propres à la politique publique de l'éducation prioritaire, correspondent au surcoût. Au total, la masse salariale par élève scolarisé dans un collège REP+ coûte 7 800 €, dont 2 200 € de surcoût. Hors surcoût, la dépense par collégien REP+ s'élève donc à 5 600 € (7 800 € – 2 200 €). Par ailleurs, la masse salariale par élève hors de l'éducation prioritaire se monte à 5 800 €. La différence de masse salariale par élève à l'avantage de l'élève REP+ est donc de 2 000 € (7 800 € en REP+ contre 5 800 € hors de l'éducation prioritaire), montant inférieur au surcoût dont il bénéficie : 2 200 €. L'écart est de 200 €, soit le surcoût (2 200 €), déduction faite de la différence initiale de coût à l'avantage de l'élève HEP (200 €, soit 5 800 € - 5 600 €).

S'agissant de la masse salariale des enseignants du programme 141, la minoration du coût de la politique publique qui découle de la méthode retenue par le ministère est estimée à 123 M€ par la Cour¹⁶².

Enfin, le calcul du surcoût de l'éducation prioritaire dans les programmes 141 et 230 n'est pas exhaustif quant aux catégories de personnels prises en compte. Les personnels administratifs et techniques (P141) et les infirmières (P230), notamment, sont ignorés, alors qu'ils perçoivent les indemnités spécifiques éducation prioritaire et qu'ils font partie des personnels supplémentaires alloués aux collèges de l'éducation prioritaire.

Évolution du coût spécifique éducation prioritaire par élève calculé par la DGESCO (en euros)

Programme	Appartenance EP	2010-2011	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Evolution 2010-2011 / 2015-2016
P140	RAR/ECLAIR/REP+	486	558	600	710	46%
	RSS/REP	412	431	432	466	13%
	Total EP	433	475	490	558	29%
P141	RAR/ECLAIR/REP+	1 065	1 303	1 246	1 349	27%
	RSS/REP	604	596	553	533	-12%
	Total EP	710	794	747	784	10%
P230	RAR/ECLAIR/REP+	408	351	348	304	-25%
	RSS/REP	180	150	139	146	-19%
	Total EP	232	206	198	195	-16%
TOTAL	RAR/ECLAIR/REP+	770	881	880	969	26%
	RSS/REP	541	540	523	538	-1%
	Total EP	601	650	640	691	15%

Source : ministère de l'éducation nationale (tableau de bord de l'EP)

¹⁶²La minoration peut être reconstituée avec la formule suivante : effectifs en éducation prioritaire (déduction faite des ETP supplémentaires dont l'éducation prioritaire bénéficie) multiplié par l'écart du coût moyen annuel (hors primes spécifiques éducation prioritaire) entre les agents HEP et les agents en éducation prioritaire.

**Annexe n° 23 : estimation du surcoût
de l'éducation prioritaire pour l'année 2015-2016
(en K€)**

	Label	Coût sur encadrement	Primes EP	HSE AE	HT2	Total surcoût
Masse salariale école	REP+	242 873	58 269	4 347	-	305 488
	REP	283 142	62 612	4 668	-	350 422
	Total EP	526 015	120 881	9 015	-	655 910
Enseignants 2e degré	REP+	207 233	28 954	4 967	-	241 155
	REP	206 019	40 065	7 759	-	253 843
	Total EP	413 252	69 020	12 726	-	494 997
Personnels de direction	REP+	25 968	1 568	-	-	27 536
	REP	33 592	2 269	-	-	35 861
	Total EP	59 560	3 837	-	-	63 397
CPE	REP+	17 279	1 331	-	-	18 610
	REP	17 313	1 610	-	-	18 923
	Total EP	34 592	2 941	-	-	37 532
AED	REP+	31 805	-	-	-	31 805
	REP	36 725	-	-	-	36 725
	Total EP	68 530	-	-	-	68 530
Personnels infirmiers	REP+	12 746	1 071	-	-	13 816
	REP	11 869	1 332	-	-	13 201
	Total EP	24 614	2 403	-	-	27 017
Personnels administratifs et techniques	REP+	9 934	2 507	-	-	12 441
	REP	10 868	3 786	-	-	14 654
	Total EP	20 802	6 292	-	-	27 094
Total Masse salariale collèges	REP+	304 964	35 431	4 967	-	345 362
	REP	316 385	49 062	7 759	-	373 206
	Total EP	621 349	84 493	12 726	-	718 568
Total masse salariale 1er et 2nd degré	REP+	547 837	93 699	9 314	-	650 850
	REP	599 527	111 674	12 427	-	723 628
	Total EP	1 147 364	205 374	21 741	-	1 374 478
Crédits pédagogiques et fonds sociaux (collèges)	REP+	-	-	-	1 291	1 291
	REP	-	-	-	1 574	1 574
	Total EP	-	-	-	2 865	2 865
Dispositifs D COL	Total EP	-	-	-	1 000	1 000
Formation des enseignants	Total EP	-	-	-	7 000	7 000
Ecoles ouvertes	Total EP	-	-	-	16 000	16 000
Total GLOBAL	REP+	547 837	93 699	9 314	-	652 141
	REP	599 527	111 674	12 427	-	725 203
	Non ventilé	-	-	-	-	24 000
	Total EP	1 147 364	205 374	21 741	26 865	1 401 343

Source : Cour des comptes

**Annexe n° 24 : notes moyennes au brevet
(à l'écrit en français et en mathématiques
et notes générales) entre 2012 et 2017**

Notes de français				Écart REP + / HEP en %	Notes de français				Écart REP / HEP en %
Année	REP +	HEP			Année	REP	HEP		
2012	8,93	11,16		19,96	2012	9,96	11,16		10,81
2013	8,67	10,84		20,03	2013	9,69	10,84		10,55
2014	9,20	11,17		17,64	2014	10,20	11,17		8,67
2015	8,13	10,23		20,51	2015	8,98	10,23		12,18
2016	9,20	11,37		19,07	2016	9,99	11,37		12,17
2017	8,14	10,32		21,09	2017	8,90	10,32		13,70

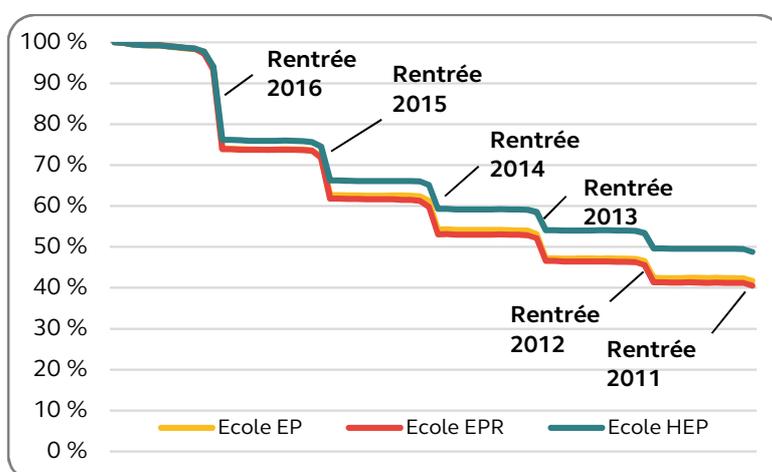
Notes de mathématiques				Écart REP + / HEP en %	Notes de mathématiques				Écart REP / HEP en %
Année	REP +	HEP			Année	REP	HEP		
2012	6,96	9,78		28,81	2012	8,08	9,78		17,35
2013	6,75	9,84		31,42	2013	7,96	9,84		19,10
2014	6,01	8,56		29,83	2014	7,01	8,56		18,18
2015	8,02	11,74		31,69	2015	9,34	11,74		20,50
2016	6,94	10,02		30,72	2016	7,85	10,02		21,59
2017	5,93	9,22		35,66	2017	6,98	9,22		24,31

Notes de moyenne générale				Écart REP + / HEP en %	Notes de moyenne générale				Écart REP / HEP en %
Année	REP +	HEP			Année	REP	HEP		
2012	10,67	12,24		12,85	2012	11,27	12,24		7,9
2013	10,49	12,1		13,35	2013	11,08	12,1		8,43
2014	10,48	12,09		13,25	2014	11,11	12,09		8,07
2015	10,64	12,45		14,53	2015	11,27	12,45		9,46
2016	10,8	12,47		13,38	2016	11,33	12,47		9,09
2017	12,03	13,65		11,83	2017	12,52	13,65		8,28

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

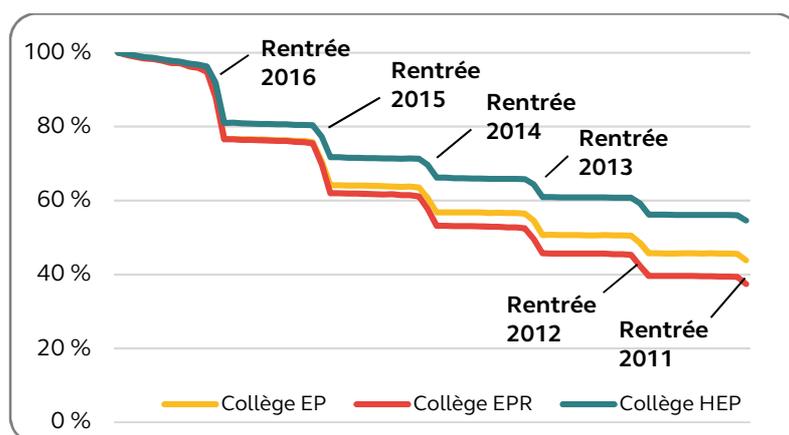
Annexe n° 25 : analyse de l'efficacité des primes sur la stabilité des enseignants en éducation prioritaire

Stabilité de l'équipe enseignante des écoles pour l'effectif présent en août 2017, par catégorie d'établissement



