

N° 575

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'éducation prioritaire, une politique publique à repenser,

Par M. Olivier PACCAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	9
I. L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, UNE POLITIQUE ESSENTIELLEMENT URBAINE.....	9
A. DES RÉSEAUX D'ÉDUCATION PRIORITAIRE FIGÉS DEPUIS 2015.....	9
1. <i>Les réseaux d'éducation prioritaire, une réponse devenue permanente à un besoin de pilottage de la politique de l'éducation prioritaire</i>	<i>9</i>
2. <i>La carte de l'éducation prioritaire n'a pas été révisée depuis 10 ans, contrairement aux engagements pris.....</i>	<i>10</i>
B. UN CINQUIÈME DES ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS DES ÉTABLISSEMENTS DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE	11
1. <i>Une concentration des réseaux d'éducation prioritaire dans certaines académies.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une population essentiellement défavorisée dans les réseaux de l'éducation prioritaire</i>	<i>13</i>
C. DES ÉTABLISSEMENTS LOCALISÉS QUASI EXCLUSIVEMENT DANS LES ZONES URBAINES.....	13
1. <i>La qualification en établissement d'éducation prioritaire déterminée par la proximité avec un QPV.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Des dispositifs complémentaires indispensables pour pallier les angles morts de la politique d'éducation prioritaire.....</i>	<i>15</i>
II. LES MOYENS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION PRIORITAIRE MULTIPLIÉS PAR 2,5 EN MOINS DE 10 ANS.....	17
A. UN COÛT DE 2,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2023	17
1. <i>L'Éducation nationale, principal ministère financeur de la politique d'éducation prioritaire.....</i>	<i>17</i>
2. <i>La politique de la ville, une source supplémentaire de financements.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Les collectivités territoriales, une contribution élevée mais difficile à évaluer.....</i>	<i>20</i>
B. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE LA RÉMUNÉRATION DES PERSONNELS DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE	20
1. <i>Une revalorisation des enseignants et des autres personnels de l'éducation prioritaire</i>	<i>20</i>
2. <i>Une amélioration bienvenue de l'attractivité des postes d'enseignants, permettant de recruter des profils plus adaptés.....</i>	<i>21</i>
3. <i>Un cadre des demi-journées libérées pour les enseignants en REP + à redéfinir</i>	<i>23</i>
C. LE DÉDOUBLEMENT DES CLASSES, UN POIDS SIGNIFICATIF POUR LES DÉPENSES D'ÉDUCATION	23
III. UNE CARTE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE À REVOIR.....	25

A. DES EFFETS PEU SIGNIFICATIFS DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE SUR LES RÉSULTATS DES ÉLÈVES	25
1. Une efficacité mitigée de la politique d'éducation prioritaire sur les résultats des élèves français	25
2. En particulier, des effets à long terme du dédoublement des classes difficiles à discerner	26
3. Une prise en charge pédagogique des élèves à améliorer	27
B. UNE CARTOGRAPHIE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE PEU ADAPTÉE AUX ENJEUX TERRITORIAUX	28
1. Une localisation des établissements de l'éducation prioritaire en inadéquation avec certains indicateurs sociodémographiques	28
2. Les territoires ruraux, oubliés de l'éducation prioritaire	30
3. La nécessité d'une allocation progressive des moyens aux établissements dans le cadre de la politique de l'éducation prioritaire	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	63

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, par un courrier daté du 16 février 2024, la réalisation d'une enquête sur la politique publique d'éducation prioritaire, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf).

En effet, la politique de l'éducation prioritaire constitue un enjeu majeur de rattrapage des inégalités scolaires, qui concerne un cinquième des élèves scolarisés. L'objectif est de doter de moyens complémentaires les établissements situés dans les zones les plus défavorisées du territoire, notamment en termes de rémunération des enseignants ou encore de financement des projets pédagogiques.

Toutefois, malgré l'engagement initial du gouvernement, la carte de l'éducation prioritaire n'a pas été revue depuis 2015. Les équilibres sociodémographiques ont pourtant été profondément modifiés en dix ans. Ainsi, suite à la révision de la carte des quartiers prioritaires de la ville (QPV) en 2024, seuls 20 % des actuels QPV ont des contours similaires à 2015. La définition des réseaux d'éducation prioritaire, qui repose partiellement sur la proximité du collège avec un QPV, n'est donc plus adaptée à la réalité du territoire, conduisant à une allocation sous-optimale des moyens. L'éducation prioritaire représente pourtant un enjeu financier majeur pour les finances publiques, puisque près de 2,6 milliards d'euros y sont consacrés chaque année. Une réallocation des moyens entre les établissements, plus adaptée aux réalités sociales des territoires, est indispensable et urgente, au vu de la situation actuelle des finances publiques.

Par ailleurs, la qualification en REP ou en REP + d'établissements scolaires repose sur des critères essentiellement urbains. Les problématiques spécifiques de la ruralité en termes d'inégalités sociales, conduisant à des difficultés scolaires, ne sont que très partiellement prises en compte par la politique de l'éducation prioritaire. Une meilleure prise en compte de la ruralité dans la définition des réseaux d'éducation prioritaire est indispensable pour permettre de résorber les inégalités scolaires.

Au vu de l'importance de la politique d'éducation prioritaire pour la qualité de l'enseignement français, l'enquête conduite par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances doit permettre de bénéficier d'une vision territorialisée des financements apportés à la politique de l'éducation prioritaire. Elle permet de tirer un bilan de la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire depuis sa refondation dix ans plus tôt, et témoigne de la mise en œuvre d'une logique de moyens, alors que les inégalités de résultats entre les élèves ne se résorbent que peu.

Pour donner suite à la remise de cette enquête, la commission des finances a organisé, le 6 mai 2025, une audition réunissant Nacer Meddah, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, Christophe Géhin, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales à la direction générale de l'enseignement scolaire, Jean-François Chanet, recteur de l'académie de Créteil et Patrick Haddad, maire de Sarcelles et président de l'association des maires Ville et Banlieue de France.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : mettre à jour la carte de l'éducation prioritaire (*ministère de l'éducation nationale*).

Recommandation n° 2 : intégrer des critères propres aux difficultés de la ruralité dans la future redéfinition de la cartographie de l'éducation prioritaire (*ministère de l'éducation nationale*).

Recommandation n° 3 : mettre en œuvre une véritable progressivité des moyens consacrés à la politique d'éducation prioritaire pilotée au niveau académique, en refondant l'ensemble des dispositifs existants (cités éducatives, contrats locaux d'accompagnement, territoires éducatifs ruraux, REP et REP +) en un seul continuum de moyens alloués aux établissements selon certains indicateurs socio-économiques (*ministère de l'éducation nationale*).

Recommandation n° 4 : en vue d'une allocation plus ciblée des moyens, passer d'une logique de réseau à une logique d'établissement pour définir les établissements du premier degré relevant de l'éducation prioritaire (*ministère de l'éducation nationale*).

Recommandation n° 5 : renforcer le pilotage concerté entre le ministère de l'éducation nationale, le ministère chargé de la politique de la ville, les préfetures, les collectivités territoriales et les acteurs locaux de l'insertion concernant la politique de l'éducation prioritaire, sur le modèle des cités éducatives (*ministère de l'éducation nationale, ministère chargé de la politique de la ville, collectivités, préfeture*).

Recommandation n° 6 : étendre la liste des postes « à profil » de l'éducation prioritaire pouvant faire l'objet d'une procédure d'affectation spécifique par les académies (*ministère de l'éducation nationale*).

Recommandation n° 7 : revoir les modalités de définition de la quantité d'heures libérées pour les enseignants des REP + et renforcer la participation de ces enseignants au temps de travail collectif de l'établissement (*ministère de l'éducation nationale*).

Recommandation n° 8 : revoir les effectifs des classes dédoublées en grande section, CP et CE1, en vue de passer le nombre maximum d'élèves de 12 à 15 élèves par classe (*ministère de l'éducation nationale*).

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, UNE POLITIQUE ESSENTIELLEMENT URBAINE

A. DES RÉSEAUX D'ÉDUCATION PRIORITAIRE FIGÉS DEPUIS 2015

1. Les réseaux d'éducation prioritaire, une réponse devenue permanente à un besoin de pilotage de la politique de l'éducation prioritaire

L'éducation prioritaire est une politique du gouvernement, qui répond à l'un des objectifs décrits à l'article L.111-1 du code de l'éducation. Elle a ainsi « *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* ». Comme l'indique la circulaire¹ du 1^{er} juillet 1981, l'éducation prioritaire vise à « *corriger l'inégalité par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* ». En ce sens, la politique de l'éducation prioritaire permet de mobiliser des moyens supplémentaires dans les établissements considérés comme les plus socialement défavorisés, en vue de diminuer les inégalités scolaires subies par les élèves de ces établissements.

La politique de l'éducation prioritaire est née en 1982, avec la création de 363 zones d'éducation prioritaire, qui étaient conçues comme **provisoires**. Les zones d'éducation prioritaire ont pourtant été révisées et leur nombre a été augmenté à la rentrée 1990, passant à 558 zones.

Le modèle est revu à la rentrée 2006, où le collège devient « *l'unité du réseau qu'il crée avec les écoles élémentaires et maternelles d'où proviennent les élèves* »². La moitié environ des anciennes zones d'éducation prioritaire deviennent des réseaux « ambition réussite » (RAR), le reste des réseaux de « réussite scolaire » (RRS).

À la rentrée 2011, l'essentiel des établissements relevant de l'éducation prioritaire intègrent le programme « écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (programme ECLAIR). L'objectif en est de donner davantage d'autonomie aux établissements et aux réseaux, en créant un professeur coordonnateur par niveau au collège, chargé des liens avec le premier degré et les parents. Ce programme permet de développer également la notion de poste à profil, soit des postes recrutés *via* une procédure spécifique requérant des compétences prédéfinies.

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

² Circulaire n° 2006-058 du 30 mars 2006.

Entre 2014 et 2015, la politique de l'éducation prioritaire est refondée grâce à la circulaire¹ du 4 juin 2014, en redéfinissant les critères de l'appartenance des établissements au réseau de l'éducation prioritaire. Le collège demeure « tête de réseau », les écoles primaires bénéficiant de la politique d'éducation prioritaire lorsque le collège de leur réseau est éligible. Les moyens alloués ont été davantage concentrés sur les réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP +). Les lycées ont été supprimés du dispositif.

De plus, un référentiel pédagogique a été redéfini, en lien avec la redéfinition des objectifs de la politique d'éducation prioritaire dans le code de l'éducation (article L.111-1).

La réforme avait également pour but de renforcer le pilotage de l'éducation prioritaire, que formalise une circulaire² du 3 mai 2017, avec la création d'un référent académique placé auprès du recteur, ainsi que d'un comité de pilotage. L'objectif du référent est d'accompagner les équipes de terrain, et d'assurer des formations adaptées aux besoins. Le comité de pilotage se réunit deux à trois fois dans l'année, sous la présidence du recteur. C'est l'instance qui définit les moyens alloués et qui dresse un bilan des actions engagées.

Ainsi, près de 81 % des établissements scolaires classifiés « RAR » à la rentrée 2006 étaient labellisés « réseaux d'éducation prioritaire renforcés » (REP +) en 2015. Plus de 200 collèges, qui étaient absents précédemment de la géographie de l'éducation prioritaire, bénéficient de la labellisation de 2015, tandis que 189 collèges ne profitent plus de cette politique.

La politique de l'éducation prioritaire, initialement conçue comme provisoire, est devenue un outil permanent de résorption des inégalités scolaires.

2. La carte de l'éducation prioritaire n'a pas été révisée depuis 10 ans, contrairement aux engagements pris

L'intention initiale du gouvernement en 2015 était de procéder à des évolutions de la carte de l'éducation prioritaire tous les quatre ans, afin de se rapprocher de la réalité des territoires. Déjà à la rentrée 2015, certaines académies auraient pu bénéficier de réseaux plus nombreux, comme à Amiens ou en Guadeloupe, alors que d'autres académies auraient pu supprimer des réseaux d'éducation prioritaire, comme Bordeaux ou la Corse. À la rentrée 2023, les établissements classés REP ou REP + et non localisés dans l'un des QPV défini en 2015 scolarisaient 574 622 élèves.

Toutefois, comme le note la Cour des comptes, « *la refonte de la carte de l'éducation prioritaire s'est avérée délicate* », mettant en jeu des équilibres locaux subtils. **La carte de l'éducation prioritaire n'a pratiquement pas été revue**

¹ Circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014.

² Circulaire n° 2017-090 du 3 mai 2017.

depuis dix ans. Les dynamiques territoriales des dix dernières années ne sont donc pas prises en compte, au détriment des territoires dont la situation socio-économique s'est dégradée.

Une telle inefficience dans l'allocation des moyens consacrés à l'éducation prioritaire est particulièrement regrettable.

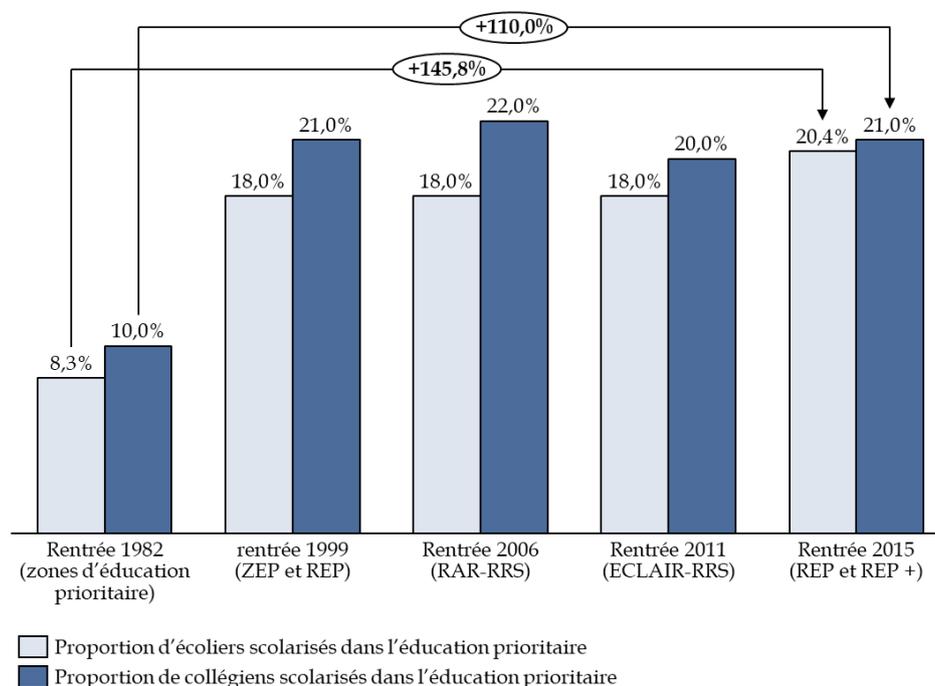
B. UN CINQUIÈME DES ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS DES ÉTABLISSEMENTS DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

1. Une concentration des réseaux d'éducation prioritaire dans certaines académies

Lors de la création des zones d'éducation prioritaire en 1982, seuls 8,3 % des écoliers et 10 % des collégiens étaient scolarisés dans des établissements de l'éducation prioritaire. Désormais, depuis 1999, cette politique bénéficie à environ un cinquième des écoliers et des collégiens.

Évolution de la proportion d'élèves scolarisés dans les réseaux d'éducation prioritaire, entre 1982 et 2015

(en pourcentage)



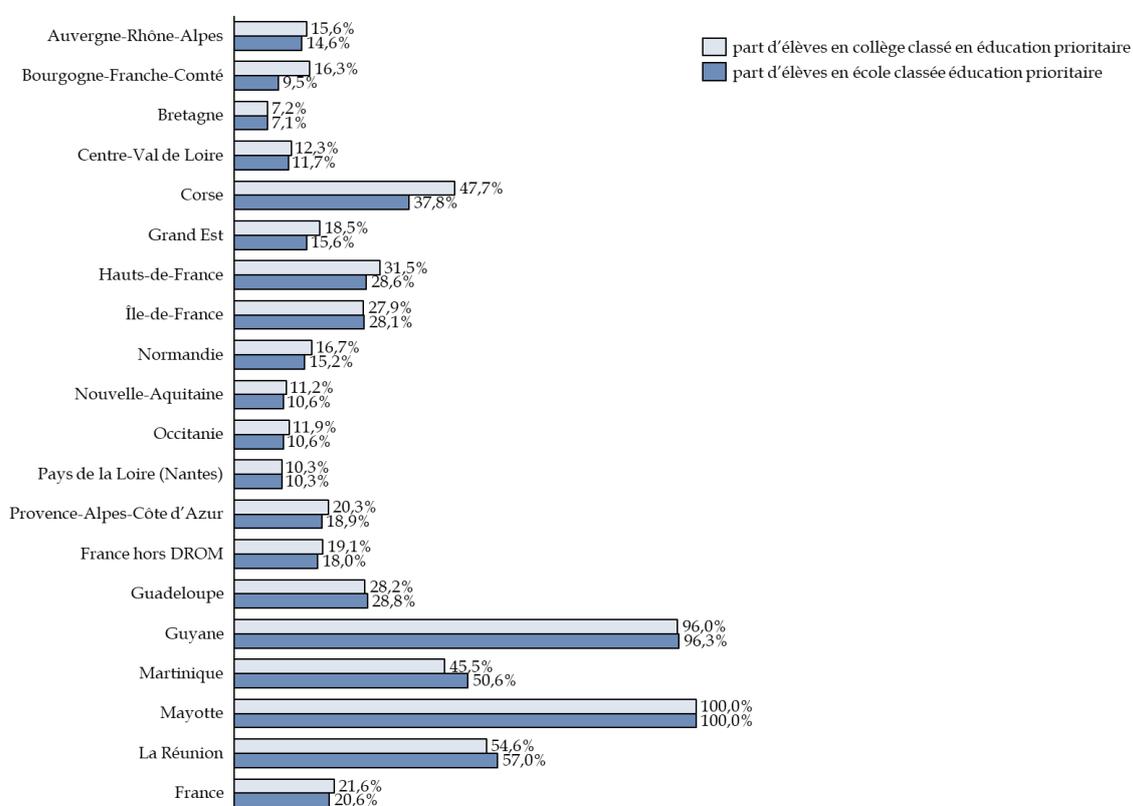
Note : ZEP signifie zone d'éducation prioritaire, RAR veut dire « réseaux ambition réussite », RRS « réseaux de réussite scolaire », REP « réseau d'éducation prioritaire » et REP + « réseau d'éducation prioritaire renforcée ».

Source : commission des finances d'après la note n° 6 de juillet 2022 de la DEPP.

Une telle hausse du nombre d'élèves scolarisés dans les réseaux de l'éducation prioritaire soulève quelques interrogations. Comme le relevait déjà le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique¹ en 2014, « est-ce qu'une politique est encore prioritaire quand elle concerne 20 % d'une population ? » L'ampleur du nombre d'élèves concernés témoigne en tout cas de l'importance des enjeux éducatifs et budgétaires associés.

Proportion d'élèves scolarisés dans les réseaux d'éducation prioritaire par région académique en 2023

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la DEPP

La répartition des réseaux d'éducation prioritaire est hétérogène sur le territoire. Ainsi, dans certaines régions, près d'un tiers des élèves sont scolarisés dans un réseau d'éducation prioritaire, par exemple en Île-de-France, dans les Hauts de France et en Corse. Dans les départements et régions d'outre-mer, c'est près de 50 % des élèves qui sont scolarisés dans le réseau de l'éducation prioritaire en Martinique ou à la Réunion, et presque tous le sont en Guyane ou à Mayotte.

¹ Rapport du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique de mai 2014, Refondation de la politique de l'éducation prioritaire – Rapport final de l'évaluation.

Inversement, certaines régions comptent moins de 10 % d'élèves dans les réseaux de l'éducation prioritaire, comme la Bretagne ou les Pays de la Loire. Au total, 31 départements ne comptent aucun collègue REP +, comme par exemple la Nièvre, le Lot ou encore la Haute-Savoie.

Une telle répartition témoigne de la **concentration des difficultés socio-économiques dans certaines académies**.

2. Une population essentiellement défavorisée dans les réseaux de l'éducation prioritaire

Les réseaux de l'éducation prioritaire scolarisent une population essentiellement défavorisée. Ainsi, à la rentrée 2023, **70 % des élèves scolarisés dans les réseaux de l'éducation prioritaire renforcée (REP +) sont issus d'un milieu social défavorisé**. Cette proportion est de 56 % dans les REP, et de 34,6 % dans les établissements publics hors éducation prioritaire. Ces élèves concentrent des difficultés scolaires spécifiques. En REP +, 61,3 % des élèves de sixième ont un niveau faible en mathématiques, contre 49,3 % des élèves des REP et 30,6 % des élèves de l'enseignement public hors éducation prioritaire.

Toutefois, les élèves issus des populations défavorisées ne sont pas tous scolarisés dans les réseaux de l'éducation prioritaire. Comme le note la Cour des comptes, « *70 % des élèves appartenant à des familles des catégories défavorisées sont scolarisés hors éducation prioritaire* ». Toutefois, au vu du grand nombre de réseaux d'éducation prioritaire, une telle situation ne peut être corrigée que *via* une révision de la carte scolaire.

C. DES ÉTABLISSEMENTS LOCALISÉS QUASI EXCLUSIVEMENT DANS LES ZONES URBAINES

1. La qualification en établissement d'éducation prioritaire déterminée par la proximité avec un QPV

La carte de l'éducation prioritaire a été refondue en 2015, sur le fondement d'un « **indice social unique** » affecté à chaque collègue, qui comprenait :

- la proportion d'élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées ;
- la proportion d'élèves boursiers ;
- la proportion d'élèves en retard à l'entrée en sixième ;
- le nombre d'élèves résidant à moins de 300 mètres d'un quartier prioritaire de la ville (QPV).

En utilisant cet indice, les recteurs ont ensuite interrogé les acteurs locaux, afin d'établir la carte de l'éducation prioritaire au niveau de l'académie. Or d'après la Cour, « *la carte théorique correspondant à ces critères nécessitait 350 réseaux entrants et 350 réseaux sortants* ». Au regard des spécificités locales, les recteurs ne sont parvenues qu'à faire sortir 195 établissements de l'éducation prioritaire, contre 206 entrées dans le réseau.

Il est justifié de laisser les recteurs d'académie conduire un dialogue au niveau local pour définir les établissements concernés par l'éducation prioritaire, tout en utilisant des critères définis au niveau national. Les spécificités locales peuvent ainsi être prises en compte, tout en limitant les inégalités de définition au niveau national.

Toutefois, la méthode de labellisation des établissements utilisée en 2015 présente plusieurs limites.

D'une part, elle conduit à favoriser les **zones urbaines, au détriment de la ruralité, marquée pourtant par des difficultés propres génératrices d'inégalités scolaires**. Le dialogue conduit par les recteurs a pu engendrer la classification de certains établissements ruraux dans l'éducation prioritaire, mais uniquement à la marge. Ainsi, seul un collège rural est classé en REP +, le collège de Bohain-en-Vermandois dans l'académie d'Amiens. Exclure la ruralité de la politique de l'éducation prioritaire n'est pourtant pas justifié, au regard de l'objectif de rattrapage des inégalités scolaires et des difficultés rencontrées par les élèves éloignés des grands centres urbains.

Par ailleurs, **un tel indice n'était disponible qu'au niveau des collèges**. Les écoles n'ont été classées en REP et en REP + qu'en fonction de leur proximité avec un collège marqué par des difficultés sociales spécifiques. Pour autant, en particulier dans les zones urbaines très denses, la sociologie d'un quartier peut changer du tout au tout sur quelques centaines de mètres. De plus, les données d'indice de position sociale sont maintenant disponibles au niveau de chaque école primaire. Il serait donc souhaitable de sortir d'une logique de réseau d'éducation prioritaire concernant les écoles, et de leur attribuer les moyens propres à l'éducation prioritaire grâce à une étude par établissement. Une telle méthode permettrait de se rapprocher des réalités du terrain, tout en favorisant une allocation efficiente des moyens.

Recommandation : en vue d'une allocation plus ciblée des moyens, passer d'une logique de réseau à une logique d'établissement pour définir les établissements du premier degré relevant de l'éducation prioritaire (*ministère de l'éducation nationale*).

2. Des dispositifs complémentaires indispensables pour pallier les angles morts de la politique d'éducation prioritaire

a) Les cités éducatives

La politique de l'éducation prioritaire ne permettait toutefois pas de répondre à toutes les problématiques d'inégalités scolaires. D'autres dispositifs ont été lancés par le ministère de l'éducation nationale pour pallier certains manques.

