MISSION TERRITOIRES ET RÉUSSITE

Rapport remis
le 5 novembre 2019

par **Ariane Azéma**,
inspectrice générale
de l'éducation nationale,
du sport et de la recherche
et **Pierre Mathiot**,
professeur des universités,
directeur de Sciences Po Lille

Avant-propos

Compte tenu de l'ampleur et de la diversité des difficultés territoriales qui affectent la réussite scolaire des élèves, Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, a souhaité que soit mise en place une mission d'appui auprès de la secrétaire générale et du directeur général de l'enseignement scolaire. Elle porte sur les politiques dédiées aux secteurs de l'éducation prioritaire (quartiers politique de la ville, territoires ruraux) et, plus globalement, sur la territorialisation des politiques éducatives pour la rentrée scolaire 2020[1].

Le présent rapport rend compte des conclusions et des mesures préconisées par la mission. Elles font suite, d'abord, aux travaux menés au sein d'un comité de pilotage *ad hoc* composé des directions centrales du ministère, des services déconcentrés et des inspections générales[2], ensuite aux échanges conduits par la mission avec les acteurs interministériels, les associations nationales de collectivités territoriales et un ensemble de chercheurs, enfin, aux auditions menées par la mission auprès des principales organisations représentatives de la communauté éducative[3].

Le travail de la mission s'est appuyé sur les importants travaux et productions de onze groupes de travail associant administrations centrales, services déconcentrés et inspections générales dont nous tenons à remercier les membres[4]. Parmi ceux-ci, on mentionnera tout particulièrement le « Dataviz challenge » piloté par le Lab 110 bis du ministère dont l'objet, à partir d'un travail collectif sur la représentation dynamique des données, est d'imaginer de nouvelles modalités de pilotage et de mise en œuvre des politiques éducatives territoriales.

À partir d'un bilan des politiques d'éducation prioritaire et des politiques de lutte contre les inégalités territoriales (partie 1) et d'un examen des diverses propositions portées dans le débat public (partie 2), la mission propose un scénario original de réforme visant à conforter l'éducation prioritaire tout en développant des politiques territoriales adaptées à la diversité des besoins régionaux et locaux. Organisé en cinq propositions, ce scénario se décline en vingt-cinq mesures destinées à être mises en place à partir de la rentrée scolaire 2020 (partie 3).

Les constats et préconisations présentés ici relèvent de la seule responsabilité des rédacteurs. Conformément à la lettre de mission, nous nous sommes toutefois attachés à privilégier les préconisations et, potentiellement, les mesures susceptibles de constituer un cadre partagé tant au sein du ministère, entre les directions métiers ou encore entre les directions centrales et les services déconcentrés, qu'avec les représentants nationaux des parties prenantes des politiques scolaires territoriales.

Ariane Azéma
& Pierre Mathiot

1 Lettre de mission du 1er octobre 2018 en annexe 1.

2 Composition du comité de pilotage et des groupes de travail en annexe 2.

3 Liste des échanges et auditions en annexe 3.

4 Voir annexe 2.

Sommaire

LES CONSTATS DE LA MISSION 5

1.1. Un bilan limité des résultats et outils de la politique d'éducation prioritaire 7

Un faible impact en termes de résultats 7

Les priorités de la refondation de 2014 et les politiques de mixité au collège 7

Le point de vue de la mission 9

1.2. Des politiques scolaires rurales parcellaires 11

Des résultats scolaires non distinctifs mais des spécificités en termes de parcours 11

Des choix d'organisation parfois contestés 13

La dimension mal connue au niveau national des transports d'élèves 14

Le point de vue de la mission 14

1.3. Des inégalités territoriales en forte évolution 16

Des contextes régionaux très contrastés 16

Enseignement privé sous contrat d'association et enjeux de mixité 19

Des disparités en développement 19

Le point de vue de la mission 19

1.4. L'absence de stratégie territoriale ministérielle 20

Une approche territoriale binaire et inadaptée 20

Des politiques déléguées aux académies 20

Le point de vue de la mission 21

L'EXAMEN DES PROPOSITIONS PORTÉES AU DÉBAT PUBLIC 23

2.1. La poursuite de la refondation de 2014 25

2.2. La différenciation accrue des politiques d'éducation prioritaire 26

2.3. La dé-labellisation de la politique d'éducation prioritaire au profit d'un système intégralement progressif 26

2.4. Le point de vue de la mission 27

Des moyens financiers pour remédier à la difficulté sociale et scolaire 27

La formation et l'accompagnement des équipes 28

Labels et cadrages nationaux au service d'une priorisation territoriale 29

LE SCÉNARIO PROPOSÉ PAR LA MISSION 31

3.1. Les choix privilégiés par la mission 32

La continuité des politiques publiques 32

La diversité territoriale 33

L'accompagnement des élèves les plus modestes dans tous les territoires 33

3.2. Une refonte en cinq axes et vingt-cinq mesures 34

3.2.1. Poursuivre l'effort sur la grande difficulté sociale et scolaire au sein des réseaux Rep+. 34

Mesure 01. Reconduire à l'identique la carte nationale des réseaux d'éducation prioritaire renforcée Rep+ jusqu'en 2022 35

Mesure 02. Étendre la mesure de dédoublement pour l'ensemble des écoles concentrant des difficultés sociales en QDV 35

Mesure 03. Prévoir un dispositif spécifique défini nationalement au bénéfice des écoles des petites villes et bourgs en difficulté sociale et scolaire 36

Mesure 04. Reconnaître et valoriser sur le plan indemnitaire l'investissement de l'ensemble des personnels en éducation prioritaire renforcée 36

Mesure 05. Faire de la lutte contre la difficulté scolaire des élèves l'axe structurant de l'accompagnement et de la formation continue – particulièrement des nouveaux enseignants – en éducation prioritaire nationale en s'appuyant sur la recherche 37

Mesure 06. Adosser la troisième tranche de revalorisation de la prime Rep+ à la participation au dispositif de formation à la difficulté sociale et scolaire hors temps scolaire 38

3.2.2. Créer une politique de priorisation académique pour répondre à la diversité des territoires 38

Mesure 07. Définir des agendas académiques territoriaux fondés sur une nouvelle grille territoriale 39

Mesure 08. Mettre en œuvre une priorisation académique diversifiée, effectivement adaptée aux besoins des écoles et des établissements 39

Mesure 09. Développer une politique d'association de l'enseignement privé sous contrat aux politiques de mixité et de cohésion territoriale 40

Mesure 10. Adapter le calibrage et la territorialisation des moyens académiques 40

Mesure 11. Intégrer les priorités territoriales scolaires aux dispositifs et financements interministériels d'aménagement du territoire. 41

Mesure 12. Définir un cadre national territorial de suivi et d'évaluation . . . 42

3.2.3. Faire évoluer la politique de recrutement et d'affectation pour les territoires concentrant des écoles et des établissements insuffisamment attractifs. 42

Mesure 13. Identifier précisément les postes ou les écoles et établissements structurellement non attractifs 43

Mesure 14. Systématiser les politiques expérimentées par certaines académies pour améliorer les conditions d'affectation et de durée dans les postes 43

Mesure 15. Redéployer progressivement les moyens indemnitaires pour financer une prime d'installation pour les postes non attractifs à occuper sur une durée minimale 44

Mesure 16. Mettre pleinement en œuvre le nouveau cadre de gestion des agents contractuels 45
Mesure 17. Déployer une politique de valorisation et de professionnalisation au moyen de nouvelles certifications (milieu allophone, classe multi-âges) 45
3.2.4. Renforcer les politiques sociales et éducatives pour tous les élèves au regard des enjeux sociaux et territoriaux 46
Mesure 18. Déployer des politiques académiques volontaristes pour harmoniser le taux de recours aux bourses et l'usage des fonds sociaux 46
Mesure 19. Revaloriser les bourses d'internat pour favoriser la mobilité et les parcours des élèves quel que soit leur lieu de résidence 47
Mesure 20. Mieux prendre en compte les incidences des transports des élèves sur leur réussite et leur parcours 47
Mesure 21. Refondre les dispositifs Cordées de la réussite et Parcours d'excellence 48
Mesure 22. Mettre en œuvre une nouvelle politique d'accompagnement dans les lycées accueillant les élèves de l'éducation prioritaire renforcée 48
3.2.5. Développer de nouvelles formes de co-construction État-collectivités en matière de politiques éducatives 49
Mesure 23. Élaborer un vademecum conjoint État-associations nationales de collectivités *École, collège et lycée du XXIe siècle* pour renforcer la cohérence des politiques éducatives territoriales 49
Mesure 24. Faire évoluer les critères de concertation relatifs à la « carte scolaire » 50
Mesure 25. Accompagner et tirer pleinement parti de l'expérimentation des Cités éducatives 51

ANNEXE 1
LETTRE DE MISSION 52

ANNEXE 2
COMPOSITION DU COMITÉ DE PILOTAGE ET DES GROUPES DE TRAVAIL 56

ANNEXE 3
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES 59

ANNEXE 4
BIBLIOGRAPHIE 63

NOTES 66

01

Les constats de la mission

Le premier article du Code de l'éducation prévoit que « […] 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. »[1]
Compte tenu de son ancienneté, de ses attendus au regard du déterminisme social français en matière scolaire et de ses effets structurants sur l'organisation et les politiques de gestion du ministère, la politique d'éducation prioritaire constitue une dimension majeure de la politique de lutte contre les inégalités scolaires de réussite. Pour autant, la politique d'éducation prioritaire n'épuise pas l'ensemble des politiques territoriales du ministère. C'est le cas notamment de celles qui concernent les espaces ruraux et, plus largement, de nombre de politiques académiques rarement évoquées dans le débat public et inégalement suivies nationalement.
Ces politiques s'inscrivent, en outre, dans un contexte territorial en constante évolution, particulièrement depuis la crise économique et financière de 2008.
C'est pourquoi, la mission s'est attachée à l'ensemble des politiques scolaires territoriales.

1.1. UN BILAN LIMITÉ DES RÉSULTATS ET OUTILS DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE

La politique d'éducation prioritaire constitue une politique structurante du système scolaire français, touchant près de 20 % des écoliers et collégiens. Créée en 1981[2], elle a fait l'objet de politiques et de relances successives (en 1990, 1998, 2006, 2011 et 2014) dont les bilans sont discutés. Elle est essentiellement pensée en France comme une politique « compensatoire » pour reprendre la typologie de l'étude EuroPEP sur les politiques d'éducation prioritaire comparées en Europe[3].

Un faible impact en termes de résultats

À la lecture des travaux de recherche et des rapports disponibles, la mission fait le constat d'un faible impact des dispositifs de l'éducation prioritaire sur les résultats scolaires des élèves. Ainsi, les écarts de résultats scolaires, qu'ils soient mesurés en termes de compétences, de réussite aux examens ou encore d'orientation, demeurent supérieurs de dix points en moyenne entre les élèves de l'éducation prioritaire et les autres élèves, cet écart pouvant atteindre vingt points pour les élèves de l'éducation prioritaire renforcée[4].

Mais on peut interpréter diversement ce faible impact : tient-il à l'insuffisance des dispositifs considérés ou aux effets éventuellement stigmatisants du label ? Renvoie-t-il aux évolutions négatives de contexte (dégradation socio-économique, accentuation de la ségrégation résidentielle, pratiques de non-mixité des familles et parfois des établissements) au regard duquel les résultats peuvent être appréciés plus favorablement ? Est-il le reflet mécanique du poids particulièrement fort en France du déterminisme social en matière de résultats scolaires ? Ou bien encore, est-il la résultante du caractère structurellement sélectif et ségrégatif du système scolaire français[5] ?

Les priorités de la refondation de 2014 et les politiques de mixité au collège

Compte tenu des limites structurelles des politiques d'éducation prioritaire, telles qu'établies par les travaux du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en 2013-2014, une refondation de l'éducation prioritaire a été expérimentée en 2014 et généralisée à la rentrée scolaire 2015 au terme d'une concertation approfondie. Fondée sur un objectif de réduction à moins de 10 % des écarts d'acquisition des compétences entre élèves scolarisés en éducation prioritaire et élèves scolarisés hors éducation prioritaire, la refondation de la politique d'éducation prioritaire initiée en 2014-2015 s'appuie sur cinq éléments principaux :

- un recentrage sur les pratiques pédagogiques, matérialisé par le référentiel de l'éducation prioritaire ;
- une « sur-allocation » de moyens principalement d'enseignement ; estimé à 1,4 milliard d'euros en 2017 (hors mesures de dédoublement des CP et CE1 en écoles Rep+), le « surcoût » de l'évaluation prioritaire tient pour 83 % aux mesures de sur-encadrement, principalement en personnel enseignant à hauteur de 73 % (voir encadré 7 p. 28 sur le financement de l'éducation prioritaire) ;
- une politique de ressources humaines dédiée comprenant des mesures indemnitaires, de mobilité et de carrière ; en 2017, cette politique concerne 20 % du total des enseignants et le montant des primes spécifiques allouées est de 232 millions d'euros, soit 14 % du « surcoût » de l'éducation prioritaire ;

- une organisation en réseau inter-degrés pour laquelle les obligations de service intègrent des temps de concertation et de travail collectif ;
- un pilotage administratif et pédagogique spécifique appuyé sur des coordonnateurs et des pilotes de réseau, des référents et des comités académiques, un comité national de pilotage et de suivi.

ENCADRÉ 1
DONNÉES CLÉS DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN 2018

Comme le détaille le tableau ci-après, décliné par nombre d'écoles ou de collèges, par nombre d'élèves et par nombre d'enseignants (en équivalent temps plein ETP), l'éducation prioritaire concerne en France métropolitaine 20 % du système éducatif, l'éducation prioritaire renforcée concernant de l'ordre de 5 % de l'ensemble. À partir de ces données nationales globales, on remarque la moindre proportion en nombre d'écoles et le sur-encadrement enseignant.

Éducation prioritaire (EP) en métropole	Nombre	%	Élèves	%	ETP enseignants	%
Écoles Rep+	2 017	4,6 %	357 806	6,5 %	19 969	8,0 %
Écoles Rep+	3 838	8,8 %	637 344	11,5 %	33 010	13,3 %
Total écoles EP	**5 855**	**13,4 %**	**995 150**	**18,0 %**	**52 979**	**21,3 %**
Collèges Rep+	291	5,7 %	134 697	5,4 %	11 378	7,0 %
Collèges Rep	669	13,2 %	329 868	13,3 %	23 914	14,6 %
Collèges EP	**960**	**18,9 %**	**464 565**	**18,8 %**	**35 292**	**21,6 %**

Données Depp rentrée 2018

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, le poids de l'éducation prioritaire est beaucoup plus massif, comme détaillé dans le tableau ci-après. il recouvre, en outre, des configurations territoriales contrastées distinguant la Guyane dont la quasi-totalité des écoles et établissements est en éducation prioritaire renforcée, Mayotte à la situation dérogatoire, la Martinique et la Réunion où l'éducation prioritaire pèse pour 50 % du total et la Guadeloupe où l'éducation prioritaire représente 30 % de l'ensemble.

Éducation prioritaire DOM	Nombre	%	Élèves	%	ETP enseignants	%
Écoles Rep+	448	33,4 %	102 143	38,0 %	5 538	41,5 %
Écoles Rep	386	28,8 %	77 830	28,9 %	3 795	28,4 %
Total écoles EP	**834**	**62,2 %**	**179 973**	**66,9 %**	**9 333**	**69,9 %**
Collèges Rep+	72	33,5 %	51 279	35,7 %	3 823	38,8 %
Collèges Rep	62	28,8 %	42 773	29,7 %	2 794	28,4 %
Collèges EP	**134**	**62,3 %**	**94 052**	**65,4 %**	**6 617**	**67,2 %**

Données Depp rentrée 2018

En complément de ces données, des lycées ont conservé, après la refondation de 2014, un label Éclair ou Zep : 35 lycées Éclair et 143 lycées Zep (parmi lesquels 17 ont le double label) ainsi que 11 sections d'enseignements professionnels (SEP). Parmi ceux-ci, on dénombre 6 lycées avec label Zep en outre-mer. À compter de la rentrée de septembre 2021, il est prévu que le versement des indemnités liées aux dispositifs Zep et Éclair s'arrête en application du décret modifié n° 2015-1087 du 28 août 2015 lui-même modifié par décret n° 2019-891 du 27 août 2019. Enfin, certains lycées bénéficient de labels interministériels liés à la politique de la ville : le label Sensible avec bonification NBI concerne 57 lycées et le label Asa avec avantage en termes d'ancienneté concerne 141 lycées dont 3 en outre-mer, 32 lycées ayant le double label (données Dgesco).

En complément de la refondation de l'éducation prioritaire, une politique d'expérimentation en matière de mixité sociale au niveau des collèges a été lancée en 2015 par le ministère[6] dans une quarantaine de départements. À partir des travaux du Cnesco et des bilans académiques dont la mission a eu connaissance, il ressort qu'une dizaine d'agglomérations et de conseils départementaux est aujourd'hui pleinement engagée[7]. Au regard des quelque

quatre-vingts sites initialement envisagés, le nombre d'expérimentations mises en œuvre apparaît modeste. Toutefois, il s'agit de démarches d'envergure aux premiers effets globalement positifs (stabilisation des effectifs, recul de l'évitement territorial) qui sont, pour la mission, à valoriser et développer.

Déployées à l'occasion d'importantes opérations de renouvellement urbain, permettant d'intégrer la rénovation, la fusion ou la relocalisation d'écoles et de collèges appartenant généralement à l'éducation prioritaire renforcée, ces expérimentations s'organisent autour de cinq priorités d'action :

- la co-construction État/collectivités en matière de sectorisation (et parfois de pluri-sectorisation) et d'affectation des élèves (dont les politiques rectorales de dérogation) pour accompagner finement une stratégie de mixité sociale et scolaire ;
- l'approche inter-degré entre école et collège, y compris pour informer et accompagner les parents dès le primaire sur l'offre scolaire au niveau du collège ;
- la cohérence des politiques d'« attractivité » ou plus précisément l'amélioration des conditions de scolarisation et d'apprentissage dans les collèges concernés par l'attention académique au choix des équipes et des personnels de direction, à la formation et à la stabilité des équipes, aux mesures et moyens de climat scolaire, à l'offre de formation et à l'ouverture sur l'environnement local ;
- les politiques d'implication des parents ;
- la mobilisation et l'accompagnement des équipes éducatives en matière de mixité, soit la mise en œuvre de pratiques pédagogiques répondant à la diversité et l'hétérogénéité sociale et scolaire.

Le point de vue de la mission

La refondation de 2014 et les politiques de mixité au collège, dont la mission souligne la cohérence, sont trop récentes pour avoir fait l'objet d'une évaluation complète. À ce stade, à partir des travaux disponibles ou menés dans le cadre du comité de pilotage, la mission insiste sur :

- l'adéquation relative de la carte de l'éducation prioritaire à la réalité des difficultés sociales et scolaires, en lien avec la géographie de la politique de la ville. À cet égard, la refondation a permis une fiabilisation de la carte de l'éducation prioritaire renforcée (dite Rep+) mais elle n'est pas toujours adéquate en matière d'éducation prioritaire (dite Rep). En outre, fondée sur les caractéristiques des collèges, elle ne prend pas en compte l'ensemble des écoles susceptibles de relever de l'éducation prioritaire dites « écoles orphelines » (cf. encadré 3 *infra*) ;
- les effets apparemment légèrement positifs des mesures de ressources humaines sur la stabilité des équipes enseignantes ;
- les progrès quoique inégaux en termes de pilotage, particulièrement en matière de réseaux d'établissements et ce malgré les différences structurelles entre premier et second degrés qui rendent complexes les pratiques inter-degrés ;
- l'intérêt, y compris la valeur d'exemplarité, des expérimentations en cours de mixité au collège ;
- l'utilité et l'intérêt du référentiel de l'éducation prioritaire.

ENCADRÉ 2
ÉDUCATION PRIORITAIRE ET QUARTIERS POLITIQUE DE LA VILLE (QPV)

Parmi les 6 689 écoles et 1 094 collèges de l'éducation prioritaire en France métropolitaine et DOM, une majorité est localisée en quartiers politique de la ville (QPV) comme détaillé dans le tableau ci-après.

Éducation prioritaire (EP) et quartiers politique de la ville (QPV)	Nombre	% en QPV	Élèves	% en QPV	ETP enseignants	% en QPV
Écoles éducation prioritaire France métropolitaine	5 855	56 %	995 150	58 %	52 979	59 %
Écoles éducation prioritaire Dom	834	19 %	179 973	18 %	9 333	19 %
Total écoles éducation prioritaire	**6 689**	**74 %**	**1 175 123**	**52 %**	**62 312**	**53 %**
Collèges éducation prioritaire France métropolitaine	960	64 %	464 565	65 %	35 292	66 %
Collèges éducation prioritaire Dom	134	37 %	94052	36 %	6617	38 %
Total collèges éducation prioritaire	**1094**	**60 %**	**558617**	**60 %**	**41908**	**62 %**

Source Depp, écoles et collèges publics et périmètre QPV élargi à 100 et 300 mètres, 2018.

