



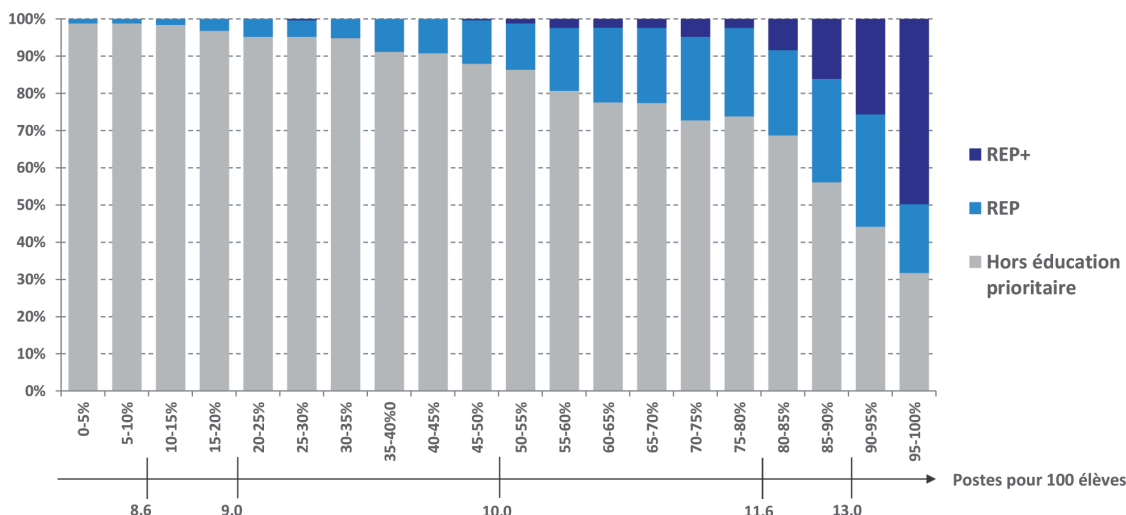
Élèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis ?

Les collèges publics scolarisent aujourd'hui 2,5 millions d'élèves dans un système unifié et doté d'une offre de formation homogène. La loi prévoit en revanche que les moyens puissent être modulés en fonction des difficultés socioéconomiques des élèves. De fait, la répartition des moyens des collèges, au total 23 milliards d'euros aujourd'hui (1 point de PIB), aboutit à ce que davantage de postes soient alloués en moyenne aux élèves issus de milieux défavorisés. Mais ce qui est vrai en moyenne ne l'est pas établissement par établissement. En effet, certains collèges hors éducation prioritaire apparaissent ainsi mieux dotés que nombre des établissements d'éducation prioritaire.

Cette note montre que les moyens alloués aux établissements, en particulier parmi les collèges hors éducation prioritaire, sont très hétérogènes, que ces moyens soient mesurés en nombre de personnels par élève, en dépense par élève ou en nombre d'élèves par classe. L'analyse des données disponibles et utilisées par l'administration pour allouer des moyens – comme la localisation dans un territoire rural, l'origine sociale des élèves ou les offres de formation – n'explique qu'une part limitée des écarts observés. En revanche, l'inertie liée à la taille ou à la labellisation des établissements en éducation prioritaire semble déterminer sur plusieurs années les moyens alloués aux collèges.

Au final, une réflexion sur l'affectation des élèves et des personnels et sur les conditions d'ouverture et de fermeture de classes semble nécessaire, afin de mieux adapter les moyens des collèges aux évolutions démographiques et sociales rencontrées sur le terrain.

Décomposition des collèges publics de France métropolitaine, des moins dotés aux mieux dotés en nombre de postes par élève



Champ : collèges de plus de 100 élèves de France métropolitaine.

Lecture : parmi les 5 % des collèges publics les plus dotés, 33 % sont des collèges hors éducation prioritaire.

Source : France Stratégie, d'après données SIASP (INSEE) et effectifs d'élèves.

Clément Dherbécourt

département Société
et Politiques sociales

Nicolas Le Ru

département Travail-Emploi-
Compétences

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

La répartition des élèves et des personnels des établissements scolaires fait l'objet d'une politique nationale déclinée au niveau local par les rectorats. Sauf dérogation ou inscription dans l'enseignement privé, les élèves sont affectés au collège de leur secteur. Les personnels de l'Éducation nationale (enseignants et personnels de direction, administratifs, de santé, d'orientation et de travail social) sont quant à eux affectés à chaque collège par les rectorats en fonction des moyens distribués par le ministère à l'académie.

Le pilotage général de la répartition des moyens est particulièrement complexe, car ces décisions font intervenir un grand nombre d'acteurs autour des chefs d'établissement dont les services centraux du ministère, les rectorats et les élus départementaux. Complexe également, car l'allocation du personnel entre les établissements doit tenir compte du nombre d'élèves scolarisés dans chaque établissement, de leur appartenance à des dispositifs spécifiques, comme l'éducation prioritaire, et de l'attractivité des territoires pour les personnels.

La politique de répartition des moyens affiche un objectif de traitement équitable des élèves sur tout le territoire, par une modulation des moyens en fonction des caractéristiques des élèves et des territoires. Même si le lien entre l'importance des moyens et les résultats scolaires est sujet à de nombreux débats, le nombre de postes par élève demeure un marqueur d'équité de traitement des élèves.

