



**Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes**

**Présentation du rapport
L'éducation prioritaire**

Conférence de presse
Mercredi 17 octobre 2018

Mesdames et messieurs,

Je suis heureux de vous accueillir ce matin à la Cour des comptes à l'occasion de la publication de notre rapport consacré à l'évaluation de la politique d'éducation prioritaire.

Pour vous présenter ce travail, j'ai auprès de moi sur cette tribune, Sophie Moati, présidente de la troisième chambre, chargée de sa préparation, Roch-Olivier Maistre, président de chambre et rapporteur général de la Cour, André Barbé, conseiller maître et président de section, Sylvie Vergnet, conseillère maître et contre-rapporteuse du rapport, ainsi que Loïc Robert, conseiller référendaire, rapporteur. L'autre rapporteur, Philippe Buzzi, est au premier rang de cette assemblée.

*

Initiée au début des années 1980, la politique d'éducation prioritaire s'est fixée un objectif simple mais ambitieux : réduire les écarts de réussite scolaire liés aux origines sociales des élèves ou à leur lieu de scolarisation.

Près de quarante ans après le début de son déploiement et alors que, de façon constante, les comparaisons internationales mettent en évidence la difficulté système scolaire français à faire reculer les inégalités de départ entre élèves, la Cour a souhaité dresser le bilan de cette politique publique. Une politique emblématique, qui est au cœur des enjeux de cohésion sociale.

Nos travaux interviennent au moment où les pouvoirs publics ont manifesté le souhait de réformer une nouvelle fois la politique d'éducation prioritaire. Une mission spécifique vient d'ailleurs d'être lancée par le ministre de l'éducation nationale sur la territorialisation des politiques d'éducation – sujet qui recoupe en de nombreux points le périmètre de ce rapport. Notre évaluation a bien sûr tenu compte des différentes annonces gouvernementales intervenues sur ce sujet, notamment au cours de l'année 2017. Certaines – vous le verrez – vont dans le sens des recommandations que nous formulons.

*

Avant de détailler devant vous nos principaux messages, j'aimerais dire quelques mots de la méthodologie singulière déployée par la Cour.

Dans le rapport qui vous est présenté ce matin, la Cour s'est livrée à une évaluation de politique publique. Elle a cherché à apprécier les résultats et l'efficacité de la politique



d'éducation prioritaire au regard de l'objectif qu'elle poursuit : réduire à 10 % les écarts de niveaux scolaires entre les élèves scolarisés dans des établissements prioritaires et les autres.

Cet exercice a conduit à analyser l'efficacité des outils mobilisés dans quatre domaines : l'identification des bénéficiaires ; l'encadrement des élèves dans les classes ; la gestion des ressources humaines enseignantes et la création et l'animation des réseaux en éducation prioritaire.

Cette évaluation a été conduite selon une méthodologie d'instruction concertée, ouverte et plurielle.

- Concertée d'abord, en mobilisant les différentes parties prenantes à la politique d'éducation prioritaire : acteurs ministériels, représentants des associations d'élus locaux, fédérations enseignantes, experts du monde académique ou encore parents d'élèves. Ces parties prenantes ont été associées à nos travaux dans le cadre d'un comité d'accompagnement qui s'est réuni quatre fois au cours de l'instruction ; je veux remercier devant vous l'ensemble des membres.
- Notre évaluation s'est aussi voulue très ouverte, collaborant étroitement avec le monde universitaire. Un partenariat avec l'école d'économie de Paris a, par exemple, été conclu pour la réalisation de travaux économétriques. Nos analyses quantitatives ont mobilisé les données de l'Éducation nationale pour les années 2006 à 2016, ce qui correspond environ à trois générations de dispositifs de l'éducation prioritaire.
- Enfin, l'enquête a fait intervenir une pluralité d'acteurs des politiques de l'éducation, mobilisés d'une façon qui est peu commune aux juridictions financières. En plus des auditions des principaux responsables de la politique d'éducation prioritaire, l'instruction s'est nourrie d'exercices innovants à forte valeur ajoutée, notamment d'enquêtes réalisées sur le terrain dans différentes académies et de sondages aussi conduits auprès d'un panel d'enseignants et de parents d'élèves.