Si on considère les seuls écoles et établissements de l'éducation prioritaire renforcée, la part de ceux en QPV est encore plus significative : en métropole 76 % des écoles Rep+ et 87 % des collèges Rep+ sont localisés en QPV.
En conséquence, une majorité d'écoles et de collèges situées en QPV relève de l'éducation prioritaire, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Écoles et écollèges des quartiers politique de la ville (QPV)	Nombre	% en QPV	Élèves	% en QPV	ETP enseignants	% en QPV
Écoles éducation prioritaire France métropolitaine	4 415	74 %	761 242	76 %	39 450	79 %
Écoles Rep+	206	75 %	43 299	77 %	2 257	80 %
Total écoles des quartiers politique de la ville (QPV)	**4 621**	**74 %**	**804 541**	**76 %**	**41 707**	**79 %**
Écoles éducation prioritaire France métropolitaine	920	67 %	467 445	65 %	34 109	68 %
Écoles Rep+	59	83 %	40552	84 %	2982	85 %
Total collèges des quartiers politique de la ville (QPV)	**979**	**68 %**	**507997**	**66 %**	**37091**	**70 %**

Source Depp, écoles et collèges publics et périmètre QPV élargi à 100 et 300 mètres, 2018.

On précisera que les données Depp relatives aux QPV prennent systématiquement en compte, en lien avec le Commissariat général à la cohésion des territoires, le périmètre des QPV élargi à 100 mètres pour les écoles et à 300 mètres pour les collèges.

ENCADRÉ 3
ÉDUCATION PRIORITAIRE ET « ÉCOLES ORPHELINES »

L'expression « école orpheline » est le plus souvent utilisée pour désigner des écoles dont les élèves connaissent des difficultés sociales équivalentes à ceux de l'éducation prioritaire mais sont sectorisés sur un collège plus mixte ou en tout cas non classé Rep+ ou Rep. Parmi celles-ci, l'essentiel est constitué d'écoles en quartiers politique de la ville (QPV) ou à proximité immédiate, même s'il en existe une petite part hors QPV et en espace rural.
Ainsi, 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 DOM 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.

Mais la mission souligne également :

- les limites des mesures qui visent à amplifier la mobilisation et l'accompagnement des personnels compte tenu de la persistance de problèmes de recrutement et d'affectation dans une partie des établissements de l'éducation prioritaire (*turnover*, poids des non titulaires) ;
- les insuffisances de la politique en matière de formation initiale ou continue des personnels pour pouvoir prendre en charge et remédier effectivement à la difficulté scolaire et sociale, comme précisément identifiées par différents travaux de recherche et rapports administratifs[8]. Ce constat est illustré, entre autre, par la part très résiduelle de la formation dans le budget de l'éducation prioritaire (cf. encadré 7 p. 28) ;
- l'articulation encore trop ponctuelle des politiques territoriales scolaires avec les politiques interministérielles et avec les politiques éducatives et de sectorisation des collectivités pour améliorer la continuité dans la prise en charge des élèves et développer des politiques et des pratiques de mixité aussi bien entre écoles et établissements qu'au sein des établissements.

1.2. DES POLITIQUES SCOLAIRES RURALES PARCELLAIRES

À la différence de l'éducation prioritaire, il n'existe pas à proprement parler de politique scolaire rurale dédiée dans la mesure où les élèves résidants ou scolarisés dans les espaces ruraux ne connaissent pas de sous-performance scolaire significative. Pour autant, l'organisation du service public d'éducation en milieu rural fait l'objet de politiques nationales et académiques dédiées qui ont été, et sont parfois aujourd'hui encore, contestées.

Des résultats scolaires non distinctifs mais des spécificités en termes de parcours

Les écoles et établissements scolaires localisés en zone rurale sont généralement situés en dehors de l'éducation prioritaire. L'explication tient au profil social moyen des familles des espaces ruraux et aux résultats scolaires en primaire et au collège assez proches des moyennes nationales. Ces éléments sont mis en avant par les travaux de la Depp, les rapports des inspections générales et les travaux des chercheurs. Ils ont été confirmés par les travaux menés au sein du comité de pilotage à partir des évaluations des acquis des élèves[9].

Pour autant, il ressort également des données disponibles que :

- les parcours scolaires post-collège et post-baccalauréat **d'une partie** des jeunes résidants dans les territoires ruraux sont marqués par des écarts à la moyenne voire des difficultés, selon une ampleur comparable à ceux qui caractérisent les élèves de l'éducation prioritaire ;
- certains territoires ruraux, particulièrement en zone isolée ou subissant une crise industrielle ou post-industrielle, voient se cumuler des difficultés sociales qui peuvent avoir des effets scolaires.

ENCADRÉ 4
RURALITÉS ET ENJEUX SCOLAIRES, UNE NOUVELLE GRILLE D'ANALYSE TERRITORIALE CONÇUE PAR LA DEPP

À l'appui des travaux de la mission, la Depp a construit une nouvelle grille d'analyse territoriale fondée sur le degré de ruralité et d'urbanisation des communes de localisation des écoles et des établissements (C. Duquet-Metayer et O. Monso, « Une typologie des communes pour décrire le système éducatif », *Note d'information* n° 19.35, octobre 2019). Cette grille permet d'appréhender les enjeux scolaires ruraux dans leur diversité.
Elle distingue (I) la « ruralité éloignée » peu dense et très peu dense, (II) la « ruralité périphérique » peu dense et très peu dense, les petits bourgs et petites villes de l'espace rural, (III) l'urbain « périphérique » peu dense, (IV) l'urbain périphérique dense et (V) l'urbain très dense.
Le tableau ci-après détaille le nombre d'écoles et de collèges, le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants (en équivalent temps plein) pour l'enseignement public :

Écoles France métropolitaine par catégories territoriales	Nombre	%	Élèves	%	ETP enseignants	%
« ruralité éloignée » peu dense et très peu dense	6 968	16,0 %	401 433	7,3 %	19 581	7,9 %
« ruralité périphérique » peu dense et très peu dense	9 357	21,5 %	759 244	13,7 %	33 761	13,6 %
petits bourgs et petites villes de l'espace rural	3 261	7,5 %	382 755	6,9 %	18 175	7,3 %
« urbain périphérique peu dense »	3 658	8,4 %	502 446	9,1 %	21 431	8,6 %
urbain dense et très dense	20 299	46,6 %	3 488 481	63,0 %	156 024	62,7 %
Collèges France métropolitaine par catégories territoriales	**Nombre**	**%**	**Élèves**	**%**	**ETP enseignants**	**%**
« ruralité éloignée » peu dense et très peu dense	460	9,1 %	104 000	4,2 %	7 514	4,6 %
« ruralité périphérique » peu dense et très peu dense	248	4,9 %	97 384	3,9 %	6 320	3,9 %
petits bourgs et petites villes de l'espace rural	774	15,3 %	331 877	13,4 %	22 006	13,5 %
« urbain périphérique peu dense »	482	9,5 %	250 154	10,1 %	15 660	9,6 %
urbain dense et très dense	3 110	61,3 %	1 692 877	68,4 %	112 041	68,5 %

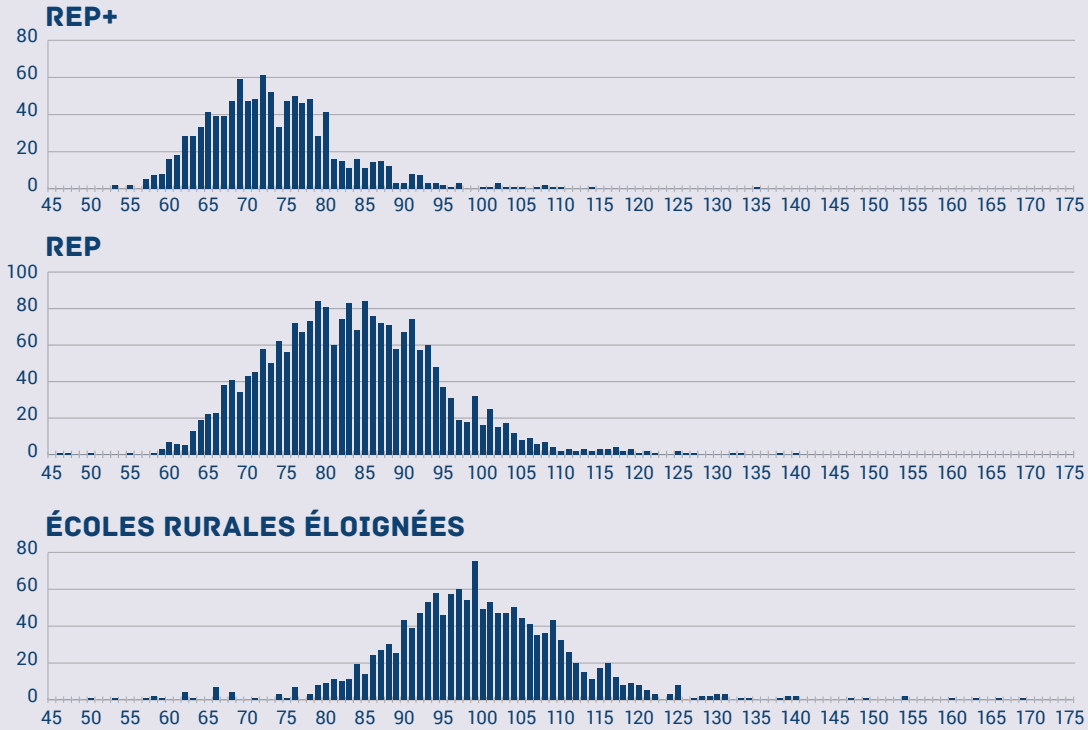
Données et typologie Depp rentrée 2018 écoles et collèges publics France métropolitaine

On précisera que la répartition territoriale de l'enseignement privé sous contrat d'association s'avère significativement différente, du moins à l'échelle nationale. les élèves scolarisés dans les écoles des espaces ruraux représentent en effet 21 % des élèves de l'enseignement public contre 15 % des élèves de l'enseignement privé sous contrat, les écoles du privé sous contrat d'association étant relativement moins présentes dans le « rural périphérique ». les collégiens scolarisés dans les collèges des espaces ruraux représentent quant à eux 8 % des effectifs du public et 4 % de l'enseignement privé sous contrat d'association.
Pour les départements d'outre-mer, et compte tenu des données Insee, la catégorisation territoriale n'est pas aussi détaillée mais donne à voir une sur-localisation des écoles et collèges dans les espaces urbains :

Écoles Dom par catégories territoriales	Nombre	%	Élèves	%	ETP enseignants	%
Rural éloigné Dom	52	3,9 %	6 121	2,3 %	326	2,4 %
Rural périphérique Dom	27	2,0 %	4 130	1,5 %	214	1,6 %
Urbain Dom	1 262	94,1 %	258 864	96,2 %	12 820	96,0 %
Collèges Dom par catégories territoriales	**Nombre**	**%**	**Élèves**	**%**	**ETP enseignants**	**%**
Rural éloigné Dom	9	4,2 %	2 578	1,8 %	202	2,1 %
Rural périphérique Dom	3	1,4 %	1 639	1,1 %	118	1,2 %
Urbain Dom	203	94,4 %	139 581	97,1 %	9 521	96,7 %

Données et typologie Depp rentrée 2018

En termes de composition sociale (données Depp, 2018, enseignement public et privé sous contrat), on constate une différence assez nette entre, d'une part, les élèves et les collégiens scolarisés dans le « rural éloigné » et dans les bourgs et petites villes et, d'autre part, les élèves et collégiens scolarisés dans le rural périphérique (comme dans l'urbain périphérique d'ailleurs). En rural éloigné et bourgs et petites villes, l'indice moyen de positionnement social (IPS) est de l'ordre de 98 et 99, en rural (et urbain) périphérique, l'IPS moyen est supérieur à 107, sachant que l'IPS moyen national est de 104. On précisera toutefois que l'IPS moyen du rural éloigné comme des bourgs et petites villes demeure bien supérieur à celui de l'éducation prioritaire renforcée Rep+ (IPS moyen inférieur à 72) ou de l'éducation prioritaire Rep (IPS entre 72 et 78). en ce qui concerne les départements d'outre-mer, l'IPS moyen est inférieur à 81, quelle que soit la catégorie territoriale considérée.
En complément, les histogrammes ci-après offrent une comparaison de la dispersion de l'IPS des écoles Rep+, des écoles Rep et des écoles du rural éloigné :



En termes de réussite et de parcours des élèves, on constate que les élèves résidant dans les territoires ruraux ont une réussite scolaire proche de la moyenne nationale (pour le rural éloigné) voire supérieure (pour le rural périphérique) et, en toute hypothèse, significativement supérieure aux élèves de l'éducation prioritaire (qu'elle soit mesurée par les résultats à l'entrée au cours préparatoire, à l'entrée en sixième ou au diplôme national du brevet). les différences les plus sensibles tiennent aux parcours des élèves : une orientation plus fréquente vers l'enseignement professionnel après la troisième et une moindre obtention du baccalauréat, même si l'écart avec les territoires urbains reste faible. Par ailleurs, la typologie proposée permet d'identifier une moindre réussite relative des élèves résidant dans les bourgs et petites villes situés au cœur des espaces ruraux.

Des choix d'organisation parfois contestés

Depuis plusieurs décennies, compte tenu des évolutions démographiques et des nouveaux attendus pédagogiques et de niveaux de services, les écoles des espaces ruraux sont l'objet de politiques de fermeture d'écoles et de regroupements diversement mises en œuvre et acceptées dans le cadre du processus de « carte scolaire ». Ces politiques relèvent, aussi, depuis 2014, dans une quarantaine de départements, d'une politique contractuelle entre l'État et les collectivités dite des conventions ruralité[10].

Il est trop tôt pour disposer d'un bilan des conventions ruralité. il ressort toutefois des premières analyses de la mission du sénateur Duran et des éléments du rapport *Ruralité des inspections générales*[11], des effets encore limités et en toute hypothèse contrastés selon les départements concernés. Ainsi, les éléments de diagnostics et les critères d'intervention ne sont pas normés ni même harmonisés au niveau national. Ils reposent généralement sur des projections démographiques parfois fragiles dans leurs dimensions territoriales fines.

Ils ne sont pas nécessairement partagés entre autorités académiques et collectivités locales[12]. Ainsi, le passage de la politique des regroupements pédagogiques intercommunaux dispersés (RPID) engagée depuis les années 1970 à des regroupements concentrés (RPIC), voire à des pôles scolaires depuis plusieurs années, ne fait pas toujours consensus. De la même manière, les enjeux de « taille critique » des collèges ne sont pas également appréhendés. S'opposent là, d'un côté, des enjeux symboliques voire politiques, mais également financiers pour les collectivités, de l'autre, des problèmes de recrutement, d'affectation et d'organisation des services des personnels, et donc de l'offre pédagogique pour l'éducation nationale.

La dimension mal connue au niveau national des transports d'élèves

Plus de 4,2 millions d'élèves des premier et second degrés, soit plus de 30 % du total des élèves, utilisent quotidiennement les transports en commun ou des transports scolaires dédiés, pour moitié dans les agglomérations urbaines (dont plus de 10 % en Île-de-France) et pour moitié hors agglomérations. D'un coût total estimé à près de 4 milliards d'euros, à la charge des collectivités, ce service public représente un coût moyen annuel par élève de 1 000 € hors agglomération et de 500 € en agglomération (hors élèves en situation de handicap). Des politiques tarifaires très variables sont appliquées selon les territoires[13].

Suite à la régionalisation du transport scolaire et à l'extension du périmètre des grandes intercommunalités urbaines dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), ce secteur connaît d'importantes évolutions organisationnelles qui sont susceptibles d'évoluer encore à l'occasion du projet de loi d'orientation des mobilités (loi LOM) en cours d'examen. de façon générale, ces changements tendent à accentuer le développement du transport des élèves au moyen des services réguliers ordinaires (SRO) au détriment des services à titre principal scolaires (SATPS).

En sus de leur impact financier, les éventuelles incidences des transports sur la réussite et le parcours des élèves sont peu étudiées et, en toute hypothèse, ne font pas l'objet d'un suivi au niveau national. Or, sous l'effet des changements[14] organisationnels précédemment évoqués, on pourrait assister à l'avenir à un allongement des temps de transports, voire à une dégradation des conditions de transport, tout particulièrement dans les territoires ruraux en périphérie des grandes agglomérations.

Le point de vue de la mission

À partir des travaux du comité de pilotage et des auditions menées, la mission estime nécessaire de :

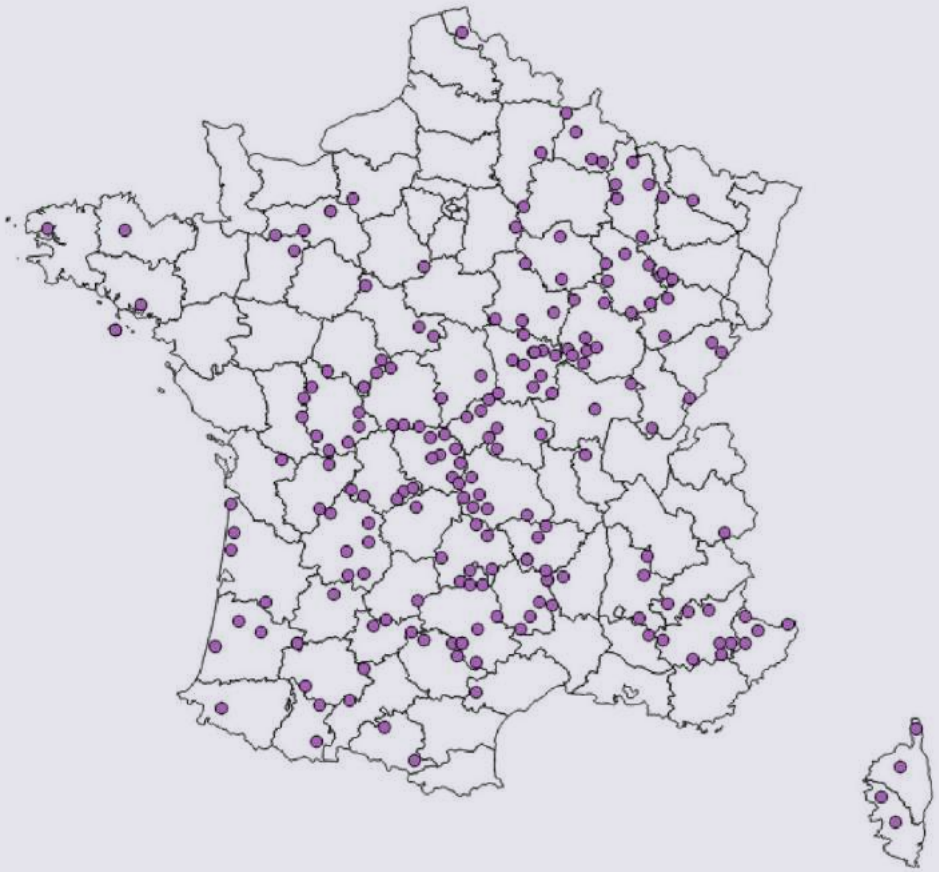
- disposer d'une définition partagée de la ruralité scolaire intégrant la diversité des situations et enjeux territoriaux, particulièrement pour les écoles et établissements des territoires éloignés, voire isolés des aires urbaines, ainsi que ceux des bourgs et petites villes en difficulté ;
- renouveler la doctrine de l'éducation nationale en matière d'organisation du service public d'éducation, dans le sens d'une politique mieux co-construite avec les collectivités et d'une plus grande diversité des modes d'organisation et de mutualisation, particulièrement en zone de faible ou de très faible densité ;
- renforcer l'articulation des politiques scolaires avec les politiques interministérielles d'aménagement des territoires ;
- développer l'accompagnement et la poursuite d'études des élèves résidants ou scolarisés dans les territoires ruraux, particulièrement ceux isolés ou en difficulté.

ENCADRÉ 5

L'INDICE D'ÉLOIGNEMENT, UN NOUVEL OUTIL PERMETTANT D'OBJECTIVER CERTAINES CONFIGURATIONS TERRITORIALES PARTICULIÈREMENT DE TRÈS FAIBLE DENSITÉ

Afin de prendre en compte le caractère multidimensionnel de la ruralité et d'objectiver les situations d'éloignement pouvant justifier, par exemple, d'une organisation adaptée du système éducatif, la Depp a conçu et élaboré, dans le cadre de la mission, un « indice d'éloignement » pour les écoles et les établissements scolaires (S. Maugis et M. Touahir, « Une mesure de l'éloignement des collèges », *Note d'information*, n° 19.36, octobre 2019).

Fondé sur une analyse en composantes principales, il permet de prendre en compte de multiples variables. À titre d'illustration, il est proposé pour les collèges de retenir les variables suivantes (en fonction des données disponibles) : part d'élèves résidant dans une commune rurale peu dense ou très peu dense ; distance moyenne de résidence des élèves par rapport au collège ; densité de collèges dans un rayon de 3 km ; distance à la section linguistique, à la section d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa), à la section sportive, à l'unité localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis) et à l'unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UP2A) la plus proche ; distance à la formation de seconde la plus proche (seconde GT, seconde professionnelle, première année de CAP) ; distance au centre de formation d'apprentis (CFA) le plus proche.
À ces variables peuvent être ajoutées les distances aux équipements sportifs, culturels, etc.
À titre d'illustration, la carte ci-après figure les 200 collèges présentant le plus fort indice d'éloignement en France métropolitaine.