En particulier, les **cités éducatives** ont été lancées en 2018, en partenariat avec le ministère de la ville. Le dispositif, copiloté par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) et le rectorat, a pour objectif de favoriser la réussite scolaire des jeunes entre 0 et 25 ans, dans une démarche associant l'ensemble des acteurs locaux (caisse d'allocation familiales, collectivités territoriales, établissements scolaires etc.). Chaque quartier prioritaire de la ville peut se porter candidat à un projet de cité éducative, qui entraîne une contractualisation sur trois ans entre la préfecture, le rectorat et la collectivité. Aujourd'hui, 208 cités éducatives ont été lancées.

Comme le relève la Cour des comptes, les cités éducatives constituent un « *exemple intéressant d'approche interministérielle et concertée avec les collectivités* ». Elles permettent d'inclure des jeunes en-dessous des trois ans et après 16 ans, qui ne bénéficient pas de la politique de l'éducation prioritaire au vu de leur âge. **L'implication d'un grand nombre d'acteurs différents, en particulier des élus locaux, autour de la politique prioritaire constitue une approche à privilégier.**

Recommandation : renforcer le pilotage concerté entre le ministère de l'éducation nationale, le ministère chargé de la politique de la ville, les préfetures, les collectivités territoriales et les acteurs locaux de l'insertion concernant la politique de l'éducation prioritaire, sur le modèle des cités éducatives (*ministère de l'éducation nationale, ministère chargé de la politique de la ville, collectivités, préfecture*).

b) Les contrats locaux d'accompagnement

Les **contrats locaux d'accompagnement**, lancés en 2021, concernant dix académies hexagonales (notamment Versailles ou Lyon) et les cinq académies ultramarines, visent à apporter des moyens supplémentaires aux établissements qui ne font pas partie de l'éducation prioritaire, mais dont les indicateurs sociaux sont fortement dégradés. Il s'agit d'une expérimentation de trois ans, qui permet notamment de financer certaines missions supplémentaires des enseignants ou des postes supplémentaires dans le premier degré. Toutefois, la Cour regrette concernant ce dispositif que « *la réflexion porte essentiellement sur la périphérie de la classe et peu sur les pratiques enseignantes et la prise en charge directe des difficultés des élèves* ».

Par ailleurs, il est difficile pour les établissements d'engager des projets et une organisation de long terme avec les contrats locaux d'accompagnement, au vu du caractère expérimental du dispositif.

c) Les territoires éducatifs ruraux

Pour répondre aux problématiques de la ruralité, exclue de la politique de l'éducation prioritaire, le ministère de l'Éducation nationale a lancé le dispositif des territoires éducatifs ruraux (TER) en 2021 dans les académies de Normandie, Nancy-Mets et Amiens. Le dispositif a été étendu en 2024 à l'ensemble des départements, pour un budget de 5,5 millions d'euros. L'objectif des TER est de renforcer les synergies entre l'éducation nationale et les collectivités locales. Toutefois, les moyens mobilisés ont été très restreints, à hauteur de 90 000 par TER, contre par exemple 1 million d'euros par cité éducative. La Cour des comptes regrette également la « *dispersion des moyens* » ainsi que l'absence d'une politique de gestion des ressources humaines attractive dans les territoires ruraux.

Les TER, s'ils constituent une initiative intéressante, ne permettent pas de répondre aux enjeux scolaires des territoires ruraux.

Par ailleurs, **il faut noter le manque de lisibilité de l'ensemble de ces politiques, trop enchevêtrées** les unes aux autres. Chacune d'entre elles implique de plus la rédaction d'un projet par les établissements scolaires, source de lourdeur administrative, au détriment d'un temps consacré plus utilement aux élèves.

II. LES MOYENS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION PRIORITAIRE MULTIPLIÉS PAR 2,5 EN MOINS DE 10 ANS

A. UN COÛT DE 2,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2023

1. L'Éducation nationale, principal ministère financeur de la politique d'éducation prioritaire

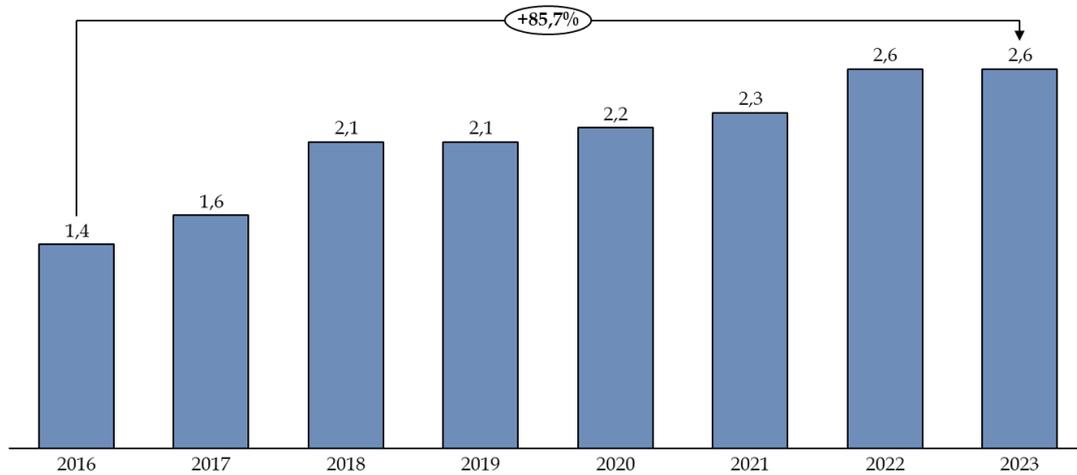
Le ministère de l'Éducation nationale constitue le principal financeur de la politique de l'éducation prioritaire. Elle représente à la rentrée 2023 un coût pour les finances publiques évalué à **2,6 milliards d'euros**, en hausse de 86 % par rapport à 2016.

L'essentiel des coûts de la politique de l'éducation nationale provient de la politique d'encadrement renforcé des élèves dans l'éducation prioritaire, à hauteur de 83 %, les classes ayant une taille plus petite que dans les établissements hors éducation prioritaire. Une part importante des coûts provient également des **indemnités spécifiques versées aux personnels des REP et REP +**, pour un montant de 483 millions d'euros en 2023 (CAS Pensions inclus). Enfin, Les décharges d'enseignement spécifiques aux établissements REP et REP + représentent un coût de 65,7 millions d'euros dans le premier degré, et de 88,9 millions d'euros dans le second degré.

Les dépenses hors titre 2 ne représentent que 0,7 % des coûts de la politique d'éducation nationale, essentiellement pour les dispositifs spécifiques tels que les cités éducatives (10,5 millions d'euros) et la formation des enseignants (7 millions d'euros). La Cour des comptes estime qu'il existe également des coûts connexes pour le ministère de l'Éducation nationale, liés aux dispositifs annexes tels que « devoirs faits » pour 6,5 millions d'euros et « école ouverte » pour 19,9 millions d'euros, qui existent également dans l'éducation prioritaire.

Évolution du coût de la politique de l'éducation prioritaire pour le ministère de l'Éducation nationale

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

La forte hausse des dépenses liées à l'éducation prioritaire, multipliées par 2,5 en 10 ans, est liée essentiellement :

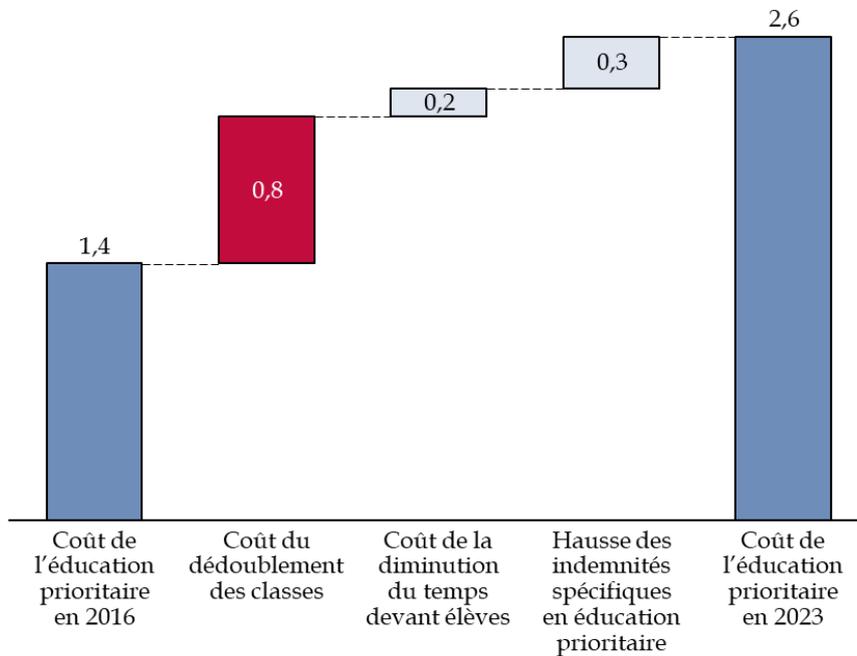
- à la **hausse des indemnités** versées aux personnels des établissements classés REP + à partir de 2022, pour un montant de 291 millions d'euros ;

- à la **politique de dédoublement des classes** de CP, CE1 et grande section de maternelle mise en œuvre progressivement à partir de 2017, qui représente un surcoût de près de **800 millions d'euros**. Près de 16 000 équivalents temps plein (ETP) ont été mobilisés pour la mise en œuvre du dédoublement ;

- à une **baisse du temps de travail devant élèves des enseignants**, pour prendre en compte le travail en équipe. Ainsi, les enseignants du premier degré bénéficient de 18 demi-journées de décharge ; quant aux enseignants du second degré, leur temps de service hebdomadaire a été diminué de 1h38. Cette réforme représente un surcoût annuel de plus de 200 millions d'euros.

Décomposition de la hausse des coûts de la politique de l'éducation prioritaire pour le ministère de l'Éducation nationale entre 2016 et 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

Au vu de l'ampleur des coûts de la politique de l'éducation prioritaire, une évaluation de l'efficacité de la politique, ainsi qu'une révision des modes d'allocation des moyens, est indispensable.

2. La politique de la ville, une source supplémentaire de financements

La politique de la ville contribue également à l'amélioration de la réussite scolaire des élèves scolarisés dans les QPV, relevant très souvent de l'éducation prioritaire. Le budget total consacré par le ministère de la ville aux élèves de l'éducation prioritaire est de **152 millions d'euros** en 2022, dont 61,3 millions d'euros pour le programme réussite éducative instauré par la loi¹ de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale afin d'offrir aux enfants les plus en difficulté le soutien d'une équipe pluridisciplinaire, et 80,9 millions d'euros pour le volet éducation des contrats de ville.

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

3. Les collectivités territoriales, une contribution élevée mais difficile à évaluer

Les collectivités territoriales contribuent également à la politique de l'éducation prioritaire en finançant les bâtiments afférents. En particulier, la politique de dédoublement des classes a entraîné une hausse des besoins en termes d'espace, génératrice de surcoûts élevés pour les collectivités. Toutefois, comme le relève la Cour des comptes, « *la contribution des collectivités territoriales ne peut être chiffrée, faute de données* ».

Les coûts pour les collectivités territoriales pourraient toutefois être estimés à 1 milliard d'euros. En effet, les dépenses locales représentent au total 22,8 % de la dépense intérieure d'éducation, alors que l'État prend en charge 54,8 % de la dépense, ici évaluée à 2,6 milliards d'euros.

B. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE LA RÉMUNÉRATION DES PERSONNELS DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

1. Une revalorisation des enseignants et des autres personnels de l'éducation prioritaire

En vue de renforcer l'attractivité des établissements classés REP et REP +, des revalorisations ont été opérées ces dernières années, d'abord en 2015 puis en 2018 et en 2021. Ainsi, l'indemnité de sujétion pour les personnels exerçant en REP + est de 5 114 euros bruts par an, soit 426,17 euros bruts par mois, en plus d'une part modulable selon l'investissement des équipes éducatives, instaurée en 2021, et qui peut représenter jusqu'à 702 euros bruts versés en juillet.

Pour les personnels exerçant en REP, l'indemnité de sujétion est de 1 734 euros bruts par an, soit 114,5 euros bruts par mois.

En moyenne, un enseignant du secteur public perçoit un salaire brut mensuel de 3 444 euros, dont 2 906 euros de traitement indiciaire. **La prime REP + représente une hausse de salaire de 15 % par rapport au traitement indiciaire pour un enseignant.** La prime REP représente chaque mois une hausse de 4 % par rapport au traitement indiciaire.

L'indemnité a par ailleurs été étendue en 2021 à l'ensemble des personnels exerçant en éducation prioritaire renforcée, notamment les assistants d'éducation (AED), les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), les conseillers pédagogiques de circonscription du premier degré, les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) du premier degré et les inspecteurs d'académies-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR). **Le nombre de bénéficiaires de l'indemnité REP + a été multiplié par 2,7 entre 2015 et 2023.**

La revalorisation des personnels exerçant dans l'éducation prioritaire renforcée s'est accompagnée de mesures de bonification nationale du barème de mutation, pour les personnels ayant exercé au moins cinq ans en éducation prioritaire ou dans un QPV. Des mesures de bonification académique ont également été mises en œuvre, par exemple dans les académies de Montpellier ou d'Amiens.

Un effort significatif a été accompli par le ministère de l'Éducation nationale ces dernières années pour revaloriser les personnels de l'éducation prioritaire et renforcer l'attractivité des emplois. Ces mesures représentent un **coût élevé**, de 483 millions d'euros, dont 279 millions d'euros pour le programme 140 (enseignement scolaire du premier degré), 170 millions d'euros pour le programme 141 (enseignement scolaire du second degré) et 34 millions d'euros pour le programme 230 (vie de l'élève).

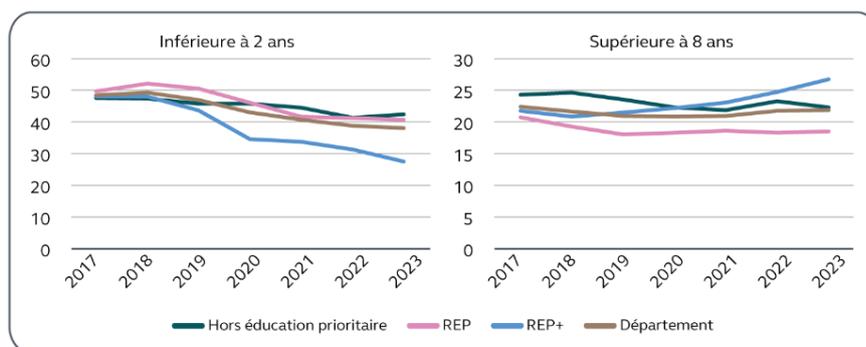
2. Une amélioration bienvenue de l'attractivité des postes d'enseignants, permettant de recruter des profils plus adaptés

L'effort de revalorisation des personnels de l'éducation prioritaire a eu le mérite de **renforcer l'attractivité des postes, notamment en REP +**.

Comme le relève la Cour des comptes, *« toutes les académies interrogées ont fait part de changements structurels notables dans le profil et les parcours des équipes enseignantes en éducation prioritaire, sous l'effet cumulé des mesures de revalorisation nationales et des stratégies locales d'affectation et de recrutement »*. Ainsi, la part des enseignants avec une ancienneté d'affectation dans les écoles en éducation prioritaire renforcée de la Seine-Saint-Denis inférieure à 2 ans a baissé de 48 % à 28 % des enseignants entre 2017 et 2022. Inversement, la part des enseignants avec une ancienneté supérieure à 8 ans est passée de 22 % à 26 %.

Évolution de la part des enseignants avec une ancienneté inférieure à 2 ans (graphique de gauche) et supérieure à 8 ans (graphique de droite) en Seine-Saint-Denis entre 2017 et 2022

(en pourcentage)



Source : Cour des comptes

Le renforcement de l'attractivité des postes en éducation prioritaire est bénéfique au fonctionnement des établissements, les équipes de personnels étant plus stables et plus engagées dans la dynamique de progression des élèves.

Un système intéressant de recrutement des enseignants, en particulier en REP +, existe depuis 2022. Il s'agit d'un système de profilage : les académies peuvent proposer chaque année une liste de postes d'enseignement requérant des compétences particulières, qui fait l'objet d'un contrôle par la direction générale des ressources humaines et qui sont pourvus *via* le mouvement national ou par des procédures *ad hoc*. Au vu des spécificités de l'éducation prioritaire, et des opportunités offertes aux enseignants en termes d'innovation pédagogique, la procédure de profilage paraît particulièrement adaptée aux établissements REP et REP +. La liste des postes offerts, pour l'instant concentrée sur les chefs d'établissement, les coordonnateurs de réseau et les enseignants auprès d'élèves handicapés, pourrait être utilement augmentée dans ces établissements.

Recommandation : étendre la liste des postes « à profil » de l'éducation prioritaire pouvant faire l'objet d'une procédure d'affectation spécifique par les académies (ministère de l'éducation nationale).

3. Un cadre des demi-journées libérées pour les enseignants en REP + à redéfinir

Comme vu *supra*, depuis la circulaire¹ du 4 juin 2014, les enseignants des établissements de l'éducation prioritaire renforcée bénéficient d'une décharge d'enseignement, à hauteur de 18 demi-journées par an dans le premier degré, et d'1 heure et 38 minutes par semaine dans le second degré. L'objectif en est de favoriser le temps de travail dans les équipes interdisciplinaires et entre premier et second degré notamment.

Or si dans le premier degré, les demi-journées de décharge sont effectivement utilisées pour des temps de travail ou de rencontre avec des partenaires extérieurs, il semble que ce soit moins le cas dans le second degré. Comme le relève la Cour des comptes, « dans le second degré, de nombreux chefs d'établissement expriment leurs difficultés à mobiliser l'ensemble des équipes lors des réunions de coordination et d'échange sur le projet d'établissement ». À l'usage, ces heures sont souvent utilisées dans le cadre du remplacement de courte durée, ce qui n'est pas l'objectif du dispositif.

En ce sens, une **révision du dispositif de décharge des enseignants en REP + est nécessaire**, afin de permettre la mobilisation effective de ce temps de travail au profit des échanges au sein de l'établissement scolaire.

Recommandation : revoir les modalités de définition de la quantité d'heures libérées pour les enseignants des REP + et renforcer la participation de ces enseignants au temps de travail collectif de l'établissement (*ministère de l'éducation nationale*).

C. LE DÉDOUBLEMENT DES CLASSES, UN POIDS SIGNIFICATIF POUR LES DÉPENSES D'ÉDUCATION

Le **dédoublé des classes** est considéré par la recherche en éducation comme une politique bénéfique pour la diminution des inégalités scolaires entre élèves. Cette politique a été mise en œuvre à partir de 2017 avec le dédoublement des classes de CP, dont le nombre d'élèves a été plafonné à 12, suivi par le dédoublement des classes de CE1 et de grande section de maternelle en 2020.

Cette politique, coûteuse, a entraîné la mobilisation de 15 987 ETP supplémentaires, tandis que la proportion d'enseignants affectés dans l'éducation prioritaire dans le premier degré est passé de 21,7 % en 2015 à 24,7 % en 2022, d'après la Cour des comptes. Par ailleurs, elle a entraîné des travaux bâtimentaires pour les collectivités territoriales, afin d'augmenter le nombre de classes.

¹ Circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014.

Enfin, une telle politique assèche le vivier des enseignants disponibles, alors que la profession subit des problèmes d'attractivité. Comme le relève la Cour des comptes, *« si les postes en éducation prioritaire, et surtout en REP +, ont connu un gain important en matière d'attractivité, d'autres établissements connaissent quant à eux un déficit de candidatures »*, surtout en zone rurale.

Par ailleurs, une expérimentation pourrait être conduite **au niveau du collège** afin de déterminer s'il existe des effets bénéfiques d'une éventuelle politique de dédoublement des classes au niveau de la 6^{ème} par exemple. La littérature ne permet pas en effet à ce stade de conclure quant à ces potentiels effets.

III. UNE CARTE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE À REVOIR

A. DES EFFETS PEU SIGNIFICATIFS DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE SUR LES RÉSULTATS DES ÉLÈVES

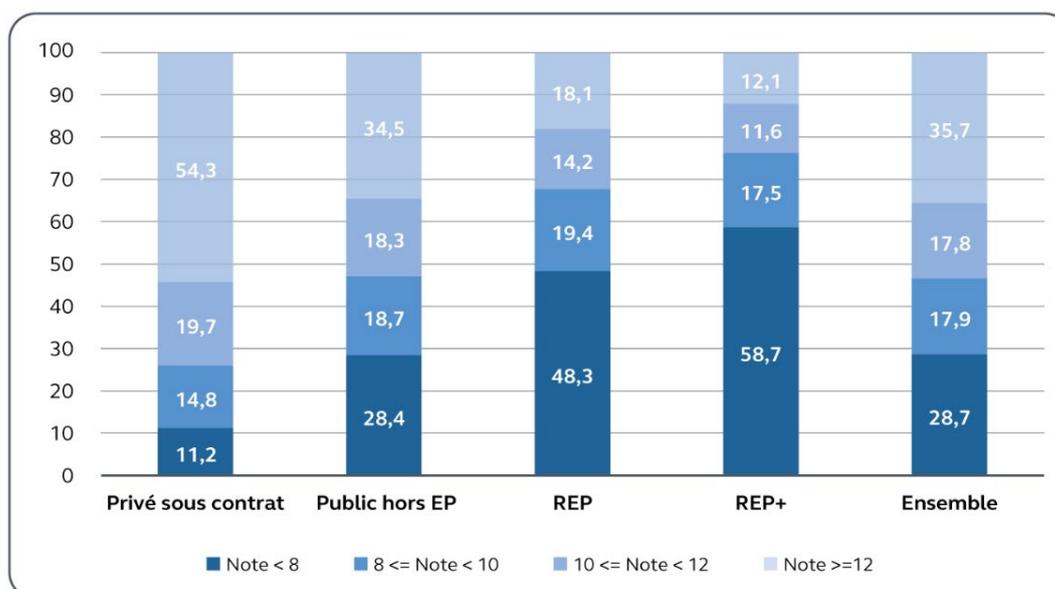
1. Une efficacité mitigée de la politique d'éducation prioritaire sur les résultats des élèves français

Les politiques de l'éducation prioritaire ont une efficacité mitigée sur le rattrapage des inégalités scolaires subies par les élèves français. Ainsi, à 15 ans, les 25 % des élèves français les plus défavorisés ont un niveau moyen en mathématiques inférieur à celui de la moyenne de l'OCDE, mais aussi de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Italie ou de la Pologne. À l'inverse, le niveau moyen en mathématiques des élèves les plus favorisés est supérieur à celui de l'Italie par exemple, d'après les résultats du test PISA conduit par l'OCDE en 2022.

Comme le relève la Cour des comptes, « dans la série générale du brevet, en 2023, 17 points séparent le taux de réussite des candidats d'origine sociale défavorisée de celui des candidats d'origine sociale très favorisée ». Ainsi, 58,7 % des élèves de troisième de l'éducation prioritaire renforcée ont une note inférieure à 8, contre 28,7 % dans l'ensemble de la population française.

Répartition des élèves selon leur note écrite au diplôme national du brevet en 2022

(en pourcentage)



Source : Cour des comptes

L'impact sur les décisions d'orientation de ces résultats est fort. Comme le note la Cour des comptes, « *alors que les élèves scolarisés en éducation prioritaire demandent davantage la voie professionnelle que les autres, les conseils de classe donnent encore plus d'avis vers cette voie aux élèves scolarisés dans des collèges labellisés* ». Ainsi, seuls 54,7 % des élèves de l'éducation prioritaire s'orientent vers la voie générale et technologique, contre 62,5 % de l'ensemble des élèves scolarisés de France.

L'incapacité de la politique de l'éducation prioritaire à résorber totalement les inégalités scolaires, même si elle contribue à les atténuer, est à interroger au regard de l'importance des enjeux budgétaires qu'elle représente.

2. En particulier, des effets à long terme du dédoublement des classes difficiles à discerner

Les effets du dédoublement des classes sur la réussite des élèves sont difficiles à distinguer à moyen terme, même s'ils sont évidents à court terme. Comme le relève la Cour des comptes, « *le dédoublement a amélioré le climat scolaire et l'attention consacrée aux élèves les plus en difficulté* ». Toutefois, si des progrès en mathématiques et en français sont constatés en primaire, ceux-ci « *semblent s'estomper à l'entrée au collège* ». Au vu des coûts représentés par cette politique, ses modalités de mise en œuvre sont à interroger.