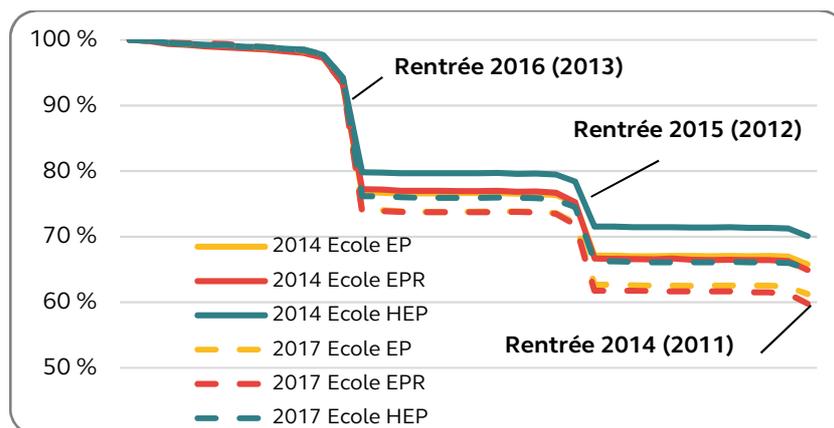
Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Stabilité de l'équipe enseignante des collèges pour l'effectif présent en août 2017, par catégorie d'établissement



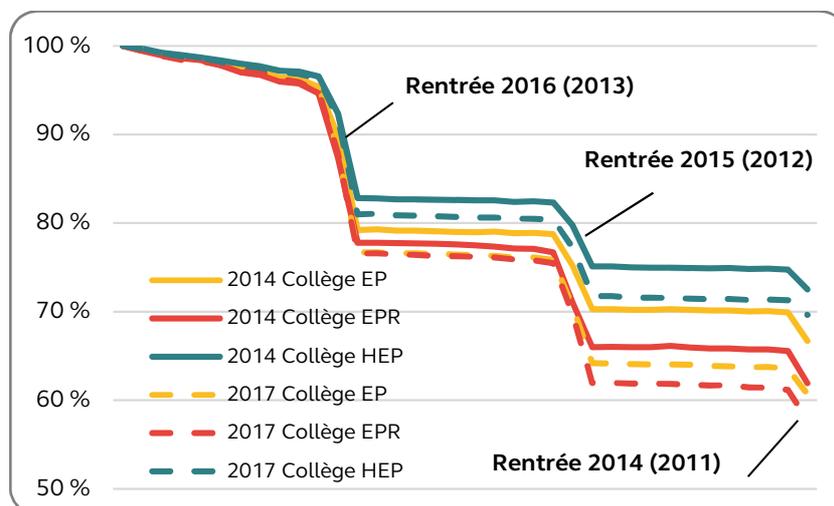
Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Stabilité de l'équipe enseignante des écoles pour l'effectif présent en août 2017 comparée à l'équipe enseignante présente en août 2014, par catégorie d'établissement



Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Stabilité de l'équipe enseignante des collèges pour l'effectif présent en août 2017 comparée à l'équipe enseignante présente en août 2014, par catégorie d'établissement



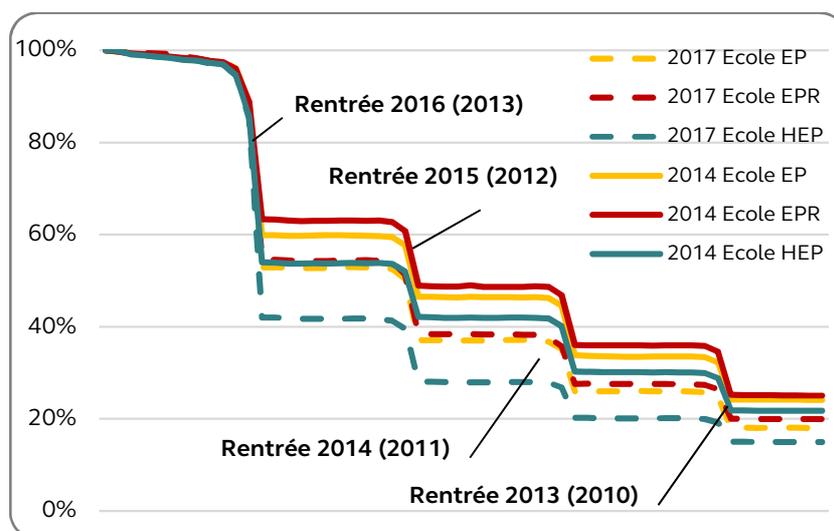
Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Différence entre la stabilité à trois ans des équipes enseignantes des établissements éducation prioritaire et éducation prioritaire renforcée, relativement aux établissements hors éducation prioritaire, pour les cohortes¹⁶³ 2014 et 2017

		2014	2017
Collège	EP	- 4,8 %	- 7,6 %
	EPR	- 9,1 %	- 9,8 %
École	EP	- 4,4 %	- 3,6 %
	EPR	- 4,9 %	- 4,5 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Stabilité des enseignants de moins de 35 ans en fin de période présents en août 2017 comparée à celle des enseignants présents en août 2014, par catégorie d'école



Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

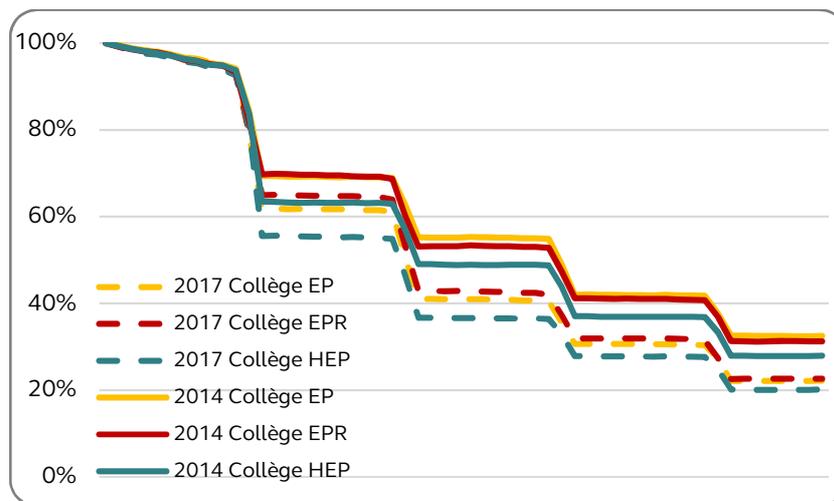
¹⁶³ Ensemble des individus qui ont vécu un événement semblable au cours d'une période de temps.

Différence entre la stabilité des enseignants de moins de 35 ans en fin de période, pour les écoles éducation prioritaire et éducation prioritaire renforcée, relativement aux établissements hors éducation prioritaire, pour les cohortes 2014 et 2017

		2014	2017
Après 1 an	EP	5,9 %	10,9 %
	EPR	9,3 %	12,6 %
Après 2 ans	EP	4,4 %	9,0 %
	EPR	6,8 %	10,4 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Stabilité des enseignants de moins de 35 ans en fin de période présents en août 2017 comparée à celle des enseignants présents en août 2014, par catégorie de collègue



Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Différence entre la stabilité des enseignants de moins de 35 ans en fin de période, pour les collèges éducation prioritaire et éducation prioritaire renforcée, relativement aux établissements hors éducation prioritaire, pour les cohortes 2014 et 2017

		2014	2017
Après 1 an	EP	5,9 %	6,3 %
	EPR	6,3 %	9,4 %
Après 2 ans	EP	6,2 %	4,3 %
	EPR	4,1 %	6,1 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de paye de la DGFIP et la base établissement

Annexe n° 26 : le processus d'allocation des moyens aux écoles et aux collèges

Dans le premier degré, la procédure d'affectation des moyens vers les académies a été modifiée à la rentrée 2015. Elle repose sur la prise en compte de l'évolution démographique anticipée pour la rentrée N+1, à partir du constat de rentrée établi en octobre de l'année N, et de l'utilisation de ratios cibles d'encadrement exprimés en professeur par élève (P/E). Ces ratios sont modulés en fonction de caractéristiques identifiées au niveau communal : un critère social (le revenu fiscal moyen par unité de consommation) et un critère territorial (la classification des zones urbaines de l'INSEE). Ces modalités de calculs permettent de définir des valeurs cibles de dotations académiques qui permettent de procéder à des rééquilibrages, en intégrant les mesures de rentrées adoptées en loi de finances initiale (créations ou suppressions de postes), et les contraintes spécifiques de gestion des ressources humaines qui peuvent freiner la réalisation de certains ajustements rendus nécessaires par les évolutions démographiques.

Au niveau local, les moyens sont ensuite répartis par les recteurs aux DASEN en fonction de modèles d'allocation définis localement, dans chaque académie mais qui reposent tous sur le ratio d'encadrement P/E et intègrent, de manière plus ou moins intensive, des modalités de pondération permettant de tenir compte des effets de structures, des différences de caractéristiques territoriales ou sociales. Ils sont ensuite répartis par les DASEN, qui connaissent les réalités de terrain, en fonction des orientations définies par le recteur.

Dans le second degré, la procédure d'allocation est restée inchangée. Elle repose sur les anticipations d'évolution de la démographie scolaire à la rentrée N+1 à partir du constat de rentrée de l'année N et de l'application de ratios d'encadrement cibles en heures par élèves (H/E) différents en fonction du type d'établissement (collèges, LEGT, LP ...). Ces ratios cibles sont pondérés en fonction des caractéristiques spécifiques de ces établissements (pour les collèges, le modèle distingue trois catégories : ruraux, en éducation prioritaire, autres). La méthode permet de mesurer des écarts entre des valeurs cibles théoriques et la situation réelle des académies et d'envisager des mesures d'ajustements, qui intègrent la prise en compte des moyens nouveaux ou supprimés par la loi de finances initiale, ainsi que les contraintes de gestion des ressources humaines. Localement, ce processus laisse au recteur le choix de répartir directement au niveau de l'académie les dotations en heures à tous les collèges, ou de les ventiler d'abord entre les IA-DASEN.

