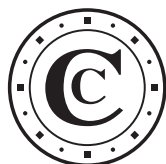


Cour des comptes



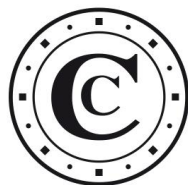
ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SYSTÈME ÉDUCATIF DANS LES ACADÉMIES ULTRAMARINES

Communication à la commission des finances du Sénat

Juillet 2020

Cour des comptes



LE SYSTÈME ÉDUCATIF DANS LES ACADÉMIES ULTRAMARINES

Communication à la commission des finances du Sénat

Juillet 2020

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UNE PERFORMANCE FAIBLE AU VU DES MOYENS ALLOUÉS ET DES ÉVALUATIONS DE NIVEAU SCOLAIRE	19
I - DES MOYENS FINANCIERS IMPORTANTS	19
A - Les dépenses du seul ministère de l'Éducation nationale s'élèvent à plus de 4 Md€	19
B - Une prise en compte volontariste des difficultés sociales des élèves.....	20
C - Des taux d'encadrement supérieurs aux moyennes nationales, mal corrélés aux besoins locaux.	21
D - Un coût par élève supérieur à la moyenne nationale, un écart très marqué dans le primaire aux Antilles.....	22
II - DES ÉCARTS DE NIVEAU PRÉOCCUPANTS MALGRÉ DES TAUX CORRECTS D'ACCÈS AUX DIPLÔMES	24
A - Des taux d'accès aux diplômes souvent proches de ceux de métropole	24
B - Des évaluations de niveau montrant des écarts significatifs avec la métropole et les résultats scolaires.....	26
CHAPITRE II DES ADAPTATIONS INSUFFISANTES AUX SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES	31
I - DES ACADÉMIES ULTRAMARINES SUR LE MODÈLE COMMUN	31
A - La généralisation des rectorats.....	31
B - Des règles de gestion des personnels mal ajustées aux besoins	33
II - UNE APPLICATION MÉCANIQUE DES DISPOSITIFS NATIONAUX, UN USAGE SANS ORIGINALITÉ DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE	39
A - Les spécificités des académies ultramarines mal assimilées dans le dialogue de gestion.....	39
B - Une allocation des personnels inadaptée.....	41
C - Une mobilisation massive et mal étayée de l'éducation prioritaire aux effets décevants.....	43
CHAPITRE III UN SYSTÈME SCOLAIRE À DYNAMISER DANS LES ACADÉMIES ANTILLAISES ET À LA RÉUNION	49
I - DES POPULATIONS ENSEIGNANTES ÉTOFFÉES, PEU IMPLIQUÉES DANS LA FORMATION CONTINUE ET LE REMPLACEMENT	49
A - Des effectifs enseignants plus que suffisants, une part des « hors la classe » très importante.....	49
B - Une formation continue et un remplacement des enseignants à reprendre en main	51
II - UNE EFFICACITÉ DU SYSTÈME SCOLAIRE À ACCROÎTRE	54
A - Les journées d'enseignement perdues à estimer et à reconquérir	54
B - Un soutien aux élèves en difficulté de portée inégale	55
C - Des problèmes spécifiques à traiter.....	57

CHAPITRE IV DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER EN GUYANE ET À MAYOTTE.....	61
I - LE DÉFI DU NOMBRE	62
A - Une explosion démographique et scolaire	62
B - La non scolarisation, un phénomène en très lente régression.....	63
C - Des écoles et des établissements scolaires en nombre insuffisant, de grande taille et saturés	64
D - L'indispensable intervention de l'État pour les bâtiments scolaires	68
II - LE DÉFI DU MANQUE D'ENSEIGNANTS.....	69
A - Des réponses à approfondir pour contrer la volatilité des équipes enseignantes.....	69
B - Un recours aux contractuels intense et inévitable, plutôt bien organisé malgré des arrivées tardives	72
III - LE DÉFI DE L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS.....	74
A - Un grand nombre d'élèves ne parlant pas français	74
B - Pour les enfants nés sur place, des efforts de prise en charge plus avancés en Guyane	75
C - Pour les élèves allophones, un dispositif de droit commun extrêmement lourd.....	77
D - Des besoins non couverts qui appellent une action d'envergure.....	78
LISTE DES ABRÉVIATIONS	81
ANNEXES	85

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

La Cour des comptes a été saisie par le **président de la commission des finances du Sénat**, par lettre du **20 janvier 2020**, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), d'une demande d'enquête portant sur « le système éducatif dans les académies ultramarines ». Dans une lettre du 22 janvier 2020, le Premier président a accepté cette demande et a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour, s'engageant à remettre le rapport à partir du mois de septembre 2020.

Les rapporteurs de la troisième chambre de la Cour des comptes ont conduit leurs investigations auprès des services centraux des ministères de l'éducation et de l'outre-mer et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche avant d'effectuer une **mission d'une à deux semaines dans chacune des cinq académies concernées par l'enquête : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion.**

Sur place, ils ont travaillé avec les services académiques et effectué de nombreux déplacements dans des écoles, des collèges et des lycées, choisis en raison de leur représentativité. Ils ont systématiquement visité des écoles et établissements de second degré éloignés des centres urbains ou situés dans des lieux d'accès difficiles et/ou recevant une population scolaire particulière. Ils y ont rencontré les personnels de direction et les enseignants ainsi que les représentants des élèves et des parents d'élèves. Des échanges ont également eu lieu avec les autorités préfectorales, quelques établissements d'enseignement privé et les représentants des collectivités territoriales, afin d'éclairer les rapporteurs sur l'environnement de l'institution scolaire dans ces territoires ou dans certaines parties de ces académies.

Après avoir été délibéré par la troisième chambre, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 4 mars 2020, à la secrétaire générale du ministère de l'Éducation nationale, au directeur général de l'enseignement scolaire, au directeur général des outre-mer et à la directrice du budget. En raison de la crise de la COVID, la contradiction s'est déroulée dans un calendrier considérablement allongé. Les réponses des administrations sont parvenues le 22 avril (direction du budget) et le 17 juin (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) et des auditions des représentants des directeurs généraux du ministère ainsi que des inspecteurs généraux ont eu lieu le 11 juin 2020.

**

Le rapport définitif a été délibéré le 18 juin 2020, par la troisième chambre présidée par Mme Moati, présidente de chambre et en formation composée de M. Barbé, président de section, MM. Lefebvre et Samaran, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que contre-rapporteur, Mme Riou-Canals, conseillère maître, et, en tant que rapporteurs, Mme Vergnet et M. Potton, conseillers-maîtres.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 15 juillet 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien et Charpy, Mme Podeur, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

L'enquête de la Cour, réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat, porte sur l'organisation, le fonctionnement, le coût et les résultats du système scolaire dans les cinq académies d'outre-mer que sont la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion, Guyane et Mayotte.

Les académies ultramarines présentent, à des degrés divers, des caractères spécifiques qui pèsent sur le système scolaire

Malgré leur diversité, ces territoires ont maintes caractéristiques communes, géographiques, climatiques et socio-économiques dont le cumul rend objectivement la mission éducative plus ardue que dans la plupart des académies métropolitaines.

Sur le plan géographique, divers facteurs modifient profondément le contexte des activités scolaires : l'éloignement de la métropole (recrutement des personnels, coût des transports), le climat (chaleur et humidité tropicales, risques de cyclones), le relief ou la configuration archipélagique des territoires (isolement, allongement des transports scolaires, besoin d'internats), la relative défektivité des équipements collectifs (transports collectifs, réseaux informatiques, etc.). Sur le plan socio-économique, les taux de pauvreté et de chômage sont importants, une partie des familles est peu éduquée et souvent déstructurée, les modes de vie traditionnels ne sont pas toujours compatibles avec la scolarisation.

Ces cinq académies se différencient cependant à plusieurs égards : par la taille (seule La Réunion a la taille d'une petite académie métropolitaine) et par le niveau de vie (certains indicateurs révèlent un écart du simple au double entre la Martinique et Mayotte) ainsi que par la faible connaissance du français à Mayotte et la complexité du plurilinguisme en Guyane. Enfin, la démographie est très contrastée d'une académie à l'autre : les populations totale et scolaire diminuent aux Antilles, elles sont stabilisées à La Réunion alors que la Guyane et Mayotte connaissent des taux de progression vertigineux, alimentés par une immigration importante et largement clandestine.

Le rythme et le niveau de déploiement du système éducatif sont variables. Les Antilles, puis La Réunion ont été dotées d'écoles et d'établissements du second degré bien avant la Guyane et Mayotte, un siècle sépare l'ouverture du premier lycée en Martinique (1883) et à Mayotte (1980).

De façon générale, l'enseignement est dispensé dans des conditions plus difficiles qu'en métropole. Sous l'effet de ces facteurs mais aussi de modes de fonctionnement du système scolaire peu satisfaisants, comme le taux faible de remplacement des absences des enseignants, le temps d'enseignement est plus court pour ces élèves qu'en métropole bien que le ministère ne dispose pas de décompte précis des jours d'enseignement perdus. Un suivi attentif du temps effectif d'instruction s'impose, sa diminution pouvant expliquer des niveaux d'acquis scolaires préoccupants.

Des résultats scolaires difficiles à apprécier car différents selon les modes d'évaluation des acquis

Les taux d'accès au diplôme national du brevet et au baccalauréat se sont améliorés ces dernières années et, pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, sont très proches des moyennes nationales alors que les évaluations de niveau montrent des écarts considérables. Les taux de réussite au baccalauréat sont identiques, à l'exception de Mayotte.

Si, en moyenne nationale, 13,3 % des élèves qui entrent en 6^{ème} ont une maîtrise insuffisante ou fragile du français (16 % pour l'académie métropolitaine la moins bien classée, celle d'Amiens), ils sont 21,5 % à La Réunion, 25 % en Martinique, 28,7 % en Guadeloupe, 44,2 % en Guyane et 75,4 % à Mayotte. Les évaluations menées lors des Journées défense et citoyenneté pour les jeunes de 17 ou 18 ans montrent qu'en moyenne nationale 11,5 % d'entre eux sont en difficulté de lecture (17 % pour le département métropolitain le moins bien classé, l'Aisne) alors que ce taux est de 27,2 % pour La Réunion, 32 % pour la Guadeloupe, 34 % pour la Martinique, 51 % pour la Guyane et 73,7 % pour Mayotte, soit des taux deux à six fois supérieurs à la moyenne nationale.

Ces écarts entre résultats aux examens nationaux qui emportent *a priori* une certification des connaissances et compétences acquises, et évaluations internes ou externes à l'éducation nationale, entre académies ultramarines et académies métropolitaines, restent largement inexpliqués par le ministère. Les arguments avancés quant à la part des élèves décrocheurs durant le parcours scolaire ou les biais dans les dispositifs d'évaluation sont connus mais insuffisants à les justifier ; là aussi le ministère devrait conduire en s'appuyant sur ses propres évaluations une enquête approfondie, et partagée avec les partenaires locaux du système éducatif, sur la réalité des acquis et les causes des distorsions de résultats constatées.

Ce travail est d'autant plus nécessaire que c'est la performance du système scolaire qui est en jeu, les moyens budgétaires accordés à ces académies ne faisant pas défaut même si leur mode d'allocation n'est pas optimal.

Un effort budgétaire incontestable mais trop soumis aux acquis historiques en moyens enseignants de certaines académies

Le coût annuel du système scolaire dans les cinq académies ultramarines s'élève à un peu plus de 4 Md€ pour le seul ministère de l'éducation nationale. Rapporté au nombre d'élèves, il est supérieur d'environ 30 % à la moyenne nationale.

Cette différence s'explique principalement par les sur-rémunérations versées aux agents titulaires affectés outre-mer selon le droit commun appliqué à tous les fonctionnaires. Mais elle reflète aussi largement l'effort particulier consenti pour étendre le dispositif d'éducation prioritaire à environ la moitié du territoire en Martinique et à La Réunion et à la quasi-totalité de Mayotte et de la Guyane, ce qui entraîne un taux d'encadrement des élèves presque toujours nettement supérieur à celui de la métropole (jusqu'à plus de 30 % supérieur dans le primaire en Martinique). Aussi, l'écart de coût d'un écolier dans ces rectorats par rapport à la moyenne nationale, plus accusé que celui d'un collégien ou d'un lycéen, peut atteindre 65 % à la Martinique et 45 % en Guadeloupe qui ne sont pourtant pas les académies les plus en difficulté.

En effet, bien que la démographie scolaire des Antilles soit orientée à la baisse, l'allocation des personnels enseignants et administratifs y est marquée par une grande inertie. Quand 6 % des enseignants métropolitains de premier degré sont « hors la classe », un quart

des enseignants antillais (24 % à la Guadeloupe et 28 % à la Martinique) se trouve dans cette situation. Pour autant, le taux de remplacement dans le premier degré est 3 fois inférieur à celui de la métropole. En outre, la baisse démographique est entièrement supportée par le secteur public alors que la part du secteur privé progresse aux Antilles.

Deux contraintes affectent le processus d'allocation des moyens enseignants : d'une part le poids historique des affectations dans les Antilles et à La Réunion, d'autre part la pression démographique aiguë et de forme complexe à Mayotte et en Guyane. La répartition globale des effectifs qui en résulte n'est pas assez guidée par les évolutions démographiques contrastées, les indices socio-économiques et les niveaux d'attractivité respectifs des cinq académies pour les enseignants, si bien que, malgré l'augmentation des personnels enseignants et des dépenses consacrées aux académies ultramarines, les moyens de l'éducation nationale ne sont pas ajustés aux besoins.

Au-delà de la question du mode d'allocation des moyens, il faut rechercher les causes d'une performance insuffisante du système scolaire de ces rectorats dans une organisation administrative et une gestion des dispositifs éducatifs trop peu adaptée aux réalités locales.

Une organisation calquée sur le modèle métropolitain, de rares aménagements parfois contre-productifs

L'homogénéité du dispositif scolaire, considérée comme le gage d'une égalité de traitement entre tous les enfants français, est frappante : ces cinq départements disposent d'un dispositif d'enseignement public comparable à celui de la Métropole. Qu'il s'agisse des personnels, dont le recrutement et l'affectation obéissent aux règles de droit commun, de l'organisation et du fonctionnement des structures administratives et scolaires (rectorats, écoles, établissements), de la structuration des enseignements, y compris dans ses dispositifs particuliers (éducation prioritaire, dispositifs anti-décrochage, par exemple), les différences avec la métropole sont minces.

Comme tous les fonctionnaires d'État affectés outre-mer, ceux de l'éducation nationale bénéficient de conditions de rémunération avantageuses et, depuis peu, d'une priorité légale d'affectation pour ceux qui justifient d'une proximité avec ces territoires (centre des intérêts matériels et moraux - CIMM). Le ministère n'apporte à ce dispositif que quelques aménagements de faible portée qui ont pour effet paradoxal que les enseignants les mieux rémunérés sont ceux de l'académie ultramarine qui jouit spontanément de la plus forte attractivité (La Réunion) et que les enseignants en poste à Mayotte reçoivent plus que ceux de Guyane, alors que ces deux académies souffrent d'un grave déficit d'attractivité comparable.

En dehors du corps enseignant, l'administration centrale laisse se constituer des « surconsommations » d'emplois administratifs aux Antilles et à La Réunion, tandis que la productivité des services rectoraux, mesurée par les indicateurs du ministère, est faible. Certains postes requérant des compétences spécifiques (informatique, budget, santé scolaire) sont difficiles à pourvoir, voire restent parfois vacants ; l'accompagnement pour la prise de fonctions devrait être renforcé. De façon générale, les difficultés ou particularités propres au métier d'enseignant dans les académies ultramarines sont insuffisamment prises en compte pour affecter, préparer et former les enseignants. Sur place, le pilotage manque souvent de vigueur, comme le montrent la conduite de la formation continue des enseignants et celle très défailante du remplacement dans le premier degré.

Des ajustements trop marginaux des dispositifs scolaires aux réalités locales ont pour conséquence leur application déficiente et leur perte d'efficacité

Pour répondre formellement à une revendication d'égalité de traitement, a été plaqué sur les territoires d'outre-mer le modèle administratif de la métropole, avec des rectorats banalisés, sans laisser aux recteurs des marges suffisantes dans l'application des règles pour répondre efficacement aux réalités locales.

Les règles nationales de gestion des personnels, en particulier enseignants, prévalent sur les adaptations : hormis dans le premier degré à Mayotte, le recrutement des enseignants se fait selon les règles du droit commun et les mécanismes d'affectation outre-mer ne permettent pas de pourvoir tous les postes. Le dialogue de ces académies avec le ministère ne fait pas une place suffisante aux spécificités locales : il reprend à l'identique les priorités ministérielles *de facto* difficilement applicables (les rythmes scolaires à Mayotte, par exemple), des difficultés localement très importantes (la question linguistique en Guyane) n'y sont pas traitées.

