

Le Premier président

Paris, le 11 JUIL. 2012

64421

à

Monsieur Vincent PEILLON
Ministre de l'éducation nationale

Objet : égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire.

Au terme d'une enquête sur les inégalités observables dans les résultats scolaires des élèves en fonction du lieu de scolarisation, la Cour des comptes m'a demandé, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les difficultés qu'elle a constatées dans la répartition des moyens d'enseignement entre les académies et les établissements.

--o0o--

La Cour des comptes a effectué des contrôles auprès de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale et dans quatre académies (Aix-Marseille, Créteil, Dijon et Rennes) regroupant à la rentrée scolaire 2010 19,69 % des élèves du premier degré et 19,19 % des élèves du second degré de France métropolitaine. Elle s'est interrogée sur les politiques mises en œuvre par le ministère de l'éducation nationale pour réduire les inégalités de résultats, de façon à répondre aux objectifs de l'égalité des chances¹ et de la réussite de tous les élèves² qui lui ont été clairement assignés par le législateur.

¹ Art. L. 111-1 du code de l'éducation.

² Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005.

Des observations définitives portant sur quatre modes d'intervention mis en œuvre par l'éducation nationale pour répondre à ces inégalités (le dispositif d'allocation des moyens, la répartition de l'offre de formation sur le territoire, la détermination de la « carte scolaire » et les politiques d'éducation prioritaire) ont été transmises ce jour au directeur général de l'enseignement scolaire et au secrétaire général du ministère de l'éducation nationale.

Une partie des inégalités constatées en matière scolaire trouve son origine dans des conditions externes au système éducatif mais l'organisation et les procédures mises en œuvre par le ministère ne les corrigent pas, et contribuent même à les renforcer.

I. Le système scolaire français est inégalitaire en termes de résultats des élèves

Le système éducatif français reste marqué par une très forte inégalité scolaire. L'enquête PISA³ 2006 de l'OCDE a ainsi montré, comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport public de mai 2010 sur « *l'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves* », que sur les 30 pays membres analysés par cette enquête, la France est celui où l'écart de résultats entre les élèves de statuts sociaux favorisés et défavorisés est le plus important - de l'ordre du double de celui du Japon, du Canada ou de la Finlande. Elle se trouvait alors dans la situation la plus défavorable de l'OCDE du point de vue de l'équité scolaire. Ce constat n'a pas été fondamentalement modifié depuis lors, puisque, dans PISA 2009, la France se classe encore dans les derniers rangs, en l'occurrence à la 26^{ème} place parmi les 30 pays membres précités. Notre pays se caractérise non par l'ampleur des inégalités de départ dans la situation des élèves, mais par le constat que le système éducatif ne les corrige pas. Cette situation est contraire à celle d'autres pays développés qui, sans nier le fait que les enfants issus d'un milieu favorisé réussissent en moyenne mieux que les autres, permettent aux élèves de milieu défavorisé de réussir mieux que ce que leurs conditions de départ, sociales et culturelles, auraient pu laisser penser.

Les données statistiques françaises montrent de même l'importance et la persistance des écarts entre résultats scolaires selon les lieux de scolarisation : ainsi, le pourcentage des élèves n'ayant pas atteint des acquis suffisants lors des évaluations de français en CE1 est deux fois plus élevé dans les académies de Créteil ou de Rouen que dans celles de Rennes ou de Clermont-Ferrand ; de même, le taux de réussite au baccalauréat dans l'académie de Créteil est inférieur de plus de douze points à celui de l'académie de Nantes.

Ces écarts justifient dès lors de s'interroger sur la pertinence des procédures d'allocation des moyens d'enseignement entre les académies et, au sein de celles-ci, entre les établissements.

II. Les inégalités dans la réussite scolaire sont insuffisamment prises en compte dans l'attribution des moyens aux académies et aux établissements

L'objectif de la réussite de tous les élèves implique que soit réparti de façon optimale entre les académies et les établissements scolaires l'ensemble des moyens pédagogiques de l'enseignement public, ce qui recouvre l'affectation de plus de 720 000 enseignants pour un coût annuel d'environ 57 Md€.