Voilà pour la méthode qu'il me semblait utile de vous présenter, tant elle traduit l'ambition des juridictions financières de diversifier sans cesse leurs méthodes d'instruction, s'adaptant ainsi aux multiples sujets qu'elles sont amenées à examiner.

*

J'en viens à présent aux messages formulés dans ce rapport. Ils sont au nombre de trois.

Premier message : quarante ans après sa création, la Cour dresse un bilan décevant de la politique d'éducation prioritaire. Toutefois, si elle n'a pas atteint les résultats escomptés, cette politique – et il faut le porter à son crédit – a permis de contenir le creusement des inégalités scolaires.

Initiée en 1981, la politique d'éducation prioritaire a introduit un principe inédit au sein du système scolaire français, en allouant davantage de moyens aux établissements où se concentrent les difficultés sociales et scolaires.

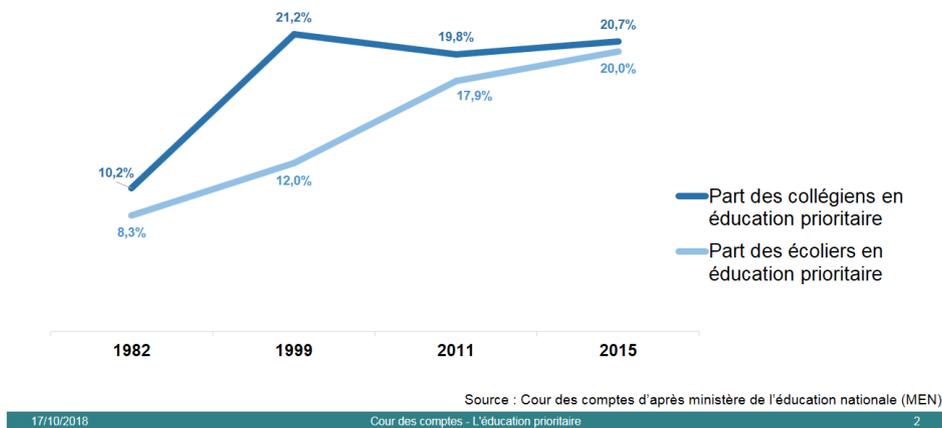
Depuis quatre décennies, les ambitions et les outils de cette politique se sont développés et affinés. Le rapport en donne une chronologie exhaustive et détaille les différents dispositifs



mobilisés en sa faveur : labellisation des établissements ; allocation de moyens humains supplémentaires ; ou encore régimes indemnitaires favorables pour les enseignants. Il met aussi en évidence la sédimentation progressive des outils déployés qui se sont accumulés le plus souvent sans évaluation.

Au fil des années, cette politique a vu son champ considérablement élargi : alors que 503 collèges étaient inclus dans ce dispositif en 1981, ils étaient 1 097 fin 2017.

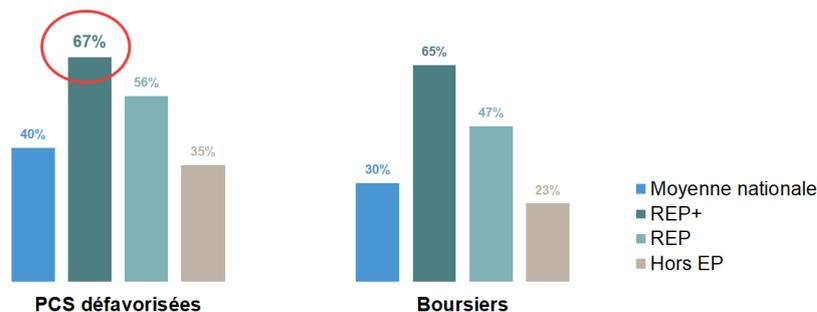
UNE PART DES ÉLÈVES EN ÉDUCATION PRIORITAIRE QUI A PLUS QUE DOUBLÉ DEPUIS 1982

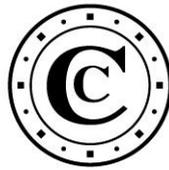


Pour contenir les risques de dilution, des réseaux d'éducation renforcée ont été créés, les réseaux REP+, dans lesquels 67 % des élèves appartiennent à des catégories socio-professionnelles défavorisées contre 35 % en moyenne nationale.