La connaissance des inégalités de moyens éducatifs entre territoires s'est largement améliorée depuis quelques années grâce aux publications de la statistique publique¹. Les inégalités entre établissements sont en revanche moins connues. Cette note présente la répartition des moyens d'éducation entre les collèges publics – moyens dont le montant financier s'élève à 1 point de PIB². Elle analyse les facteurs pouvant expliquer ces écarts, au vu des objectifs affichés par l'État en matière de politique éducative. Elle vise également à proposer des pistes de réflexion pour répartir plus équitablement élèves, professeurs et personnels d'encadrement et d'appui à la scolarité entre collèges publics.

QUELS ÉCARTS DE MOYENS PAR ÉLÈVE ENTRE COLLÈGES PUBLICS ?

À la rentrée 2016, 2,5 millions d'élèves étaient scolarisés dans 5 300 collèges publics (encadré 1). Ces collèges publics consacrent 80 % de leur budget à la rémunération des 290 000 agents publics, dont environ 45 000 adjoints techniques employés par les conseils départementaux³. L'objet de cette note étant la mise en œuvre de la politique nationale d'éducation, nous nous concentrons par la suite sur les 245 000 personnels rémunérés par l'Éducation nationale.

Encadré 1 – Sources et méthodologie

Plusieurs sources d'information sont utilisées dans cette note : une photographie des personnels présents au sein des collèges au 1^{er} trimestre 2016, une base de données sur l'ensemble des emplois publics localisés dans chaque collège au cours d'une année civile depuis 2012, ainsi que d'autres jeux de données relatifs aux établissements qui renseignent sur les caractéristiques des élèves et des établissements, comme le nombre d'élèves inscrits dans une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) qui accueille environ 75 000 élèves ne maîtrisant pas toutes les connaissances et compétences attendues en fin de primaire.

Les collèges de moins de 100 élèves (environ 40 établissements) ont été exclus afin de ne pas surestimer la disparité de moyens entre établissements. Par ailleurs, une dizaine de collèges associés à un lycée ou une école primaire ont également été exclus car il n'a pas été possible de distinguer les postes affectés au collège.

Les moyens humains et financiers étant observés par année civile, ils ont été mis en regard avec une estimation du « nombre d'élèves au cours de l'année civile » calculée comme la moyenne pondérée des effectifs de rentrée des années n et $n-1$.

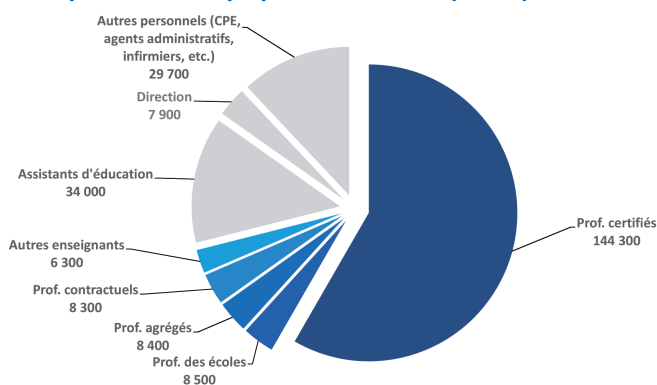
Près de 70 % des personnels des collèges publics rémunérés par l'Éducation nationale sont des enseignants (graphique 1). Les assistants d'éducation – qui assurent des fonctions d'encadrement, d'animation et de soutien pédagogique, et sont recrutés après le baccalauréat en priorité parmi les étudiants se destinant à l'enseignement – représentent 15 % des postes. Les autres personnels (15 % environ des effectifs) comprennent les personnels de direction, administratifs, d'orientation et de santé.

1. Des analyses par académie et par département sont publiées régulièrement par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP, voir notamment *Géographie de l'école*). Par ailleurs, une étude à l'échelle des 2 000 cantons français est en cours de réalisation par le Conseil national d'évaluation du système scolaire.

2. Selon le compte de l'éducation, environ 23 milliards d'euros sont dépensés pour les collèges publics.

3. Effectifs hors Mayotte et COM. Les effectifs de personnel des collèges sont mesurés dans cette note en équivalent temps plein annualisé. Source : France Stratégie d'après rapports annuels de performances, budgets primitifs des départements, comptes de l'éducation et base SIASP.

Graphique 1 – Répartition des personnels de l'Éducation nationale affectés aux collèges publics, en équivalent temps plein annualisé (2015)



Note : nombre de postes en équivalent temps plein annualisé, hors heures supplémentaires.
 Champ : personnels exerçant dans les collèges publics, hors adjoints techniques territoriaux.
 Source : France Stratégie, d'après données SIASP (Insee) 2015.

