

Le financement de l'éducation prioritaire dans les collèges en France : un problème de volume ou de répartition ?

Funding priority education in France: an issue of quantities or distribution?

Ariane Azéma et Pierre Mathiot



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/7495>

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Référence électronique

Ariane Azéma et Pierre Mathiot, « Le financement de l'éducation prioritaire dans les collèges en France : un problème de volume ou de répartition ? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], Colloque 2019 : Conditions de réussite des réformes en éducation, mis en ligne le 11 juin 2019, consulté le 11 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/7495>

Ce document a été généré automatiquement le 11 juin 2019.

© Tous droits réservés

Le financement de l'éducation prioritaire dans les collèges en France : un problème de volume ou de répartition ?

Funding priority education in France: an issue of quantities or distribution?

Ariane Azéma et Pierre Mathiot

- 1 L'objet de cet article est d'appréhender la politique d'éducation prioritaire en France à partir de l'analyse de son financement. Fondé sur les rapports et travaux disponibles, il s'inscrit dans les réflexions en cours sur le devenir de la politique d'éducation prioritaire telle que refondée en 2014¹. Le financement de la politique d'éducation prioritaire est un bon indicateur de l'ampleur et de la nature de cette politique. Le présent article s'intéresse uniquement aux collèges publics.
- 2 Dès son origine, en 1981, l'éducation prioritaire est explicitement définie en termes de « moyens ». Désormais est inscrit dans la loi :

La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale. Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté...de bénéficier d'actions de soutien individualisé.

Le financement du surcoût de l'éducation prioritaire

- 3 Historiquement, ce volontarisme s'est traduit par trois types de mesures, pour les établissements labellisés nationalement : des rémunérations bonifiées pour les personnels notamment enseignants, des sur-dotations horaires ou en postes, des crédits pédagogiques supplémentaires.

- 4 L'enjeu financier a constitué un élément central du questionnement sur le bien-fondé de la politique d'éducation prioritaire à compter des années 2000. À cette période, divers rapports de la Cour des comptes² pointent l'absence de données budgétaires consolidées et, partant, l'impossible évaluation de cette politique. Cette incertitude budgétaire est venue alimenter les réflexions liées aux résultats jugés insuffisants de la politique d'éducation prioritaire mais aussi de la politique de la ville : au-delà des priorités gouvernementales affichées, les élèves et établissements de l'éducation prioritaire bénéficient-ils vraiment de moyens compensatoires supplémentaires et ceux-ci sont-ils suffisants ou au contraire inadaptés ?
- 5 De fait, les difficultés méthodologiques du calcul des moyens consacrés à l'éducation prioritaire ne sont pas strictement techniques. Elles tiennent, d'une part, à la diversité et aux biais des différents décomptes. On peut l'illustrer par le décalage résultant d'un calcul fondé sur le nombre de postes enseignants – généralement utilisé par le ministère³ – et celui fondé sur la masse salariale – privilégié par les instances de contrôle (Cour des comptes) ou d'étude (France Stratégie) : les spécificités propres aux enseignants en éducation prioritaire (moins d'ancienneté ou encore part plus élevée des contractuels) induisent, par rapport à une moyenne nationale, une moins grande masse salariale par poste. Ces difficultés sont fonction, d'autre part, de l'échelle d'observation retenue. Si les mesures indemnitaires spécifiques sont prescrites nationalement, d'autres dispositifs (taux d'encadrement, crédits pédagogiques, fonds sociaux) relèvent d'arbitrages pris au niveau académique ou local non nécessairement corrélés au zonage de l'éducation prioritaire. Enfin, cette politique est également l'objet de financements externes au ministère de l'éducation nationale, ce qui ajoute à la difficulté voire à l'impossibilité d'un décompte consolidé : les crédits budgétaires de la politique de la ville et, plus encore, les financements des collectivités territoriales ne sont pas nécessairement priorisés en fonction de la géographie de l'éducation prioritaire.
- 6 En se limitant aux crédits Éducation nationale, selon un récent rapport de la Cour des comptes (2018), le « surcoût » budgétaire global de l'éducation prioritaire est en 2015 de 1,4 milliard d'euros (sur un budget scolaire global de 66,4 milliards d'euros⁴), dont 721 millions pour les 1 095 collèges et 538 000 collégiens concernés (soit 20 % des collèges publics et 21 % des collégiens à la rentrée 2015⁵). Le coût moyen annuel d'un collégien scolarisé en éducation prioritaire est de 6 987 €, soit 1 412 € (+25 %) de plus qu'un collégien scolarisé hors éducation prioritaire.
- 7 Ce surcoût est la résultante d'une croissance continue des moyens affectés à l'éducation prioritaire depuis cinq années. Compte tenu de sources et de périmètres changeants, on peut estimer que le surcoût de l'ensemble de l'éducation prioritaire (écoles et collèges), qui était de l'ordre de 1 milliard d'euros avant la refondation de 2014⁶ atteint 1,4 milliard d'euros en 2015 et 1,7 milliard à la rentrée 2017, suite au dédoublement de classes primaires de l'éducation prioritaire. On pourra apprécier diversement cette dynamique, selon que l'on tienne compte de la légère progression des effectifs 2011 et 2017⁷ ou, plutôt, d'une aggravation des disparités sociales et territoriales depuis la crise de 2008.