UNE FORTE CONCENTRATION DES DIFFICULTÉS EN ÉDUCATION PRIORITAIRE

Part des élèves selon la catégorie socio-professionnelle et le critère boursier



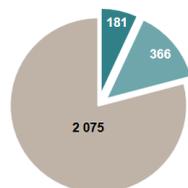


L'extension du champ de l'éducation prioritaire s'est faite – et c'est important de le rappeler – dans le contexte d'une dégradation socio-économique de l'environnement dans lequel opèrent les établissements concernés.

Au total, la politique d'éducation prioritaire couvre désormais près de 20 % des écoliers et collégiens français.

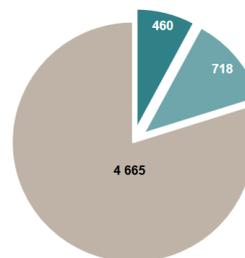
20 % DES ÉLÈVES EN ÉDUCATION PRIORITAIRE, DONT 7 % EN REP+

Répartition des collégiens (en milliers)



- Collégiens REP+
- Collégiens REP
- Collégiens Hors EP

Répartition des écoliers (en milliers)



- Écoliers REP+
- Écoliers REP
- Écoliers Hors EP

Source : Cour des comptes d'après MEN

17/10/2018

Cour des comptes - L'éducation prioritaire

4

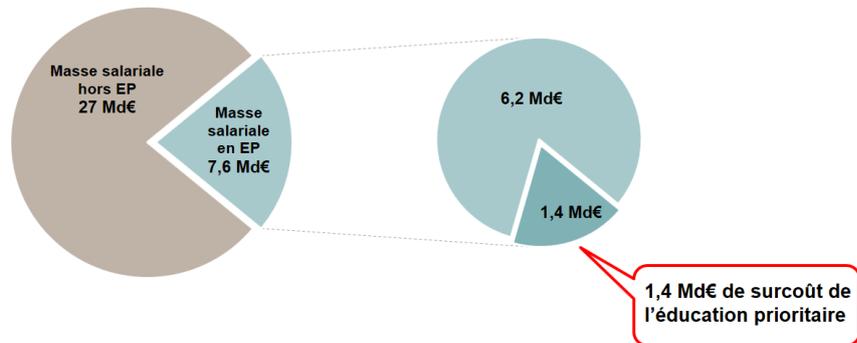
Ce taux de couverture correspond à 30 % des élèves français issus de milieux défavorisés. Cette proportion, qui peut sembler modeste, s'explique par le fait que l'éducation prioritaire est conçue pour agir sur les établissements où se concentrent fortement les difficultés et non sur leur dispersion ; j'y reviendrai.

A ces ambitions ont été associés des moyens importants : 1,4 Md€ en 2016 et 1,7 Md€ en 2017, année de la mise en place du dédoublement des classes de CP en REP.



UN EFFORT POUR L'ÉDUCATION PRIORITAIRE REPRÉSENTANT UN SURCÔÛT DE 1,4 MD€ EN 2016

Masse salariale des enseignants affectés en écoles et collèges publics



Source : Cour des comptes

17/10/2018

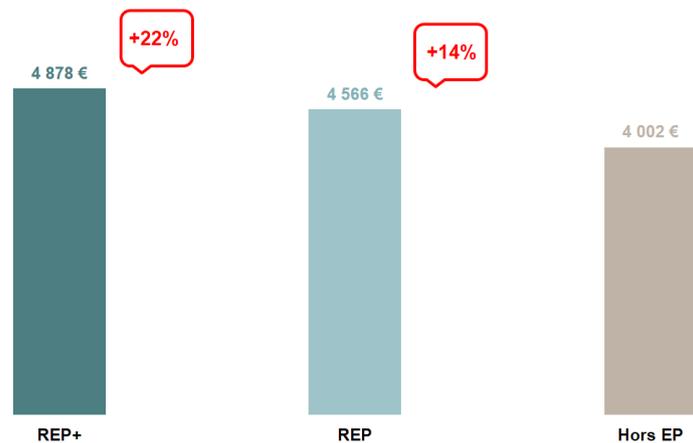
Cour des comptes - L'éducation prioritaire

5

Ces chiffres appellent trois remarques :

- D'abord, le surcoût lié à la scolarisation d'un enfant en établissement relevant du réseau d'éducation prioritaire renforcée par rapport à un élève scolarisé dans un établissement classique est de l'ordre de 22 %.