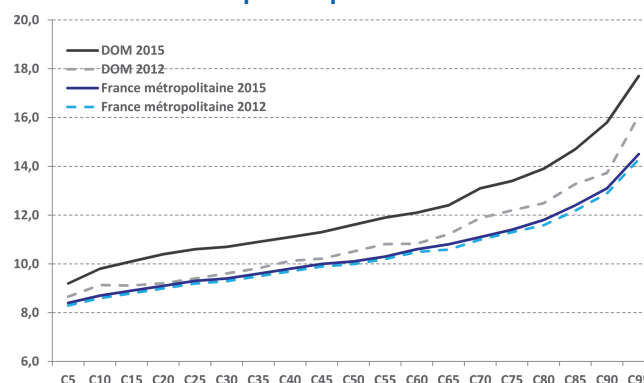
Si l'on rapporte au nombre d'élèves scolarisés dans un collège la durée effective de service de ses enseignants (en tenant compte des obligations réglementaires différentes pour les agrégés et les certifiés, et en comptant les heures supplémentaires)⁴, on obtient en moyenne en France 10,6 postes pour 100 élèves, dont 7,7 postes d'enseignants. Mais ce ratio varie de manière significative d'un établissement à l'autre, puisque les 50 collèges les mieux dotés bénéficient en moyenne de 22,4 postes pour 100 élèves et les 50 moins bien dotés de 7,0 postes. L'écart s'est très légèrement réduit depuis 2012, date à laquelle ces valeurs étaient respectivement de 22,5 et 6,5. En deçà de ces valeurs extrêmes, la dispersion des moyens reste importante : 10 % des établissements de France métropolitaine ont moins de 9 postes pour 100 élèves, tandis que les 10 % des collèges les mieux dotés en ont plus de 13 (graphique 2). Ces écarts de postes par élèves, stables depuis 2012, s'expliquent à près de 40 % par des écarts de taille moyenne de classe. En France métropolitaine, on compte moins de 21 élèves par classe en filière générale dans un collège sur dix, et plus de 27 dans un collège sur dix également.

Les collèges ultramarins étaient légèrement plus dotés que ceux de la métropole en 2012, et cet écart a sensiblement augmenté depuis. Aujourd'hui, ils disposent en moyenne de 1,5 poste supplémentaire pour 100 élèves par rapport à la métropole⁵. La dispersion parmi les collèges ultramarins, d'une ampleur comparable à celle de la métropole en 2012, a légèrement augmenté.

Le nombre de postes par élève est de loin le principal déterminant des écarts de masse salariale par élève. Si l'on met à part le régime de rémunération spécifique des enseignants dans les DOM, cet écart par élève au sein des

collèges provient à 90 % du nombre de postes par élève et pour une part résiduelle seulement des caractéristiques des agents exerçant dans ces établissements (ancienneté et composition du corps enseignant), ainsi que des différences de volumes d'heures supplémentaires⁶.

Graphique 2 – Distribution des collèges selon le nombre de postes pour 100 élèves en 2015



Note : chaque groupe de 5 % contient environ 250 établissements pour la France métropolitaine et 9 pour les DOM. Les équivalents temps plein des enseignants ont été corrigés des obligations réglementaires de service et des heures supplémentaires.

Champ : collèges de plus de 100 élèves.

Lecture : 5 % des collèges publics ont moins de 8,4 postes en équivalent temps plein annualisé pour 100 élèves en France métropolitaine.

Source : France Stratégie, d'après données SIASP (INSEE) et effectifs d'élèves.

Encadré 2 – Quels écarts de dépenses salariales par élève ?

On observe également d'importants écarts de masse salariale versée entre collèges publics. En France métropolitaine, on dénombre 10 % de collèges avec une masse salariale nette par élève inférieure à 2 500 euros et 10 % où celle-ci est supérieure à 3 700 euros. Aux extrémités de cette distribution, les écarts sont encore plus importants, puisque les 50 collèges les moins bien dotés bénéficient en moyenne d'une masse salariale nette par élève de 2 100 euros, contre 6 000 euros pour les 50 établissements les mieux dotés. Dans les DOM, la dépense par collégien est beaucoup plus élevée, du fait, pour un tiers, d'un nombre de postes par élève plus important, et pour deux tiers, de l'existence de primes spécifiques pour les personnels. Celles-ci s'élèvent à 40 % du salaire net en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique, et à 35 % à la Réunion.

DES ÉCARTS LIÉS À L'ÉDUCATION PRIORITAIRE ET AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

Les écarts de nombre de postes par élève sont stables depuis plusieurs années. Les réformes mises en place dernièrement semblent avoir eu un impact relativement faible sur ces écarts, à l'exception des DOM. Découlent-ils d'abord d'une démarche volontaire d'affectation des

4. Les heures supplémentaires – qui représentent au total 10 % des heures d'enseignement effectuées – ont été estimées pour les professeurs certifiés de chaque établissement, puis converties en équivalent temps plein annualisé pour l'ensemble des personnels enseignants.

5. Cette augmentation résulte d'une hausse des effectifs de personnels (presque + 10 % en trois ans) et d'une baisse concomitante du nombre d'élèves (environ - 5 %).

6. Les salaires nets par élève, une fois neutralisé l'écart de primes entre la métropole et les DOM, ont été régressés sur le nombre de postes par élève. Ce modèle explique 90 % de la variance des salaires nets entre les collèges.