En particulier, la fixation d'un plafond à 12 élèves par classe dans les classes dédoublées ne fait pas l'objet d'une justification particulière en termes de résultats dans la littérature. L'Inspection générale des finances a ainsi proposé dans une revue¹ de dépense récente, de passer le plafond de 12 à 15 élèves par classe en grande section, CP et CE1, ce qui permettrait de fermer 839 classes, soit autant de postes qui se libéreraient pour les zones en tension. Au vu des tensions de recrutement d'enseignants dans certaines zones rurales en particulier, ainsi que du coût pour les finances publiques, le relèvement du nombre plafonné d'élèves par classe est bienvenu.

De plus, dans certaines disciplines, la pertinence de la politique de dédoublement n'est pas complètement évidente, comme par exemple en sport. Il pourrait être utile de ne pas appliquer strictement la politique de dédoublement des classes pour certaines disciplines bien particulières.

Recommandation : revoir les effectifs des classes dédoublées en grande section, CP et CE1, en vue de passer le nombre maximum d'élèves de 12 à 15 élèves par classe (*ministère de l'éducation nationale*).

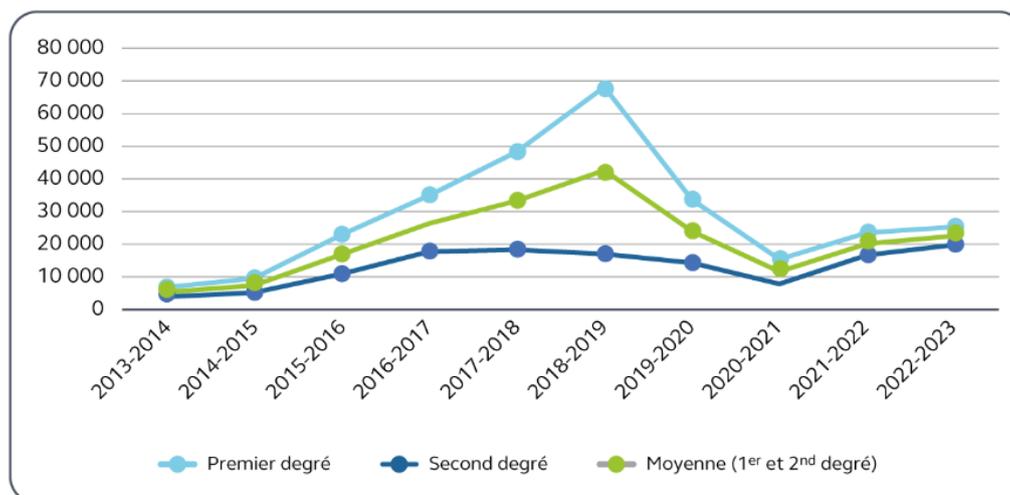
¹ Les dépenses en faveur de la jeunesse, *Inspection générale des finances, avril 2024*.

3. Une prise en charge pédagogique des élèves à améliorer

L'une des clés de l'amélioration de l'efficacité de la politique de l'éducation prioritaire est le renforcement de la prise en charge pédagogique des élèves de l'éducation prioritaire. Ainsi, en 2014, un référentiel commun aux enseignants permet de fixer un cadre et des repères communs en termes de pratiques pédagogiques. Toutefois, ce référentiel n'a plus été mis à jour depuis sa création, et souffre ainsi selon la Cour d'un « *manque d'opérationnalité directe* ». Il est dommageable que les enseignants ne bénéficient pas de l'ensemble des outils pédagogiques dont ils ont besoin.

De même, si le nombre global de formations dans l'éducation prioritaire a augmenté depuis 2014, cette augmentation ralentit sensiblement depuis 2021. Une forme de lassitude des équipes peut être constatée, impliquant la nécessité de renouveler les programmes de formation pour relancer la dynamique.

Évolution du nombre de stagiaires présents en formation continue en éducation prioritaire dans le premier et le second degré entre 2013 et 2023



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, l'importance du **rôle du chef d'établissement** est à souligner, en termes d'amélioration de la qualité de la prise en charge pédagogique des élèves. Celui-ci a une fonction de mobilisation des équipes pédagogiques particulièrement importante pour permettre les innovations pédagogiques contribuant à la réussite des élèves. Pourtant, comme le relève la Cour des comptes, ce rôle a été très peu évalué.

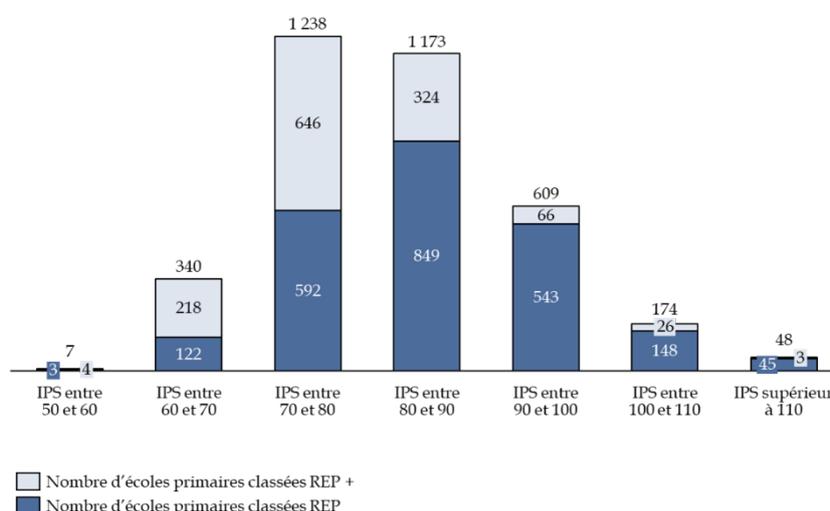
B. UNE CARTOGRAPHIE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE PEU ADAPTÉE AUX ENJEUX TERRITORIAUX

1. Une localisation des établissements de l'éducation prioritaire en inadéquation avec certains indicateurs sociodémographiques

La non révision de la carte scolaire depuis 2015 conduit à une labellisation des établissements dans l'éducation prioritaire qui n'est plus adaptée à la réalité du territoire, alors que les indicateurs socio-économiques ont fortement évolué. Les inégalités se sont accentuées entre les territoires en dix ans d'après l'INSEE et la ségrégation spatiale s'est accentuée dans certaines villes et atténuée dans d'autres. Elle est particulièrement forte à Marseille, Lille ou encore Angers.

Comme le relève la Cour des comptes, « cinq collèges avec un indice de position sociale (IPS) supérieur à 110 sont classés en éducation prioritaire ; à l'inverse, seize collèges avec un IPS inférieur à 80 sont situés hors éducation prioritaire, dont le 104^{ème} collège qui présente un IPS le plus bas (70,5) ». De même, 48 écoles de l'éducation prioritaire ont un IPS supérieur à 110 en 2022 et 174 écoles un IPS compris entre 100 et 110, alors que l'IPS moyen en France est de 105.5.

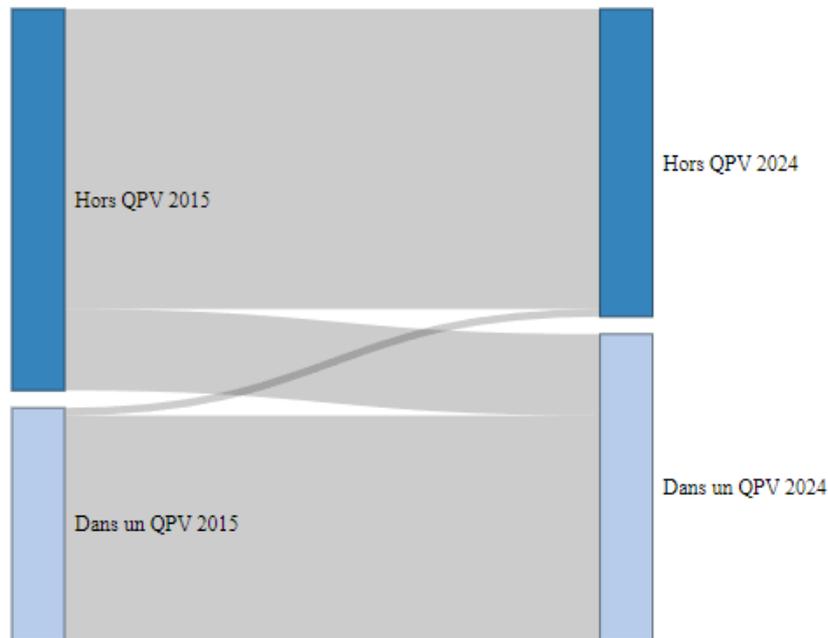
Nombre d'écoles de l'éducation prioritaire par décile d'IPS en 2022



Source : commission des finances d'après la DEPP

La géographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a par ailleurs été remise à jour en 2024 dans l'hexagone, et au 1^{er} janvier 2025 dans la métropole. Elle témoigne de l'évolution des situations territoriales.

Localisation des écoliers en fonction du périmètre de QPV retenu



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale et l'ANCT

Ainsi, au sens des QPV définis en 2015, plus de 450 000 collégiens en REP/REP + étaient scolarisés dans un établissement localisé en dehors d'un QPV. Suite à la refonte du périmètre des QPV, ce nombre a diminué de 18 % pour s'établir à 373 000 collégiens. Près de 700 000 écoliers en REP/REP + étaient scolarisés dans un établissement localisé en dehors d'un QPV. Suite à la refonte du périmètre des QPV, ce nombre a diminué de près de 20 % pour s'établir à 564 000 écoliers. De façon surprenante, la nouvelle géographie de l'éducation prioritaire paraît plus adaptée que la précédente aux dynamiques territoriales de l'éducation prioritaire.

Une révision de la carte de l'éducation prioritaire est toutefois absolument urgente et indispensable, pour garantir une meilleure adéquation des moyens aux réalités territoriales et pour permettre la prise en compte de territoires laissés de côté par la politique de l'éducation prioritaire dans la ruralité.

Recommandation : mettre à jour la carte de l'éducation prioritaire (*ministère de l'éducation nationale*).

2. Les territoires ruraux, oubliés de l'éducation prioritaire

Les territoires ruraux sont en particulier les « oubliés » de l'éducation prioritaire, au vu du critère de proximité avec un QPV utilisé pour la labellisation d'un établissement dans l'éducation prioritaire.

Pour autant, les **difficultés de la ruralité** sont très importantes. Ainsi, les résultats au diplôme national du brevet des territoires ruraux sont inférieurs de 10 points à ceux de la moyenne nationale. De même, comme le relève la Cour des comptes, « *les élèves résidant dans les communes rurales ont un taux de passage en seconde générale et technologique de 10 points inférieur aux élèves des communes urbaines très denses* ». En effet, les **décisions d'orientation** dépendent fortement également de la proximité géographique des lycées généraux et technologiques avec le foyer des élèves. En zone rurale, les élèves subissent ainsi une difficulté complémentaire liée à l'isolement géographique.

Ainsi, dans la redéfinition de la carte de l'éducation prioritaire, il faut utiliser des critères permettant d'intégrer les difficultés propres à la ruralité. Par exemple, le critère de **l'indice d'éloignement** constituerait un apport bénéfique pour prendre en compte la ruralité. De plus, un critère de **mobilité résidentielle** pourrait être intégré à la redéfinition de l'éducation prioritaire. En effet, le fait de changer souvent de domicile caractérise les populations fragiles.

Recommandation : intégrer des critères propres aux difficultés de la ruralité dans la future redéfinition de la cartographie de l'éducation prioritaire (*ministère de l'éducation nationale*).

Par ailleurs, les départements disposent de capacités d'aménagement de la carte scolaire, dont ils se sont très peu saisis. Pourtant, il pourrait s'agir d'une opportunité bénéfique pour rapprocher la carte de l'éducation prioritaire des réalités et spécificités locales, avec une implication des élus. De telles initiatives sont à encourager pour améliorer l'efficacité de l'allocation des moyens.

3. La nécessité d'une allocation progressive des moyens aux établissements dans le cadre de la politique de l'éducation prioritaire

Enfin, il serait opportun de revoir dans sa globalité la politique d'allocation des moyens. Comme le relève la Cour des comptes, « *la logique de zonage, par nature binaire, apparaît mal adaptée pour rendre compte de la difficulté sociale et scolaire dispersée ou en évolution* ». En effet, certains établissements

classés REP + ont pourtant des difficultés sociales moindres par rapport à d'autres établissements classés de la même manière, par exemple.

C'est d'ailleurs le sens de la mise en œuvre des contrats locaux d'accompagnement, des cités éducatives ou encore des territoires éducatifs ruraux. Ces politiques contribuent pourtant à brouiller la lisibilité des politiques publiques. Elles complexifient par ailleurs la tâche administrative des directeurs d'établissement.

Une **politique d'allocation progressive** des moyens serait donc bienvenue, les établissements recevant plus ou moins de financements en fonction d'un indice national et d'un dialogue local, qui serait reconduit chaque année. L'allocation progressive permettrait une allocation plus efficiente des crédits budgétaires entre les établissements. Elle pourrait s'accompagner d'une **contractualisation unique entre les établissements et le rectorat, mise à jour chaque année**. L'objectif serait d'impulser une dynamique pédagogique commune aux équipes, tout en limitant le nombre de projets d'établissement à rédiger, par la suppression des politiques de cités éducatives par exemple.

Recommandation : mettre en œuvre une véritable progressivité des moyens consacrés à la politique d'éducation prioritaire pilotée au niveau académique, en refondant l'ensemble des dispositifs existants (cités éducatives, contrats locaux d'accompagnement, territoires éducatifs ruraux, REP et REP +) en un seul continuum de moyens alloués aux établissements selon certains indicateurs socio-économiques (*ministère de l'éducation nationale*).

Un effet de bord bénéfique serait en plus de **supprimer la labellisation d'un établissement en REP ou en REP +**, qui peut faire office de repoussoir pour les familles et les encourager à des **phénomènes d'évitement**. Ainsi, la mixité sociale pourrait s'en trouver renforcée plus largement, avec des effets bénéfiques en termes de réduction des inégalités scolaires et de cohésion sociale à l'échelle du territoire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mardi 6 mai 2025, sous la présidence de M. Bruno Belin, vice-président, la commission des finances a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'éducation prioritaire, une politique publique à repenser.

M. Bruno Belin, président. – Nous procédons cet après-midi à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), sur le bilan et l'efficacité de la politique de l'éducation prioritaire.

La politique de l'éducation prioritaire, après la réforme de 2015, a en effet des incidences budgétaires majeures, son coût étant estimé à 2,6 milliards d'euros. Il paraissait donc pertinent de demander à la Cour des comptes un bilan dix ans après la refondation de cette politique aux incidences budgétaires fortes. De plus, cette politique a un fort impact sur le schéma d'emplois, notamment en raison de la politique de dédoublement des classes mise en œuvre entre 2017 et 2020 en grande section, au CP et au CE1.

La Cour des comptes, après avoir constaté l'ampleur des crédits budgétaires consacrés à la politique de l'éducation prioritaire, montre dans son rapport d'enquête les résultats encore trop peu importants de cette politique sur les résultats scolaires des élèves.

Pour aborder tous ces sujets, nous recevons M. Nacer Meddah, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui va nous présenter l'enquête qui a été réalisée. Je remercie toutes les personnes qui l'accompagnent et, plus globalement, toutes celles qui ont travaillé sur le sujet.

Le rapporteur spécial de la mission, Olivier Paccaud, prendra ensuite la parole pour indiquer les principaux enseignements qu'il retient de ce travail et pour exposer son analyse des améliorations à apporter à la politique de l'éducation prioritaire. Pour prolonger nos échanges, nous éclairer et répondre aux observations de la Cour et du rapporteur spécial, je donnerai ensuite la parole à MM. Jean-François Chanet, recteur de l'académie de Créteil, Christophe Géhin, chef de service à la direction générale de l'enseignement scolaire, et Patrick Haddad, maire de Sarcelles et vice-président de l'association des maires Ville & Banlieue de France. La parole sera ensuite donnée à M. le rapporteur général et à l'ensemble des collègues qui souhaitent vous interroger.

À l'issue de notre réunion, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes ainsi que sur les recommandations proposées par le rapporteur spécial, M. Paccaud qui vous ont été distribuées.

Je vous indique enfin que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et qu'elle est retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Nacer Meddah, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. - Mesdames, messieurs les sénateurs, la Cour des comptes a effectivement réalisé, à la demande de votre commission, au titre de l'alinéa 2 de l'article 58 de la Lolf, une enquête sur l'éducation prioritaire, politique lancée en 1981, et qui concerne aujourd'hui 21 % des élèves.

J'ai le plaisir de vous présenter brièvement les grandes lignes de ce travail, qui vous a été adressé le 18 mars dernier et qui résulte d'une enquête conduite par la chambre que j'ai l'honneur de présider, en particulier par l'équipe dont une partie est ici présente.

Tout d'abord, je rappellerai le périmètre de cette enquête. Celle-ci porte sur la politique d'éducation prioritaire depuis sa refonte en 2015 jusqu'en 2024, à l'école et au collège en France métropolitaine. Elle vise à mesurer l'efficacité et l'efficience de cette politique en examinant les objectifs de l'éducation prioritaire, le pilotage et l'évaluation de cette politique, les moyens qui lui sont dévolus, sa mise en œuvre territoriale, son impact sur les résultats des élèves et sur le climat scolaire.

Lors du lancement de l'enquête, il avait été convenu avec vous que les problématiques de l'outre-mer, de la scolarisation des élèves allophones et de l'école inclusive, qui ont fait l'objet de travaux récents de la Cour, ne seraient pas traitées en tant que telles. Un rapport de 2020, traitant de la médecine et de la santé scolaire, et une large enquête sur l'école primaire, réalisée en collaboration avec des chambres régionales des comptes, paraîtra le 20 mai prochain.

Ensuite, je présenterai brièvement notre méthode. L'instruction s'est déroulée de la fin mars à la mi-octobre 2024. Des entretiens avec des responsables du ministère de l'éducation nationale, de la direction du budget, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ainsi qu'avec des chercheurs ont été conduits après une étude approfondie de la littérature académique internationale et administrative consacrée à l'éducation prioritaire. L'équipe de contrôle a également analysé plusieurs bases de données de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), avec l'aide d'un *data scientist* de la Cour.

Pour l'enquête sur place, un échantillon de trois académies a été retenu, une attention particulière ayant été portée à trois départements du fait de leur diversité sociale et géographique : Créteil, département de la Seine-Saint-Denis, département urbain de la région parisienne ; Amiens, département de la Somme, département du nord de la France classé comme

rural selon la nomenclature de l'Insee ; Montpellier, dans l'Hérault, département mixte du sud de la France.

Dans le but de recueillir le point de vue de l'ensemble des acteurs de l'éducation prioritaire, les entretiens menés au rectorat avec les services académiques et départementaux ont été complétés par des échanges avec les services du préfet et des collectivités territoriales impliquées, à savoir les départements, les villes chefs-lieux de département et, le cas échéant, la direction diocésaine.

Des visites d'établissements scolaires ont également été menées, permettant à l'équipe d'échanger avec des directeurs et chefs d'établissement, des enseignants et personnels de vie scolaire, des élèves et des familles.

La sollicitation de votre commission concerne un sujet sensible et majeur pour l'équité et la performance de notre système éducatif, mais aussi pour l'avenir de notre jeunesse. L'éducation prioritaire avait été évaluée par la Cour des comptes en 2018. Il convenait de la réexaminer à la lumière des récentes réformes. Comme vous le savez, la France fait partie des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) où le niveau scolaire des élèves issus de milieux plus défavorisés est en baisse depuis vingt ans et où les inégalités sociales pèsent de plus en plus sur les destins scolaires.

À titre d'exemple, à 15 ans, les compétences des élèves français sont davantage liées au milieu social que dans le reste des pays de l'OCDE, ce qui pose question. Tous les rapports du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) le montrent bien.

Je structurerai mon propos en quatre points.

Premier point : l'éducation prioritaire est un dispositif conçu comme transitoire, qui s'est sédimenté au fil des années. La France mène sans discontinuité depuis 1981 une politique d'éducation prioritaire contemporaine de la politique de la ville, dont les objectifs sont restés stables : donner plus à ceux qui ont moins, selon un principe d'équité et de compensation, miser sur un encadrement renforcé, administratif et pédagogique, des élèves pour les faire progresser.

Ailleurs, en Europe et aux États-Unis, les politiques d'éducation prioritaire ont fait leur mue depuis leur émergence, beaucoup plus tôt qu'en France, dans les années 1960. Elles sont passées d'une optique de compensation pour lutter contre les inégalités à une optique d'inclusion, de gestion des risques et de promotion de l'excellence individuelle.

Sous l'influence de la Commission européenne, la perception de la vocation d'éducation prioritaire évolue. Il s'agit moins de réduire les inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles que de permettre à chaque élève et à chaque groupe à risque de maximiser son développement, ses chances de réussite et d'intégration, compte tenu de ses caractéristiques. Ainsi,

les programmes d'éducation prioritaire des pays de l'Union européenne ciblent de plus en plus des individus ou des groupes plutôt que des territoires.

En France, le dispositif d'éducation prioritaire créé par voie réglementaire en 1981, avant d'être consacré par la loi en 2013, cible certaines zones du territoire national et est conçu comme transitoire. J'insiste sur son caractère transitoire. D'ailleurs, la circulaire de 1981 est très explicite. Elle indique qu'il « serait peu souhaitable d'envisager une assistance permanente qui risquerait d'aboutir à la constitution de ghettos scolaires ». C'était très clair, dès le départ. Le périmètre de cette politique a plus que doublé au gré de ses relances : alors que 10 % des élèves étaient concernés en 1981, ils sont 21 % aujourd'hui.

La présente enquête analyse les effets de la dernière relance de l'éducation prioritaire, appelée « Refondation », et amorcée en 2015. Cette relance a consisté à revoir la carte de l'éducation prioritaire sur la base d'un indice social national pour labelliser 1 093 réseaux de deux types : les réseaux d'éducation prioritaire (REP) composent un second cercle autour des réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+), qui, parce qu'ils présentent davantage de difficultés sociales et scolaires, concentrent les moyens.

La refondation a enfin réaffirmé le rôle du collège comme tête de réseau et visait à renforcer le pilotage national et académique. L'évaluation de l'éducation prioritaire conduite par la Cour des comptes en 2018, qui couvrait la période de 2006 à 2016, a montré la faiblesse des résultats de l'éducation prioritaire. Elle soulignait l'usage mal ciblé des leviers d'action, la difficulté de stabiliser les équipes en REP et REP+ ainsi que le manque d'outils d'évaluation. La Cour recommandait alors de concentrer les moyens sur les premières années de l'enseignement primaire et sur les REP+, d'adapter la gestion des enseignants et de fortifier l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation des réseaux.

Deuxième point : depuis dix ans, la logique de moyens a prévalu au détriment des autres mesures en faveur de la réussite des élèves. Les REP+ ont bénéficié, depuis 2015, de mesures ciblées bien plus favorables qu'en REP, comme les indemnités spécifiques, rehaussées en plusieurs étapes, dans le but d'attirer et de fidéliser le personnel ou les heures libérées pour favoriser la collaboration et la formation des équipes. Ce temps a bien été mis à profit dans les écoles, mais trop diversement dans les collèges. L'impact national de la hausse des indemnités REP+ n'a pas été mesuré par le ministère de l'éducation nationale. Pourtant, cette mesure se révèle coûteuse. En 2022, elle a représenté 291 millions d'euros pour 49 000 emplois en équivalent temps plein concernés.

Les indicateurs des académies de Créteil et de Montpellier, par exemple, montrent que les effets positifs de cette mesure sur les vœux et sur la fidélisation des personnels en REP+ se sont parfois produits au détriment

d'autres postes, notamment situés en REP ou hors éducation prioritaire, dans des territoires isolés.

La dynamique de la refondation de 2015, qui associait l'attribution de nouveaux moyens à l'ambition de modifier les pratiques pédagogiques et de renforcer le travail en réseau, s'est essouffée. En témoigne le ralentissement de la formation et le caractère souvent limité de la collaboration entre l'école et le collège. Les partenariats locaux avec les autres services de l'État, les collectivités territoriales, les associations et les familles, au cœur du projet de l'éducation prioritaire, sont essentiels à la continuité éducative. Or ils apparaissent très variables selon les territoires et trop dépendants des relations entre les acteurs.