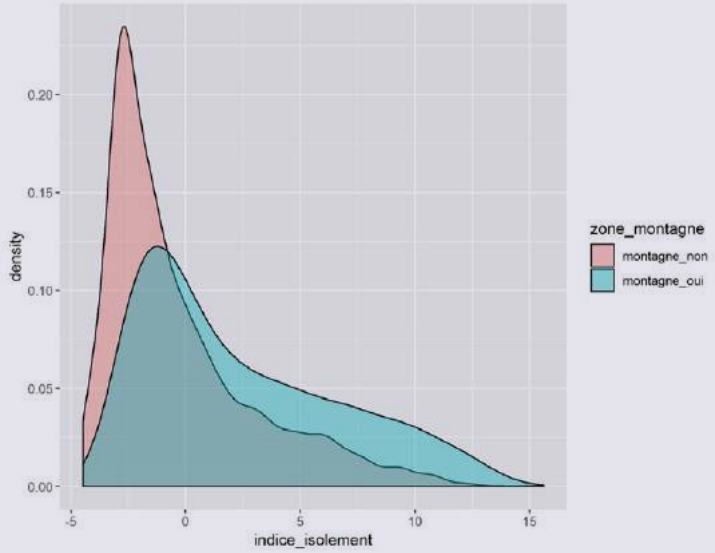


Source Depp données 2018.

Il est à noter que dans le modèle élaboré par la Depp, les distances sont calculées en kilomètres et non en temps de transports scolaires ou de transports en commun. un travail conjoint complémentaire avec les collectivités en charge permettrait d'affiner cette donnée particulièrement majeure pour le fonctionnement quotidien des écoles et des établissements.

En objectivant une forme de « positionnement territorial » de l'ensemble des écoles et établissements, cet indice pourrait, en outre, être adapté à la diversité territoriale que peut connaître une région, une académie, un département ou encore un bassin d'éducation. À titre d'illustration là encore, on peut par exemple croiser l'indice d'éloignement avec le classement zone de montagne.

Indice d'éloignement des collèges et classement en zone de montagne



Source Depp données 2018.

Pour la mission, cet indice constitue potentiellement un outil majeur au service du pilotage territorial, tant pour les autorités académiques que pour les collectivités, qu'il s'agisse des concertations et des mesures de carte scolaire, des choix d'offre de formation, de la prise en compte des effets des services partagés des enseignants, etc.

1.3. DES INÉGALITÉS TERRITORIALES EN FORTE ÉVOLUTION

Des contextes régionaux très contrastés

La cartographie des inégalités éducatives distingue schématiquement quatre types d'inégalités qui renvoient aux composantes socio-économiques, au contexte familial, à des disparités d'offres de formation, enfin à des inégalités de résultats. C'est leur concentration et leur convergence (inégalités de situation et de résultats) qui ont motivé la création et le développement des politiques d'éducation prioritaire. Toutefois, derrière les moyennes académiques ou départementales, l'ampleur des disparités varie fortement entre des territoires assez homogènes et d'autres très contrastés. Loin des simplifications médiatiques (centre-ville versus « quartiers », métropoles versus « périphéries », urbain versus rural), les inégalités forment un patchwork complexe que détaille notamment l'*Atlas des risques sociaux d'échec scolaire*. On insiste à cet égard sur le fait que 70 % des élèves appartenant à des familles des catégories populaires sont scolarisés hors éducation prioritaire[15].

De plus, le lien opéré entre les inégalités scolaires et les territoires prend des formes variables. les enjeux et les effets liés à la concentration des difficultés ont été particulièrement pris en compte dans la géographie prioritaire (cumul de difficultés socio-économiques dans les quartiers politique de la ville). Mais les inégalités sont également la conséquence d'effets territoriaux propres : disparités d'orientation des élèves entre académies, disparités spécifiques à certains territoires, enjeux propres à la ruralité, inégalités d'accès à l'enseignement supérieur

et de réussite selon la densité et la proximité aux métropoles. Elles peuvent aussi résulter d'effets d'évitement et de mobilité particulièrement au niveau du collège (contournement de la sectorisation scolaire, effets stigmatisants des labellisations éducation prioritaire pour les classes moyennes et favorisées) et de concurrence entre établissements publics et établissements privés sous contrat d'association, parfois même entre établissements publics, particulièrement dans les espaces métropolitains denses.

ENCADRÉ 6
OFFRE SCOLAIRE ET TERRITOIRES

On ne constate pas de disparités majeures dans l'offre scolaire selon la localisation des écoles et des collèges. il existe toutefois certaines formes de différences voire de spécialisations territoriales si l'on considère les données statistiques nationales moyennes comme le détaillent les tableaux ci-après sur les collèges publics (données Depp rentrée 2018). Ainsi, on constate que les Segpa sont surreprésentées en éducation prioritaire et fortement présentes dans les bourgs et petites villes, les UPE2A sont pour les deux tiers d'entre elles implantées en éducation prioritaire, tandis que les Ulis sont mieux réparties.

Formations particulières

Offre scolaire des collèges publics 2018 par catégorie territoriale	% de collèges avec Segpa	% de collèges avec Ulis	% de collèges avec UPE2A
éducation prioritaire	**44,0**	**53,2**	**42,0**
hors éducation prioritaire	**20,9**	**46,9**	**11,4**
rural éloigné	3,0	10,2	1,0
rural périphérique	5,6	22,6	0,8
bourgs et petites villes	35,1	51,0	8,4
urbain périphérique peu dense	12,2	39,2	1,7
urbain dense et très dense	29,6	56,4	25,5
Total	**25,3**	**48,1**	**17,2**

Données Depp 2018

Qu'il s'agisse des filières linguistiques ou des sections sportives, on constate là également des différences territoriales parfois marquées. Les sections sportives sont mieux représentées en éducation prioritaire. La diversité des filières linguistiques est, à l'exception des langues régionales, moindre en rural.

Sections sportives

Offre scolaire des collèges publics 2018 par catégorie territoriale	% de collèges avec sections sportives	dont football
éducation prioritaire	**40,1**	**15,1**
hors éducation prioritaire	**32,4**	**8,6**
rural éloigné	25,0	4,5
rural périphérique	20,9	5,6
bourgs et petites villes	39,4	13,5
urbain périphérique peu dense	23,9	7,3
urbain dense et très dense	36,3	10,3
Total	**33,9**	**9,8**

Données Depp 2018

Filières linguistiques

Offre scolaire des collèges publics 2018 par catégorie territoriale	% de collèges avec bilangue	% de collèges avec bilangue langue régionale	% de collèges avec section européenne	% de collèges avec section internationale
éducation prioritaire	**65,8**	**1,8**	**14,5**	**0,5**
hors éducation prioritaire	**59,6**	**3,0**	**18,0**	**1,9**
rural éloigné	32,3	3,2	7,8	0,0
rural périphérique	47,1	3,2	13,3	0,0
bourgs et petites villes	56,3	4,0	13,5	0,0
urbain périphérique peu dense	55,2	3,3	19,1	0,0
urbain dense et très dense	67,9	2,2	19,7	2,6
Total	**60,7**	**2,8**	**17,3**	**1,6**

Données Depp 2018

Enfin, si les langues et cultures de l'antiquité sont largement diffusées, quoique de façon légèrement moindre en éducation prioritaire et rural éloigné, les classes à horaires aménagés (CHA) distinguent assez nettement les territoires urbains et les territoires ruraux. Selon une récente *Note d'information* de la Depp, 10 % des collèges de l'éducation prioritaire ont une telle section artistique (contre 7,5 % de l'ensemble des collèges), sachant que le fort développement de ces classes depuis dix ans a concerné en priorité ces collèges. Dans ces classes, la part des élèves issus de milieux défavorisés atteint près de 50 % (contre 25 % dans les collèges hors éducation prioritaire). La proportion d'élèves suivant cet enseignement artistique est deux fois moindre que la moyenne dans les territoires ruraux ; elle est par ailleurs quasi nulle dans les académies d'outre-mer hormis la Martinique (cf. A. Ayoub et S. Maugis, « Près de 26 000 élèves scolarisés dans des classes à horaires aménagés », *Note d'Information* n° 19.21, juin 2019).

LCA et classes à horaires aménagés

Offre scolaire des collèges publics 2018 par catégorie territoriale	% de collèges avec langues et cultures de l'antiquité	% de collèges avec CHA Musique	% de collèges avec CHA Danse	% de collèges avec CHA Théâtre	% de collèges avec CHA Arts du cirque
éducation prioritaire	**92,3**	**7,1**	**1,1**	**2,3**	**0,7**
hors éducation prioritaire	**96,7**	**4,9**	**1,0**	**1,2**	**0,5**
rural éloigné	88,5	0,6	0,0	0,4	0,2
rural périphérique	98,3	0,4	0,0	0,8	1,2
bourgs et petites villes	96,6	3,3	0,2	0,5	0,5
urbain périphérique peu dense	97,9	1,7	0,0	0,8	0,0
urbain dense et très dense	96,2	7,4	1,6	1,9	0,6
Total	**95,9**	**5,3**	**1,1**	**1,4**	**0,6**

Données Depp 2018

Enseignement privé sous contrat d'association et enjeux de mixité

L'écart de recrutement social moyen entre enseignement public et enseignement privé sous contrat d'association s'est accentué ces dernières années[16]. Toutefois, ce constat ne s'applique pas également à tous les territoires. Dans les académies et départements où l'enseignement privé sous contrat d'association, notamment catholique, est fortement implanté, par exemple dans l'ouest et le Massif central, la composition sociale des écoles et des établissements tend à être assez proche de celle du public en moyenne[17]. À l'inverse, dans nombre d'académies très urbaines, particulièrement dans les grandes métropoles, l'enseignement privé sous contrat d'association participe de mécanismes accentuant, parfois fortement, les écarts sociaux et scolaires entre écoles et établissements. Cette problématique constitue désormais un enjeu explicitement énoncé, par exemple par l'enseignement catholique[18]. Différentes propositions relatives à la contribution de l'enseignement privé sous contrat à la mixité sociale et scolaire ont été portées au débat public ces dernières années à l'occasion de travaux parlementaires, de rapports d'inspections ou encore de rapports des instances de contrôle allant de l'application de la sectorisation à la modulation des aides en passant par la contractualisation avec incitation financière[19].

Des disparités en développement

Les territoires de grande difficulté sociale et scolaire sont bien connus au sein du ministère. Au niveau national, ils coïncident globalement avec la carte des collèges Rep+ prise dans son ensemble ou encore avec la carte des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme (région parisienne, Hauts-de-France, vaste façade Est, pourtour méditerranéen, outre-mer). Mais, sous l'effet notamment de la crise de 2008, on assiste à un double phénomène aux effets potentiellement scolaires.

D'une part, se déploie une forme de dissémination territoriale de la précarité, avec le développement de la pauvreté « invisible » ou bien encore l'installation de personnes précaires à plus grande distance des métropoles. Ces phénomènes concernent tant le rural (isolé) que certains centres villes d'agglomération en voie de paupérisation.

D'autre part, on constate une aggravation des disparités liée à des dynamiques régionales très différentes[20]. Ces dynamiques régionales ont des incidences contrastées entre QPV selon que ceux-ci sont localisés dans une métropole dynamique, et peuvent alors fonctionner comme des sas pour une partie de la population, ou, au contraire, selon qu'ils subissent les effets redoublés de la crise de certaines métropoles, et agissent alors comme des nasses[21].

Le point de vue de la mission

Dans ce contexte, la mission souligne :

- que la construction du zonage, intrinsèque à la politique d'éducation prioritaire, est centrée sur la concentration de la difficulté sociale et, par conséquent, mal adaptée pour prendre en compte la difficulté sociale et scolaire dispersée ou en évolution ;
- que les politiques de priorisation ou d'accompagnement scolaire doivent être adossées, ou mieux articulées, aux politiques qui visent la grande pauvreté[22], aux politiques dédiées aux publics allophones ainsi qu'aux politiques de mixité et de rénovation urbaine ;
- qu'au-delà des écoles et établissements de l'éducation prioritaire, il est nécessaire de développer le soutien à la mobilité pour tous les élèves, quels que soient leur résidence et leur lieu de scolarisation.

1.4. L'ABSENCE DE STRATÉGIE TERRITORIALE MINISTÉRIELLE

Si ces phénomènes de disparités territoriales, parfois de fracture, sont bien connus, et parfois très finement, au sein des administrations centrales et déconcentrées, ils ne font pas nécessairement l'objet d'une caractérisation partagée et de stratégies définies nationalement.

Une approche territoriale binaire et inadaptée

Si l'on s'en tient à l'approche territoriale, le ministère dans son ensemble n'utilise pleinement que deux grandes catégories de lecture : d'une part, l'écart à la norme nationale qui vise à identifier les académies et les départements les mieux ou les moins dotés, conformes, performants, etc. ; d'autre part, l'écart entre l'éducation prioritaire et le hors-éducation prioritaire.

Les évolutions démographiques (natalité et solde migratoire) en donnent également une illustration. Précisément suivies par le ministère, elles font l'objet d'une approche en termes de prévisions de gestion de postes. Mais les effets proprement scolaires de ces évolutions sont faiblement appréhendés dans leur ensemble. Pourtant, ces évolutions interrogent directement la durabilité de certains réseaux, induisent de nouvelles formes de mobilité quotidienne et contribuent, dans certains territoires, à des phénomènes de ségrégation sociale et scolaire entre et au sein des établissements. Ces constats imposent de projeter à moyen terme des formes d'organisation adaptées à la diversité territoriale.

Des politiques déléguées aux académies

Ces enjeux territoriaux, historiquement gérés par les académies, qui sont par ailleurs en charge de négocier avec les collectivités locales sur la localisation et la sectorisation des écoles et établissements, prennent désormais une forte acuité : les territoires déménagent, ou se réaménagent, à bas bruit.

Dans ce contexte, les académies ont parfois développé des formes de priorisation visant à compléter la politique nationale d'éducation prioritaire. De même, certaines académies mettent désormais en place des politiques et des outils spécifiques en direction des écoles et établissements ruraux. Enfin, en matière de recrutement, d'affectation et de mobilité des personnels, existent également des règles et des barèmes intra-académiques négociés localement ou des politiques en direction des personnels contractuels. L'objectif recherché est de gérer les problèmes de recrutement et d'affectation dans les territoires non attractifs.

Toutefois, cette diversité des politiques territoriales académiques, voire infra-académiques, se fait en l'absence d'un suivi ministériel systématique[23] et d'une formalisation des indicateurs et critères territoriaux. En effet, à la différence d'autres ministères, et si l'on excepte les conventions ruralité, l'éducation nationale a historiquement peu développé des formes de contractualisation ou de planification concertée de nature territoriale, en dehors des dispositifs législatifs et réglementaires liés aux responsabilités spécifiques des collectivités (exemple des schémas des formations ou du processus de carte scolaire) et des dispositifs éducatifs territoriaux locaux, de type contrat éducatif local.

Le point de vue de la mission

La mission estime nécessaire de développer et de formaliser, en complément des politiques d'éducation prioritaire et des politiques, plus parcellaires, de ruralité, une stratégie territoriale nationale scolaire.

En complément de politiques de priorisation territoriale, qui sont caractéristiques de l'éducation prioritaire et qui peuvent être utiles pour des territoires ruraux en difficulté, il s'agit de construire des politiques territorialisées, croisant des catégories usuelles des politiques d'aménagement du territoire (métropoles, quartiers, villes moyennes, rural isolé, rural en crise industrielle, etc.) et une lecture géographique (« décrochage » du grand nord-est, situation spécifique de certains territoires d'outre-mer et de certaines moyennes montagnes, etc.). Ces politiques doivent être cadrées nationalement et mises en œuvre au niveau académique. Enfin, les politiques scolaires doivent être mieux intégrées aux politiques interministérielles d'aménagement du territoire.

02

L’examen des propositions portées au débat public

À partir des auditions menées par la mission et des débats conduits au sein du comité de pilotage, la mission a examiné les différentes propositions inscrites dans le débat public sur l'éducation prioritaire et, plus largement, sur les inégalités territoriales scolaires. Volontairement schématique, la synthèse qui suit vise à poser les termes des différentes contributions tant au regard de la politique d'éducation prioritaire que des politiques rurales et territoriales. Elle en précise les avantages et inconvénients selon son point de vue.

2.1. LA POURSUITE DE LA REFONDATION DE 2014

Fondée sur l'évaluation du SGMAP, la refondation de 2014 visait à clarifier et à concentrer les mesures sur les écoles et les collèges de l'éducation prioritaire renforcée (Rep+) tout en améliorant le pilotage national et académique de l'éducation prioritaire (Rep+ et Rep). Les mesures prises en début de quinquennat ont, d'ores et déjà, prolongé cette démarche par l'augmentation des primes en Rep+ et le déploiement de mesures structurantes dans le premier degré sous la forme du dédoublement des classes de CP et CE1, prochainement des grandes sections de maternelle en Rep+ et Rep.

Différents rapports émanant notamment des inspections générales mais également de groupes de réflexion comme l'observatoire des zones prioritaires (OZP), précisent les conditions de poursuite de la démarche, à la fois sous l'angle cartographique (mise à jour de la carte des réseaux Rep+ et Rep) et sous l'angle qualitatif (renforcement du pilotage académique, approfondissement des outils et des pratiques à partir d'une évaluation de la première génération de projets de réseaux).

Conforme aux dispositions de la circulaire de 2014, la révision de la carte permettrait de prendre en compte certaines évolutions intervenues depuis 2014 ou insuffisamment prises en compte à cette date. Au vu des données dont dispose la mission, en appliquant une critérisation équivalente à celle de 2014, cela conduirait à mettre à jour la carte des collèges Rep+ et à modifier très significativement la carte des collèges Rep. En procédant comme en 2014, il faudrait par ailleurs veiller à une cohérence renforcée avec la géographie des QPV, dont le périmètre également révisé en 2014, a fait l'objet d'une prolongation jusqu'en 2022.

Le cas échéant, cette révision pourrait être l'occasion d'une mise à jour de la carte pour le seul premier degré. En effet, certaines écoles dites orphelines (voir encadré 3 p. 10) ont été insuffisamment prises en compte en 2014, pour des raisons tenant au degré de mixité sociale des collèges auxquelles elles étaient rattachées, qu'il s'agisse d'écoles des quartiers prioritaires de la ville, d'écoles rurales ou encore d'écoles de certaines régions en difficulté et situées actuellement hors réseau d'éducation prioritaire.

Cette perspective a le mérite d'être conforme au cadrage de 2014 mais ne s'inscrit pas véritablement dans une démarche de continuité nécessaire des politiques publiques. En effet, elle viendrait modifier un périmètre de référence après à peine quatre années scolaires de mise en œuvre, c'est-à-dire une durée insuffisante pour pouvoir juger avec pertinence de son efficacité. À l'heure où le ministère est fortement mobilisé par différentes réformes, la révision complète de la carte, qui devrait être échangée et concertée avec les collectivités territoriales, serait particulièrement prenante pour les services. Par ailleurs, en soi, elle ne répondrait sans doute pas aux enjeux de disparités territoriales fines et en évolution, notamment au sein des espaces ruraux en difficulté mais également au-delà.

2.2. LA DIFFÉRENCIATION ACCRUE DES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE

Considérant que les résultats limités de l'éducation prioritaire tiennent à l'insuffisance des mesures de différenciation en faveur des écoles et établissements les plus en difficulté, différents rapports et travaux, notamment ceux du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco), proposent d'introduire des inflexions structurelles.

Parmi ces propositions figure en premier lieu le renforcement de mesures en faveur du premier degré, particulièrement pour les écoles Rep+ : systématisation de la scolarisation préélémentaire et extension de la politique de dédoublement des classes sur l'ensemble du cycle 2.

Les réflexions propres aux « Cités éducatives », issues du rapport de Jean-Louis Borloo[24] et reprises dans la feuille de route gouvernementale relative à la politique de la ville, s'inscrivent également dans cette approche différenciée. Dans quatre-vingts quartiers parmi les plus relégués, l'objectif est de mettre en place une politique différente en termes de pilotage pour intégrer politiques éducatives et politiques locales au service de l'accompagnement social et éducatif des élèves.

Plus généralement, relèvent de cette approche les différents travaux qui préconisent de revoir les procédures de sectorisation, les choix de localisation des établissements mais aussi tout ce qui vise à développer une offre scolaire ou un accompagnement éducatif différenciés en faveur des élèves de l'éducation prioritaire, mais aussi de tous les élèves issus de familles défavorisées.

Le cas échéant, cette perspective de différenciation renforcée pourrait concerner également les élèves des espaces ruraux, comme cela a été proposé dans une proposition de loi sénatoriale[25].