Pour le calcul des dotations aux établissements, les académies utilisent désormais systématiquement, depuis la réforme des collèges, la méthode dite « à la structure », qui consiste à définir le volume horaire en fonction du nombre de classes par l'établissement. La prise en compte des caractéristiques de l'établissement intervient dès lors à deux niveaux. D'une part, les seuils de création de classe sont plus faibles en éducation prioritaire (pour 500 élèves, si le seuil de création est par exemple de 23 en éducation prioritaire renforcée et de 27 hors éducation prioritaire, 22 classes seront ouvertes en REP+ et seulement 19 hors éducation prioritaire, et la DHG sera allouée sur cette base). D'autre part, les académies allouent des enveloppes d'heures complémentaires aux établissements de l'éducation prioritaire.

Annexe n° 27 : proposition d'un classement des collèges selon leur catégorie sociale et scolaire en 2016

1^{ère} hypothèse : basée sur un classement des établissements en neuf catégories

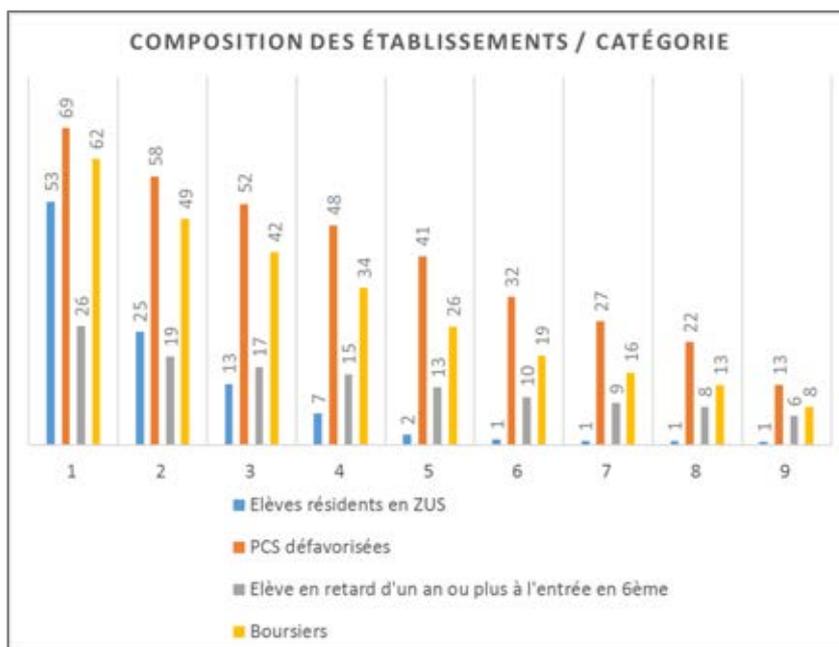
Composition sociale et scolaire des collèges de l'enseignement public¹⁶⁴

Indice = i	Nombre de collèges	Catégories	Élèves résidents en ZUS (en %)	PCS défavorisées (en %)	Élève en retard d'un an ou plus à l'entrée en 6 ^{ème} (en %)	Boursiers (en %)	Moyenne français	Moyenne dictée	Moyenne rédaction	Moyenne maths
$i < -1,77$	350	1	52,87	68,85	25,91	62,16	18,11	10,85	7,28	13,68
$-1,77 < i < -1,07$	350	2	24,64	58,23	19,18	49,19	19,93	12,16	7,79	15,50
$-1,07 < i < -0,66$	350	3	13,30	52,39	16,91	41,94	20,53	12,62	7,93	16,36
$-0,66 < i < -0,21$	700	4	6,90	47,72	15,39	34,17	21,25	13,18	8,08	17,69
$-0,21 < i < 0,49$	1 741	5	2,37	41,05	12,53	25,79	22,10	13,85	8,27	19,34
$0,49 < i < 0,79$	700	6	1,32	32,29	10,48	19,43	22,74	14,35	8,41	20,37
$0,79 < i < 0,99$	350	7	0,95	26,97	9,11	15,78	23,24	14,70	8,56	21,06
$0,99 < i < 1,26$	350	8	1,01	22,43	8,36	13,05	23,60	14,97	8,64	21,46
$i > 1,26$	350	9	0,81	13,01	6,34	8,39	24,78	15,86	8,94	23,15

Source : Cour des comptes, à partir des données 2016 sur la composition sociale des établissements et des notes du diplôme national du brevet – session 2016.

¹⁶⁴ Les données des collèges de l'enseignement privé sous contrat ne sont pas disponibles.

Présentation du classement des établissements en fonction de leur composition sociale



Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Moyenne des catégories intermédiaires (4, 5 et 6) comparée à la moyenne totale des collèges de l'enseignement public

	Elèves résidents en ZUS (en %)	PCS défavorisées (en %)	Elève en retard d'un an ou plus à l'entrée en 6ème (en %)	Boursiers (en %)	Moyenne français	Moyenne dictée	Moyenne rédaction	Moyenne maths
Moyenne des 3 catégories intermédiaires (60%) :	3,15	40,58	12,71	26,24	22,06	13,81	8,26	19,20
Moyenne totale :	8,14	40,5	13,35	28,46	21,91	13,7	8,23	18,93

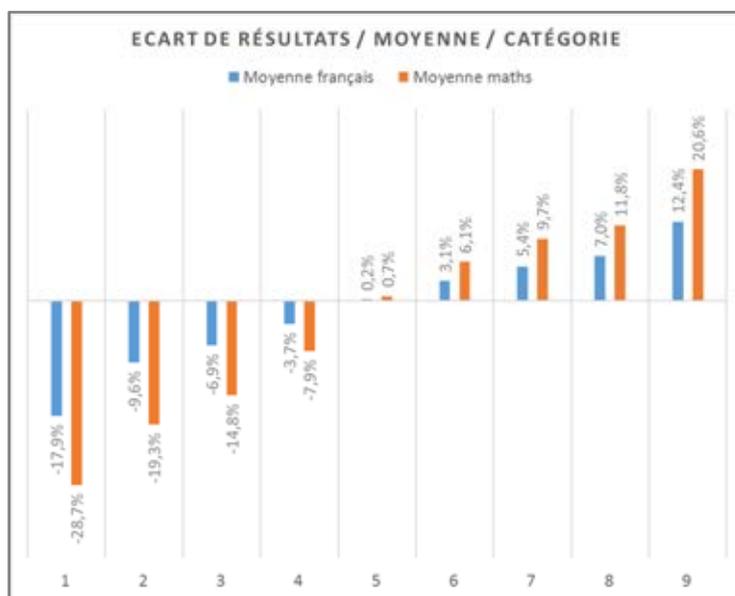
Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Écart entre les résultats des établissements par catégorie et les résultats des établissements des catégories intermédiaires (4, 5 et 6)

Indice	Nb de collèves en % du total	Caté- gories	Rapport / moyenne des trois catégories intermédiaires, par strate				Ecart en % / moyenne des trois catégories intermédiaires, par strate			
			Résidents en ZUS	PCS défav.	Retard	Boursiers	Français	Dictée	Rédaction	Maths
Indice < -1,77	6,7%	1	16,8	1,7	2,0	2,4	-17,9%	-21,5%	-11,8%	-28,7%
-1,77 < Indice < -1,07	6,7%	2	7,8	1,4	1,5	1,9	-9,6%	-11,9%	-5,7%	-19,3%
-1,07 < Indice < -0,66	6,7%	3	4,2	1,3	1,3	1,6	-6,9%	-8,6%	-4,0%	-14,8%
-0,66 < Indice < -0,21	13,4%	4	2,2	1,2	1,2	1,3	-3,7%	-4,6%	-2,1%	-7,9%
-0,21 < Indice < 0,49	33,2%	5	0,8	1,0	1,0	1,0	0,2%	0,3%	0,1%	0,7%
0,49 < Indice < 0,79	13,4%	6	0,4	0,8	0,8	0,7	3,1%	3,9%	1,8%	6,1%
0,79 < Indice < 0,99	6,7%	7	0,3	0,7	0,7	0,6	5,4%	6,4%	3,7%	9,7%
0,99 < Indice < 1,26	6,7%	8	0,3	0,6	0,7	0,5	7,0%	8,4%	4,7%	11,8%
Indice > 1,26	6,7%	9	0,3	0,3	0,5	0,3	12,4%	14,8%	8,3%	20,6%

Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Présentation du classement des établissements en fonction de l'écart des notes de français et de mathématiques par rapport à la moyenne des résultats des établissements des catégories intermédiaires (4, 5 et 6)



Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

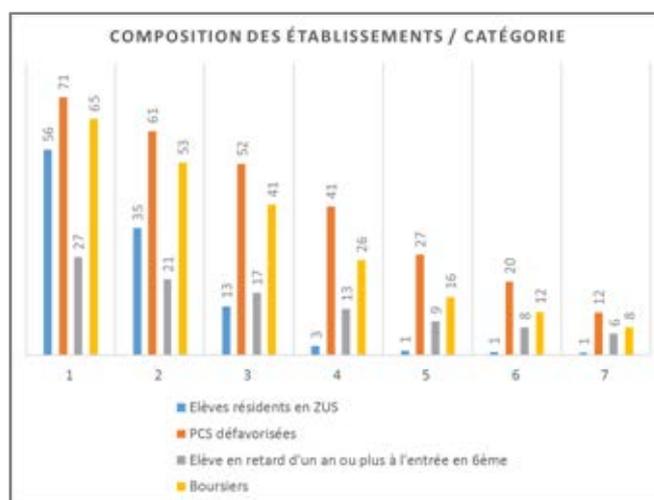
2nde hypothèse : basée sur un classement des établissements en 7 catégories

Composition sociale et scolaire des collèges de l'enseignement public¹⁶⁵

Indice	Nb de collèges	Catégories	Elèves résidents en ZUS (en %)	PCS défavorisées (en %)	Elève en retard d'un an ou plus à l'entrée en 6 ^{ème} (en %)	Boursiers (en %)	Moyenne français	Moyenne dictée	Moyenne rédaction	Moyenne maths
Indice < -2,05	262	1	56,25	70,59	26,87	64,60	17,87	10,68	7,21	13,42
-2,05 < Indice < -1,40	262	2	34,85	61,37	20,83	52,72	19,29	11,69	7,63	14,88
-1,40 < Indice < -0,47	786	3	13,48	52,39	17,03	41,18	20,58	12,67	7,92	16,53
-0,47 < Indice < 0,67	2620	4	2,61	40,68	12,67	26,12	22,09	13,84	8,27	19,25
0,67 < Indice < 1,11	786	5	1,19	27,48	9,34	16,00	23,15	14,63	8,53	20,93
1,11 < Indice < 1,35	262	6	0,97	20,23	7,72	11,92	23,92	15,23	8,71	21,89
Indice > 1,35	263	7	0,78	11,68	5,98	7,65	24,98	15,99	9,00	23,38

Source : Cour des comptes, à partir des données 2016 sur la composition sociale des établissements et des notes du diplôme national du brevet – session 2016

Présentation du classement des établissements en fonction de leur composition sociale



Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

¹⁶⁵Les données des collèges de l'enseignement privé sous contrat ne sont pas disponibles.