À partir de 2017, dans le but de renforcer le taux d'encadrement et d'assurer la maîtrise des savoirs fondamentaux, le dédoublement des classes de CP, de CE1, puis de grande section de maternelle a été progressivement mis en place dans les écoles de l'éducation prioritaire, mobilisant près de 16 000 emplois supplémentaires en équivalent temps plein et près de 800 millions d'euros par an.

Très consommateur de ressources, le dédoublement s'est substitué au programme « Plus de maîtres que de classes » lancé en 2012, sans que ce dernier soit évalué. Il était prévu que le dédoublement de classes s'accompagne d'une modification des pratiques pédagogiques afin de tirer pleinement parti d'un enseignement s'adressant à des effectifs réduits. Or, cette inflexion, au départ soutenue par des programmes de formation, semble aujourd'hui peu suivie par le ministère et diversement par les académies. Au final, le pilotage national et local de la politique d'éducation prioritaire, quoique structuré, est aujourd'hui centré sur l'attribution et la gestion des moyens et, dans une moindre mesure, sur l'animation des réseaux. Les approches stratégiques, pédagogiques et évaluatives sont beaucoup moins développées et peu centrées sur les élèves, ce qui est tout de même paradoxal.

Troisième point : les écarts de résultats entre les élèves de l'éducation prioritaire et les autres peinent à se résorber, alors même que le coût de cette politique n'a cessé de croître. L'objectif fixé à l'éducation prioritaire depuis 2006 est de réduire à moins de 10 % les écarts de niveau entre les élèves scolarisés en éducation prioritaire et les autres, sans abaisser le niveau général. Cet objectif n'a pas été atteint, malgré le renforcement important des moyens. En effet, le coût de la politique de l'éducation prioritaire a été multiplié pour l'État par 2,5 en près de dix ans. Alors que ce coût s'élevait à 1,1 milliard d'euros en 2014, il est évalué à 2,6 milliards d'euros en 2023. C'est éloquent.

Les contributions financières des collectivités territoriales ne peuvent être chiffrées, faute de données, mais elles sont nécessairement importantes, compte tenu des investissements bâtimentaires nécessaires au dédoublement des classes. Je ne sais pas à quel montant nous aboutirions si nous étions capables d'additionner l'ensemble d'entre elles.

Plébiscité par les enseignants comme par les familles, le dédoublement des classes a amélioré le climat scolaire et l'attention portée aux élèves les plus en difficulté. Cependant, ses résultats sur la réussite des élèves sont plus nuancés. En effet, si des progrès en mathématiques et, de façon plus modeste, en lecture et en écriture sont mesurables à court terme, ceux-ci semblent s'estomper à l'entrée du collège.

Le dédoublement en tant que tel, appliqué à l'ensemble des matières traitées en classe, avec un plafond de douze élèves, devrait être questionné au profit d'une réflexion plus globale et plus large sur les effectifs et sur les pratiques professionnelles les plus adaptées à un contexte de baisse démographique. En effet, le nombre d'élèves a diminué de 231 000 entre 2017 et 2024. Selon les prévisions, on devrait perdre 400 000 élèves d'ici à 2028.

Quatrième et dernier point : la politique actuelle est complexe et peu lisible et ne répond pas à la diversité des besoins. Toute politique de zonage ou de labellisation comporte des effets de seuil et exige une actualisation régulière. La carte des quartiers prioritaires de la politique de la ville, les QPV, a ainsi été mise à jour en 2023 et présente une convergence assez forte avec celle de l'éducation prioritaire, notamment pour les établissements situés en REP +. En effet, 99 % des collèges en REP + et 81,5 % des collèges en REP sont situés à moins de 1 000 mètres d'un QPV. C'est édifiant !

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

Réviser la carte de l'éducation prioritaire est devenu d'autant plus délicat que cette carte s'est figée sous l'effet des dédoublements, qui ont souvent nécessité des travaux de réaménagement dans les écoles, et des avantages indemnitaires associés à l'enseignement en REP +. En effet, la prise en compte des seules caractéristiques du collège pour la labellisation des écoles du même secteur a conduit à laisser de côté environ 500 écoles, aux publics plus fragiles que leur collège de secteur, ou au contraire, à intégrer à l'éducation prioritaire des écoles qui ne le nécessitaient pas.

Au regard des carences mises en évidence, il s'agit de revoir la logique d'action de la politique de l'éducation prioritaire. Une première étape pourrait consister à actualiser la carte de l'éducation prioritaire à partir d'un indicateur socio-économique révisé, permettant de disposer d'une information fiable et

directe concernant l'ensemble des établissements scolaires, écoles maternelles et élémentaires, intégrés dans ce dispositif.

Il serait également pertinent de réviser les mécanismes d'allocation des ressources afin d'introduire davantage de progressivité dans la répartition des moyens et de réduire les effets de seuil. L'éducation prioritaire apparaît aujourd'hui comme une politique publique qui segmente le service public de l'éducation, qui s'éloigne des objectifs initiaux en termes de réussite des élèves et aboutit à un système peu lisible et peu efficient.

La non-actualisation de la carte, associée à une logique de moyens ayant pris le pas sur les enjeux pédagogiques, conduit à un constat de rigidification et de non-adéquation grandissante de cette politique publique aux besoins des élèves et des territoires. Si le principe d'équité, c'est-à-dire l'allocation de moyens supplémentaires aux élèves qui en ont davantage besoin, doit rester central et n'a pas vocation à être mis en cause, il apparaît aujourd'hui nécessaire de repenser la manière de mettre en œuvre ce principe. Il conviendrait désormais de faire évoluer l'éducation prioritaire dans le cadre d'une réflexion plus globale, qui doit conjuguer les efforts de différentes politiques publiques ciblant les objectifs de mixité, d'équité et d'accompagnement des publics vulnérables.

Il apparaît également nécessaire d'évaluer de manière systématique l'efficacité de la dépense et de mettre en place des outils de suivi de la performance, notamment en matière de réussite scolaire et de parcours des élèves. L'éducation prioritaire doit aujourd'hui être incluse dans une logique d'action plus globale, plus efficiente et davantage intégrée, au service de la réussite des élèves. C'est pourquoi la Cour préconise que cette politique soit réformée sans délai en tenant compte de deux orientations.

Premièrement, il faut mettre en cohérence l'ensemble des moyens concourant à la mixité sociale et à l'égalité des chances au sein même de la politique scolaire de l'éducation nationale, tout en veillant à une bonne adéquation avec l'action des autres acteurs, ceux de la politique de la ville, du secteur médico-social, etc.

Deuxièmement, il faut simplifier les mécanismes d'allocation des moyens pour permettre une meilleure lisibilité et davantage de progressivité dans la mise en œuvre de cette politique tout en veillant à faire évoluer les pratiques professionnelles au bénéfice de la réussite des élèves.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre attention. Nous sommes à votre disposition pour répondre à vos questions et vous apporter les précisions sur cette enquête que vous avez bien voulu nous confier.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ». – L'enquête conduite par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances a pour but de tirer un bilan de la politique de l'éducation prioritaire, dix ans après sa refondation. Je tiens tout

d'abord à remercier tant la Cour pour son enquête que le président de la commission des finances, qui a permis que la demande en soit faite à la Cour.

En premier lieu, je souligne qu'il était prévu en 2015, au moment où la politique de l'éducation prioritaire a été réformée et où ont été créés les REP et les REP +, que la carte de l'éducation prioritaire soit revue tous les quatre ans. Nous devrions en être à la troisième révision, mais il n'y en a pas eu une seule, en raison d'un manque de volonté de la part des ministres qui se sont succédé à l'éducation nationale ou peut-être parce qu'il y en a eu beaucoup trop en peu de temps. L'un d'entre eux a été en poste durant cinq ans, mais il n'a pas lancé cette indispensable révision.

Il en résulte que la carte actuelle de l'éducation prioritaire n'est plus adaptée à la réalité des territoires. En effet, comme le note la Cour des comptes, au moins cinq collèges de l'éducation prioritaire et quarante-huit écoles ont un indice de position sociale (IPS) supérieur à 110, quand la moyenne nationale est de 105,5. À l'inverse, seize collèges ayant un IPS inférieur à 80 ne relèvent pas d'un réseau d'éducation prioritaire. Les dynamiques socio-économiques ont en effet entraîné des modifications profondes dans certains territoires et même dans certains quartiers.

Par ailleurs, la carte des quartiers prioritaires de la ville a été revue en janvier 2024 pour l'Hexagone et en janvier 2025 pour les départements et régions d'outre-mer. De telles modifications peuvent contribuer à une redéfinition des établissements relevant de l'éducation prioritaire plus proche des réalités territoriales. Il est donc absolument nécessaire, pour ne pas dire urgent, de revoir la carte de l'éducation prioritaire. C'est ma première recommandation.

J'en viens maintenant aux critères qui ont fondé l'inclusion d'un établissement dans l'éducation prioritaire. Le ministère de l'éducation nationale a ainsi constitué un indice social unique pour chaque collège, qui comprenait la proportion d'élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées, la proportion d'élèves boursiers, la part d'élèves en retard à l'entrée en sixième et le nombre d'élèves résidant à moins de 300 mètres d'un QPV. Sur la base de cet indice, les recteurs ont ensuite engagé un dialogue avec les acteurs locaux pour déterminer quels établissements devaient relever de l'éducation prioritaire.

Cette méthode présente plusieurs mérites, notamment parce qu'elle permet de tenir compte de spécificités locales en laissant de la souplesse et de l'agilité aux recteurs dans la définition des établissements de l'éducation prioritaire. L'usage d'un indicateur défini selon des critères nationaux garantit également une forme d'harmonisation entre les territoires de la labellisation en REP ou REP +.

Toutefois, le défaut principal de cette méthodologie est qu'elle accorde trop de poids aux zones urbaines par rapport à la ruralité, qui subit pourtant des difficultés propres importantes. Ainsi, le taux de passage des

élèves de communes rurales en seconde générale et technologique est inférieur de dix points à celui des élèves de zones urbaines très denses. La faible densité limitant l'accès à la culture, les indicateurs socioéconomiques dégradés des zones rurales sont autant de raisons des difficultés des élèves ruraux.

Il serait donc souhaitable d'intégrer des critères propres à la ruralité dans la définition des indicateurs conduisant à l'attribution des moyens spécifiques de l'éducation prioritaire. Il faudrait prendre en compte par exemple l'indice d'éloignement. De même, intégrer un critère de mobilité résidentielle des élèves serait pertinent, dans la mesure où le fait de changer fréquemment de domicile est une caractéristique des populations fragiles.

L'existence de « trous dans la raquette » de la politique de l'éducation prioritaire a bien été identifiée par les ministères successifs et a conduit à la conception de dispositifs spécifiques visant à pallier ces manques. On peut citer les territoires éducatifs ruraux, qui permettent de mobiliser quelques 90 000 euros par TER. Leur objectif est de renforcer les synergies entre l'éducation nationale et les collectivités locales dans les zones rurales.

Un autre exemple caractéristique est celui des cités éducatives, qui ont pour objet de favoriser la réussite des jeunes entre 0 et 25 ans, en associant l'ensemble des acteurs concernés, y compris les caisses d'allocations familiales et les collectivités. Ce dispositif est à saluer, car il favorise les synergies entre les différents acteurs, et doit donc inspirer la politique d'ensemble de l'éducation prioritaire.

Le cas des contrats locaux d'accompagnement peut également être cité. Si ces dispositifs ont vocation à répondre à des manques identifiés de la politique de l'éducation prioritaire, ils en augmentent en réalité l'illisibilité. Il est difficile pour les chefs d'établissement de traiter l'ensemble de ces dispositifs, d'autant qu'ils nécessitent en général la rédaction d'un projet d'établissement propre, source de complexité administrative. Si une forme de contractualisation de l'État avec les établissements de l'éducation prioritaire est souhaitable, il serait préférable de refondre l'ensemble des dispositifs en une seule et unique politique, conduisant à la rédaction d'un seul projet d'établissement. La refonte de l'ensemble de ces dispositifs en une seule politique correspond à une exigence de simplification et de rationalisation administrative.

Sur la carte de l'éducation prioritaire, je voudrais évoquer le sujet spécifique des écoles primaires. Comme l'indice de position sociale n'était pas disponible en 2015 au niveau des écoles, celles-ci ont été classées dans l'éducation prioritaire en fonction de leur proximité avec un collège classé REP ou REP+. Pourtant, en particulier dans les zones urbaines très denses, la sociologie d'un quartier peut changer du tout au tout sur quelques centaines de mètres. Dans la mesure où il est aujourd'hui possible d'établir un indice de position sociale au niveau de chaque école, il serait souhaitable d'en finir avec la logique de réseau. L'attribution des moyens propres à l'éducation

prioritaire doit être évaluée au niveau de chaque école, afin de renforcer l'efficacité des moyens alloués.

J'en viens maintenant aux enjeux budgétaires, qui nous concernent plus spécifiquement à la commission des finances. La politique de l'éducation prioritaire représente un enjeu budgétaire particulièrement considérable. Un total de 2,6 milliards d'euros lui est désormais consacré par le ministère de l'éducation nationale chaque année. Par ailleurs, les financements des collectivités territoriales alloués à l'éducation prioritaire n'ont pu être évalués, même s'ils sont, sans aucun doute, considérables.

Le budget consacré par l'éducation nationale à l'éducation prioritaire a été multiplié par deux et demi en dix ans, pour trois raisons.

Première raison, la politique de dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 conduite entre 2017 et 2020 entraîne un surcoût supplémentaire annuel de 800 millions d'euros. La littérature recommande en effet de diminuer le nombre d'élèves par classe dans certaines classes bien spécifiques. Toutefois, la détermination du seuil utilisé d'élèves par classe n'a pas fait l'objet d'études spécifiques. Or l'inspection générale des finances a recommandé dans une revue de dépenses faite en avril 2024 de passer le nombre maximal d'élèves par classe de 12 à 15. Une telle politique permettrait de réaffecter utilement près de 850 enseignants ailleurs, par exemple à des missions de remplacement, dont j'aurais l'occasion de vous reparler dans quelques semaines. Je pense donc opportun de recommander d'élever le seuil des classes dédoublées à 15 élèves par classe.

Deuxième raison, les indemnités spécifiques dont bénéficient les personnels de l'éducation prioritaire ont été significativement augmentées entre 2018 et 2021. Ces augmentations représentent un surcoût annuel de 291 millions d'euros. Ainsi, un personnel enseignant en REP est revalorisé à hauteur de 114,5 euros bruts par mois et un personnel en REP + à hauteur de 426,17 euros bruts par mois. Il s'agit d'une augmentation importante des revenus, surtout au regard de la rémunération mensuelle moyenne brute d'un enseignant du public, qui s'élève à 3 444 euros. Cette revalorisation permet de renforcer l'attractivité des postes en éducation prioritaire et surtout en éducation prioritaire renforcée, au bénéfice des élèves. Ce sont ainsi des enseignants et, plus généralement, des personnels plus expérimentés qui les encadrent. Cet effort important consenti par le ministère de l'éducation nationale doit être souligné.

Troisième raison, ont été mises en place dix-huit demi-journées de décharge pour les enseignants du premier degré et la diminution du temps devant élèves d'une heure et trente-huit minutes pour les enseignants du second degré de l'éducation prioritaire renforcée. L'objectif en est que les enseignants puissent effectuer un temps de travail en équipe et avec des partenaires extérieurs. Toutefois, si, dans le premier degré, les temps de décharge paraissent bien utilisés à des fins pédagogiques, c'est moins le cas

dans le second degré, où la durée de travail « déchargée » sert parfois à accomplir des remplacements de courte durée, ce qui n'est pas l'objectif du dispositif. Il serait donc opportun de revoir les modalités de définition des heures hebdomadaires libérées pour les enseignants, afin de renforcer la participation des enseignants au temps de travail collectif de l'établissement.

Plus globalement, les modalités d'affectation des moyens aux établissements classés REP ou REP + doivent être refondues en vue d'une plus grande progressivité, afin d'éviter les effets de seuils. Il serait pertinent de fusionner l'ensemble des dispositifs de l'éducation prioritaire en une seule politique. Un continuum de moyens pourrait être alloué à un établissement en fonction d'un indice national et d'une négociation locale. En effet, certains établissements classés REP + bénéficient de moyens très importants alors que leur situation est intermédiaire entre celle des établissements REP et des REP + par exemple. Une allocation progressive des moyens permettrait une adéquation plus fine de la politique de l'éducation prioritaire aux réalités territoriales. Ce serait de plus un moyen de rendre la dépense publique plus efficiente et d'éviter des dépenses trop élevées par rapport à la situation sociale réelle de certains établissements.

Par ailleurs, il serait pertinent de conduire une expérimentation dans certains territoires ; les établissements de l'éducation prioritaire n'y seraient pas catégorisés comme tels, même s'ils bénéficieraient des moyens afférents. Cela permettrait de constater et d'éviter les effets d'évitement provoqués par la labellisation d'un établissement en REP ou REP +. La mixité sociale, favorable à la réussite des élèves, s'en trouverait améliorée.

Je terminerai en évoquant les résultats des élèves bénéficiant de la politique de l'éducation prioritaire. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, les effets de la politique de l'éducation prioritaire sur le niveau scolaire des élèves français sont mitigés, même si on peut supposer que la situation serait pire en l'absence de cette politique. Ainsi, à 15 ans, les 25 % des élèves français les plus défavorisés ont un niveau moyen en mathématiques qui est inférieur à celui de la moyenne de l'OCDE. Près de 60 % des élèves de troisième de l'éducation prioritaire renforcée ont une note au brevet inférieure à 8 sur 20.

De tels constats illustrent bien les progrès qui restent à accomplir pour favoriser la réussite scolaire de l'ensemble des élèves français, quel que soit leur niveau social d'origine. Il est temps d'apporter des améliorations substantielles à la politique de l'éducation prioritaire en vue d'atteindre cet objectif.

M. Jean-François Chanet, recteur de l'académie de Créteil. - Le rapport qui justifie notre présence devant vous ce soir a retenu toute mon attention, non seulement en tant que recteur récemment nommé dans l'académie de Créteil, mais aussi en tant qu'ancien recteur ayant participé aux travaux de la mission dirigée par Ariane Azéma et Pierre Mathiot, dont les

conclusions ont été mentionnées à plusieurs reprises, et en tant qu'historien de l'éducation.

À ce titre, je voudrais exprimer un petit regret. Si vous vous êtes appuyés sur des travaux scientifiques, d'autres auraient pu éclairer et nourrir vos analyses et propositions. Je pense en particulier au récent numéro de la revue scientifique *Histoire de l'éducation*, où sont réunis des regards historiques sur quarante ans de politique de l'éducation prioritaire en France. L'un de mes maîtres et amis, Antoine Prost, disait en plaisantant : « L'éducation nationale, c'est Pénélope. » Ce n'est pas une bonne raison pour négliger ce que les historiennes et les historiens peuvent apporter à la connaissance et à la compréhension de nos politiques publiques de l'éducation, surtout celles dont la durée approche le demi-siècle.

La proportion d'élèves de l'académie de Créteil scolarisés dans l'éducation prioritaire, soit 36 % - cela représente 246 000 élèves -, est supérieure à la moyenne nationale, c'est-à-dire 21 %. Mais, en l'occurrence, les moyennes n'ont guère de sens tant les contrastes sont grands. La proportion pour le second degré, qui est de 13 % en Seine-et-Marne, passe à 24 % dans le Val-de-Marne, pour atteindre 62 % en Seine-Saint-Denis. Elle est à peu près la même dans le premier degré. Les 135 réseaux que compte l'académie se répartissent en 99 collèges et 552 écoles en REP et, respectivement, 36 et 256 en REP +. Ainsi, 32 % des écoles publiques et 36 % des collèges publics sont en éducation prioritaire.

Conformément à ce qui est indiqué dans le rapport, les indices de position sociale et les proportions de boursiers sont en cohérence avec les caractéristiques de l'éducation prioritaire. Entre 2022 et 2024, l'IPS pour le niveau collège hors sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa) est passé de 100,1 à 112,4 hors éducation prioritaire, tandis qu'il passait de 85,6 à 86 en REP et de 77,7 à 78,2 en REP +. En 2023, le taux de boursiers, de 19,7 % hors éducation prioritaire, s'élevait à 42,7 % en REP et à 54,3 % en REP +.

Le rapport met par ailleurs l'accent, à juste titre, sur la concentration de difficultés qui caractérisent ces réseaux, où les dispositifs Segpa, les unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis) et les autres unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants ont tendance à être majoritairement implantés. Les cités éducatives ont fait l'objet de quatre campagnes de labellisation, échelonnées entre 2019 et 2024. Au total, l'académie de Créteil en compte aujourd'hui 25, soit 6 en Seine-et-Marne, 14 en Seine-Saint-Denis et 5 dans le Val-de-Marne.

Ces ajouts successifs de dispositifs ont réclamé un renforcement du pilotage et un accroissement des moyens d'ingénierie, ce qui ne va pas sans poser des problèmes d'ajustement des dynamiques attendues au cadre administratif préexistant, voire au mode habituel de gestion et aux cultures héritées.

Un centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire (Carep), observatoire des pratiques pédagogiques, a pour responsable une inspectrice d'académie, inspectrice pédagogique régionale du second degré, qui travaille avec les directeurs académiques adjoints, pilotes départementaux, eux-mêmes entourés de copilotes, inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) pour le premier degré et principaux de collège pour le second degré.

Nous avons aussi des coordonnateurs de réseaux : l'IEN de circonscription, le chef d'établissement et l'inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) référent, ainsi que des formateurs éducation prioritaire. Cette organisation permet une animation féconde des réseaux, grâce notamment au site ressources du Carep, avec des séminaires et des webinaires visant au partage de pratiques.

Tout cela mobilise assurément des moyens considérables, mais ceux-ci ont permis, entre autres, deux progrès incontestables : l'amélioration des taux d'encadrement et la fidélisation relative des ressources humaines, particulièrement en Seine-Saint-Denis, comme le souligne le rapport.

Dans le premier degré, le nombre d'élèves par classe, de 23,88 hors éducation prioritaire, descend à 17,15 en REP et à 17,07 en REP +. Dans le second degré, le nombre d'élèves par division est respectivement de 26,1 hors éducation prioritaire, 22,6 en REP et 22,1 en REP +. Les dotations sont par ailleurs renforcées en moyens de vie scolaire et de personnels médico-sociaux, même si nous ne parvenons pas à en recruter assez pour faire face à des besoins criants. Ainsi, 1 506 équivalents temps plein (ETP), 489 en maternelle et 1 017 en école élémentaire, ont été consacrés au dédoublement et 100 % des classes de grande section de maternelle, CP et CE1, en REP et REP +, sont dédoublées depuis la rentrée scolaire 2023.

J'en viens au plafonnement à 24. À la rentrée scolaire 2024, hors éducation prioritaire, sur 570 classes de grande section, 305 respectaient ce repère, soit 53 %, et 747 sur 943 classes de CP et de CE1 faisaient de même, soit 79 %.

L'exemple de la Seine-Saint-Denis est particulièrement cité pour ce qui touche à l'attractivité et à la fidélisation des ressources humaines. Dans le premier degré, la part des enseignants avec une ancienneté inférieure à deux ans recule sur toute la période 2015-2023. Et c'est en REP + qu'elle a le plus reculé de 2017 à 2023 et qu'elle est à présent la moins importante : moins vingt points contre huit points en REP et hors éducation prioritaire. Réciproquement, c'est aussi en REP + que la part des enseignants avec les anciennetés les plus fortes est la plus élevée. Ainsi, 26,7 % ont plus de huit ans d'ancienneté, contre 22,5 % en éducation prioritaire et 18,9 % en REP, ce qui interroge en effet sur la différence entre REP et REP +.

Mais le rapport fait état d'une inversion dans l'appréciation de ce qui, avant les hausses de rémunération, primes et indemnités diverses, était tenu pour un double inconvénient : l'inexpérience et l'instabilité. Aujourd'hui, on en vient à parler d'effet cliquet rendant difficile une sortie du système.

Dans l'état de crise identitaire que traversent les métiers de l'enseignement et de l'encadrement, et eu égard aux compétences, convictions et dévouements si nombreux et si variés que l'on trouve dans nos établissements, reconnaissons que cette appréciation, légitime à certains égards, peut aussi heurter certaines sensibilités.