L'éducation prioritaire, qui est massivement utilisée, ne semble plus l'outil approprié : outre les limites inhérentes à ce dispositif (déjà relevées par la Cour dans son évaluation de politique publique), la délimitation du périmètre et l'intensité de l'effort dans les Antilles et à La Réunion semblent davantage un produit de l'histoire qu'une adaptation réaliste au contexte.

Dans les deux autres académies, où l'éducation prioritaire est généralisée, de lourdes contraintes (manque de formateurs, distances, rotation des enseignants, etc.) annihilent ses aspects positifs. En Guyane, le classement intégral en REP+, outre qu'il absorbe d'importants moyens humains par le jeu des pondérations de temps de travail des enseignants, dans une académie qui en manque, écrase les réalités très contrastées de ce vaste rectorat. Il suscite des tensions entre établissements dont le traitement est identique alors que leur contexte géographique, démographique et culturel diverge. Ce classement ne mobilise pas toujours les enseignants qui le considèrent parfois comme une « prime de vie difficile ».

En définitive, sa généralisation en a banalisé les effets alors que la mise en œuvre de dispositifs spécifiques eût été une voie plus innovante et mieux adaptée. À défaut, un véritable assouplissement des mécanismes de l'éducation prioritaire par l'octroi de marges de manœuvre au recteur pourrait le rendre plus efficient.

La persistance de difficultés chroniques plaide pour une adaptation du dispositif éducatif, d'intensité variable selon les académies.

La persistance de difficultés observées année après année incite à suggérer des mesures qui touchent profondément à l'organisation actuelle du système scolaire en outre-mer selon une approche doublement graduée.

D'une part, l'adaptation des règles et des pratiques ne doit pas être systématique : il ne s'agit pas d'écarter des outils ou des techniques qui ont fait leurs preuves et qui n'entrent pas en contradiction avec les particularités locales mais d'en dynamiser l'emploi. Ainsi, l'application nationale modernisant la gestion des absences et remplacements dans le premier degré doit être généralisée et utilisée.

D'autre part, si certaines règles doivent être revues pour mieux calibrer les moyens, la nature et l'ampleur de cette évolution dépendent des situations locales. Elle est beaucoup moins nécessaire dans les académies des Antilles et de La Réunion, où une gestion rectorale plus vigoureuse est attendue, qu'en Guyane et à Mayotte, où l'éducation nationale est confrontée à plusieurs défis majeurs : celui du nombre d'enfants à scolariser dans des bâtiments déjà saturés, quasiment privés de cantines et dépourvus de places d'internat, celui de l'attractivité pour les enseignants, celui de la langue maternelle qui n'est généralement pas le français.

Les difficultés à pourvoir certaines compétences devraient pousser le ministère, comme il s'y emploie pour les concours dérogatoires d'enseignants à Mayotte aujourd'hui et en Guyane demain, à assouplir les règles de recrutement ; le niveau d'attractivité des académies devrait peser davantage dans l'octroi d'avantages spécifiques (financiers, évolution de carrière, autres) qu'il s'agisse de les limiter ou au contraire de les renforcer.

La même démarche modulée devrait concerner les dispositifs existants, surtout l'éducation prioritaire. Une révision en profondeur s'impose pour revoir l'allocation des moyens entre les cinq académies ultramarines, éviter d'appliquer uniformément la règle des heures de pondération qui consomme des heures précieuses sans effet prouvé, trouver des modalités d'action de terrain plus réalistes en donnant aux recteurs de nouvelles marges de manœuvre pour affecter les moyens. Dans les deux académies où l'éducation prioritaire est omniprésente (Mayotte et Guyane), le ministère devrait redéployer les importants moyens qu'il distribue au titre de l'éducation prioritaire selon des procédures détachées d'une simple réplique des règles métropolitaines, aux mains des recteurs, tout en conservant le label et en garantissant les enveloppes budgétaires.

Enfin dans ces deux académies, l'insertion des élèves issus de l'immigration dans le système scolaire repose sur des dispositifs aux ressorts très lourds et à l'effet par conséquent tardif ; l'effort nécessaire en matière linguistique peine à s'inscrire dans les modèles scolaires actuels. Une rénovation de ces pratiques devrait être examinée pour répondre à l'acuité des problèmes.

**

Le seul effort financier accordant des moyens quantitativement supérieurs aux académies ultramarines ne suffit pas à obtenir des résultats convenables en termes de niveaux et d'acquis. Aussi, sans porter atteinte à l'obligation d'offrir aux élèves ultramarins un niveau d'exigence du service public identique à celui des jeunes métropolitains, l'éducation nationale, pour remplir cet objectif, doit faire preuve d'une plus grande adaptabilité.

Pour ce faire, il lui appartient de résoudre la tension qui existe entre la forte revendication à l'égalité de traitement des élèves et l'indispensable différenciation des modes d'organisation et d'application des dispositifs scolaires. Elle devrait y parvenir en s'appuyant sur l'échelon académique chargé de dégager avec les acteurs locaux du système scolaire au sein des conseils de l'éducation nationale un diagnostic et des voies et moyens partagés.

C'est dans cet esprit que les recommandations suivantes sont émises.

Recommandations¹

Orientations d'ordre général

1. Identifier et objectiver les causes des écarts importants pour les académies ultramarines entre résultats aux diplômes nationaux et résultats aux évaluation de niveau (*MENJ*).
3. Adapter le dispositif d'éducation prioritaire aux réalités locales, voire y substituer un dispositif spécifique pour les académies ultramarines ou certaines d'entre elles (Guyane et Mayotte) (*MENJ, rectorats*).
6. Mesurer le nombre de jours d'enseignement effectivement perdus en cours d'année dans les académies ultramarines et le comparer à la moyenne métropolitaine (*MENJ*).

Recommandations visant la politique éducative dans les académies de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion

4. Accroître l'effort de formation continue par des plans de formation des enseignants adaptés aux besoins, tenant compte des contraintes locales notamment d'éloignement et de transport (*MENJ, rectorats*).
5. Conduire une politique plus active du remplacement, en généralisant l'usage de l'application nationale destinée à la gestion des remplacements ARIA dans le premier degré, en encourageant le recours par les établissements du second degré à des formes de remplacement autres que le face-à-face pédagogique (*rectorats*).
7. Pour la Guadeloupe et la Martinique, mener une étude approfondie sur les causes des évolutions divergentes des effectifs de l'enseignement public et de l'enseignement privé (*MENJ*).

Recommandations visant la politique éducative dans les académies de Guyane et de Mayotte

2. Rapprocher le régime des indemnités servies aux enseignants de Guyane affectés dans les zones les plus difficiles (en modifiant les taux d'ISG et en revalorisant l'indemnité d'isolement) de celui de Mayotte (*MENJ*).
8. Intensifier l'adaptation des concours d'enseignement aux besoins locaux des académies de Mayotte et de Guyane (*MENJ*).
9. Améliorer le processus de recrutement des contractuels afin de les affecter dès la rentrée (*rectorats*).

¹ Les recommandations sont ici classées selon trois thèmes. Leur numérotation correspond à leur ordre d'apparition dans le rapport.

10. Dimensionner les moyens des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) aux flux d'élèves allophones, inclure les élèves non scolarisés auparavant en intégrant cette mission dans les projets des nouveaux établissements (*MENJ, rectorats*).
11. Sensibiliser et former les enseignants nouvellement affectés dans ces académies à la question linguistique (*MENJ, rectorats*).

Introduction

La présente enquête, effectuée à la demande de la commission des finances du Sénat, porte sur cinq rectorats ultramarins (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte) où sont scolarisés 520 000 élèves dans l'enseignement public, soit un peu plus de 5 % des effectifs nationaux. Contrairement aux autres collectivités d'outre-mer (notamment Polynésie française et Nouvelle Calédonie²), le système éducatif est organisé dans ces territoires comme en métropole : chaque collectivité constitue une académie dotée d'un rectorat, y compris Mayotte dont le vice-rectorat a été transformé en rectorat de plein exercice en janvier 2020. Il s'agit d'académies de petite taille : seule La Réunion qui scolarise plus de 200 000 jeunes en 2018 est comparable à l'académie de Besançon ou de Clermont-Ferrand, alors qu'on compte moins de 100 000 élèves dans chacune des quatre autres.

Les élèves de l'enseignement public dans les 5 académies ³

En 2018, l'effectif total scolarisé dans les premier et second degrés publics des cinq académies ultramarines s'élève à 517 862, soit environ 5 % de l'effectif total.

L'effectif de chaque académie par ordre d'importance est le suivant : La Réunion 201 766 soit 1,8 % de l'effectif national comparable à Clermont-Ferrand (1,8 %) et Besançon (1,7 %) ; Mayotte 96 380 ; Guadeloupe 81 794 ; Guyane 75 309 ; Martinique 62 613.

En dehors des académies ultramarines, les plus petites académies métropolitaines sont celles de Limoges (140 000) et de la Corse (55 000).

Ces académies peuvent être regroupées en deux ensembles : les académies où le dispositif scolaire est le plus ancien et le plus structuré sont aussi celles où la démographie, qui a longtemps nécessité des moyens croissants, est en retrait (La Réunion) voire en fort déclin (les Antilles) ; les académies plus récentes, Guyane et Mayotte, présentent des traits propres qui les distinguent très fortement de la métropole et, dans une moindre mesure, des autres académies ultramarines.

Toutefois, ces territoires ont en commun plusieurs caractéristiques physiques et socio-économiques originales, d'intensité différente, mais dont la combinaison affecte toujours les conditions de scolarisation des jeunes ultramarins.

Sur le plan géographique, à l'exception de la Guyane, il s'agit d'îles de surface relativement réduite où la population se concentre dans les zones littorales. Le morcellement archipélagique (Guadeloupe, Mayotte), le relief montagneux de La Réunion, la forêt amazonienne en Guyane entravent la circulation des personnes et l'accès aux équipements,

² La Cour a expertisé le système éducatif dans ces territoires et y a consacré une insertion au RPA 2016, *le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer*. La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

³ Repères et références statistiques 2019, MENJ.

complicant l'affectation des personnels et contraignant une partie des élèves à de longs transports quotidiens. Sur le plan climatique, ces académies sont situées en zone tropicale ou équatoriale. Si le calendrier scolaire n'en est affecté que dans l'Océan indien, les élèves et les personnels sont exposés à des événements météorologiques qui conduisent parfois à des fermetures d'écoles et d'établissements scolaires et à des conditions climatiques pénibles qui, par ailleurs, accélèrent la dégradation des bâtiments scolaires. Sur le plan sanitaire, aux pathologies que la métropole connaît, s'ajoutent des maladies tropicales et des problèmes de santé publique particuliers.

La population des académies ultramarines est plus jeune que celle de la métropole. Cette situation s'observe encore partout bien que la tendance soit radicalement différente entre deux territoires en croissance (Guyane et Mayotte) et deux en décline (Martinique et Guadeloupe), La Réunion se situant en position intermédiaire.

Une population à scolariser aux évolutions très contrastées d'une académie à l'autre

Entre la rentrée 2009 et la rentrée 2018, la Guadeloupe a perdu près de 19 000 élèves (16 % des effectifs scolarisés) et la Martinique a perdu un peu plus de 18 000 élèves (21 % des effectifs).

À l'inverse, Mayotte et la Guyane connaissent les taux de croissance démographique les plus élevés au niveau national : en Guyane, la croissance annuelle des effectifs scolaires a été de 3,3 % entre 2001 et 2011, avant de ralentir un peu puis de retrouver ce même rythme ces dernières années. À Mayotte, on comptait 3 000 élèves en 1975, 58 720 en 2003, 86 021 en 2012 et près de 100 000 à la rentrée 2018.

Cette contrainte est renforcée par l'accueil massif en Guyane et à Mayotte de populations immigrées qui accroît l'importante croissance démographique naturelle et accentue les difficultés d'insertion scolaire, notamment en raison de la diversité culturelle et linguistique des arrivants. Les spécificités de la structure familiale (plus de familles monoparentales, peu de mariages, une majorité des naissances hors mariages, des maternités précoces courantes, une cohabitation intergénérationnelle marquée)⁴ se réduisent mais restent prégnantes. La part des enfants dont le parent de référence est « sans diplôme », ayant au plus le brevet des collèges, est partout supérieure à la moyenne nationale (22 %)⁵.

Le contexte linguistique est complexe et souvent sous-évalué. Aux Antilles, à La Réunion et dans la bande côtière de Guyane où la majorité de la population est créolophone, les enfants sont pour la plupart bilingues lorsqu'ils arrivent à l'école. Alors que ces langues créoles ont longtemps été ignorées, voire combattues, la situation a profondément évolué. Reconnues comme langues régionales depuis la loi de refondation de l'école (2013), les créoles ont désormais droit de cité dans le système éducatif. D'autres enfants n'ont ni le français ni le créole comme langue maternelle et arrivent dans le système éducatif sans maîtriser, voire sans comprendre, le français. Leur proportion est élevée et progresse en Guyane et à Mayotte.

⁴ « Synthèses et statistiques » INED, notamment n° 119, mars 2015.

⁵ Cette proportion atteint 78 % à Mayotte, 63 % en Guyane et 44 % à La Réunion, et s'établit à 35 % en Guadeloupe et 31 % en Martinique. A la même époque elle atteignait 40 % en Seine Saint-Denis. Chiffres de 2013 donnés par « Géographie de l'École – Edition 2017 », MENJ.

Enfin les indicateurs socio-économiques retenus par l'éducation nationale montrent une proportion d'élèves issus de familles défavorisées dans l'enseignement public supérieure à la moyenne nationale, sauf en Martinique. Selon l'indice « taux de professions et catégories socioprofessionnelles »⁶, la Martinique et dans une moindre mesure la Guadeloupe sont proches de la moyenne nationale qui était de 40,6 % en 2018, et mieux placées que certaines académies métropolitaines comme celles d'Amiens (48,4 %) ou de Lille (53,8 %). En revanche, la situation est particulièrement dégradée à La Réunion, en Guyane et à Mayotte dont les indices s'établissement respectivement à 60 %, 67 % et 71 %. Selon l'indicateur « indice moyen de position sociale »⁷, les écarts entre académies sont moins marqués et toutes les académies ultramarines, y compris la Martinique, se situent en dessous de la moyenne nationale (104 en 2018). En métropole, les académies de Lille (96) et d'Amiens (97) sont comparables à celle de la Martinique, tandis que celles de Créteil (101) et d'Aix-Marseille (103) se situent au-dessus.

**

En juillet 2009, un rapport sénatorial traitant des « DOM, défi pour la République, chance pour la France » dressait un constat sévère du système éducatif. Il relevait que « la plupart des indicateurs de réussite restent en retrait par rapport à ceux de la métropole, mettant en échec l'objectif d'égalité des chances pour les jeunes d'outre-mer ». Il soulignait « l'insuffisante prise en compte des spécificités des DOM qui bat en brèche la mise en œuvre du principe d'égalité devant la loi qui se mesure à situation comparable » et appelait à travers 100 recommandations, dont plusieurs relatives à l'enseignement, à davantage d'adaptations. Onze ans plus tard, le rapport de la Cour se propose de mesurer le chemin parcouru.

Le périmètre d'enquête est un peu différent : Mayotte étant devenu un département d'outre-mer en 2011 et ayant été dotée d'un rectorat de plein exercice le 1^{er} janvier 2020, cette académie y est intégrée. En revanche, pour des raisons structurelles (statut de collectivité, petite taille, contexte linguistique, etc.) et conjoncturelles (reconstruction en cours après l'ouragan Irma en septembre 2017), les îles de St Barthélemy et de St Martin, rattachées au rectorat de la Guadeloupe, n'ont pas été incluses dans l'enquête. Les effectifs scolarisés y sont de faible ampleur : 9 900 élèves à Saint Martin et 1 300 à Saint Barthélemy contre 87 800 en Guadeloupe à la rentrée 2017.

Le rapport est organisé en quatre parties :

Les deux premières font état de constats communs à toutes les académies ultramarines : des moyens importants pour des résultats faibles (I), des adaptations insuffisantes au regard des spécificités ultramarines (II).

La partie suivante (III) décrit les difficultés du pilotage local, assez générales en outre-mer, mais accentuées dans les Antilles et à La Réunion.

La dernière partie (IV) est consacrée aux importants défis auxquels doit faire face l'éducation nationale dans les académies de Mayotte et de Guyane.

⁶ Le taux de professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) à l'entrée en 6^{ème} retenu par l'Éducation nationale est établi à partir des déclarations du parent qui inscrit l'enfant en début d'année.

⁷ L'indice moyen de position sociale est établi, sur une base déclarative, à partir des deux parents/représentants des élèves.

Chapitre I

Une performance faible au vu des moyens alloués et des évaluations de niveau scolaire

L'enquête de la Cour a porté en premier lieu sur une analyse de la performance du système scolaire dans les cinq académies ultramarines en termes d'efficience, en mettant en relation les moyens alloués à ces territoires (I) et les indicateurs de résultats scolaires et de niveaux d'acquis de connaissance et de compétences dont il est possible de disposer (II).

Ce panorama met en lumière que, plus que l'allocation de moyens supplémentaires, l'enjeu d'amélioration de la performance du système scolaire ultramarin relève d'une approche renouvelée de l'analyse de ses résultats et des modalités de répartition des moyens enseignants, mal corrélées avec des réalités locales particulièrement prégnantes.

