



Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires

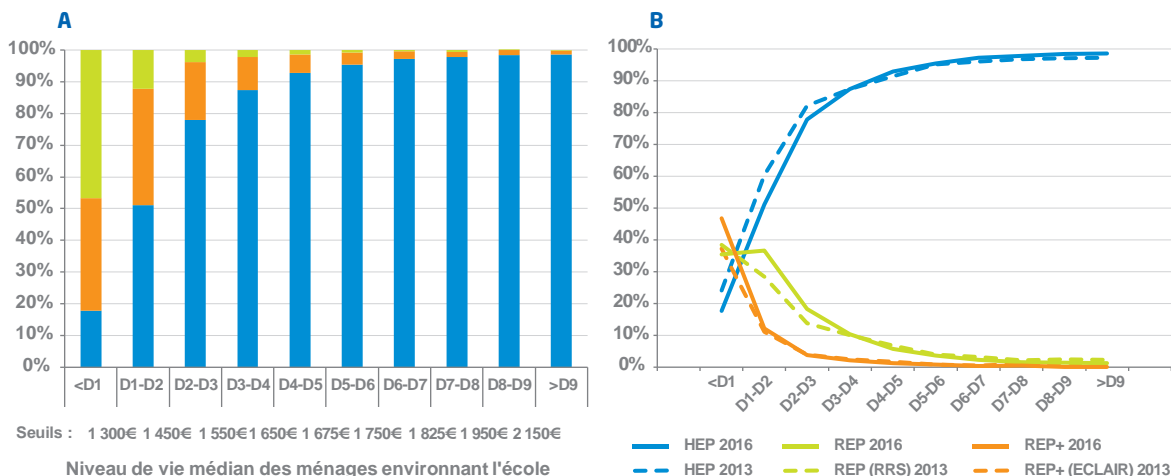
Depuis 2013, l'enseignement primaire public a fait l'objet de nombreuses réformes visant à renforcer les moyens accordés au primaire et à réduire le poids des déterminismes sociaux sur les résultats scolaires. Comment ces réformes, notamment celles de l'éducation prioritaire, se sont-elles traduites concrètement pour les territoires défavorisés ?

Cette note analyse tout d'abord l'ajustement du label des écoles (REP, REP+, hors EP) aux caractéristiques sociales des quartiers dans lesquels elles se situent. Cet ajustement est globalement satisfaisant : les réseaux d'éducation prioritaire scolarisent aujourd'hui les deux tiers des élèves des 20 % des quartiers les plus défavorisés et ce ciblage s'est amélioré en 2014-2015. Néanmoins, près de 700 000 élèves, soit un écolier sur sept, sont scolarisés dans une école dont le label ne semble pas correspondre aux caractéristiques sociales de son quartier. On trouve ainsi des écoles que l'on peut qualifier d'« orphelines », car elles sont situées dans des quartiers défavorisés mais ne font pas partie de l'éducation prioritaire, et inversement des écoles « embarquées », situées dans des quartiers non défavorisés mais intégrées au sein de l'éducation prioritaire.

Cette note étudie ensuite dans quelle mesure le profil social des quartiers où se situent les écoles détermine le nombre d'enseignants par élève. Sur la période 2013-2016, on observe que les écoles des quartiers défavorisés, éducations prioritaire et non prioritaire confondues, bénéficient en moyenne d'un taux d'encadrement supérieur à la moyenne nationale. Néanmoins, l'existence d'écoles « orphelines » et « embarquées » limite la qualité du ciblage des ressources. Par ailleurs, un nombre important d'écoles hors éducation prioritaire bénéficient de fait de moyens équivalents ou supérieurs à celles situées en éducation prioritaire. Enfin, si les écoles hors éducation prioritaire bénéficient d'une modulation sensible de leurs ressources en fonction du niveau de vie environnant, cette modulation est beaucoup plus faible pour l'éducation prioritaire, malgré des environnements sociaux variables.

Pour rendre l'allocation des moyens à destination des territoires défavorisés plus lisible et plus juste, il conviendrait d'abord de disposer d'une information sur l'origine sociale des élèves, école par école, dès la rentrée 2019. La définition de cibles de taux d'encadrement selon les caractéristiques sociales des territoires ainsi qu'une meilleure information sur les ressources allouées pour chaque école permettraient en outre de mieux garantir que les écoles défavorisées bénéficient effectivement de moyens supplémentaires*.

Part des écoles REP, REP+ et hors EP selon le niveau de vie médian du territoire en 2016 (gauche), et son évolution depuis 2013 (droite)



Lecture : 17 % des élèves du 1^{er} décile sont hors éducation prioritaire - Sources : calculs France Stratégie, à partir de FiloSoFi (2014) et data.education.gouv.fr

*Pour plus de précisions, le lecteur est invité à se reporter aux éléments en annexe.

Clément
Dherbécourt

avec la collaboration de
Daniel Agacinski
France Stratégie

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Pour lutter contre l'inégalité des chances à l'école, la France a fait le choix ces quarante dernières années d'allouer des moyens spécifiques aux établissements qui concentrent le plus d'élèves défavorisés. Depuis 2014, plusieurs réformes ont visé à mieux adapter les moyens du primaire aux caractéristiques des élèves. L'éducation prioritaire a fait l'objet de modifications importantes, avec notamment la refonte de la carte, la réforme des temps de service et des indemnités des enseignants en 2014-2015, ainsi que le dédoublement des classes de CP et CE1 à partir de 2017. Le modèle de répartition des moyens entre académies a également changé en 2015, pour prendre en compte, sous l'appellation d'allocation progressive des moyens, non seulement la démographie et la ruralité mais aussi les caractéristiques sociales des territoires. Enfin, de nouveaux outils d'aide à la décision permettent de mieux identifier les besoins à un niveau géographique fin¹.

Ces réformes ont notamment visé à réduire la taille des classes ou le nombre d'élèves par enseignant dans les quartiers défavorisés dans le but d'améliorer la réussite scolaire des écoliers². Pour autant, les moyens alloués aux écoles des quartiers les plus défavorisés sont-ils toujours plus élevés que ceux des autres écoles ? Cette question – déjà étudiée par France Stratégie à propos des collèges³ – n'a jamais été abordée à l'échelle nationale pour le primaire. La raison principale en est l'absence de bases de données sur l'origine sociale des élèves du premier degré. Nous proposons ici un éclairage nouveau sur cette question, en estimant l'origine sociale des écoliers à partir des données fiscales localisées.

L'analyse porte sur l'ensemble des écoliers en maternelle et en élémentaire du public au cours de la période 2013-2016. Faute de données plus récentes, elle ne peut donc pas prendre en compte le dédoublement des classes de CP et CE1 en éducation prioritaire. Elle permet néanmoins d'évaluer une grande partie du chemin parcouru depuis le rapport du SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) sur la refondation de l'éducation prioritaire en 2014, et de poser les enjeux principaux de la réforme de la rentrée 2020. L'enseignement primaire privé, qui scolarise un nombre limité d'élèves⁴ et qui ne fait l'objet d'aucune politique ciblant les élèves défavorisés, a été exclu de l'analyse.

Deux questions principales sont abordées dans cette note : la question du label et celle de la dotation.

Premièrement, dans quelle mesure les écoles accueillant la plus forte concentration de publics défavorisés sont-elles bien celles qui bénéficient des labels de l'éducation prioritaire aujourd'hui ? La labellisation quasi systématique des écoles en fonction du collège de rattachement peut conduire, lorsqu'il existe une certaine diversité sociale du secteur du collège, à des désajustements entre la labellisation des écoles et les caractéristiques de leur quartier. En second lieu, dans quelle mesure les écoles de quartiers défavorisés bénéficient d'enseignants supplémentaires ? Et quels sont les effets spécifiques du classement en éducation prioritaire, ou de l'allocation progressive, sur ces moyens ?

La première partie de la note analyse l'effet de la réforme de 2015 en termes de ciblage des quartiers défavorisés. La seconde partie mesure le degré de différenciation des moyens entre écoles et analyse ses déterminants : les labels REP et REP+, l'environnement urbain ou rural et le caractère plus ou moins défavorisé des quartiers. La note propose enfin plusieurs pistes de réformes pour la rentrée 2020.

L'ÉDUCATION PRIORITAIRE CIBLE-T-ELLE CORRECTEMENT LES TERRITOIRES LES PLUS DÉFAVORISÉS ?

On dénombre en 2018 4 500 écoles REP et 1500 écoles REP+. Celles-ci accueillent environ 1 million d'élèves, soit 20 % du primaire public (14 % en REP et 7 % en REP+), dans leur très grande majorité en milieu urbain. Les communes dites urbaines dans la classification du ministère rassemblent 90 % des élèves de l'éducation prioritaire, contre 2 % pour les communes rurales et 8 % pour les communes intermédiaires entre le rural et l'urbain (voir encadré A en annexe pour la définition de ces catégories). Depuis 2015, la labellisation en éducation prioritaire d'une école se déduit de la labellisation de son collège de rattachement (encadré 1). Ce système parvient-il à cibler les écoles les plus défavorisées à l'échelle du territoire national ?