J'en viens aux effets. L'effet attendu sur les résultats scolaires, avant tout dans les deux disciplines fondamentales que sont le français et les mathématiques, pour n'être ni aussi net ni aussi durable qu'on le souhaiterait, ne couvre pas, tant s'en faut, tout le spectre des apports possibles de ces dispositifs. L'effet des évolutions les plus récentes, en particulier l'accueil élargi de huit heures à dix-huit heures, est sensible sur le climat scolaire, ce qui en fait un enjeu d'importance face aux violences multifactorielles dont nous nous efforçons de préserver nos écoles et établissements. Rappelons que cet accueil élargi a été généralisé à la rentrée 2024 à tous les collèges en éducation prioritaire.

Enfin, il importe d'être vigilant et ferme pour réduire la tendance qu'ont les conseils de classe à surorienter vers la voie professionnelle les élèves de troisième en éducation prioritaire par rapport à ceux qui sont scolarisés hors éducation prioritaire. Entre deux collèges présentant des intentions et des demandes proches de la part des familles, on constate que les propositions et les décisions finales varient de près de douze points selon qu'on est dans ou hors de l'éducation prioritaire.

Ces constats nous renvoient à ce qui est l'un des thèmes centraux du rapport : la mixité sociale. L'expérience nous enseigne que, dans l'état actuel des compétences des conseils départementaux, celle-ci nécessite un effort patient et souvent déçu de persuasion pour préparer et accompagner les changements dans la sectorisation des collèges.

M. Christophe Géhin, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales à la direction générale de l'enseignement scolaire. – À titre liminaire, le ministère de l'éducation nationale rappelle son engagement constant en faveur des politiques d'égalité des chances, dont la politique de l'éducation prioritaire fait partie, même si ce n'est pas le seul axe de travail.

Sans négliger les marges de progrès réelles qui existent, nous souhaitons revenir sur quelques actions qui ont été menées au cours des dernières années.

Je pense d'abord au dédoublement des classes de CP et de CE1 et à l'extension du dédoublement aux classes de grande section depuis 2017, avec la mobilisation - vous l'avez rappelé - de près de 16 000 emplois. Cela traduit la priorité donnée au premier degré.

Je mentionne également les travaux en matière de gestion des ressources humaines pour essayer de stabiliser nos enseignants en éducation prioritaire, avec une revalorisation importante du régime indemnitaire en éducation prioritaire et, à plus forte raison, en éducation prioritaire renforcée. Cela a des résultats concrets. La stabilité des équipes en éducation prioritaire est plus forte qu'en 2017. La part des personnels exerçant en éducation prioritaire au sein d'un même réseau depuis au moins cinq ans a significativement augmenté.

Nous avons aussi mis en place des outils plus performants en matière d'évaluation et de suivi de nos élèves, avec le déploiement des évaluations à différents stades de la scolarité.

Et nous avons mené un travail sur l'ensemble des temps de l'enfant : temps scolaire, mais aussi temps périscolaire et temps de vacances, par exemple avec les vacances apprenantes.

Toutes ces actions ont été conduites, structurées et renforcées depuis 2017 et 2018.

Nous avons 1 093 réseaux, dont un tiers en REP + et deux tiers en REP, soit autant de collèges et près de 6 500 écoles publiques. Ce maillage important implique des capacités à adapter les dispositifs à des cadres très différents : les 6 500 écoles publiques n'ont évidemment pas toutes le même contexte socioéconomique ou géographique.

Les proportions varient énormément d'une académie à l'autre. Le taux d'élèves en éducation prioritaire est de 7 % dans l'académie de Rennes, mais de 100 % en Guyane et à Mayotte.

L'éducation prioritaire n'a pas et ne peut pas avoir pour vocation de traiter l'ensemble de la difficulté socioéconomique. Son objectif est de répondre à la concentration de ces difficultés socioéconomiques et de lutter contre leurs effets sur la réussite des élèves. Nous devons traiter la concentration des difficultés dans certains quartiers, en majorité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, mais aussi, de façon plus marginale, dans certaines zones rurales.

Mais l'éducation prioritaire ne peut pas couvrir l'ensemble de la difficulté socioéconomique, qui est évidemment en partie diffuse : même dans les écoles, collèges ou lycées « favorisés », il y a des familles plus défavorisées. Pour traiter 100 % des familles défavorisées, il faudrait donc que 100 % de l'éducation nationale soit en éducation prioritaire ! L'enjeu est donc de réussir à articuler les dimensions individuelle et territoriale.

Si l'éducation prioritaire ne peut pas traiter l'ensemble de la difficulté socioéconomique, elle ne peut pas non plus être la seule réponse pour traiter cette dernière. Nous déployons donc un ensemble de moyens, avec une logique d'adaptation. Pour cela, nous avons des dispositifs spécifiques : CLA, TER, cités éducatives, etc.

Notre logique d'allocation progressive des moyens est en partie heurtée par celle, binaire, de l'éducation prioritaire. Les modèles d'allocation sont déterminés à l'échelon national, et partagés avec les académies. Dans le premier degré, on intègre les revenus des familles dans l'équation. Dans le second degré, nous avons un ensemble d'indicateurs : IPS, taux de boursiers, indice d'éloignement, etc. L'idée est de partager ces outils et les données qui les sous-tendent avec les académies. Mais le ministère ne fixe pas depuis Paris de cadre d'utilisation de ce modèle par les académies. Nous l'utilisons en administration centrale pour répartir les moyens entre académies. Nous laissons ensuite la main aux autorités académiques, bien plus proches du terrain que nous.

Il y a aussi une modulation dans la mise en œuvre des grands dispositifs d'égalité des chances, afin qu'ils bénéficient non seulement aux élèves de l'éducation prioritaire, mais qu'ils puissent également servir pour accompagner les élèves des territoires ruraux isolés ou les élèves issus de milieux défavorisés scolarisés dans des collèges intermédiaires ou plus favorisés.

Je souhaite évoquer l'amélioration des taux d'encadrement. Dans le premier degré, ceux-ci ont concerné non seulement l'éducation prioritaire et les trois niveaux dédoublés, mais aussi les autres niveaux et les zones hors éducation prioritaire.

L'une de nos orientations est d'inscrire la politique de l'éducation prioritaire dans le cadre plus global des politiques d'égalité des chances et de mixité sociale. Nous essayons donc de traiter tout le parcours de l'élève, de l'école maternelle jusqu'au lycée, et d'agir sur les différentes dimensions où doit s'appliquer l'égalité des chances, c'est-à-dire agir sur tous les âges et sur tous les temps.

Je pense par exemple à l'accueil de huit heures à dix-huit heures et aux vacances apprenantes, qui visent à essayer de limiter l'effet de perte d'apprentissage ; les études montrent qu'il est plus fort chez les élèves issus de familles socialement défavorisées pendant les grandes vacances.

Nous jouons sur les conditions d'apprentissage dans la classe. C'est là que l'on retrouve l'éducation prioritaire, avec le dédoublement des classes, le dispositif Devoirs faits, qui s'applique sur l'ensemble du territoire, les internats d'excellence, destinés à offrir un cadre plus propice à l'étude à des élèves n'ayant pas forcément chez eux les meilleures conditions, et l'allocation progressive des moyens.

Nous jouons aussi sur les conditions d'apprentissage en dehors de la classe, avec par exemple les petits déjeuners gratuits qui bénéficient à près de 240 000 élèves, l'objectif étant de les mettre dans les meilleures conditions d'apprentissage possibles.

Les aides à la scolarité ont connu une évolution structurante à la rentrée 2024, grâce à l'automatisation de l'examen du droit à bourse, qui est une démarche à la fois de simplification pour les familles et de lutte contre le non-recours au droit.

Il convient de faciliter l'orientation des élèves, car nous savons que les facteurs socio-économiques jouent encore trop lourdement quand les élèves doivent déterminer leurs ambitions, tout simplement parce qu'ils n'ont pas forcément accès à l'information et que leurs réseaux familiaux ne leur permettent pas d'avoir suffisamment d'ouverture sur la diversité des métiers. Tel est l'objet des cordées de la réussite que nous souhaitons développer non seulement dans l'éducation prioritaire, mais aussi de façon plus diffuse, pour récupérer, si vous me permettez l'expression, les élèves qui pourraient être en difficulté dans des établissements intermédiaires.

Enfin, dans une logique transversale, la mixité sociale reste incontestablement un enjeu majeur. Toutefois, le ministère ne peut pas travailler seul sur cette priorité, compte tenu des compétences des collectivités territoriales en matière de sectorisation pour les collèges et les lycées. Il s'agit donc d'un travail de longue haleine nécessitant des échanges, de la conviction et une explicitation auprès des familles.

La Cour des comptes a également relevé – et le ministère partage ce constat – que, au-delà de la mise en cohérence, l'enjeu était celui de la possibilité d'un travail partenarial associant l'ensemble des services de l'État. Il est incontestable que nous devons encore progresser pour développer une approche interministérielle sur certains sujets et, j'y insiste, le travail partenarial avec les collectivités territoriales est essentiel.

D'ailleurs, nous souscrivons à l'analyse de la Cour des comptes sur les cités éducatives : même si les résultats peuvent être relativement hétérogènes, certaines d'entre elles montrent toute la réussite que permet ce travail partenarial. Nous considérons, nous aussi, qu'il faut progresser en la matière et que cela dépend très souvent de la capacité des acteurs à s'entendre sur le terrain. C'est un critère qui peut paraître trivial, mais qui compte énormément. Il faut que nous arrivions à mieux structurer et mieux organiser ces partenariats.

M. Patrick Haddad, maire de Sarcelles et vice-président de l'association des maires Ville & Banlieue de France (AMVBF). – Lorsque la politique de l'éducation prioritaire a été conçue, en 1981, il y avait sans doute une forme de naïveté qui consistait à croire que, en ciblant des moyens temporairement, on pourrait résoudre des problèmes qui étaient en réalité

structurels. En effet, la concentration des difficultés dans les mêmes quartiers n'a fait qu'augmenter, de sorte que les moyens n'étaient jamais suffisants.

De plus, quand on calibre des dispositifs, il est toujours difficile de les évaluer ensuite parce que les populations qu'ils visent sont changeantes. Dans une ville comme Sarcelles, un quart de la population actuelle n'était pas là il y a cinq ans. Compte tenu de la vitesse des changements, il n'est pas simple de mesurer l'efficacité des dispositifs mis en place, même en utilisant une méthode de cohorte.

Il ne faut pas pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain, car les dispositifs dont nous parlons sont largement plébiscités. Certes, ils peuvent être retravaillés, mais supprimer des moyens ne serait pas la solution, alors que les problèmes sont en augmentation. En effet, dans la plupart des communes, les résultats scolaires dans les QPV, qui correspondent assez bien à la carte de l'éducation prioritaire, sont globalement en baisse, malgré le travail effectué sur la rénovation urbaine, dont les résultats sont visibles. L'enjeu est moins d'éducation que de mixité sociale, dans la mesure où chaque famille qui part de la commune est remplacée par une autre, encore plus en difficulté. Cela a des répercussions en matière scolaire : les populations allophones sont de plus en plus nombreuses ainsi que les familles logées par le 115, de sorte que l'on compte parfois jusqu'à quatre élèves par classe qui sont issus de ces familles et qui nécessitent davantage d'attention. Forcément, les familles qui ont un peu de moyens préfèrent quitter ces quartiers. Même s'il est difficile de mesurer l'efficacité des politiques publiques, il faut évidemment les renforcer et continuer de mieux les cibler.

Je souscris à l'analyse selon laquelle les effets de seuil sont visibles. Dans une même ville, les moyens attribués à un collège en REP et à un autre en REP+ peuvent être très différents. Ainsi, ma commune compte quatre collèges REP et deux collèges REP+. Même quand ils sont voisins et qu'ils sont confrontés aux mêmes difficultés, leur traitement diffère, ce qui est difficilement compréhensible. Il faudrait faire évoluer le dispositif pour le rendre plus progressif, en procédant établissement par établissement ou école par école, sans pour autant perdre la dynamique de territoire. En effet, qu'il s'agisse des cités éducatives ou des projets éducatifs de territoire, les collectivités sont parvenues à créer un écosystème où les gens travaillent ensemble. Il faudrait donc éviter d'individualiser trop le dispositif jusqu'à perdre la logique globale sur le territoire.

Les communes qui bénéficient du dispositif des classes dédoublées, prévu dans le cadre de l'éducation prioritaire, en sont satisfaites. Les effets sont positifs tant sur le climat scolaire que sur le parcours des élèves. Ce dispositif a un coût, mais je ne sais pas ce que serait la situation s'il n'existait pas, compte tenu de l'accroissement de la pauvreté. Dans ma ville, les classes peuvent aller jusqu'à 15 élèves, plutôt que 12 élèves, et cette tolérance existe. Le retour est plutôt bon, car l'effet positif reste concret. Cela pourrait permettre de libérer un certain nombre de postes.

Je souscris à ce que vous avez dit sur les besoins spécifiques de la ruralité : ce pays a besoin de cohésion et il faut traiter cette problématique, notamment l'éloignement des lieux de culture qui caractérise le milieu rural beaucoup plus que le milieu urbain, même si les situations peuvent varier. Dans ma commune limitrophe du département de la Seine-Saint-Denis, il y a une médiathèque qui est un vrai atout pour les élèves. Toutefois, il ne faudrait pas que la prise en compte des problèmes de la ruralité se fasse au détriment de l'urbain, milieu qui est lui aussi confronté à des difficultés spécifiques. En effet, plus de 80 % de la population vit dans une aire urbaine, de sorte que les villes pauvres concentrent les problèmes. Le taux de pauvreté de la population est parfois très alarmant dans les villes, qui doivent continuer de bénéficier d'un effort soutenu, même s'il faut réfléchir à mieux l'organiser.

Notre pays souffre d'un problème de mixité sociale. L'école ne peut pas résoudre à elle toute seule le fait que certaines villes concentrent plus de 50 % de logements sociaux et les populations qui vont avec. Il faut donc développer une réflexion sur ce sujet, qui est intimement lié à celui de l'école. Tout ce qui détricote ou affaiblit la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite SRU, amplifie de manière mécanique les problèmes en matière d'éducation. Pour lutter contre les difficultés concentrées dans certains quartiers, il faut utiliser les mécanismes qui, en favorisant une dynamique de population, permettent de diluer la pauvreté plutôt que de la concentrer.

L'attractivité du métier d'enseignant est une autre problématique sociétale liée à l'éducation. La baisse du pouvoir d'achat et l'affaiblissement du statut social des enseignants sont des facteurs importants. Le dispositif REP + garantit une meilleure rémunération qui favorise la fidélisation des enseignants, d'où l'importance de le conserver, mais il ne devrait pas être une exception. Autrement dit, notre système éducatif, à l'instar de celui des autres pays européens, devrait rémunérer correctement ses enseignants. Sinon, malgré les primes prévues en REP et en REP +, ils risquent de manquer de motivation face à des élèves très en difficulté. La réflexion doit s'élargir au-delà de l'éducation prioritaire.

Enfin, si la baisse de la démographie n'est pas forcément une bonne nouvelle au niveau national, elle devrait permettre de dégager des moyens pour retravailler sur l'attractivité du métier d'enseignant, sur l'affectation des personnes, notamment des plus expérimentées, là où il y a les difficultés les plus importantes, et sur les méthodes d'enseignement qui ont le plus fait leur preuve. Il faut y réfléchir, en mettant l'accent sur les savoirs fondamentaux, comme les mathématiques et le français.

Il convient aussi de travailler à développer la dynamique des projets éducatifs de territoire. Nous avons constaté que, en liant le scolaire et le périscolaire, il était possible de mettre en place des initiatives qui fonctionnent bien, comme le club Coup de Pouce, où l'on apprend les maths et le français en petits groupes, à travers le jeu, le sport ou la culture. Nous avons lancé,

avec la Fondation Vareille, un programme qui vise à apprendre le violon à 80 % des élèves de l'école publique, ce qui améliore leur capacité à se concentrer et leurs capacités d'apprentissage. Il ne faut pas fermer le débat sur les méthodes pédagogiques et le côté pluridisciplinaire que l'on peut développer à l'échelle d'un territoire, en particulier dans les quartiers qui en ont le plus besoin.

M. Bruno Belin, président. – La baisse de la démographie est une réalité incontestable, dont il faut mesurer l'impact.

Je représente un territoire rural par excellence, avec seulement 22 habitants au kilomètre carré. Les élèves dépendent des transports scolaires, ce qui rend l'accès au sport et à la culture impossible physiquement, en raison du regroupement pédagogique, de la géographie du territoire rural et de l'éloignement. Un enfant en milieu rural passe plus d'une heure dans les transports, le matin et le soir. C'est là ce qui crée l'injustice. Pour éviter cette discrimination, les cartes scolaires en cours de révision devraient prendre en compte les besoins des territoires ruraux, qui devraient être considérés comme territoires prioritaires. J'ai été témoin de ces situations et je connais la souffrance de ceux qui les vivent.

M. Pascal Savoldelli. – Je me pose toujours la question politique de savoir pourquoi l'État a refusé pendant dix ans de revoir la carte de l'éducation prioritaire. Si on nous l'expliquait, cela éviterait d'envisager les réponses les plus folles.

On ne peut pas juger l'école comme une institution imperméable à un environnement qui s'est dégradé. Je l'ai vérifié dans mon département du Val-de-Marne. Le fait de ne pas avoir changé la carte scolaire pendant dix ans a participé à l'évitement vers le privé. Or quand des parents issus de milieux très modestes décident librement de mettre leurs enfants dans le privé, cela a des conséquences sur l'établissement et sur les équipes pédagogiques.

Il faut creuser la question de la carte scolaire en déterminant quelles sont les fragilités sociales. En effet, notre société n'est pas la même qu'il y a trente ou quarante ans et, en plus des inégalités sociales qui se sont creusées, il y a désormais des fragilités sociales. Elles se manifestent par exemple dans la manière dont l'enfant se sent considéré ou perçoit son environnement familial. Or l'accompagnement médical a presque disparu des écoles. Une psychologue m'a encore récemment dit que cela faisait dix ans qu'elle ne faisait plus de prévention à l'école ; désormais, elle suit des enfants. Il faudrait donc faire évoluer la situation en se fondant sur une documentation précise des fragilités sociales et territoriales.

La question des mobilités est pertinente, mais se pose aussi dans les départements. Dans le grand département du Val-de-Marne, qui représente 1,4 million d'habitants, ce n'est pas la même chose d'habiter à Ivry-Charenton ou à Villeneuve-Saint-Georges. Les réalités sont différentes selon les communes. Il ne faut pas se voiler la face.

On constate un empilement des dispositifs qui donne lieu à des effets de seuil incompréhensibles pour les maires, pour les équipes pédagogiques et pour les parents. Faut-il être rivé à la notion d'égalité ou à celle d'universalité de l'éducation publique ? Ce n'est pas tout à fait la même chose. Mieux vaut valoriser une progressivité des moyens et en finir avec la multiplicité des dispositifs qui, d'ailleurs, ne valorisent pas l'éducation publique.

Enfin, il faut mettre fin aux contrats précaires dans les établissements dits prioritaires. Je ne critique pas les personnes, mais à force de changer de postes, elles n'ont plus aucune mémoire pédagogique. Je fais partie d'une génération qui a rencontré des enseignants qui avaient une mémoire pédagogique et qui la transmettaient. Il y avait un patrimoine de l'enfant, de l'éducation, des savoirs et de l'acquisition des savoirs. Désormais, les personnes changent sans cesse de poste et il n'y a plus de mémoire ni d'expérience. Il n'y a qu'une gestion de la classe et du temps scolaire, sans créativité ni innovation.

M. Grégory Blanc. – J'avais mené, il y a quelques années, dans ma commune, une étude sur la rotation des populations : en huit ans, 40 % de la population avait changé. Cet élément est fondamental, car les études sur les politiques de la ville omettent souvent la mobilité des populations. Or, si nos quartiers prioritaires sont des « lessiveuses », autrement dit des lieux de passage pour accueillir des personnes qui rencontrent des difficultés temporaires, en réalité les dispositifs qui sont mis en place produisent des résultats pour une partie de la population, qui quitte ensuite ces quartiers. Il faut intégrer cela dans les analyses : les politiques de la ville ne sont pas un échec, mais elles ne changent pas structurellement la situation des quartiers concernés. Ce point est fondamental pour évaluer l'efficacité de l'argent public investi.

Votre constat sur l'accumulation des dispositifs, qui ont des périmètres et des pilotages différents, est tout à fait juste, puisque nous nous heurtons à un problème de lisibilité, donc de coordination et de pilotage. Mais lorsque vous dites qu'il faut renforcer le pilotage, vous n'allez pas jusqu'à employer les termes de « décentralisation » ou de « déconcentration » approfondie dans le fonctionnement de l'éducation nationale. Cela me semble tout à fait paradoxal. Des dispositifs différents peuvent fonctionner à l'échelle des communes pour les écoles, mais pas à celle du département pour le collège. Pourquoi donc n'allez-vous pas plus loin ?

Par ailleurs, je n'ai pas entendu, ni lu dans le rapport, le terme de « parentalité ». Dans les QPV des communes, les dispositifs associent les parents, comme le club Coup de Pouce qui fait entrer les parents à l'école. Ce n'est plus le cas au niveau du collège où le lien n'est pas fait entre ce qui se passe dans l'établissement et en dehors de celui-ci. Or dans les territoires de la politique de la ville, la présence des adultes est déficiente – Patrice Vergriete l'avait rappelé au moment des émeutes urbaines –, car le taux de familles monoparentales est plus important qu'ailleurs et les services publics sont

moins développés qu'ailleurs. Il faudrait donc plus d'adultes. Mais, comme le disait mon collègue, ceux qui sont en poste dans l'enseignement ne font que passer sans pouvoir constituer une mémoire, de sorte que les problèmes sont encore plus aigus.

En l'occurrence, il faudrait plus d'adultes pour pouvoir travailler sur la notion de parentalité. Il y a moins de policiers, moins d'éducateurs et moins d'enseignants, si l'on rapporte leur nombre à la population. Il y a également moins d'emplois économiques. Pourquoi donc le terme de parentalité n'est-il pas employé ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je voulais revenir sur la recommandation de mise à jour de la carte de l'éducation prioritaire. En tant qu'élu de la Seine-Saint-Denis, je citerai la commune de Dugny, qui détient le record de France du nombre de logements sociaux, avec 75 % de logements sociaux et 11 000 habitants. Entourée de communes souvent éligibles à l'éducation prioritaire, Dugny fait partie des zones prioritaires de la politique de la ville mais ne voit pas toutes ses écoles classées en REP ou REP +, alors qu'elle connaît des difficultés, même si elle a aussi des potentialités.

On y constate souvent des effets de bord : certains enseignants fidélisés dans la commune, qui connaissent le territoire, rassurent les familles et construisent un travail partenarial, ont parfois intérêt à quitter cette commune, même s'ils y habitent, pour partir dans les communes voisines où les conditions notamment salariales sont différentes, du fait de l'éducation prioritaire, les enseignants de l'éducation prioritaire bénéficiant d'une prime.

La ville de Dugny demande depuis des années qu'on examine ce sujet. M. Attal avait promis de le faire, et je profite de la présence de M. le recteur pour l'inviter à se pencher sur la question. Je lui transmettrai des éléments sur le cas spécifique de Dugny.

M. Patrick Haddad. – Je ne peux que souscrire à vos propos sur la nécessité d'élargir le spectre de nos travaux et sur le fait que l'éducation prioritaire ne peut pas résoudre tous les désordres de la société, notamment la concentration de la pauvreté.

Un accompagnement plus global de l'élève et des familles est également nécessaire, en tenant compte de la variable de la monoparentalité et d'un accompagnement à la parentalité. C'est pourquoi il est important de développer des projets éducatifs de territoire.

Il faut travailler plus efficacement avec les établissements pour éviter les effets de seuil, en affectant les moyens en fonction des réalités de chaque établissement. Il faut également renforcer les logiques collectives au sein des territoires et tenir compte du niveau de moyens en fonction du niveau des besoins, qu'ils soient liés à la pauvreté ou à l'éloignement, comme c'est le cas en milieu rural.

Puisque le débat a vocation à s'élargir, il est important d'intégrer deux éléments de contexte fondamentaux : la nécessité de revaloriser le métier d'enseignant et la nécessité d'une plus grande mixité dans nos villes.