Cette approche est intéressante en ce qu'elle ouvre le champ à des mesures fortes destinées à produire un effet d'envergure en termes de réussite des élèves. D'une certaine manière, elle constitue une rupture avec l'histoire de la politique d'éducation prioritaire, certes structurée autour de dispositifs dérogatoires ou innovants mais ne devant pas constituer un système à part. En maintenant un zonage prioritaire, elle présente toutefois la même limite structurelle binaire identifiée précédemment.

2.3. LA DÉ-LABELLISATION DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE AU PROFIT D'UN SYSTÈME INTÉGRALEMENT PROGRESSIF

Considérant l'effet réputé stigmatisant du label éducation prioritaire ou l'insuffisante réallocation effective des moyens en faveur des écoles et établissements labellisés, certains rapports, notamment ceux de la Cour des comptes et de France Stratégie, esquissent un changement structurel dans la politique d'éducation prioritaire. Il s'agirait de mettre fin au zonage au profit d'une allocation des moyens des écoles et des établissements qui serait progressive et adossée à la composition sociale de ceux-ci. Cette évolution reviendrait à rapprocher les politiques françaises de celles de certains pays de l'OCDE.

L'introduction d'une progressivité systématique des dotations structurantes des écoles et des établissements s'inscrit, selon les propositions, dans des démarches assez distinctes. Dans un cas, il s'agit de développer l'autonomie des politiques d'établissements ou de réseaux, avec une composante financière dédiée aux projets ou aux stratégies de recrutement. Dans l'autre, cette allocation progressive vient en appui d'une politique de sectorisation, plus étroitement pilotée au bénéfice de la mixité sociale et scolaire des établissements et des classes.

En toute hypothèse, cette refonte supposerait d'appliquer à l'ensemble des établissements la critérisation utilisée pour l'éducation prioritaire, tout en interrogeant les modalités de prise en compte des effets de structures (petits établissements), de l'offre scolaire (enseignements optionnels, classes spécifiques) ou des caractéristiques propres à certains territoires (part des élèves allophones par exemple). Elle demanderait, par ailleurs, à adapter un système nécessairement distinct entre écoles et collèges, les premières étant dotées en postes, les seconds en heures d'enseignement.

Appliquée par certaines collectivités pour la dotation de fonctionnement des établissements, avec parfois une même progressivité sociale pour le forfait d'externat des écoles et établissements privés sous contrat, cette approche n'est pas si éloignée de certaines politiques académiques aujourd'hui à l'œuvre. Celles-ci reposent, pour les établissements hors éducation prioritaire, sur une typologie socio-territoriale visant à moduler une part de la dotation horaire globale (DHG) en complément des dotations à la structure. Pour autant, la systématisation de la démarche constituerait une transformation profonde, particulièrement pour les politiques de ressources humaines du ministère.

Une telle perspective présente l'avantage d'éviter les effets de seuil et de désajustements induits par la dimension binaire de la politique zonée d'éducation prioritaire. Elle constitue, par ailleurs, un système équitable par construction. Mais, outre l'ampleur des changements induits en termes réglementaire et administratif, elle apparaît mécaniquement « a-territoriale » (absence de prise en compte des contextes spatiaux) et non articulée à l'organisation en réseaux.

2.4. LE POINT DE VUE DE LA MISSION

Selon la mission, les propositions présentées *supra* ont leur cohérence et leur légitimité. Toutefois, elles ne parviennent pas à dépasser les limites structurelles des politiques d'éducation prioritaire, à savoir une focalisation parfois exclusive sur les enjeux de moyens, au détriment peut-être des mesures précises et progressives de mise en œuvre, et une insuffisante prise en compte des problèmes posés par une labellisation ou une typologie mécanique sur des critères statistiques.

Des moyens financiers pour remédier à la difficulté sociale et scolaire

Les moyens dérogatoires consacrés à l'éducation prioritaire, c'est-à-dire leur volume et leur répartition, ont toujours été une question centrale de l'éducation prioritaire, comme précisé dans le Code de l'éducation, et parfois l'indicateur majeur, si ce n'est exclusif, du volontarisme en la matière.

La mission partage l'idée selon laquelle des moyens supplémentaires, particulièrement dans les écoles et établissements scolarisant les élèves les plus en difficulté ou à distance de l'institution scolaire, sont nécessaires. Les préconisations et les mesures avancées par

la mission (cf. *infra* partie 3) s'inscrivent ainsi dans l'hypothèse de conserver et, si les marges budgétaires le permettent, d'augmenter les financements dédiés à l'éducation prioritaire renforcée et de maintenir, y compris à l'appui de politiques de redéploiement territorial, les financements propres à l'éducation prioritaire hors Rep+.

ENCADRÉ 7

LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN 2017

Le « surcoût » de l'éducation prioritaire est évalué à 1 657 millions d'euros par an, selon les données établies par la Cour des comptes et la Dgesco pour l'année 2017 (soit avant le plein effet des mesures de revalorisation de la prime Rep+ ainsi que des mesures de dédoublement).
On peut le décomposer comme indiqué dans le tableau ci-après.

Surencadrement	1 373	83 %
dont surencadrement enseignant	*1 208 M€*	*73 %*
dont surencadrement Perdir	*62 M€*	*3,70 %*
dont surencadrement autres personnels	*103 M€*	*6,20 %*
Primes spécifiques EP	232 M€	14 %
Accompagnement éducatif	32 M€	2 %
Formation enseignants	6 M€	0,30 %
Autres (dont écoles ouvertes, dispositif D collège)	14 M€	0,80 %
Total	**1 657 M€**	**100 %**

Données Dgesco et Cour des comptes, traitement mission

Sur ce total de 1 657 millions d'euros, les financements consacrés à l'éducation prioritaire renforcée (Rep+) représentent de l'ordre de 47 % contre 53 % pour l'éducation prioritaire (Rep).
On pourrait également ajouter à ce montant de 1 657 millions d'euros, les 13,4 millions d'euros finançant la clause de sauvegarde transitoire dans les lycées ayant bénéficié de labels éducation prioritaire.

La formation et l'accompagnement des équipes

Si, pour améliorer les conditions de scolarisation et d'apprentissage, l'approche par les moyens est incontournable (taille des classes, niveau d'encadrement enseignant et administratif, temps de concertation et de suivi, etc.), elle n'épuise pas la question des modalités de lutte contre la difficulté sociale et scolaire. Différents travaux de recherche et rapports administratifs (voir bibliographie en annexe 4) soulignent ainsi que, si le système éducatif français se caractérise par une politique d'éducation prioritaire ancienne et significative, il est également marqué par une conviction beaucoup plus fragile en l'éducabilité de tous les élèves. Surtout, on constate un fort décalage entre des objectifs institutionnels très ambitieux déclinant la « réussite pour tous » et des pratiques en butte à des difficultés dont la permanence apparaît, à une large part des communautés scolaires, structurelle. Dans un contexte où se déploie, par ailleurs, l'objectif justifié d'une école « 100 % inclusive », les difficultés rencontrées par les équipes sur le terrain appellent une approche plus progressive, accompagnée et compréhensive.

En cela, la formation et l'accompagnement continu à la prise en charge de la difficulté sociale et scolaire doivent constituer une priorité qui n'est pas, en soi, résolue par des sur-dotations.

Labels et cadrages nationaux au service d'une priorisation territoriale

Le zonage, ou encore la labellisation des écoles et établissements, ainsi que les mesures normées qui en découlent, constituent l'autre modalité prégnante des politiques d'éducation prioritaire. Il est ainsi généralement attendu d'une réforme qu'elle produise ou modifie la cartographie à partir d'une analyse et d'une justification des critères statistiques pris en compte. Que l'on substitue à ce zonage une approche par classement ne modifie pas fondamentalement cette approche.

La mission considère pleinement l'ensemble des raisons expliquant le maintien de cette forme d'intervention publique, qui n'est d'ailleurs nullement une prérogative de l'éducation nationale. Le zonage propre à l'éducation prioritaire est ainsi très structurant pour les personnels mais également pour les administrations centrales et pour certains de ses outils de gestion, notamment en matière de ressources humaines. Ainsi, il constitue le fondement de la définition des « conditions difficiles d'exercice » par laquelle l'éducation nationale s'inscrit dans la législation propre à la fonction publique en matière d'avancement de carrière (accès à la classe exceptionnelle notamment) ou de bonification indiciaire. En outre, le zonage ou label constitue en soi un outil important de reconnaissance symbolique des équipes concernées. Enfin, il apparaît comme le moins mauvais outil pour assurer une forme d'équité nationale mettant à distance des arbitrages locaux parfois vécus comme impossibles.

Si la labellisation nationale et les mesures normées qui s'y attachent peuvent être conservées pour l'éducation prioritaire renforcée (cf. *infra* partie 3), rien n'interdit de développer ou de valoriser aussi des outils véritablement pilotés par les académies au titre de la mise en œuvre d'objectifs nationaux. Ainsi, le recours à des fourchettes plutôt qu'à des seuils statistiques, le déploiement de mesures transitoires pour prendre en compte des contextes en évolution, l'identification de mesures différenciées peuvent, tout autant qu'un zonage prescrit nationalement, répondre à un cadrage national et à des exigences de transparence. Pour la mission, il est d'ailleurs nécessaire de considérer une inflexion plus poussée, visant à accompagner et valoriser la mobilisation des équipes concernées, en intégrant à ces outils académiques et au cadrage national des objectifs progressifs et contextualisés.

03

Le scénario proposé par la mission

3.1. LES CHOIX PRIVILÉGIÉS PAR LA MISSION

Au regard des travaux disponibles et des réflexions menées depuis un an, la mission préconise de sortir d'une logique exclusivement binaire et de favoriser des politiques évolutives qui seraient: (I) adaptées à la diversité des contextes territoriaux et (II) centrées sur les élèves, plus que sur la gestion du système comme c'est le cas actuellement.

En considérant les différentes options possibles, la mission a cherché à privilégier une démarche guidée par trois priorités : la continuité des politiques publiques, la diversité des questions territoriales, l'accompagnement des élèves où qu'ils résident.

La continuité des politiques publiques

Avant toute chose, la mission préconise de privilégier une approche progressive qui est attentive à la nécessaire stabilité générale d'un édifice d'éducation prioritaire dont la refondation est récente (mise en œuvre en 2015) et certaines mesures plus encore (dédoublements CP et CE1, revalorisation indemnitaire). Cette conviction est renforcée par le fait que cette politique, qui n'a toutefois pas encore fait l'objet d'une évaluation, rencontre l'adhésion de ses divers acteurs, y compris d'une large part des collectivités locales concernées.

Ainsi, la mission préconise de ne pas s'engager dans une révision générale de la carte de l'éducation prioritaire renforcée. Deux arguments motivent plus particulièrement cette nécessaire approche progressive : d'une part, la sanctuarisation jusqu'en 2022 de la carte des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), pour lesquels se déploie un deuxième nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) avec une forte dimension scolaire ; d'autre part, les contraintes contrastées induites par la trajectoire démographique et budgétaire que va connaître le ministère dans les prochaines années.

Dans le prolongement de la refonte de l'éducation prioritaire engagée en 2014, l'effort politique doit porter principalement sur :

- le renforcement de la qualité de l'offre éducative dans les territoires en difficulté scolaire. Portant tout particulièrement autour de l'ordinaire de l'école, de l'exigence scolaire et de l'amélioration effective de la « performance scolaire » des élèves dans toutes ses dimensions, ces efforts doivent concerner les conditions de scolarisation et d'apprentissage, notamment via la formation des personnels à la difficulté sociale et scolaire ;
- la préservation, au sein des écoles et des établissements, de la mixité sociale aux effets scolaires bénéfiques pour tous et son renforcement dans certains territoires très ségrégués. À cette fin, il serait opportun de mieux associer l'enseignement privé sous contrat à cet objectif structurant ;
- la mise en œuvre effective des conditions de mobilisation des équipes, y compris dans les écoles et établissements non attractifs, principalement à distance des cœurs métropolitains, où les dispositifs prévus par la refondation de 2014 (formation, concertation, projet) sont difficilement applicables compte tenu du *turn over* et du recours parfois massif aux personnels contractuels.

La diversité territoriale

La diversité des besoins et des enjeux locaux appelle d'autres politiques de priorisation territoriale que la seule éducation prioritaire entendue comme un zonage national aux effets binaires. L'hétérogénéité des configurations territoriales, qui plus est parfois affectées d'évolutions sociales, démographiques et résidentielles brutales, doit ainsi être mieux prise en compte dans les politiques scolaires, en utilisant pleinement des dispositifs et outils divers. Cette conviction tient aux problématiques propres à l'école rurale, ou plus précisément au système éducatif dans les territoires en faible densité, mais également aux attentes exprimées par les acteurs déconcentrés et décentralisés et à la diversité des enjeux et des pratiques évoquées, y compris lors des auditions avec les organisations syndicales.

Ainsi, tout en conservant une éducation prioritaire nationale dédiée aux écoles et établissements Rep+, la mission préconise de développer désormais à l'échelle académique l'ensemble des autres politiques de priorisation territoriale. Même si cela constituerait un changement dans la conception historique française de l'éducation prioritaire, la mission estime que cela marquerait aussi la reconnaissance des diverses politiques académiques de différenciation territoriale d'ores et déjà engagées, le plus souvent d'ailleurs pour amodier les effets de seuil produits par l'éducation prioritaire.

Visant à adapter les moyens et les formes d'organisation du système éducatif aux réalités territoriales vécues par les élèves et les personnels, et plutôt que de s'épuiser à imposer un impossible dispositif uniforme, l'effort politique doit porter principalement sur :

- la construction d'un cadre national de référence, gage d'égalité et d'évaluation des politiques académiques aujourd'hui insuffisamment suivies ;
- la pleine association des communautés éducatives et des collectivités locales à la définition de stratégies territoriales partagées ;
- la diversification et la mise en cohérence des politiques de moyens, de ressources humaines et d'organisation sous pilotage académique.

Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée aux ressources numériques mobilisables et, les choses sont liées, aux enjeux d'équipement, de qualité des réseaux et de formation des enseignants. S'il fait en effet peu de doute *a priori* que le numérique peut constituer un outil pertinent de réduction des inégalités, il convient d'être attentif à ce que son déploiement et ses usages ne contribuent pas, au contraire, à les renforcer.

L'accompagnement des élèves les plus modestes dans tous les territoires

Les politiques de priorisation territoriale et les politiques d'accompagnement individualisé des élèves gagneraient à être articulées plutôt que conçues parfois comme exclusives ou déconnectées l'une par rapport à l'autre. La mise en œuvre des politiques d'aide sociale mais également de politiques spécifiques, par exemple en direction des élèves allophones ou des élèves en risque d'exclusion pour cause de handicap ou de très grande pauvreté, doit faire l'objet d'une vigilance particulière dans les écoles et établissements de l'éducation prioritaire. Mais, considérant la scolarisation majoritairement hors éducation prioritaire des élèves issus de familles défavorisées, aussi bien que le rôle décisif des collectivités territoriales dans la prise en charge sociale des familles et la composante désormais majeure de la mobilité dans la réussite scolaire, ces politiques doivent relever d'une approche territoriale qui ne peut se satisfaire d'un zonage.

Sur le fondement des outils et dispositifs nationaux, qu'il s'agisse des aides sociales, de l'accompagnement spécifique en termes de besoins particuliers ou du soutien aux parcours des élèves, la mission préconise que les autorités académiques puissent déployer, en lien avec les collectivités territoriales mais aussi en fonction et si besoin en compensation des efforts consentis, des stratégies ciblées et adaptées à une prise en charge des élèves en difficulté où qu'ils résident et sont scolarisés.

ENCADRÉ 8

LES INÉGALITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'AIDES FINANCIÈRES AUX ÉLÈVES

L'harmonisation et la revalorisation des bourses sur critères sociaux des collèges et lycées, menées en 2016 et 2017, se sont accompagnées de politiques de lutte contre le problème du non recours aux bourses.
Pour autant, on constate encore des écarts territoriaux significatifs, parfois en augmentation, que l'on peut mesurer en comparant le taux de boursiers et l'indice de position sociale (IPS), à l'échelle d'une académie, d'un département ou d'un établissement ou encore en suivant l'évolution du taux de boursiers, comme illustré ci-après pour les bourses en collèges publics à la rentrée 2018 :

- ainsi, parmi les 38 départements dont l'IPS est inférieur à 100, on constate un écart pouvant aller jusqu'à 15 points de taux de boursiers (et même 20 points si l'on prend les valeurs les plus extrêmes), comme le montrent les exemples contrastés des Pyrénées-Orientales ou du Pas-de-Calais (plus de 40 % de boursiers) à comparer à ceux de l'Yonne ou du Haut-Rhin (de l'ordre de 25 % de boursiers). On trouve très fréquemment de tels écarts, au sein d'un même département, entre deux établissements ayant pourtant un IPS quasi identique ;
- par ailleurs, on constate que durant la période 2014-2017, sept académies ont vu leur taux de collégiens boursiers diminuer, alors même que le taux national demeurait stable ; parmi ces académies, les académies ultra-marines ont connu des baisses significatives, de l'ordre de 2 à 5 points pour la Guadeloupe et la Martinique par exemple.

Les fonds sociaux et fonds cantine ont également fait l'objet en 2017 d'une politique volontariste visant à cadrer leur finalité et à en préciser les modalités de répartition dans le but de mieux cibler les élèves bénéficiaires. À l'exception de quelques académies, les écarts territoriaux se sont là globalement réduits. Pour autant, les différences, voire les disparités territoriales, sont difficiles à apprécier. Elles sont aussi fonction de la diversité des politiques des collectivités territoriales en matière de tarification de restauration ou de contribution aux fonds sociaux des établissements, dont les académies et directions départementales ne tiennent pas toujours compte. Sans que cela puisse être objectivé, on peut considérer qu'il s'agit là d'un facteur potentiel d'inégalités sociales et territoriales, voire d'accentuation de celles-ci.

Il apparaît, par ailleurs, important que les politiques publiques scolaires et éducatives soient tournées vers un objectif de « réussite » dans un sens élargi intégrant bien évidemment la réussite aux examens et l'acquisition effective des compétences mais également les enjeux de bien-être et de parcours choisis sans autocensure liée aux origines sociale, culturelle, territoriale.

3.2. UNE REFONTE EN CINQ AXES ET VINGT-CINQ MESURES

À partir des divers constats exposés plus haut, la mission propose donc de mettre en œuvre une réforme visant à « conforter l'éducation prioritaire et à revoir la politique territoriale », selon une déclinaison en cinq axes.

3.2.1. Poursuivre l'effort sur la grande difficulté sociale et scolaire au sein des réseaux Rep+

Compte tenu de l'ampleur des difficultés scolaires et en cohérence avec les politiques territoriales interministérielles, il est proposé de conforter la politique nationale sur les réseaux Rep+, en agissant tout particulièrement sur des enjeux insuffisamment développés après

la refondation de 2014. Cette politique pourrait être complétée le cas échéant d'un dispositif national de soutien aux écoles et établissements des territoires ruraux de faible densité, éloignés et en difficulté.

Mesure 01

Reconduire à l'identique la carte nationale des réseaux d'éducation prioritaire renforcée Rep+ jusqu'en 2022

Lors de la refondation de l'éducation prioritaire en 2014-2015, il avait été prévu de mettre à jour la carte des réseaux labellisés au terme d'une période de quatre ans.

Compte tenu d'une durée que la mission estime trop courte et de la décision gouvernementale de prolonger la carte des QPV jusqu'en 2022, il est proposé de ne pas engager une révision générale de la carte des réseaux Rep+, et de s'en tenir aux ajustements supplémentaires proposés *infra* (mesure 2) en cohérence avec les échanges de la mission avec les associations nationales de collectivités.

Au-delà de 2022, la mission estime qu'il serait légitime d'envisager une pleine intégration de la politique d'éducation prioritaire dans la politique de la ville et donc la cartographie des QPV dans un double objectif de simplification et de cohérence.

Mesure 02

Étendre la mesure de dédoublement pour l'ensemble des écoles concentrant des difficultés sociales en QPV

Fondée sur la composition sociale des collèges et non des écoles primaires, la définition des réseaux éducation prioritaire a de fait exclu certaines écoles accueillant des élèves en grande difficulté sociale et scolaire, mais qui relèvent de secteurs de collèges à la composition sociale plus mixte et bénéficiant donc d'une scolarité également plus mixte.

Reprenant une demande émanant d'acteurs locaux, la mission estime opportun, comme première étape, d'étendre les mesures de dédoublement en CP, CE1 et, à venir, en grande section de maternelle à ces écoles dites orphelines lorsqu'elles sont localisées en QPV. La mission propose néanmoins de ne pas appliquer le dédoublement à celles de ces écoles qui présenteraient un indice de composition sociale largement supérieur à celui du quartier.

Compte tenu aussi bien du nombre significatif d'écoles concernées (entre 650 et 1 150 selon que l'on retienne le strict périmètre QPV ou un périmètre élargi à 100 mètres), qui induit un besoin de postes supplémentaires entre 500 et 1 000 postes, des enjeux de recrutement et d'organisation des locaux, cette mesure pourrait être mise en œuvre progressivement d'ici à 2022. Il serait justifié qu'elle concerne en priorité, parmi les QPV, les quartiers ségrégués, les grands ensembles défavorisés et les petits quartiers caractérisés par une grande précarité (selon la typologie des QPV proposée par l'ONPV en 2016)[26].