UN SURCÔÛT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE DE 22 % PAR ÉLÈVE EN REP+



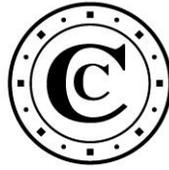
Source : Cour des comptes d'après MEN

17/10/2018

Cour des comptes - L'éducation prioritaire

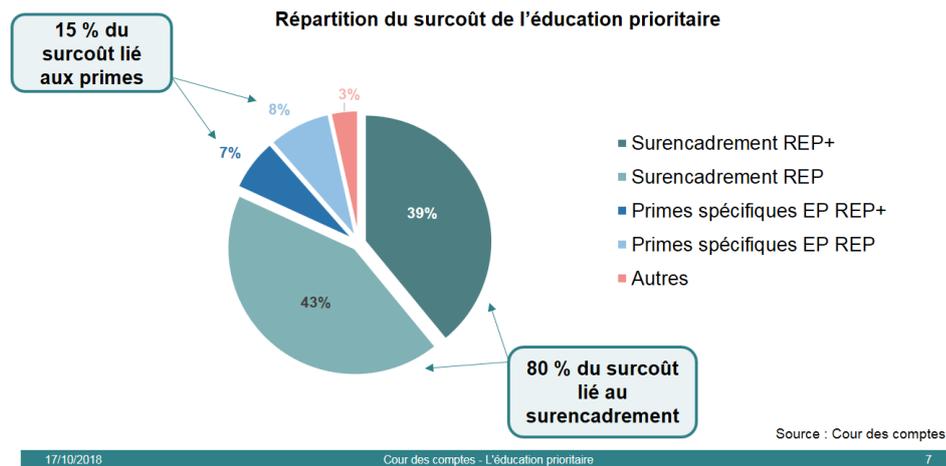
6

- Ensuite, en valeur relative, cette enveloppe reste modeste. Le budget consacré à l'éducation prioritaire représente en effet seulement 4 % des moyens globaux dont bénéficient les écoles et collèges sur notre territoire.



- Enfin, ce montant se compose à plus de 80 % des coûts de surencadrement des élèves, c'est-à-dire des moyens humains supplémentaires déployés dans les établissements prioritaires.

UN SURCÔT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE CONSTITUÉ À PLUS DE 80 % PAR LE SURENCADREMENT



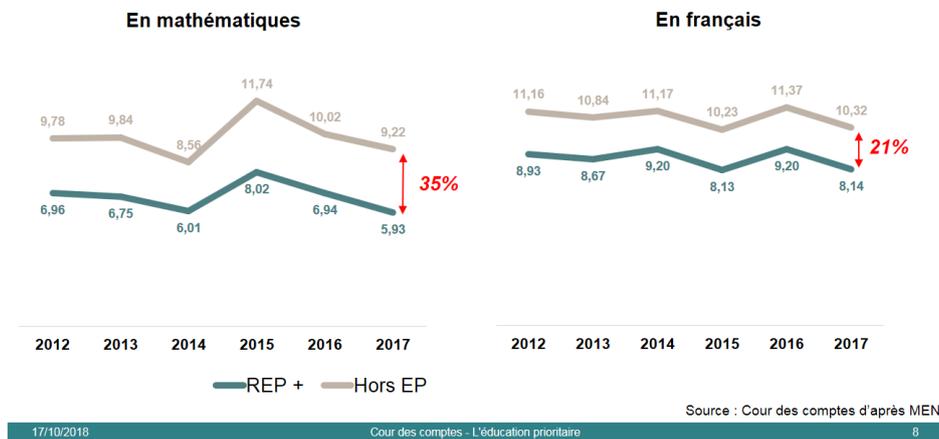
J'en viens à présent aux résultats de la politique d'éducation prioritaire et au bilan que la Cour en dresse.

Faute d'autres sources statistiques disponibles – et je reviendrai sur ce point – la Cour a mobilisé et exploité les données de réussite à l'examen du brevet national des collèges pour les années 2012 à 2017. Elle y a comparé les écarts entre les élèves scolarisés en établissements prioritaires et les autres.