M. Christophe Géhin. – La baisse démographique a commencé depuis une dizaine d'années dans le premier degré et devrait se poursuivre avec une baisse de 80 000 élèves attendue dans le secteur public, à la rentrée 2025. Il est difficile d'envisager les conséquences de cette baisse démographique dans la mesure où nous ne savons pas ce que seront les projets de loi de finances pour les années à venir. Ce qui est certain, c'est que cela représentera 470 postes en moins, c'est-à-dire une reprise ou une suppression de postes qui est sans commune mesure avec ce qu'aurait permis théoriquement la démographie fortement orientée à la baisse. Le ministère s'attache dans les discussions budgétaires à ce que la baisse démographique ne soit jamais intégralement reportée sur les moyens dont nous disposons en emplois et sur les territoires ruraux.

La première réponse de l'éducation nationale, c'est le réseau de 43 000 écoles maternelles et élémentaires, sans équivalent en Europe, car pour arriver à ce chiffre, il faudrait cumuler les écoles d'Allemagne, d'Italie et d'Espagne. C'est un effort justifié de la Nation.

M. Olivier Paccaud. – C'est un héritage.

M. Bruno Belin. – Cela ne répond pas à la question de la souffrance de la ruralité.

M. Christophe Géhin. – Ce réseau de 43 000 écoles est une première réponse, puisqu'un tiers d'entre elles compte entre une et trois classes, et qu'il s'agit majoritairement d'écoles situées dans les zones rurales.

La deuxième réponse, plus ciblée sur la ruralité, est de renforcer le volet concertation. C'est notamment l'objet des observatoires des dynamiques rurales que la ministre d'État a appelé chaque directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) à mettre en place dans son département, pour partager les perspectives démographiques et les possibilités d'évolution du réseau.

Les enjeux sont aussi pédagogiques. Quand on parle avec les recteurs et les Dasen, il ressort qu'il est très difficile d'animer pédagogiquement, par exemple, un collège de 60 ou 70 élèves. Or il en existe un certain nombre. Il faudrait donc s'interroger sur le service que nous rendons aux élèves en les accueillant dans ce type de collège.

Dans l'ensemble des dispositifs que je vous ai présentés, il y a toujours une attention sociale spécifique portée à la ruralité. C'est le cas pour les internats d'excellence, avec notamment les internats d'excellence ruraux qui ont été déployés sur l'initiative de la ministre d'État. Cette attention existe aussi à travers le dispositif des cordées de la réussite qui peuvent servir à lutter contre le manque d'ambition de nos jeunes en milieu rural.

L'absence de révision de la carte de l'éducation prioritaire est sans doute un élément essentiel. Je ne peux qu'insister sur la très forte sensibilité du sujet et sur sa dimension éminemment politique vis-à-vis des personnels, des organisations syndicales, des familles et des élus. Jusqu'à présent, nos autorités successives n'ont pas considéré que la fenêtre de tir était la bonne pour revoir la carte de l'éducation prioritaire. Cependant, nous souscrivons aux conclusions de la Cour des comptes sur cette carte qui est en partie décalée par rapport aux réalités des quartiers.

Sur l'empilement de dispositifs, j'ai montré que nous nous efforçons de faire système sur un ensemble d'actions à mener pour répondre à des problèmes particuliers. Il est donc difficile de fondre tout ce panorama dans un seul dispositif. En revanche – et nous rejoignons la position de la Cour sur ce point –, l'enjeu est l'articulation entre l'éducation prioritaire, les territoires éducatifs ruraux, les contrats locaux d'accompagnement et les cités éducatives.

M. Bruno Belin, président. – Si les collèges de 60 ou 70 élèves sont maintenus, c'est par le fait des conseils départementaux, pas de l'éducation nationale. J'ai présidé un conseil départemental et lorsque l'on m'a conseillé de fermer un collège, je m'y suis opposé. Ces collèges, qui comptent une centaine d'élèves, sont essentiels pour les territoires ruraux. Ils existent grâce aux différents conseillers départementaux, quels que soient leurs engagements politiques.

M. Jean-François Chanet. – Pour faire écho à vos propos, peut-être avez-vous en mémoire le beau film de Nicolas Philibert intitulé *Être et avoir*, qui a connu un succès considérable, qualifié par sa productrice de « plus grand succès d'un documentaire non animalier ». Ce film commençait par la scène des enfants filmés dans un car au milieu d'un paysage d'hiver, allant rejoindre leur école. J'ajoute ce détail du paysage d'hiver car ceux qui, comme moi, ont exercé dans un territoire montagneux et enneigé, verglacé l'hiver, savent que le transport scolaire est dangereux.

Vous avez raison de dire que le tissu scolaire français est un héritage. Il est l'héritage d'une France qui était et qui est restée longtemps très majoritairement rurale. Il est l'héritage du temps où Ferdinand Buisson voulait qu'il y ait des écoles de hameau pour qu'il n'y ait aucun petit paria qui n'ait pas accès à l'école, à une époque où les enfants faisaient parfois plusieurs kilomètres à pied jusqu'au bourg pour aller rejoindre l'école.

L'optimum dans la couverture territoriale a été atteint dans l'entre-deux-guerres. Puis, les raisons que nous connaissons – la saignée démographique et les classes creuses de la guerre et de l'après-guerre – ont conduit à une extraordinaire accélération de l'urbanisation, comme l'a rappelé M. Haddad. L'héritage du XIX^e siècle a été la couverture du territoire et celui du siècle dernier, ou des 90 dernières années, a été cette extraordinaire accélération de l'urbanisation. Beaucoup des problèmes que nous traitons

aujourd'hui résultent de ces phénomènes et de cette concentration de la difficulté, apparente et visible, dans des territoires urbains, ce qui ne doit pas nous faire oublier les problèmes d'éloignement et de mobilité.

S'y ajoute l'enjeu de l'attractivité des postes. Je reste attaché à la formule de l'un des vôtres, le sénateur Alain Duran, qui avait été chargé d'une mission sur l'école rurale. Il disait : « Ce qui m'importe, c'est d'avoir une bonne école pour les enfants de ma commune, pas nécessairement dans ma commune ».

Cet enjeu doit être traité avec les maires ruraux, en s'inspirant du modèle que j'ai observé en Haute-Saône dans lequel des pôles éducatifs avaient été constitués autour des collèges, à des distances raisonnables des communes rurales, ce qui permettait d'avoir l'assentiment des élus.

Je suis également sensible à l'enjeu des inégalités et des fragilités. En particulier, prendre soin des enfants ne relève certes pas des missions traditionnelles de l'école, mais cette tâche s'est de fait ajoutée à son périmètre : donner un petit déjeuner s'inscrit dans ce cadre et alourdit sa charge.

Concernant la parentalité, la frontière entre le premier et le second degré reste très marquée, les familles étant moins présentes dès le collège, et encore davantage ensuite. De réels efforts sont entrepris dans ce domaine, par exemple avec le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » : au sein de l'académie de Créteil, ce dernier représente 163 ateliers, dont 121 ateliers sont situés dans les zones d'éducation prioritaire, avec un budget de 620 000 euros par an. Il est cependant exact que les bénéficiaires sont mobiles et que nous avons à faire face à cette instabilité.

L'instabilité des personnels est un autre enjeu, même si je tiens à nuancer la dichotomie entre des titulaires qui seraient stables et des contractuels qui seraient précaires et itinérants. Si nos problèmes de remplacement sont particulièrement aigus, je pense qu'il faut changer le regard que nous portons sur ceux qui nous rejoignent à la suite d'une réorientation professionnelle : il s'agit souvent de personnes de qualité, qui peuvent être de bons enseignants.

L'accumulation des dispositifs, quant à elle, est un révélateur de cette césure entre le premier et le second degré, et nous pose des problèmes de pilotage : les liens entre le niveau académique et le niveau départemental ne s'établissent pas si naturellement, les départements considérant le premier degré comme leur domaine réservé.

M. Nacer Meddah. – Les différentes interventions des sénateurs nous confortent dans le travail d'analyse que nous avons conduit. Vous avez pointé à juste titre, monsieur le président, les évolutions démographiques et les changements qui doivent en découler au niveau de l'éducation nationale afin de veiller à l'équité dans la répartition des moyens et dans la répartition territoriale.

L'éducation prioritaire avait vocation à être un dispositif transitoire permettant de corriger les inégalités, mais force est de constater, malheureusement, que celles-ci n'ont pas été résorbées et qu'elles se sont au contraire amplifiées, en dépit d'une multiplication des moyens par deux et demi.

De surcroît, l'éducation prioritaire devait faire l'objet d'évaluations et de révisions régulières, afin de tenir compte des changements à l'œuvre dans les territoires. Tel n'a pas été le cas, ce que nous dénonçons : il y a urgence à conduire ce travail d'évaluation.

Par ailleurs, la ruralité soulève des enjeux spécifiques. Même si les jeunes ruraux ne se destinent pas aux mêmes études que les jeunes urbains et accèdent dans une moindre mesure à l'enseignement supérieur, ils réussissent mieux, ce qui doit nous inciter à poursuivre la réflexion sur l'équilibre territorial.

Pour ce qui est de la place de la famille, nous rappelons qu'elle est un acteur absolument indispensable. L'une de nos principales orientations consiste à affirmer qu'une approche plus globale s'impose, la politique de l'éducation prioritaire n'étant que l'une des composantes de la politique de l'éducation nationale - et plus largement de la politique visant à assurer l'égalité des chances. Un travail de coordination de l'ensemble des acteurs est donc nécessaire, à commencer par un travail de proximité avec les familles et avec le personnel éducatif.

Par ailleurs, les problématiques de rotation dans les logements sociaux posent des difficultés en termes d'allocation des moyens entre les établissements scolaires, la situation de chaque réseau évoluant rapidement, d'où l'importance de la seconde orientation du rapport, qui est selon moi déterminante. Nous devrions introduire de la progressivité dans l'allocation des moyens aux établissements scolaires de l'éducation prioritaire et garantir davantage l'équité, car nous souffrons aujourd'hui d'une forme de sédimentation et de rigidification dans la carte de l'éducation prioritaire, au détriment de certains établissements. Si ce phénomène comporte quelques aspects positifs en termes de fidélisation des équipes, d'autres écoles et collèges ne sont pas nécessairement dotés à hauteur de leurs besoins.

Afin de procéder à cet ajustement permanent, il faut - j'y insiste - se doter d'une culture d'évaluation : les dispositifs d'éducation prioritaire sont en place depuis un demi-siècle et ont été réformés en profondeur en 2015, mais n'ont toujours pas fait l'objet d'une évaluation !

J'espère que notre travail vous aidera à argumenter sur le fait qu'il conviendra d'agir sur plusieurs politiques publiques en même temps et qu'il faudra peut-être faire des choix plus ambitieux et volontaristes.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. - Pascal Savoldelli s'est interrogé sur les causes de l'absence de révision de la carte scolaire et je questionnerai la ministre à ce sujet.

Plus globalement, s'il ne faut pas opposer la ville à la campagne, la carte de 2015 a elle-même alimenté cette fracture en faisant sortir 190 territoires situés en milieu rural de l'éducation prioritaire pour y faire entrer 200 territoires situés en milieu urbain : cela montre à quel point la révision des critères s'impose, peut-être en introduisant un critère d'éloignement.

Pour ce qui est des enjeux de décentralisation et de souplesse, des moyens sont à la disposition des académies et des collectivités, dont la re-sectorisation. Pour prendre un exemple, dans mon département, une zone est dépourvue de lycée et les élèves mettent plus de deux heures pour se rendre dans leur établissement. Nous allons, dans le cadre d'un partenariat entre le conseil départemental, le rectorat et le conseil régional, transformer un collège proche qui a vu ses effectifs baisser en collège-lycée. Certes, le ministère a été sollicité, mais ce sont bien les acteurs locaux qui se sont mobilisés pour créer un outil territorialement adapté.

En conclusion, la base de la refonte de la politique de l'éducation prioritaire réside dans la progressivité de l'allocation des moyens, afin qu'elle bénéficie au plus grand nombre d'élèves possible.

M. Bruno Belin, président. – Je remercie les intervenants.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Olivier Paccaud. Elle a adopté également les recommandations du rapporteur spécial qui figureront dans le rapport d'information.

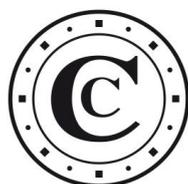
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- M. Pierre Moya, recteur de l'académie d'Amiens

- M. Julien Grenet, directeur adjoint de l'Institut des politiques publiques (IPP)

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, UNE POLITIQUE PUBLIQUE À REPENSER

2015-2024

Communication à la commission
des finances du Sénat

Mars 2025

Sommaire

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

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

Procédures et méthodes

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

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

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

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

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

**

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

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

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

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

Analyse qualitative dans trois départements

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

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

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

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

Les données utilisées dans cette évaluation

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

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

**

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

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

**

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

Synthèse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre I

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

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

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

I - Des évolutions significatives intervenues depuis dix ans

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ [Le rapport public annuel 2006 | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#).

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

²⁰ [L'éducation prioritaire | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#)

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

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

1 - Des objectifs et des indicateurs de performance précisés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C - Le dédoublement de classes mis en place depuis 2017

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Des moyens renforcés, un pilotage national limité

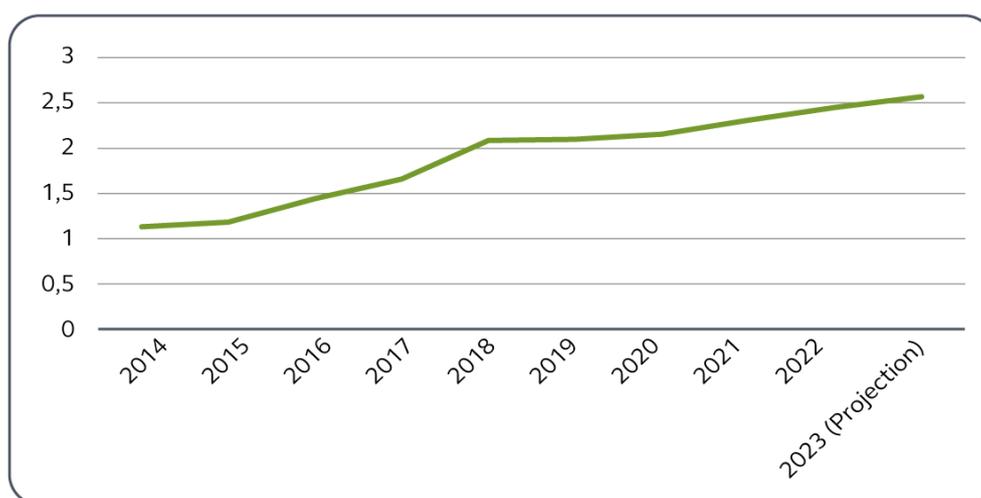
L'histoire de l'éducation prioritaire témoigne d'un portage politique à éclipses. La refondation de 2015 s'est caractérisée par un pilotage national fort et par une présentation du renforcement des moyens comme une condition nécessaire à l'évolution des pratiques pédagogiques. Dix ans plus tard, la Cour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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

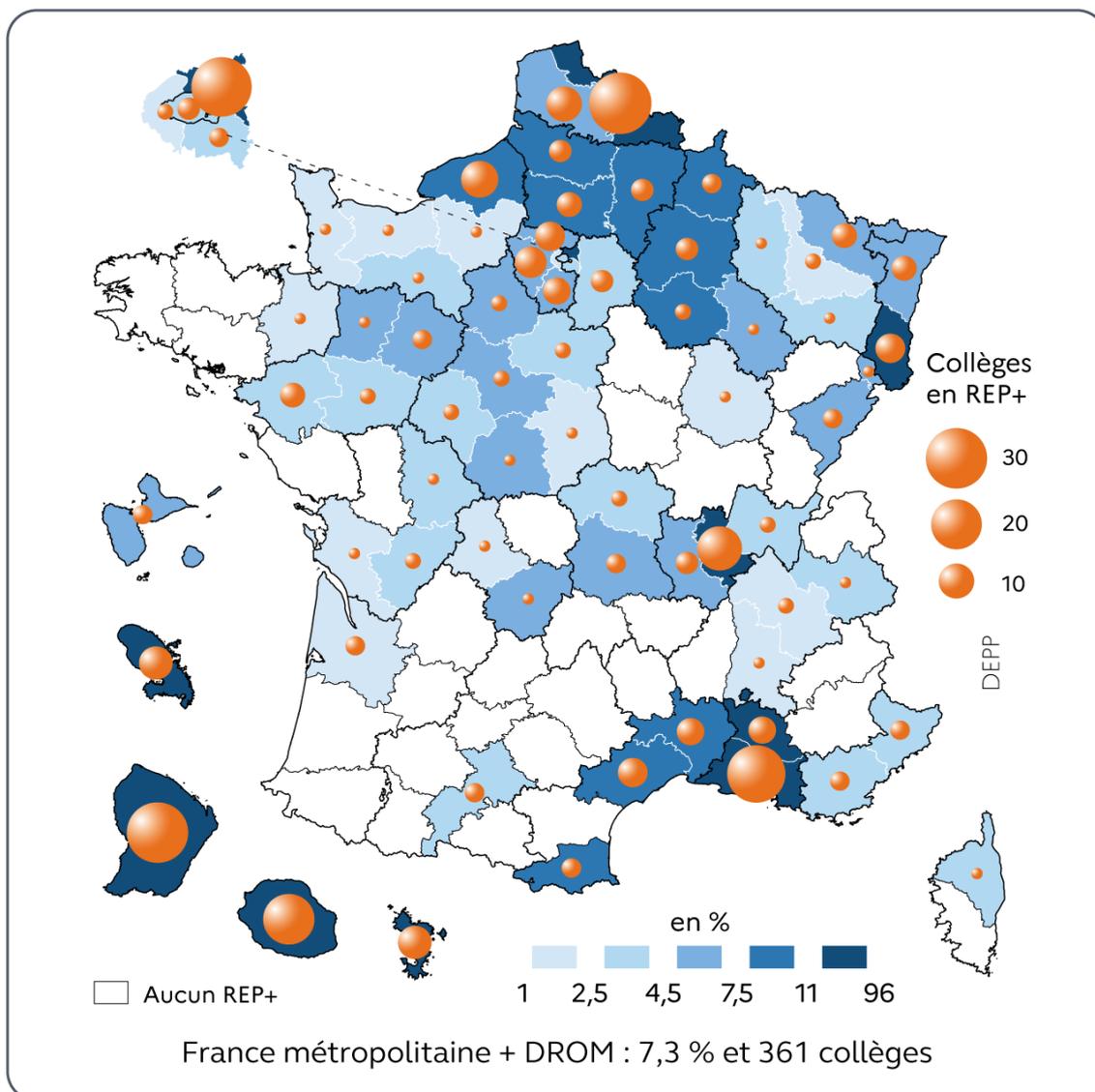
En amont de la refondation, le rapport d'évaluation final du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)³⁰ posait cette question, qui demeure d'actualité : « *est-ce qu'une politique est encore prioritaire quand elle concerne 20 % d'une population ?* ». Est-elle encore juste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

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

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

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

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



Champ : France, public

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

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

1 - Un accroissement des inégalités socio-économiques

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

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

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

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

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

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

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

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

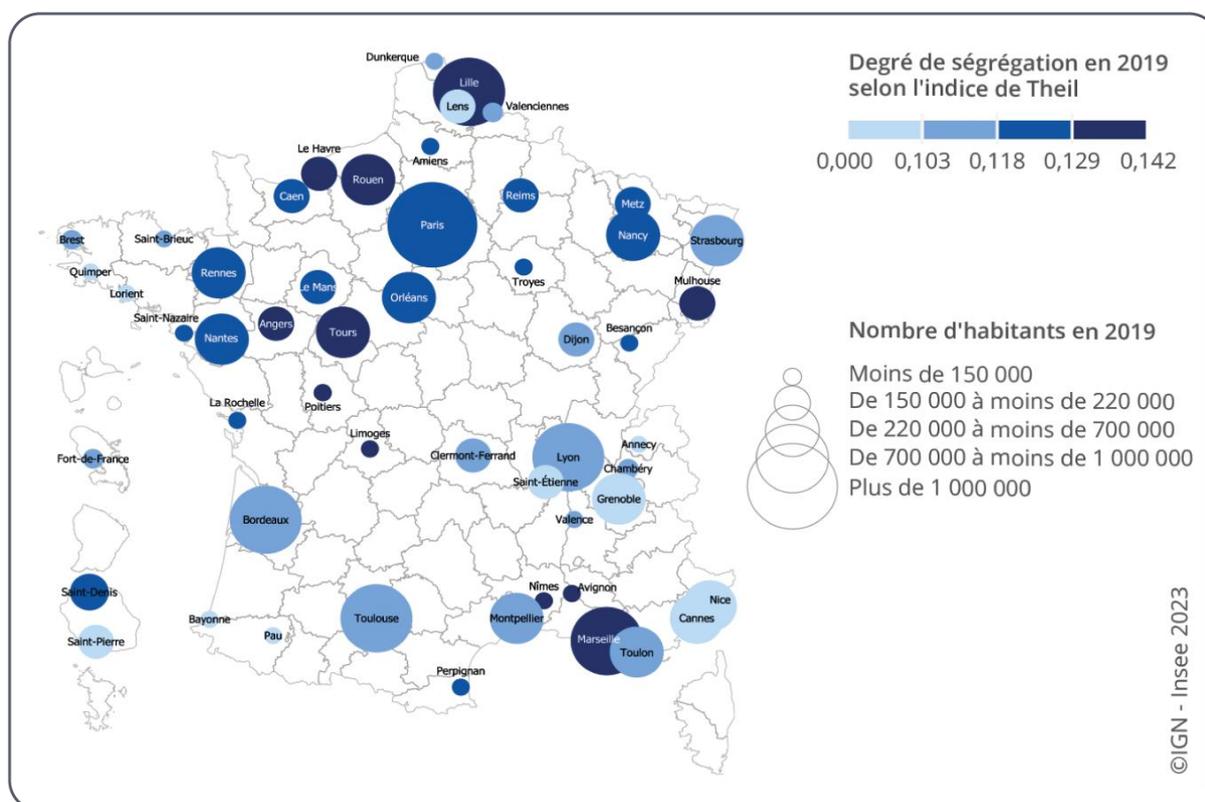
³⁴ Entre 2015 et 2021, la croissance démographique est deux fois plus élevée dans l'espace urbain que dans le rural - Insee Focus - 316

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

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

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

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



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

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

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

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

³⁸ [Mixité sociale des collèges : Angers à l'heure de l'évitement généralisé \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le programme mixité dans le département de la Haute-Garonne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

Chapitre II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Les bonifications éducation prioritaire

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

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

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

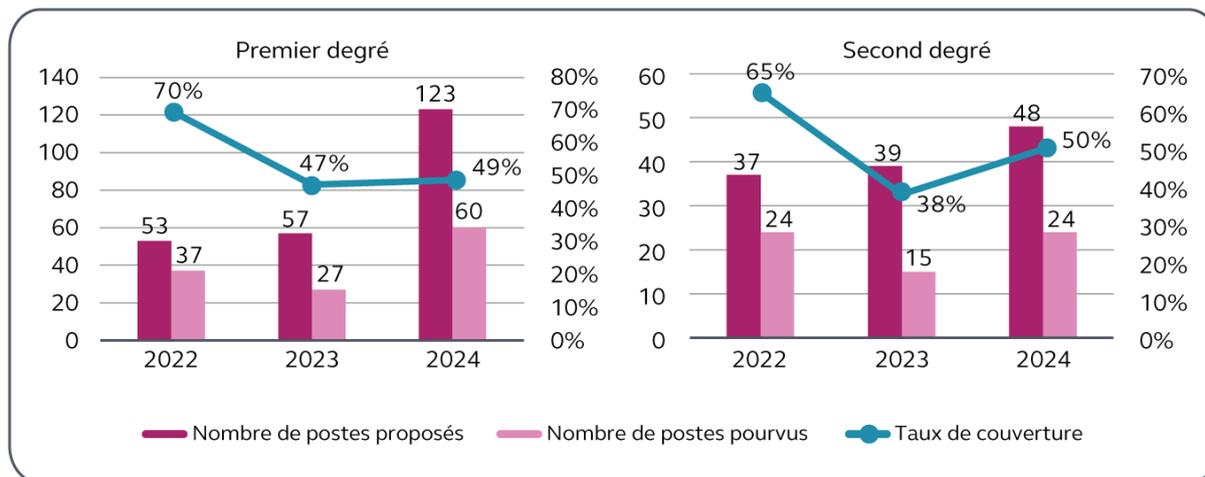
b) Le profilage des postes en éducation prioritaire

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

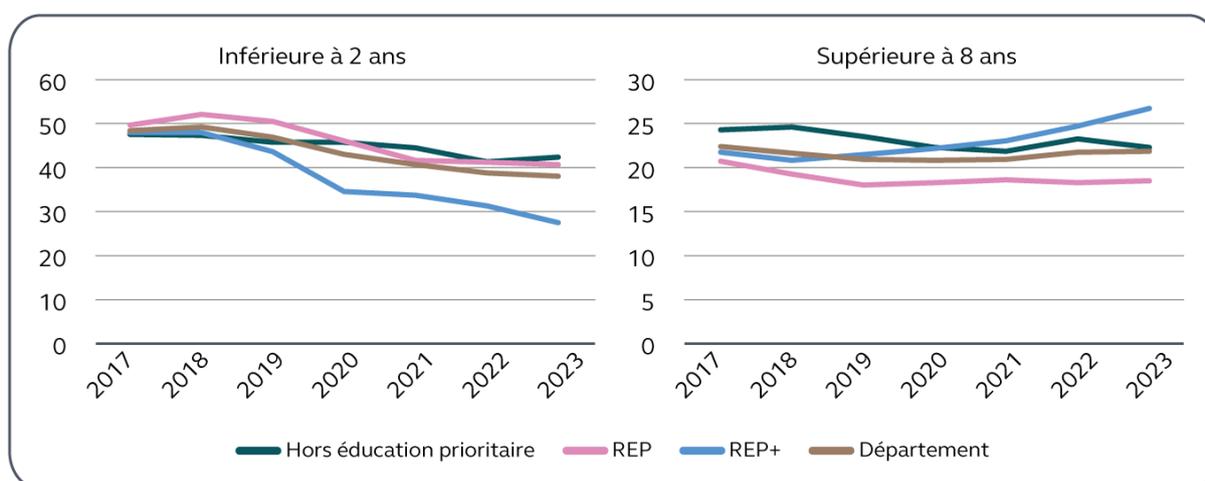
2006-2007, les départs à la retraite et le recours aux enseignants contractuels, plus volatils que les titulaires, ont progressé. Une analyse plus fine de l'impact de la revalorisation sur les vœux de mutation, le niveau d'expérience et la fidélisation des enseignants en REP+ apparaît donc indispensable.