L'origine sociale des écoliers ne peut être à ce jour connue, car le ministère ne dispose d'aucune donnée systématique sur le revenu ou la profession de leurs parents. Afin d'approcher cette information, nous nous sommes

1. Le Laidier S. et Monso O. (2017), « L'allocation des moyens dans le premier degré public, mise en œuvre d'un nouveau modèle », *Éducation & Formations*, n° 94, septembre.
2. Pour une analyse des effets de ces politiques, voir Campbell Collaboration (2018), *Small class sizes for improving student achievement in primary and secondary schools: a systematic review*, octobre ; Krueger A. (1999), "Experimental estimates of education production functions", *Quarterly Journal of Economics* ; Monso O. (2014), « L'effet d'une réduction de la taille des classes sur la réussite scolaire en France : développements récents », *Éducation & Formations*, n° 85, novembre ; Bouguen A., Grenet J. et Gurgand M. (2017), « La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ? », *Les notes de l'IPP*, n° 28, septembre.
3. Dherbécourt C. et Le Ru N. (2017), « **Élèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis ?** », *La note d'analyse*, n° 61, France Stratégie, septembre.
4. Le secteur privé rassemble 13 % des élèves de primaire (contre 20 % des collégiens). Il est implanté essentiellement dans les académies de Rennes et Nantes. Voir DEPP (2017), *Géographie de l'école*, douzième édition, avril.

appuyés sur les données de la statistique publique relatives à l'environnement immédiat des écoles. Les écoles ont été classées selon le niveau de vie médian des ménages résidant dans la commune ou, en zone dense, dans le quartier qui environne l'école (ie l'IRIS tel que défini par l'Insee), comptant en règle générale quelques milliers d'habitants. Bien qu'imparfaite – les IRIS ne coïncident pas totalement avec le zonage de la carte scolaire –, cette mesure constitue l'approximation la plus fiable et la plus universelle de la situation sociale des élèves d'un territoire donné (voir encadré B en annexe : définition du niveau de vie et discussion de la pertinence de l'estimation). Il ne saurait toutefois être question d'en faire la variable unique devant guider les politiques scolaires au primaire. Le niveau de vie du quartier est utilisé ici comme un instrument permettant de mettre en évidence quelques faits méconnus concernant la composition sociale des écoles, leur labellisation et leur dotation.

Encadré 1 - L'éducation prioritaire

Depuis le début des années 1980, les écoles et établissements identifiés comme concentrant des difficultés sociales font l'objet d'une politique spécifique dite d'éducation prioritaire (EP). Depuis sa réforme de 2014, l'éducation prioritaire repose sur quatre piliers : un aménagement des heures de service des enseignants (en éducation prioritaire renforcée « REP+ »), une indemnité spécifique, une dotation supplémentaire en moyens financiers et en postes d'encadrement, d'enseignement et en formation, et enfin une coordination du collège et des écoles d'un même réseau.

Les collèges sont labellisés en éducation prioritaire sur la base de quatre informations : la proportion de collégiens de milieux défavorisés, la proportion de boursiers, le taux d'élèves résidant dans un quartier de la politique de la ville et le taux d'élèves en retard à l'entrée en 6^e. Et lorsqu'un collège est labellisé REP ou REP+, les écoles situées dans son secteur (l'aire de recrutement de ses élèves) reçoivent le même label et intègrent le réseau.

Les écoles urbaines scolarisent l'essentiel des élèves des territoires défavorisés

On distingue ici les écoles publiques en dix groupes de niveau de vie du quartier, comptant chacun 10 % du total des élèves scolarisés. À la rentrée 2016, 10 % des élèves sont scolarisés dans un IRIS ou une commune dont le niveau de vie médian est inférieur à 1 300 euros par mois. À l'opposé, le niveau de vie médian environnant l'école dépasse les 2 150 euros mensuels dans 10 % des cas (graphique en

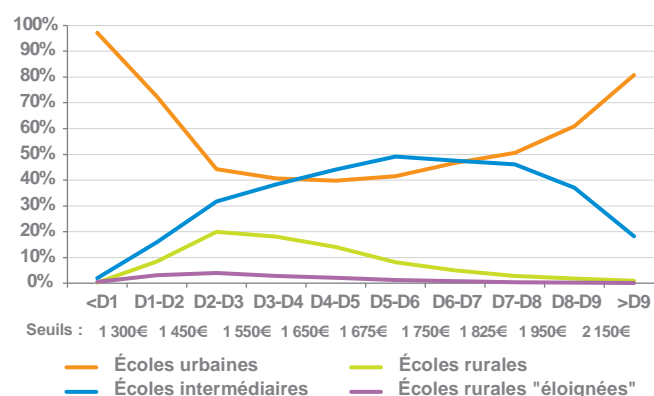
page une). Les élèves urbains sont surreprésentés en haut et en bas de la distribution des niveaux de vie (97 % d'urbains dans le décile inférieur et 80 % dans le décile supérieur, mais moins de 50 % dans les déciles centraux). Les élèves des territoires ruraux, ruraux éloignés et intermédiaires sont à l'inverse surreprésentés dans les déciles centraux.

Un ciblage de l'EP globalement satisfaisant et qui s'est amélioré en 2015

Le graphique A en page une présente, pour chaque décile d'élèves classés en fonction du niveau de vie médian du quartier, la part de l'éducation prioritaire en 2016⁵. Le ciblage de ce dispositif apparaît globalement satisfaisant, puisque la proportion d'élèves en REP et REP+ décroît fortement avec le niveau de vie du quartier. En 2016, les écoles REP+ scolarisent un élève sur deux parmi les 10 % des territoires les moins favorisés. Si l'on ajoute les REP, cette proportion monte à quatre sur cinq. La part de l'éducation prioritaire baisse rapidement lorsque le niveau de vie médian augmente. On trouve 50 % d'éducation prioritaire (dont 12 % de REP+) dans le deuxième décile, environ 20 % dans le troisième, moins de 5 % au-delà du cinquième décile.

L'éducation prioritaire dans son ensemble scolarise les deux tiers des élèves des territoires du premier quintile, et 70 % des élèves du dispositif vivent dans ces territoires. Le ciblage des territoires défavorisés s'est amélioré significativement, comme le montre le graphique B en page une, pour deux raisons. D'une part les réseaux REP et REP+ ont été labellisés à partir d'un indice social des collèges, ce qui a permis de faire sortir du dispositif des réseaux moins défavorisés, et de faire entrer en REP

Graphique 1 – Poids des écoles urbaines/rurales selon le niveau de vie médian du territoire



Lecture : 10 % des élèves sont scolarisés dans un quartier ou une commune avec un niveau de vie médian inférieur à 1 300 €. Parmi ces élèves, 97 % sont scolarisés dans une école urbaine.

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

5. Voir tableaux A1, A2, A3 et A4 en annexe pour des informations complémentaires sur les écoles des différents labels de l'éducation prioritaire (part des élèves scolarisés dans un quartier de la politique de la ville, élèves en ULIS).

et REP+ des réseaux très défavorisés. D'autre part, le nombre d'élèves en éducation prioritaire renforcée a augmenté de 20 %⁶ sur la période. Ces deux facteurs ont contribué à concentrer la hausse du nombre d'élèves en éducation prioritaire renforcée en quasi-totalité au sein des quartiers très défavorisés du premier décile (leur part y passe de 37 % à 47 %). Prise dans son ensemble, cette réforme a eu pour conséquence de réduire le nombre d'élèves des quartiers les moins favorisés ne bénéficiant pas du label éducation prioritaire. La part du hors EP a baissé de 5 à 10 points dans les trois premiers déciles de niveau de vie.

Un désajustement important entre label et niveau de vie

En dépit de l'amélioration du ciblage de la politique d'éducation prioritaire, on observe toujours une forme de désajustement entre les 20 % d'élèves en EP et les 20 % des élèves des quartiers les plus défavorisés. D'une part, un tiers des élèves résidant dans les territoires du premier quintile (soit 350 000 élèves environ) est scolarisé dans des écoles hors éducation prioritaire. Ces écoles, parfois qualifiées d'« orphelines », ne bénéficient pas des dispositifs de l'éducation prioritaire, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles ne profitent pas de moyens supplémentaires (voir *infra* II.b).

À l'inverse, un nombre non négligeable d'élèves sont scolarisés dans une école « embarquée » dans l'éducation prioritaire alors qu'elle n'est pas située dans le premier quintile. Au total, si l'on considère que les REP+ et les REP devraient être ciblés respectivement sur les 10 % et 20 % des élèves résidant dans les quartiers les plus défavorisés, et qu'aucun élève de ces quartiers ne devrait être scolarisé hors EP, alors on pourrait estimer à 680 000 le nombre d'élèves (soit 13,5 % des 5 millions d'écoliers) scolarisés en 2016 dans une école dont le label ne correspond pas au niveau de vie du territoire⁷.

Comment interpréter ce désajustement entre label et composition sociale observé au niveau national ? Résulte-t-il de politiques de labellisation reposant sur des critères propres aux différentes académies plutôt que sur des seuils nationaux ? Les données académiques ne semblent pas corroborer cette explication et mettent en évidence un désajustement comparable au niveau académique. En effet, dans chaque rectorat on trouve une proportion significative d'écoles dont le niveau de vie est comparable, mais qui n'ont pas le même label⁸. Par ailleurs, le phénomène des écoles « orphelines » et des écoles « embarquées » dans l'éducation prioritaire se retrouve dans l'ensemble des académies⁹.