Alors que la politique d'éducation prioritaire s'était fixé pour objectif de limiter à dix points les écarts de niveaux entre élèves, ces écarts demeurent en moyenne de 20 points en français et de 30 à 35 points en mathématiques. Les objectifs assignés à la politique d'éducation prioritaire n'ont donc pas été atteints.



UN ÉCART DE NOTES AUX ÉCRITS DU BREVET DES COLLÈGES QUI N'EST PAS RÉDUIT



Cet échec relatif a des causes multiples. C'est le deuxième message formulé dans ce rapport.

*

La réussite de la politique d'éducation prioritaire a été entravée par plusieurs facteurs, très divers. L'évaluation de la Cour n'a bien sûr porté que sur les leviers dont dispose l'Éducation nationale.

Mais il est évident que bien d'autres facteurs – au premier rang desquels la dégradation de la situation économique et sociale insuffisamment contenue par les politiques de cohésion sociale et d'aménagement du territoire, en particulier la politique de la ville – ont pesé sur les résultats atteints par la politique d'éducation prioritaire.

Devant le bilan décevant de la politique d'éducation prioritaire, le rapport s'attache à analyser les différents obstacles qui ont entravé le bon déploiement de cette politique. J'en citerai quatre.

D'abord, contenir toute dégradation de la mixité, et favoriser même un retour de la mixité sociale et scolaire partout où cela était possible, était une condition essentielle de réussite de la politique d'éducation prioritaire.

Or, vous le savez comme nous, cette condition n'a pas été tenue.

L'équilibre entre une affectation volontariste des élèves, au travers de dispositifs de régulation comme la carte scolaire, et la liberté laissée aux familles de décider du lieu de scolarisation de leur enfant n'a pas été trouvé. La labellisation des établissements dans un réseau d'éducation prioritaire a, en outre, des effets pervers, les familles étant souvent tentées de mettre en place des stratégies d'évitement. La politique d'éducation prioritaire se trouve ainsi enfermée dans un cercle vicieux.

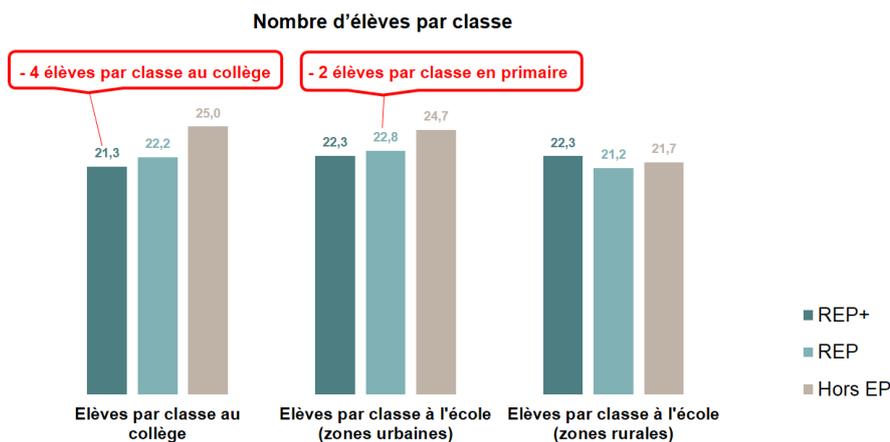


Le deuxième obstacle auquel elle s'est trouvée confrontée tient à l'insuffisante intensité de déploiement de certains dispositifs et à leur défaut de ciblage.

Le rapport analyse à cet égard la question de l'encadrement des élèves ; il est en effet avéré que la réduction de la taille des classes facilite l'acquisition des savoirs de base, en particulier à l'école primaire. Les travaux mobilisés dans le cadre de l'instruction mettent en évidence que les inégalités de niveaux scolaires sont déjà très largement acquises lors de l'entrée en 6^e ; les dispositifs déployés en collège ne font au mieux que stabiliser la situation.

Précisément, l'effort déployé par les dispositifs d'éducation prioritaire a porté principalement sur le collège. En établissement REP+, le nombre moyen d'élèves par classe y est de 21 contre 25 hors éducation prioritaire, soit un écart de 4 élèves. Dans le premier degré, l'écart est encore plus faible, puisqu'il y a entre seulement deux élèves de moins par classe dans les établissements d'éducation prioritaire situés dans des zones urbaines et intermédiaires, par rapport aux établissements ordinaires.