I - Des moyens financiers importants

A - Les dépenses du seul ministère de l'Éducation nationale s'élèvent à plus de 4 Md€

Il n'est pas possible de disposer de la totalité des dépenses d'éducation pour les territoires d'outre-mer. D'une part, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale produit annuellement le compte de l'éducation regroupant les dépenses de tous les acteurs publics et privés qui concourent à la scolarisation des élèves mais sans déclinaison infra nationale. D'autre part, elle recense tous les trois ans la dépense d'éducation de l'État, des régions et des départements dans sa publication *Géographie de l'école*, mais la plus récente, celle de 2017, repose sur les données d'une enquête de 2014. De surcroît, les données pour l'outre-mer ne sont pas recensées par académie mais en deux groupes régionaux, « DOM Atlantique » et « DOM Indien », qui agrègent plusieurs académies et occultent leurs disparités. Enfin, ces chiffres sont incomplets car ils ne restituent pas la totalité des dépenses d'éducation (communes, familles, entreprises et autres ministères).

En définitive, les données les plus élaborées dont dispose le ministère sont trop anciennes pour retracer la situation d'académies en évolution démographique sensible et rapide ; elles sont incomplètes, notamment pour le premier degré, et ne permettent pas de suivre chacune des académies ultramarines alors que leur situation est spécifique, voire contrastée.

Dès lors, la Cour ne peut s'appuyer que sur les données budgétaires : si leur périmètre est plus limité, elles retracent bien l'effort de l'éducation nationale par académie selon une approche beaucoup plus fine et actuelle des dépenses. Elles correspondent en outre au champ de l'enquête de la Cour qui concerne la gestion des académies ultramarines. Il n'en reste pas moins regrettable que le ministère ne dispose pas d'informations plus précises, notamment en agréant des données par régions géographiques de façon aussi peu significative.

Les dépenses du ministère pour les cinq académies se sont élevées à environ 4,2 Md€ en 2018 telles que présentées dans le document de politique transversale « outre-mer ». En leur sein, le poste de dépenses principal (rémunération des enseignants du premier et second degrés publics) a connu une forte augmentation entre 2014 et 2018 (+ 13,5 %), due en particulier à la croissance démographique en Guyane et à Mayotte et à la hausse des taux d'encadrement des élèves du fait du classement croissant de ces territoires en zones d'éducation prioritaire. Rapportées au nombre d'élèves, ces dépenses sont significativement supérieures aux moyennes métropolitaines (cf. *infra*).

Tableau n° 1 : dépense de la Mission interministérielle Enseignement scolaire (MIES) réalisée en 2018 dans les 5 académies

En M€	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	TOTAL
Programmes						
140	223	218	202	175	551	1 369
141	384	273	324	227	882	2 090
230	63	54	52	65	159	393
139	45	21	41	2	69	178
214	25	21	25	59	39	169
143	9	7	9	5	14	44
MIES	749	594	653	533	1 714	4 243

Source : document de politique transversale outre-mer, PLF 2020

B - Une prise en compte volontariste des difficultés sociales des élèves

Dans quatre des cinq rectorats, la proportion d'élèves et collégiens en éducation prioritaire est supérieure à la moyenne nationale au regard de leurs taux de PCS défavorisées : il en est ainsi à La Réunion et en Martinique ainsi qu'à Mayotte et en Guyane, où le classement de l'intégralité ou quasi-intégralité de l'académie en éducation prioritaire renforcée relève d'un choix visant à compenser de manière volontariste les handicaps importants de ces territoires.

De même la proportion d'élèves boursiers y est nettement plus élevée qu'en métropole au regard des taux de professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) défavorisées : les académies métropolitaines dont les taux de PCS défavorisées sont proches de ceux des Antilles ont un nombre de boursiers de 10 points inférieurs.

Tableau n° 2 : taux de PCS défavorisées à l'entrée en 6^{ème} dans le public, taux de boursiers en collège dans le public (2018) :

	FM* + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
PCS	40	46	40	60	67	71
Boursiers	29	46	43	56	52	61

Source : éducation nationale * FM : France métropolitaine

Enfin a été mis en place un dispositif contractuel d'aide au fonctionnement des restaurants scolaires spécifique aux collectivités ultramarines qui baisse significativement le coût des repas scolaires pour les familles ou finance presque totalement la distribution de collations quand il n'existe pas de restauration scolaire⁸.

C - Des taux d'encadrement supérieurs aux moyennes nationales, mal corrélés aux besoins locaux.

Dans le premier degré d'enseignement, les taux d'encadrement des élèves sont particulièrement importants hors Mayotte et ont progressé plus vite que sur l'ensemble du territoire national, sans corrélation évidente avec l'évolution des besoins : pour la Martinique, ce phénomène est encore amplifié en raison d'un périmètre très étendu de l'éducation prioritaire et d'un déclin démographique plus marqué qu'ailleurs. Au total, le taux d'encadrement a progressé dans les Antilles presque trois fois plus vite qu'à Mayotte et deux fois plus vite qu'en Guyane, académies qui ont pourtant bénéficié de leur classement presque intégral en éducation prioritaire. En revanche, dans ces deux rectorats, malgré l'intensité des difficultés qu'ils rencontrent, le nombre d'élèves par classe demeure encore en 2018 au niveau de la moyenne métropolitaine.

Tableau n° 3 : taux d'encadrement par les enseignants dans le 1^{er} degré public (2018)

<i>P/E</i> nombre de postes d'enseignants en ETP pour 100 élèves	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
2014	5,24	5,96	6,92	5,59	5,89	5,52
2017	5,56	6,96	7,83	6,14	7,07	5,85

Source : Ministère de l'éducation nationale

⁸ Géré par les caisses d'allocation familiales locales, son coût total annuel est de l'ordre de 30 M€.

Tableau n° 4 : nombre d'élèves par classe du primaire public à la rentrée 2018

FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
22,8	20,7	18,8	20,1	22,5	22,9

Source : éducation nationale

Dans le second degré, la situation est identique. En raison de la baisse des effectifs scolaires, le taux d'encadrement dans les Antilles est largement plus élevé que la moyenne nationale et a encore crû ces dernières années. A La Réunion, les taux d'encadrement sont également supérieurs à ceux de métropole mais avec un écart moindre.

Tableau n° 5 : taux d'encadrement par les enseignants dans le 2nd degré public en 2018

H/E nombre hebdomadaire d'heures d'enseignement rapporté au nombre d'élèves	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
Collège	1,17	1,25	1,29	1,20	1,28	1,06
LEGT	1,28	1,52	1,47	1,35	1,53	1,18
LP	2,16	2,24	2,28	2,23	2,13	1,85

Source : éducation nationale

Pour la Guyane et Mayotte, la situation est plus contrastée, la situation de la Guyane s'établit presque à l'étiage de celle des Antilles (sauf dans la voie professionnelle) et au-dessus des moyennes nationales, Mayotte restant très en deçà.

D - Un coût par élève supérieur à la moyenne nationale, un écart très marqué dans le primaire aux Antilles

Conséquence des efforts particuliers déployés dans les académies d'outre-mer, le coût de l'enseignement y est supérieur à la moyenne nationale.

Certes, un facteur, qui n'est pas propre à l'éducation nationale, contribue fortement à élever le coût. Comme c'est le cas pour tous les agents publics, les agents titulaires perçoivent des sur-rémunérations de 40 % de leur traitement brut dans quatre des cinq territoires et de 53 % à La Réunion. Ces sur-rémunérations n'étant pas prises en compte pour le calcul des pensions civiles, le coût de l'emploi chargé est entre 20 et 25 % supérieur à la moyenne nationale pour les quatre premiers et autour de 30 % pour La Réunion. Concernant les académies de Mayotte et de Guyane, un régime d'indemnités spécifiques accentue encore le phénomène (le détail des mesures financières apparaît dans la partie suivante).

Dans le second degré, le ministère de l'éducation nationale calcule un indicateur spécifique avec la même méthodologie sur l'ensemble du territoire, permettant ainsi des comparaisons : le coût moyen académique par élève du secteur public. Les données obtenues montrent que l'éducation nationale consacre en moyenne entre 20 et 30 % de crédits supplémentaires par élève de l'enseignement public en outre-mer (hors Mayotte pour laquelle les données ne sont pas disponibles) par rapport à la moyenne nationale.

Par ailleurs quelques autres facteurs⁹ interviennent pour alourdir ou alléger le coût par élève. L'abondance des petits établissements est un facteur de surcoût marqué en Martinique (collèges et surtout lycées) et en Guadeloupe (collèges) ; la présence plus nombreuse de sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) dans les collèges constitue un facteur de surcoût alors que la rareté relative des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) joue en sens inverse ; enfin la faible proportion d'agrégés, observable dans tous les rectorats et la présence plus importante de contractuels (sauf à La Réunion, où elle est comparable à la moyenne nationale dans les collèges et les lycées) abaissent le coût de la rémunération versée aux enseignants tandis que l'ancienneté, plus forte dans les académies antillaises qu'ailleurs, renchérit le coût par élève.

Au total, le jeu combiné de ces facteurs rend le coût de l'élève du second degré en Martinique (qui cumule tous les facteurs de hausse) et à La Réunion (en raison du niveau particulier de la sur-rémunération) 25 à 30 % plus élevé qu'ailleurs. En Guadeloupe et en Guyane le surcoût s'établit à environ 20 %.

Pour le primaire, l'éducation nationale ne calcule malheureusement pas de coûts par élève et par académie. Le ministère confirme l'existence d'un surcoût par élève du premier degré, en grande partie lié au régime de sur-rémunération des enseignants, mais fonde ses observations sur l'enquête de 2014, dont les inconvénients ont été rappelés ci-dessus. La Cour observe qu'il est possible néanmoins de comparer la dépense budgétaire du programme 140 destiné à financer le premier degré entre les élèves des académies ultramarines et la moyenne nationale :

Tableau n° 6 : dépenses du programme 140 en 2018 rapportées au nombre d'élèves du public à la rentrée 2018 (en €, chiffres et pourcentages arrondis)

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Élémentaire et primaire</i>	3 790	5 500 + 45 %	6 300 + 65 %	5 140 + 35 %	5 270 + 40 %	n.p. ¹⁰

Source : Calculs Cour des comptes à partir des documents budgétaires et des effectifs d'élèves

Les écarts de coûts constatés reflètent assez fidèlement ceux des taux d'encadrement et montrent que le surcoût d'un écolier dans les académies ultramarines est encore plus accusé que celui d'un collégien ou d'un lycéen.

⁹ L'annexe n° 2 détaille les poids respectifs de ces différents facteurs de coûts.

¹⁰ Les chiffres de Mayotte présentent souvent des problèmes de fiabilité. Le coût apparent par élève ressort ici à 3 360 €, soit 12 % de moins que le coût national, ce qui pourrait s'expliquer en particulier par un taux d'encadrement proche de la moyenne nationale, une proportion de contractuels et d'enseignants sans grande ancienneté plus élevée.

En définitive, si le coût apparent des académies ultramarines pour l'éducation nationale est plus élevé que celui des académies métropolitaines, ce qui s'explique d'abord par le régime de sur-rémunération que le MENJ ne maîtrise pas, d'autres facteurs de surcoût interviennent qui sont à sa main, au premier rang desquels l'étendue de l'éducation prioritaire.

II - Des écarts de niveau préoccupants malgré des taux corrects d'accès aux diplômes

A - Des taux d'accès aux diplômes souvent proches de ceux de métropole

1 - L'espérance pour un élève de 6^{ème} d'obtenir le baccalauréat

L'éducation nationale mesure l'espérance pour un élève de 6^{ème} d'obtenir le baccalauréat. En 2018, cette espérance était de 76 % en Guadeloupe, 72 % en Martinique, 68 % à La Réunion, 60 % à Mayotte et 56 % en Guyane. Les résultats de la Guadeloupe et de la Martinique sont proches de la moyenne nationale, parfois supérieurs (académie de Lille 72 %, d'Amiens 71 %). Les résultats de La Réunion, de Mayotte et de la Guyane sont eux nettement inférieurs à ceux de l'ensemble des académies métropolitaines.

L'examen de la performance académique est fondé sur les taux d'accès aux diplômes, indicateurs qui rendent compte de la progression d'une génération au fil du parcours scolaire¹¹ et qui servent de référence aux publications de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale. Les taux de réussite aux examens académiques sont également indiqués.

2 - Les taux d'accès et de réussite aux diplômes nationaux

Tableau n° 7 : taux d'accès et de réussite au diplôme national du brevet (public + privé sous contrat) en 2018 (en %)

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Taux d'accès</i>	84,4	86,3	85,3	80,1	63,4	n.d ¹²
<i>Taux de réussite</i>	87,2	84,6	86,3	81,9	75,2	78,0

Source : Ministère de l'éducation nationale

¹¹ Le taux d'accès à un niveau donné (par exemple au niveau IV, baccalauréat) rapporte le nombre d'élèves parvenant dans les classes de ce niveau (par ex. en terminale), répartis par année de naissance, à l'effectif des générations correspondantes.

¹² Non disponible. 82,5 % en 2017.

La Guadeloupe et la Martinique ont des résultats au diplôme national du brevet (DNB) meilleurs que la moyenne, significativement supérieurs à ceux d'académies comme celles d'Amiens (83,1 %) ou de Créteil (78 %).

Tableau n° 8 : taux d'accès et de réussite au CAP-voie scolaire (public + privé sous contrat) en 2018 (en %)

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Taux d'accès</i>	73,1	73,9	65,5	68,1	71,3	75,8
<i>Taux de réussite</i>	84,7	79,3	78,2	82,2	74,9	82,3

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les taux d'accès au CAP sont relativement proches de la moyenne nationale à l'exception de la Martinique et de La Réunion.

Tableau n° 9 : taux d'accès et de réussite aux baccalauréats (public + privé sous contrat) et taux de réussite en 2018 (en %)

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Taux d'accès Bac général ou technologique</i>	90,2	87,8	83,4	89,4	75,3	60,1
<i>Taux de réussite bac général</i>	91,1	91,5	89,4	92,1	85,8	72,6
<i>Taux de réussite bac technologique</i>	88,9	92,8	86,1	87,5	82,7	59,9
<i>Bac professionnel – voie scolaire</i>	67,5	75,0	66,5	68,1	55,9	72,5

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les taux d'accès au baccalauréat de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion approchent le niveau national (et sont significativement supérieurs pour le baccalauréat professionnel à ceux d'académies comme celles d'Amiens, 63 % ou de Lille, 62,6 %). Mayotte est dans une situation atypique, avec des résultats très inférieurs à la moyenne nationale pour les baccalauréats général et technologique, et supérieurs pour le baccalauréat professionnel, sans que des explications existent pour justifier cette situation. Quant au taux de réussite au baccalauréat général dans les académies ultramarines, il se situe, hors Mayotte, exactement dans la moyenne nationale : 91 % contre 91,2 % (en 2018).

À l'aune des taux d'accès aux diplômes du secondaire, les élèves des Antilles et de La Réunion obtiennent des résultats très proches de ceux de métropole, voire supérieurs à ceux de certaines académies métropolitaines, semblant témoigner d'une bonne performance du système scolaire dans ces territoires. Or les évaluations de niveau réalisées à différents âges donnent une image très différente des résultats du système éducatif.

B - Des évaluations de niveau montrant des écarts significatifs avec la métropole et les résultats scolaires

Le rapport examine les résultats de différents niveaux ou modes d'évaluation. L'instruction n'a pu se saisir des résultats des tests de positionnement à l'entrée de la classe de seconde, ceux-ci n'étant disponibles que pour 2019 et diffusés trop tardivement. Cependant, en premier lecture, ils font apparaître des écarts de même nature et ampleur que ceux évoqués ci-dessous.

1 - Évaluations en CP et CE1

À la rentrée 2018, l'éducation nationale a mis en place des évaluations standardisées en français et mathématiques sur l'ensemble du territoire en début de CP et début de CE1. Les résultats en français ont été les suivants¹³ :

Tableau n° 10 : proportion des élèves présentant une maîtrise insuffisante dans les domaines « maîtriser les phonèmes » en CP et « lire à voix haute un texte » en CE1 -rentrée 2018 (public +privé sous contrat) (en %)

	FM + DROM	Guade- loupe	Martini- que	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>CP</i>						
<i>Très insuffisant</i>	5,42	14,33	8,32	5,48	9,84	11,81
<i>Insuffisant</i>	16,45	27,03	19,23	16,85	26,87	21,82
Total	21,87	41,36	27,55	22,33	46,71	34,63
<i>CE1</i>						
<i>Très insuffisant</i>	10,61	22,89	15,70	14,50	42,65	56,69
<i>Insuffisant</i>	19,73	24,83	24,63	21,00	22,66	19,59
Total	30,34	47,72	40,33	35,50	65,31	76,28

Source : Ministère de l'éducation nationale

¹³ Les résultats sont bien sûr différents en mathématiques, mais sont presque toujours très inférieurs pour les cinq DOM à la moyenne nationale et aux résultats de l'académie métropolitaine la moins bien classée.