Moyenne des catégories intermédiaires (3, 4 et 5) comparée à la moyenne globale des collèges de l'enseignement public

	Elèves résidents en ZUS (en %)	PCS défavorisées (en %)	Elève en retard d'un an ou plus à l'entrée en 6ème (en %)	Boursiers (en %)	Moyenne français	Moyenne dictée	Moyenne rédaction	Moyenne maths
Moyenne des 3 catégories intermédiaires (80%)	4,38	40,40	12,86	27,05	22,00	13,77	8,25	19,06
Moyenne totale	8,14	40,5	13,35	28,46	21,91	13,7	8,23	18,93

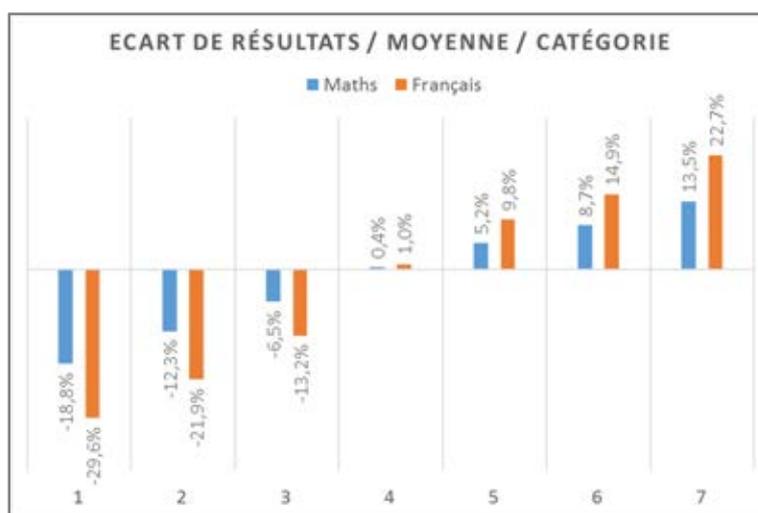
Source: Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Écart entre les résultats des établissements par catégorie et les résultats des établissements des catégories intermédiaires (3, 4 et 5)

Indice	Nb de collèges en % du total	Catégories	Rapport / moyenne des trois catégories intermédiaires, par strate				Ecart en % / moyenne des trois catégories intermédiaires, par strate			
			Résident sen ZUS	PCS défav.	Retard	Boursiers	Français	Dictée	Rédaction	Maths
Indice < -2,05	5,0%	0,01	12,8	1,7	2,1	2,4	-18,8%	-22,4%	-12,6%	-29,6%
-2,05 < Indice < -1,40	5,0%	0,02	7,9	1,5	1,6	1,9	-12,3%	-15,1%	-7,6%	-21,9%
-1,40 < Indice < -0,47	15,0%	0,03	3,1	1,3	1,3	1,5	-6,5%	-7,9%	-4,0%	-13,2%
-0,47 < Indice < 0,67	50,0%	0,04	0,6	1,0	1,0	1,0	0,4%	0,5%	0,2%	1,0%
0,67 < Indice < 1,11	15,0%	0,05	0,3	0,7	0,7	0,6	5,2%	6,3%	3,4%	9,8%
1,11 < Indice < 1,35	5,0%	0,06	0,2	0,5	0,6	0,4	8,7%	10,6%	5,6%	14,9%
Indice > 1,35	5,0%	0,07	0,2	0,3	0,5	0,3	13,5%	16,1%	9,1%	22,7%

Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Présentation du classement des établissements en fonction de l'écart des notes de français et de mathématiques par rapport à la moyenne des résultats des établissements des catégories intermédiaires (3, 4 et 5)



Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

**Réponses des administrations,
des organismes et des collectivités
concernés**

Sommaire

Réponse du ministre de l'éducation nationale	177
Réponse du Maire de Paris	191
Réponse du président conseil départemental des Yvelines	195
Réponse du secrétaire général de l'enseignement catholique	197

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Ce rapport dresse l'état des lieux de l'éducation prioritaire en 2016-2017, porte un diagnostic sur l'efficacité de cette politique publique, évalue les effets de ses différents leviers, et propose des pistes pour en améliorer l'efficience, selon six grandes orientations dont découlent dix-sept recommandations.

La période évaluée couvre la période 2006-2016, avec de nombreux développements et appréciations couvrant 2016-2018.

S'agissant des effets de la labellisation, les conclusions et orientations de la Cour sont pour parties fondées sur l'hypothèse que la catégorisation en éducation prioritaire aurait à elle seule des effets « stigmatisants » et que cette catégorisation pèserait sur l'efficacité de cette politique publique.

Les analyses développées par la Cour et les recommandations formulées en conclusion de ce rapport appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour formule plusieurs propositions visant à « fortifier l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation des réseaux de l'éducation prioritaire renforcée » (orientation n° 1).

Sa préconisation visant à « renforcer le pilotage académique en intégrant au projet stratégique un volet 'éducation prioritaire', en exigeant des bilans annuels de sa mise en œuvre et de résultats annuels et l'élaboration d'un référentiel académique de l'éducation prioritaire » (recommandation n° 1) rejoint les observations de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), et des inspections générales qui ont examiné le pilotage académique de l'éducation prioritaire.

Plus généralement, c'est la territorialisation des politiques académiques et départementales qui doit continuer à se structurer et à gagner en visibilité.

La Cour propose également d'« expérimenter la constitution d'établissements publics de réseau ; établir des contrats permettant de leur attribuer des moyens conditionnés à la mise en œuvre d'actions et attribuer au chef d'établissement, responsable du réseau, des marges de manœuvre pour les utiliser » (recommandation n° 2).

Tout l'intérêt des réseaux d'éducation prioritaire, au regard de la continuité pédagogique, est en effet de favoriser un travail pertinent pour un meilleur suivi des élèves entre les écoles et le collège, travail qui n'existe pas assez. Les réseaux sont donc les mieux placés pour aller plus loin.

Cette proposition innovante doit être envisagée en réorganisant les missions des différents acteurs, notamment celles du chef d'établissement, des directeurs d'école et de l'IEN, en tirant des enseignements du fonctionnement des réseaux les mieux engagés dans une dynamique collective et en collaboration avec des collectivités territoriales qui y soient prêtes.

De tels établissements de réseau, ou du socle commun, seraient en outre adaptés à d'autres territoires également et répondraient, par exemple, à certains enjeux de l'école en milieu rural en mettant en commun moyens et pratiques pédagogiques.

La préconisation d'outiller l'évaluation de l'éducation prioritaire (orientation n° 2) que porte la Cour est très importante et ne peut que rencontrer les objectifs du ministère.

En réponse à la recommandation n° 3 de « systématiser les évaluations des élèves du socle commun de connaissance, de compétences et de culture (en début et en fin des 3 cycles, puis à l'entrée et à la sortie de chaque année) par des tests standardisés dématérialisés », j'observe que le développement d'évaluations standardisées est bien engagé pour l'ensemble des élèves en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire.

Les évaluations exhaustives à l'entrée en sixième mises en place en novembre 2017 permettent de dresser un profil scolaire des élèves accueillis en collège : ce point est fondamental pour mieux cerner l'action des collèges REP et REP+, y compris établissement par établissement, puisque les collèges en éducation prioritaire accueillent des élèves qui sont déjà en difficulté scolaire avant d'y entrer.

Les évaluations exhaustives, mises en place à la rentrée 2018 en CP, CE1 et de nouveau en sixième contribueront à ce même objectif. Elles permettront, au-delà de l'aide pédagogique apportée aux enseignants pour affiner leurs connaissances des profils des élèves et ainsi mieux les accompagner, de disposer d'informations sur les difficultés scolaires des élèves entrant en éducation prioritaire, que ce soit à l'école ou en collège, et de pouvoir ainsi en tenir compte dans les dialogues avec les réseaux. Comme le rapport le souligne, une des difficultés actuelles pour évaluer les effets de l'éducation prioritaire est qu'on ne dispose que très peu

souvent des profils scolaires initiaux des élèves accueillis, sauf pour le panel de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) qui ne permet pas, en revanche, une analyse par établissement : de ce fait, l'on sous-estime l'action positive de l'éducation prioritaire, comme l'indique l'étude d'Alexia STEFANOUCITÉE par la Cour.

Les évaluations exhaustives en début de CP, de CE1 et de 6^{ème}, généralisées à compter de la rentrée 2018, vont apporter une aide réelle aux équipes et répondront à ce besoin.