UN SURENCADREMENT JUSQU'À PRÉSENT FAIBLE ET MAL CIBLÉ



Source : Cour des comptes, d'après MEN

17/10/2018

Cour des comptes - L'éducation prioritaire

9

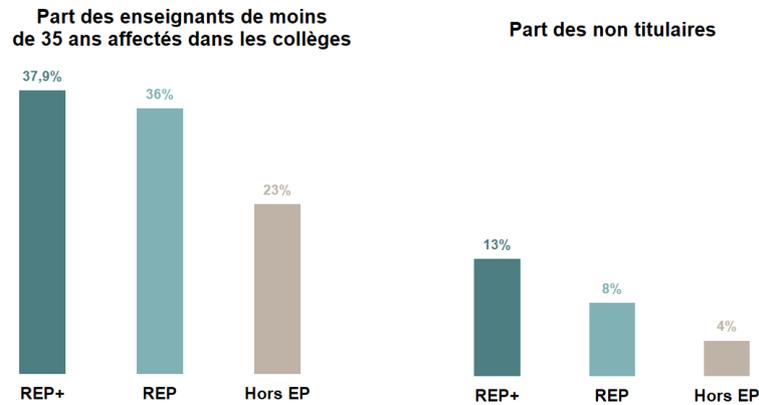
De si faibles écarts ne pouvaient pas avoir d'effets tangibles sur la résorption des disparités de niveaux.

Le troisième obstacle au succès de l'éducation prioritaire réside dans la gestion des ressources humaines de l'Éducation nationale. Vous le savez, l'enseignement dans un établissement d'éducation prioritaire est une mission particulièrement exigeante, qui nécessite un niveau de formation et d'expérience élevé.

Or, le rapport confirme une réalité déjà bien documentée, dont nous avons fait état dans d'autres rapports de la Cour : celle du manque d'attractivité des postes proposés dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire, et de l'affectation fréquente, en conséquence, de personnels disposant d'un niveau d'expérience limité, très souvent des primo-enseignants.



DES ENSEIGNANTS PLUS JEUNES, MOINS EXPÉRIMENTÉS ET PLUS SOUVENT CONTRACTUELS EN EP



Source : Cour des comptes d'après MEN

17/10/2018

Cour des comptes - L'éducation prioritaire

10

Les dispositifs d'incitation financière et non financière progressivement déployés n'ont pas permis d'enrayer ce phénomène. D'autres insuffisances, notamment dans le domaine de la formation et du remplacement des enseignants, sont aussi relevées au fil du rapport.

Quatrième obstacle qui a freiné le rendement de la politique d'éducation prioritaire : sa gouvernance. Le rapport souligne ainsi les marges très substantielles d'amélioration du pilotage local de cette politique, en particulier pour responsabiliser et pour autonomiser les réseaux locaux. Il apparaît en effet que l'Éducation nationale n'a pas su donner aux chefs d'établissements les moyens et les responsabilités accrus dont ils avaient besoin. Là aussi, c'est une confirmation d'un constat fait dans plusieurs rapports.

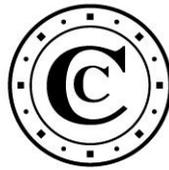
Au-delà des différents éléments que je viens de vous présenter, le rapport établit aussi combien la politique d'éducation prioritaire a souffert du manque de suivi qui a accompagné son déploiement. L'absence de données suffisantes sur les caractéristiques socio-économiques des élèves concernés et sur leurs résultats a retardé la mise en œuvre éventuelle de mesures correctrices. En définitive, le ministère ne dispose pas des indicateurs de suivi et d'évaluation d'une politique déployée depuis pourtant quatre décennies.

Cette carence est particulièrement regrettable s'agissant de l'école primaire, alors même qu'elle constitue – je le répète – une étape déterminante dans la constitution des écarts de niveaux entre élèves. En l'absence de données consolidées sur leurs performances scolaires à l'école primaire, la Cour n'a ainsi pu mobiliser pour son instruction que les résultats obtenus à l'occasion des épreuves écrites du brevet national des collèges, comme je le disais il y a peu.