La répartition du financement du surcoût correspond-elle aux priorités énoncées ?

- 8 Ainsi, la politique d'éducation prioritaire se caractérise bien en France par un effort budgétaire significatif et soutenu engagé par l'État. Pour autant, une analyse plus détaillée des financements est nécessaire pour appréhender la réalité de cette politique et de ses axes prioritaires.
- 9 En 2014, la refondation de l'éducation prioritaire se déploie en quatorze mesures organisées selon trois axes majeurs : « des élèves accompagnés dans leurs apprentissages et dans la construction de leur parcours scolaire » ; « des équipes éducatives formées, stables et soutenues » ; « un cadre propice aux apprentissages »⁸. Comment ces axes et mesures se traduisent-ils en termes budgétaires et en quoi la question financière emporte-t-elle des effets attendus spécifiques ?
- 10 En partant des données analysées par la Cour des comptes complétées du suivi effectué par le ministère (direction générale de l'enseignement scolaire), on peut estimer à grands traits que l'accompagnement des élèves (axe 1) représente la moitié du surcoût engagé, l'accompagnement des équipes (axe 2) et les dimensions de vie scolaire (axe 3) représentant chacun de l'ordre de 25 % du total. L'objectif de recentrage sur la dimension pédagogique, ayant motivé la refondation de l'éducation prioritaire entreprise en 2014, semble respecté.
- 11 Pour autant, selon un examen plus détaillé des crédits budgétaires, plusieurs éléments viennent nuancer cette lecture d'ensemble. L'exécution budgétaire vient parfois contredire les priorités affichées ou, à l'inverse, donne à voir les priorités effectivement centrales. Par ailleurs, des phénomènes de routinisation, indépendamment des augmentations budgétaires, sont aussi à l'œuvre. Les trois exemples suivants visent ainsi à illustrer ces problématiques.
1. La formation continue des enseignants de l'éducation prioritaire constitue en 2014 un axe central de l'objectif de recentrage pédagogique sur la remédiation à la difficulté scolaire. Il s'agit de « reconstituer au niveau académique une force de formation qui fait défaut depuis plusieurs années ». Or, selon les données budgétaires, la formation des enseignants représente moins de 0,5 % des crédits globaux et à peine 4 % de ceux de l'axe 2, pourtant intitulé « des équipes formées, stables et soutenues ». Faute aussi certainement de valoriser l'ensemble des actions initiées en académies, ce sous-financement fragilise la mobilisation des équipes ou leurs convictions quant à l'ampleur des changements attendus.
 2. À rebours de l'exemple précédent, on peut s'intéresser aux crédits dédiés au sur-encadrement, ligne la plus importante des 721 millions d'euros de surcoût de l'éducation prioritaire en collèges. Sur ces 721 millions, 413 millions, soit près de 60 %⁹, financent les dotations supplémentaires en heures et postes des établissements concernés au titre de la difficulté sociale. Contribuant à l'axe 1 et à l'axe 2 de la réforme, ces dotations supplémentaires, permettent, d'une part, de dégager du temps de concertation dans les collèges les plus en difficulté et, d'autre part, financent un meilleur encadrement des élèves. Ces deux volets représentent respectivement de l'ordre de 20 % et 80 % des 413 millions décomptés. Selon de premières observations, ces mesures ont été mises en place de façon très hétérogène, parfois par simple reconduction de pratiques antérieures visant avant tout à alléger les services des enseignants et les classes pour atténuer la difficulté des conditions de travail. Ceci peut s'expliquer par le fait que les modalités de concertation ont été laissées à l'appréciation des équipes et par la mise en place, en 2016, d'une réforme du collège¹⁰.