élèves et des postes, ou proviennent-ils d'autres phénomènes structurels ? Répondre à cette question nécessite de distinguer les établissements selon les critères reconnus institutionnellement pour différencier les moyens⁷. La politique dite « d'éducation prioritaire » (encadré 3) a pour objectif d'allouer davantage de moyens aux collèges dont les élèves rencontrent le plus de difficultés sociales. Aujourd'hui, 20 % des collèges de France métropolitaine font partie de ce dispositif, dont 6 % en éducation prioritaire renforcée (REP+). Le collège médian dispose en REP de 11 postes pour 100 élèves et celui de REP+ de 14 postes, contre 10 postes dans le collège médian hors éducation prioritaire.

Encadré 3 – L'éducation prioritaire

Depuis le début des années 1980 certains établissements identifiés comme concentrant des difficultés sociales font l'objet d'une politique spécifique dite d'éducation prioritaire. Depuis sa réforme de 2014, l'éducation prioritaire repose sur trois piliers : un système de primes et de décharges d'heures en classe pour les personnels enseignants, une dotation supplémentaire en postes d'encadrement, d'enseignement et en formation, et enfin une coordination avec les écoles primaires du secteur au sein d'un réseau d'éducation prioritaire. La labellisation des collèges repose aujourd'hui sur quatre informations : la proportion de collégiens de milieux défavorisés, la proportion de boursiers, le taux d'élèves résidant dans un Quartier de Politique de la Ville et le taux d'élèves en retard à l'entrée en 6^e.

La réforme de 2014 a occasionné un certain nombre d'entrées et de sorties des dispositifs REP et REP+, mais 76 % des 336 REP+ actuels étaient déjà des collèges du dispositif d'éducation prioritaire renforcée (sous le label Ambition, innovation et réussite) et 68 % des 718 REP relevaient de l'éducation prioritaire (sous le label Réseau de réussite scolaire).

Si la politique d'éducation prioritaire se traduit en moyenne par une hausse importante des taux d'encadrement des élèves, ce n'est pas sous forme d'une surdotation systématique des établissements présentant le plus de difficultés sociales. En effet, alors que la grande majorité (85 %) des collèges en REP+ font partie des 20 % des établissements de France métropolitaine les mieux dotés, ce n'est le cas que de quatre collèges REP sur dix (graphique en page une)⁸.

D'autres facteurs sont à l'origine d'écarts de moyens entre collèges publics tout aussi significatifs. Par exemple, la volonté de garantir un accès aux établissements scolaires à une distance raisonnable aboutit à conserver des établissements ruraux avec un nombre d'élèves par classe plus faible qu'ailleurs sur le territoire. Le collège rural médian hors éducation prioritaire dispose d'un poste supplémentaire pour 100 élèves par rapport aux établissements des communes urbaines de même catégorie (tableau ci-dessous). La moitié de ces collèges hors éducation prioritaire apparaît mieux dotée que la moitié des collèges en REP de l'unité urbaine de Paris, et 10 % d'entre eux sont plus dotés qu'un collège REP+ sur deux de cette unité urbaine.

À type d'établissement comparable, les collèges ultramarins disposent à peu près d'autant de moyens que leurs homologues métropolitains⁹. Entre 2012 et 2015, les dotations médianes dans les DOM ont augmenté d'un poste pour les trois catégories d'établissements (hors éducation prioritaire, REP et REP+) ; elles ont baissé d'un demi-poste dans les REP et REP+ de l'unité urbaine de Paris. Le nombre de postes par élève à territoire et type d'établissement comparables est resté relativement stable partout ailleurs sur cette période.

Médiane, premier et neuvième déciles du nombre de postes pour 100 élèves en 2015, par catégorie d'établissement

Localisation	Hors éducation prioritaire				REP				REP +			
	D1	Méd.	D9	Nb. collèges	D1	Méd.	D9	Nb. collèges	D1	Méd.	D9	Nb. collèges
Communes rurales	8,9	10,7	13,3	656	\	13,1	\	17	\	\	\	0
Communes urbaines	8,6	9,8	11,8	2 845	9,8	11,4	14,2	460	11,7	14,5	18,1	231
Agglomération parisienne	8,3	9,4	10,9	508	9,4	10,6	12,4	186	10,8	12,6	15,1	59
France métropolitaine	8,6	9,9	12,1	4 009	9,6	11,1	13,9	663	11,2	14,1	17,9	290
DOM	9,2	10,8	13,5	78	9,8	11,6	13,8	55	10,9	13,4	17,4	46

Note : les équivalents temps plein des enseignants ont été corrigés des obligations réglementaires de service et des heures supplémentaires. L'agglomération parisienne correspond à l'unité urbaine de Paris qui s'étend sur les académies de Paris, Créteil, Versailles.

Champ : collèges de plus de 100 élèves.

Lecture : au sein des collèges hors éducation prioritaire des communes rurales, 10 % des établissements sont dotés de moins de 8,9 personnels en équivalent temps plein pour 100 élèves, la moitié des établissements de moins de 10,7, et ce nombre est supérieur à 13,3 dans 10 % des établissements.

Source : France Stratégie, d'après données SIASP (INSEE) et effectifs d'élèves.

7. Ces critères découlent notamment de l'orientation fixée par l'article L111-1 du code de l'éducation selon lequel « la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale ».

8. Si la taille des classes diffère entre les établissements hors éducation prioritaire, REP et REP+, elle varie également fortement au sein de chacune de ces catégories. Par exemple, 10 % des collèges de REP+ ont en moyenne moins de 19 élèves par classe, contre plus de 23 dans 10 % des collèges de cette catégorie.