À l'exception de La Réunion, et dans une moindre mesure de la Martinique, les résultats sont très inférieurs à la moyenne nationale et très inférieurs à ceux des académies métropolitaines les plus mal classées : pour les catégories « insuffisants » et « très insuffisants », les taux sont de 26,37 % en CP et 35,8 % en CE1 dans l'académie d'Amiens, de 25,73 % et 30,95 % dans l'académie de Corse, de 25,7 % et 31 % dans l'académie de Lille et de 25,4 % et 30 % dans l'académie de Créteil. À l'exception de la Guadeloupe, l'écart avec la moyenne nationale se creuse entre le CP et le CE1.

Les résultats de la Guyane et de Mayotte sont extrêmement préoccupants, tant pour les niveaux obtenus en CP et CE1 que pour la considérable dégradation entre CP et CE1 (en particulier pour Mayotte).

2 - Évaluation à l'entrée de 6^{ème}

Tableau n° 11 : proportion des élèves à l'entrée de 6^{ème} présentant une maîtrise du français fragile ou insuffisante (octobre 2018 -public +privé sous contrat) (en %)

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Insuffisante</i>	1,5	4,0	3,4	2,0	11,0	25,1
<i>Fragile</i>	11,8	24,7	21,6	19,5	33,2	50,3
Total	13,3	28,7	25,0	21,5	44,2	75,4

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les écarts avec les académies métropolitaines sont importants pour les cinq rectorats ultramarins et se sont creusés par rapport à ceux du premier degré d'enseignement : les académies métropolitaines comprennent entre 8,4 % (académie de Paris) d'élèves présentant une maîtrise du français insuffisante ou fragile et 14,2 % (académie de Lille) et 16 % (académie d'Amiens) alors que la mieux classée des académies d'outre-mer a un taux de 21,5 %. Les résultats de de la Guyane et de Mayotte sont extrêmement faibles et décalés.

3 - Le pourcentage de jeunes en difficulté de lecture

La Journée défense et citoyenneté (JDC) instaurée en 1997 est obligatoire pour les citoyens de nationalité française entre 17 à 25 ans. Elle prévoit notamment des tests de lecture pour mesurer les degrés de compréhension du français écrit.

Tableau n° 12 : proportions de jeunes en difficulté de lecture mesurées lors des JDC de 2018 (en %)

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Résultats</i>	11,5	32,0	33,9	27,2	51,1	73,7

Sources : Ministères de la Défense et de l'éducation nationale

Près de la moitié des jeunes guyanais et près des trois-quarts des jeunes de Mayotte connaissent des difficultés de lecture (contre 11,6 %, un jeune sur neuf, en moyenne nationale). Si les résultats des trois autres territoires sont meilleurs, l'écart avec la moyenne nationale et la

proportion de jeunes en difficulté de lecture (entre un jeune sur quatre et un jeune sur trois) sont encore supérieurs à ceux constatés à l'entrée de 6^{ème}. L'académie la mieux classée (La Réunion, 27,2 %) reste en situation nettement plus mauvaise que les départements métropolitains les moins bien classés : Aisne, 17,2 % ; Somme, 15,4 % ; Nièvre, 15,3 %. Ce constat est aggravé par la dégradation observée depuis dix ans : entre 2009 et 2015¹⁴, la proportion des jeunes en situation d'illettrisme¹⁵ a baissé de près de 20 % au niveau national mais seulement marginalement en Guadeloupe et à La Réunion et a cru dans les trois autres académies.

Tableau n° 13 : proportions de jeunes en situation d'illettrisme mesurées lors des JDC de 2009 et 2015 (en %)

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
2009	5,1	16,8	16,6	15,0	25,7	49,1
2015	4,3	16,0	19,5	14,8	28,8	50,9

Sources : Ministères de la Défense et de l'Éducation nationale

Au total, les écarts entre taux d'accès aux diplômes et évaluations de niveau sont inquiétants par leur ampleur et leur creusement avec la progression du parcours scolaire.¹⁶

Interrogé sur les causes de ce phénomène, le ministère de l'éducation nationale met en avant l'importance du décrochage scolaire dans les académies ultramarines qui fait que seuls les meilleurs élèves se présenteraient au DNB et au baccalauréat. Mais, outre le fait que le décrochage soit en partie inclus dans les indicateurs retenus par la Cour (espérance pour un élève de 6^{ème} d'obtenir le baccalauréat, taux d'accès aux diplômes), les données sur le décrochage sont sans commune mesure avec les écarts de résultats et ne peuvent justifier l'ampleur des écarts : le taux de décrochage s'élève à 5,7 % au niveau national, il est très légèrement supérieur pour la Guadeloupe (5,9 %), d'un point supérieur pour la Martinique (6,8 %), de deux points supérieurs pour La Réunion et la Guyane. Il est évidemment beaucoup plus élevé pour Mayotte (9,3 %) sans être établi avec sûreté.

À titre d'illustration, avec un taux de décrochage très proche du taux national, la Guadeloupe obtient des résultats aux examens similaires mais compte 32 % de jeunes de 17 ans en difficulté de lecture contre 11 % au niveau national. De même, avec un taux de décrochage comparable à celui de La Réunion, l'académie d'Amiens obtient des résultats aux examens proches mais compte une proportion de jeunes en difficulté de lecture presque inférieure de moitié¹⁷.

¹⁴ Des problèmes techniques rencontrés en 2016 et 2017 ne permettent pas la comparaison sur ces années.

¹⁵ Les « jeunes en difficulté de lecture » (11,6 % de l'ensemble des jeunes en 2017), se décomposent en jeunes pouvant être considérés en situation d'illettrisme (5,2 % en 2017) et jeunes ayant un niveau lexical oral correct mais ne parvenant pas à comprendre les textes écrits (6,4 % en 2017).

¹⁶ La Cour avait déjà signalé l'importance du sujet dans son rapport de décembre 2017 intitulé « *L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance* », rapport réalisé à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Les académies ultramarines en offrent l'illustration la plus marquante et préoccupante.

¹⁷ On peut noter également que l'académie d'Amiens connaît un taux de décrochage supérieur à celle de Guyane (7,5 % contre 7,1 %) alors que les résultats aux JDC sont nettement moins dégradés : un peu moins de 16 % de jeunes en difficulté de lecture contre un peu plus de 50 % en Guyane.

Le ministère fait également valoir que les examens ne sont pas de même nature que les évaluations, qu'ils sont préparés et qu'ils prennent en compte pour certains d'entre eux l'engagement, le sérieux et la régularité des élèves. Si ces rappels sont exacts, ils valent aussi pour les élèves de métropole et n'expliquent pas les écarts. Enfin, le ministère fait référence aux conditions socio-économiques défavorables de ces rectorats. Si celles-ci sont incontestables, elles sont cependant proches de celles de certaines académies métropolitaines et sont prises en compte par un classement plus que proportionnel des territoires d'outre-mer au titre de l'éducation prioritaire¹⁸.

Au fond, le ministère de l'éducation nationale a une connaissance très limitée des facteurs explicatifs des écarts considérables entre résultats aux diplômes et résultats aux évaluations de niveau et entre résultats aux évaluations de niveau dans les académies ultramarines et dans les académies métropolitaines. Sans connaissance plus précise des raisons d'une situation aussi préoccupante, il est difficile de définir une politique adaptée pour y remédier.

Aussi semble-il indispensable qu'il se saisisse de ses propres évaluations pour mener une analyse approfondie de la performance réelle du système scolaire dans les académies ultramarines.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Bénéficiant de taux d'encadrement des élèves le plus souvent supérieurs aux moyennes nationales, les cinq académies ultramarines présentent un bilan paradoxal de la réussite scolaire des élèves : si les taux d'accès aux diplômes nationaux ont beaucoup crû ces dernières années et, pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, sont très proches des moyennes nationales, les évaluations de niveau montrent des écarts considérables. Il en ressort une impression très contrastée de la performance réelle du système scolaire dans les cinq académies ultramarines.

La tendance généralisée au creusement des écarts de niveaux avec la métropole au fur et à mesure de la progression dans le parcours scolaire constitue un défi pour la performance de l'éducation nationale dans des territoires qui bénéficient pourtant d'une allocation de moyens certes perfectible dans leur répartition mais d'un niveau plus que proportionnel à l'application des critères retenus par le ministère, principalement au titre de l'éducation prioritaire.

Or le ministère ne s'est pas donné les moyens d'identifier les ressorts véritables d'une amélioration, pour laquelle le premier degré est manifestement déterminant. Il ne dispose pas d'analyse fine des coûts pour chaque académie, ce qui empêche de bien allouer la dépense ; les résultats des évaluations nationales, dont il est le promoteur avisé, ne sont pas exploités.

Aussi la Cour des Comptes formule la recommandation suivante :

- 1. identifier et objectiver les causes des écarts importants pour les académies ultramarines entre résultats aux diplômes nationaux et résultats aux évaluation de niveau (MENJ).*

¹⁸ Il est très probable en revanche que les écarts socio-culturels jouent, en particulier l'importance des proportions d'élèves créolophones et allophones dans les académies ultramarines.

Chapitre II

Des adaptations insuffisantes aux spécificités ultramarines

La médiocrité de la performance du système éducatif, en dépit d'un déploiement de moyens importants, conduit à s'interroger sur la façon dont l'éducation nationale a concilié le principe d'unité de l'école républicaine avec les nécessaires adaptations aux réalités locales. Aussi sont analysées la manière dont le modèle administratif des rectorats ultramarins est calqué sur celui des académies métropolitaines (I) et l'application locale qui est faite des dispositifs éducatifs nationaux (II)

I - Des académies ultramarines sur le modèle commun

A - La généralisation des rectorats

Le ministère de l'éducation nationale a implanté progressivement des rectorats (aux Antilles en 1973, à La Réunion en 1984, en Guyane en 1996) dans les collectivités d'outre-mer : à Mayotte, le passage du vice rectorat au rectorat est intervenu le 1^{er} janvier 2020 (voir annexe 2). Qu'il s'agisse de l'organisation et du fonctionnement des services, le droit commun s'exerce à de très rares exceptions près.

Le partage des compétences avec les collectivités territoriales obéit au droit commun. En Guyane et en Martinique¹⁹, la fusion du département et de la région en une seule collectivité a donné aux recteurs un interlocuteur unique. Seule l'académie de Mayotte jouit d'un régime exorbitant du droit commun pour les constructions scolaires du 2nd degré qui restent de la compétence de l'État. Les établissements scolaires du second degré ne constituent pas des établissements publics locaux d'enseignement, leur construction, leur équipement et leur personnel relèvent entièrement de l'État. Pour le premier degré, le droit commun s'applique : les communes créent, équipent et entretiennent les classes et écoles maternelles et élémentaires.

¹⁹ La mise en place de collectivités uniques en Guyane et en Martinique a été prévue par la loi n 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique pour mars 2014 avant d'être reportée à décembre 2015, au même titre que le renouvellement des conseils régionaux de l'ensemble du territoire.

Comme en métropole, les recteurs d'académie en outre-mer arrêtent, conformément aux orientations ministérielles, l'organisation fonctionnelle et territoriale de l'académie ainsi que les attributions des services. Ces académies étant monodépartementales (comme celle de Paris en métropole), elles ne disposent pas d'un directeur des services départementaux de l'éducation nationale²⁰. Les recteurs exercent leurs compétences avec l'appui d'un conseil de l'éducation nationale (CEN), instance consultative qui réunit, sous l'animation du préfet, des représentants des collectivités locales, des usagers et des personnels de l'éducation nationale²¹ et qui peut émettre des vœux « *sur le calendrier et les rythmes scolaires, rendre tout avis sur les programmes des enseignements dispensés dans les écoles, collèges et lycées implantés dans ces départements et régions et émettre toute proposition en vue de l'adaptation de ceux-ci aux spécificités locales*²² ».

Le calendrier scolaire, fixé par arrêté pour trois années, a été adapté dans l'océan indien pour faire coïncider les vacances à la période des fortes chaleurs humides (décembre et janvier). Dans les autres académies, le calendrier n'est que légèrement ajusté. Depuis 2000, les programmes de plusieurs disciplines (histoire et géographie, français et littérature, sciences de la vie et de la Terre (SVT), économie) ont fait l'objet d'adaptations ; sans modifier l'architecture des programmes nationaux, elles visent à contextualiser certains contenus d'enseignement. Ces modifications se font par ajouts et/ou substitutions de thèmes²³.

Les postes dans les académies ultramarines, de petite taille, correspondent souvent pour les recteurs à une première nomination à ce niveau de responsabilité ainsi qu'à une première expérience professionnelle outre-mer. Les recteurs restent trois ans en moyenne à l'exception de la Guyane et de Mayotte où 6 titulaires se sont succédé au cours de la dernière décennie²⁴.

La fréquence des déplacements vers la métropole pour participer à des réunions auxquelles le ministère les convie pèse manifestement sur leur disponibilité pour faire face à la complexité des situations locales, et il en va de même pour leurs collaborateurs. Les moyens d'échange à distance devraient être privilégiés pour limiter des déplacements coûteux et chronophages.

De façon générale, les personnels sont peu accompagnés pour affronter des réalités très différentes de l'environnement métropolitain, carence dont le ministère a pris récemment conscience.

²⁰ Le recteur exerce les fonctions de ce dernier, assisté par un inspecteur d'académie-directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale (article R. 222-2-2 du code de l'éducation). Le recteur de l'académie de la Guadeloupe est également assisté par un adjoint (depuis peu nommé dans l'emploi de vice-recteur) qui est le chef du service de l'éducation nationale de Saint Martin et Saint Barthélemy.

²¹ Article L. 234-1 et articles R. 234-25 à R. 234-33 du code de l'éducation. Les CEN sont la version ultramarine des CAEN (conseils académiques de l'éducation nationale).

²² Article L. 311-6 du code de l'éducation.

²³ À titre d'exemple, l'arrêté du 9 février 2017 prévoit l'adaptation des programmes nationaux d'enseignement d'histoire et de géographie des cycles de consolidation (cycle 3) et des approfondissements (cycle 4) pour les départements et régions d'outre-mer (bulletin officiel n° 11 du 16 mars 2017).

²⁴ Guyane : de janvier 2008 à novembre 2020 : M. Wacheux (2 ans), Mme Robine (2 ans et 3 mois), M. Rolland (1 an et 11 mois), M. Lacombe (2 ans et 1 mois), M. Toure (9 mois), M. Ayong le Kama en poste depuis janvier 2017. Mayotte depuis octobre 2010 : M. Perrin (1 an et 10 mois), M. Coux (1 an et 11 mois), Mme Constantini (4 ans), M. Martens (1 an), M. Halbout en poste depuis juillet 2019.

B - Des règles de gestion des personnels mal ajustées aux besoins

1 - Un recrutement régi par le droit commun sauf à titre temporaire à Mayotte

Les conditions de diplômes et de recrutement des enseignants titulaires et contractuels sont uniformes sur le territoire national. Cette règle générale n'a été infléchie que pour les enseignants du premier degré à Mayotte (cf. annexe 6). Or cette adaptation réaffirmée par un décret en 2005 a été remise en cause en 2016, même si plusieurs aménagements sont encore possibles de façon provisoire ; l'alignement total sur le droit commun à Mayotte, initialement prévu en 2019, a été repoussé à 2023.

Cependant pour faire face aux besoins non couverts dans le second degré, le ministère a consenti des assouplissements de circonstance aux règles générales de recrutement en Guyane et à Mayotte : des concours particuliers ont été ouverts et l'embauche d'enseignants non titulaires facilitée.

2 - Des mécanismes d'affectation outre-mer restrictifs

Les affectations des fonctionnaires dans les académies ultramarines sont régies par les textes applicables à la fonction publique d'État, récemment complétés par la loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer (dite loi EROM) qui généralise l'usage du centre des intérêts matériels et moraux (CIMM).

Le CIMM

Apparu au début des années 1980, le CIMM est un dispositif de gestion qui consiste à prendre en compte l'existence d'attaches à un territoire ultramarin du fonctionnaire, justifiées par des éléments objectifs (lieu de naissance, parents proches, biens fonciers, etc.). La jurisprudence a précisé la nature des indices permettant de s'assurer de la réalité de la situation. Jusqu'en 2018, le CIMM n'entrait en jeu que pour l'attribution des congés bonifiés, de l'indemnité temporaire de retraite et de l'indemnité d'éloignement.

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires ainsi que l'article 85 de la loi EROM complété par la circulaire du 1^{er} mars 2017 ont érigé le CIMM en priorité légale d'affectation pour les fonctionnaires de l'État, qu'ils appartiennent ou non à un corps régi par un statut ou à un corps pour lequel existent des tableaux périodiques de mutation.

Ce dispositif et la « barémisation » associée se sont appliqués pour la première fois en 2018 : pour l'ensemble des ministères, la priorité légale de mutation a été invoquée dans un quart des demandes de mutation et la très grande majorité de ces dernières (734 sur 971) ont été acceptées.