Ainsi, des dotations budgétaires, même tout à fait conséquentes et augmentées, ne produisent pas nécessairement les changements structurels attendus.

3. Un troisième exemple concerne la disparité du « signal » que constitue le suivi budgétaire de la réforme. Ainsi, les financements consacrés aux primes notamment des personnels enseignants, qui représentent plus de 10 % du surcoût de l'éducation prioritaire, sont individualisés pour les collèges. À l'inverse, l'ingénierie de la réforme ne fait l'objet d'aucune valorisation budgétaire. Or, le déploiement de réseaux inter-degrés, la construction de projets de réseaux et le développement de pratiques d'auto-évaluation constituent un moteur jugé déterminant. Plus encore, l'organisation en réseau n'a pas entraîné globalement d'incidence effective sur l'allocation des moyens mise en œuvre au niveau académique. Cet exemple illustre l'écart dans le suivi des mesures prescrites nationalement et celui de celles laissées à l'appréciation académique, qui ont une moindre visibilité et sont mobilisées de manière très hétérogène.

*

**

- 12 À l'heure actuelle, on ne dispose pas encore d'un bilan et d'une évaluation des impacts effectifs de la refondation mise en place en France en 2014. Mais dès à présent, on peut constater que, parallèlement aux orientations et instructions politiques, le cadre budgétaire et les modalités même de son suivi emportent des effets sur les acteurs : ils contribuent à incarner une sorte d'« agenda réel » plus ou moins conforme aux orientations affichées. Par ailleurs, les désajustements liés au décalage entre les mesures prescrites nationalement et les mesures régulées au niveau académique prennent un relief particulier dans le cas des politiques d'éducation prioritaire qui visent justement un objectif d'égalité ou, du moins, d'harmonisation territoriale. Ces désajustements sont mal connus ou peu documentés, rendant difficile la prise en compte des effets de contexte et de progressivité dans le temps. Or ceux-ci constituent une question clef dans l'évaluation de l'éducation prioritaire et le calcul de sa performance.

BIBLIOGRAPHIE

CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DU SYSTÈME SCOLAIRE (CNESCO) (2018) : *Inégalités sociales*, dossier. En ligne [<https://bit.ly/2IYJDU7>], consulté le 6 mars 2019.

COUR DES COMPTES (2018) : *L'éducation prioritaire*, octobre. En ligne [<https://bit.ly/2C7A4fT>], consulté le 6 mars 2019.

DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D., et ROCHEX J.-Y. (dir.) (2008, 2014) : *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe*, tome 1 (2008) et tome 2 (2014), ENS éditions.

DHERBECOURT C. et LE RU N. (2017) : « Élèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis ? », *Note d'analyse de France Stratégie*, n° 61, septembre. En ligne [<https://bit.ly/2TiUnRW>], consulté le 6 mars 2019.

ELOI-ROUX V. et CHRISTIN S. (2016) : *Le pilotage académique de l'éducation prioritaire*, rapport IGEN-IGAENR n° 2 016-058.

STEPHANOU A. (2017) : « Éducation prioritaire, scolarité des élèves au collège de 2007 à 2012 », *Éducation et Formation*, DEPP, n° 95, décembre. En ligne [<https://bit.ly/2tU8FcQ>] consulté le 6 mars 2019.