9. Si les collèges ultramarins apparaissent en moyenne plus dotés que les métropolitains, c'est donc principalement en raison d'une plus forte présence d'établissements en REP et REP+.

Toutefois, d'importants écarts de moyens attribués par l'Éducation nationale subsistent entre collèges appartenant à un même type de territoire et inscrits à un même dispositif d'éducation prioritaire. Par exemple, au sein des collèges hors éducation prioritaire situés dans une commune urbaine, les 10 % les mieux dotés disposent de 3 postes pour 100 élèves de plus par rapport aux 10 % des établissements les moins dotés. Au sein des REP+, cet écart atteint plus de 6 postes entre collèges situés dans les communes urbaines, et 4 postes entre collèges situés dans l'unité urbaine de Paris (qui correspond aux trois académies de Créteil, Versailles et Paris).

Les écarts observés ne résultent que marginalement de différences entre académies. Au sein de chaque académie, ils sont du même ordre qu'au niveau national pour les établissements hors éducation prioritaire et sont stables entre 2012 et 2015. À titre d'illustration, on observe une forte disparité de moyens entre collèges urbains hors éducation prioritaire de l'académie de Lille, y compris au sein d'une même agglomération (graphique 3). Ainsi, les établissements hors éducation prioritaire géographiquement proches peuvent aussi bien faire partie des 20 % établissements les moins bien dotés au niveau national que des 20 % des établissements les mieux dotés. Ces résultats confirment l'ampleur des écarts mis en évidence à l'échelle de l'académie de Poitiers¹⁰ et par la Cour des comptes au niveau national¹¹.

En dépit de cette hétérogénéité, le système d'allocation aboutit tout de même à ce que le nombre de postes par élève soit supérieur pour les collégiens issus de milieux

défavorisés au niveau national. Ainsi, en 2015, pour 100 enfants défavorisés, on a en moyenne 9,9 postes d'enseignants et de non-enseignants (pour une dépense moyenne de 3 000 euros), contre 9,1 postes et 2 800 euros pour un enfant très favorisé¹².

À QUOI EST LIÉ LE NOMBRE DE POSTES PAR ÉLÈVE ?

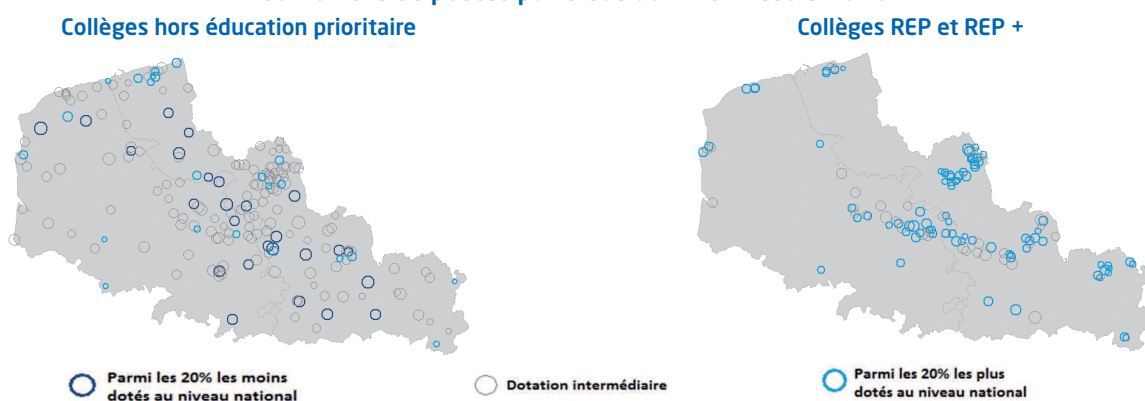
À défaut de pouvoir observer toutes les décisions qui aboutissent à la répartition des postes et des élèves entre collèges, il est possible d'estimer *a posteriori* par une analyse statistique les caractéristiques les plus corrélées, toutes choses égales par ailleurs, avec les moyens humains alloués (encadré 4)¹³.

Encadré 4 - Le modèle de régression

Le même modèle statistique a été appliqué au nombre de postes en équivalent temps annualisé (tenant compte des obligations de service et des heures supplémentaires) pour 100 élèves. Les processus d'allocation variant selon les types de personnels, les analyses ont été réalisées séparément pour les postes d'enseignants, d'assistants d'éducation et les personnels non enseignants (administration, direction, santé, social, et autres activités). Cinq dimensions ont été distinguées :

- l'appartenance à un réseau d'éducation prioritaire ;
- les difficultés scolaires et sociales (mesurées par la proportion d'élèves en retard en 3^e, le taux de réussite au brevet, l'origine sociale et la proximité d'un Quartier de Politique de la ville) ;
- les caractéristiques du territoire (académie, caractère rural de la commune, proximité d'un collège privé ou public) ;

Graphique 3 – Position des collèges de l'académie de Lille dans la distribution nationale du nombre de postes par élève au 1^{er} trimestre 2016



Champ : collèges urbains de plus de 100 élèves, hors sections SEGPA.
Source : France Stratégie d'après les données de data.education.gouv.fr.