Pour les enseignants, le CIMM se traduit par une bonification de 600 points pour les vœux formulés en rang 1 portant sur les 5 académies ultramarines²⁵. Ce dispositif concerne pour l'essentiel les mutations dans le second degré : en 2018, 63% des enseignants mutés avaient fait valoir une bonification à ce titre.

²⁵ Cette bonification concerne tous les corps, à l'exception des enseignants du second degré qui bénéficient d'une bonification de 1000 points.

En dehors du CIMM, l'affectation des personnels se déroule selon les règles habituelles. Comme le rappelait en octobre 2017 le rapport de la Cour « Gérer les enseignants autrement », le dispositif d'affectation à un poste, principalement fondé sur l'application d'un barème national, reste rigide et les mutations hors liste de vœux ne peuvent concerner que la première affectation et à condition de figurer dans les cas dits « d'extension »²⁶. Or les académies ultramarines ne figurant pas dans la table d'extension, aucun fonctionnaire ne peut y être envoyé sans l'avoir demandé.

Cette restriction n'est pas sans effet, les premières affectations étant souvent le moyen pour l'administration en général²⁷, et l'éducation nationale en particulier, de pourvoir des postes peu désirés. L'affectation dans les académies ultramarines reposant entièrement sur le volontariat, la gestion du mouvement des affectations dépend de l'appétence des titulaires à être nommés dans les différentes académies. Le ministère calcule leurs taux respectifs d'attractivité qui montrent que les deux académies sous forte tension démographique, la Guyane et Mayotte, souffrent d'un défaut d'attractivité très marqué alors que là où les besoins sont moins pressants en raison de taux d'encadrement déjà élevés et d'une démographie scolaire stable, voire en léger déclin, la demande de mutation est très forte, notamment pour La Réunion qui est une des académies les plus attractives de France.

Le taux d'attractivité est le rapport entre le nombre de demandes d'entrée (vœu n°1) exprimées par l'ensemble des titulaires et néo-titulaires, et le nombre de demandes de sortie des titulaires.

Plus il est élevé, plus l'académie est attractive :

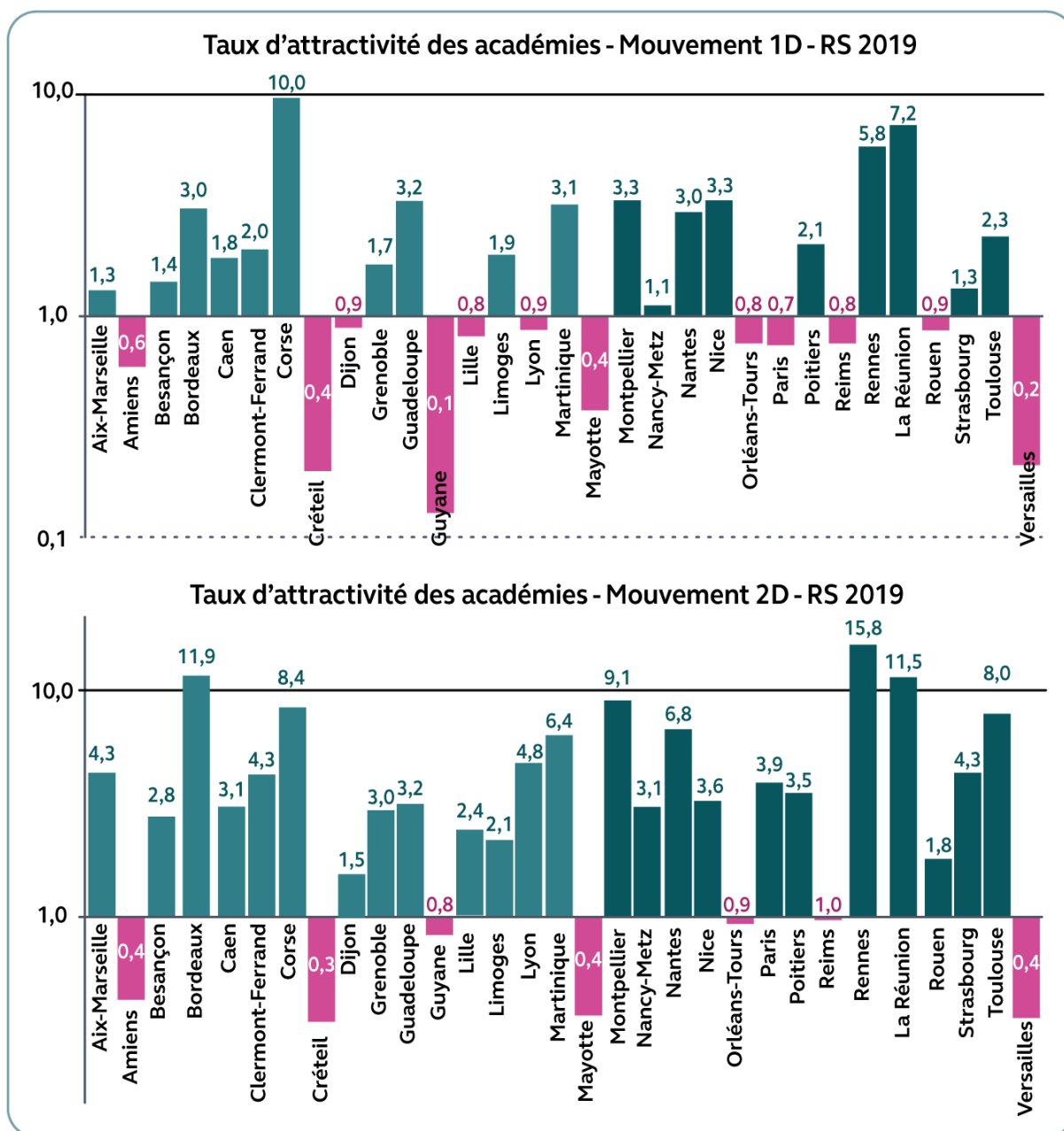
- s'il est supérieur à 1 (cas de La Réunion et des Antilles), cela signifie que les demandes pour exercer sont plus fortes que les vœux de départ ;

- à 1, les entrées et les sorties s'équilibrent ;

- plus s'il se situe en dessous de 1, moins l'académie est attractive : ainsi un taux de 0,8 (Guyane, second degré) indique qu'il y a un peu plus de demandes de sortie que d'entrée (5 pour 4) alors qu'un taux de 0,1 (Mayotte, second degré) montre qu'il y a 10 demandes de sortie pour une seule demande d'entrée.

²⁶ Lorsqu'il n'est pas possible de trouver un poste conformes aux vœux du fonctionnaire, notamment à la première affectation, celui-ci est nommé ailleurs « par extension ».

²⁷ Dans le rapport sur « l'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État » (juillet 2019) la Cour des comptes écrit « les mobilités géographiques ne permettant pas de répondre aux besoins des emplois à pourvoir dans les zones peu attractives, l'ajustement se fait prioritairement par les premières affectations des nouveaux fonctionnaires. »



Source : MEN

Pour les personnels administratifs, sociaux et de santé (ASS), des postes de direction et d'inspection ainsi que des postes d'ingénieurs ou de techniciens de recherche et de formation (ITRF), « l'attrait des personnels titulaires à la mobilité « entrante » est faible, les viviers de recrutement locaux ne suffisent pas à répondre aux exigences des services de l'EN et il existe un déficit de professionnalisation des équipes dans les services »²⁸. Or ce constat alarmant ne suscite guère de mesures correctrices. Seul un petit nombre de postes échappent aux règles communes : il s'agit principalement des postes de Mayotte pour lesquels sont appliquées les

²⁸ Réponse du MENJ au questionnaire de la Cour.

règles de recrutement propres aux collectivités d'outre-mer (candidatures spécifiques, sélection de dossiers, entretiens avec les candidats retenus). Pour les autres destinations, bien que le ministère affirme recruter une proportion de plus en plus importante de postes sur profil, l'offre des postes « profilés » reste infime : en dehors des 37 postes pour Mayotte, deux seulement²⁹ avaient été ouverts dans les quatre autres rectorats en 2017.

3 - Des aménagements des régimes indemnitaires aux effets paradoxaux

Le régime de rémunération (cf. annexe 3) des fonctionnaires de l'État affectés outre-mer repose sur un corpus de textes datant principalement des années cinquante, qualifié par la Cour de « maquis législatif et réglementaire³⁰ ». Ce régime avantage les agents nommés à La Réunion où la majoration du traitement brut de base (53,6%) est toujours supérieure à celui des quatre autres territoires (40%) bien que la base légale de cette différence ait disparu³¹. La seule réforme récente a consisté à supprimer une indemnité servie dans toutes les académies ultramarines au bénéfice d'une indemnité de sujétion géographique (ISG) applicable seulement à la Guyane et à Mayotte.

En dehors de la modulation de l'ISG par le ministère, le seul apport du ministère de l'éducation nationale au dispositif réglementaire applicable à tous les fonctionnaires affectés outre-mer a été la création d'une indemnité mensuelle pour les enseignants en service dans une dizaine de sites très isolés de la Guyane.

Les indemnités servies à Mayotte et en Guyane

L'indemnité d'éloignement qui était servie dans tous les DOM a disparu en 2001, sauf pour Mayotte où elle a subsisté jusqu'en 2017. En Guyane, ainsi qu'à Saint Barthélemy, St Martin, St Pierre et Miquelon, elle a été remplacée par l'indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI).

À partir de 2015 dans ces quatre territoires, et à compter de 2017 à Mayotte, l'indemnité de sujétion géographique (ISG), instituée par un décret du 15 avril 2013, est devenue la seule indemnité versée au titre de l'éloignement aux fonctionnaires affectés dans ces deux académies. Exprimée en nombre de mois de traitement, elle peut être modulée par zones géographiques (de 10 à 20 mois pour la Guyane) par chaque ministère mais elle est fixée uniformément à 20 mois pour Mayotte. Le ministère de l'éducation nationale a découpé la Guyane en deux zones (14 et 18 mois de traitement).

²⁹ Il s'agit de deux postes de conseillers techniques de service social (CTSSAE), l'un en Martinique, l'autre à La Réunion. Pour tous les autres corps (attachés, secrétaires administratifs, adjoints administratifs, infirmiers et assistants de service social), les postes proposés (au nombre de 33) n'étaient pas profilés. En revanche, à Mayotte, un seul poste sur les 38 postes offerts n'était pas profilé.

³⁰ Cour des comptes, Rapport public annuel 2015, chapitre : *Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer : refonder un nouveau dispositif*. La Documentation française, février 2015, disponible sur www.ccomptes.fr, La Cour soulignait alors que pas moins de 2 lois, 13 décrets et 11 arrêtés organisaient le régime financier de moins de 100 000 agents concernés.

³¹ L'index de correction qui complète la sur-rémunération de 40 %, institué en 1957, visait à couvrir le risque de dévaluation du franc CFA par rapport au franc métropolitain. Le franc CFA a disparu en 1975 mais le dispositif a perduré.

En Guyane, une indemnité mensuelle est versée aux enseignants affectés dans des postes particulièrement isolés, en pratique sur les fleuves. Le décret n° 77-1364 du 5 décembre 1977 qui l'a instituée visait initialement les instituteurs, mais elle a été étendue aux non titulaires et aux enseignants de collège. Son montant non revalorisé depuis 2017 s'élève à 189,04 euros. La liste des postes figure en annexe 3.

Le tableau ci-dessous retrace la rémunération principale et les indemnités liées à l'affectation géographique perçues en 2018 par un certifié à deux stades de sa carrière.

Tableau n° 14 : rémunération nette* moyenne mensuelle d'un certifié ultramarin en 2018 (en €)

<i>En euros</i>		Rémunération principale*	Total indemnités	Dont sujétion et isolement	Total net hors CAS
<i>MAYOTTE</i>	Certifié néo-titulaire	34 730	13 181	10 309	47 911
	Certifié 5 ans	36 914	12 318	10 918	49 232
<i>GUYANE</i>	Certifié néo-titulaire	35 130	3 799	708	38 929
	Certifié 5 ans	37 093	3 619	1 557	40 712
<i>LA REUNION</i>	Certifié néo-titulaire	38 913	2 002	0	40 916
	Certifié 5 ans	40 382	2 212	0	42 594
<i>GUADELOUPE</i>	Certifié néo-titulaire	35 133	2 003	0	37 136
	Certifié 5 ans	36 977	2 126	0	39 102
<i>MARTINIQUE</i>	Certifié néo-titulaire	34 704	1 868	0	36 572
	Certifié 5 ans	36 980	1 974	0	38 954
<i>MOYENNE DOM</i>	Certifié néo-titulaire	35 722	4 571		40 293
	Certifié 5 ans	37 669	4 450		42 119
<i>MOYENNE FM</i>	Certifié néo-titulaire	25 549	2 193		27 742
	Certifié 5 ans	26 902	1 948		28 850

*Il s'agit du coût réel moyen en 2018 des enseignants certifiés à deux phases de leur carrière (néo-titulaire à l'échelon 3 et titulaire ayant 5 ans d'ancienneté à l'échelon 5). Les cotisations sociales et CAS pensions ne sont pas prises en compte.

Source : MENJ

Ce tableau présente l'intérêt financier réel d'une affectation en outre-mer : en moyenne, un enseignant certifié gagne environ 2/3 de plus s'il est néo-titulaire et 50% de plus à 5 ans d'ancienneté qu'un enseignant en métropole. Il révèle surtout une hiérarchie des rémunérations des académies ultramarines riche de constats paradoxaux :

- les enseignants affectés à La Réunion sont les plus avantagés par leur niveau de sur-rémunération, ce qui rend leur situation plus favorable que celle des enseignants affectés en Guyane ;
- les indemnités spécifiques (ISG et indemnité d'isolement) qui ne sont versées qu'en Guyane et à Mayotte jouent un rôle important à Mayotte (environ 30% de la rémunération principale) mais marginal en Guyane (moins de 5%). Cette différence s'explique à la fois par un dispositif d'ISG³² plus favorable à Mayotte qu'en Guyane et par le montant doublement limité de l'indemnité forfaitaire d'isolement³³, en montant et en nombre de bénéficiaires ;
- les rémunérations servies en Guadeloupe sont très proches de celles de Guyane.

Cette hiérarchie ne coïncide pas avec celle des difficultés rencontrées par les cinq académies ; elle met en exergue des effets pervers tel que le renforcement de l'attractivité déjà grande de certains territoires par un niveau de rémunération particulièrement intéressant, comme l'illustre la position de La Réunion, alors que des postes très difficiles et peu attractifs sont mal pris en considération, comme l'illustre la position de la Guyane. De même, les rémunérations servies en Guadeloupe et en Guyane sont proches alors que la première est très attractive et que la deuxième est la moins demandée de toutes les académies.

Au total, le dispositif financier, loin de compenser les écarts d'attractivité, les entretient partiellement ; le raisonnement tendant à justifier l'octroi d'avantages financiers pour contrer un déficit d'attractivité ne s'applique qu'à Mayotte.

Cette conclusion atteste d'une situation générale dénoncée par la Cour en 2015³⁴, qui recommandait de revoir l'ensemble du dispositif des compléments de rémunération outre-mer, notamment en réduisant les majorations de traitement à un niveau représentatif de différentiel de coût de la vie et en « *réservant les indemnités spécifiques à la compensation des frais d'installation et de l'affectation en zone géographique difficile* ». Appliquée aux seules primes sur lesquelles le ministère peut agir, cette préconisation conduit à rapprocher le régime indemnitaire des enseignants de Guyane qui reçoivent au maximum 18 mois de traitement supplémentaires au titre de l'ISG et ceux de Mayotte qui bénéficient tous d'une ISG plus favorable (20 mois).

³² D'une part, le dispositif est plus favorable à Mayotte (20 mois de traitement) qu'en Guyane (14 ou 18 mois) ; d'autre part, l'ISG, qui a remplacé l'IPSI en Guyane (affectations à/c de la rentrée 2013) et l'indemnité d'éloignement à Mayotte (affectations à/c de la rentrée 2018), n'est pas versée aux néo-titulaires qui, par définition, n'ont eu qu'une affectation d'une année avant d'être nommés dans ces académies. Cette mesure s'appuie sur l'article 8 du décret institutif qui exige un délai de 2 ans entre deux affectations dans une académie éligible. L'interprétation restrictive de cette disposition a été contestée devant les tribunaux et, suite à l'arrêt du 25 juin 2019 de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, doit disparaître à la rentrée 2020.

³³ L'indemnité d'isolement est versée à tous les enseignants affectés dans certaines communes situées pour la plupart sur les fleuves. Mais, parce que certaines communes seulement disposent d'un collège, et que la proportion de titulaires y est faible (cf. chapitre IV du rapport), une fraction seulement des certifiés affectés en Guyane reçoit cette indemnité.