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

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

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

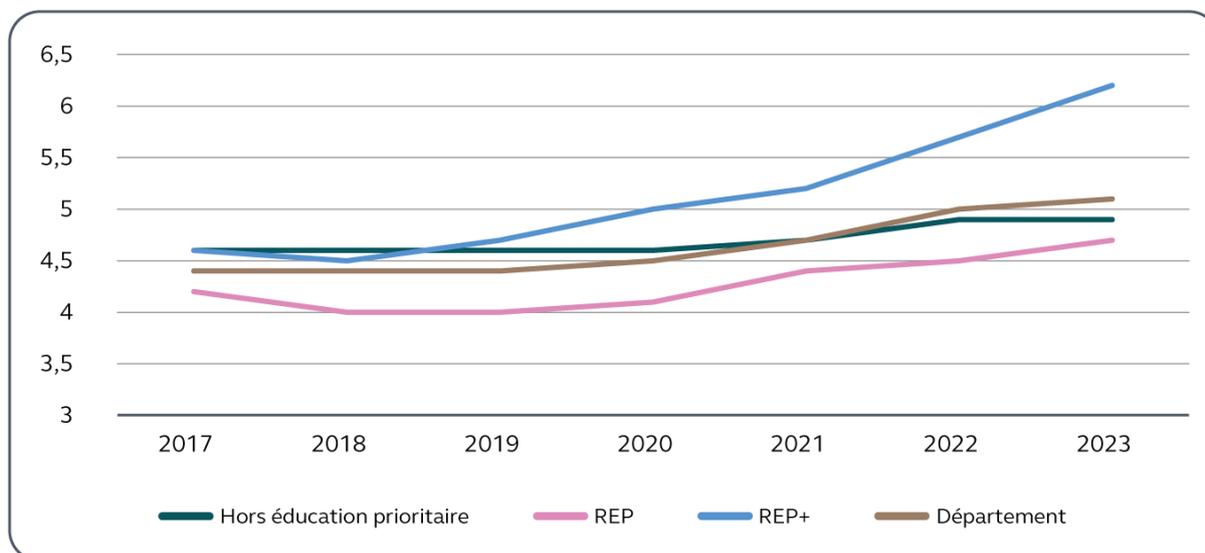
Graphique n° 3 : évolution de la part des enseignants avec une ancienneté d'affectation dans l'école inférieure à 2 ans (gauche) et supérieure à 8 ans (droite), Seine-Saint-Denis, 2017-2023



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

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

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



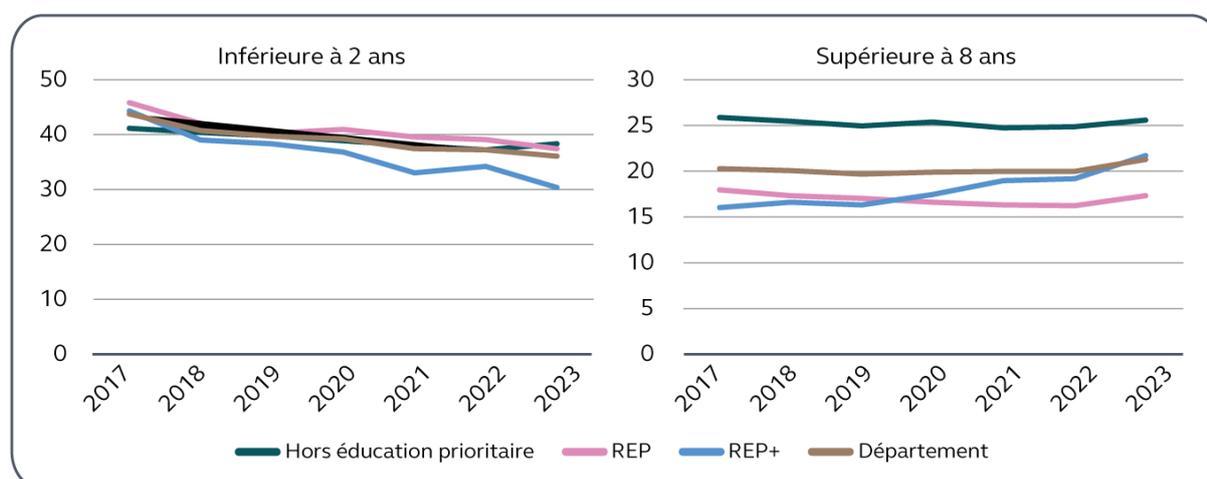
Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la DSDEN 93

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

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

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

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



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

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

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

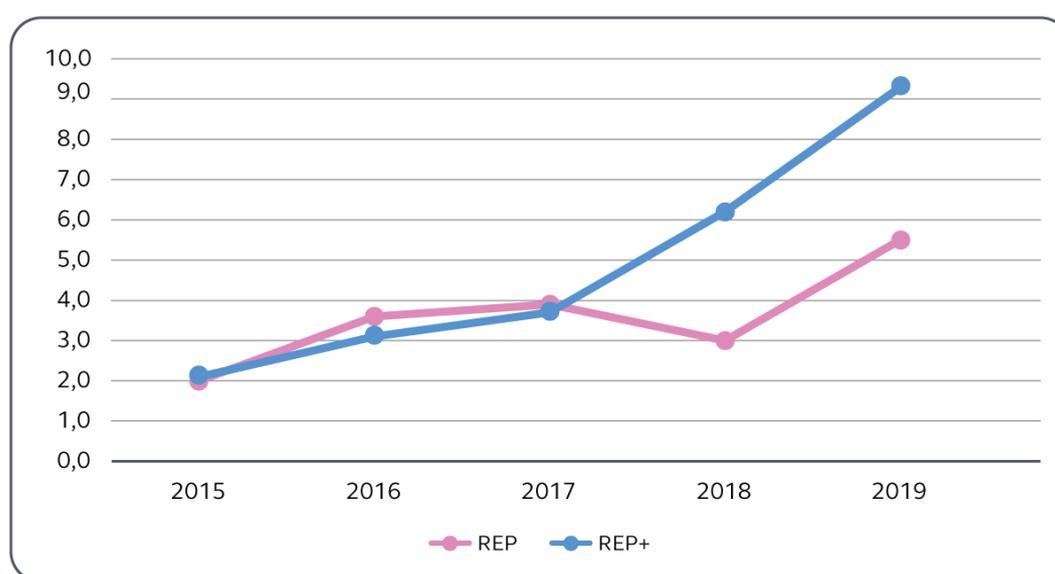
L'exemple de l'académie de Montpellier met également en avant que les écoles et collèges en éducation prioritaire comptent une proportion de professeurs contractuels moindre qu'au niveau national (12 % contre 22 %). De plus, selon les données fournies par les services académiques, la moyenne d'âge académique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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - La mise en place d'un référentiel commun

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

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

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

⁷³ education.gouv.fr/1-education-prioritaire

⁷⁴ Référentiel de l'éducation prioritaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

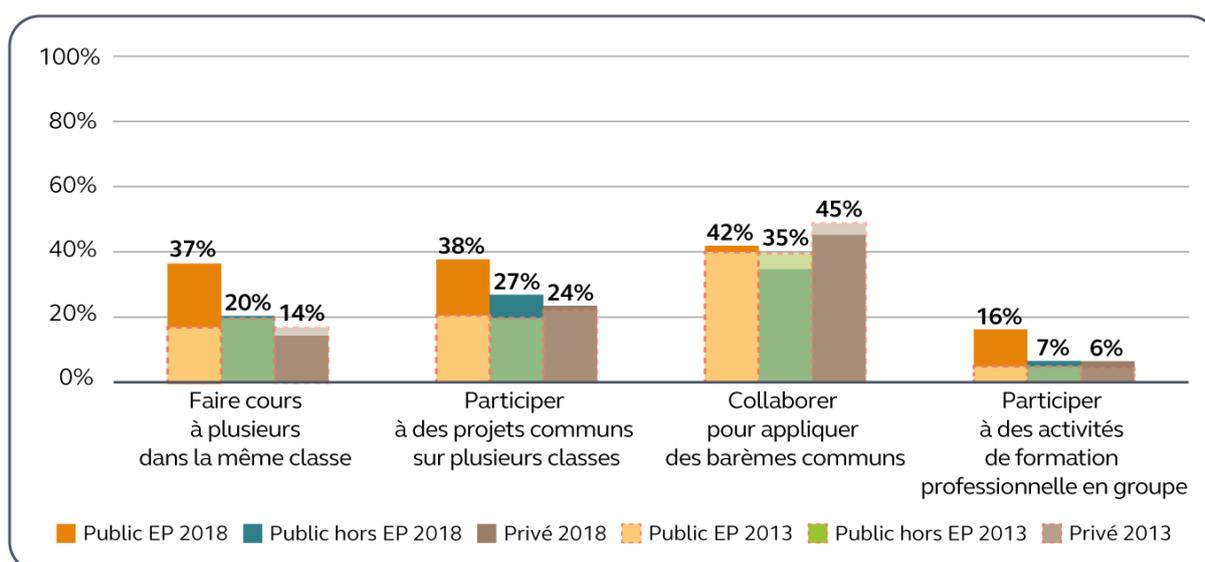
Afin de permettre la tenue de ces formations, des brigades départementales de remplacement ont été créées. Idéalement ces brigades sont affectées aux mêmes établissements tout au long de l'année, ce qui permet une stabilité et un suivi des élèves. Toutefois, les fonctions habituelles de la brigade REP+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

B - Un effet mobilisateur à géométrie variable

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

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

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



Source : DEPP OCDE, enquête internationale Talis

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

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

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

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

Les projets pédagogiques expérimentaux dans l'académie d'Amiens

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

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

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

Les thématiques de ces projets portent essentiellement sur :

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

2 - Une dynamique qui tend toutefois à s'estomper

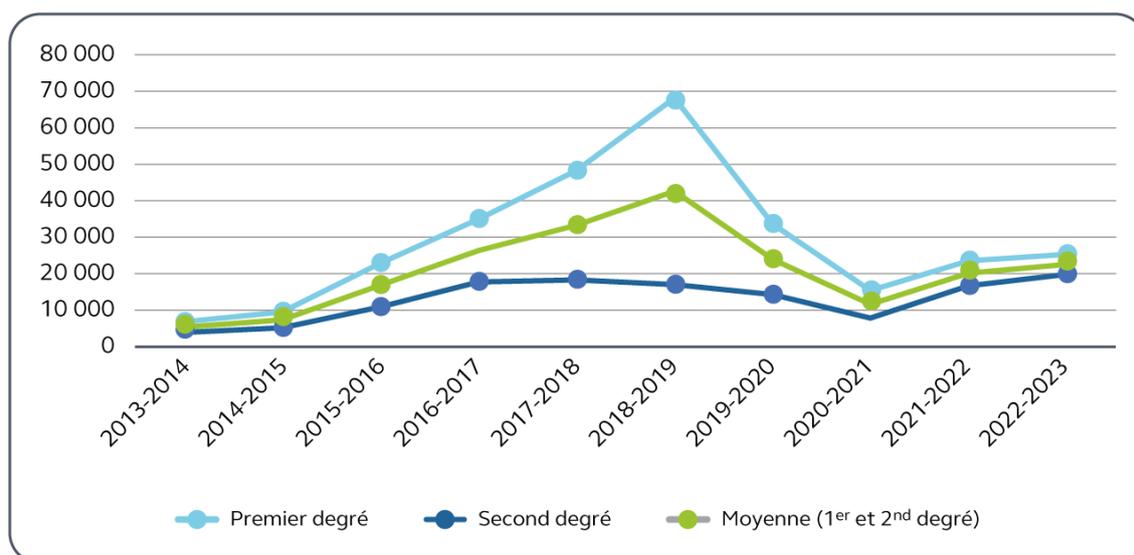
À l'échelle nationale, il est constaté une progression globale du volume des formations consacrées à l'éducation prioritaire à la suite de la refondation. Toutefois, cette dynamique, forte dans les premières années (de 2015 à 2019 environ), marque un ralentissement ensuite. Dans le premier degré, l'évolution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

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

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

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

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



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

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

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

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

3 - Des temps collectifs libérés mais diversement investis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C - Le réseau : une mise en synergie inaboutie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A - Des modalités lacunaires d'identification des bénéficiaires

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

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

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

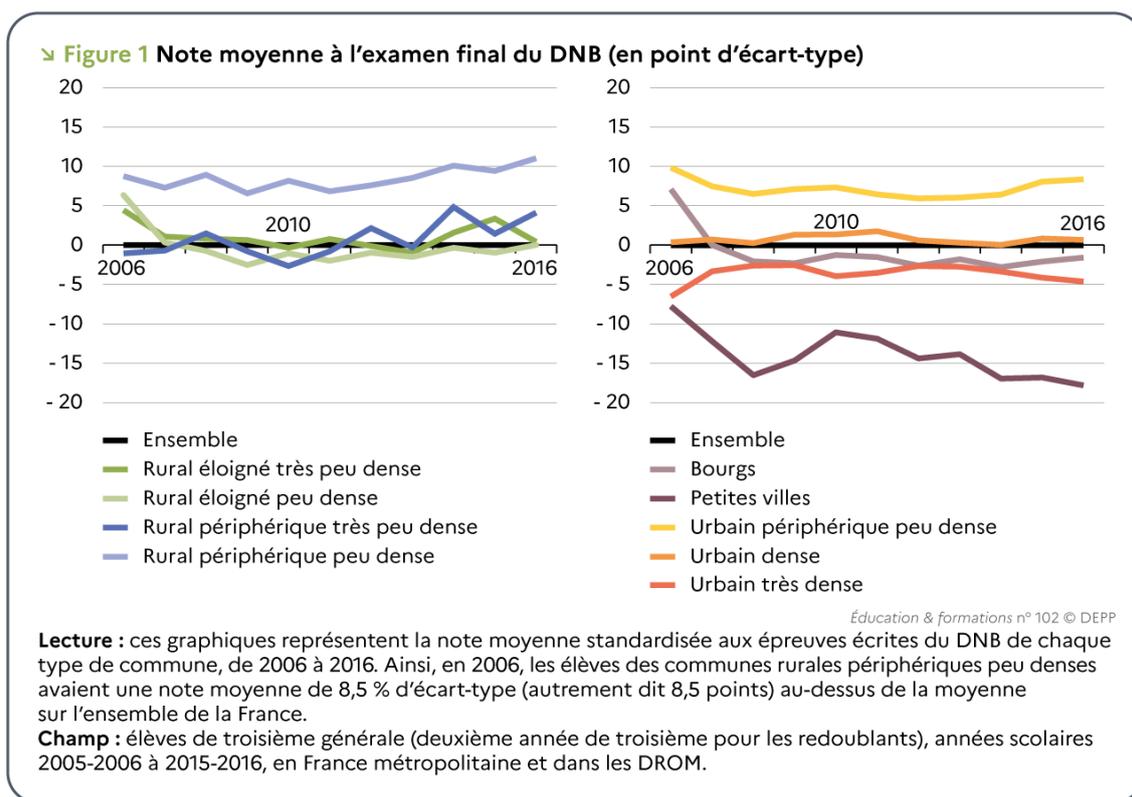
⁷⁸ Sont ainsi définis quatre types de communes rurales (rurale éloignée très peu dense, rurale éloignée peu dense, rurale périphérique très peu dense, rurale périphérique peu dense) et cinq types de communes urbaines (bourg, petite ville, urbaine périphérique peu dense, urbaine dense et urbaine très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

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

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

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

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

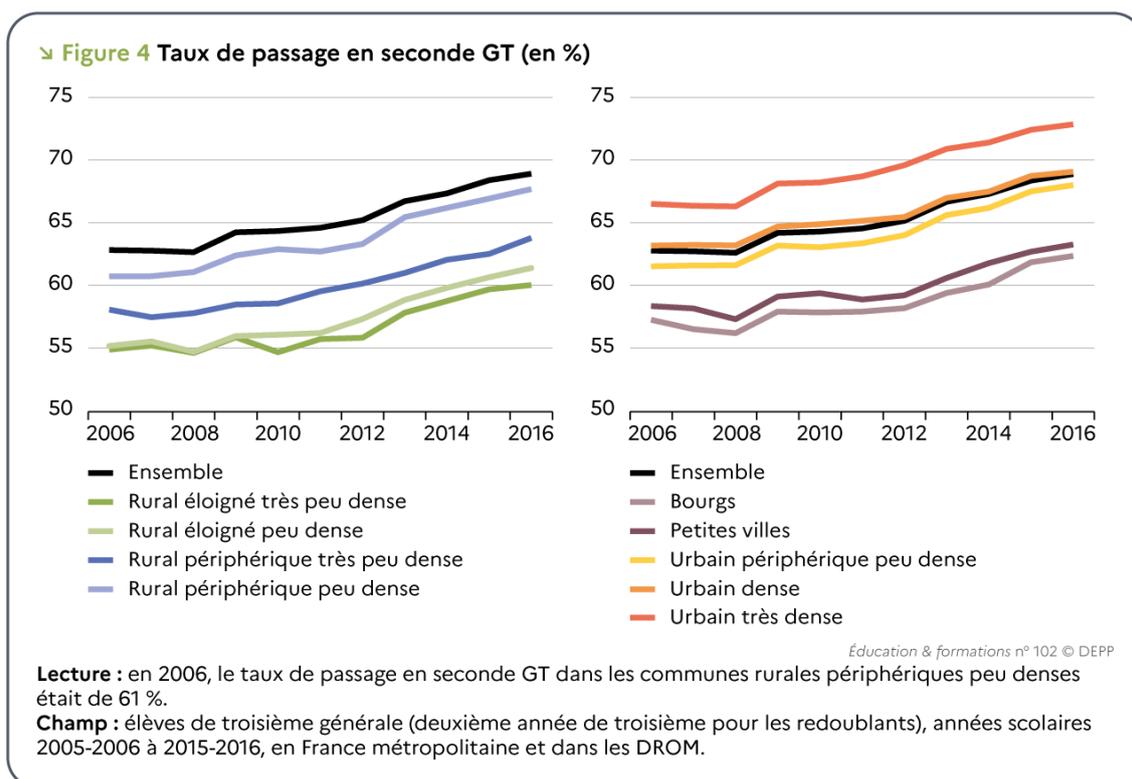


Source : DEPP

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

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

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



Source : DEPP

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

2 - Un système de rattachement des écoles imparfait

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

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

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

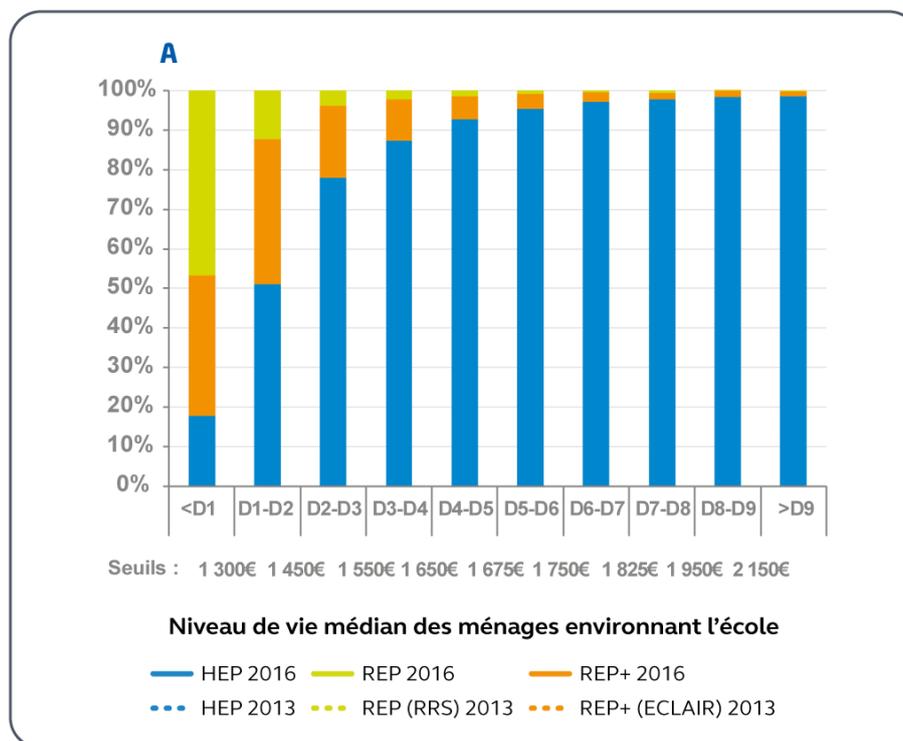
A l'inverse, ce système de rattachement a également pu créer des situations d'écoles « embarquées », c'est-à-dire classées en éducation prioritaire alors que les élèves scolarisés sont issus d'un milieu socio-économique davantage favorisé, comme le montre une note de France stratégie publiée en avril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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

L'indice de position sociale (IPS)

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸³ Source : data.gouv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

Chapitre III

Des impacts limités sur la réussite des élèves

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Un impact sur le climat scolaire qui reste mitigé

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

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

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

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

Source : MVS-DSDEN 93

⁸⁹ Ce sont des faits qui portent atteinte :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

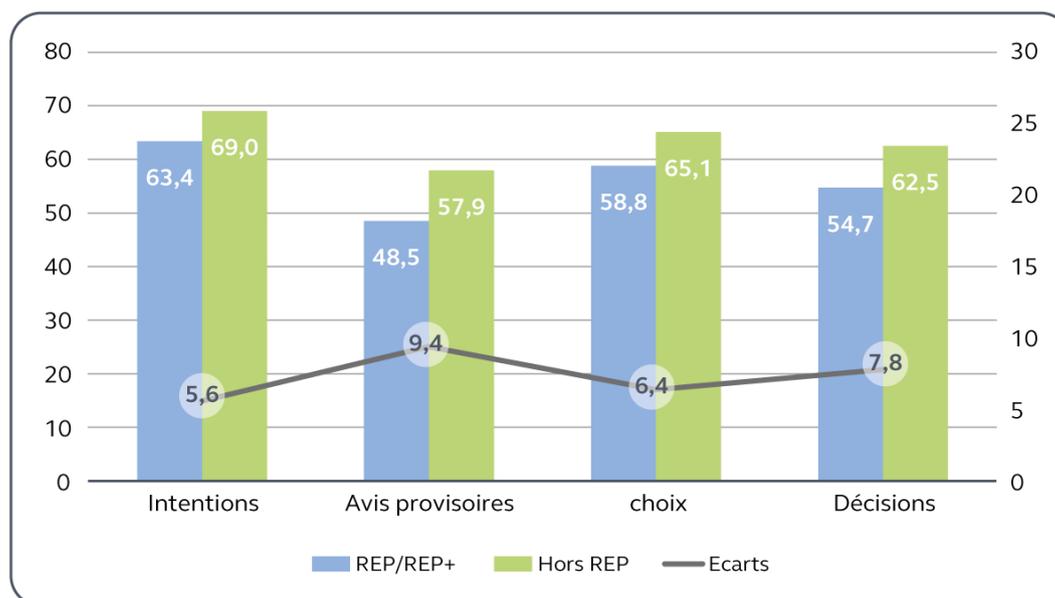
Cette analyse est corroborée par la comparaison, lors de la phase provisoire des intentions d'orientation en seconde générale et technologique (GT) des familles d'élèves scolarisés en collège REP et REP+ et de ceux scolarisés hors éducation prioritaire ; des avis provisoires des conseils de classe ;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