10. *Effectifs et moyens des établissements publics du second degré en 2013-2014*, Mémento, Service statistique de l'académie de Poitiers, avril 2015.
11. Voir l'analyse de l'hétérogénéité de la dotation horaire globale des établissements dans *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, Cour des comptes, mai 2010.
12. Ces estimations, calculées à partir du nombre d'enfants par PCS et par collège collecté par l'Éducation nationale, reposent sur l'hypothèse que tous les élèves d'un collège bénéficient du même ratio poste par élève. Selon le ministère de l'Éducation nationale, les collégiens défavorisés regroupent les enfants d'ouvriers, de chômeurs et de personnes sans activité. Les enfants des cadres et professions intellectuelles supérieures, des instituteurs et des chefs d'entreprise sont quant à eux considérés comme socialement très favorisés.
13. Une présentation plus détaillée des résultats est disponible sur le site de France Stratégie.

- la structure de l'établissement (nombre d'élèves et son évolution entre 2012 et 2015, dissymétrie du nombre d'élèves entre niveaux, appartenance à une cité scolaire) ;
- l'offre de formation et d'accueil proposée (SEGPA, ULIS, internat, latin-grec, classes européennes, classes bilangues).

Par rapport aux établissements hors éducation prioritaire, les collèges de ce dispositif disposent bien en moyenne, toutes choses égales par ailleurs, de davantage de postes d'enseignant et d'assistant d'éducation. Le surcroît de personnel dans les établissements en REP+ (+ 1,5 poste d'enseignant et + 1,0 poste d'assistant d'éducation pour 100 élèves) est trois fois plus important que dans ceux de REP.

Une fois tenu compte de l'appartenance à un réseau d'éducation prioritaire, les difficultés scolaires et sociales des élèves sont toutefois faiblement associées au nombre de postes par élève. Ainsi, un collège où 60 % des élèves sont issus d'un milieu défavorisé ne compte que 0,2 enseignant pour 100 élèves de plus qu'un établissement comparable où seuls 20 % des élèves le sont¹⁴. La localisation d'un collège dans un quartier de politique de la ville conduit à un surcroît d'enseignants de même ampleur.

La taille de l'établissement joue un rôle significatif pour les enseignants, les assistants d'éducation et les personnels non enseignants : par exemple, un établissement de 500 à 600 élèves compte, en moyenne pour 100 élèves, 1,5 enseignant de moins qu'un établissement comparable de 100 à 200 élèves. Cet écart, d'une même ampleur qu'entre un collège REP+ et un collège hors éducation prioritaire, s'explique notamment par le fait que le nombre d'élèves par classe augmente¹⁵ – et donc le besoin de professeurs par élève diminue – avec la taille du collège. Pour cette même raison, les territoires qui comportent de grands établissements, comme l'académie de Montpellier, apparaissent mécaniquement sous-dotés en postes par élève¹⁶. Cet effet de taille explique également l'essentiel de la surdotation des territoires ruraux.

En revanche, les formations spécifiques proposées par les établissements (latin ou grec, classes bilangues, langues rares, etc.) ne sont pas associées à un nombre plus élevé d'enseignants ou d'assistants d'éducation.

Toutes les variables observées ici rendent compte de 60 % des écarts du nombre d'enseignants par élève, 50 % de ceux des personnels d'encadrement et 40 % de ceux des assistants d'éducation¹⁷. Le reste des écarts peut provenir dans certains cas d'une connaissance de besoins spécifiques à certains collèges, accessible aux acteurs locaux mais n'apparaissant pas dans les données disponibles

(niveau de bien-être des élèves, questions de sécurité) et vraisemblablement des effets de seuils liés à la création ou à la suppression de classes¹⁸. Ponctuellement, ces écarts peuvent provenir d'un décalage entre le nombre de postes affectés à un établissement et le service d'enseignement effectué (dans le cas de service complété dans d'autres établissements, de décharges pour des activités de formation, des missions académiques ou des responsabilités syndicales, etc.) – une publication de la dotation horaire globale de chaque établissement aurait permis de lever ces interrogations.

DES EFFETS D'INERTIE IMPORTANTS À L'ORIGINE DES ÉCARTS DE DOTATION?

Les évolutions démographiques jouent un rôle non négligeable sur les moyens des établissements. Selon les résultats de l'analyse statistique « toutes choses égales par ailleurs », on observe 0,15 poste d'enseignant pour 100 élèves en moins dans un établissement dont le nombre d'élèves a augmenté de 10 % entre 2012 et 2015, et 0,15 en plus dans le cas d'une baisse de 10 %. Les évolutions démographiques de plus long terme jouent vraisemblablement un rôle, mais il est difficile d'évaluer cet effet avec précision en l'absence de données nationales sur l'évolution du nombre d'élèves pour chacun des secteurs scolaires¹⁹.

Enfin, l'examen de la réforme de la carte de l'éducation prioritaire de 2015 montre que la sortie d'un dispositif spécifique ne se traduit pas toujours, tout au moins à court terme, par une révision à la baisse des moyens alloués aux établissements : si les moyens des collèges entrant dans le dispositif REP ont bien été sensiblement renforcés, on n'observe pas de diminution symétrique des moyens des établissements ayant quitté le dispositif d'éducation prioritaire (graphique 4). Cet effet d'inertie n'apparaît pas parmi les établissements sortis de l'éducation prioritaire renforcée en 2015, où la mise en place de la nouvelle carte des REP+ a bien été accompagnée d'une réaffectation systématique des élèves ou des postes (on dénote néanmoins une légère asymétrie : – 0,65 poste pour les sortants, + 0,9 pour les entrants).