³⁴ Cour des comptes, Rapport public annuel de 2015, *Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif*. La Documentation française, février 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

Selon le ministère, le dispositif actuel repose sur une juste appréciation graduée des situations locales, notamment parce que la Guyane dispose de capacités de recrutement plus larges qu'à Mayotte. Pourtant, si en Guyane la proportion de contractuels est en effet un peu moins élevée qu'à Mayotte³⁵, l'académie reste encore très déficitaire en enseignants titulaires. Par ailleurs, la prise en compte objective des conditions de vie et de travail dans les deux territoires recommande d'agir pour des considérations d'équité. Enfin, le coût d'une telle mesure est limité en raison de la taille des effectifs concernés par une revalorisation, le risque d'extension aux autres territoires d'outre-mer étant faible en raison de l'extrême originalité des zones d'affectation (forêt tropicale, transport par pirogue ou avion).

II - Une application mécanique des dispositifs nationaux, un usage sans originalité de l'éducation prioritaire

A - Les spécificités des académies ultramarines mal assimilées dans le dialogue de gestion

Depuis les années soixante-dix, un « bureau de l'outre-mer et des actions spécifiques » assure, au sein du ministère, l'interface avec le ministère des Outre-mer. Cette petite structure rebaptisée « mission outre-mer » (MOM) est rattachée en 1997 à la DGESCO³⁶. Elle assiste à la plupart des réunions du dialogue de gestion avec les recteurs ultramarins et produit à la demande des données. Une information plus régulière sous forme d'un tableau de bord donnerait aux grandes directions du ministère une vision plus complète de la situation. Selon le ministère, cette démarche est en cours. Par ailleurs, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche désigne pour chaque académie ultramarine deux correspondants et, très récemment, le ministre a désigné l'un d'eux comme référent outre-mer. Cette initiative est la bienvenue dans la mesure où elle est susceptible de donner au cabinet du ministre un éclairage global et actualisé sur la situation en outre-mer.

Comme pour les autres rectorats, le cœur des relations entre l'administration centrale du ministère et les rectorats ultramarins est constitué par le dialogue de gestion, dit stratégique et de performance. Un temps fort de ce dialogue est la réunion annuelle de chaque équipe rectorale avec les principales directions d'administration centrale, préparée en amont par les rectorats qui présentent leur situation et montrent comment leurs académies ont répondu aux priorités ministérielles en renseignant un document élaboré par l'administration centrale. L'uniformité du support conduit à traiter les thèmes prioritaires sélectionnés par l'administration centrale, même si la situation locale ne s'y prête pas. En revanche, des particularités fortes qui

³⁵ Elle est identique, de l'ordre de 20 % pour le premier degré et plus faible dans le 2nd degré mais reste élevée, de l'ordre de 30 % en Guyane (cf. chapitre IV du rapport).

³⁶ L'effectif qui a oscillé entre 2 et 5 personnes comporte aujourd'hui 3 agents de catégorie A, 1 de catégorie B et 1 de catégorie C. D'abord rattaché à direction générale de la programmation et de la coordination, le bureau est transféré en 1982 à la direction des affaires générales où il couvre l'outre-mer, Andorre et les relations avec le ministère de la Défense ; en 1987 il rejoint la sous-direction des actions territoriales de la Direction des personnels d'inspection et de direction ; suite à la suppression de la sous-direction des actions territoriales, en 1993, le bureau est intégré à la Direction des écoles. Ce nomadisme reflète le faible intérêt qu'il suscite au sein du ministère. La mission est aujourd'hui rattachée à la sous-direction de la performance et des politiques éducatives territoriales.

appelleraient une attention et un suivi particuliers, comme la question linguistique en Guyane (cf. chapitre IV du rapport) n'y figurent pas, même s'ils peuvent être évoqués par les recteurs.

Cette approche indifférenciée aboutit à écraser les réalités locales comme le montrent deux exemples.

En 2013 et 2014, le changement des rythmes scolaires dans le premier degré faisait partie des questions d'actualité sur lesquelles les rectorats étaient mobilisés. Or, à Mayotte où cette réforme se heurtait à des obstacles matériels bien différents des résistances observées en métropole, le ministère a exigé sa mise en place en n'admettant que des adaptations mineures.

La réforme des rythmes scolaires à Mayotte

À Mayotte, les horaires dans le premier degré sont particuliers : avant 2008, toutes les écoles accueillent les enfants de 7h à midi cinq matinées par semaine ; depuis, la majorité d'entre elles reçoivent successivement deux groupes d'élèves (de 7h à 12h15, puis de 12h30 à 17h45). Au-delà des problèmes rencontrés dans les relations avec les maires (comme en métropole), l'application des nouveaux rythmes scolaires s'est heurtée à des obstacles d'ordre pratique pour les écoles en rotation et à des fortes résistances d'un monde enseignant attaché aux horaires traditionnels. Ces obstacles, présentés par la vice-rectrice lors du lancement de la réforme, suscitent une réponse peu circonstanciée « *la réforme est engagée et doit se poursuivre à l'horizon de la rentrée 2014. L'analyse des expériences menées cette année doit permettre de généraliser sa mise en œuvre dans les conditions les plus favorables et les mieux adaptées au contexte local.* » L'année suivante, la DGESCO constate la poursuite du mouvement et s'interroge sur la « *compatibilité des adaptations du dispositif métropolitain retenues pour tenir compte de la situation locale particulière à Mayotte avec les objectifs recherchés par la mesure nationale.* » Le sujet n'est plus abordé par la suite alors que la vice-rectrice rencontre sur le terrain de fortes résistances.

Plus récemment, le taux de déploiement des espaces numériques de travail (ENT)³⁷ a été intégré aux principaux indicateurs de pilotage retracés dans le dialogue de gestion. Les académies ultramarines sont nettement moins avancées que les autres, à l'exception de la Martinique et de La Réunion. Cette faiblesse relative résulte largement de configurations géographiques ou de contraintes économiques très spécifiques. Pour autant, les conditions du dialogue de gestion n'ont pas permis de prendre en compte ces obstacles spécifiques en dégagant des solutions particulières pour ces académies.

Certes, les ordres du jour sont fixés de manière concertée et les recteurs peuvent exposer les contraintes auxquelles est confrontée la mise en œuvre des objectifs nationaux, comme le rappelle le ministère en donnant les exemples de la scolarisation des enfants de 3 ans ou les petits déjeuners dans le premier degré. Mais l'introduction de ces deux « objets de la vie quotidienne »³⁸ dans le dialogue de gestion nécessite un considérable effort de contextualisation, notamment pour Mayotte et la Guyane, où la scolarisation des jeunes enfants est entravée par le manque de classes et où il n'existe pas assez (pratiquement pas à Mayotte) de cantines (cf. chapitre IV du rapport).

³⁷ Les ENT sont des portails d'accès à un ensemble d'outils numériques choisis, organisés et mis à la disposition de la communauté éducative par l'établissement scolaires sous forme d'un bureau virtuel accessible à distance. La direction du numérique pour l'éducation du ministère de l'Éducation nationale suit leur déploiement dans les écoles, collèges et lycées.

³⁸ En 2019, le ministère a introduit dans les échanges du dialogue de gestion des « objets de la vie quotidienne » qui incarnent la priorité donnée à l'orientation de l'action publique au plus près des besoins et des attentes des citoyens.

B - Une allocation des personnels inadaptée

1 - Une suradministration sans effet notable

Les académies ultramarines sont en surconsommation d'emplois administratifs tout en rencontrant des difficultés à pourvoir certains postes.

Dans le classement SERACA³⁹ des académies réputées excédentaires au regard de leurs charges de gestion, la Martinique et la Guadeloupe occupent en 2018 les deux premières places, la Guyane et La Réunion étant placées respectivement au 4^{ème} et 8^{ème} rangs.

Tableau n° 15 : surconsommation d'emplois administratifs (programme 214) dans les rectorats ultramarins*

<i>Emplois du BOP 214</i>		Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
2015	En valeur absolue (ETPT)	81,5	23,1	82,9	26,2
	En valeur relative (%)	29,4 %	14,0 %	33,1 %	6,9 %
2016	En valeur absolue (ETPT)	87,0	20,0	84,5	28,9
	En valeur relative (%)	31,3 %	20,0 %	33,8 %	7,6 %
2017	En valeur absolue (ETPT)	88,6	19,1	85,7	28,9
	En valeur relative (%)	32,0 %	11,5 %	34,7 %	7,6 %

*Mayotte n'est pas intégrée dans le classement en raison de son statut de vice-rectorat à cette époque.
Source : MEN (données SERACA)

Le ministère explique cette situation par les caractéristiques (étendue et fragmentation des territoires, spécificités locales) qui pèsent sur les conditions de travail des agents, comme le surcroît d'activité générée par St Martin et St Barthélemy en Guadeloupe, ou la participation du rectorat aux dossiers de constructions scolaires en Guyane (cf. *infra*, chapitre IV du rapport).

Néanmoins, ces facteurs d'explication, certes réels, ne sont pas de nature à expliquer une productivité dégradée qui s'établit à un niveau inférieur voire très inférieur à la moyenne, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 16 : nombre de dossiers gérés par gestionnaire dans les académies ultramarines en 2017

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Nombre de dossiers par gestionnaire RH*</i>	223	142	194	187	160	128
<i>Nombre de candidats par gestionnaire d'examen</i>	1 401	591	875	1 145	1 768	713

Source : MEN (données SERACA)

*Ce ratio est calculé à partir du nombre d'enseignants des 1er et 2nd degrés (public et privé), personnels administratifs et enseignants et non enseignants gérés rapporté au nombre de gestionnaires recensés SERACA-LOLF au 30 septembre 2017.

³⁹ L'outil SERACA-LOLF recense chaque année les effectifs au 30 septembre des services académiques par grands domaines d'activité. À partir de ce recensement et des critères de charges administratives des services académiques, est constitué un classement inter-académique SERACA-LOLF.

Certaines pratiques locales contribuent à cette situation, comme l'usage, répandu dans les services déconcentrés de l'État, de ne pas travailler le vendredi après-midi - voire le mercredi après-midi dans les Antilles - sans compensation apparente, faute de dispositif structuré de contrôle du temps de travail.

La conjugaison de ces éléments altère le fonctionnement du rectorat, y compris dans la mise en œuvre de tâches aussi essentielles que la préparation de la rentrée, comme le mentionne le rapport d'un correspondant de l'inspection générale : « *la mission a constaté qu'il manquait à l'académie un véritable calendrier de gestion qui précise les principales étapes d'une préparation de rentrée et qui surtout articule entre elles les différentes procédures (constat et prévision d'effectifs, carte des formations et attribution des moyens, gestion des personnels, affectation des élèves, suivi budgétaire....) de façon à faire travailler ensemble et de façon coordonnée les différents services concernés.* »

Par ailleurs des postes exigeant des compétences pointues sont difficiles à pourvoir. Le ministère reconnaît qu'en matière informatique, « *la pénurie que l'on rencontre en métropole en la matière est encore plus aigüe dans ces départements, en particulier à Mayotte et en Guyane* ». La situation est identique pour les postes nécessitant une expertise budgétaire et financière ; des mesures plus ponctuelles tentent de compenser ces difficultés, l'académie de Guyane a noué une collaboration avec celle de Versailles pour assurer son suivi budgétaire.

Dans le domaine de la santé scolaire, l'état des effectifs est préoccupant alors que « *les services de santé scolaire et universitaire devraient jouer un rôle particulièrement important dans des territoires où l'accès aux soins est souvent difficile* » comme l'a déjà relevé la Cour⁴⁰. C'est notamment le cas en Guyane et à Mayotte (poste de médecin scolaire non pourvu depuis plusieurs années pour une population scolaire de l'ordre de 100 000 élèves) où les carences du système de santé se conjuguent à des difficultés d'accès aux soins accrues pour les populations éloignées géographiquement des centres urbains (Guyane) ou qui arrivent démunies et en mauvaise santé de l'étranger.

2 - Un volume de postes enseignants mal réparti

L'allocation des moyens, théoriquement fondée sur un modèle de calcul uniforme, n'a pas suivi l'évolution des besoins au cours de la période passée et débouche sur d'importants déséquilibres.

Aux Antilles, le corps enseignant connaît des sureffectifs importants qui se traduisent dans le premier degré par une forte proportion d'enseignants hors présence d'élèves et des taux d'encadrement particulièrement élevés et dans le second degré par la persistance de surnombres⁴¹. Les efforts du ministère pour diminuer les effectifs sont contrariés par des mouvements sociaux, souvent soutenus par des familles et des collectivités territoriales qui craignent des fermetures de classes et des regroupements d'établissements. Il s'en produit chaque année (par exemple, 25 divisions fermées dans les collèges de Guadeloupe en 2018) mais à un rythme insuffisamment rapide au regard de la décroissance démographique.

⁴⁰ Cour des comptes, Rapport public thématique, *La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*. La Documentation française, juin 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴¹ Ils sont de moins en moins nombreux mais subsistent (52 ETP en 2019 à la Martinique).

En revanche, dans les deux académies où la population scolaire augmente très rapidement, les ouvertures de postes ne couvrent pas les besoins. À Mayotte, le problème vient du calibrage insuffisant des concours de premier degré en lien avec l'étroitesse du vivier local et pour le second degré de la difficulté à recruter des titulaires, ce qui rend artificielle la gestion prévisionnelle du second degré (cf. chapitre IV). L'importance du rattrapage décidé dans le cadre du plan d'avenir (180 postes de professeur des écoles (PE) ouverts aux concours 2018 et 2019 soit 50 % de plus qu'en 2017, 190 postes en 2019) en atteste.

C - Une mobilisation massive et mal étayée de l'éducation prioritaire aux effets décevants

Le ministère accorde des moyens importants, en particulier sous forme de postes supplémentaires d'enseignants et de personnels non enseignants (assistants d'éducation, personnels de vie scolaire, etc.) aux cinq académies par l'utilisation massive du dispositif d'éducation prioritaire. Le classement en « éducation prioritaire » (EP) repose sur un indice synthétique qui prend en compte plusieurs critères socio-économiques et scolaires. Dans tous ces territoires, la proportion d'élèves et collégiens en éducation prioritaire est supérieure (Guadeloupe), voire très supérieure (Martinique, La Réunion) à la moyenne nationale. De manière exceptionnelle, le périmètre de l'EP couvre la totalité de l'académie en Guyane (entièrement en REP+) et à Mayotte.

Tableau n° 17 : proportion des écoliers et collégiens en éducation prioritaire (EP) (2018)

En %	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	Mayotte
<i>Écoliers en réseaux d'éducation prioritaire renforcé (REP+)</i>	7,9	5,5	17,7	29,5	95,8	43,5
<i>et réseaux d'éducation prioritaire (REP)</i>	12,3	22,9	32,3	26,9	0	56,5
Total	20,2	28,3	50,0	56,5	95,8	100,0
<i>Collégiens en REP+</i>	7,0	4,5	15,9	27,1	95,4	41,7
<i>REP</i>	14,1	23,3	29,5	28,2	0	58,3
Total	21,1	27,7	45,5	55,3	95,4	100,0

Source : éducation nationale

1 - La Réunion et les Antilles : des différences de périmètres peu compréhensibles

La structure socio-économique, appréciée par le ministère à travers ses propres indicateurs (taux de PCS défavorisées et indice social), n'explique pas les différences de

périmètre de l'éducation prioritaire : la situation de la Martinique semble meilleure que celle des deux autres îles ; pourtant deux fois moins d'élèves guadeloupéens que d'élèves martiniquais sont en EP (trois fois moins en EP renforcée) ; alors qu'un écart important existe entre les situations socio-économiques de la Martinique et de La Réunion, leurs périmètres respectifs ne reflètent cette différence que de façon atténuée (20 points de CSP d'écart mais seulement 6 points de proportion d'élèves en EP de différence). Pour l'EP renforcée, le contraste est encore plus net entre les trois départements : autour de 5% d'élèves en Guadeloupe, 15 % à 20 % en Martinique et près de 30 % à La Réunion.

Tableau n° 18 : éducation prioritaire et contexte socio-économique aux Antilles et à La Réunion (2018)

<i>En %</i>	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
<i>Place de l'Éducation prioritaire</i>			
<i>Proportion d'élèves en EP (dont REP+)</i>	28 % (6 %)	50 % (18 %)	56 % (30 %)
<i>Proportion de collégiens en EP (dont REP+)</i>	28 % (5 %)	46 % (16 %)	55 % (27 %)
<i>Contexte socio-économique</i>			
<i>Taux de PCS défavorisées à l'entrée en 6ème</i>	46 %	40 %	60 %
<i>Indice moyen de position sociale*</i>	88 %	92 %	84 %

Source : Cour des comptes, à partir des données MEN

Ces différences de périmètre ne s'expliquent pas davantage au vue des écarts de niveaux scolaires qui justifieraient une intensité graduée de l'éducation prioritaire : ainsi le niveau initial (classe de CP) des écoliers martiniquais et réunionnais est bien meilleur que celui des écoliers guadeloupéens alors que le périmètre de l'EP est plus limité en Guadeloupe. Ce simple constat entretient la perplexité quant aux critères de choix retenus.