Quant à la préconisation « d'alimenter des bases de données exhaustives sur les élèves, les écoles et les établissements et produire des indicateurs de valeur ajoutée des collèges et des réseaux » (recommandation n° 4), le ministère, qui dispose d'ores et déjà de données exhaustives sur les élèves, les écoles et les collèges et l'éducation prioritaire, comme l'a noté la Cour, a souvent été précurseur en matière de bases de données, utilisées à des fins de pilotage.

Des indicateurs de valeur ajoutée pour chaque collège constitueront une nouvelle étape.

Ce travail est désormais engagé au collège en s'appuyant sur les évaluations exhaustives de 6^{ème} qui dressent un profil des élèves accueillis et permettront ainsi de passer de taux bruts de réussite au brevet à de la valeur ajoutée en contrôlant le profil des entrants. Ces Indicateurs de Valeur Ajoutée des Collèges (IVAC), à l'instar des IVAL en lycées permettront avec un faisceau d'indicateurs de mieux cerner les actions des collèges que ne le font les taux de réussite bruts au brevet puisqu'on tiendra compte du profil des élèves accueillis. C'est fondamental, en particulier en éducation prioritaire, comme le montre la note d'information publiée par la DEPP sur les évaluations 6^{ème} (NI n° 18-19 Août 2018) puisque les élèves accueillis en collège « éducation prioritaire » ont des acquis beaucoup plus faibles que les autres élèves.

Les IVAC correspondent bien au réseau école-collège dans la mesure où chaque réseau comprend un collège et les écoles qui l'alimentent.

En revanche, compte tenu notamment des « turn-over » d'élèves, il paraît plus difficile de réaliser un indicateur de valeur ajoutée d'un réseau. Des suivis de cohortes conduits en académie combinés à des évaluations de fin de cycle permettent de constituer des éléments d'évaluation du réseau qui prennent en compte les parcours effectifs des élèves.

S'agissant de la proposition visant à « utiliser ces données pour conduire de manière systématique des analyses de la performance des dispositifs mis en œuvre en éducation prioritaire » (recommandation n° 5), l'évaluation pilotée par la DEPP des classes de CP dédoublées en REP+ du dispositif des classes de CP dédoublées en REP+ répond déjà typiquement à cette proposition. Elle permettra d'évaluer l'effet de moyens supplémentaires en REP+ en comparant l'évolution des apprentissages des élèves de REP+ à un groupe contrefactuel en REP et un groupe hors éducation prioritaire. Cette démarche répond à la critique que l'on peut faire aux études produites jusque-là sur l'éducation prioritaire qui ne reposaient pas sur une évaluation ex-ante.

Il faut continuer à progresser sur l'évaluation de la politique d'éducation prioritaire en stabilisant les modalités de cette évaluation. Il est particulièrement intéressant de pouvoir mettre en évidence des réseaux en réussite pour étudier de manière approfondie les conditions qui permettent cette réussite.

La Cour formule également deux suggestions en vue de « concentrer l'action publique sur le premier degré en mobilisant les leviers à fort rendement » (orientation n° 3).

Le ciblage des moyens sur le premier degré, qui fait l'objet de la recommandation n° 6, et la poursuite du resserrement de l'écart de dépense d'éducation par élève entre premier et second degré sont au cœur de la stratégie budgétaire du ministère.

La rentrée 2018 est marquée par un soutien budgétaire incontestable en faveur du premier degré, avec la création de 3.881 emplois en dépit d'une démographie en baisse de près de 33.000 élèves (qui pourrait d'ailleurs atteindre près de 39.000 élèves selon les estimations les plus récentes de la DEPP).

Dès la rentrée 2017, environ 2.500 classes de CP situées dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) ont été dédoublées. Aux rentrées suivantes, les CP et les CE1 en réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+) seront dédoublés à leur tour. L'objectif poursuivi est de faire bénéficier les élèves d'un taux d'encadrement d'un enseignant pour 12 élèves.

Au terme de la période de montée en charge, les moyens supplémentaires consacrés au dédoublement seront de 494 M€ par an.

Outre les besoins en enseignants, ce dédoublement entraîne une augmentation des décharges d'enseignement dont bénéficient les directeurs selon la taille de leur école et sa nature conformément aux dispositions du décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école.

La recommandation n° 7 propose d'« étendre le dédoublement des classes à l'ensemble du cycle des apprentissages fondamentaux (grande section de l'école maternelle et les deux premières années de l'école élémentaire) ou sur l'ensemble des classes du cycle 2 dans les écoles qui concentrent de manière aiguë les difficultés sociales et scolaires (équivalent des REP+) ; mettre en œuvre une réduction de moindre intensité dans toutes les autres classes qui concentrent, de manière moins accusée, les difficultés sociales et scolaires (équivalent REP) ».

Conformément à l'engagement du Président de la République, l'effort de dédoublement est concentré sur 2017-2019 sur les deux premiers niveaux du cycle 2, où s'acquièrent les fondamentaux indispensables à toute la scolarité, afin de corriger les inégalités sociales à la racine. Ce choix de ciblage, nécessaire dans le contexte contraint des finances publiques, va clairement dans le sens des recommandations de la Cour.

Par ailleurs, la Cour considère que « sa mise en œuvre systématique dans les écoles qui concentrent, mais de manière moins accusée, les difficultés sociales et scolaires (équivalent REP) ne paraît pas toujours justifiée ».

Cette analyse est discutable. En effet, les élèves scolarisés en REP ont une maîtrise encore nettement insuffisante des compétences du socle commun à l'entrée en 6^{ème}. Ainsi, en début d'année scolaire 2015-2016, seuls 72% des élèves en REP maîtrisaient la compétence 1 (langue française) contre 60% en REP+ et 83% hors éducation prioritaire. Pour la compétence 3 (principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique), les proportions étaient de 56% en REP, 44% en REP+ et 73% hors éducation prioritaire (note d'information DEPP n° 18.02 février 2018). Au regard de l'objectif de 100% des élèves maîtrisant les savoirs fondamentaux à l'entrée en 6^{ème}, il apparaît nécessaire de dédoubler également les classes dans les écoles REP.

Le cadre national du dédoublement ne fait pas obstacle à ce qu'une attention particulière soit portée à des écoles situées hors réseaux d'éducation prioritaire, mais qui ont des indicateurs sociaux et de réussite scolaire très proches de ceux des écoles classées en REP ou en REP+. Ces écoles bénéficient d'une « allocation progressive des moyens », que les autorités académiques sont invitées à mettre en place, pour prendre en compte les difficultés sociales et scolaires des élèves, qui peut prendre la forme de taux d'encadrement réduits, de la présence d'un enseignant surnuméraire, etc.

La Cour préconise également « d'ajuster la gestion des enseignants aux besoins de l'éducation prioritaire » (orientation n° 4) et consacre six recommandations aux questions relatives aux ressources humaines.

En réponse à la suggestion de « n'affecter en éducation prioritaire que les enseignants disposant d'au moins deux ans d'ancienneté » (recommandation n° 8), il y a lieu de souligner qu'une attention toute particulière est apportée à l'entrée dans le métier des enseignants stagiaires.

Des consignes annuelles sont en effet données aux recteurs d'académie afin que les stagiaires soient affectés au plus près des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) et en privilégiant les établissements réputés les moins difficiles. Il est à noter également que, lors des mouvements intra académiques, certaines académies n'affectent des néo titulaires dans des établissements relevant de l'éducation prioritaire que si ces derniers ne l'ont pas formellement exclu.

La proposition de la Cour rencontrera des limites fortes de faisabilité dans les académies ayant une forte proportion d'éducation prioritaire. Par exemple, si une telle mesure est aisée à mettre en œuvre dans l'académie de Dijon, elle le sera beaucoup plus difficilement dans celles de Versailles, Lille ou Créteil.

Le ministère privilégie en outre la stabilisation des équipes dans les établissements classés en éducation prioritaire, par la valorisation significative du classement des demandes de mutation des enseignants en poste en éducation prioritaire, tant dans la phase inter académique que dans la phase intra académique.

S'agissant de la recommandation n° 9 proposant « d'élargir la capacité des chefs d'établissement à recruter sur profils pour les postes d'enseignants situés en éducation prioritaire », l'organisation des mouvements spécifiques permet en effet une gestion plus qualitative des postes et des personnes.

Il s'agit notamment des affectations prononcées sur des postes spécifiques, relevant de la compétence ministérielle ou rectorale, qui exigent une adéquation étroite poste/personne. Compte tenu des compétences requises pour occuper ces « postes à profil », n'y sont affectés que des enseignants spécialement recrutés.

Qu'il s'agisse des postes spécifiques nationaux et plus encore académiques du second degré, les chefs d'établissement sont la plupart du temps à l'initiative de leur création.

Le ministère entend bien développer le recours aux postes à profil qui permettent aux chefs d'établissement d'adapter les postes aux besoins des élèves et au projet d'établissement

Les recteurs peuvent également déterminer une liste académique de postes spécifiques académiques et en réserver l'accès aux seuls candidats qui auront reçu de leur part un avis favorable. Cette approche pourra être développée à l'avenir pour répondre à la nécessité de stabilisation et de cohésion des équipes, notamment dans les contextes d'enseignement les plus difficiles.

En réponse à la recommandation n° 10, le ministère étudie avec intérêt la possibilité de permettre aux personnels ayant décidé d'exercer plusieurs années en éducation prioritaire de pouvoir retrouver, à l'issue de cette période, leur affectation d'origine.

S'agissant de la recommandation n° 11 (« améliorer le régime indemnitaire des enseignants en éducation prioritaire en introduisant des éléments variables liés à l'investissement individuel des agents et à leur implication au sein des équipes pédagogiques, et modulés en fonction de l'attractivité de l'académie »), aujourd'hui, plusieurs dispositifs existent en faveur de l'attractivité financière des postes en éducation prioritaire.

Le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 modifié a introduit un régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes de l'éducation prioritaire.

L'indemnité de sujétions bénéficie à l'ensemble des personnels exerçant dans les établissements concernés.

Cette indemnité de sujétions présente deux taux : 2.312 euros pour les personnels affectés en REP + et 1.734 euros pour ceux affectés en REP.