... qui s'explique avant tout par la diversité sociale au sein des secteurs scolaires

Certes, le défaut de labellisation des écoles disparaîtrait dans certains cas particuliers si l'on pouvait observer d'autres dimensions du milieu social des élèves ou de la situation du quartier. Mais, dans la très grande majorité des cas, il est la conséquence de la diversité sociale des quartiers qui composent l'aire de recrutement du collège de rattachement. En moyenne, un réseau d'éducation prioritaire compte 6 écoles primaires et il est peu fréquent que les écoles d'un même réseau soient toutes localisées dans des quartiers aussi défavorisés (tableau 1).

Un peu plus d'un tiers des écoliers en REP+ sont scolarisés dans un réseau composé d'écoles du premier décile exclusivement. À l'inverse, les réseaux REP+ sans aucune école très défavorisée sont très rares (4 % du total des élèves). La diversité sociale est donc la règle : les réseaux rassemblant des écoles très défavorisées et d'autres plus proches de la médiane scolarisent plus de 60 % des élèves REP+. Ces constats sont également valables pour les réseaux REP.

Si l'on se concentre sur les écoles « embarquées » dans l'éducation prioritaire mais situées au-delà du 2^e décile, 75 % ont au sein de leur réseau au moins une école d'un quartier défavorisé. Dans les académies de Paris, Amiens et Lyon, cette proportion monte au-delà de 80 %, tandis qu'une école sur deux seulement est concernée par ce phénomène dans des académies peu dotées en éducation prioritaire, comme Rennes, Rouen, Nantes, Orléans-Tours ou Nancy-Metz.

La diversité sociale des quartiers qui composent un secteur est également la règle en dehors de l'éducation prioritaire. La grande majorité des communes sans éducation prioritaire contiennent des écoles des deux premiers déciles – qui sont alors « orphelines ».

Même en disposant d'une mesure parfaite du milieu social des élèves, et d'une labellisation des secteurs totalement conforme à cette mesure, la diversité sociale des secteurs de collèges continuerait de créer des désajustements entre le label des écoles et le niveau social des quartiers. S'il ne s'agit pas ici de déplorer la mixité des aires de recrutement de nombreux collèges, il convient de réfléchir aux outils qui permettraient à la politique publique d'éducation de la prendre en compte, pour cibler plus efficacement les territoires qui concentrent les difficultés sociales.

6. On compte environ 430 000 élèves scolarisés dans une école REP+ en 2016, contre 330 000 dans un Éclair en 2013 (France hors Mayotte, source : data.gouv.fr).

7. Flux nécessaires pour faire coïncider les REP+ et le 1^{er} décile de niveau de vie médian, et les REP avec les deux premiers déciles : 350 000 élèves hors EP, 230 000 élèves REP et 100 000 élèves REP+.

8. Voir fichier « Données académiques sur la répartition des élèves par label et niveau de vie » et fichier de données en annexe.

9. À l'exception de Paris où on ne trouve pas d'école orpheline.



Tableau 1 – Configuration sociale des réseaux REP et REP+

RÉSEAUX REP+						RÉSEAUX REP					
Types de réseau	Présence d'écoles dans...				Part dans le total des élèves en REP+	Types de réseau	Présence d'écoles dans...				Part dans le total des élèves en REP
	le 1 ^{er} décile	le 2 ^e décile	les déciles 3 à 5	les déciles 6 à 10			le 1 ^{er} décile	le 2 ^e décile	les déciles 3 à 5	les déciles 6 à 10	
Très défavorisé	■				34 %	■	■			15 %	
Hétérogène avec quartier très défavorisé	■	■			25 %	■	■			10 %	
	■		■		13 %	■	■			9 %	
	■	■	■		13 %	■	■	■		12 %	
	■			■	4 %	■	■	■		11 %	
	■	■		■	3 %	■				10 %	
	■		■	■	3 %	■	■	■	■	5 %	
	■	■	■	■	1 %	■		■	■	4 %	
Hétérogène sans quartier très défavorisé		■	■		2 %	■	■			3 %	
		■			1 %	■			■	4 %	
			■		1 %	■	■		■	3 %	
		■		■	<1 %			■	■	3 %	
Sans quartier défavorisé								■		8 %	
								■	■	3 %	
								■	■	1 %	

Champ : écoles primaires de France métropolitaine, de la Martinique et de la Réunion.

Lecture : 34 % des élèves de REP+ sont scolarisés dans un réseau où toutes les écoles sont situées dans un quartier du 1^{er} décile de niveau de vie.

Sources : calculs France Stratégie à partir de FiLoSoFi (2014) et data.education.gouv.fr.

QUELS MOYENS POUR LES TERRITOIRES DÉFAVORISÉS ?

Nous abordons à présent la question des moyens alloués aux écoles primaires, à partir des données sur le nombre d'enseignants (en équivalent temps plein) pour 100 élèves dans chaque école (encadré 2). Ces données n'étant disponibles que jusqu'en 2016, les analyses présentées ne tiennent pas compte du dédoublement des classes de CP et CE1 intervenu depuis.

Encadré 2 – Mesure du nombre d'enseignants par élève

Le nombre d'enseignants pour 100 élèves est calculé pour chaque école, par année civile. Le nombre d'écoliers est la moyenne des effectifs de la rentrée précédente (pour deux tiers), et de ceux de la rentrée de l'année (pour un tiers), disponibles sur data.education.gouv.fr. Les effectifs d'enseignants sont observés dans le Système d'information des agents du service public et correspondent au nombre d'équivalents temps plein annualisés d'enseignants affectés à chaque école. Les effectifs d'enseignants ne tiennent donc pas compte des enseignants non affectés, notamment les remplaçants de longue durée.

Les écoles en éducation prioritaire en moyenne mieux dotées en enseignants

On compte dans les écoles primaires publiques en moyenne 5,2 enseignants (en équivalents temps plein) pour 100 élèves (tableau 2). Les écoles en REP bénéficient en moyenne de 10 % d'enseignants en plus par élève et les REP+ de 20 % de plus que les écoles hors éducation prioritaire. Au sein de l'éducation prioritaire, la surdotation des REP+ est beaucoup plus marquée en élémentaire, moins en maternelle.

Les dotations des écoles varient également selon le type de territoire, les écoles rurales étant en moyenne mieux dotées que les écoles urbaines. Cet effet est en moyenne plus faible que celui de l'éducation prioritaire : hors éducation prioritaire, on compte 6 % d'enseignants de plus en zone rurale qu'en zone urbaine. Le faible écart entre REP et REP+ aboutit néanmoins à une dotation moyenne équivalente pour les REP en zone intermédiaire et pour les REP+ urbaines.

Mais cette simple comparaison des dotations en fonction de la labellisation ou du type de territoire doit être complétée d'une analyse permettant d'identifier quels sont

Tableau 2 – Nombre d’enseignants pour 100 élèves, par catégorie d’école

Territoire	HEP			REP			REP+			ENSEMBLE
	Primaire	dont maternelle*	dont élémentaire*	Primaire	dont maternelle*	dont élémentaire*	Primaire	dont maternelle*	dont élémentaire*	
Ensemble des écoles	5,1	4,6	5,3	5,7	5,2	6,1	6,1	5,3	6,6	5,2
Dont urbaines	5,0	4,6	5,3	5,7	5,2	6,0	6,1	5,3	6,6	5,2
Dont intermédiaires	5,1	4,7	5,4	6,1	5,2	6,8	—	—	—	5,1
Dont rurales	5,3	4,9	5,7	—	—	—	—	—	—	5,3
Dont rurales autres	5,4	4,8	5,8	—	—	—	—	—	—	5,4
Dont rurales éloignées	5,3	4,9	5,1	—	—	—	—	—	—	5,4

Note : *hors écoles accueillant des élèves des cycles maternelle et élémentaire (18 % des écoles urbaines, 45 % des écoles intermédiaires et 62 % des écoles rurales autres et rurales éloignées).

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2016) et données data.gouv.fr.

les facteurs qui déterminent ces différences de dotations, et l’amplitude de la modulation selon ces différents facteurs.

Hors éducation prioritaire : une modulation significative des moyens selon le niveau de vie du quartier

Plusieurs évolutions récentes sont allées dans le sens d’une incitation à la modulation des moyens, au-delà de l’éducation prioritaire. Depuis la rentrée 2015, les variations du nombre de postes au niveau national sont réparties par académie en tenant compte des caractéristiques géographiques et sociales de celles-ci, et les académies sont encouragées à prendre ces caractéristiques en considération pour allouer les moyens aux écoles. De nouveaux outils ont été déployés afin d’identifier les caractéristiques sociales au niveau communal¹⁰. Dans quelle mesure ces incitations conduisent-elles à une modulation des moyens des écoles hors EP en fonction de leur situation sociale ? Nous analysons ici la variation des dotations en fonction du label et du niveau de vie, à caractéristiques des écoles comparables (encadré 3).

Si l’on se concentre sur les écoles hors éducation prioritaire, l’analyse montre que le nombre d’enseignants pour 100 élèves varie significativement selon le niveau de vie médian environnant l’école (graphique 2). En moyenne, au niveau national, passer d’un décile au décile inférieur augmente de 1,2 % le nombre d’enseignants par élèves. Les écoles « orphelines », hors réseau prioritaire mais situées dans un quartier défavorisé, font donc l’objet d’un traitement spécifique, ce qui atténue une partie des limites du ciblage de la labellisation par réseau.