2 - La Guyane et Mayotte : une généralisation à la mise en œuvre difficile

En Guyane, en 2013, deux tiers des écoliers et plus des trois quarts des collégiens de l'académie étaient scolarisés dans un établissement de l'éducation prioritaire (EP)⁴². Depuis 2016-17, l'ensemble de l'académie est classé en éducation prioritaire renforcée (REP+), à l'exception d'un collège et de 6 écoles situés en périphérie de Cayenne. L'éducation prioritaire concerne ainsi 96 % des collégiens et des écoliers. Le classement en REP+ a nécessité des moyens supplémentaires importants (400 ETPT), notamment pour compenser la pondération du temps d'enseignement des enseignants qui allège leurs obligations de service en vue d'améliorer la préparation pédagogique⁴³ et créer des postes de formateurs et coordonnateurs (près de 60 postes), de titulaires remplaçants de premier degré et de chargés de mission.

⁴² On comptait 102 écoles en EP (70 en ECLAIR et 32 en RRS) vs 54 hors EP ; 21 collèges (13 ECLAIR et 8 RRS) vs 8 hors EP. Lors de la refondation de l'EP en 2014-2015, 4 réseaux REP+ ont été mis en place puis leur nombre a été étendu en 2015-2016 (19 REP+ et 11 REP).

⁴³ 3 heures hebdomadaires dans le second degré, 18 demi-journées dans le premier degré.

Cette mise en œuvre a été entravée par les conditions locales : instabilité et vacances de postes des formateurs et coordinateurs⁴⁴, manque d'intérêt pour les formations entraînant une faible appropriation des outils pédagogiques, échec relatif de la banalisation d'une demi-journée en raison du changement des rythmes scolaires dans le premier degré (dans les grands réseaux urbains), instabilité des enseignants (très forte dans les réseaux de St Laurent du Maroni) et difficultés de transports (fleuves). D'une manière générale, la pondération est peu mise à profit pour des formations ou des rencontres entre enseignants et avec les familles, et dans le premier degré, un tiers seulement des 18 demi-journées prévues ont été mises en place en 2018.

À Mayotte, en 2018, tout le territoire a été classé en EP dont une partie en REP+ couvrant la moitié des élèves scolarisés. En pratique, le dispositif de pondération ne s'applique que de manière partielle en raison du manque d'enseignants (cf. *infra* chapitre IV) et de remplaçants, les formateurs devant en outre venir de La Réunion.

Par ailleurs le dédoublement des CP a été une opération complexe dans ces deux académies. Faute de locaux, avant même cette disposition, a été privilégiée la présence de deux enseignants dans une même classe au lieu de scinder la classe en deux : à Mayotte, cette formule du « duo » a concerné 60 % des classes, 95 % en Guyane. De surcroît, dans cette académie, l'opération de dédoublement a provoqué des mutations internes, de l'ouest du territoire peu demandé vers l'est davantage prisé des enseignants, à la faveur des créations de postes en CP.

3 - Revoir l'emploi de l'éducation prioritaire comme levier unique de l'action en outre-mer

L'usage intensif du dispositif de l'éducation prioritaire en Guyane et à Mayotte suscite maintes interrogations : non seulement ses mécanismes (mise en réseau, pondération, formations) fonctionnent mal en raison des contraintes géographiques, du manque de formateurs et de remplaçants et de l'instabilité structurelle du corps enseignant, mais, de plus, l'ampleur des moyens nécessaires en REP+ aggrave la pénurie de titulaires.

En Guyane, le classement complet en éducation prioritaire présente encore d'autres inconvénients : l'EP n'est plus considérée par les enseignants comme un enjeu pédagogique qui appelle une implication particulière mais comme une donnée intrinsèque de l'affectation dans ce département et le surcroît de rémunération est perçu comme la compensation des difficultés de vie quotidienne ; la généralisation du label REP+ suscite des frustrations dans les écoles et collèges les plus défavorisés, notamment ceux qui, proches des bidonvilles de Cayenne ou de St Laurent du Maroni, reçoivent les mêmes dotations que les autres.

Pour toutes ces raisons, il est indispensable d'évaluer rapidement l'expérience guyanaise. Dans la mesure où le plan pour l'avenir de Mayotte de 2018 prévoit (mesure 28) de réduire les écarts de dotation entre REP et REP+, en apportant des moyens supplémentaires (notamment 150 ETP en trois ans), certains pourraient être tentés de préconiser d'aligner sa situation sur la Guyane. La Cour considère qu'il serait hasardeux de s'engager dans cette voie tant que l'effet de la généralisation n'a pas été expertisé.

⁴⁴ Sur 37 postes de formateurs, 20 sont partis de l'académie ou ont changé de poste, dont 10 au cours de la seule année 2018. La situation est comparable pour les 30 correspondants. À la rentrée 2018, 17 postes restaient vacants pour les premiers et 4 pour les seconds.

Plus généralement, l'application du dispositif d'éducation prioritaire dans les académies ultramarines doit être sérieusement analysée car, aux défauts propres à l'EP relevés par la Cour dans son évaluation, s'ajoutent des problèmes liés aux particularités de ces territoires. Qu'il s'agisse des modalités de définition du périmètre (caractéristiques familiales incertaines), de l'exercice réel de la pondération (contraintes géographiques), des viviers locaux de coordonnateurs et des formateurs, de l'utilisation d'outils pédagogiques adaptés, maintes caractéristiques de l'EP ne sont mises en œuvre que de manière tronquée dans ces académies.

Sans toucher au label ni au niveau des moyens, une plus grande flexibilité dans l'usage de ces moyens serait bénéfique. Il convient *a minima* d'aménager le dispositif et de laisser les recteurs adapter certaines règles. Ainsi, par exemple, les moyens consommés par les règles de pondération pourraient être aux mains des recteurs et constituer une enveloppe fongible⁴⁵ selon la situation locale.

La Cour a déjà préconisé de faire évoluer le dispositif d'éducation prioritaire⁴⁶ notamment pour mieux répartir les moyens en fonction des besoins. Dans les académies ultramarines, ce mouvement doit être plus important.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le système scolaire a été transposé sans aménagement dans des territoires aux caractéristiques parfois très différentes de celles de la métropole. Les structures administratives et scolaires sont identiques, leur organisation et leur fonctionnement sont les mêmes alors que les réalités auxquelles elles s'appliquent présentent de fortes particularités.

Ainsi, pour faire venir des fonctionnaires métropolitains, indispensables compte tenu de l'étroitesse des viviers locaux, l'État a mis en place des incitations financières, que le MEN n'a pratiquement pas pu et pas modifiées, qui renforcent l'attractivité d'académies qui n'en ont pas besoin sans améliorer celle des académies où les enseignants ne veulent pas être affectés et où, au moins à Mayotte, le vivier de recrutements local est restreint.

Les critères et les modalités de recrutement, qu'il s'agisse des enseignants ou des autres catégories d'agents, sont ceux de métropole. Seule, l'académie de Mayotte, dotée tardivement d'un rectorat, est restée pour partie et de façon transitoire en dehors du mouvement général.

Cette volonté d'uniformisation s'explique certes par une demande politique et sociale forte mais aussi en raison d'une connaissance et d'un intérêt insuffisants pour la diversité des réalités ultramarines.

À cet égard, l'extension du périmètre de l'éducation prioritaire ne semble ni bien réfléchi ni très efficace. Trois ans après l'expérimentation en Guyane d'une académie entièrement en REP+, il convient de tirer des enseignements de ce coûteux déploiement de

⁴⁵ Un correspondant académique suggère de transformer la pondération en indemnisation là où elle ne bénéficie pas aux élèves en raison des contraintes géographiques.

⁴⁶ Cour des comptes, Rapport d'évaluation d'une politique publique, *L'éducation prioritaire*. La Documentation française, octobre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

moyens dont les effets en termes de performances scolaires ne sont pas avérés et qui produit même quelques effets contre-productifs dans la mobilisation des personnels enseignants. La recommandation de la Cour ne vise pas à réduire les moyens consacrés par l'État à l'enseignement scolaire dans les académies considérées, mais à améliorer leur efficacité au profit des acquis et de la réussite des élèves.

Le ministère devrait s'orienter vers une forte adaptation du dispositif, laissant davantage d'autonomie aux recteurs, voire vers son remplacement par un dispositif spécifique aux académies ultramarines.

En conséquence, la Cour des Comptes formule les recommandations suivantes :

- 2. rapprocher le régime des indemnités servies aux enseignants de Guyane affectés dans les zones les plus difficiles (en modifiant les taux d'ISG et en revalorisant l'indemnité d'isolement) de celui de Mayotte ;*
 - 3. adapter le dispositif d'éducation prioritaire aux réalités locales, voire y substituer un dispositif spécifique pour les académies ultramarines ou certaines d'entre elles (Guyane et Mayotte).*
-

Chapitre III

Un système scolaire à dynamiser dans les académies antillaises et à La Réunion

Ce chapitre tente d'analyser comment, au-delà des caractéristiques générales décrites dans le chapitre précédent, l'environnement local peut ralentir ou entraver la tâche des équipes académiques et enseignantes. Certains constats, notamment ceux relatifs à la formation continue et au remplacement des enseignants ou aux jours d'enseignement perdus, s'appliquent à l'ensemble des académies ultramarines mais ils prennent une acuité particulière dans les trois plus anciennes (Martinique, Guadeloupe et La Réunion), où n'existe pas de pénurie d'enseignants contrairement aux deux autres.

Le chapitre traite successivement des difficultés du pilotage des personnels enseignants (I) et de failles du système scolaire, à savoir les journées d'enseignement perdues et la lutte contre le décrochage (II).

I - Des populations enseignantes étoffées, peu impliquées dans la formation continue et le remplacement

La population enseignante présente certaines caractéristiques originales : les enseignants sont globalement plus âgés qu'en moyenne et la part des femmes est plus faible (sauf pour le second degré en Martinique). L'ancienneté est plutôt supérieure à la moyenne nationale, de manière systématique dans le second degré et dans les deux degrés en Martinique

A - Des effectifs enseignants plus que suffisants, une part des « hors la classe » très importante

Les trois académies où la croissance démographique scolaire est ralentie voire négative sont largement dotées en enseignants titulaires. De ce fait, la part des contractuels est faible et l'encadrement des élèves est plus fort qu'en métropole.

Tableau n° 19 : enseignants et encadrement des élèves dans l'enseignement public en 2018-2019

	FM+DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
<i>Premier degré public</i>				
<i>Effectifs</i>	333 000	2 684	2 414	6 492
<i>Dont Non titulaires</i>	FM 0,7 %	1,1	0	0
<i>nombre de poste d'enseignant pour 100 élèves - P/E (2017)</i>	5,46	6,55	7,42	5,89
<i>nombre moyen d'élèves par classe - E/C (2017)</i>	23,60	21,60	20,30	22,60
<i>Second degré public</i>				
<i>Effectifs</i>	395 452	3 987	3 175	8 776
<i>Dont non titulaires</i>	FM 8,5	12,1	9,8	10,3
<i>nombre d'heures d'enseignement par élève - H/E</i>	1,36	1,51	1,56	1,44
<i>nombre d'élèves par structure - E/S</i>	21,6	20,7	19,4	20,7

Source : RERS 2019, éducation nationale

L'académie la plus favorisée est la Martinique : le nombre de postes d'enseignants du primaire pour 100 élèves est le plus élevé de toutes les académies françaises⁴⁷. La Guadeloupe et, dans une moindre mesure, La Réunion se situent également au-delà de la moyenne nationale. Cette situation ne s'explique que partiellement par l'intense effort d'éducation prioritaire : en effet, l'académie de La Réunion, où l'EP est la plus présente (cf. *supra*) est celle où la taille des classes est la plus proche de la moyenne nationale. Le ralentissement démographique et l'inertie du système scolaire à le prendre en compte sont les facteurs déterminants à l'origine du niveau élevé du nombre de postes enseignants.

Aussi dans le premier degré, en raison de la baisse de la population scolaire et malgré le faible effectif moyen des classes, les enseignants ne peuvent pas être tous chargés d'une classe. Ils sont disponibles pour d'autres missions, comme le remplacement de leurs collègues absents ou l'animation pédagogique, voire classés en « besoins spécifiques ».

⁴⁷ À titre de comparaison : 5,40 pour l'académie de Créteil – dont 5,97 pour le département de Seine-Saint-Denis - , 5,63 pour l'académie d'Amiens ; 5,54 pour l'académie de Lille ; 5,35 pour l'académie d'Aix-Marseille – dont 6,51 pour le département des Hautes-Alpes.

Tableau n° 20 : missions des enseignants du secteur public en 2018-2019

<i>En % (total 100%)</i>	Moyenne FM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
Premier degré public				
<i>Enseignement</i>	83,7	75,7	71,9	81,4
<i>Remplacement</i>	9,2	13,6	17,5	11,5
<i>Autres (besoins spécifiques)</i>	7,1	10,7	10,6	7,1
Second degré public				
<i>Enseignement</i>	91,1	90,2	90,3	91,7
<i>Remplacement</i>	5,0	6,4	6,3	5,7
<i>Autres (besoins spécifiques et documentation)</i>	3,9	3,4	3,4	2,6

Source : RERS 2019, éducation nationale

Alors que 16 % des enseignants métropolitains sont « hors la classe », un quart des enseignants antillais (24 % à la Guadeloupe et 28% à la Martinique) du premier degré se trouvent dans cette situation.

Dans le second degré, même si les écarts à la moyenne sont moins marqués, les deux académies antillaises ont un taux « devant élèves » inférieur à la moyenne nationale, ce qui leur donne des marges de manœuvre plus importantes pour le remplacement.

B - Une formation continue et un remplacement des enseignants à reprendre en main

1 - Des obstacles locaux à surmonter pour mettre à niveau la formation continue

Dans les trois académies, le nombre de journées-stagiaire par enseignant est inférieur à la moyenne nationale pour le second degré. Il en va de même en Guadeloupe pour le premier degré.

Dans ces territoires, plusieurs facteurs rendent la réalisation de la formation continue difficile : difficultés matérielles d'organisation pour des enseignants dispersés, longueur des trajets, manque d'appétence des intéressés, incitation et accompagnement pédagogique par les inspecteurs très inégaux, services de formation peu structurés. La qualité des relations avec les Écoles Supérieures du Professorat et de l'Éducation (ESPE)⁴⁸ et la capacité des rectorats à construire et à mettre en place un plan de formation jouent également un rôle. L'insuffisance des équipes académiques a poussé la rectrice de Martinique en 2017 à commander un audit externe « pour faire remonter les besoins du terrain et établir un plan académique de formation mieux adapté »⁴⁹. Le cloisonnement des réseaux de formateurs, le manque de structuration de la fonction de formation⁵⁰, mais aussi l'effet indirect des déficiences du dispositif de remplacement (cf. *infra*) ou le manque de visibilité sur les crédits (lié à un problème plus général de compétence budgétaire, cf. *supra*) entravent la mise en œuvre du plan académique.

⁴⁸ A La Réunion, le rectorat souligne l'efficacité de la collaboration, qui se matérialise notamment par 23 postes partagés ; en Guyane, en revanche, le correspondant académique n'hésite pas à parler de « carences ».

⁴⁹ Extrait de la réponse de la rectrice de Martinique, dialogue de gestion 2017.

⁵⁰ Ces académies ne disposent pas toujours d'une délégation académique à la formation des personnels de l'EN-DAFPEN - mais d'un simple service de formation.

D'une manière générale, la formation continue des enseignants nécessite dans ces territoires une action plus énergique de la part des rectorats, notamment pour organiser les services académiques et mobiliser les équipes.

Cette voie a été empruntée récemment dans une autre académie ultramarine, où les contraintes géographiques pèsent pourtant très lourd, montrant qu'il est possible d'avoir une action volontariste. En Guyane, où le rectorat et l'administration centrale s'accordaient à reconnaître «*un manque de cohérence des actions de formation et l'absence d'une plus-value stratégique de la formation académique liée notamment à la carence de l'ESPE, conduisant à une dispersion des moyens*⁵¹ », des actions concrètes ont été entreprises. Pour mettre les formations à la portée de tous les enseignants, l'implantation d'un pôle de formation dans l'ouest du département est en cours et un petit nombre d'actions de formation se déroulent d'ores et déjà dans les zones les plus éloignées, sur les grands fleuves.

Au niveau national l'administration centrale n'a longtemps accordé qu'une attention modeste à cette question. Ainsi, dans les compte rendus des trois derniers exercices du dialogue de gestion et de performance (2016, 2017 et 2018) la formation n'est évoquée comme « un levier essentiel à activer » qu'une seule fois⁵².

La situation semble évoluer à la faveur de la priorité accordée à la formation continue dans le dialogue de gestion 2019⁵³ : érigé en thématique nationale, ce sujet a donné lieu à une présentation par chaque rectorat de ses réalisations et projets. La Cour engage le ministère à accentuer son action, notamment en encourageant l'usage des formations à distance pour compenser les difficultés de transport et d'éloignement.

2 - Rendre effectif un remplacement aujourd'hui défaillant

Les indicateurs du remplacement et de la suppléance font apparaître une situation très dégradée par rapport à la moyenne nationale.