Les psychologues de l'éducation nationale de la spécialité « éducation, développement, orientation », qui exercent au sein des réseaux sans y être affectés, bénéficient d'un taux de 1.734 euros dès lors que leur secteur d'intervention comprend au moins une école ou un établissement REP+ ou REP.

L'indemnité de sujétions spéciale des directeurs d'école a fait l'objet d'une majoration en 2015, de 50% pour les directeurs d'école qui exercent dans une école classée REP+ et de 20% pour les ceux qui exercent dans une école classée REP. Ces majorations sont cumulables avec les indemnités de sujétions REP + et REP.

En outre, les coordonnateurs de réseaux d'éducation prioritaire bénéficient des indemnités de sujétions REP + et REP à taux plein ainsi que d'une NBI de 30 points.

Par ailleurs, au-delà de ces éléments financiers, depuis 2014 des aménagements des obligations réglementaires de service permettent aux enseignants de participer au travail en équipe nécessaire à l'organisation de la prise en charge des besoins particuliers des élèves, aux actions correspondantes ainsi qu'aux relations avec les parents d'élèves et à la formation. Ainsi, les enseignants du premier degré exerçant dans les écoles REP+ bénéficient de la libération de 18 demi-journées par année scolaire de leur service d'enseignement. Les enseignants assurant un service dans un établissement public d'enseignement du second degré REP+ bénéficient quant à eux d'un dispositif de pondération des heures d'enseignement, chaque heure étant décomptée pour la valeur d'1,1 heure.

Le ministère est déterminé à poursuivre dans cette voie tendant à améliorer l'attractivité des postes en éducation prioritaire, et à favoriser les initiatives locales qui renforceront la cohésion des équipes, au service des élèves.

C'est la raison pour laquelle le ministère conduit actuellement, conformément aux engagements du Président de la République, un travail relatif à la revalorisation de l'indemnité allouée aux personnels exerçant en REP+.

Pour l'année scolaire 2018-2019, les personnels des établissements en REP+ percevront 1.000 euros nets supplémentaires. La prime REP+ pourra atteindre 3.000 euros nets en 2020.

Sur le plan budgétaire, le coût de cette mesure est estimé à 58,7 M€ en 2019.

Elle concernera 41 000 enseignants, plus de 900 personnels d'encadrement et 3 800 personnels administratifs, techniques ou médicaux.

Elle sera composée d'une part fixe et d'une part variable prenant en compte les projets d'établissements et les progrès des élèves.

Les modalités de la mise en œuvre de cette mesure, et notamment l'introduction d'une part variable, sont à l'étude et en discussion dans le cadre de l'agenda social du ministère.

Quant à la formation, qui fait l'objet de la recommandation n° 12 (« renforcer la place de l'éducation prioritaire dans la formation initiale et accentuer l'effort de formation continue des enseignants affectés en éducation prioritaire en le rendant plus effectif et en l'ouvrant aux non

titulaires »), la circulaire n° 2011-042 du 22 mars 2011 d'orientations pour la formation continue des personnels enseignants du ministère de l'Éducation nationale rappelle qu'elle est placée au cœur de la politique de gestion des ressources humaines et que la formation continue doit permettre aux enseignants de renouveler et d'approfondir leurs connaissances comme leurs compétences professionnelles et d'accéder à des promotions internes.

Les enseignants doivent être accompagnés dans le développement de leur carrière comme dans leurs projets de mobilité et de préparation à l'exercice de nouvelles fonctions. Pour le premier degré, cette dimension existe déjà dans le cadre du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 modifié relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré. Parmi les 108 heures annuelles d'activités et missions assurées par les enseignants du premier degré en dehors de leur service d'enseignement devant élèves, dix-huit heures sont consacrées à des actions de formation continue, pour au moins la moitié d'entre elles, et à l'animation pédagogique.

Plus globalement, dans le cadre de l'agenda social du ministère, des travaux sont en cours afin de proposer des améliorations de la formation initiale des enseignants avec notamment comme objectif un cadrage plus précis des attendus de la formation au travers d'un référentiel de formation. Ces améliorations bénéficieront aux professeurs affectés en éducation prioritaire.

En outre, les agents contractuels suivent une formation d'adaptation à l'emploi selon leurs expériences professionnelles acquises lors de précédentes fonctions, et peuvent bénéficier, en tant que de besoin, d'un accompagnement par un tuteur.

Le ministère va lancer une enquête auprès des académies afin de faire le bilan de la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion des contractuels enseignants un an après la parution de la circulaire d'application. Cette enquête permettra notamment de faire un point précis et exhaustif des dispositifs de formations mis en place par les académies pour l'accompagnement des contractuels exerçant des missions d'enseignement, d'éducation et de psychologue. L'objectif est de pouvoir mettre en œuvre un pilotage des académies en ce domaine afin d'atténuer les disparités qui peuvent exister en la matière sur le territoire.

De manière plus générale, il convient de préciser que la formation est une des priorités du ministère de l'éducation nationale dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de ressources humaines qualitative. L'agenda social doit permettre de faire évoluer la formation initiale des

professeurs pour une mise en œuvre dès la rentrée 2019 ainsi que de transformer le pilotage et la mise en œuvre de la formation continue. Dans ce contexte la formation des agents contractuels est identifiée comme un axe à fort enjeu.

La Cour préconise de « faciliter le remplacement dans les établissements et les écoles qui concentrent les difficultés en leur donnant une priorité et en privilégiant le recours aux titulaires remplaçants » (recommandation n° 13).

La circulaire n° 2017-050 du 17 mars 2017 traduit les mesures ministérielles d'amélioration du remplacement des professeurs absents annoncées en octobre 2016 et qui visent trois objectifs : une meilleure information, un renforcement du potentiel existant et une amélioration de la gestion du remplacement. Elle prévoit notamment l'abandon des distinctions du remplacement selon la nature et la durée des congés : les remplaçants ont vocation à couvrir l'ensemble des absences, quelle que soit leur durée.

L'objectif de ce vivier unique de remplaçants est d'améliorer l'efficacité du remplacement et sa cohérence pédagogique en limitant, dans l'intérêt des élèves, l'affectation de remplaçants successifs en cas de prolongement de l'absence.

Toutefois, afin de ne pas générer d'effets pervers sur le terrain, dans le premier degré, les remplaçants "formation" continuent d'être identifiés, et ce, pour éviter que les départs en formation continue soient réduits en raison de l'absence de remplaçants. Par ailleurs, les remplaçants spécialisés ont toujours vocation à remplacer en priorité les besoins en éducation spécialisée (SEGPA, ULIS, EREA), sans exclusivité au vu des besoins.

Ces dispositions permettent, dans le cadre d'un protocole défini dans chaque établissement, de mobiliser les enseignants pour un remplacement de courte durée (absence inférieure à 15 jours), conformément à leurs qualifications, dans la limite de 5 heures supplémentaires par semaine et de 60 heures par année scolaire.

Le chef d'établissement doit rechercher en priorité l'accord des enseignants pour participer à ce dispositif même s'il a la possibilité de recourir à la désignation en l'absence d'enseignants volontaires. Ce dispositif permet notamment de pallier les absences prévisibles, comme celles liées aux stages de formation continue, à la préparation ou la présentation à un concours ou examen, à la participation à un jury.

Il appartient à l'autorité académique de s'assurer de l'effectivité de l'élaboration et de l'application de ces protocoles. En effet, si ce dispositif de remplacement de courte durée relève du chef d'établissement, le niveau de responsabilité du remplacement, est celui de l'académie, quelle que soit la durée de l'absence.

Au remplacement par les enseignants de l'établissement s'ajoutent ceux par les titulaires sur zone de remplacement (TZR) qui assurent prioritairement des remplacements de longue durée mais qui peuvent également être mobilisés pour du remplacement de courte durée (plus de 20 000 heures ont été assurées par des TZR au titre du remplacement de courte durée).

L'attention qui est portée par le ministère à la question du remplacement est prépondérante et s'appuie notamment sur un renforcement des moyens dédiés au remplacement des enseignants absents et sur une amélioration de la gestion des personnels qui prennent en charge cette mission.

Cette question fera l'objet de nouvelles réflexions en 2019 afin de permettre d'améliorer le dispositif. En particulier dans le cadre du déploiement, à titre expérimental et dans presque la moitié des académies, d'une fonction RH de proximité, dont la mission est d'apporter un appui aux cadres dans leurs missions managériales, et un appui à tous les personnels dans la construction et l'évolution de leur carrière. Ces responsables RH de proximité seront également chargés de créer des viviers locaux, notamment de contractuels potentiels pour améliorer la couverture des besoins de remplacement.

De façon générale, et dans la mesure où la problématique du remplacement est fortement liée à celle de l'attractivité du métier, la mise en place d'un dispositif de préprofessionnalisation dont l'objectif est de recruter, dès la L2, des étudiants qui souhaitent devenir professeur afin qu'ils puissent exercer des missions pédagogiques d'importance croissante, de la L2 au M1, dans un établissement scolaire, permettra de rendre le métier plus attractif en élargissant le vivier des candidats potentiels et, à terme, d'améliorer le remplacement.

La Cour propose également de « revoir le processus d'identification des bénéficiaires et réviser les mécanismes d'allocation des ressources » (orientation n° 5), préconisant de « répartir l'ensemble des établissements (et des écoles lorsque les données le permettront) en plusieurs catégories homogènes, définies en fonction d'un indice synthétique de difficulté tenant compte de leurs caractéristiques propres » (recommandation n° 14) et « utiliser ces catégories pour allouer les moyens spécifiques de l'éducation

prioritaire et distribuer les moyens non spécifiques à l'ensemble des écoles et des établissements en tenant compte du profil des élèves scolarisés, afin d'introduire un continuum dans le dispositif d'allocation et réduire les effets de seuil des mécanismes actuels » (recommandation n° 14).