Mesure 03

Prévoir un dispositif spécifique défini nationalement au bénéfice des écoles des petites villes et bourgs en difficulté sociale et scolaire

Compte tenu de leur composition sociale et des résultats scolaires des élèves qui y sont scolarisés, aucune école ni collège localisés en zone rurale ne relèvent de l'éducation prioritaire renforcée[27]. Toutefois, la nouvelle grille d'analyse territoriale élaborée par la Depp dans le cadre de la mission (cf. *supra* encadré 4 p. 12) a fait ressortir une problématique scolaire spécifique pour la catégorie des « petits villes » et « petits bourgs ». Dans ces territoires, en effet, certaines écoles et collèges connaissent, au sein du monde rural, les indicateurs de réussite scolaire les plus défavorables (proportion de jeunes en difficulté de lecture, part des jeunes sortis du système éducatif sans diplôme) que semblent confirmer les résultats des évaluations.

Ici, la mission préconise, sous réserve de la soutenabilité budgétaire évoquée *supra* (mesure 2), soit d'étendre la mesure de dédoublement aux écoles de ces territoires que les services académiques confirmeraient comme relevant de cette difficulté sociale et scolaire spécifique, soit préférentiellement d'envisager un dispositif similaire à Plus de maîtres que de classes. Concernant potentiellement 150 écoles, si l'on retient celles dont les élèves ont un IPS moyen équivalent à celui de l'éducation prioritaire, cette mesure représenterait un besoin estimé à plusieurs dizaines de postes.

Si cette mesure était jugée soutenable budgétairement, la mission préconise une mise en œuvre progressive d'ici à 2022, qui tiendrait compte des enjeux de recrutement et des éventuelles incidences patrimoniales.

Mesure 04

Reconnaître et valoriser sur le plan indemnitaire l'investissement de l'ensemble des personnels en éducation prioritaire renforcée

Depuis la rentrée 2018, le ministère a engagé une revalorisation indemnitaire progressive de grande ampleur pour les personnels enseignants et les personnels administratifs des réseaux de l'éducation prioritaire renforcée.

Il apparaîtrait, à ce stade, cohérent et légitime d'intégrer l'ensemble des personnels dans le processus de revalorisation, indépendamment de leur statut (fonctionnaire ou contractuel). Ceci concernerait en premier lieu les assistants d'éducation (AED) et les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) inscrits dans les dispositifs collectifs ou mutualisés (Ulis, Pial) implantés en éducation prioritaire renforcée et, en deuxième approche, les conseillers pédagogiques de circonscription (CPC) ainsi que les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) lorsque la totalité ou l'essentiel de leur circonscription relève de l'éducation prioritaire renforcée.

Pour donner un ordre de grandeur, une mesure de revalorisation concernait potentiellement quelque 3 300 AED en éducation prioritaire renforcée.

À la différence des mesures 2 et 3, cette proposition n'est pas inscrite dans la trajectoire budgétaire pluriannuelle, notamment en ce qu'elle concerne également le second degré. Dans la mesure où elle induirait une mesure budgétaire nouvelle relevant d'arbitrages en loi

de finances, la mission préconise à ce stade qu'elle fasse l'objet d'une étude d'impact, intégrant le cas échéant différents scénarios de niveau indemnitaire tenant compte de la diversité de statuts.

Mesure 05

Faire de la lutte contre la difficulté scolaire des élèves l'axe structurant de l'accompagnement et de la formation continue – particulièrement des nouveaux enseignants – en éducation prioritaire nationale en s'appuyant sur la recherche

La formation des équipes éducatives constituait un axe central de la refondation de l'éducation prioritaire de 2014, concrétisée notamment par le référentiel de l'éducation prioritaire et le déploiement de formateurs académiques dédiés aux réseaux d'éducation prioritaire, en accompagnement des projets de réseaux. Après les premières années de mise en œuvre, on peut constater une montée en compétences et en savoir-faire de ces équipes de formateurs académiques auprès des équipes enseignantes des réseaux d'éducation prioritaire renforcée. Toutefois, ces ressources dédiées sont loin de suffire pour réduire significativement le déterminisme scolaire constaté. On assiste même, selon certaines enquêtes chez les nouveaux enseignants, à une rapide démobilisation, malgré leur motivation initiale face aux difficultés rencontrées et à des objectifs nationaux très ambitieux mais insuffisamment progressifs et articulés aux réalités du terrain.

Les réformes actuellement engagées par le ministère en matière de préprofessionnalisation, de formation initiale des personnels enseignants et de formation continue constituent une opportunité majeure pour enclencher des mécanismes collectifs autour de l'objectif majeur de l'ambition scolaire en acte.

La mission préconise ici de permettre à chaque réseau Rep+ de se doter d'un programme de recherche-action centré sur l'accompagnement progressif des enseignants et sur leur outillage à la lutte contre la difficulté scolaire. Il s'agirait de faire de cette dimension une priorité parmi les diverses thématiques ayant pu être identifiées jusqu'alors dans les projets de réseaux, tout en préservant une définition au plus près des attentes des équipes et en systématisant l'apport de la recherche.

Ce programme pourrait prendre des formes diverses (dispositif contractuel académie-laboratoires des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé), avec développement de bourses Cifre, programmes de recherche développés par les Cardie et les DRDIE ainsi que dans le cadre des ateliers académiques, augmentation du nombre de projets « Lieux d'éducation associés » initiés par l'Institut français d'éducation, LEA, etc.) dont l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF) assurerait le suivi et la coordination, en lien avec le conseil scientifique de l'éducation nationale et le réseau national des Inspé. L'IH2EF pourrait, par ailleurs, développer un module de formation à la remédiation sociale et scolaire à l'attention des référents académiques, IEN, IA-IPR ou IA-IPR référents, chefs d'établissement et coordonnateurs des réseaux d'éducation prioritaire renforcée et éventuellement mettre en place une formation M@gistère dédiée, initialement prévue mais abandonnée lors de la refondation de 2014.

Compte tenu du caractère limité du nombre de chercheurs et de laboratoires experts en matière de remédiation sociale et scolaire, il pourrait être prévu de développer ces programmes de recherche-action pour l'ensemble des réseaux en deux vagues déployées sur quatre ans.

Pour financer la contribution des chercheurs et les heures de formation hors temps scolaire des équipes éducatives (en lien avec mesure 6 *infra*), il serait nécessaire d'identifier un budget dédié dans le plan national de formation ou de prévoir un fléchage dans les plans académiques de formation.

Mesure 06

Adosser la troisième tranche de revalorisation de la prime Rep+ à la participation au dispositif de formation à la difficulté sociale et scolaire hors temps scolaire

Dans le cadre du processus de revalorisation indemnitaire, le ministère envisage la possibilité d'un adossement d'une partie de cette indemnité afin de développer et de valoriser l'investissement collectif des équipes dans le cadre du projet inter-degrés de réseau.

Lors de ces travaux, la mission a examiné diverses pistes d'adossement tenant aux résultats obtenus par les équipes, qu'il s'agisse des progrès accomplis en matière d'acquis des élèves ou des conditions de scolarisation, par exemple en matière de climat scolaire ou de relations école-parents. Sous réserve des conclusions à venir de la mission relative à l'évaluation du système scolaire et compte tenu de la diversité de contextes propre à chaque réseau, la mission estime préférable de privilégier un adossement à l'investissement et à l'engagement des équipes. Considérant l'importance des besoins d'accompagnement des équipes, la dimension spécifique des enjeux de travail collectif inter-degrés et la nécessité de ne pas empiéter sur le temps directement consacré à des élèves et familles souvent en distance par rapport à l'institution et aux normes scolaires, la mission propose un adossement de la prime qui serait lié à l'élaboration d'un projet de formation continue alimenté par une démarche de recherche-action centrée sur la difficulté scolaire (voir mesure 5 *supra*) et la participation aux modules de formation induits hors temps scolaire, en complément des temps de concertation et de travail inter-degrés déjà prévus dans le temps de service en éducation prioritaire renforcée.

3.2.2. Créer une politique de priorisation académique pour répondre à la diversité des territoires

En complément de l'éducation prioritaire nationale (actuels réseaux Rep+), il est proposé de formaliser et de développer des politiques de priorisation académique pour accompagner la qualité de l'offre scolaire des écoles et établissements en fonction de la diversité des contextes sociaux et territoriaux. À partir d'un cadre national fixant les objectifs d'équité et de cohésion, les autorités académiques pourraient moduler les moyens et diversifier les formes d'appui dans une logique qui serait non plus binaire mais différenciée, progressive et actualisable au regard de la diversité territoriale et sociale.

Cette politique de priorisation académique concernerait les écoles et établissements rencontrant des difficultés particulières d'exercice (comme ceux propres à certains réseaux Rep actuels mais également les écoles et collèges en difficulté de l'espace rural), des réseaux en situation transitoire (exemple des réseaux concernés par une politique de mixité au collège) et les écoles et établissements en situation d'éloignement, caractéristiques des territoires de très faible densité. C'est dans ce cadre que pourraient être explorées les formes d'une négociation avec l'enseignement privé sous contrat d'association à des fins de renforcement de la mixité sociale et scolaire.

Enfin, c'est également à l'échelle académique que pourrait être engagée une adaptation de l'accompagnement des lycées confrontés à des difficultés spécifiques et ce, en lien avec la réforme des voies générale et technologique, de la transformation de la voie professionnelle et de Parcoursup (voir *infra* mesure 22).

Mesure 07

Définir des agendas académiques territoriaux fondés sur une nouvelle grille territoriale

À l'exception des conventions ruralité, il n'existe pas à l'heure actuelle de processus formalisé de planification territoriale stratégique de moyen terme visant à anticiper et à répondre à la diversité des enjeux territoriaux pour assurer la continuité et la qualité de prise en charge des élèves durant leur scolarité obligatoire, et jusqu'à l'entrée dans le supérieur ou la vie active.

En prenant appui sur la nouvelle grille territoriale d'analyse, sur l'indice d'éloignement élaborés par la Depp et sur les travaux existants dans les académies et les directions départementales, la mission préconise que soit élaboré sous l'autorité du recteur un « agenda territorial ».

Il comprendrait des éléments de diagnostic et de prospective sur les dimensions territoriales de l'offre scolaire et des parcours des élèves et identifierait les territoires scolaires appelant des mesures d'accompagnement ou d'évolution, qu'il s'agisse des écoles mais également du réseau des collèges, en lien avec l'offre scolaire des lycées et de l'enseignement supérieur. Il serait construit en concertation avec les représentants des maires et des intercommunalités à compétence scolaire, avec le conseil départemental et le conseil régional, au regard des projets et plans prévisionnels d'investissement mais également des politiques de sectorisation et de transports d'élèves relevant de la compétence des collectivités territoriales. Visant à traiter de l'ensemble des enjeux territoriaux et des solidarités entre espaces urbains et ruraux, il pourrait intégrer, le cas échéant, la (ou les) convention(s) ruralité en cours ou être le cadre de sa mise à jour. À l'appui de ces agendas, la constitution d'observatoires territoriaux qui existent dans certaines académies pourrait utilement être généralisée.

Mesure 08

Mettre en œuvre une priorisation académique diversifiée, effectivement adaptée aux besoins des écoles et des établissements

Prescrite nationalement, l'éducation prioritaire se caractérise par un ensemble de mesures dérogatoires liées et appliquées uniformément pour les écoles et établissements concernés. Compte tenu des limites structurelles propres aux zonages (effets de seuils, faible adaptation aux évolutions), nombre d'académies ont, par ailleurs, développé des politiques de modulation pour des écoles et établissements hors éducation prioritaire.

Hors réseaux Rep+ pour lesquels les mesures demeureraient prescrites nationalement, la mission préconise que les académies puissent recourir à l'ensemble des outils de priorisation afin de les appliquer en totalité ou partiellement selon les contextes : non seulement les dotations en postes ou en DHG ainsi que les bonifications en termes de mobilité intra-académique, comme c'est déjà possible actuellement, mais également les bonifications de carrière, les bonifications indemnitaires, le classement des établissements ainsi que les possibilités d'expérimentations organisationnelles. À partir d'un cadrage et d'objectifs qui demeureront nationaux (voir *infra*

mesure 12) et d'éléments de contexte territoriaux objectivés, les académies pourraient ainsi déployer tout ou partie de ces mesures selon les besoins et les projets des écoles et des établissements concernés.

Enfin, la mission estime que les bonifications indemnitaires devraient être prioritairement réservées à des postes connaissant des problèmes structurels de recrutement et d'affectation, notamment ceux éloignés des réseaux de transports et/ou induisant des services partagés (voir mesure 14 *infra*).

En ce qui concerne les mesures de dédoublement d'ores et déjà engagées, elles seraient maintenues en toute hypothèse pour les écoles concernées (en Rep+ et en Rep).

Mesure 09

Développer une politique d'association de l'enseignement privé sous contrat aux politiques de mixité et de cohésion territoriale

Compte tenu du poids de l'enseignement privé sous contrat d'association dans certains territoires et des enjeux de cohésion qui y sont liés, différentes propositions relatives à la contribution de l'enseignement privé sous contrat à la mixité sociale et scolaire ont été portées au débat public ces dernières années, à l'occasion de travaux parlementaires, de rapports d'inspection ou encore de rapports des instances de contrôle. Celles-ci concernent aussi bien l'application de la sectorisation que la modulation des aides ou encore la contractualisation avec incitation financière (voir *supra* p. 19). Plus récemment, certaines collectivités territoriales se sont engagées dans des politiques négociées de modulation financière du forfait d'externat, en cohérence avec les modalités de financement de l'enseignement public, en tenant compte de la composition sociale des établissements.

La mission préconise que, dans certaines configurations territoriales à enjeux, puisse être expérimentée une contractualisation tripartite associant l'enseignement privé sous contrat, les autorités académiques et la(les) collectivité(s) concernée(s) définissant des objectifs pluriannuels d'évolution en faveur de la mixité sociale et scolaire.

Mesure 10

Adapter le calibrage et la territorialisation des moyens académiques

La mise en place d'une politique académique de priorisation territoriale suppose d'intégrer la dimension territoriale dans la détermination de l'ensemble des moyens nationaux alloués aux académies et de faciliter la modulation territoriale sous pilotage académique.

Dans la situation actuelle, et en complément des critères démographiques et sociaux, la détermination académique des moyens d'enseignement (postes pour le premier degré, DHG pour le second degré) intègre une composante territoriale : un indicateur de ruralité pour le premier degré, la taille des établissements pour le second degré. En s'appuyant sur la nouvelle grille d'analyse territoriale et l'indice d'éloignement élaborés par la Depp, il s'agirait de faire évoluer le modèle d'allocation des moyens du second degré en cours de révision et d'engager une révision du modèle d'allocation des moyens du premier degré refondé en 2015. Ces nouveaux critères territoriaux seraient également utilisés à l'appui des formes de priorisation déterminées par les académies.

Mais, pour répondre pleinement au principe d'allocation différenciée des moyens prévu par l'article L.111-1 du Code de l'éducation, la mission estime qu'il serait également nécessaire d'introduire une modulation territoriale dans le calibrage des enveloppes indemnitaires, y compris celles relevant du classement des établissements.

Enfin, compte tenu d'évolutions sociales et démographiques contrastées, la mission s'interroge sur la pertinence d'un redéploiement des enveloppes entre académies, en considérant que les enjeux scolaires sont de nature relativement différente selon les académies et pourraient donc justifier une telle décision.

Mesure 11

Intégrer les priorités territoriales scolaires aux dispositifs et financements interministériels d'aménagement du territoire

En raison des lois de décentralisation, les politiques de fonctionnement et d'investissement sont mises en œuvre de façon distincte : d'une part, par l'État en charge du fonctionnement enseignant et administratif ; d'autre part, par les collectivités locales en charge du fonctionnement technique et de l'investissement patrimonial et matériel. Plus encore, alors que le système éducatif constitue le service public le plus maillé sur le territoire, les politiques éducatives et les politiques d'aménagement du territoire, qui toutes deux ressortent de compétences croisées entre État et collectivités, ne font pas nécessairement l'objet d'une coordination.

Or, les changements démographiques ou sociaux affectent parfois massivement certains territoires et bousculent l'organisation territoriale du système scolaire, tant dans son fonctionnement (ressources humaines, politiques patrimoniales) que dans ses effets sur la réussite des élèves (parcours, mobilité). Ceci concerne aussi bien la localisation des écoles que le réseau largement inchangé depuis longtemps des collèges ou encore l'accès aux voies et enseignements de spécialité du lycée.

La mission préconise que dans le cadre des agendas académiques territoriaux (mesure 7 *supra*), les politiques de priorisation académique (mesure 8 *supra*) soient pleinement intégrées dans les politiques interministérielles d'aménagement du territoire. Ainsi, à partir des priorités établies dans l'agenda académique, les contrats de ruralité et les pactes territoriaux, mais également des politiques nationales ciblées comme la politique « cœur de ville », devraient systématiquement comporter un volet scolaire, de même que les circulaires nationales et départementales d'emplois de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL).

Enfin, dans les territoires de très faible densité, on pourrait expérimenter, au sein de certains collèges par exemple, des politiques de mutualisation des services publics telles que celles qui sont développées dans le cadre des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP) et des maisons France service.

Mesure 12

Définir un cadre national territorial de suivi et d'évaluation

Comme il a été constaté précédemment (cf. *supra* 1.4.), le cadre national actuel méconnaît largement la diversité des territoires en ce qu'il privilégie des approches géographiques binaires (écarts à la moyenne nationale, comparaison éducation prioritaire/hors éducation prioritaire). En cela, on peut estimer que le cadre national ne répond pas pleinement à la dimension d'accompagnement progressif et proportionné au service de la réussite de tous les élèves que requiert l'article L.111-1 du Code de l'éducation pour « l'encadrement des élèves […] dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé ».

En la matière, la mission préconise un double changement, tant en termes d'analyse et de suivi ainsi qu'en termes de pilotage.

L'objectif consiste à disposer d'un ensemble national de données de référence. À partir de la nouvelle grille d'analyse territoriale élaborée par la Depp mais également des données désormais disponibles concernant la résidence des élèves (et non leur seul lieu de scolarisation), le ministère pourrait produire des « indicateurs territoriaux de réussite » par types de territoires selon leur degré d'urbanisation et de ruralité. Ils s'inscriraient en complément des indicateurs académiques et départementaux de la géographie de l'école.

Pour ce qui concerne les indicateurs territoriaux de moyens, il s'agirait de compléter les indicateurs actuels (moyennes académiques ou départementales de taille des écoles et des établissements, de taux d'encadrement ou encore d'âge et de durée d'exercice dans le poste des personnels) par des données de référence sur le fonctionnement territorial du service public d'éducation. D'autres éléments, tels que l'indice d'éloignement nouvellement conçu par la Depp ou des indicateurs à construire issus des travaux du Dataviz Challenge (exemple du « taux d'ancrage » des personnels au regard des mobilités quotidiennes des enseignants), pourraient être mobilisés.

Fort de ce cadre national de référence, les académies pourraient définir des objectifs visant à renforcer la continuité territoriale du système éducatif en fonction des écarts constatés de réussite et de moyens et des configurations territoriales existantes. Les agendas académiques territoriaux et les politiques de priorisation académique qui en découleraient s'inscriraient ainsi dans une stratégie objectivée, adaptée et progressive.

3.2.3. Faire évoluer la politique de recrutement et d'affectation pour les territoires concentrant des écoles et des établissements insuffisamment attractifs

Aucune des mesures propres à l'éducation prioritaire nationale ou à de nouvelles politiques académiques territorialisées ne peut être efficiente dans les académies, dans les écoles et dans les établissements structurellement « déficitaires » si l'on ne considère pas l'enjeu du recrutement et de l'affectation des personnels enseignants et administratifs. Ce constat est vérifié, qu'il s'agisse d'établissements de l'éducation prioritaire ou hors éducation prioritaire et qu'ils soient « urbains » ou « ruraux ».

Mesure 13

Identifier précisément les postes ou les écoles et établissements structurellement non attractifs

Si l'on prend en compte la part des non titulaires, des stagiaires et des néo-titulaires ainsi que le taux de mobilité inter-académique, on peut distinguer les académies attractives et celles dites « formatrices ». Pour autant, les postes non attractifs et, plus largement, les écoles ou établissements concentrant des postes non attractifs ne sont pas connus en termes de volume global par le ministère[28] et ne font pas systématiquement l'objet d'une analyse et d'un suivi par les académies.

Ainsi, les dimensions spécifiquement géographiques de l'attractivité des postes, indépendamment des difficultés particulières d'exercice propres par exemple à l'éducation prioritaire, ne sont pas précisément objectivées, qu'elles tiennent à la distance aux grands pôles urbains, aux problèmes d'accessibilité en transports ou encore à la faible densité territoriale d'établissements induisant des services partagés sur plusieurs établissements géographiquement éloignés.

Malgré l'absence de données consolidées, il a été fait état de façon réitérée devant la mission de l'importance de cette dimension proprement géographique concernant les postes et établissements de territoires ruraux isolés, mais également de la différenciation territoriale existant entre les écoles et établissements de l'éducation prioritaire selon qu'ils sont localisés à proximité ou à distance des réseaux de transports en commun par exemple.