À l’intérieur des académies, on observe également ce phénomène de modulation. Il est plus marqué dans les académies de Clermont-Ferrand, Reims, Nantes, Bordeaux et en Corse, et plus faible dans celles de la Réunion, Amiens, Montpellier, Nice et Strasbourg, et l’académie de Lille est la seule

dans laquelle on n’observe quasiment aucune modulation¹¹. Une fois pris en compte le niveau de vie environnant, le caractère plus ou moins rural de l’école ne semble pas influencer significativement le nombre d’enseignants par élève. Le graphique 2 ne montre en effet pas de différence systématique et statistiquement significative entre les territoires urbains, intermédiaires et ruraux, sauf pour les écoles rurales éloignées du premier décile (90 écoles), fortement surdotées.

Encadré 3 – Estimation des écarts selon le niveau de vie, le zonage en éducation prioritaire et le type de territoire

L’analyse des écarts de dotation entre catégories d’écoles est réalisée au moyen de régressions. Les écoles sont classées selon le niveau de vie environnant (en dix déciles), le type de territoire (rural éloigné/rural/intermédiaire/urbain) et le zonage en éducation prioritaire (hors EP/REP/REP+). Compte tenu de la forte hétérogénéité des dotations, l’approche en régression quantile (« effet médian ») a été choisie.

Le premier modèle analyse l’effet médian du type et du niveau de vie du territoire environnant l’école sur le nombre d’enseignants pour 100 élèves. Il est estimé sur les écoles hors éducation prioritaire et distingue quarante catégories d’écoles définies par leur décile de niveau de vie et leur caractère plus ou moins rural. Les résultats tiennent compte des spécificités de certaines écoles en incluant des effets fixes pour la présence d’une ULIS (structure accueillant des élèves en situation de handicap), le pourcentage d’élèves en école élémentaire et la localisation dans les DOM.

Le second modèle est estimé sur l’ensemble des écoles REP, REP+ et hors éducation prioritaire. On mesure la médiane du nombre d’enseignants pour 100 élèves selon le label de l’école et selon le niveau de vie du territoire environnant, à caractéristiques comparables (variables du premier modèle et caractère rural/urbain de l’école).

10. Le Laidier S. et Monso O. (2017), « L’allocation des moyens dans le premier degré public, mise en œuvre d’un nouveau modèle », *op. cit.*

11. Seules les écoles hors EP du premier décile national font l’objet d’une surdotation dans l’académie de Lille.



La modulation des moyens en dehors de l'éducation prioritaire s'est légèrement accentuée depuis 2013 - la surdotation du premier décile par rapport au dernier a augmenté de 17 % (graphique 3).

L'effet du label « éducation prioritaire »

Si l'on compare à présent les écoles hors éducation prioritaire, REP et REP+, on observe des écarts importants à niveau de vie donné (graphique 3). Sur les cinq premiers déciles, où se concentre l'essentiel de l'éducation prioritaire, la labellisation REP fait augmenter le nombre d'enseignants pour 100 élèves de 0,35, la labellisation REP+ de 0,6 en moyenne par rapport aux écoles de droit commun. L'effet propre de la labellisation n'explique qu'un tiers de la surdotation en EP dans le premier décile, et la moitié dans le deuxième décile. Ces résultats ne sont pas liés à la taille des écoles, qui a un effet minime sur la dotation en enseignants (contrairement à ce qui était observé pour les collèges)¹².

Si l'on tient compte de la politique de modulation des moyens dans le hors EP, à caractéristiques des écoles comparables, le nombre de postes supplémentaires associés aux labels de l'éducation prioritaire est plus faible (3 400 postes) que celui obtenu en comparant simplement les dotations entre EP et hors EP, sans tenir compte des niveaux de vie (7 500 postes)¹³.

Depuis 2013, l'écart de dotation entre écoles REP et REP+ à niveau de vie donné a augmenté, et celui entre écoles

hors EP défavorisées et écoles REP a eu tendance à se réduire.

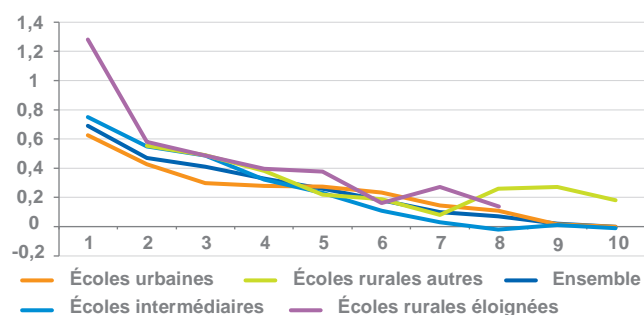
Contrairement à ce que l'on observe en dehors de l'éducation prioritaire, on ne constate qu'une très faible modulation des moyens au sein de l'éducation prioritaire pour tenir compte du niveau de vie environnant l'école.

Une hétérogénéité importante des moyens entre écoles...

Le tableau 3 présente les distributions du nombre d'enseignants pour 100 élèves dans les écoles maternelles et les écoles élémentaires. Au sein de chaque catégorie d'école, dans chacun des différents territoires et dans chacune des catégories de l'éducation prioritaire, on observe une hétérogénéité importante du nombre d'enseignants par élèves. Au sein des maternelles en REP+ par exemple, 10 % des élèves sont scolarisés dans une école avec moins de 4,2 enseignants pour 100 élèves et 10 % dans une école maternelle où il y a plus de 6,4 enseignants pour 100 élèves. On retrouve des écarts de même ampleur quels que soient la catégorie d'éducation prioritaire et le type de territoire (rapport D9/D1 d'environ 1,5 pour toutes les catégories¹⁴), les écoles élémentaires rurales ayant les dotations les plus hétérogènes (voir tableau B en annexe).

L'appartenance à une catégorie d'école en moyenne plus dotée ne garantit pas d'avoir des moyens supplémentaires. Un grand nombre d'écoles hors éducation prioritaire se retrouvent donc aussi bien, voire mieux dotées que des

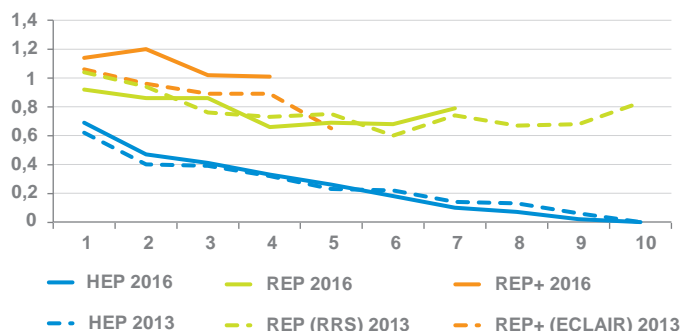
Graphique 2 – Effet statistique du niveau de vie médian sur le nombre d'enseignants pour 100 élèves, dans les écoles hors éducation prioritaire (référence : écoles du dernier décile de niveau de vie)



Lecture : à caractéristiques comparables, une école hors éducation prioritaire du premier décile de niveau de vie a 0,6 enseignant de plus pour 100 élèves qu'une école du dernier décile. Les écoles urbaines, intermédiaires et rurales ont pour référence commune les écoles urbaines du dernier décile de niveau de vie (médiane à 5 pour les écoles élémentaires, à 4,5 pour les écoles maternelles). Pour l'estimation sur l'ensemble des écoles, les écoles du dernier décile de niveau de vie sont la référence. Seules les catégories contenant au moins 50 écoles sont représentées.

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2016), FiLoSoFi (2014) et données data.gouv.fr.

Graphique 3 – Effet statistique du niveau de vie médian d'un quartier sur le nombre d'enseignants pour 100 élèves, par catégorie d'école (référence : écoles hors EP du dernier décile de niveau de vie)



Lecture : à caractéristiques comparables, une école hors éducation prioritaire du premier décile de niveau de vie a 0,6 enseignant pour 100 élèves de plus qu'une école du dernier décile. La médiane des dotations du groupe de référence a augmenté au cours du temps (de 4,58 à 4,74, soit une hausse de 0,16). Seules les catégories comprenant au moins 50 écoles sont représentées.

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2016), FiLoSoFi (2014) et données data.gouv.fr.

12. Une école typique compte 100 élèves. Une hausse de 50 élèves ne diminue le nombre d'enseignants pour 100 élèves que de 0,1, à caractéristiques comparables.
 13. Estimation avant dédoublement, n'incluant pas la Guadeloupe, la Guyane ni Mayotte. Le rapport de la Cour des comptes sur l'éducation prioritaire de 2018 évoque « un nombre d'enseignants supplémentaires estimé par le ministère de 11 852 postes à la rentrée 2017 ».
 14. Soit une hétérogénéité comparable à celle observée au sein des collèges publics dans la note de 2017.