Sur ce point d'ailleurs, la récente décision d'évaluer les acquis des élèves en français et en mathématiques à l'entrée du cours préparatoire et de la 6^e constitue une évolution favorable.

*

J'en viens à présent au troisième et dernier message formulé dans ce rapport. Il exprime une conviction forte : le bilan insatisfaisant de la politique d'éducation prioritaire ne doit nullement



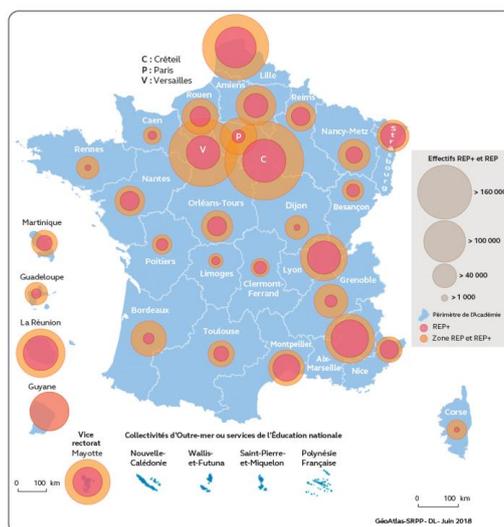
conduire à remettre en cause le bien-fondé d'une telle politique de différenciation en matière scolaire. Son utilité et sa légitimité sont solidement établies. Au contraire, pour en multiplier les effets et remédier aux faiblesses constatées, il convient de revoir en profondeur les paramètres de sa mise en œuvre, en orientant les moyens consacrés vers les dispositifs les plus efficaces et vers les publics les plus concernés.

Les résultats de l'évaluation que nous avons réalisée nous conduisent ainsi à recommander de privilégier le recours aux quatre leviers identifiés comme les plus efficaces.

La réduction de la taille des classes constitue le premier. Ainsi, le rapport préconise un recours aux dédoublements de classe, en concentrant cette mesure très coûteuse à la fois sur les trois premières années des apprentissages fondamentaux – afin d'avoir un effet continu et cohérent - et sur les zones les plus difficiles, car ce ciblage offre le meilleur rendement. Le dédoublement des classes de CP et CE1 en REP+ à compter de la rentrée de septembre 2017 amorce une évolution bienvenue. Pour les autres établissements où la concentration des difficultés est moindre, une réduction moins significative de la taille des classes peut s'avérer suffisante.

Le renforcement de l'attractivité des postes en éducation prioritaire constitue un deuxième levier à approfondir, pas en recourant aux seules incitations financières. Le rapport propose à ce titre un certain nombre de pistes innovantes, s'agissant des modalités d'affectation, de formation ou encore de remplacement des enseignants concernés. L'objectif d'attirer puis de stabiliser des enseignants volontaires et mieux préparés est une condition essentielle à la réussite de la politique d'éducation prioritaire.

UNE CONCENTRATION DES DIFFICULTÉS RENDANT NÉCESSAIRE D'ATTIRER ET DE STABILISER LES ÉQUIPES



Source : Cour des comptes

17/10/2018

Cour des comptes - L'éducation prioritaire

11

Le troisième levier proposé tient à la révision des mécanismes d'allocation des moyens qui sont accordés aux réseaux d'éducation prioritaires et du ciblage de ses bénéficiaires.

Je l'ai dit il y a quelques instants, la labellisation des établissements dans les réseaux d'éducation prioritaires induit des effets d'évitement importants. Elle est aussi génératrice d'effets de seuils entre établissements.



Aussi, le rapport propose-t-il un processus d'identification des établissements reposant sur des outils facilement actualisables, qui introduisent davantage de fluidité et de progressivité dans la répartition des moyens. Cette proposition s'appuie sur l'indice synthétique de difficulté sociale et scolaire actuellement utilisé par l'Éducation nationale. Concrètement, le rapport propose de sortir du système binaire de labellisation actuel au profit d'une allocation des moyens plus modulée. Elle permettrait une meilleure couverture des élèves issus de catégories socio-économiques défavorisées, dont une grande partie, je l'ai dit, en est aujourd'hui exclue.