La définition même d'un poste non attractif peut d'ailleurs renvoyer à plusieurs acceptions ou degrés, selon que l'on prend en compte le statut ou le profil des personnels concernés (occupation quasi constante par des personnels contractuels ou encore par des néo-titulaires affectés à titre obligatoire et, par extension, géographique au regard de leur vœu initial) ou que l'on considère la stabilité dans le poste (éventuelle démission en cas d'affectation, ancienneté systématiquement inférieure à deux ans, demande répétée de mutation des personnels) sans compter les affectations à titre provisoire et les cas de remplacement pour congé de longue durée. Enfin, cette définition doit fixer une périodicité d'analyse.

Après un travail d'harmonisation sur la définition de la non-attractivité, en exploitant par ailleurs l'indice d'éloignement élaboré par la Depp (cf. *supra* encadré 5 p. 15), la mission estime nécessaire d'objectiver et de territorialiser cette donnée à l'appui des mesures proposées *infra*, qu'il s'agisse des mesures relevant des ressources humaines et appelées à être développées dans le cadre de la gestion de ressources humaines de proximité engagée par le ministère (mesures 14 et 15 *infra*) ou des enjeux de concertation et de dialogue territorial au bénéfice de la qualité de l'offre scolaire (mesures 23 et 24 *infra*).

Mesure 14

Systématiser les politiques expérimentées par certaines académies pour améliorer les conditions d'affectation et de durée dans les postes

Particulièrement dans les territoires ruraux éloignés, mais non en éducation prioritaire compte tenu des mesures nationales statutairement prévues, certaines académies ont déployé des mesures spécifiques d'affectation et d'accompagnement des parcours enseignants. il s'agit notamment de mesures de majorations (bonification après trois années d'ancienneté

ou de deux points par an jusqu'à huit points pour le mouvement ; vacations majorées pour les contractuels), d'organisation des services (octroi d'heures ou de postes supplémentaires pour limiter les postes partagés sur plusieurs établissements ; création de postes à valence double), de suivi spécifique des stagiaires et néo-titulaires. il peut s'agir aussi de prestations particulières négociées avec les collectivités (proposition de logements sociaux, hébergement de contractuels en établissement) et de la création de postes à profil et de postes à exigences particulières. Existent également des politiques visant à dégager des moyens spécifiques en termes de conditions d'exercice (décharges sur projets pédagogiques, soutien à la structuration de réseaux d'enseignants, formations dédiées).

La mission estime que le ministère pourrait encourager et valoriser ces politiques territorialement ciblées, en lien avec la mesure proposée ci-après (mesure 15).

Mesure 15

Redéployer progressivement les moyens indemnitaires pour financer une prime d'installation pour les postes non attractifs à occuper sur une durée minimale

Les mesures de rémunération propres à l'éducation prioritaire ont été conçues initialement pour renforcer l'attractivité des postes et indemniser les conditions spécifiques d'exercice. Toutefois, comme évoqué précédemment, la typologie des postes non attractifs, et particulièrement ceux relevant d'une dimension proprement géographique, ne recoupe que partiellement celle de l'éducation prioritaire. Elle concerne aussi bien des écoles et établissements des espaces « urbains » que « ruraux ».

Or, pour ces postes géographiquement non attractifs, les mobilités induites, le cas échéant l'installation, entrainent le plus souvent des coûts supplémentaires pour les personnels concernés, tout particulièrement les néo-titulaires affectés à titre obligatoire le plus souvent par extension au vu de leur vœu initial. La situation est d'autant plus difficile qu'une grande partie de ces néo-titulaires, surtout dans le premier degré, sont des « deuxièmes carrières » c'est-à-dire intègrant l'éducation nationale après une reconversion professionnelle. Paradoxalement, conformément aux possibilités ouvertes par le décret n° 2016-1171 du 29 août 2016, les académies ont la possibilité de déterminer et donc de moduler « l'espace indiciaire » pour la rémunération des personnels contractuels du second degré au regard des besoins à couvrir mais ne peuvent valoriser l'engagement des personnels titulaires.

C'est pourquoi, hors politique indemnitaire de la Rep+ normée nationalement, la mission préconise que les académies puissent concentrer leurs marges indemnitaires au bénéfice des postes recensés comme non attractifs géographiquement. Dans ce cadre, il s'agirait de substituer (avec clause de sauvegarde) à l'actuel dispositif indemnitaire de la Rep, un dispositif finançant, par exemple, une prime d'installation pour l'affectation à titre définitif sur ces postes non attractifs. Cela impliquerait que puisse être contractualisée une durée minimale, à préciser, de services effectifs et continus ouvrant droit à la prime d'installation et, le cas échéant, aux diverses mesures de bonification et de valorisation évoquées *supra* (mesure 14) et en complément des politiques d'accompagnement social à développer.

Mesure 16

Mettre pleinement en œuvre le nouveau cadre de gestion des agents contractuels

Comme cela a déjà été évoqué, le ministère a adopté depuis août 2016 un nouveau cadre pour les agents contractuels[29] qui vise à améliorer les conditions d'emploi, simplifier les règles de rémunération, aligner en partie les obligations de service sur celles des titulaires et instaurer un dispositif de formation et d'évaluation. Compte tenu des besoins, le poids des contractuels a, en effet, très fortement augmenté dans le second degré et constitue désormais aussi, quoique dans une moindre mesure, une réalité non négligeable dans le premier degré. Comme la part des néo-titulaires, le poids des contractuels constitue un élément significatif de la différenciation territoriale à l'œuvre.

Le nouveau cadre permet de proposer aux personnels contractuels acceptant des postes non attractifs ou isolés une procédure de « cédéisation », avant même la période des six ans d'ancienneté, et une stabilisation dans l'académie voire sur poste (en ayant la possibilité de ne pas ouvrir au mouvement les postes concernés). En outre-mer, précisément à Mayotte et en Guyane, les pistes travaillées par le ministère vont plus loin, compte tenu des enjeux de constitution d'un vivier enseignant, avec l'ouverture de concours professionnels destinés aux agents contractuels.

La mission a pu constater que ces dispositions ne sont pas toujours développées par les académies et, surtout, supposent de leur garantir les moyens budgétaires de ces ajustements, voire de veiller à leur juste ventilation territoriale en fonction des contraintes géographiques.

Mesure 17

Déployer une politique de valorisation et de professionnalisation au moyen de nouvelles certifications (milieu allophone, classe multi-âges)

Les enjeux de continuité du service public d'éducation, et parmi ceux-ci la couverture territoriale, sont le plus souvent perçus comme une contrainte. Or, à la condition de mener une politique volontariste d'accompagnement et de valorisation des compétences développées par les enseignants, certains contextes territoriaux peuvent devenir une ressource en termes de diversité des savoir-faire susceptibles de bénéficier à l'ensemble du système éducatif et plus largement du service public.

La mission préconise de développer et de valoriser particulièrement certaines compétences sous forme de certifications de premier degré, intégrées aux fonctions particulières[30] et ouvrant droit à un régime indemnitaire spécifique. Il s'agirait, d'une part, d'une certification « enseignement en environnement allophone » destinée par la médiation scolaire, linguistique et culturelle à accompagner les élèves, notamment mais non exclusivement, issus des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UP2A)[31], à valoriser le multilinguisme et à renforcer l'ouverture aux parents concernés. Ces contextes allophones existent particulièrement dans les écoles de l'éducation prioritaire mais pas exclusivement.

Il s'agirait, d'autre part, d'une certification « enseignement en classe multi-âges » (ou en classe multi-cours) dans la mesure où l'enseignement en classe unique avec un grand nombre de niveaux nécessite un apprentissage particulier des compétences pédagogiques et didactiques requises. Historiquement, le nombre de ces classes uniques a fortement diminué ces dernières

années, y compris en raison de la difficulté à garantir une qualité d'offre scolaire faute de personnels formés, les jeunes néo-titulaires étant souvent affectés dans ces postes jugés non attractifs. Or, en développant une politique volontariste de formation et d'affectation, notamment appuyée sur cette certification, on développerait des compétences particulièrement utiles en territoire rural isolé mais susceptibles d'être également mises en œuvre dans d'autres contextes territoriaux.

Ces certifications pourraient être expérimentées dans certaines académies afin d'évaluer également leur incidence financière. Elles gagneraient à prendre la forme de diplômes universitaires.

3.2.4. Renforcer les politiques sociales et éducatives pour tous les élèves au regard des enjeux sociaux et territoriaux

La politique d'éducation prioritaire s'est déployée d'après des critères sociaux mais, selon la mission, elle est parfois mise en œuvre indépendamment des politiques d'aides sociales. La mission en veut pour preuve l'inégal recours aux bourses ou au fonds sociaux dans les établissements de l'éducation prioritaire. Par ailleurs, elle ne peut constituer le seul point d'appui aux politiques d'accompagnement des élèves les plus modestes dans la mesure où ceux-ci sont scolarisés pour 70 % d'entre eux hors éducation prioritaire. En outre, pour certaines aides ou enjeux d'accompagnement, les enjeux sociaux revêtent également une dimension territoriale, souvent à la rencontre de politiques croisées entre État et collectivités locales.

Enfin, pour la mission, il convient également de faire évoluer significativement les politiques d'accompagnement des parcours des élèves (Cordées de la réussite, Parcours d'excellence), en lien avec la réforme des voies générale et technologique au lycée, la transformation de la voie professionnelle et la mise en place de Parcoursup.

Mesure 18 **Déployer des politiques académiques volontaristes pour harmoniser le taux de recours aux bourses et l'usage des fonds sociaux**

L'harmonisation et la revalorisation des bourses sur critères sociaux en collège et lycée ainsi que le cadrage des fonds sociaux menés au niveau national en 2016 et 2017 constituent un acquis important de lutte contre les inégalités sociales et territoriales. Toutefois, à l'exception de certaines académies ayant engagé des plans volontaristes dans le cadre des politiques de lutte contre la grande pauvreté, le déploiement territorial de cette politique nationale reste à systématiser.

La mission préconise ici quatre initiatives : (I) que soit mis en place dans chaque académie un plan de lutte contre le non-recours aux bourses scolaires, en diffusant largement les outils de repérage disponibles notamment la comparaison à différentes échelles de l'IPS et des taux de boursiers ; (II) que soit renforcée la formation des personnels des établissements à l'accompagnement des familles les plus fragiles et au suivi des incidences de la dématérialisation des dossiers ; (III) que la politique sociale académique constitue un volet du dialogue de gestion annuel académique et (IV) que l'usage des fonds sociaux fasse l'objet d'un bilan académique au regard des politiques sociales déployées par les collectivités locales.

Mesure 19

Revaloriser les bourses d'internat pour favoriser la mobilité et les parcours des élèves quel que soit leur lieu de résidence

Au regard des inégalités territoriales en matière de parcours et de réussite scolaire, la prime d'internat sur critères sociaux constitue un levier important. Réservée aux boursiers, elle consiste actuellement en un montant forfaitaire annuel de 258 euros. Elle concernait en 2017 un quart des élèves internes, soit quelque 5 200 collégiens et 45 800 lycéens scolarisés dans des établissements publics et privés (sur un total de plus de 207 000 internes). Le montant de la prime est à rapporter à un tarif moyen annuel national d'internat, vraisemblablement estimé *a minima* à 1 400 euros.

En lien avec les travaux relatifs au Plan internat, la mission préconise de moduler à la hausse la prime d'internat, selon l'échelon de la bourse, afin de neutraliser complétement pour les élèves les plus modestes (bourse lycée échelon 6) le coût d'une scolarité en internat. De l'ordre de 3 millions d'euros, une telle mesure favoriserait particulièrement les boursiers internes en lycées professionnels dont les parcours sont particulièrement dépendants des contraintes territoriales d'offre scolaire.

Toutefois, pour parvenir à une pleine équité territoriale, il serait particulièrement opportun que cet objectif de revalorisation et de modulation s'inscrive dans une négociation concertée avec les conseils départementaux et les conseils régionaux, respectivement en charge de la tarification de l'hébergement en collège et en lycée, afin d'intégrer les politiques d'harmonisation tarifaires, voire de tarification sociale, engagées par certaines collectivités.

Une enquête conjointe, le cas échéant dans le cadre du vademecum État-associations nationales de collectivités, proposée par ailleurs par la mission (cf. *infra* mesure 23), pourrait constituer une première étape dans une démarche de cohérence mais également de prise en compte de réalités territoriales distinctes au service de la réussite de tous les élèves quel que soit leur territoire de résidence.

Mesure 20

Mieux prendre en compte les incidences des transports des élèves sur leur réussite et leur parcours

Les transports d'élèves (qu'il s'agisse de transports scolaires ou de transports, sur lignes régulières) constituent une dimension majeure des conditions d'accès au service public d'éducation. Ils sont susceptibles, au vu des diverses réalités territoriales et de pratiques de mobilité socialement différenciées, de constituer un frein ou un levier pour la réussite des parcours.

Relevant de la compétence des collectivités territoriales, cette politique publique n'est pas suivie par le ministère et, plus largement, ne fait pas l'objet d'études nationales consolidées, que ce soit en termes de temps de transports, de tarifs ou encore d'impacts sur les apprentissages. Elle ne constitue pas non plus un critère systématiquement intégré dans les procédures de carte scolaire et de carte des formations.

Dans un contexte en évolution (cf. *supra* 1.2.), la mission préconise d'engager conjointement avec les collectivités en charge, le cas échéant dans le cadre du vademecum État-associations nationales de collectivités proposé par ailleurs (cf. *infra* mesure 23), un bilan national sur les transports d'élèves afin de disposer de données de référence nécessaires au pilotage académique et local en matière de carte scolaire et d'offre de formation.

Mesure 21 Refondre les dispositifs Cordées de la réussite et Parcours d'excellence

L'accompagnement des élèves de milieu modeste et, parfois, d'élèves scolarisés dans les territoires ruraux dits isolés, dans un double objectif de préparation à l'enseignement supérieur et de réussite, est organisé aujourd'hui autour de deux dispositifs : les Cordées de la réussite et les Parcours d'Excellence. Ceux-ci sont peu ou pas évalués. On en connait mal l'impact tant sur les élèves que sur les établissements.

La mission préconise de garder une seule « marque » dans un but de clarification, à savoir les Cordées de la réussite, qui bénéficient de l'antériorité historique, et de les orienter fortement dans le sens des Parcours d'excellence, c'est-à-dire vers des dispositifs d'accompagnement des élèves dans la durée, à partir de la fin du collège jusque, au moins, à l'entrée dans l'enseignement supérieur. Cette politique doit être coordonnée avec le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et reposer sur des objectifs plus volontaristes, à la fois en termes de nombre d'élèves pris en charge et de nombre d'établissements scolaires et d'enseignement supérieur impliqués. Il convient aussi d'organiser le dispositif via un comité national de suivi adossé à des comités académiques, cet ensemble regroupant le monde associatif engagé dans ces actions.

Mesure 22 Mettre en œuvre une nouvelle politique d'accompagnement dans les lycées accueillant les élèves de l'éducation prioritaire renforcée

La politique d'éducation prioritaire déployée dans un certain nombre de lycées doit prendre en compte des situations locales difficiles, le public originaire de l'éducation prioritaire et la situation particulière des lycées professionnels.

La mission propose de l'organiser au niveau académique à partir d'un cadre de référence national. Des moyens pourraient être affectés aux lycées qui accueillent un pourcentage significatif d'élèves en provenance de collèges de Rep+ pour mettre en place des Cordées de réussite dédiées à la gestion de la transition collège-lycée. Celles-ci devraient aussi être proposées à des élèves boursiers issus de collèges hors Rep+. Par ailleurs, les lycées professionnels, en particulier ceux qui présentent un IPS faible, devraient bénéficier d'une dotation spécifique destinée à gérer tous les enjeux périscolaires dont on sait l'importance dans ces établissements. Les personnels enseignants et non enseignants, engagés dans la prise en charge de ces actions, pourraient bénéficier de primes spécifiques et d'une prise en compte dans leur promotion. Cette évolution générale supposerait une réaffectation partielle de moyens entre académies par rapport à la situation actuellement constatée.

3.2.5. Développer de nouvelles formes de co-construction État-collectivités en matière de politiques éducatives

Les politiques territoriales éducatives constituent un domaine qui justifie à double titre une coopération voire une co-construction entre État et collectivités territoriales : leur bonne mise en œuvre relève de compétences complémentaires et croisées ; l'organisation du système éducatif est aussi un enjeu d'aménagement du territoire aux effets scolaires peut-être moins prégnants que le déterminisme social mais néanmoins réels. Ainsi, le mouvement de déconcentration renforcée que propose la mission en matière de priorisation territoriale (cf. *supra* mesures 7 à 12) gagnerait à être accompagné d'un volontarisme accru en matière de concertation avec les collectivités locales au niveau national comme à l'échelle académique.

Mesure 23 **Élaborer un vademecum conjoint État-associations nationales de collectivités *École, collège et lycée du XXIe siècle* pour renforcer la cohérence des politiques éducatives territoriales**

Qu'il s'agisse du patrimoine scolaire, des services éducatifs ou encore des conditions territoriales d'accès au service public d'éducation, la qualité du système éducatif dépend des compétences conjuguées de l'État et des collectivités territoriales. Dans un contexte marqué par de fortes évolutions des formes scolaires liées aux nouvelles situations d'apprentissage (évolutions du groupe classe, individualisation, pédagogie par projets), par le déploiement numérique, par de nouvelles contraintes et enjeux patrimoniaux (accessibilité, sobriété, sécurité) ou encore par l'organisation des territoires éducatifs, il apparaît particulièrement opportun qu'État et collectivités puissent partager aussi bien leurs attendus respectifs que des données de référence ou bien encore des sources d'inspiration et d'innovation.

Historiquement conçus comme stables et uniformes, désormais le patrimoine, les services et les territoires scolaires et éducatifs exigent une adaptabilité et donc une culture commune de l'ensemble des acteurs beaucoup plus concertée.

La mission préconise ici qu'un vademecum soit élaboré conjointement entre le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, auquel pourrait s'associer le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et les associations nationales de collectivités, en associant les organisations représentatives des personnels, des élèves et des parents d'élèves.

De nature non prescriptive, il pourrait traiter du patrimoine, des services et des organisations territoriales propres aux politiques scolaires et éducatives. le vademecum constituerait une sorte de plate-forme de référence, renvoyant le cas échéant à d'autres ressources ou référentiels. Il rassemblerait ainsi un ensemble de références à la disposition des acteurs locaux, particulièrement pour les enjeux ou domaines en forte évolution.

Lors de ses travaux, la mission a pu tester la faisabilité et la pertinence d'une telle approche en partant des compétences et savoir-faire existant au secrétariat général du ministère, à la direction du numérique éducatif (DNE), à la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) et au sein des inspections générales. Elle a aussi constaté l'intérêt, et parfois l'explicite attente, des associations de collectivités territoriales consultées, en l'espèce l'association des maires de France (AMF), l'association des maires ruraux de France (AMRF), France urbaine en lien avec l'association des communauté de France (ADCF), l'association Villes de France, l'association Ville et banlieue, le réseau français des villes éducatrices, l'Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et des collectivités territoriales (Andev), l'association des départements de France (ADF), l'association Régions de France.

À titre d'illustration, le vademecum pourrait être construit comme synthétisé dans l'encadré ci-après.

ENCADRÉ 9

PROJET DE VADEMECUM ÉTAT-COLLECTIVITÉS, UNE ILLUSTRATION DES THÈMES ENVISAGEABLES

- Compétences respectives et objectifs communs État-associations nationales de collectivités pour *École, collège et lycée du XXIe siècle*
- Patrimoines et services éducatifs : quels attendus partagés ?
  - des patrimoines en transformation au service de la réussite de tous : bien-être des élèves et des personnels ; enjeux patrimoniaux de l'inclusion scolaire ; déploiement des pédagogies actives ; adaptabilité des espaces et des équipements ; sobriété, efficacité énergétique et objectifs environnementaux ; ouverture sur l'environnement et sécurité des écoles et des établissements ;
  - infrastructures et services numériques : les différents types d'usages ; les infrastructures et la sécurité ; socle minimal en matière d'infrastructures et matériels numériques par type d'établissements ;
  - politiques périscolaires ;
  - politiques sociales en direction des élèves et des personnels.
- Territoires éducatifs : formes d'organisation adaptées aux exigences de qualité des services et à la diversité des territoires
  - un service public d'éducation organisé administrativement à l'échelle communale et départementale pour un service de proximité : cadre fondamental du service public d'éducation ; possibles dispositions intercommunales et interdépartementales ; cadre régional ;
  - une organisation territoriale diverse pour assurer la continuité du parcours des élèves ;
  - les transports des élèves ;
  - les configurations territoriales particulières.
- Modalités de suivi et de mise à jour du vademecum.

Si cette mesure devait être retenue et recueillait l'approbation des associations nationales de collectivités, la mission estime opportun que le ministère prévoit une structure projet permanente, associant la sous-direction des politiques territoriales (en construction) de la Dgesco, la cellule bâti scolaire (en création) et la mission de la modernisation et des politiques locales du secrétariat général, le service en charge du comité des partenaires de la DNE.