MIEUX ALLOUER LES PERSONNELS ET LES ÉLÈVES

L'analyse conduite jusqu'ici a fait apparaître des écarts significatifs du nombre de postes par élève entre collèges, écarts qui ne semblent que partiellement répondre aux

14. La composition des élèves par origine sociale diffère significativement parmi les collèges hors éducation prioritaire : la part des élèves d'origine défavorisée y est inférieure à 20 % dans un collège sur dix, contre plus de 54 % dans 10 % d'établissements.

15. Il est ainsi en moyenne de 23 élèves par classe dans les collèges hors éducation prioritaire de 200 à 300 élèves, contre 26 pour ceux de plus de 600 élèves.

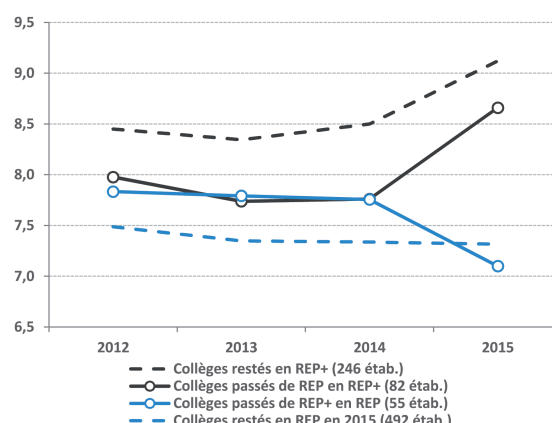
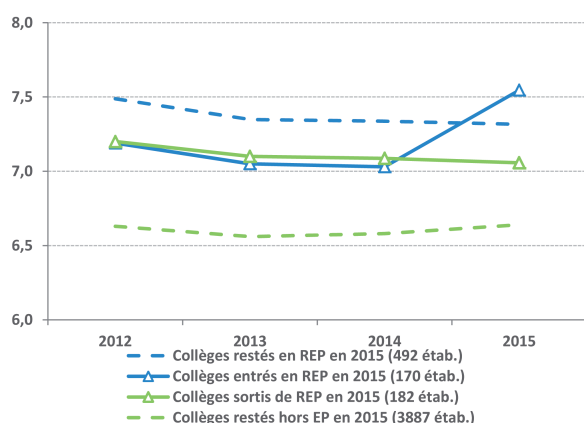
16. Voir DEPP (2017), *Géographie de l'École*.

17. Pour les deux dernières catégories de personnels, ce pourcentage diminue d'environ 20 points lorsqu'on inclut les contrats aidés.

18. Faute de données accessibles sur la taille de chacune des classes des collèges, l'information sur la taille moyenne des classes par établissement a été utilisée, mais celle-ci n'augmente que légèrement le pouvoir explicatif du modèle.

19. Les données du département de l'Oise et du Maine-et-Loire indiquent qu'une baisse de 20 % du nombre de collégiens entre 1996 et 2015 est liée à 0,15 poste supplémentaire pour 100 élèves.

Graphique 4 – Évolution du nombre de postes d’enseignants par élève, par catégorie d’établissement



Note : nombre de postes en équivalent temps plein annualisé, hors correction des heures supplémentaires. Avant 2015, les collèges en dispositif REP et REP+ existaient sous les appellations RRS et ECLAIR (encadré 3).

Source : France Stratégie d’après données SIASP et effectifs d’élèves.

orientations affichées par les politiques publiques nationales d’affectation des moyens.

Si une part de ces écarts résiduels peut s’expliquer par des ajustements liés à des spécificités du terrain inobservables au niveau global auquel est menée cette étude, l’analyse des évolutions met en évidence l’existence de certaines rigidités structurelles. Ces rigidités concernent au premier chef les établissements de petite taille : la répartition des élèves dans les classes y est moins homogène, ce qui a pour effet d’augmenter les taux d’encadrement, et l’adaptation de la structure pédagogique (nombre de classes et effectifs d’enseignants) aux évolutions démographiques y est davantage contrainte.

Faut-il pour autant se satisfaire de cette répartition ? Au-delà de l’éducation prioritaire, l’existence de disparités de dotations entre établissements n’est légitime que si les critères d’affectation des élèves et des personnels enseignants et non enseignants sont explicites et lisibles.

L’ajout de critères sociaux dans l’allocation des moyens entre académies, qui a eu lieu en 2015 pour le primaire, doit prochainement entrer en vigueur pour le second degré. La réforme des modalités d’allocation des moyens du secondaire devra s’efforcer de lever les obstacles qui aujourd’hui limitent la capacité de la Nation à cibler effectivement ses efforts vers les priorités qu’elle s’est données.

Pour résorber aux mieux les facteurs d’inertie à l’œuvre, il importe de ne pas se concentrer uniquement sur l’allocation des enseignants, mais de réfléchir conjointement à l’affectation des élèves, des enseignants et des non-enseignants.