³ Programme international pour le suivi des acquis des élèves

La Cour observe tout d'abord l'insuffisance des études menées par le ministère de l'éducation nationale pour mesurer l'impact de l'allocation des moyens sur les inégalités observables en matière de résultats scolaires : les rapports annuels de performance ne contiennent pas d'informations sur ce point, alors qu'elles seraient indispensables tant à l'information du Parlement qu'à une meilleure gestion du système éducatif. De même, la France - seule dans ce cas parmi les 70 pays qui ont participé à la dernière enquête PISA de l'OCDE - a longtemps refusé de diffuser le questionnaire destiné dans le cadre de cette enquête aux chefs d'établissement, au motif que la pratique française du redoublement empêchait de comparer les résultats des élèves de 15 ans, selon qu'ils étaient au lycée ou au collège : dès lors, bien que, selon le ministère lui-même, l'« effet-établissement » explique en France environ 20 % des différences de résultats entre élèves - alors qu'il devrait normalement être nul si une réelle égalité des chances était atteinte -, cette décision empêche toute comparaison avec les autres pays de l'OCDE sur l'efficacité de la répartition des moyens d'enseignement ou des politiques scolaires. La Cour ne peut que se féliciter de l'annonce faite par les services du ministère d'administrer ce questionnaire pour l'enquête 2012.

Plus généralement, la Cour observe une absence de corrélation entre les difficultés scolaires constatées sur le terrain et les moyens d'enseignement alloués par le ministère de l'éducation nationale, voire même parfois des situations paradoxales, dans la mesure où des établissements confrontés à un échec scolaire important peuvent être moins bien dotés que des établissements qui ont des taux de réussite plus élevés. Ainsi comme l'inscription dans un dispositif d'éducation prioritaire ne recouvre pas selon les académies le même degré de difficulté scolaire, un collège relevant d'un dispositif d'éducation prioritaire et situé dans une académie peut se trouver sensiblement moins doté qu'un autre collège de même nature situé dans une académie différente. De même, les collèges confrontés aux situations les plus difficiles du point de vue des résultats scolaires peuvent disposer d'une dotation globale horaire et d'un nombre d'adultes⁴ pour 100 élèves, qui peuvent être moins élevés qu'ailleurs. De façon générale, la Cour observe que la dotation globale horaire par élève est davantage corrélée à la taille de l'établissement qu'aux difficultés scolaires des élèves. Ces situations s'expliquent, en grande partie, par les modalités actuelles de répartition des dotations, que ce soit à l'échelon central ou au niveau académique.

III. Le mode d'allocation des moyens ne prend que marginalement en compte les besoins des élèves

La tâche de l'administration centrale du ministère est délicate et la rigueur avec laquelle elle détermine les enveloppes d'allocation ne saurait être mise en doute. La Cour a cependant mis en évidence que l'administration centrale utilisait, tant pour le premier degré que le second degré de l'enseignement public, des modèles d'allocation entre académies créés pour l'essentiel il y a une dizaine d'années, c'est-à-dire avant la mise en application de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, et guère modifiés depuis lors. Ces modèles reposent sur des critères désormais largement inadaptés aux objectifs du système éducatif.

Ainsi, pour le premier degré public, le modèle d'allocation utilisé au niveau national pour répartir les moyens entre les académies se fonde sur des critères divers (par exemple, l'appartenance à une zone rurale ou urbaine, la catégorie socioprofessionnelle moyenne des familles, la proportion de parents allocataires de minima sociaux, etc.), qui n'expliquent qu'indirectement et que partiellement les difficultés scolaires, et qui ne peuvent donc en constituer des indicateurs précis, ce qui enlève beaucoup de pertinence à cette méthode. En outre,

⁴ Personnels d'enseignement, d'accompagnement, d'encadrement et personnels administratifs.

ce modèle repose sur le principe d'une convergence des moyens⁵ de chaque académie vers une cible moyenne, différente selon diverses catégories d'académies.

Or les critères qui distinguent ces catégories sont peu appropriés : on observe ainsi que les académies à dominante rurale ont systématiquement une cible très supérieure à celles des autres catégories et se trouvent par voie de conséquence nettement avantagées, y compris par rapport aux académies qui subissent les plus fortes contraintes sociales, et sans que cet avantage découle de quelque façon que ce soit du constat objectif des résultats scolaires. De surcroît, le principe même d'une convergence de chaque académie vers la cible moyenne de la catégorie dont elle relève présuppose - sans que rien ne puisse l'étayer - que cette démarche est pertinente au regard des besoins réels des établissements et des élèves, alors même que les résultats aux examens ou aux évaluations ne sont pas pris en compte. Dans ces conditions, le modèle national d'allocation des moyens d'enseignement destinés à l'école primaire ne permet pas de s'assurer que leur répartition entre les académies est bien conforme à l'aide spécifique dont doivent bénéficier, conformément à l'article L. 111-1 du code de l'éducation, les élèves en difficulté.