Tableau 3 – Distribution du nombre d'enseignants pour 100 élèves dans les écoles maternelles et élémentaires

Déciles	maternelles					élémentaires				
	HEP	dont HEP 20% défavorisés	dont HEP 20% favorisés	REP	REP+	HEP	dont HEP 20% défavorisés	dont HEP 20% favorisés	REP	REP+
D1	3,6	3,6	3,5	4,1	4,2	4,2	4,4	4,1	4,9	5,3
P25	3,9	4,1	3,9	4,5	4,6	4,6	4,9	4,4	5,3	5,7
Médiane	4,4	4,6	4,3	5,0	5,1	5,1	5,6	4,8	5,9	6,4
P75	5,0	5,3	4,8	5,6	5,5	5,8	6,5	5,3	6,6	7,3
D9	5,7	6,0	5,5	6,3	6,4	6,8	7,6	5,9	7,6	8,3

Champ : écoles accueillant exclusivement des élèves en maternelle ou en élémentaire Pour les écoles élémentaires, le nombre d'enseignants pour 100 élèves est calculé sur les élèves hors ULIS.

Lecture : 10 % des élèves des écoles élémentaires hors éducation prioritaire sont scolarisés dans une école avec plus de 6,8 enseignants pour 100 élèves, alors que la moitié des écoliers REP+ sont scolarisés dans des écoles à moins de 6,4 enseignants pour 100 élèves.

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2016) et données data.gouv.fr.

écoles REP et même REP+. Ces chevauchements pourraient se justifier parfaitement s'ils étaient la conséquence de la modulation des moyens en fonction du niveau de vie du quartier présentée précédemment. Mais même si les écoles hors EP des 20 % des quartiers les moins favorisés sont mieux dotées que les autres écoles hors EP (tableau 3), le niveau de vie n'explique qu'une part très faible (inférieure à 3 %) de l'hétérogénéité des dotations. Les chevauchements entre catégories persistent une fois tenu compte des niveaux de vie : même au sein des écoles hors éducation prioritaire des 20 % des quartiers les plus favorisés, on trouve des écoles mieux dotées que dans l'éducation prioritaire renforcée, en élémentaire et plus encore en maternelle¹⁵.

... tout comme au niveau communal

Afin de vérifier la robustesse de la mesure de l'hétérogénéité des moyens – compte tenu de la faible taille des écoles (médiane de 150 élèves en zone urbaine, 100 en zone intermédiaire et 70 en zone rurale) et des limites inhérentes à la mesure de leurs moyens –, le nombre d'enseignants pour 100 élèves a aussi été mesuré au niveau communal. On retrouve à cette échelle également une variance très importante. Si l'on se concentre sur les territoires urbains, la labellisation REP ou REP+ ne signifie pas systématiquement un surcroît de moyens (voir tableau C en annexe).

Les communes dénombant 100 % d'écoles en REP ou REP+ comptent pour 7 % des communes urbaines et des élèves scolarisés au sein des communes urbaines. Ces communes 100 % éducation prioritaire ont en moyenne 0,3 enseignant de plus pour 100 élèves que la moyenne des communes urbaines, et 0,6 de plus que les communes sans éducation prioritaire. Toutefois, le fait d'être 100 % EP ne garantit pas toujours un surcroît de moyens. La moitié des 80 communes urbaines 100 % EP sont ainsi en deçà de 5,4 enseignants pour 100 élèves et ne font donc pas partie des 20 % des communes urbaines les mieux

dotées. Ces communes, qui rassemblent au total 67 000 élèves, sont quasiment toutes situées dans les départements de Seine-Saint-Denis, du Nord et du Pas-de-Calais¹⁶. Un certain nombre de territoires situés dans des académies à fortes difficultés scolaires ne reçoivent ainsi pas les dotations supplémentaires auxquelles ils pourraient prétendre. À l'inverse, on retrouve 60 000 élèves dans une des 45 communes dans lesquelles aucune école ne relève de l'éducation prioritaire et qui comptent cependant plus de 5,4 enseignants pour 100 élèves. Ces communes sont réparties sur un grand nombre d'académies. Elles sont en règle générale beaucoup plus favorisées que les communes 100 % EP, puisque le niveau de vie médian des couples avec enfants y est de 1 800 euros contre 1 250 euros en moyenne pour les communes 100 % EP.

ENJEUX POUR LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN 2020

Les données fiscales localisées et sur l'affectation des enseignants en 2013-2016 permettent de dresser plusieurs constats. La création des réseaux d'éducation prioritaire et la refonte de la carte à la rentrée 2015 ont permis de mieux cibler les élèves des territoires les plus défavorisés : les deux tiers des élèves vivant dans les 20 % des quartiers les plus pauvres sont scolarisés dans une école de l'éducation prioritaire.

Malgré cette amélioration, un certain désajustement entre label et niveau de vie persiste : des écoles « orphelines » existent dans la quasi-totalité des académies et, à l'inverse, de nombreuses écoles « embarquées », rattachées à l'éducation prioritaire, ne sont pas situées dans les quartiers les plus défavorisés. Ce désajustement concerne l'ensemble des académies, et tient à la diversité sociale des secteurs scolaires.

15. Les distributions d'enseignants par élèves des écoles scolarisant à la fois des élèves en élémentaire et en maternelle ne sont pas présentées ici, faute de données sur l'affectation des enseignants entre cycles.

16. Sur les 29 communes avec moins de 5,4 enseignants pour 100 élèves, 15 sont situées dans l'académie de Lille, 10 dans les académies de Créteil et de Versailles, 2 dans l'académie de Nancy-Metz, 1 dans les académies de Marseille et de Montpellier.



Cependant, même si les écoles « orphelines » ne bénéficient pas du fonctionnement en réseau, des dispositifs de formation, d'adaptation des services et des indemnités, elles disposent de moyens par élèves à mi-chemin entre l'EP et le reste des écoles. Les écoles de quartiers défavorisés bénéficient donc en moyenne bien de moyens supplémentaires, que ce soit par la labellisation en éducation prioritaire ou par une allocation tenant compte du niveau de vie pour les écoles hors éducation prioritaire. Cela a pour effet de limiter l'effet de seuil lié au classement en éducation prioritaire pour les écoles « orphelines ». En revanche, au sein de l'éducation prioritaire le niveau de vie du quartier influe peu sur les moyens. Pour autant, du fait de l'hétérogénéité des dotations, l'appartenance à un label ne garantit pas systématiquement aux écoles REP et, dans une moindre mesure, aux écoles REP+ d'être mieux dotées que les écoles hors EP, même lorsque celles-ci se situent dans un quartier relativement favorisé.

Fondés sur des données relatives à l'année 2016, ces constats ne tiennent pas compte du dédoublement des

classes de CP et CE1 entrepris depuis 2017. Ils devront donc être actualisés pour tenir compte de cette réforme et de ses conséquences en termes d'allocation des moyens : les dédoublements, en renforçant le lien entre label et taille des classes, devraient avoir accentué la surdotation des écoles de l'éducation prioritaire. L'intensité de cet effet dépendra toutefois de la répartition des effectifs consacrés aux dédoublements entre créations nettes de postes, transferts de postes précédemment alloués aux écoles non prioritaires et réaffectation au sein des écoles de l'éducation prioritaire (encadré 4)¹⁷. Cette réforme devrait donc se traduire par des dotations supplémentaires pour les élèves des quartiers défavorisés. Elle risque en revanche d'accroître les problèmes de l'allocation des moyens lorsque l'on constate un désajustement entre label des écoles et niveau de vie des élèves. Faute de mesures spécifiques, elle aboutirait en effet à amplifier le problème de la sous-dotation relative des écoles « orphelines » et celui de la surdotation des écoles « embarquées », même si leur quartier ne fait pas partie des plus défavorisés, mis en évidence sur la période 2013-2016.

Encadré 4 - Dédoublements de classes : quels besoins en termes de dotations ?

On peut estimer, sur la base des données utilisées dans cette note, que le dédoublement complet des CP et CE1 en éducation prioritaire, prévu pour la rentrée 2019, nécessiterait entre 7 000 (pour un objectif de 15 élèves par classe) et 10 000 postes (si l'on vise 12 élèves par classe).

Certains besoins ont d'ores et déjà été pourvus par le redéploiement d'enseignants préalablement affectés en éducation prioritaire. Aucune donnée n'a été publiée à ce sujet, mais on peut estimer le nombre de ces réaffectations entre 1 500 et 3 000 postes¹⁸.

Une autre partie des moyens consacrés à cette mesure provient des créations nettes d'emplois enregistrées dans le premier degré lors des rentrées 2017 (4 300 créations d'emplois), 2018 (2 800 emplois) et prévues pour la rentrée 2019 (1 800 emplois annoncés).

En outre, l'évolution des effectifs d'élèves sur la période 2016-2019 (120 000 écoliers de moins, privé et public confondus), qui, théoriquement, aurait permis de « rendre » 6 000 postes d'enseignants sans dégrader les taux d'encadrement, a concrètement rendu possible la mise en place des dédoublements sans qu'ils s'opèrent par une dégradation des taux d'encadrement dans les écoles hors éducation prioritaire.

Si l'on souhaitait étendre progressivement le dédoublement des CP et CE1 aux écoles orphelines des deux premiers déciles de niveau de vie, cela nécessiterait un effort supplémentaire que l'on peut estimer entre 2 500 (objectif à 15 élèves par classe) et 3 500 (pour 12 élèves) postes d'enseignants.