Cette structure projet pourrait utilement s'appuyer sur les compétences et ressources de l'inspection générale dans le cadre de missions dédiées ou, le cas échéant, d'un groupe d'études et de prospective (GEP).

Mesure 24 Faire évoluer les critères de concertation relatifs à la « carte scolaire »

Le processus de « carte scolaire » doit être entendu comme les décisions d'ouverture et de fermeture de poste, souvent traduites en ouverture et fermeture de classe, voire en fermeture d'école quand un poste est supprimé dans une école à classe unique. Il constitue actuellement la source de tensions territoriales de plus en plus vécues comme un « psychodrame » annuel récurrent, particulièrement dans certains territoires ruraux.

Ces tensions ne sont pas nouvelles (voir *supra* 1.2. et bibliographie) et ont conduit à des moratoires sur les fermetures d'écoles (1993, 2005), de garantie de maintien de postes (principe des conventions ruralité) ou, très récemment, de décision de fermetures d'écoles conditionnées à un accord de la collectivité territoriale.

Or, si le processus de carte scolaire est normé en termes de calendrier de gestion et d'instances devant être saisies du processus[32] et qu'il est, par ailleurs, tributaire du schéma d'emplois académique annuel, la mission constate son indétermination pour ce qui concerne les objectifs et les critères justifiant des adaptations territoriales jugées nécessaires, en dehors des projections démographiques et des ratios de nombre d'élèves par classe ou d'enseignants devant élèves.

Ce processus n'est pas nécessairement établi sur la base d'un diagnostic partagé entre l'État et les collectivités. Enfin, il n'est pas systématiquement articulé à la territorialisation de l'offre scolaire du second degré, et particulièrement à l'offre et la sectorisation des collèges.

Globalement, il en résulte de très fortes disparités dans le maillage territorial des écoles publiques, y compris entre départements aux densités similaires.

Partant de ces constats, la mission préconise d'intégrer aux agendas académiques de priorisation territoriale un volet relatif aux objectifs et critères d'adaptation du maillage des écoles et des collèges afin d'adapter le réseau des écoles et des établissements. Cela concerne notamment le monde rural mais aussi le réseau des petites et moyennes villes, et permettrait de développer des formes originales d'organisation à l'appui de la qualité de l'offre scolaire ; d'ajuster aussi les moyens des écoles et établissements à la difficulté sociale et territoriale et d'assurer enfin la qualité de l'offre enseignante devant élèves.

En s'inspirant de la pratique existante déjà dans certains départements, il s'agirait de définir quelles sont les données permettant d'objectiver les configurations territoriales propres à chaque département.

Selon la mission, il s'agirait de mieux prendre en compte aussi bien le profil des élèves (démographie, composition sociale, parcours, besoins particuliers), que les conditions de fonctionnement des écoles et des établissements dans toutes leurs dimensions (ressources humaines, bâtiments, services périscolaires) et les enjeux d'accessibilité (temps de transports, indice d'éloignement). Partant de ces données, il serait possible de déterminer les attentes en termes d'amélioration du service et les formes d'organisation les mieux adaptées et donc diverses (maintien de petites structures et/ou réorganisation en classes multiniveaux, rénovations et regroupements, mutualisation ou mise en réseau sous forme d'expérimentation école du socle).

Mesure 25

Accompagner et tirer pleinement parti de l'expérimentation des Cités éducatives

Lancée au printemps dernier, dans le cadre de la feuille de route gouvernementale pour les quartiers prioritaires animée par le ministère de la Cohésion des territoires, l'expérimentation des Cités éducatives vise à intensifier les prises en charges éducatives des enfants à partir de trois ans et des jeunes jusqu'à vingt-cinq ans, avant, pendant, autour et après le cadre scolaire, en prenant appui sur certains réseaux d'éducation prioritaire renforcée et collectivités volontaire.

À l'occasion de cette expérimentation et suite aux auditions des associations nationales de collectivités, la mission estime particulièrement important que la formation des personnels de direction et des personnels vie scolaire soit renforcée sur le volet de la connaissance et du partenariat avec les collectivités territoriales.

Annexe 1
Lettre de mission

Ministère de l'Éducation nationale

Le ministre

Paris, le - 1 OCT. 2018

Madame l'Inspectrice générale,
Monsieur le Professeur,

Les territoires de notre pays sont confrontés à des enjeux et des problématiques d'une grande diversité.

Renforcer et affiner la prise en compte des caractéristiques singulières de certains territoires de la République, qu'il s'agisse des zones urbaines relevant de la politique de la Ville, de l'éducation prioritaire, ou des zones rurales dans leur diversité, constitue un enjeu majeur pour une conduite efficace des politiques éducatives.

La connaissance et la valorisation des territoires ruraux, de l'action du ministère en leur faveur et des résultats des élèves qui y sont scolarisés sont très perfectibles. De fait, les services déconcentrés du ministère déploient des actions ciblées sur ces territoires qui gagneraient à être coordonnées, structurées et animées au niveau national.

En matière d'éducation prioritaire, les politiques successives se sont traduites par un « zonage territorial » fondé sur l'allocation de moyens supplémentaires et sur des dispositifs incitatifs à destination des personnels (régimes indemnitaires, avancements, mobilité). Au lycée tout particulièrement, plusieurs dispositifs se sont succédés, parfois superposés, au détriment de la lisibilité et même de l'équité du système.

Si les actions mises en œuvre ont, à certains égards, permis de remporter des succès, elles n'ont cependant pas permis de résoudre les difficultés structurelles qui touchent certaines parties du territoire métropolitain, ni de réduire substantiellement les inégalités de résultats scolaires des élèves et de choix d'orientation.

.../...

Madame Ariane AZÉMA
Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche
Carré Suffren
31/33 rue de la Fédération
75015 Paris

Monsieur Pierre MATHIOT
Professeur des universités
Sciences Po Lille
9 rue Angellier
59000 Lille

110 rue de Grenelle - 75357 Paris SP 07 - Téléphone : 01 55 55 10 10

Notre école ne peut accepter la persistance de telles inégalités. Tous les enfants de la République doivent avoir les mêmes chances de réussite. Cette exigence est valable tant en zone urbaine qu'en zone rurale. Il convient donc de prendre appui sur les évaluations les plus récentes des dispositifs existants conduites par les inspections générales, le CGET, la Cour des comptes, la mission Duran, afin de dégager une vision globale de ce que doit être la politique territoriale de l'éducation nationale au service de la réussite de tous les élèves.

Les importantes évolutions territoriales à l'œuvre dans la période contemporaine imposent de soutenir des dynamiques de cohésion. Deux opportunités fortes s'ouvrent au ministère pour aborder ces enjeux : la réorganisation de ses services déconcentrés à l'horizon 2020 et la possibilité d'impulser une nouvelle dynamique pour l'organisation du réseau d'écoles et de collèges au service de l'école du socle.

Au regard de ces éléments, il apparaît nécessaire de renforcer la coordination entre les différents acteurs internes au ministère intervenant sur ce champ, de partager à la fois un diagnostic et un cadre d'action territoriaux, y compris dans leur dimension interministérielle, et d'améliorer la concertation avec les acteurs des territoires dans leur diversité.

C'est dans cette optique, et considérant la très forte transversalité des questions posées, qu'il a été décidé de vous confier une mission d'appui, auprès de la Secrétaire générale du ministère, et du directeur général de l'enseignement scolaire.

Le périmètre des propositions attendues porte à la fois sur la territorialisation des politiques éducatives dans leur ensemble et sur les politiques dédiées aux secteurs de l'éducation prioritaire, particulièrement les quartiers relevant de la politique de la Ville, et au monde rural, en tenant compte de sa diversité : rural isolé, y compris le rural de montagne, rural en crise économique, notamment les secteurs industriels et « post-industriels » (Aisne, Somme,...), ex-bassins miniers (Carmaux, Decazeville...).

Je souhaite que vous appuyiez la secrétaire générale et le directeur général de l'enseignement scolaire dans la définition et la formalisation de propositions permettant de mieux identifier les espaces en risques éducatifs, d'améliorer le pilotage du système éducatif dans ces différents territoires et de redéfinir un cadre d'action sur lequel les différentes entités du ministère pourront s'appuyer dans la conduite des politiques éducatives, tant au niveau déconcentré – académique, départemental et infra-départemental – qu'en administration centrale. Ces propositions devront porter sur :

- une grille de lecture territoriale adaptée aux problématiques de l'éducation ;
- les modalités de pilotage et d'évaluation ;
- l'allocation et la gestion des ressources tant humaines que budgétaires
- les politiques d'accompagnement des élèves dans leur parcours et leur réussite.

En matière de grille territoriale, il conviendra notamment :

- de proposer des typologies de territoires reflétant leur diversité et leurs difficultés objectives ;
- de définir les indicateurs permettant d'en assurer le suivi en termes de politiques éducatives ;
- d'examiner les modalités de centralisation des informations sur les différents territoires de sorte qu'elles soient disponibles sur des mailles territoriales et aux moments opportuns sans peser trop lourdement sur les acteurs locaux du ministère.

.../...

En matière de pilotage du système éducatif dans ces territoires, il conviendra notamment :

- de proposer des outils d'intervention adaptés à la diversité territoriale, cohérents avec les nouveaux périmètres et cadres décentralisés et compatibles avec les contraintes de gestion du ministère ;
- de proposer des modalités d'identification et de remontée des points d'alerte ou d'attention ;
- de définir des actions de concertation et d'information avec les acteurs locaux, en s'appuyant/en appréciant les outils existants de gouvernance (conventions ruralité, processus existants en matière d'éducation prioritaire).

Concernant le pilotage des ressources en emplois, personnels et crédits, les propositions attendues porteront notamment sur :

- la critérisation de ces territoires, permettant de tenir compte des spécificités des différentes réalités qu'ils recouvrent ;
- les modalités d'évaluation des moyens consacrés à tous les territoires ;
- les modalités d'évaluation de la performance du système scolaire, en lien avec la réflexion engagée sur l'évaluation des établissements et les actions conduites en matière d'évaluation des élèves ;
- le renforcement de l'attractivité de ces territoires pour les personnels. Sur la base d'une analyse de la situation des ressources humaines de ces différents types de territoires, vos propositions porteront notamment sur les actions permettant de développer une GRH de proximité, sur les mesures relevant de l'action sociale (politique de logement, revitalisation des centres-bourgs), sur le renforcement du travail en réseau, tant en zone urbaine politique de la Ville qu'en zone rurale, afin de rompre le sentiment d'isolement ressenti par certains professeurs.

En termes d'offre scolaire et d'accompagnement des élèves, je souhaite que vos propositions portent sur :

- les politiques menées dans les établissements de ces territoires ;
- les politiques visant à prendre en compte et accompagner dans la durée le « parcours territorial » des élèves, et ce jusqu'à leur accès à l'enseignement supérieur ;
- les modalités de partage et de diffusion des projets et des pratiques innovantes développés dans ces territoires. Ces projets et pratiques doivent être en lien avec certains axes forts de nos politiques éducatives : handicap, éducation artistique et culturelle, numérique, sport, éducation à l'environnement, promotion de la santé. Ils peuvent être aussi à l'initiative de collectivités territoriales et d'associations (cantines scolaires, transition écologique, égalité femmes/hommes,…).

Vous veillerez enfin à identifier les opportunités qu'offrent dans ce cadre les innovations portées par le ministère : Trousse à projets, PIX, mobilisation des ressources du Lab 110bis.

La dimension interministérielle des politiques éducatives est de plus en plus prégnante, et la plupart des autres ministères sont confrontés aux mêmes problématiques territoriales que le nôtre. Aussi, vous prendrez l'attache du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et le cas échéant d'autres ministères, pour identifier les solutions réplicables et les mutualisations à développer. Vous veillerez également à recueillir les propositions des associations nationales représentatives des collectivités territoriales.

…/…

S'il y a un réel enjeu de coordination et de synthèse, il convient bien évidemment que chaque direction continue d'être clairement responsable de ce qui la concerne. En conséquence, vous voudrez bien privilégier une animation de votre mission en mode projet, en vous appuyant sur un comité de pilotage associant les différentes entités parties prenantes en administration centrale (DGESCO, DGRH, DEPP, DNE) et en services déconcentrés (académique, départemental, local) ainsi que les inspections générales.

A l'issue de ce travail associant l'ensemble des directions et acteurs concernés,
je souhaiterais pouvoir disposer de vos propositions et recommandations pour la fin du premier trimestre 2019.

Veuillez croire, Madame l'Inspectrice générale, Monsieur le Professeur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Michel BLANQUER

Annexe 2
Composition du comité de pilotage et des groupes de travail

COMPOSITION DU COMITÉ DE PILOTAGE EN DATE DU 1ER OCTOBRE 2018

Jean-Yves BESSOL, IA-Dasen Nord

Florence BIOT, directrice de projet, DNE

Rémi CHAINTRON, chargé de mission, DNE

Jean-François CHANET, recteur de Besançon

Bruno CHIOCCHIA, sous-directeur, Dgesco

Simone CHRISTIN, IGAENR

Laurent CRUSSON, conseiller, secrétariat général

Édouard GEFFRAY, directeur, DGRH

Alexandre GROSSE, chef de service, Dgesco

Jean-Marc HUART, directeur, Dgesco

Christine JEANNIN, cheffe de bureau, DGRH

Marie-Anne LÉVÈQUE, secrétaire générale

Philippe MAHEU, Hautes-Alpes, IA-Dasen

Marie-Blanche MAUHOURAT, IGEN

Jean-Marc MERRIAUX, directeur, DNE

Raphaëlle MOREAU, secrétariat général

Fabienne ROSENWALD, directrice, Depp

Sylvie THIRARD, secrétaire générale, académie de Créteil

Stéphanie VÉLOSO, cheffe de bureau, Dgesco

Philippe WUILLAMIER, chef de service, Depp

Ariane AZEMA, IGAENR

Pierre MATHIOT, professeur des universités, Science Po Lille

COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL

GT1 Vademecum *École, collège et lycée du XXIe siècle* partagé État/associations nationales de collectivités territoriales : Pierre Moya (SG), Laurent Crusson (SG), Florence Biot (DNE), Remi Chaintron (DNE) pilotes, Christophe Caron (DNE), Dorothée Danielewski (DNE), Patrice Lemoine (Dgesco), Philippe Maheu (académie Aix-Marseille), Raphaëlle Moreau (SG), Jean Narvaez (IGAENR), Lucie Roy (Dgesco), Stéphanie Véloso (Dgesco), Caroline Veltcheff (Canopé), Ariane Azéma (mission)

GT 2 Nouvelle critérisation des politiques territoriales : Fabienne Rosenwald (Depp) et Alexandre Grosse (Dgesco) pilotes, Laurent Carteau (DGRH), Bruno Chiocchia (Dgesco), Cacile Duquet Metayer (Depp), Hélène Insel (rectrice de l'académie de Reims), Valérie Labsy (SG), Olivier Monso (Depp), Raphaëlle Moreau (SG), Alain Plaud (IGAENR), Gwenaëlle Thomas (académie d'Aix-Marseille), Mustapha Touahir (Depp), Philippe Thurat (Dgesco), Stéphanie Véloso (Dgesco), Benoît Verschaeve (académie de Clermont-Ferrand), Mireille Vincent (académie Grenoble), Philippe Wuillamier (Depp), Ariane Azéma (mission)

GT 3 Outils de pilotage national et académique des politiques territoriales (non tenu)

GT 4 Dataviz Challenge : Somalina Pa (Lab 110 bis) et Fabienne Rosenwald (Depp) pilotes, Pascal André (Depp), Catherine Brax (DNE), Nathalie Caron (Depp), Ève-Amélie Chevallier (Lab 110 bis), Bruno Chiocchia (Dgesco), Léa Douhard (Lab 110 bis), Cécile Duquet-Metayer (Depp), Benjamin Gentils (Lab 110 bis), Alexandre Grosse (Dgesco), Clément d'Inguimbert (Dgesco), Laurent le Prieur (DNE), Olivier Monso (Depp), Maxime Pierrot (Lab 110 bis), Jean-Michel Quenet (Depp), Lucie Roy (Dgesco), Frederic Sprywa (Dgesco), Stéphanie Véloso (Dgesco), Philippe Wuillamier (Depp), Ariane Azéma (mission)

GT 5 Dispositif national d'éducation prioritaire : Stéphanie Véloso (Dgesco) pilote, Anthony Bagouet (SG), Jean-Yves Bessol (académie Lille), Michèle Coulon (Dgesco), Sophie Fournier-Gassie (académie de Versailles), Nadette Fauvin (PRIF), Christine Jeannin (DGRH), Patrice Lemoine (Dgesco), Franck Picaud (académie de Poitiers), Yannick Tenne (IGEN), Mustapha Touahir (Depp), Philippe Thurat (Dgesco), Ariane Azéma (mission)

GT 6 Dispositif académique de priorisation territoriale : Bruno Chiocchia (Dgesco) pilote, Haider Aloui (DGRH), Catherine Brax (DNE), Jean-Francois Chanet (recteur académie de Besançon), Laurent Carteau (DGRH), Michèle Coulon (Dgesco), Fabienne Federini (Dgesco), Nathalie Herr (DNE), Xavier le Gall (académie de Toulouse), Marie-Helene Leloup (IGEN), Patrice Lemoine (Dgesco), Philippe Maheu (académie Aix-Marseille), Marie-Blanche Mauhourat (IGEN), Franck Picaud (académie de Poitiers), Nicolas Soligny (Dgesco), Sabine Sorozabal (DGRH), Frederic Sprywa (Dgesco), Mustapha Touahir (Depp), Brigitte Trocmé (Dgesco), Stéphanie Véloso (Dgesco), Philippe Wuillamier (Depp), Ariane Azéma (mission)

GT 7 Politiques d'accompagnement des lycées labellisés : Alexandre Grosse (Dgesco) pilote, Bernard Beignier (recteur Aix-Marseille), Jean-Francois Chanet (recteur Besançon), Bruno Chiocchia (Dgesco), Erwan Coubrun (académie Versailles), Catherine Fruchet (Dgesco), Herve Lesnard (Dgesco), Sabine Sorozabal (DGRH), Brigitte Trocmé (Dgesco), Philippe Thurat (Dgesco), Marena Turin-Bartier (IGEN), Stéphanie Veloso (Dgesco), Catherine Vieillard (Dgesco), Christian Wassenberg (académie Créteil), Pierre Mathiot (mission)

GT 8 Politiques de mixité : Françoise Pétreault (Dgesco) pilote, en lien avec les académies et projets suivants : académie de Lyon (Rive de Gier), académie de Nancy (projet Nancy la Craffe, Lamour, le lorrain et Mézières), académie de Rennes (Redon, projet Beaumont Bellevue), académie de Montpellier (Montpellier projet Las Cases, S. Weill et C. Claudel), académie de Strasbourg (Strasbourg, collège Kléber 67), académie de Nantes (Angers, projet J. Lurçat), académie de Toulouse (projet de Toulouse), Pierre Mathiot (mission)

GT 9 Politiques RH : Florence Dubo, Valérie Saigne et Lionel Ferreira (DGRH) pilotes, Bruno Chiocchia (Dgesco), Sébastien Colliat (DAF), Thierry Delanoe (DGRH), Hélène Deplagne (DGRH), Ghislaine Desbuissons (Dgesco), Claire Gaillard (DGRH), Martine Gauthier (DGRH), Maryline Genieys (DGRH), Véronique Gris (DGRH), Christine Jeannin (DGRH), Marine Lamotte d'Incamps (académie de Versailles), Valerie le Gleut (DGRH), Pierra Mery (DGRH), Pierre Lussiana (IGAENR) Stéphanie Véloso (Dgesco), Ariane Azéma (mission)

GT 10 Mobilité et parcours des élèves : Simone Cristin, Marie-Blanche Mauhourat, Frédéric Forest (IG) pilotes avec le groupe GEE Territoires, en lien avec la Dgesco, la DGSIP et le CGET, Pierre Mathiot (mission)

GT 11 Politiques sociales en direction des élèves : Philippe Thurat (Dgesco) pilote, Francoise Amoyal (Daf), Michel Blanc (Dgesco), François Bohn (académie Nancy-Metz), Gérard Briaud (Dgesco), Sébastien Colliat (Daf), Jérôme Feillel (académie Caen), Bernadette Forestier (Daf), Véronique Gasté (Dgesco), Pol le Gall (académie de Nancy-Metz), Francis Letki (Dgesco), Sébastien Maria (Daf), Ludovic Martin (Dgesco), Juliana Rimane (IGEN), Frédéric Sprywa (Dgesco), Violette Taddei (Daf), Manise Tite (Dgesco), Stéphanie Véloso (Dgesco), Pierre Mathiot (mission)

Annexe 3
Liste des personnes rencontrées

SERVICES MINISTÉRIELS ET OPÉRATEURS NATIONAUX

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, DGER
26 septembre 2018
Philippe Vinçon