Pour le second degré de l'enseignement public, la répartition des moyens se fonde sur un rapprochement entre la dotation déléguée à chaque académie l'année précédente et un calcul des besoins d'encadrement des élèves par les enseignants pour les différentes formations, besoins découlant des programmes d'enseignement. Cette méthode appelle deux remarques. En premier lieu, si divers critères sociaux et territoriaux (ruralité, éducation prioritaire...) sont pris en compte pour les collèges, ils ne le sont pas pour les lycées. En second lieu, même pour les collèges, cette approche est inévitablement approximative, puisque, ici encore, les difficultés scolaires des élèves ne se limitent pas à des critères tels que la ruralité ou l'éducation prioritaire ni encre moins ne se confondent avec eux.

L'analyse de ces modèles d'allocation soulève, tant pour le premier que pour le second degré, la question de la détermination de l'échelon le plus approprié pour la répartition des moyens d'enseignement. En effet, le raisonnement mis en œuvre dans les deux cas repose sur la notion de moyenne académique, alors que l'académie est un échelon trop large pour rendre compte de la réalité des besoins des élèves et des établissements. Tout raisonnement fondé sur une moyenne ne peut en effet que méconnaître les écarts de résultats à l'intérieur des académies, qui peuvent être considérables : ainsi, l'académie de Créteil est considérée par ces modèles comme une académie « moyenne », alors qu'elle concentre sur son territoire des zones caractérisées par un niveau très élevé d'échec scolaire.

L'analyse de ces modèles fait aussi ressortir un manque de transparence, puisqu'il n'est pas possible de calculer à partir de critères explicites les dotations qui seront accordées aux académies.

Il apparaît surtout qu'ils conduisent à rigidifier les situations existantes, dans la mesure où les calculs sont le plus souvent fondés sur les dotations des années précédentes, ce qui revient à considérer que la distribution antérieure des moyens était idéale. Dans ces conditions, même en tenant compte de l'hétérogénéité du coût moyen des emplois selon les académies, qui dépend de l'offre de formation et des caractéristiques moyennes des enseignants, l'enquête de la Cour fait bien ressortir l'inertie de la répartition des moyens : c'est ainsi que les dotations des académies de Versailles et Créteil figurent systématiquement dans le bas du classement, malgré les difficultés particulières auxquelles celles-ci sont confrontées. Dans la mesure où ces modèles de répartition ne se fondent pas sur les difficultés scolaires constatées ni sur leur intensité variable

⁵ En l'occurrence le nombre d'enseignants pour cent élèves.

selon les territoires, ils ne peuvent compenser les inégalités scolaires en allouant les moyens publics en faveur des élèves qui en ont le plus besoin.

Sans doute, au niveau déconcentré, les services académiques tentent-ils de mieux répartir les moyens d'enseignement entre les établissements en tenant compte des situations locales. Toutefois, leur capacité d'intervention est limitée par les répartitions qui ont déjà été opérées au niveau national. En outre, leur mode d'attribution reste marqué par le poids d'arbitrages anciens, qui ne sont pas nécessairement adaptés à la situation actuelle : ainsi, comme au niveau national, il est rare que les critères retenus soient centrés sur une mesure directe des besoins des élèves.

Le mode actuel d'allocation des moyens est donc caractérisé par un raisonnement par rapport à des moyennes qui ne correspondent pas à des objectifs de performance, mais à des situations existantes, d'ailleurs insatisfaisantes. De surcroît la répartition se fait sur la base d'un échelon territorial trop large - l'académie - et sans prendre suffisamment en compte les besoins effectifs des élèves.

IV. Le mode d'allocation des moyens doit être utilisé davantage comme un outil de réduction des inégalités scolaires

Des méthodes différentes de répartition des moyens d'enseignement pourraient être mises en œuvre, comme la Cour a pu l'observer dans des systèmes scolaires étrangers.

Ainsi, un recensement précis des difficultés scolaires devrait être transmis par les académies au niveau central, avant que celui-ci ne procède sur ce fondement aux arbitrages nécessaires, conformément à l'objectif de réussite de tous les élèves ; dans ce cadre, ce sont des critères reflétant le plus précisément possible les besoins scolaires des élèves - découlant des évaluations nationales et des résultats aux examens - qui devraient être pris en compte, et non uniquement des critères externes au système éducatif, qui ne peuvent être, au mieux, qu'indirectement reliés aux difficultés scolaires.