Pour y parvenir, il serait envisageable de prendre appui sur l'évolution de la démographie scolaire et de redéployer des postes aujourd'hui affectés dans les écoles des quartiers favorisés les mieux dotées. Ainsi, une baisse de 5 % de la dotation des écoles hors EP situées au-dessus des médianes de niveaux de vie et de dotations (se traduisant en moyenne par un élève supplémentaire par classe dans ces écoles) permettrait de libérer environ 3 000 postes. Quant à la démographie sur 2019-2023, la DEPP¹⁹ anticipe une réduction du nombre d'élèves du primaire d'environ 250 000, ce qui rendrait possible, au prix de réallocations progressives d'enseignants sur le territoire, de dégager environ 12 500 postes sans dégrader les taux d'encadrement.

Cette perspective permet de concevoir la mise en œuvre de mesures de dédoublement sur la grande section de l'école maternelle²⁰, en éducation prioritaire et dans les écoles orphelines ; cela représenterait un besoin de 15 000 à 20 000 postes, selon que l'on fixe l'objectif à 15 ou 12 élèves par classe.

17. Par fermeture ou augmentation de la taille de classes de CE2, CM1 et CM2, ou réaffectation des postes du dispositif « plus de maîtres que de classes » par exemple.

18. On comptait au sein du dispositif « plus de maîtres que de classes » 1 722 enseignants en 2015 dans les écoles de l'EP (source : Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, 2018). L'analyse des données mobilisées dans cette note fait quant à elle apparaître, pour les écoles de l'éducation prioritaire, une différence de 3 000 entre le nombre d'enseignants affectés aux écoles et le nombre de classes.

19. DEPP (2019), « Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré : la baisse des effectifs devrait se poursuivre jusqu'en 2023 », note d'information, n° 19.05.

20. Voir Agacinski D. et Collombet C. (2018), « Un nouvel âge pour l'école maternelle ? », *La note d'analyse*, n° 66, mars.

Le dédoublement rend donc plus urgente encore l'élaboration de mesures permettant de répondre aux difficultés ainsi identifiées dans le cadre de la réforme de l'éducation prioritaire prévue pour la rentrée 2020, en termes d'identification des territoires défavorisés et d'allocation des moyens.

Disposer pour la fin d'année 2019 de données sur l'origine sociale des élèves école par école

La question des données est essentielle si l'on veut améliorer le pilotage et l'évaluation de la politique d'éducation prioritaire. En vue de la nouvelle carte de 2020, il paraît essentiel de disposer de données exhaustives sur les parents d'élèves des écoles. Si le logiciel de gestion des directeurs d'école (ONDE) permet aujourd'hui de renseigner la profession des parents, cette information n'est effectivement remontée que pour un nombre limité d'élèves. La récolte et la saisie systématiques de ces informations pourraient être reconnues explicitement comme une mission incombant aux directeurs d'écoles. À défaut, les données recueillies par les communes (état civil de naissance, revenus des parents d'élèves) pourraient également être mobilisées.

Au-delà de leur intérêt pour la labellisation des écoles et l'allocation des moyens, la connaissance de l'origine sociale des élèves permettrait de favoriser la mixité sociale, en tirant parti de la densité du maillage des écoles en milieu urbain pour faire évoluer l'affectation des élèves lorsque cela apparaît souhaitable.

Affiner le ciblage des écoles défavorisées

Du fait de la mise en place des dédoublements au CP et au CE1 en REP et REP+ – qui rend en théorie plus systématique l'effet du label sur les moyens alloués –, le débat sur la juste labellisation des écoles doit être réouvert. Si l'on souhaite réduire les décalages entre la situation sociale du territoire sur lequel une école est implantée et le label qui lui est attribué du fait de son collège de rattachement, plusieurs solutions sont envisageables.

La première solution consisterait à labelliser chaque école en fonction des caractéristiques de ses propres élèves, ce qui est déjà possible actuellement, mais de manière très limitée, et d'attribuer alors les moyens en fonction de ce label (graphique 4). Les écoles labellisées EP bénéficieraient du dédoublement et de moyens supplémentaires. Cette solution aboutirait à sortir un certain nombre d'écoles des réseaux REP actuels et au contraire à labelliser des écoles REP rurales, ou localisées au sein de secteurs favo-

risés. Dans ce scénario, l'enjeu du label serait déconnecté de celui de la liaison écoles-collège qui a présidé à l'installation des réseaux.

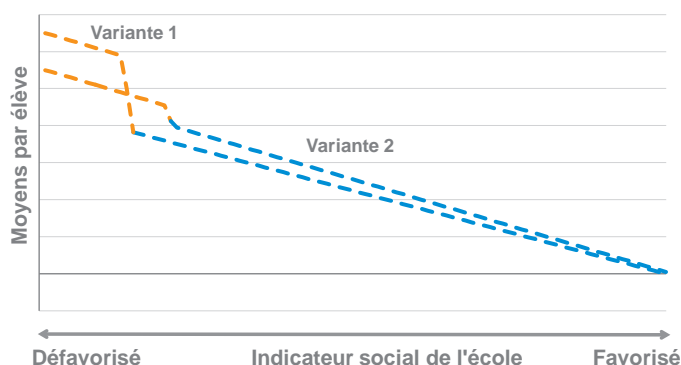
Une seconde solution consisterait à conserver le lien entre la labellisation en éducation prioritaire et le rattachement à un réseau construit autour d'un collège et à accroître, en revanche, la modulation des dotations des écoles au sein de chaque réseau en fonction de la difficulté sociale et scolaire spécifique de chacune (graphique 5). Cette solution aboutirait, cette fois, à déconnecter la labellisation en éducation prioritaire, qui demeurerait à l'échelle du réseau, et l'allocation des moyens ; ainsi, les écoles « orphelines » pourraient bénéficier de moyens supplémentaires (en particulier des dédoublements de CP-CE1) en raison de leur situation sociale sans être pour autant rattachées à un réseau d'éducation prioritaire. Inversement, les écoles situées dans des quartiers non défavorisés mais rattachées à un collège REP ou REP+ continueraient à faire partie du réseau mais verraient diminuer le surcroît de moyens dont elles bénéficient (par exemple les dédoublements)²¹.

Rendre plus transparente l'allocation des moyens

Compte tenu de la disparité des moyens d'une école ou d'une commune à une autre, le nombre d'enseignants effectivement présents devant les élèves pendant une année pourrait faire l'objet d'une publication officielle, dans le but d'informer élus et parents d'élèves. La distribution des dotations (D1, D9) au sein de chaque label pourrait, par exemple, être communiquée annuellement au niveau académique.

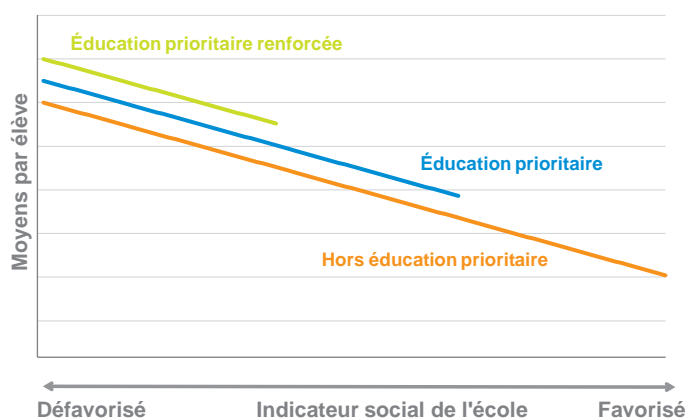
Afin de promouvoir un débat ouvert et informé sur ces questions, les données de chaque école – qui sont présen-

Graphique 4 – Schéma de dotation avec labellisation au niveau de chaque école



21. L'indemnité versée aux enseignants exerçant actuellement en REP et REP+ pourrait demeurer attachée aux seules écoles relevant des réseaux prioritaires, dans la mesure où elle vient notamment rémunérer l'engagement lié au travail en réseau.

Graphique 5 – Schéma de dotation avec labellisation par secteur et différenciation des moyens selon la situation de chaque école



tées dans les comités techniques départementaux – pourraient être diffusées plus largement aux représentants des élus et des usagers, dans le cadre des conseils académiques et départementaux de l'Éducation nationale. Les conseils seraient ainsi en mesure de juger du bien-fondé de la sous-dotation éventuelle de certaines écoles REP et REP+ et de la surdotation de certaines écoles hors éducation prioritaire, et des mesures à prendre pour y remédier le cas échéant. La sous-dotation, ou surdotation, au-delà d'un certain seuil pourrait faire l'objet d'une justification écrite de la part des services académiques.

CONCLUSION

Définition de critères sociaux pour l'allocation des moyens aux académies, indice national de difficulté sociale pour définir la carte de l'éducation prioritaire, dédoublements de CP et de CE1 dans les écoles prioritaires : on a observé ces dernières années un effort de systématisation des critères de ciblage et des modalités d'allocation des moyens visant à lutter contre la difficulté scolaire liée à l'origine sociale.

On voit cependant que la mise en œuvre de ces nouvelles règles aboutit fréquemment à des formes de désajustement entre la situation sociale d'un territoire et la politique publique qui y est engagée. La perspective d'une nouvelle carte de l'éducation prioritaire en 2020 et les réflexions actuellement en cours sur la territorialisation des politiques éducatives²³ doivent permettre d'aller plus loin. Cela passera nécessairement par une plus grande transparence sur les caractéristiques sociales des différents quartiers et sur les modalités d'affectation des moyens enseignants dans les écoles publiques.