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

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

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

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



Source : Siècle Orientation 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sources : DEPP

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

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

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

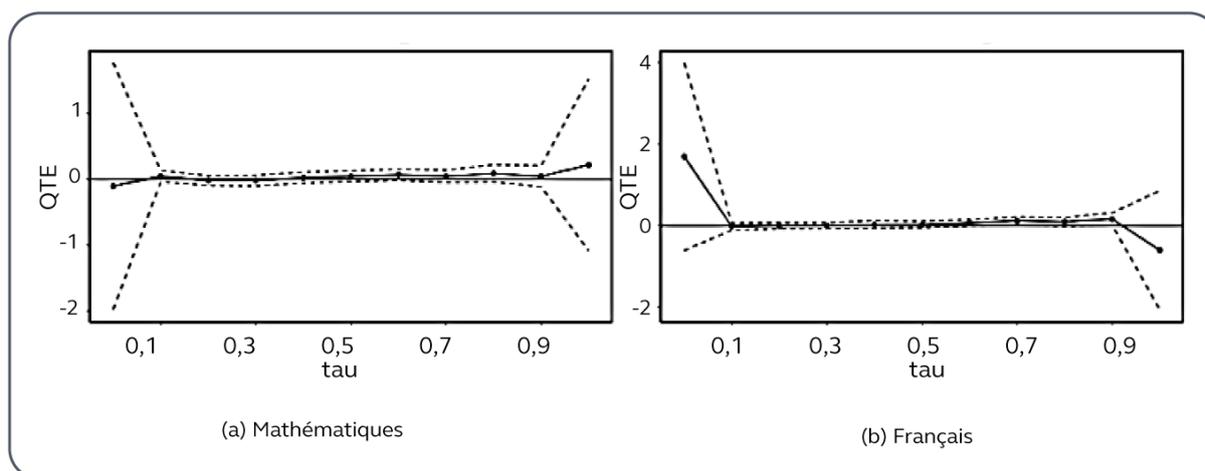
B - Des effets faibles et hétérogènes à moyen terme

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

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

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

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



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

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

C - Des performances inférieures en fin de collège

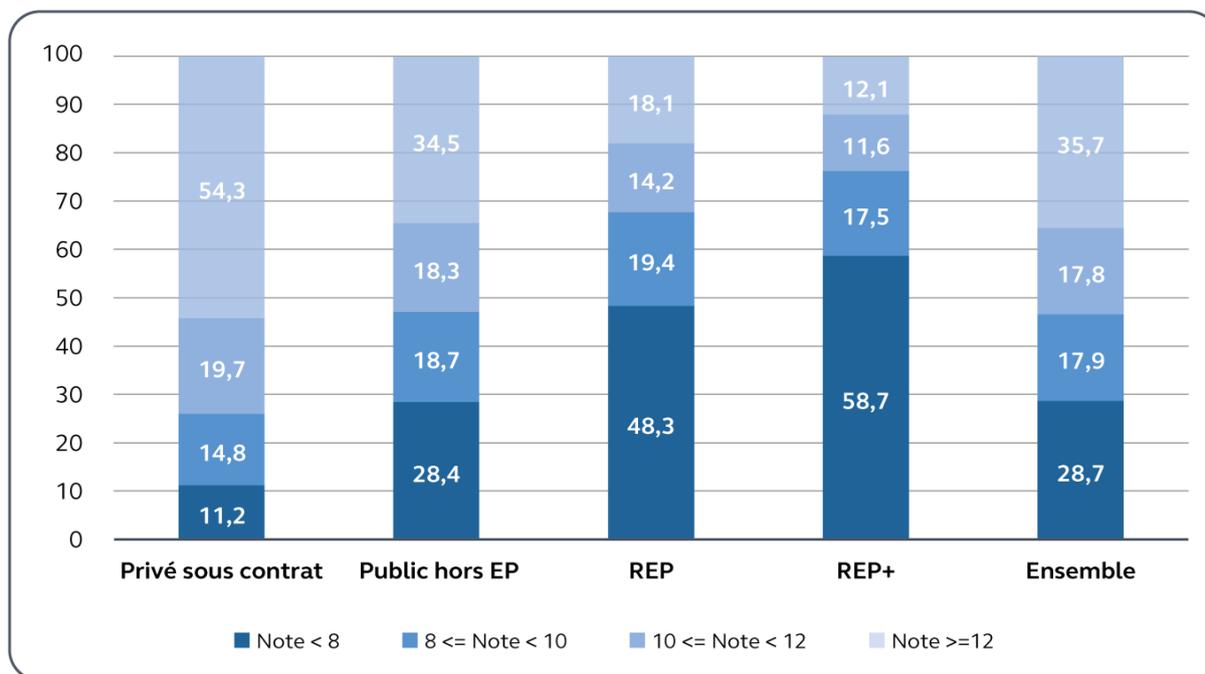
Les taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) permettent de distinguer les résultats obtenus en éducation prioritaire, en éducation prioritaire renforcée et hors éducation prioritaire, mais sont toutefois à analyser avec beaucoup de précautions du fait de politiques, variables selon les établissements,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

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

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

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

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



Sources : DEPP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

Orientations

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

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

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

Liste des abréviations

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

Annexes

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

Annexe n° 1 : lettre de réponse du Premier président

Cour des comptes



Le Premier président

Le 22 MARS 2024

Monsieur le Président, *Claude*,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

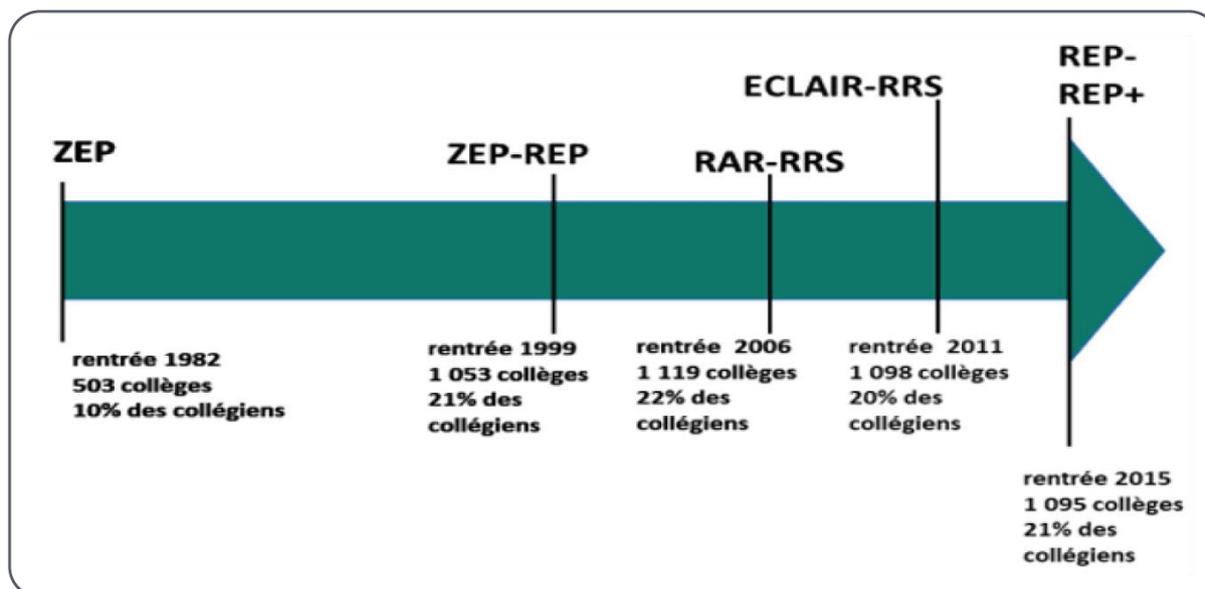
Amicalement,



Pierre Moscovici

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

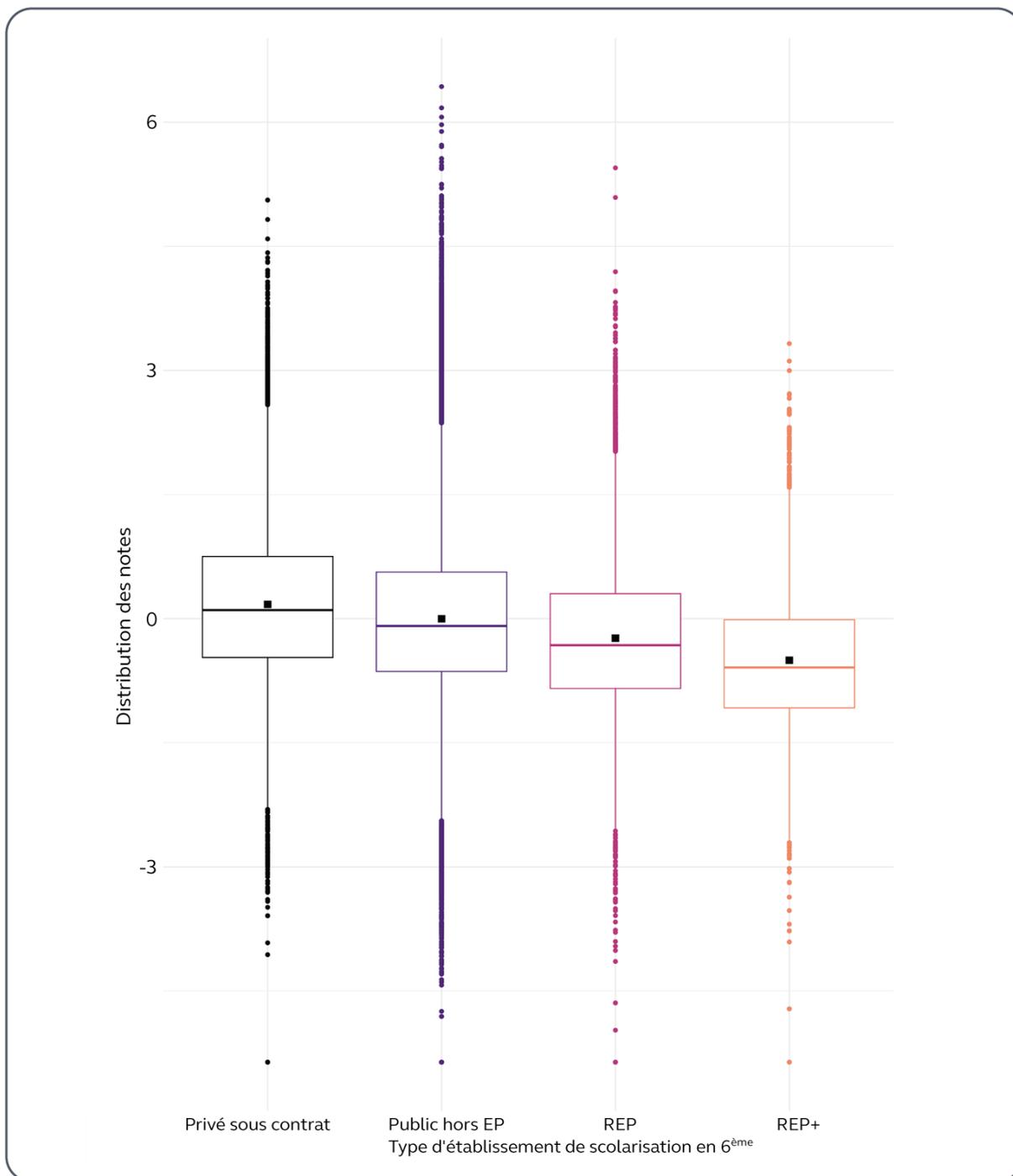
Les heures réglementaires peuvent être abondées ou pondérées en fonction de certains critères. Ainsi, les heures réalisés dans un établissement situé en REP+ sont pondérées d'un coefficient 1,1. Par ailleurs, des heures dites « statutaires » sont allouées à certains enseignants. Enfin, les dispositifs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

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

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

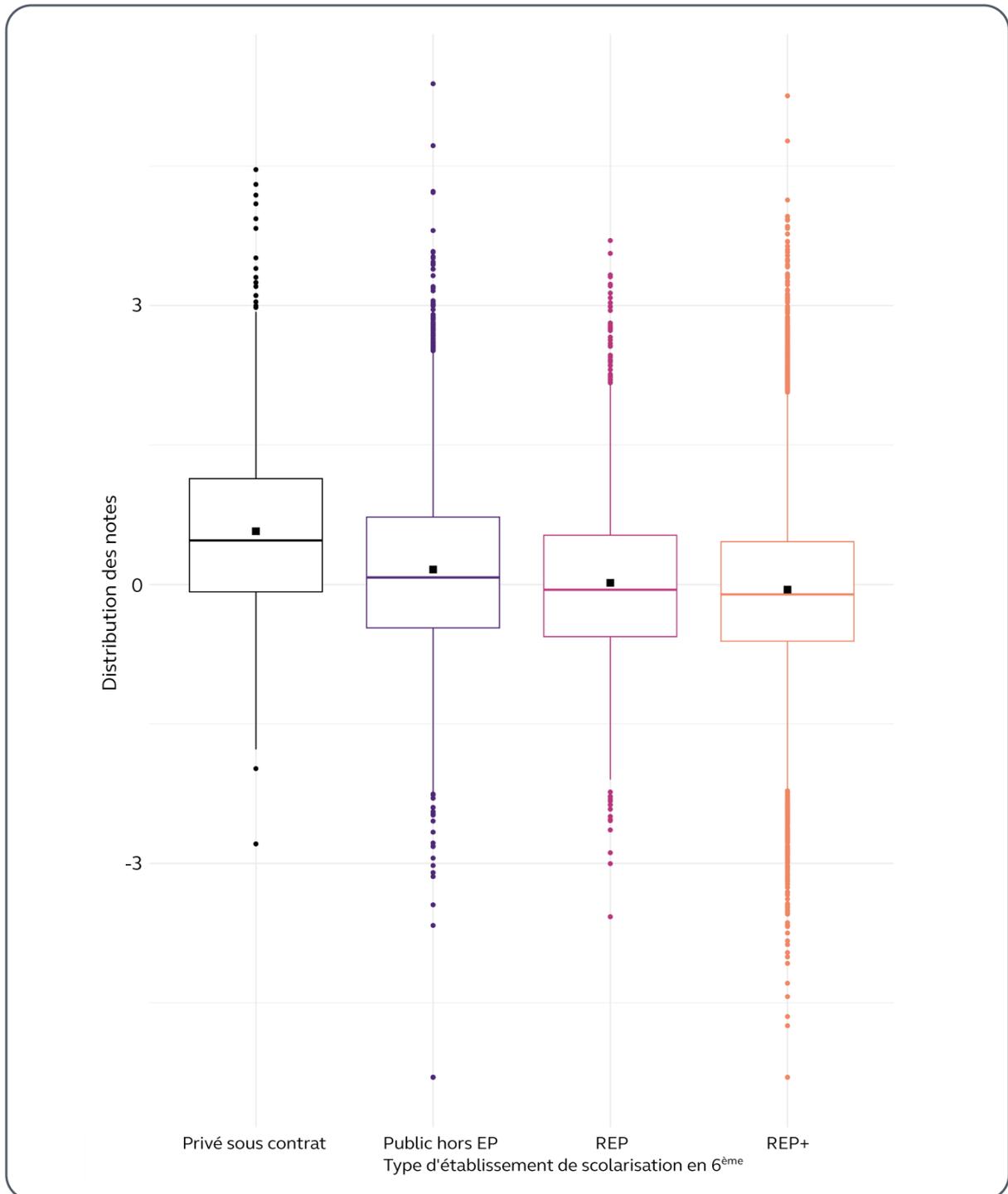
Annexe n° 5 : analyse des résultats des évaluations de sixième en fonction des établissements fréquentés en CM2 et sixième

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



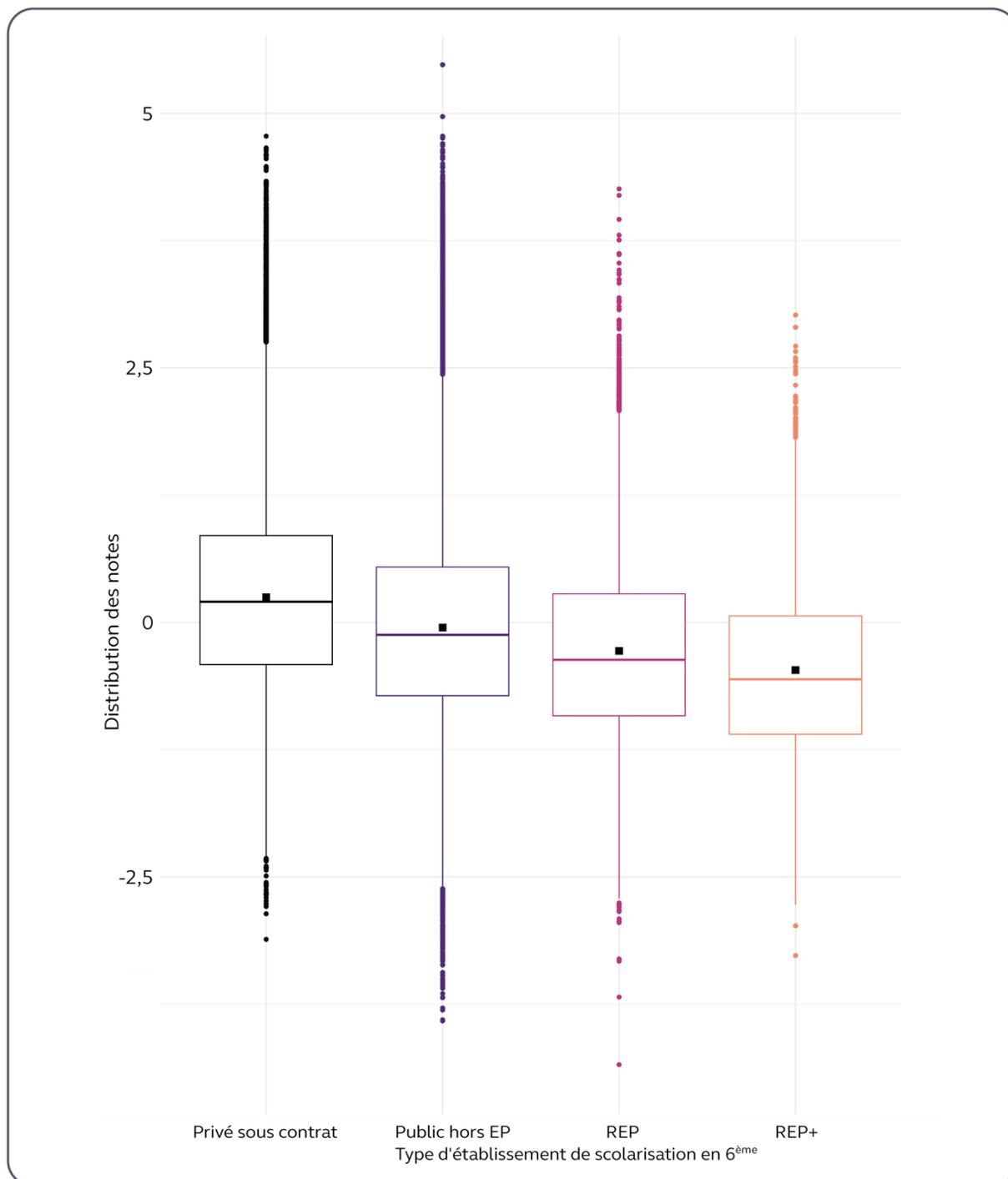
Source : Cour des comptes d'après données DEPP. Note de lecture : la ligne centrale correspond à la médiane, le point à la moyenne. Le carré regroupe 50 % des observations (de 25 % à 75 % des observations) et les autres points correspondent aux autres observations.

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



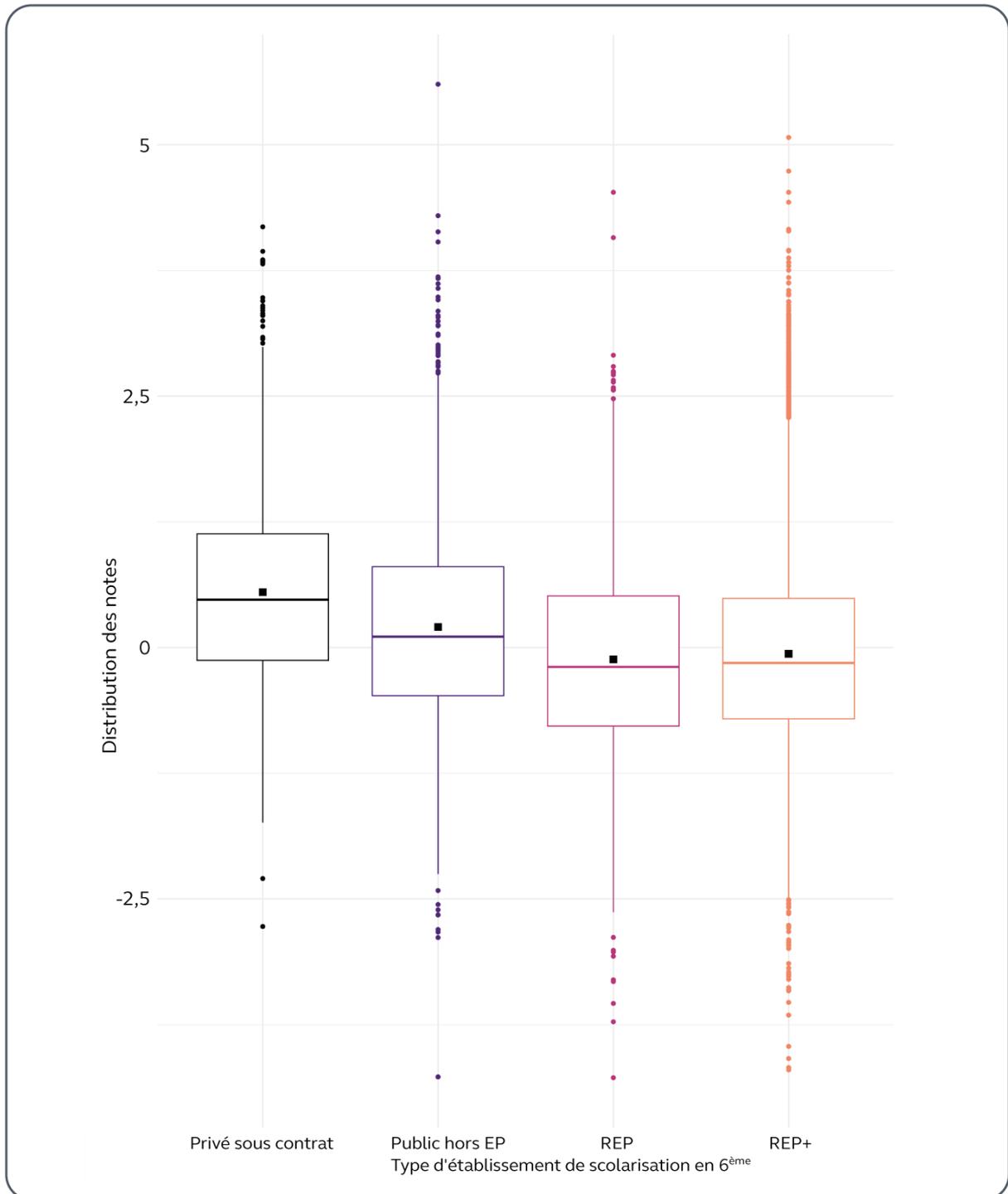
Source : Cour des comptes d'après données DEPP. Note de lecture : la ligne centrale correspond à la médiane, le point à la moyenne. Le carré regroupe 50 % des observations (de 25 % à 75 % des observations) et les autres points correspondent aux autres observations.

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



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

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



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