En outre, le ministère devrait répartir les moyens d'enseignement, non entre des académies inévitablement hétérogènes, mais entre des territoires plus restreints, tels que par exemple des bassins de formation éventuellement redéfinis pour que leurs caractéristiques soient le plus homogènes possible.

Enfin, il devrait intégrer la notion de « valeur ajoutée » des établissements, pour tenir compte des difficultés de départ des élèves dans l'appréciation de la performance scolaire.

En d'autres termes, l'ensemble du dispositif devrait être avant tout conçu à partir du terrain et des besoins des élèves, et non à partir de critères généraux basés sur des statistiques globales. Il serait souhaitable dans ce cadre que les modes d'allocation des moyens de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat qui relèvent respectivement de la direction générale et de l'enseignement scolaire et de la direction des affaires financières prennent mieux en compte ces différentes composantes au service de la réussite de tous les élèves.

Une telle évolution devrait sans doute se faire sur un rythme pluriannuel, étant donné les contraintes liées à la gestion des affectations des enseignants. Toutefois, cette inflexion profonde des modes d'allocation des moyens d'enseignement et des principales politiques associées apparaît désormais indispensable pour permettre d'engager, conformément à l'article L. 111-1 du code de l'éducation, une lutte plus déterminée et plus efficace contre l'effet des inégalités sur les

résultats scolaires. Ce rééquilibrage serait au demeurant plus aisé à mener dans le cadre de la préparation de la loi de programmation des finances publiques qui fixera les lignes directrices de la répartition des 60 000 postes supplémentaires sur la durée du quinquennat. Il supposerait cependant d'être complété par trois actions également indispensables :

- une redéfinition de la carte des formations permettant de mieux assurer l'égalité des chances entre les élèves ;
- une sectorisation mieux orientée vers la mixité sociale et scolaire ;
- et une politique d'éducation prioritaire plus concentrée sur les établissements à forte difficulté scolaire, en mettant fin à l'empilement des différents dispositifs hérités de l'histoire.

Il n'en reste pas moins qu'une partie des inégalités constatées en matière scolaire trouve son origine dans des conditions externes au système éducatif (situation socio-économique des familles et répartition des populations sur le territoire notamment) et doit donc faire l'objet d'un traitement interministériel. La réflexion qui sera engagée à l'occasion de la loi d'orientation et de programmation pour l'éducation ne peut de toute évidence se limiter au seul ministère de l'éducation nationale, ne serait-ce que parce que l'inégalité scolaire recoupe largement les phénomènes de ségrégation résidentielle. Cette action engage également et simultanément l'ensemble des départements ministériels qui sont concernés par la question des inégalités territoriales (politique de la ville, affaires sociales, politique du logement, politique des transports...). Dans ce contexte, le caractère interministériel des actions en faveur de l'égalité des chances a conduit la Cour à adresser également un référé à Monsieur le Premier ministre.

==000==

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Res cord. Leurent.

Didier Migaud
 Didier MIGAUD

Ministère de l'Éducation nationale

Le Ministre

Paris, le 13 SEP. 2012

034

Note à l'attention de

Monsieur Didier MIGAUD,
Premier Président de la Cour des Comptes

Objet : Référé de la Cour des Comptes « Égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire ».

Référence : votre lettre n° 64 421 du 11 juillet 2012.

Par lettre en date du 11 juillet 2012, vous me faites part des observations dressées à l'issue d'une enquête sur les inégalités territoriales des élèves en fonction de leur lieu d'enseignement et vous portez à ma connaissance les difficultés que vous considérez avoir constatées dans la répartition des moyens d'enseignement entre les académies et les établissements.

La principale conclusion de vos travaux est que la politique éducative du ministère, loin de répondre aux objectifs de l'égalité des chances et de la réussite de tous les élèves attendus de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, pourrait contribuer à renforcer les inégalités scolaires.

Viennent à l'appui de cette conclusion des éléments de constat sur la persistance dans le temps des écarts de performance scolaire selon les lieux de scolarisation, des interrogations sur la relation entre les difficultés scolaires des jeunes français et les moyens d'enseignement alloués par le ministère de l'éducation nationale, et des critiques portant sur le modèle actuel d'allocation des moyens, que ce soit sur ses déterminants ou sur les conditions de son usage (manque de transparence et inertie excessive dans la répartition académique des moyens).