Fixer des objectifs de différenciation des moyens selon les caractéristiques des territoires pour la période 2020-2025 ?

On observe entre 2013 et 2016 à la fois une différenciation accrue des moyens selon le niveau de vie, mais la persistance d'une hétérogénéité importante des moyens des écoles à niveau de vie et label donnés. Ces enjeux doivent être débattus et être rendus plus explicites dans le cadre de la réforme de la rentrée 2020. La réforme du dédoublement des CP et des CE1 a apporté un premier éclaircissement, en fixant un objectif clair de moyens, qui s'applique de manière systématique au sein du label. Sur le même principe, une cible indicative de moyens par élève pourrait être fixée pour l'ensemble des niveaux et écoles à l'horizon 2025, qui tiendrait compte de la baisse annoncée du nombre d'élèves (- 5 % entre 2017 et 2022)²². Ces objectifs pourraient servir de signal aux acteurs locaux au sein du processus de réallocation des postes, tant au niveau national qu'académique, tout en leur laissant une marge de manœuvre.

Ces objectifs indicatifs pourraient être intégrés dans le modèle d'allocation des postes entre académies. En milieu urbain, ils pourraient également servir de base de discussion entre les communes et les services de l'Éducation nationale pour redessiner la carte scolaire, en cas de sur- ou de sous-dotation structurelle et non justifiée.

Mots clés : Éducation, écoles primaires, inégalités, éducation prioritaire

22. Moyenne enseignement public et privé : Note d'information de la DEPP, n° 18.04.

23. Le ministre de l'Éducation nationale a confié à Ariane Azéma et Philippe Mathiot une mission visant à redéfinir la territorialisation des politiques éducatives, ainsi que les politiques dédiées à l'éducation prioritaire et au monde rural dans toute sa diversité (voir communiqué de presse du MEN du 3 octobre).

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Directeur de la publication :

Gilles de Margerie,

commissaire général

secrétaire de rédaction :

Valérie Senné

Impression :

France Stratégie

Dépôt légal : avril 2019

N° ISSN 2556-6059

Contact presse :

Jean-Michel Roullé,

directeur du service

Édition-Communication-Événements

01 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



FRANCE STRATÉGIE

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.

Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires

Encadré A – Écoles urbaines et rurales – Définitions

La note reprend la classification des communes adoptée par le ministère de l'Éducation nationale. Celle-ci est construite à partir du zonage en aires urbaines (2010) de l'Insee qui distingue les pôles urbains, leurs couronnes périphériques et les communes hors aires urbaines.

Les communes « urbaines » correspondent aux grands pôles urbains, c'est-à-dire comptant plus de 10 000 emplois. Les communes « intermédiaires » rassemblent les pôles de moins de 10 000 emplois et les communes situées en couronne des grands pôles. Enfin, les communes « rurales » sont situées dans la couronne des pôles de moins de 10 000 emplois, et hors influence des pôles. Par commodité on qualifie d'urbaines, d'intermédiaires ou de rurales les écoles situées dans une commune de la catégorie correspondante.

Compte tenu de la diversité des communes rurales et des enjeux spécifiques à ces territoires, nous avons également distingué au sein de cet ensemble les écoles des communes « rurales éloignées », soit les communes très peu denses et hors influence des pôles.

Encadré B – Estimer le milieu social des élèves à partir des données fiscales localisées

Le niveau de vie – C'est-à-dire le revenu disponible par unité de consommation – des parents d'élèves du premier cycle des écoles publiques a été estimé à partir des Fichiers Localisés Socio-Fiscaux (FiLoSoFi) de 2014, disponibles pour la France métropolitaine, la Martinique et la Réunion. L'indicateur retenu est le niveau de vie médian de tous les individus résidant dans l'îlot ou IRIS de l'école (pour les écoles urbaines et intermédiaires pour lesquelles cette information est disponible) ou, à défaut, la commune si cette dernière compte moins de 10 000 habitants.

On dispose in fine d'une mesure du niveau de vie médian de l'IRIS ou de la commune pour 38 000 écoles publiques rassemblant 95 % des élèves (hors Guadeloupe et Guyane). Les îlots dans lesquels sont identifiées 15 000 écoles – essentiellement urbaines – comptent en moyenne 3 500 habitants. Par comparaison, les communes des 23 000 écoles hors IRIS comptent en moyenne 1 000 habitants en milieu rural et 2 800 habitants en milieu intermédiaire.

Le niveau de vie médian reflète à la fois le niveau de qualification, de diplôme et de chômage des individus résidant sur le territoire. Le taux de pauvreté pourrait également être utilisé, mais cette donnée est disponible pour un nombre plus restreint de communes (4 000 contre 32 000 pour le revenu médian) et d'IRIS (9 600 contre 12 000). Taux de pauvreté et niveau de vie médian sont d'ailleurs fortement et négativement corrélés (à 80 % au niveau de l'IRIS et des communes de moins de 10 000 habitants).

À l'échelle de la commune ou de l'IRIS, il n'est pas possible d'isoler le niveau de vie des individus ayant des enfants d'âge scolaire. Néanmoins, le niveau de vie médian en demeure une bonne approximation. En témoigne la faible variation du taux de pauvreté selon l'âge : la corrélation des revenus médians des couples avec enfants et de la population générale est de 98 % dans les communes urbaines et intermédiaires de moins de 10 000 habitants. Aucune donnée par âge n'est disponible à l'échelle de l'IRIS, mais on peut faire l'hypothèse que l'homogénéité du bâti (prise en compte dans la définition des IRIS) limite les écarts selon l'âge et le nombre d'enfants.

Il n'en reste pas moins que le niveau de vie médian à la commune ou l'IRIS doit être interprété avec précaution. Si, en zone rurale et intermédiaire, la commune coïncide le plus souvent avec l'aire de recrutement de l'école, la coïncidence est moins systématique pour les IRIS urbains. Le recours à l'enseignement privé peut également induire un décalage entre niveau de vie à l'échelle du quartier et origine sociale des élèves des écoles publiques.

Cette annexe accompagne la note d'analyse n° 76 :

« Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires ».

Clément
Dherbécourt

avec la collaboration de
Daniel Agacinski

France Stratégie

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

DONNÉES ACADÉMIQUES SUR LA RÉPARTITION DES ÉLÈVES PAR LABEL ET NIVEAU DE VIE - EXEMPLE DE L'ACADÉMIE DE REIMS

Ce document présente la répartition des élèves par décile de niveau de vie et par label, dans l'académie de Reims, caractérisée par une surreprésentation d'écoles défavorisées par rapport à la moyenne nationale.

Les données présentées dans les fiches académiques (voir fichier Excel) ont pour objectif de mettre en évidence le nombre élevé d'écoles de niveau de vie comparable mais de label différent, quelle que soit la configuration sociale de l'académie.

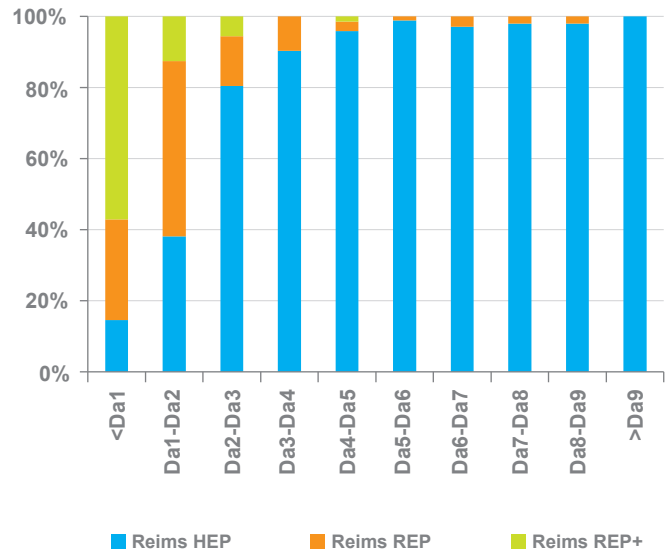
Académie de Reims

Graphique A – Répartition des élèves des écoles publiques de l'académie de Reims, selon le label et le décile national de niveau de vie de l'école



Lecture : 11 000 élèves du primaire public de l'académie de Reims sont scolarisés dans une école du premier quartile national de niveau de vie. Parmi ces élèves, 1 900 sont scolarisés en HEP, 3 100 en REP et 6 000 en REP+.

Graphique B – Répartition des élèves des écoles publiques de l'académie de Reims, selon le label et le décile académique de niveau de vie de l'école



Lecture : Parmi les 10 % des élèves du premier décile de niveau de vie de l'académie de Reims, 60 % sont scolarisés en REP+.