NOTES

1. Chargés d'une mission de coordination relative aux politiques territoriales du ministère, auprès du secrétariat général et de la direction générale de l'enseignement scolaire, les auteurs précisent que les propos de cet article n'engagent pas la mission.
2. Cour des comptes, *La gestion du système éducatif*, 2003 ; *Observations sur la politique d'éducation prioritaire*, référé 2004 ; *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, 2010.
3. Cf. les publications de la DEPP en 2001 et 2003 dans la revue *Éducation et Formation*.
4. Données *Repères et références statistiques*, (RERS), DEPP, édition 2016.
5. *Ibid.*
6. Selon les données du ministère détaillées dans le rapport d'A. Armand et B. Gille, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, IGEN-IGAENR n°2006-076, 2006 lesquelles incluent les lycées et l'estimation de la Cour des comptes du surcoût de la refonte de 2014, *op. cit.*
7. Les effectifs globaux de l'éducation prioritaire (écoles et collèges) sont de 1 550 000 en 2011, 1 712 000 en 2015 et 1 725 000 en 2017 (RERS).
8. Circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014 relative à la refondation de l'éducation prioritaire.
9. Données 2015, Cour des Comptes (2018) ; le décompte fait par la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) pour 2016 est de 431 millions d'euros.
10. De nombreux rapports et travaux ont souligné les effets de substitution ou de concurrence induits par la réforme du collège à peine une année après la mise en place des mesures de l'éducation prioritaire, cf. V. Eloi-Roux et S. Christin, *Le pilotage académique de l'éducation prioritaire*, rapport IGEN-IGAENR n°2016-058, 2016 ou encore le rapport du CNESCO (2018).

RÉSUMÉS

Depuis ses débuts en 1981, la politique française d'éducation prioritaire repose principalement sur la répartition des moyens de fonctionnement. Les établissements ciblés reçoivent des surdotations en personnel et des crédits pédagogiques supplémentaires. Leurs personnels perçoivent une rémunération bonifiée. L'évaluation de cette politique est rendue difficile par la mauvaise connaissance des flux financiers qu'elle induit. Certains résultent de décisions prises au niveau national, d'autres au niveau de l'établissement ou des échelons décentralisés de l'administration et ceux qui proviennent des collectivités territoriales ne sont pas coordonnés avec ceux mis en œuvre par l'État. L'examen détaillé des lignes budgétaires contredit parfois les priorités affichées et des phénomènes de routinisation viennent contribuer aux distorsions. Les désajustements observés sont peu documentés, ce qui rend difficile la prise en compte des effets

de contexte et de progressivité dans le temps qui constituent une question clef dans l'évaluation de l'éducation prioritaire et le calcul de sa performance.

Since its beginnings in 1981, priority education policy in France has relied mainly on the distribution of resources among schools. Schools located in designated priority areas are granted extra funding for staff and operating expenses. Their staff are granted a bonus salary. Evaluating this policy is a challenging task since related financial flows are difficult to trace. Some of them depend on national rules, others on regional or local administration decisions; decentralised funding is not coordinated with funding from the state. Detailed analysis of budgetary spending sometimes contradicts stated priorities and reveals distortions due to routine behaviour. Such imbalances are poorly documented, which makes it hard to take into account contextual effects and cumulative evolution through time, two key issues in evaluating the performance of priority education policies.

INDEX

Mots-clés : politique éducative, financement de l'éducation, zone d'éducation prioritaire, enseignement secondaire, réforme de l'enseignement, école secondaire

Palabras claves : política educacional, financiación de la educación, zona de prioridad educativa, enseñanza secundaria, reforma de la educación, escuela secundaria

Index géographique : France

Keywords : educational policy, educational finance, educational priority areas, secondary education, educational reform, secondary schools

AUTEURS

ARIANE AZÉMA

Inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
Ariane Azéma est inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Ancienne élève de l'École normale supérieure et agrégée d'histoire, elle a été conseillère à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), directrice des lycées au conseil régional d'Ile de France, directrice de cabinet au ministère du logement et de l'urbanisme. Elle est actuellement chargée avec Pierre Mathiot, par le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, de la mission Territoires et réussite relative à la réforme de l'éducation prioritaire et aux enjeux territoriaux du système scolaire en France. ariane.azema@education.gouv.fr

PIERRE MATHIOT

Directeur de Sciences Po Lille

Pierre Mathiot dirige l'Institut d'études politiques de Lille. Professeur des Universités en science politique à l'Université de Lille 2 (faculté des sciences juridiques, politiques et sociales), il dirige également le Master science politique - action publique de Lille 2. Il est actuellement chargé avec Ariane Azéma, par le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, de la mission Territoires et réussite relative à la réforme de l'éducation prioritaire et aux enjeux territoriaux du système scolaire en France. pmathiot@sciencespo-lille.eu