L'objectif poursuivi ne peut être qu'approuvé, qui consiste à renforcer et à rendre plus visible l'allocation progressive des moyens dans les premier et second degrés.

Ces recommandations viennent éclairer et conforter les réflexions actuelles du ministère pour mieux territorialiser les politiques éducatives et, par conséquent, l'allocation des moyens.

Ces recommandations soulèvent tout d'abord des demandes de précisions :

- *elles semblent viser d'abord les « établissements » du second degré, ce qui paraît cohérent avec le fait que les données sociales des élèves, et donc les indices synthétiques sur lesquels la Cour souhaite s'appuyer, ne sont pas disponibles pour le premier degré pour l'instant. Or la Cour recommande par ailleurs de « placer le réseau au centre de la politique publique », ce qui suppose d'utiliser des classifications cohérentes entre les écoles et le collège constitutifs du réseau ;*
- *même dans cette hypothèse, traiter de manière identique le premier degré et le second degré dans un modèle continu d'allocation de moyens et sans tenir compte du nombre de structures (dans le premier degré, à une classe correspond un enseignant et les heures supplémentaires représentent une part infime des moyens d'enseignement) paraît peu opérant ;*
- *par rapport à la situation actuelle, l'innovation principale proposée par la Cour est d'augmenter le nombre de catégories nationales, en subdivisant le « hors éducation prioritaire » actuel en plusieurs catégories homogènes. Il conviendrait que la Cour précisât si, et comment, cette recommandation s'appliquerait aux moyens d'enseignement du premier degré, alors que la recommandation n° 7 semble préserver les trois catégories actuelles (équivalent REP+, équivalent REP, et autres).*

Ces recommandations appellent ensuite les commentaires suivants :

- *la carte de l'éducation prioritaire actuelle, revue en 2015, a été construite, comme le recommande la Cour, sur la base d'un indice synthétique de difficulté, construit par la DEPP et tenant compte des caractéristiques propres de la population accueillie dans les collèges,*

et approchées dans les écoles grâce à la connaissance des flux d'élèves entre les écoles et le collège et les caractéristiques socio-économiques des communes d'implantation ;

- *pour motiver ses propositions, la Cour met en avant des effets pervers de la labellisation actuelle et des effets de seuil qui pénaliseraient les écoles et établissements en éducation prioritaire ;*
- *s'agissant du modèle de calcul des DHG, la proposition de la Cour de constituer 3 parts fondées essentiellement sur l'élève et son profil ne rend pas compte de la réalité des besoins à couvrir en collège. L'allocation des moyens doit être fondée non seulement sur le nombre d'élèves mais aussi des structures pédagogiques des établissements (la division est effectivement un élément structurant dans les DHG), complétée par des critères sociaux et territoriaux.*

En tout état de cause, les propositions de la Cour invitent le ministère à fixer un cadre national plus précis au principe « d'allocation progressive des moyens ». Certains IA-DASEN utilisent déjà de tels groupes, adaptés aux contextes locaux, pour pratiquer une allocation plus progressive des moyens.

Un cadrage national renforcé reposerait sur des principes d'actions et des outils nouveaux, par exemple une définition commune et adaptée au ministère de l'éducation nationale des territoires ruraux en difficulté, des préconisations pour établir des catégories homogènes d'établissements et un modèle national rénové d'allocation des moyens d'enseignement du second degré.

C'est le sens de la mission que le ministre a souhaité confier à l'inspectrice générale Ariane AZEMA et au professeur Pierre MATHIOT.

Les importantes évolutions territoriales à l'œuvre dans la période contemporaine imposent de soutenir des dynamiques de cohésion. Deux opportunités fortes s'ouvrent au ministère pour aborder ces enjeux : la réorganisation de ses services déconcentrés à l'horizon 2020 et la possibilité d'impulser une nouvelle dynamique pour l'organisation du réseau d'écoles et de collèges au service de l'école du socle.

Il apparaît nécessaire de renforcer la coordination entre les différents acteurs internes au ministère intervenant sur ce champ, de partager à la fois un diagnostic et un cadre d'action territoriaux, y compris dans leur dimension interministérielle, et d'améliorer la concertation avec les acteurs des territoires dans leur diversité.

Le périmètre des propositions attendues porte à la fois sur la territorialisation des politiques éducatives dans leur ensemble et sur les

politiques dédiées aux secteurs de l'éducation prioritaire, particulièrement les quartiers relevant de la politique de la ville, et au monde rural, en tenant compte de sa diversité : rural isolé, y compris le rural de montagne, rural en crise économique, notamment les secteurs industriels et «post-industriels» (Aisne, Somme,...), ex-bassins miniers (Carmaux, Decazeville...).

Un point paraît essentiel : que les autorités académiques et départementales gardent des marges de manœuvre pour apprécier, sur la base de données objectives et d'instruments de pilotage (dialogue stratégique, audit d'établissement, contrat d'objectifs, ...), la réalité des difficultés sociales et territoriales et les moyens à accorder. Il est des réalités locales qui échappent à la modélisation et à des catégories nationales. À cet égard, il est important de préciser que, conformément aux principes de la LOLF, les moyens sont attribués globalement, sans fléchage, aux responsables de BOP académiques et, sur le programme 141, tous niveaux de formation (collège, lycée pré-bac, lycée professionnel...) confondus.

Enfin, la Cour préconise de « favoriser la mixité scolaire en renouvelant les mécanismes d'affectation des élèves » (orientation n° 6).

À ce titre, elle invite « en partenariat avec les collectivités locales, [à] faire évoluer la carte scolaire et les modalités d'affectation des élèves afin de favoriser la mixité et créer un observatoire de la mixité au sein du conseil académique de l'éducation nationale chargé de rédiger un rapport sur la mixité dans l'académie tous les deux ans » (recommandation n° 16) ainsi qu'« associer les établissements privés sous contrat concernés aux processus d'évolution de la carte scolaire et les inciter à scolariser des élèves qui reflètent mieux les caractéristiques sociales et scolaires de la population de la zone de recrutement » (recommandation n° 17).

Les quelque 42 projets de mixité sociale à l'œuvre en collège sur tout le territoire national vont dans ce sens. Beaucoup expérimentent des procédures innovantes de construction de la carte scolaire, d'affectation des élèves (secteurs multi-collèges, par exemple) et d'enrichissement de l'offre de formation pour dynamiser et rendre plus attractifs certains établissements. Des outils statistiques ont été fournis par la DEPP pour définir et évaluer le degré de mixité et servir de supports de dialogues avec les collectivités locales, compétentes en la matière. La Cour propose d'aller très loin dans l'institutionnalisation (compétence nouvelle des CAEN), la formalisation (rapports réguliers) et la systématisation (même modèle dans toutes les académies) des politiques territoriales de mixité, qui semblent se déployer de manière satisfaisante à ce jour.

La proposition d'associer les établissements privés sous contrat concernés aux processus d'évolution de la carte scolaire peut donner lieu à des échanges locaux dans quelques-uns des projets indiqués ci-dessus.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

Si Paris est un territoire incontestablement dynamique et attractif, il est également le siège de grandes inégalités sociales. C'est ainsi que 30,4 % des élèves sont scolarisés dans des établissements scolaires, qu'il s'agisse d'écoles ou de collèges, situés en Réseau d'Éducation prioritaire (REP et REP+) ou couverts par une Convention Académique Pluriannuelle de Prioritaire Éducative, soit environ 57 600 élèves.

La carte de l'Éducation prioritaire, restée longtemps inchangée à Paris, a été révisée au cours de l'année 2014- 2015, afin de la faire coïncider par les réalités sociales et quartiers de Paris. Ainsi, depuis septembre 2015, l'académie de Paris dispose de 29 réseaux, dont 25 collèges en REP et 4 REP+, auxquels s'ajoutent 5 collèges faisant l'objet d'une convention académique pluriannuelle de priorité éducative (CAPPE). En ce qui concerne les écoles, 28 sont en REP + et 187 en REP, et 25 écoles font l'objet d'une CAPPE (dont 9 établissements relevaient de l'éducation prioritaire avant 2015).

Par ailleurs, une singularité parisienne réside dans le poids élevé des établissements privés sous contrat : sur 175 collèges, 60 sont du secteur privé, et accueillent 34 % des élèves, alors qu'au niveau national, cette part n'est que de 22,2 %.

La Ville note avec satisfaction la mention des mesures engagées par elle pour améliorer la mixité sociale et scolaire dans les écoles et collèges publics, à partir du constat, scientifiquement établi, que l'Académie de Paris est la plus ségréguée de France.

À partir de ce constat, la Ville a en effet engagé depuis 2016 des actions destinées à réduire cette ségrégation sociale et scolaire, et a créé, l'Observatoire Parisien de la Mixité sociale et de la Réussite Éducative (OPMIRE), dont les travaux ont vocation à éclairer la décision des élus.

Les actions engagées pour réduire la ségrégation sociale et scolaire dans les établissements sont notamment de deux types :

- *Une action sur l'attractivité des établissements, en actionnant notamment les compétences de la collectivité (financement de projets*

éducatifs, rénovation des bâtiments...). La mise en place du dispositif « Tous Mobilisés » en est l'illustration la plus aboutie. Afin de répondre à un cumul de difficultés auxquels sont confrontés certains établissements scolaires, ce dispositif, élaboré en partenariat avec l'Académie, a été construit autour d'une méthode d'intervention visant à mobiliser fortement toutes les énergies dans le but d'apporter des réponses rapides et coordonnées aux besoins exprimés par la communauté éducative. Son but est de produire des résultats visibles et perceptibles, qui restaurent la confiance dans les établissements impliqués, et créent une dynamique vertueuse tant pour les enfants que pour les familles. Une première phase, initiée durant l'année scolaire 2017/2018, a concerné 14 établissements (dont 3 collèges) dans 7 arrondissements avec des résultats jugés positifs par les communautés éducatives. Pour ce qui concerne l'année 2018/2019, ce sont 11 nouveaux établissements (dont 4 collèges) qui seront concernés.