La persistance d'écarts de performance scolaire est indéniable et leur réduction est au cœur de la politique éducative qu'il m'appartient de conduire et dont les fondements sont actuellement en cours de construction avec l'ensemble des acteurs concernés.

Ainsi, vous vous interrogez sur l'absence de corrélation entre les difficultés scolaires observées et constatées et les moyens d'enseignement alloués.

- - -

.../...

Le modèle actuel d'allocation des moyens a été élaboré en 2000. Sa construction a fait l'objet à l'époque d'une concertation large avec des experts mais aussi des acteurs locaux, des collectivités territoriales, des représentants des parents d'élèves et des personnels, mais il peut et doit effectivement faire l'objet d'ajustements.

Pour autant, allouer les moyens scolaires en fonction de la performance observée des élèves ne me semble pas pertinent car signifierait une relation mécanique et linéaire entre amélioration des moyens et performance scolaire. Or, comment faire la part des choses entre les académies les plus performantes qui le sont parce qu'elles bénéficient d'une population d'élèves favorisés de celles qui sont performantes de par la qualité de l'effort éducatif qu'elles ont pu déployer. Réciproquement, comment déterminer un encouragement approprié des académies les moins performantes entre celles dont la situation est contextuellement très défavorable et celles dont le niveau de performance faible incombe à un effort éducatif moins bien mené ?

De même que revenir à des modèles qui définiraient les seuils « depuis la rue de Grenelle » ou a fortiori qui alloueraient les ressources jusqu'à des niveaux territoriaux aussi fins que des bassins, ne me semble pas opérationnel.

Je souhaite que la refonte du système d'allocations des moyens s'appuie sur une analyse tenant compte notamment du poids de l'académie, de la démographie des élèves et des disparités géographiques et sociales. Les travaux, déjà bien avancés, entre la DGESCO et la DEPP, qui rejoignent les préoccupations de la Cour, ont été axés sur :

- l'abandon des typologies d'académie qui induisait des effets de seuil indéniables ;
- l'utilisation d'indicateurs de contexte actualisés et plus variés ;
- l'utilisation d'indicateurs de dispersion, prenant mieux en compte la disparité à l'intérieur d'une académie ;
- l'étude de la possibilité d'utiliser des indicateurs de résultats, même si ce choix se heurte à la disponibilité d'indicateurs fiables, indiscutables et disponibles à l'échelon le plus petit du territoire ;
- la possibilité de fixer des objectifs permettant de différencier l'allocation des moyens en fonction des situations.

Les évolutions techniques retenues de ces modèles allocatifs répondent structurellement aux deux principes de transparence et d'équité afin de « promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens », conformément au code de l'éducation (article L. 113-1).

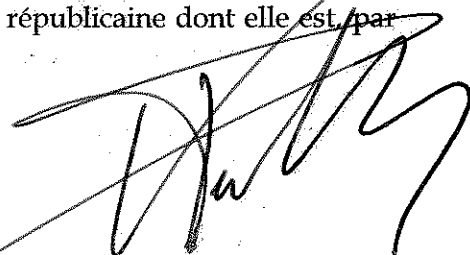
S'il est indispensable de progresser dans la qualité de l'outil, il convient également de le faire dans la qualité de son usage.

.../...

Une double démarche doit ainsi être mise en œuvre : d'une part, le renouvellement des conditions de dialogue entre les services de l'administration centrale et les services académiques, qui devrait être progressivement incarné par une démarche de contractualisation, s'appuyant sur un constat partagé entre le ministère et les académies, fixant des objectifs prioritaires qui en découlent et identifiant les principaux moyens à mettre en place à l'appui de la réalisation de ces objectifs ; d'autre part, le déploiement académique d'un tel pilotage contractuel, qui prend lui-même la forme de contrats entre chaque académie et les établissements qui la composent.

Comme vous le relevez au terme du référé, une révision du dispositif et de la politique d'éducation prioritaire s'impose sur la base des nombreux constats disponibles et auxquels la Cour a contribué. Elle sera de nature à favoriser un meilleur usage des ressources disponibles, comme des moyens nouveaux qui vont être affectés dans les années à venir à l'éducation nationale au nom de la priorité absolue qui lui est aujourd'hui accordée, au service de la réduction des inégalités scolaires.

Cet impératif sera au cœur des politiques éducatives que j'entends déployer dans les années à venir, pour que notre école puisse pleinement tenir la promesse républicaine dont elle est, par vocation, porteuse.



Vincent PEILLON