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, CGET
1er octobre 2018, 18 février 2019 et 23 mai 2019
Sébastien Jallet et François-Antoine Mariani
Francis Bouyer
Stépan Ludot
Serge Fraysse
Joël Cantaut
Vincent Léna
Hugo Bevort
Sophie Duval Huwart
Juliette Bisard
Audition devant la mission agenda rural le 12 juin 2019

Préfecture Région Île-de-France
9 novembre 2018
Michel Cadot

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et jeunes
20 novembre 2018
Olivier Noblecourt

ANRU
10 décembre 2018
Olivier Klein, maire de Clichy-sous-bois

France Stratégie
11 décembre 2018
Daniel Agacinski
Clément Dherbecourt
Gautier Maigne

PARLEMENTAIRES

Sylvie Charrière, députée de Seine-Saint-Denis, 16 octobre 2018

Mission sénatoriale d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation, Laurent Lafon, sénateur du Val-de-Marne et Jean-Yves Roux, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence, audition le 4 mars 2019 et le 9 juillet 2019

CHERCHEURS, INSPECTEURS GÉNÉRAUX, PERSONNALITÉS

Christophe Guilluy, géographe,
24 septembre 2018
Daniel Béhar, géographe École d'urbanisme de Paris Université Paris-Est, 3 octobre 2018
Éric Charbonnier, OCDE analyste éducation, 3 octobre 2018
Agnès Van Zanten sociologue, professeure des universités Sciences Po Paris, 3 octobre 2018
Sylvain Broccolichi, sociologue professeur des universités, université d'Artois, 23 octobre 2018
Jean-Yves Rochex, sociologue professeur des universités Paris VIII, 16 octobre 2018
Bénédicte Robert, sociologue directrice de l'ESENESR, 19 novembre 2018
Philippe Bongrand, sociologue, Espé de Cergy, 3 juin 2019

Jean-Michel Alfandari, IGAENR, 17 septembre 2018
Alain Perritaz IGAENR, 22 octobre 2018
Thierry Bossard, IGAENR, 5 novembre 2018
Jean-Paul Delahaye, 6 novembre 2018
Bernard Bétant, Laure Wagner-Shaw, Yves Delecluse, IGAENR, 13 novembre 2018 et 17 avril 2019
Hubert Schmitt, IGAENR, 21 décembre 2018
Yannick Tenne, IGEN, 21 mai 2019
Olivier Rey, IGAENR, 13 juin 2019

Cnesco
22 octobre 2018 et 27 mai 2019
Etienne Butzbach

GIP Trousse à Projets
9 mai 2019
Jérôme Saltet, président
Claudie Martens, directrice

OZP
15 octobre 2018
Marc Douaire
François-Régis-Guillaume
Jean-Paul Tauvel

ASSOCIATIONS NATIONALES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

France Urbaine
4 février et 21 juin 2019
Etienne Chauffour, directeur Île-de-France
Audition devant la commission Éducation, le 20 février 2019

AMRF
Jean-Paul Carteret, maire de Lavoncourt

Villes et banlieue
25 octobre 2018, 6 mai 2019
Catherine Arenou, maire de Chanteloup-les-Vignes
Marc Vuillemot, maire de la Seyne-sur-Mer

ANDEV
5 novembre 2018
Rozenn Merrien, présidente, directrice de l'éducation ville de Saint-Denis
Bernard Maillard, vice-président, directeur éducation ville d'Évry

Régions de France
6 novembre 2018 et 18 juin 2019
Jules Nyssen, directeur général
Jean Rainaud, conseiller
Nicolas Pujos, conseiller
David Herrgott, conseiller

ADF
21 novembre 2018
Bruno Faure, président du Conseil départemental du Cantal
Alyssia Andrieux
Audition par la commission Éducation le 20 mars 2019

AFEV
26 novembre 2018
Christophe Paris

RFVE
3 décembre 2018 et 20 mai 2019
Damien Berthilier, adjoint au maire de Villeurbanne
Danielle Valéro, adjointe au maire d'Évry

Villes de France
4 décembre 2018 et 4 juin 2019
Marc Gricourt, maire de Blois

AMF
25 mars 2019
Agnès Le Brun, co-présidente de la commission éducation, maire de Morlaix
Nelly Jacquemot
Sébastien Ferriby
Audition devant la commission ruralité le 7 février 2019, audition devant les commissions éducation et ville le 25 juin 2019

ANATEEP
7 mai 2019
Christophe Trebosc, secrétaire général
Éric Breton, directeur des études

ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES

SGL
21 janvier 2019
Louna Pierron
Terence Jimblet
Rossette Etoumbakoundou

FIDL
21 janvier 2019
Marouane Magrar
Jules Spector

SNALC
29 janvier 2019 et 20 mai 2019
Jean-Rémi Girard
Guillaume Lefèvre
Sébastien Vieille
Roland Hesse
Christophe Gruson

APEL
4 février 2019 et 28 mai 2019
Vincent Goutines
Christophe Abraham

PEEP
4 février 2019 et 6 juin 2019
M. Carmaux
Mme Wittrant

SGEN CFDT
5 février 2019 et 28 mai 2019
Alexis Torchet
Laetitia Aresu
Annie Catelas
Julien Duruisseau
Cécile Rossard

SGEC
5 février 2019 et 20 mai 2019
Pascal Balmand
Yann Diraison
Pierre Marsollier

FS
5 février 2019 et 28 mai 2019
Frédérique Rolet
Benoît Chaisy
Régis Metzger

FCPE
11 février 2019 et 20 mai 2019
Éric Labastie
Pascale Durand

UNSA
11 février 2019 et 28 mai 2019
Frédéric Marchand
Morgane Verviers
Rémy Sirvent
Olivier Beaufrere
Christian Champendal
Franck Montuelle

SNPDEN
11 février 2019 et 20 mai 2019
Philippe Vincent
Cédric Carraro
Joël Lamoise

SIEN
4 juin 2019
Patrick Roumagnac

DANS LE CADRE DE VISITES ET DE RÉUNIONS DÉDIÉES

Rencontre avec l'équipe de direction, des enseignants, la CPE et la coordinatrice Rep du collège Rep+ Myriam Makeeba de Lille, le 26 novembre 2018

Journée de travail au collège Pierre Mendès-France de Tourcoing, Rep+, le 11 janvier 2019

- Réunion avec madame le recteur et le référent EP de l'Académie
- Entretiens et échanges avec l'ensemble des parties prenantes du Rep+

En présence de : la direction du collège et de la Segpa, les directeurs des écoles primaires, les CPE, l'infirmière et l'assistante social, des enseignants (dont chargée de mission à la liaison avec les lycées, formatrice Rep+, chargé de mission Parcours d'Excellence), les coordonnatrices Rep+ et 6e, les IEN de circonscription, l'IEN ASH, l'IPR du réseau, les 3 principaux des autres Rep+ de Tourcoing, les 4 proviseurs des LEGT et LP du secteur, le référent EP du rectorat, les responsables des centres sociaux et des clubs de prévention, les élus et directeurs d'éducation de la ville (PRE et service d'enfance, la référente MDPH, des parents d'élèves, des élèves délégués de classe et élus au CA

Demi-journée d'échanges avec des chercheurs et experts des politiques d'éducation prioritaire et des politiques rurales, le 17 mai 2019

Avec Alain Boissinot, inspecteur honoraire, Philippe Bongrand, sociologue, Espé de Cergy, Sylvain Broccolichi, sociologue, université d'Artois, Pierre Champollion, sciences de l'éducation, université Grenoble-Alpes, Éric Charbonnier, OCDE, Jean-Paul Delahaye, inspecteur honoraire, Élise Huilery économiste, université Dauphine, Sylvie Jouan, directrice Espé de Montpellier, Jacques Lévy, géographe, université de Reims, Brigitte Monfroy, directrice adjointe Espé de Lille, Nathalie Mons, sociologue présidente du Cnesco, Jean-Yves Rochex, sciences de l'éducation, université Paris VIII, avec l'appui de l'équipe du Lab 110 bis et, pour la Dgesco, d'Alexandre Grosse, Bruno Chiocchia, Stéphanie Véloso, Michèle Coulon, et, pour la Depp, Philippe Wuillamier.

Annexe 4
Bibliographie

TERRITOIRES ET INÉGALITÉS SCOLAIRES

Jean-Michel Alfandari, Olivier Hunault, Olivier Sidokpohou, « L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants », *rapport IGEN – IGAENR* n° 2017-62, juillet 2017

Choukri Ben Ayed, Sylvain Broccolichi, Brigitte Monfroy, « Quels impacts de l'assouplissement de la carte scolaire sur la ségrégation sociale au collège ? Tendances nationales et déclinaisons locales contrastées », *Éducation & formations* n° 83, MEN-Depp, juin 2013.

Choukri Ben Ayed, « Des territoires de l'école aux territoires éducatifs : menace ou opportunité pour l'école ? » *Association Française des Acteurs de l'Éducation, Administration & Éducation*, 2019/2, n° 162, pp. 33-40

Sylvain Broccolichi, Christophe Joigneaux et Catherine Couturier, « Comment les jeunes maîtres appréhendent-ils les difficultés de leurs élèves ? », in *Recherche et formation*, « Former pour lutter contre les inégalités », 2018/1, n° 87, ENS éditions, pp. 29-45

Cereq Depp, *Atlas des risques sociaux d'échec scolaire*, Cereq, université de Caen, Eso Caen, Depp, nouvelle édition 2016 (données 2011)

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018

Damien Christiany, *Les enjeux de l'intercommunalité scolaire*, ADCF, CDC, janvier 2017

Depp, *Géographie de l'école 2017*, n° 12, avril 2017

Jean-Paul Delahaye, *Grande pauvreté et réussite scolaire*, IGEN, mai 2015

Clément Dherbecourt et Nicolas le Ru, « Élèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis », *Note d'analyse, France Stratégie*, n° 61, septembre 2017

Clément Dherbecourt, « Les moyens du primaire public : comment mieux cibler les territoires défavorisés ? », *Note d'analyse, France Stratégie*, n° 76, avril 2019

Cécile Duquet-Metayer et Olivier Monso, « Une typologie des communes pour décrire le système éducatif », *Note d'information* n° 19.35, Depp, octobre 2019)

IGEN - IGAENR, *Rapport annuel des inspections générales, Territoires éducatifs : état des lieux et perspectives*, 2016

Les cahiers de la LCD, « Langues et discriminations », 2018/2, n° 7

Sylvie le Laidier et Olivier Monso, « L'allocation des moyens dans le premier degré public », *Éducation & formations* n° 94, MEN-Depp, septembre 2017

Sylvain Maugis et Mustapha Touahir, « Une mesure de l'éloignement des collèges », *Note d'information*, n° 19.36, Depp, octobre 2019

François Weil, Olivier Dugrip, Marie-Pierre Luigi, Alain Perritaz, « La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation », *Rapport IGAENR* n° 2018-029, mars 2018.

ÉDUCATION PRIORITAIRE

Dossier du Cnesco, *Comment l'école amplifie les inégalités sociales et migratoires ?*, mars 2016 dont Philippe Bongrand et Jean-Yves Rochex, « La politique française d'éducation prioritaire (1981-2015) : les ambivalences d'un consensus » ; Georges Félouzis, Barbara Fouquet-Chauprade, Samuel Charmillot, Luana Imperiale-Arefain, « Inégalités scolaires et politiques d'éducation » ; Manon Garrouste et Corinne Prost, « Éducation prioritaire ».

Simone Cristin et Véronique Éloi-Roux, *Le pilotage académique de l'éducation prioritaire*, IGEN-IGAENR, Rapport 2016-058, juillet 2016

Simone Cristin et Véronique Éloi-Roux, *Évolutions des politiques publiques éducatives relatives aux territoires prioritaires*, note au ministre, mai 2018

Cour des Comptes, *L'éducation prioritaire*, rapport d'évaluation, octobre 2018

Cour des Comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, rapport public thématique, octobre 2017

Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe*. Tome I (2008) et Tome 2 (2014), ENS éditions.

Philippe Estèbe, « Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse », *Tous urbains*, 2018/2, n° 22, pp. 34-43

Marie Sala., « Typologies des quartiers prioritaires dans leur environnement », CGET-ONPV, *Rapport annuel 2016*

Alexia Stéfanou, « L'éducation prioritaire, état des lieux », *Note d'information*, n° 18.02, MEN-Depp, février 2018

Alexia Stéfanou, « Éducation prioritaire - Scolarité des élèves au collège de 2007 à 2012 », *Éducation & formations*, n° 95, MEN-Depp, décembre 2017.

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

RURALITÉ

Ariane Azéma et Marie-Blanche. Mauhourat, *Mission ruralité, rapport d'étape n° 1, Analyse et compte rendu suite aux déplacements dans dix départements (21 novembre-21 décembre 2017)* ; IGEN-IGAENR, Rapport 2018-08.

Ariane Azéma et Marie-Blanche Mauhourat, *Mission ruralité, rapport d'étape n° 2, Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux* ; IGEN-IGAENR, Rapport 2018-80, juillet 2018.

Pierre Champollion, *Inégalités d'orientation et territorialité : l'exemple de l'école rurale montagnarde*, rapport pour le Cnesco, octobre 2018

Alain Duran, *Rapport au Premier ministre sur la mise en œuvre des conventions ruralité*, mai 2016

Jorge Ferreira, « Primary School Challenges in the Rural Areas of Finland, France and Portugal », *Éducation et sociétés* 2011/2 (n° 28), p. 109-130

Sylvie Jouan, *La classe multi-âge d'hier à aujourd'hui. Archaïsme ou école de demain ?*, ESF Éditeur, 2015

Christine Leroy-Audouin et Bruno Suchaut, « Revisiter l'efficacité pédagogique des classes à plusieurs cours », *Revue française de pédagogie*, 160, juillet-septembre 2007

Dgesco, *Rapport du groupe de travail national sur l'offre scolaire en milieu rural*, septembre 2016

Revue internationale d'éducation de Sèvres, numéro spécial, *Éducation et ruralité*, n° 59, 2012

PROPOSITIONS MISES AU DÉBAT CONSULTÉES PAR LA MISSION

- Rapports des IG sur l'éducation prioritaire, la ruralité et la grande pauvreté
- Travaux du SGMAP et de France Stratégie
- Rapports de la Cour des comptes sur l'évaluation de l'éducation prioritaire et l'accompagnement éducatif
- Travaux et publications du Cnesco
- Rapports et propositions de loi parlementaires
- Positions associatives, notamment celles de l'OZP
- Rapports relatifs à la politique de la ville et à l'aménagement du territoire : Rapport sur la cohésion (CGET), rapport Jean-Louis Borloo *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale*, feuille de route gouvernementale sur la politique de la ville et « pacte de Dijon »

Notes

1 5e et 6e alinéas de l'article L.111-1 du Code de l'éducation.

2 Cf. circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981 relative aux « zones prioritaires ».

3 Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex (dir.), *les politiques d'éducation prioritaire en Europe.* Tome I (2008) et Tome 2 (2014), ENS éditions qui, outre l'analyse et la comparaison des politiques nationales, permet de distinguer trois « âges » ou encore trois approches de politiques scolaires spécifiques : les politiques compensatoires au bénéfice de populations, de territoires ou d'établissements structurellement désavantagés, les politiques privilégiant la lutte contre l'exclusion scolaire, les politiques plus individualisées de maximisation des chances de réussite. Voir en annexe 4 la bibliographie complète.

4 Alexia Stéfanou, « L'éducation prioritaire, état des lieux », *Note d'information* n° 18.02, Depp, février 2018 ainsi que les récentes *Notes d'information* de la Depp (n° 19.13, 19.14, 19.15 d'avril 2019) relatives aux évaluations des acquis des élèves dans certains domaines de la lecture, de l'écriture et de la numération. Toutefois, cette note constate également que les écarts constatés sont cohérents avec l'origine sociale des élèves étudiés : ainsi, s'il n'est pas constaté de réduction du déterminisme social, il n'est pas non plus aggravé malgré les effets de concentration.

5 Comme analysé par le Cnesco dans son rapport *Inégalités sociales et migratoires, comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*, rapport scientifique, septembre 2016.

6 Circulaire n° 2014-181 du 7 janvier 2015 relative à l'amélioration de la mixité sociale au sein des établissements publics du second degré.

7 Dans les agglomérations de Nîmes, Paris, Toulouse, Nancy, Lille et Tourcoing, Strasbourg ainsi que Nantes et Lyon, au stade du démarrage pour ces deux dernières agglomérations.

8 Voir la revue *Recherche et formation*, « Former pour lutter contre les inégalités », 2018/1, n° 87, ENS éditions, et notamment Sylvain Broccolichi, Christophe Joigneaux et Catherine Couturier, « Comment les jeunes maîtres appréhendent-ils les difficultés de leurs élèves ? », pp. 29-45 ou encore le rapport de la Cour des comptes, *Gérer les enseignements autrement*, octobre 2017 concernant les mesures, jugées encore insuffisantes, de la réforme de 2014 concernant l'accompagnement des néo-titulaires.

9 Voir la bibliographie en annexe 4.

10 Instruction n° 2016-155 du 11 octobre 2016.

11 Voir la bibliographie en annexe 4.

12 Ils sont même parfois contestés à l'instar du ratio « P/E » soit le nombre de postes d'enseignants (en équivalent temps plein) pour cent élèves utilisé par l'éducation nationale pour établir la « sur-dotation » en moyens d'enseignement dont disposeraient les écoles et établissements des départements ruraux, laquelle relève de fait largement d'effets de structure (taille des établissements et dispersion).

13 Chiffres de l'Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP), à partir de l'enquête TCD, de l'enquête ANATEEP et des données CEREMA in *Transports scolaires*, n° 203, octobre 2018.

14 Les dernières études nationales, par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ou encore le Conseil national des transports, remontent au début des années 1990.

15 Alexia Stéfanou, *op. cit.*

16 Il atteint ainsi en 2015 quinze points d'écart si on dénombre les élèves des catégories sociales très favorisées entrant en collège contre dix points en 1989, cf. Pauline Givord, Marine Guillerm, Olivier Monso, Fabrice Murat, « La ségrégation sociale entre les collèges : quelles différences entre public et privé, aux niveaux national, académique et local ? », *Éducation et formations*, n° 91, septembre 2016, pp. 53-76.

17 *Ibid.* Voir également en annexe 4 la bibliographie.

18 Voir le statut de 2013 adopté par la conférence des évêques et notamment l'article 38 ainsi que le texte d'orientation adopté en 2014 par le Comité national de l'enseignement catholique concernant *L'engagement de l'église catholique pour toutes les réussites*.

19 Voir notamment le rapport d'information n° 617 (2011-2012) sur la carte scolaire de la sénatrice Françoise Cartron au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (juin 2012) ; les recommandations du Cnesco dans le cadre de la conférence mixité sociale ; le rapport d'information parlementaire n° 3294 de décembre 2015 de Yves Durand et Rudy Salles du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale ; le rapport de Jean-Paul Delahaye sur la grande pauvreté et la réussite scolaire ; le rapport de la Cour des comptes relatif à l'éducation prioritaire, octobre 2018.

20 CGET, Rapport sur la cohésion, 2017.

21 Pour reprendre la dichotomie sas/nasse utilisée par L. Davezies et P. Estèbe dans une étude consacrée à la Seine-Saint-Denis en 2010 pour l'ANRU.

22 Voir le rapport de Jean-Paul Delahaye, *Grande pauvreté et réussite scolaire*, IGEN, mai 2015 ou encore les travaux et mesures du Plan gouvernemental de Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté de septembre 2018.

23 À l'exception des territoires relevant de l'éducation prioritaire qui font l'objet d'un tableau de bord et d'un suivi lors des dialogues académiques annuels de gestion.

24 *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale*, avril 2018.

25 Proposition de loi sénatoriale n° 684 du 20 juillet 2018 visant à renforcer l'École de la République dans les territoires ruraux.

26 Soit parmi les 1 293 QPV, quelques 780 QPV, cf. Observatoire national de la politique de la ville « Typologie des quartiers prioritaires dans leur environnement », *Rapport annuel* 2016, pp. 11-34.

27 Sachant que certains réseaux situés en zone rurale relèvent de l'éducation prioritaire (Rep).

28 Le ministère dispose toutefois de statistiques sur l'ancienneté dans le poste.

29 Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale ; arrêté du 29 août 2016 relatif à la rémunération de ces contractuels ; circulaire n° 2017-038 du 20 mars 2017 relative aux conditions de recrutement et d'emploi de ces agents contractuels.

30 « Fonctions accomplies dans des conditions d'exercice difficiles ou sur des fonctions particulières », note de service DGRH n° 2017-176 du 24-11-2017.

31 Existant depuis 2012, ces unités n'accueillent les élèves concernés que pour une durée limitée avant intégration en classe ordinaire, sachant que l'apprentissage du français, et plus particulièrement la langue écrite, requiert plusieurs années pour une réelle maîtrise et parfois un enseignement comme une langue vivante seconde assise sur les compétences linguistiques des langues d'origine des élèves.

32 Cf. circulaire n° 2003-104 du 3 juillet 2003 et, pour les écoles situées en zone de montagne, circulaire n° 2011-237 du 30 décembre 2011.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION
NATIONALE ET
DE LA JEUNESSE

MPRIM'VERT®