Tableau A1 – Répartition des élèves selon le décile de niveau de vie, le label, le caractère urbain/rural de l'école et la localisation de l'école dans un quartier de la politique de la ville

DÉCILE	URBAIN						INTERMÉDIAIRE						RURAL			Total
	hors QPV			dans QPV			hors QPV			dans QPV			hors QPV			
	HEP	REP	REP+	HEP	REP	REP+	HEP	REP	REP+	HEP	REP	REP+	HEP	REP	REP+	
<D1	11%	16%	15%	5%	19%	31%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	100%
D1-D2	28%	25%	8%	4%	5%	4%	9%	5%	0%	1%	1%	0%	10%	1%	0%	100%
D2-D3	29%	11%	3%	1%	1%	1%	26%	4%	0%	1%	1%	0%	22%	1%	0%	100%
D3-D4	31%	7%	2%	1%	1%	0%	36%	2%	0%	0%	0%	0%	19%	1%	0%	100%
D4-D5	34%	4%	1%	1%	0%	0%	43%	1%	0%	0%	0%	0%	15%	0%	0%	100%
D5-D6	38%	3%	1%	0%	0%	0%	48%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	100%
D6-D7	44%	2%	0%	0%	0%	0%	47%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	0%	100%
D7-D8	49%	1%	1%	0%	0%	0%	46%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	100%
D8-D9	60%	1%	0%	0%	0%	0%	37%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	100%
>D9	79%	1%	0%	0%	0%	0%	18%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	100%

Lecture : 11 % des élèves du premier décile sont scolarisés dans une école urbaine, hors éducation prioritaire, hors QPV.

Tableau A2 – Nombre d'écoles accueillant des élèves de cycle élémentaire, dotées ou non d'une Unité Localisée pour l'Inclusion Scolaire (ULIS), par décile de niveau de vie

	HEP sans ULIS	HEP avec ULIS	REP sans ULIS	REP avec ULIS	REP+ sans ULIS	REP+ avec ULIS
<D1	532	106	833	207	1035	291
D1-D2	2161	300	930	204	279	69
D2-D3	3454	404	484	99	92	21
D3-D4	3838	402	272	45	55	10
D4-D5	4074	343	168	22	36	5
D5-D6	3963	290	99	14	18	4
D6-D7	3880	245	71	5	10	1
D7-D8	3829	222	37	4	12	6
D8-D9	3551	176	29	8	0	1
>D9	2835	178	24	7	5	0

Tableau A3 – Proportion d'écoles dotées d'une ULIS, parmi les écoles accueillant des élèves de cycle élémentaire

	PART DES ÉCOLES DOTÉES D'UNE ULIS		
	HEP	REP	REP+
<D1	17%	20%	22%
D1-D2	12%	18%	20%
D2-D3	10%	17%	19%
D3-D4	9%	14%	15%
D4-D5	8%	12%	12%
D5-D6	7%	12%	18%
D6-D7	6%	7%	9%
D7-D8	5%	10%	33%
D8-D9	5%	22%	100%
>D9	6%	23%	0%

Tableau A4 – Nombre estimé d'élèves en ULIS, selon le décile et le label de l'école

	HEP	REP	REP+
<D1	1 272	2 484	3 492
D1-D2	3 600	2 448	828
D2-D3	4 848	1 188	252
D3-D4	4 824	540	120
D4-D5	4 116	264	60
D5-D6	3 480	168	48
D6-D7	2 940	60	12
D7-D8	2 664	48	72
D8-D9	2 112	96	12
>D9	2 136	84	0

Tableau B – Distribution du nombre d’enseignants pour 100 élèves dans les écoles maternelles et élémentaires – données détaillées

MATERNELLE	Hors EP	dont intermédiaire	dont rural	dont 20 % des niveaux de vie les plus élevés	REP	REP+	dont 20 % des niveaux de vie les plus faibles	REP+	dont 10% des niveaux de vie les plus faibles
					REP	REP+			
D1	3,6	3,6	3,7	3,5	4,1	4,1	4,0	4,1	4,2
P25	3,9	4,0	4,0	3,9	4,5	4,6	4,4	4,6	4,6
Median	4,4	4,3	4,3	4,3	5,0	5,1	5,0	5,1	5,1
P75	5,0	5,0	5,0	4,8	5,6	5,7	5,5	5,7	5,8
D9	5,7	5,9	5,9	5,4	6,3	6,4	6,3	6,4	6,4
ÉLÉMENTAIRE									
	Hors EP	dont intermédiaire	dont rural	dont 20 % des niveaux de vie les plus élevés	REP	REP+	dont 20 % des niveaux de vie les plus faibles	REP+	dont 10% des niveaux de vie les plus faibles
D1	4,1	4,0	3,9	4,1	4,8	5,2	4,9	5,2	5,2
P25	4,5	4,4	4,5	4,4	5,2	5,6	5,3	5,6	5,6
Median	5,0	4,9	5,2	4,8	5,7	6,2	5,9	6,2	6,2
P75	5,6	5,6	6,1	5,2	6,4	7,1	6,6	7,1	7,2
D9	6,4	6,5	7,3	5,8	7,4	8,2	7,5	8,2	8,3

Tableau C – Communes 100 % EP les moins dotées et communes sans EP les mieux dotées

Communes urbaines 100 % éducation prioritaire
< 5,4 enseignants pour 100 élèves

Communes urbaines sans éducation prioritaire
> 5,4 enseignants pour 100 élèves

Communes	Académie	Part des élèves en REP+	Niveau de vie médian des couples avec enfants	Communes	Académie	Niveau de vie médian des couples avec enfants
Aubervilliers	Créteil	68 %	1 050 €	Lons-le-Saunier	Besançon	1 500 €
Bobigny	Créteil	37 %	1 150 €	Ambarès-et-Lagrave	Bordeaux	1 650 €
Clichy-sous-Bois	Créteil	100 %	1 100 €	Arcachon	Bordeaux	1 950 €
Épinay-sur-Seine	Créteil	0 %	1 300 €	Billière	Bordeaux	1 650 €
La Courneuve	Créteil	100 %	1 100 €	Hendaye	Bordeaux	1 600 €
Pierrefitte-sur-Seine	Créteil	0 %	1 150 €	Périgueux	Bordeaux	1 700 €
Stains	Créteil	71 %	1 200 €	Saint-Lô	Caen	1 650 €
Villeneuve-Saint-Georges	Créteil	27 %	1 300 €	Ceyrat	Clermont-Ferrand	2 200 €
Villetaneuse	Créteil	81 %	1 200 €	Gerzat	Clermont-Ferrand	1 650 €
Aniche	Lille	0 %	1 250 €	Le Puy-en-Velay	Clermont-Ferrand	1 500 €
Anzin	Lille	0 %	1 200 €	Beaune	Dijon	1 650 €
Beuvrages	Lille	100 %	1 250 €	Saint-Apollinaire	Dijon	1 950 €
Courcelles-lès-Lens	Lille	0 %	1 350 €	Anncy	Grenoble	1 850 €
Crespin	Lille	0 %	1 300 €	Bonneville	Grenoble	1 800 €
Denain	Lille	68 %	1 050 €	Bourg-de-Péage	Grenoble	1 600 €
Douchy-les-Mines	Lille	0 %	1 350 €	Thonon-les-Bains	Grenoble	1 850 €
Escautpont	Lille	0 %	1 200 €	Voiron	Grenoble	1 750 €
Grenay	Lille	100 %	1 200 €	Armentières	Lille	1 400 €
Loison-sous-Lens	Lille	100 %	1 350 €	La Bassée	Lille	1 550 €
Oignies	Lille	0 %	1 400 €	Bourg-en-Bresse	Lyon	1 450 €
Quiévrecain	Lille	0 %	1 200 €	Saint-Symphorien-d'Ozon	Lyon	2 000 €
Rœulx	Lille	0 %	1 400 €	Rivière-Salée	Martinique	1 700 €
Sains-en-Gohelle	Lille	0 %	1 400 €	Liverdun	Nancy-Metz	1 750 €
Vieux-Condé	Lille	0 %	1 350 €	Longwy	Nancy-Metz	1 400 €
Tarascon	Marseille	0 %	1 250 E	Montigny-lès-Metz	Nancy-Metz	1 750 €
Beaucaire	Montpellier	49 %	1 350 €	Saint-Avold	Nancy-Metz	1 550 €
Fameck	Nancy-Metz	0 %	1 450 €	La Montagne	Nantes	1 800 €
Stiring-Wendel	Nancy-Metz	0 %	1 400 €	Les Herbiers	Nantes	1 700 €
Villeneuve-la-Garenne	Versailles	0 %	1 400 €	Mayenne	Nantes	1 700 €
				Paris 8°	Paris	4 050 €
				La Roche-sur-Yon	Poitiers	1 750 €
				Niort	Poitiers	1 800 €
				Rochefort	Poitiers	1 550 €
				Royan	Poitiers	1 650 €
				Châlons-en-Champagne	Reims	1 550 €
				Épernay	Reims	1 550 €
				Saint-Savine	Reims	1 700 €
				Auray	Rennes	1 700 €
				Fougères	Rennes	1 650 €
				Morlaix	Rennes	1 650 €
				Haguenau	Strasbourg	1 750 €
				Montluel	Toulouse	1 750 €
				Garches	Versailles	3 150 €
				La Verrière	Versailles	1 350 €
				Verneuil-sur-Seine	Versailles	2 350 €

Champ : Communes totalisant au moins 3 écoles, dont la part d'élèves en élémentaire est proche de la moyenne nationale (entre 57 % et 63 % du total).

Note : Le seuil de 5,4 enseignants pour 100 élèves correspond au 20 % des communes urbaines les mieux dotées. Distribution des niveaux de vie des couples avec enfants de France métropolitaine : 1^{er} quartile : 1 275 € ; médiane : 1 700 € ; 3^e quartile : 2 300 €.

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2016), FiLoSoFi (2014) et données data.gouv.fr.