Enfin, l'organisation des responsabilités locales en matière d'éducation prioritaire fait l'objet de propositions structurantes au sein de nos travaux. Ces propositions s'articulent autour d'un triptyque, fondé sur la responsabilisation, l'autonomisation et l'évaluation.

La Cour préconise d'abord de donner davantage de responsabilités aux chefs d'établissement, en particulier dans le recrutement et l'évaluation de leurs personnels enseignants.

Cette évolution irait de pair ensuite avec l'octroi d'une plus grande autonomie aux réseaux d'éducation prioritaire, fondée sur le rapprochement et l'étroite collaboration entre le premier et le second degré. Il nous semble judicieux, dans cette perspective, que ces réseaux puissent être mieux reconnus ; ainsi, une expérimentation pour doter les réseaux de la personnalité morale pourrait par exemple être engagée.

Le dernier pilier de cet édifice repose, comme je l'ai dit, sur l'évaluation, c'est-à-dire sur l'existence et le suivi d'indicateurs de performance propres aux réseaux d'éducation prioritaire.

*

Vous l'aurez compris, les 17 recommandations figurant dans ce rapport sont très substantielles. Elles prolongent des analyses déjà développées par la Cour dans de précédents travaux.

Pour autant, beaucoup des propositions formulées aujourd'hui ne seraient pas génératrices de surcoûts.

Plus que de ressources supplémentaires, l'éducation prioritaire a en effet besoin d'une meilleure allocation de ses moyens, en particulier de ceux consacrés au premier degré et au collège. Ces derniers représentent une masse financière de 33 Md€ au sein de laquelle des redéploiements sont possibles, au bénéfice des établissements relevant du réseau REP+ et de l'école primaire. L'évolution propice de la démographie des élèves dans le premier degré offrira également des marges de manœuvre budgétaires dans les années à venir.

Au-delà, c'est un redéploiement plus large des moyens entre les différentes composantes du système éducatif qui doit être envisagé. La réduction du coût du lycée, préconisée dans un précédent rapport de la Cour en 2015, constitue une piste d'action à privilégier ; elle permettrait de remédier au sous-financement du premier degré en lui allouant une partie des ressources aujourd'hui consacrées aux lycées.



Notre institution a parfaitement conscience de l'ampleur du chemin qu'elle propose de parcourir ; la mise en œuvre de ces recommandations ne pourra naturellement être que progressive et s'inscrire dans la durée. Nous avons toutefois des raisons d'être optimistes. Beaucoup des constats formulés et propositions émises ont en effet suscité un certain consensus parmi les nombreuses parties prenantes sollicitées dans le cadre de cette évaluation. On a pu le mesurer à travers les réactions des membres du comité d'accompagnement.

Avant de conclure, je voudrais rappeler aussi une évidence : la politique d'éducation prioritaire ne saurait à elle seule résoudre les difficultés socio-économiques qui persistent dans les quartiers en difficulté. Pour porter tous ses fruits, elle doit donc être construite en associant l'ensemble des acteurs concernés, État et collectivités territoriales.

*

Je terminerai cette présentation en réitérant la conviction qui transparaît, je l'espère, de nos travaux.

Au travers de son évaluation, la Cour a tiré le bilan d'une politique emblématique dont elle ne remet une fois de plus nullement en cause la légitimité ni les fondements. Cela ne relèverait pas de nos missions en tant que telles. Malgré des résultats décevants, il apparaît qu'en l'absence de mesures de différenciation scolaire, comme celles qui ont été mises en place dans le cadre de la politique d'éducation prioritaire déployée depuis près de 40 ans, les écarts de niveaux entre élèves se seraient assurément dégradés.

L'instruction réalisée, les nombreuses rencontres qui l'ont nourrie, comme les différents travaux sur lesquels elle prend appui, ont confirmé la force des attentes et des besoins de nos concitoyens. Les recommandations portées par ce rapport tentent d'y répondre. Leur mise en œuvre ne sera certes pas aisée. Elle réclamera de la volonté et du temps. Mais elle pourrait constituer un levier solide de modernisation de notre système éducatif tout entier.

Voilà ce que je souhaitais nous dire en introduction de votre lecture du rapport et de la synthèse qui l'accompagne. Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.