- Un travail sur la sectorisation d'un certain nombre de collèges, afin de casser les dynamiques aboutissant à un écart croissant entre la composition sociologique d'un quartier, et celle du collège du secteur, mettant en évidence un phénomène caractérisé d'évitement de certains établissements publics.

Il a donc été mené deux types d'opérations :

- Une re-sectorisation « classique », concernant des collèges du 17^{ème} arrondissement : à l'occasion de l'ouverture d'un nouveau collège et de l'importante transformation urbaine des Batignolles, la Ville, dans le cadre de sa compétence départementale, a refondu les secteurs des collèges Boris Vian et Pierre de Ronsard, dont les compositions sociales sont très différentes. L'objectif a été de désenclaver le collège Boris Vian, qui recrutait actuellement presque exclusivement entre le boulevard périphérique et les boulevards des Maréchaux. Cette sectorisation a été effective à la rentrée 2017.
- La création de secteurs multi-collèges dans les 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements, tels qu'ils sont décrits dans votre rapport. Il est à noter que les modalités d'affectation des élèves se sont faits selon deux méthodes : la montée alternée, dans le cas du secteur commun entre les collèges Hector Berlioz et Antoine Coysevox (18^{ème}), et le choix régulé s'appuyant sur un algorithme d'affectation dans le cas des deux autres secteurs multi-collèges.

Les premiers résultats de ces opérations de sectorisation, que la Ville de Paris continuera de suivre dans la durée, sont très encourageants.

Pour ce qui concerne le 17^{ème} arrondissement, les résultats constatés à la rentrée 2017 montrent une évolution qui va dans le sens d'un rééquilibrage de la composition sociale des élèves, particulièrement significative en ce qui concerne le collège Boris Vian, le plus défavorisé en conséquence de l'ancienne sectorisation.

Deux des trois secteurs bi-collèges expérimentés à la rentrée 2017-2018 ont atteint leurs objectifs avec un renforcement marqué de la mixité sociale (Bergson/ Pailleron et Coysevox/Berlioz). Dans ces deux secteurs, on constate une diminution de l'évitement vers le privé : le dispositif a suscité un mouvement de « retour vers le public » des PCS favorisées qui résident dans le secteur du collège le plus évité (Berlioz ou Pailleron).

En revanche, les résultats ne sont pas probants pour le secteur Curie-Philipe. Outre des éléments techniques dans la procédure de choix qui pourraient être améliorés, il faut noter que la présence d'une classe à horaire aménagée dans un des deux collèges a également contribué à « fausser » la procédure de choix régulé.

La Ville de Paris souhaite poursuivre en lien avec l'Académie de Paris le développement de secteurs multi-collèges en lançant la concertation sur de nouveaux projets dans 3 arrondissements (12^{ème}, 13^{ème} et 20^{ème}).

La création de l'OMPIRE, par une délibération du Conseil de Paris en février 2018, a pour objectif de concourir à une meilleure connaissance des phénomènes de ségrégations sociales et scolaires, d'en circonscrire les causes, de proposer des analyses et avis pour éclairer la prise de décision, ainsi que d'évaluer les effets des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics.

Cet observatoire se voit confier plusieurs missions : produire et/ou commanditer des études et des analyses thématiques, élaborer des préconisations sur la base des études menées, évaluer les effets des actions mises en œuvre, et partager avec l'ensemble des acteurs éducatifs les résultats des travaux réalisés.

Ses instances de pilotage, composées de représentants de la Ville de Paris, de l'État et des partenaires institutionnels, sont adossées à un Conseil scientifique composé de chercheurs et de représentants de la Ville, qui contribue à la sélection des travaux et en garantit la valeur scientifique.

Les actions relatives à la sectorisation des collèges et la création de l'OMPIRE répondent ainsi à la recommandation n°16 de votre rapport.

Compte tenu du poids du secteur privé à Paris déjà mentionné, la Ville de Paris ne peut que souscrire à la recommandation n°17 Associer les établissements privés sous contrat concernés aux processus d'évolution de la carte scolaire et de les inciter à scolariser des élèves qui reflètent mieux les caractéristiques sociales et scolaires de la population de la zone de recrutement. Pour mémoire, les travaux menés par l'OMPIRE montrent que 46 % de la ségrégation sociale dans les collèges publics parisiens s'explique par les inscriptions dans le privé. C'est pourquoi le directeur diocésain de l'enseignement catholique de Paris, en sa qualité de mandataire de l'ensemble des établissements privés sous contrat, est membre de l'OMPIRE, au titre des partenaires institutionnels.

Un travail technique est par ailleurs actuellement en cours afin de proposer une association des établissements privés aux nouveaux dispositifs de sectorisation envisagés. Il faut néanmoins noter, sur ce sujet, les marges de manœuvre extrêmement limitées dont disposent les collectivités pour inciter le secteur privé à intégrer des objectifs de mixité sociale. Une des voies possibles semble être le financement différencié des établissements (comme engagé en Haute Garonne) - il serait souhaitable, pour que ce mécanisme soit pleinement opérant, que les textes encadrant le financement des établissements privés sous contrat (principe de parité) puissent prendre en compte cet objectif de mixité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES YVELINES

La Cour des Comptes, dans son rapport sur l'éducation prioritaire, mentionne l'expérimentation lancée par le Département des Yvelines, qui a mis en place des chargés de prévention au sein de douze collèges en réseaux d'éducation prioritaire, sur six communes.

Cette expérimentation a débuté en septembre 2017.

Les missions qui ont été données à ces professionnels, tous de formation sociale ou éducative, et expérimentés, consistaient à :

- assurer une veille sociale et une régulation des conflits (prévenir et gérer les situations de tension) ;*
- développer des actions collectives de prévention permettant d'aborder les thématiques de citoyenneté, d'estime de soi, de harcèlement, de santé, de prévention de la radicalisation... ;*
- détecter les élèves en difficulté et assurer leur suivi ;*
- jouer un rôle d'interface entre les services du Conseil départemental, ceux de l'éducation nationale et les acteurs communaux ou associatifs concernés par la jeunesse.*

Le bilan réalisé, à l'issue d'une année scolaire, a mis en évidence des points tout à fait positifs, mais montre également les difficultés d'articulation qui restent à dépasser, tant pour installer des personnels extérieurs à l'institution scolaire au sein des établissements, pourtant tous volontaires, que pour évaluer l'efficacité des actions conduites.

Parmi les points particulièrement positifs, on peut noter, dès lors que les difficultés d'acceptation de personnel extérieur à l'éducation nationale peuvent être dépassées, une réelle satisfaction des principaux de collèges et du personnel enseignant, sur l'impact que ces chargés de prévention peuvent avoir en matière de gestion des conflits et de baisse des incivilités.

Le nombre d'élèves assez conséquent (3500 sur les 8 collèges concernés) qui ont pu s'inscrire dans une action citoyenne ou une approche novatrice des apprentissages, à partir d'actions sportives ou culturelles, est également intéressant et permet de mesurer tout l'intérêt de ces approches, sur le climat scolaire et la remobilisation des jeunes dans les apprentissages.

Le suivi des situations individuelles (plus de 150 jeunes ayant bénéficié de ces suivis individuels sur l'année scolaire) a également permis

un traitement rapide des difficultés repérées : gestion de conflits, décrochages scolaires, incivilités, difficultés dans la recherche de stages.

Les articulations directes avec les CPE, du fait de la proximité, étaient prépondérantes dans la résolution rapide des difficultés, dès leur apparition.

Pour autant, malgré ces points positifs, il semble aujourd'hui encore nécessaire de veiller à l'acceptation de ces personnels départementaux au sein des établissements scolaires.

La question du partage des informations sur les situations individuelles semble constituer encore un point de crispation, tout comme le positionnement des chargés de prévention, notamment par rapport au service social en faveur des élèves, avec lequel il faut s'inscrire en complémentarité.

Enfin, la question de l'évaluation de ce dispositif expérimental reste entière, tant il est difficile de disposer de données partagées en provenance des établissements concernés sur les difficultés liées au climat, aux incivilités et aux exclusions scolaires.

Les politiques publiques de la réussite éducative en éducation prioritaire, si elles nécessitent l'engagement et la coordination de plusieurs acteurs, supposent donc une acceptation préalable par l'institution scolaire de personnels qui lui soient extérieurs.

L'évaluation de ces politiques nécessite quant à elle plus de transparence, un partage de données entre acteurs, et l'acceptation d'un minimum de remise en cause de chacun sur ses propres pratiques.

**RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ENSEIGNEMENT CATHOLIQUE**

Bien que l'enseignement privé ne soit pas directement concerné par l'éducation prioritaire puisque aucun de ses établissements ne bénéficie de la classification en REP ou REP+, la Cour recommande (recommandation 17) « d'associer les établissements privés sous contrat concernés au processus de l'évolution de la carte scolaire et de les inciter à scolariser des élèves qui reflètent mieux les caractéristiques sociales et scolaires de la population de la zone de recrutement ».

Nous nous associons d'autant plus à cette recommandation que depuis dix ans l'enseignement catholique mène une politique volontariste d'ouverture de ses établissements à la difficulté sociale et scolaire à travers sa politique de réussite éducative pour tous. Ainsi, depuis 2008, 1 232 emplois d'enseignement ont été affectés au bénéfice d'ouverture dont notamment :

® *ULIS et CLIS (319 emplois) ;*

® *SEGPA (112 emplois) ;*

• *dispositifs spécifiques d'aide à la scolarisation d'élèves à besoins éducatifs particuliers (lutte contre le décrochage scolaire, cordées de la réussite, internats, classes itinérantes de scolarisation des gens du voyage, accueils de mineurs migrants non accompagnés...)* (335 emplois) ;

• *ouverture de classe, de filières de formation, d'établissements dans des zones défavorisées* (372 emplois).

L'enseignement catholique poursuivra cette politique dans les années à venir.