Une révision régulière de l’affectation des élèves

Représentant un flux plus fréquent que les mutations d’enseignants, et moins rigide que l’architecture des éta-

blissements, les élèves pourraient voir leur affectation régulée par des révisions de la sectorisation. Sur la base des prévisions démographiques issues du premier degré, la carte des collèges pourrait être révisée de manière transparente, en intégrant un objectif de limitation des écarts de dotation en postes par élèves (il s’agirait ainsi d’agir sur le dénominateur).

Réévaluer la typologie des établissements

Prévu par la loi de programmation de 2013, le réajustement tous les quatre ans de la carte de l’éducation prioritaire est une opportunité pour adapter régulièrement les moyens des collèges à leurs besoins ; le principe d’une visibilité pluriannuelle sur les moyens d’un établissement pourrait ainsi être étendu au-delà de l’éducation prioritaire. Les orientations budgétaires concernant l’affectation des enseignants et des non-enseignants, et les programmes d’investissements, pourraient être revus de manière globale à cette occasion.

Clarifier le modèle des REP

Si les collèges REP+ sont dans leur très grande majorité fortement dotés, la catégorie REP semble particulièrement hétérogène. L’observation du nombre de postes par élève montre que le pilotage des REP est perfectible, alors que cette catégorie d’établissements bénéficie d’environ 45 % des moyens supplémentaires alloués par le dispositif d’éducation prioritaire. Deux directions pourraient être choisies : d’une part faire des REP une vraie catégorie intermédiaire en les dotant systématiquement plus que les collèges hors éducation prioritaire ou, à l’inverse, ne retenir que deux catégories de collèges afin de différencier les moyens de manière plus forte au sein des 10 % des établissements les plus en difficulté (contre 20 % des établissements actuellement), tout en assurant une allocation légèrement progressive des moyens au sein des établissements hors éducation prioritaire en fonction des caractéristiques de leurs élèves.

Définir un référentiel d'affectation des assistants d'éducation

La présence des personnels d'appui pédagogique – à eux seuls les assistants d'éducation représentent 15 % des effectifs des établissements – varie fortement d'une académie à une autre²⁰ et d'un établissement à l'autre. Une réflexion spécifique devrait être engagée sur ces postes. À l'image de la dotation horaire globale pour les enseignants, il pourrait être mis en place au niveau national un référentiel de nombre d'heures annuel par profil d'établissement.

Un encadrement de l'allocation entre établissements

Aujourd'hui la répartition des moyens des collèges se fait selon un processus complexe en deux étapes. Le ministère attribue un nombre d'heures d'enseignement par académie et un nombre de postes de non-enseignants selon un modèle mathématique accompagné d'un dialogue de gestion. Les rectorats répartissent ensuite ces moyens entre collèges, mais dans la pratique – notamment dans les académies les plus peuplées – tous les chefs d'établissement ne peuvent pas être reçus chaque année par les services académiques²¹.

Dans le dialogue de gestion au cours duquel les académies allouent les postes aux établissements secondaires, la référence principale est la dotation dont bénéficiait l'établissement l'année précédente ; cela peut freiner les mouvements d'ajustement à la démographie et rigidifier les situations acquises. La référence à des standards nationaux explicites pourrait faciliter une convergence des dotations.

20. Le nombre de personnels éducatifs pour 100 élèves varie du simple au triple d'une académie à l'autre, au sein des collèges de l'éducation prioritaire à la rentrée 2015. Voir DEPP (2017), *op. cit.*

21. Pour une description du dialogue de gestion académique, voir IGAENR-IGEN (2012), *L'organisation académique du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré.*

22. Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du Programme d'investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD).

Plusieurs voies sont envisageables. Tout d'abord, rendre transparente la répartition annuelle au sein des académies, ce qui implique que tous les chefs d'établissements aient accès à l'information sur tous les établissements de l'académie. Cette solution conduirait à obliger les rectorats à justifier publiquement tous les écarts de dotation.

Une autre direction consisterait à mettre en place des niveaux planchers et plafonds nationaux en termes de poste par élève selon les profils d'établissements, ce qui constituerait des références susceptibles de contribuer à réduire les disparités non justifiées.

CONCLUSION

Des écarts importants de nombres de postes par élève entre collèges publics sont observés aujourd'hui. En première approche, ils sont conformes aux orientations nationales, puisqu'en moyenne davantage de postes sont bien alloués aux élèves issus de milieux défavorisés. Toutefois, dans le détail, des écarts importants de dotation demeurent entre établissements, non expliqués, et qui ne contribuent pas toujours à compenser des difficultés territoriales ou sociales.

Ce constat plaide pour que l'allocation des moyens dans l'enseignement secondaire évolue vers un modèle épousant davantage les contours des politiques publiques annoncées et les objectifs visés par celles-ci. Du reste, l'analyse menée dans cette note sur les collèges mériterait également d'être réalisée sur les écoles primaires et les lycées²².

Mots clés : éducation, inégalités, établissements scolaires, ressources humaines.

Directeur de la publication : Michel Yahiel, commissaire général, directeur de la rédaction : Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint ; secrétaire de rédaction : Valérie Senné ; impression : France Stratégie ; dépôt légal : septembre 2017 - 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



RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
FRANCE STRATÉGIE



www.strategie.gouv.fr



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



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

France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.