Ce constat s'applique tout particulièrement au premier degré. En 2018, alors que le taux de demi-journées non assurées pour cause de non suppléance est de 1,5 % pour la France métropolitaine, il est de 4,4% en outre-mer (hors Mayotte), ce qui représente environ 6 journées d'enseignement perdues par an. Le taux est deux à trois fois supérieur à la moyenne dans les trois académies étudiées.

⁵¹ Extrait du dialogue de gestion 2018.

⁵² Compte rendu du dialogue de gestion 2016 (décembre 2016).

⁵³ Le dialogue de gestion inclue systématiquement pour toutes les académies un questionnement sur leur politique de formation continue et la mise en œuvre du schéma directeur de la formation continue (circulaire du 23 septembre 2019) autour de 5 axes.

Tableau n° 21 : taux de demi-journées non assurées pour cause de non suppléance dans le 1^{er} degré public en 2018

<i>En %</i>	FM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
<i>Proportion de demi-journées non suppléées dans le premier degré</i>	1,49 %	4,23 %	3,50 %	3,73 %

Source : Ministère de l'éducation nationale

Bien que ces académies disposent de ressources abondantes, elles ne parviennent pas à les mobiliser. Le taux d'efficacité (rapport entre le nombre de demi-journées effectivement remplacées et le nombre de demi-journées à remplacer) se situe dans ces trois académies en dessous de la barre des 2/3 alors qu'il est proche de 80% en moyenne nationale.

La gestion du remplacement n'a pas évolué comme en métropole. Le dispositif traditionnel dans lequel des remplaçants généralistes affectés et gérés dans des zones étroites (circonscriptions en général) côtoient des remplaçants spécialisés gérés au niveau départemental subsiste. L'utilisation d'ARIA, l'application nationale destinée à la gestion des remplacements et à la fourniture de données de pilotage, généralisée en métropole, est encore partielle, ce qui empêche de mesurer l'absentéisme qui pourrait être plus important que ne le montrent les statistiques officielles.

Ces pratiques se conjuguent à une relative bienveillance des directeurs d'écoles en matière d'autorisations d'absences, connue des autorités⁵⁴ et constatée par la Cour lors de l'enquête de terrain.

Les rectorats ont commencé tardivement à redresser la situation en regroupant les zones (passage à 5 zones à La Réunion, suppression de 3 zones en Martinique) ou en centralisant la gestion (en deux pôles en Guadeloupe), en décloisonnant les catégories de remplaçants (La Réunion) et en menant des actions en direction des secrétaires de circonscription.

Dans le second degré, où les indicateurs ne portent que sur les absences de 15 jours et plus, les trois académies occupent des positions différentes⁵⁵ : la Martinique dispose d'un fort potentiel net de remplacement qui n'est pas rationalisé⁵⁶ pour faire face à un besoin limité ; à La Réunion se conjuguent un faible potentiel et un faible besoin. Seule la Guadeloupe associe un besoin élevé à un faible potentiel net car la très grande majorité des remplaçants titulaires sont affectés sur des postes à l'année (en 2017, 204 sur 242) et ne sont plus disponibles pour les suppléances en cours d'année.

⁵⁴ Le dialogue de gestion 2017 en Guadeloupe recommande de « définir une stratégie de pilotage du remplacement et des autorisations d'absence ».

⁵⁵ Le besoin de suppléance reflète la proportion entre les jours de suppléance nécessaires (exprimés en ETPT) et le nombre d'enseignants affectés en EPLE (en ETPT). Le potentiel net correspond aux personnels de remplacement opérationnels (après prise en compte des pertes de potentiel imputables à divers motifs tels que les congés maladie, etc.) pour effectuer une suppléance (en ETPT).

⁵⁶ Une action de rationalisation a débuté en 2018 par le recensement des remplaçants titulaires (titulaires de zones de remplacement ou TZR) indisponibles et l'analyse des situations individuelles.

Pour autant, y compris à la Martinique, le taux de rendement net du remplacement et de la suppléance⁵⁷ qui mesure l'utilisation réelle des remplaçants, est partout inférieur à la moyenne nationale : en 2018, il s'établit à 51,5 % en Martinique, 82,4% en Guadeloupe, et 87,8 % à La Réunion contre 91% en moyenne nationale.

Pour le remplacement de courte durée, dont la responsabilité incombe aux chefs d'établissement, il n'existe pas d'instrument de mesure mais l'enquête de la Cour a montré que s'ajoutaient aux motifs habituels (absences perlées de quelques enseignants, absences pour raisons professionnelles, etc.) des pratiques locales critiquables. Ainsi, une part de ces absences intervient dans les jours précédant ou suivant les vacances intermédiaires pour que les enseignants profitent de billets d'avion moins chers.

Enfin, il serait judicieux de recourir davantage aux solutions alternatives comme celles de l'enseignement à distance offertes par le CNED.

II - Une efficacité du système scolaire à accroître

A - Les journées d'enseignement perdues à estimer et à reconquérir

En sus des absences non remplacées des enseignants, d'autres facteurs spécifiques à l'outre-mer augmentent le nombre de jours d'enseignement perdus liés aux conditions climatiques et sanitaire et à l'adaptation du calendrier scolaire aux fêtes locales (le carnaval par exemple n'est pas sans effet dans les Antilles où il s'étend sur plus d'un mois).

Les conflits sociaux ont également un impact significatif mais non objectivable car le ministère de l'éducation nationale n'établit pas de statistiques par académie. Cependant, les réactions de l'opinion publique, au premier rang desquelles celle des parents, témoignent du malaise et du mécontentement. Par ailleurs, les spécificités géographiques de ces territoires font qu'un mouvement social, qu'il soit propre à l'éducation nationale ou non, peut facilement bloquer les accès à un grand nombre d'établissements scolaires (les deux autres académies ultramarines ne sont pas épargnées par ces phénomènes⁵⁸).

Au total, il est indéniable que l'élève scolarisé dans ces trois académies pourtant anciennes reçoit un nombre de jours d'enseignement inférieur à la moyenne des élèves de métropole.

Il serait utile de comptabiliser plus précisément le nombre de jours réels d'enseignement par élève présent et de le comparer à une moyenne nationale (ou, si l'établissement d'une telle statistique paraît trop lourde, de mener une étude ponctuelle à partir d'un échantillon d'établissements situés en outre-mer et en métropole). Cela permettrait de mieux connaître et

⁵⁷ Rendement net du remplacement et de la suppléance : ratio entre le nombre de journées de remplacement et de suppléance assurées et le nombre de journées dues par le potentiel net (c'est à dire par les TZR et contractuels réellement disponibles après prise en compte de divers facteurs d'indisponibilité).

⁵⁸ Une grève générale a duré près d'un mois en Guyane en 2017, plus de deux mois à Mayotte en 2011 et à nouveau en 2018.

évaluer l'importance d'une question qui n'est pratiquement jamais évoquée en tant que telle et qui ne donne lieu qu'à peu d'instructions à destination des rectorats et des établissements.

Pour améliorer le temps d'enseignement, la Cour s'interroge sur des adaptations plus structurelles qui prolongeraient l'année scolaire⁵⁹ et réduiraient d'autant la durée des longues vacances pendant lesquelles une part significative des élèves perd une partie des connaissances acquises pendant l'année. Le ministère pourrait en étudier la pertinence, la faisabilité juridique et le coût financier.

B - Un soutien aux élèves en difficulté de portée inégale

1 - Des actions trop classiques contre le décrochage scolaire

Les taux de décrochage scolaire sont supérieurs à la moyenne nationale mais orientés à la baisse et se rapprochent de la moyenne nationale, notamment en Guadeloupe.

Tableau n° 22 : taux de décrochage *

En %	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	Réunion
Automne 2017	5,7 %	5,9 %	6,8 %	7,7 %
Automne 2018	5,6 %	5,8 %	6,0 %	8,1 %

* Rapport entre le nombre de jeunes considérés comme décrocheurs (critères du SIEI) à l'automne de l'année n et l'effectif scolaire de 15 ans et plus de l'année scolaire précédente .

Source : MENJ (documents académiques du DSGP 2019)

Les difficultés qui pèsent sur la scolarité dans ces territoires (transports scolaires irréguliers, manque d'internats, effets des structures familiales - on y observe une place inhabituelle prise par les filles, notamment en raison des grossesses précoces⁶⁰) s'ajoutent aux causes habituelles du décrochage.

Les actions de prévention ne diffèrent pas de celles qui sont menées en métropole : communication (semaine de la persévérance scolaire organisée au plan académique), création de groupe de prévention du décrochage scolaire (GPDS) dans les établissements, effort de repérage des jeunes en difficulté. Leur intensité est variable, notamment la généralisation des GPDS (ainsi, en Martinique, une circulaire académique a dû rappeler cette obligation aux chefs d'établissement).

Les actions de remédiation sont compliquées par certaines caractéristiques locales : la faiblesse du tissu associatif dans les quartiers « politique de la ville », l'éloignement géographique et culturel d'une partie des familles, l'étroitesse du marché de l'emploi qui minore les possibilités de formation en alternance ou d'accès à l'emploi, surtout la lenteur de la mise en place des structures. C'est le cas des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) : la part des décrocheurs pris en charge par ces structures était proche de 20% en

⁵⁹ Par exemple prolonger l'année scolaire de deux semaines en juillet (à l'exception des classes de 3^{ème}, de 1^{ère} et de terminale en raison des examens de fin de cycle que sont le DNB et le baccalauréat).

⁶⁰ La part des filles dans les décrocheurs repérés en tant que « bénéficiaires des entretiens de situation » est de 36 % au plan national en 2017-2018 et à la Guadeloupe. Elle se situe au-delà de 40 % dans les autres académies.

moyenne nationale en 2018 mais s'élevait seulement à 5 % à La Réunion alors qu'en Martinique l'éducation nationale doit agir seule, sans le soutien des collectivités territoriales.

D'une manière générale, les rectorats sont sensibilisés à ce problème ; ils font preuve cependant de peu d'initiatives. Lors des Assises de l'outre-mer, le ministère n'a pu mettre en avant qu'un seul dispositif innovant : le dispositif « d'accompagnateur médiateur » qui fait le lien avec la famille du décrocheur (La Réunion). Aussi le livre bleu de l'outre-mer, issu des Assises, recommande d'engager un plan de lutte contre le décrochage scolaire dans chaque territoire et, en particulier, d'intensifier les actions conduites dans le cadre de la politique de la ville (programmes de réussite éducative) et de faire monter en puissance les PSAD.

La loi pour une école de la confiance du 26 juillet 2019 étend la formation obligatoire jusqu'à la majorité, ce qui nécessitera une mobilisation accrue de tous les acteurs ultramarins.

2 - Une collaboration encore limitée avec les structures du service militaire adapté

Le SMA est une forme particulière du service militaire, dont l'organisation et le fonctionnement relèvent conjointement des ministères chargés des armées et de l'outre-mer⁶¹. Le SMA accueille des jeunes volontaires âgés de 18 à 26 ans qui peuvent être en situation de décrochage scolaire pour les plus jeunes et qui lui sont généralement adressés par Pôle emploi, les missions locales, les services de la politique de la ville, le rectorat. Le jeune accueilli reçoit une formation militaire et une formation générale, sanctionnées entre autres par un certificat de formation générale (CFG) attribué par l'inspecteur d'académie.

Dans les académies ultramarines, les unités du SMA disposent d'un site (Martinique, Guadeloupe) ou de deux (La Réunion). Elles accueillent en 2017 plus de 1 000 jeunes par département. Faute d'accord cadre entre l'éducation nationale et le commandement du SMA placé sous l'autorité du ministre des Outre-mer⁶², les relations s'organisent sur place : les recteurs d'académie concluent des conventions locales et mettent à disposition des enseignants. En pratique, le contenu du partenariat est variable, la Guadeloupe en offre la forme la plus élaborée (accord-cadre pluriannuel, engagements réciproques, groupe de pilotage), le rectorat étudiant par exemple la possibilité d'accueillir dans les lycées professionnels des volontaires à l'issue du SMA.

Une intensification des collaborations devrait être recherchée, impulsée par les ministères concernés.

3 - Une mise en œuvre à conforter du dispositif « devoirs faits »

À la rentrée 2017, le ministère a lancé le programme « devoirs faits » qui permet à tous les collégiens français volontaires de bénéficier d'un soutien pour effectuer leur travail scolaire. Il se présente sous forme d'un temps d'étude accompagnée, dans l'établissement de l'élève et en dehors

⁶¹ L'annexe 4 décrit précisément l'organisation et le fonctionnement du SMA en général et dans les cinq académies ultramarines.

⁶² Cf. Cour des comptes, Rapport public annuel 2019, *Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser*. La Documentation française, février 2019, disponible sur www.ccomptes.fr. Au terme d'un récent contrôle sur le SMA (2009-2016), la Cour a recommandé aux deux ministères concernés d'élaborer un accord-cadre. Cette démarche a été engagée début 2019 : un groupe de travail a été constitué et la convention nationale relative au service militaire volontaire signée en janvier 2019 constitue le point d'appui de ses travaux.

des heures de cours, chaque établissement en fixant les modalités de mise en œuvre (enseignants, CPE, assistants d'éducation, volontaires du service civique, associations). Les rectorats sont très attentifs à la mise en œuvre de ce programme et à sa généralisation à tous les collèges.

Tableau n° 23 : dispositif « devoirs faits » en 2018

<i>En %</i>	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
<i>Proportion de collégiens bénéficiaires</i>	28,1 %	29,9 %	36,9 %	35,0 %
<i>Durée hebdomadaire moyenne par élève (en heures)</i>	3,06	1,98	2,28	2,16
<i>Part des enseignants dans les intervenants</i>	49,8 %	34,0 %	46,7 %	41,2 %

Source : MENJ

Dans les académies ultramarines, la proportion des élèves est soit comparable (Guadeloupe) soit bien supérieure (Martinique, La Réunion) à la moyenne nationale, mais la durée de l'étude est toujours inférieure, ce qui s'explique par la contrainte des transports scolaires du soir.

Les résistances des familles qui craignent l'allongement de journées déjà chargées, ainsi que des collectivités locales qui ne veulent pas modifier les horaires du ramassage scolaire empêchent d'organiser des études après les cours. Face à ces contraintes, de nombreux établissements modifient les emplois du temps pour libérer des plages dans la journée et placent ces temps d'étude surveillée le matin (15 % des collèges à La Réunion) ou durant la pause déjeuner.

En outre la mobilisation des enseignants est inférieure à la moyenne nationale, ce qui conduit les chefs d'établissement, notamment en zone d'éducation prioritaire où ils sont plus nombreux, à s'appuyer sur des assistants d'éducation.

C - Des problèmes spécifiques à traiter

Bien que les besoins en matière de construction scolaire ne soient pas aussi déterminants que dans les académies de Guyane et Mayotte (cf. Chapitre IV), les questions immobilières ne sont pas absentes des préoccupations. Les choix d'implantation géographique, les décisions prises par les collectivités territoriales en matière de modernisation ou de restructuration des établissements, ne rejoignent pas toujours les priorités académiques⁶³.

Deux sujets devraient attirer l'attention plus qu'aujourd'hui des autorités rectORALES dans leurs contacts avec les collectivités territoriales.

⁶³ À titre d'exemple, la création en 2009 du lycée polyvalent du Nord en Guadeloupe (Saint Louis), dans lequel a été implantée une section professionnelle transports et logistiques, l'a éloignée des infrastructures portuaires et aéroportuaires, lieux de l'activité et de stages.

L'offre de places d'internat est insuffisante : la proportion de lycées publics dotés d'internat est inférieure à la moyenne nationale (de 32 à 46 % selon les académies contre 56 % au niveau national) et la vétusté des locaux comme leur inadaptation aux besoins de jeunes justifient souvent une réticence des élèves et de leurs familles. Il en découle cependant des temps de trajet très longs pour une proportion élevée d'élèves et une limitation de fait de l'offre de formation. Ainsi, pour pallier ces inconvénients, un lycée martiniquais qui propose des enseignements dans les champs des techniques numériques, du design et des arts appliqués, a obtenu la construction d'un internat de 80 places destiné à accueillir les jeunes venant de toute l'île.

Le niveau d'accès aux technologies de l'information et de la communication au sein du système scolaire de ces trois académies demeure faible.

Tableau n° 24 : nombre d'élèves par ordinateur dans les écoles et établissements publics en 2018

	FM + DROM	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
<i>Écoles élémentaires</i>	7,3	16,9	12,3	13,8
<i>Collèges</i>	3,2	5,6	3,1	4,5
<i>Lycée d'enseignement général et technologique (LEGT)</i>	2,3	4,4	2,2	4,5

Source : MENJ

Les établissements du secteur public scolaire sont presque toujours moins bien dotés en ordinateurs éducatifs avec des écarts (en nombre d'élèves par ordinateur) plus réduits dans le secondaire qu'en primaire.

*

**

Enfin, la Cour a constaté que depuis dix ans la quasi intégralité de la décroissance démographique de la population scolaire dans les Antilles s'est faite au détriment de l'enseignement public. L'ampleur de ces évolutions est très marquée dans le primaire tant il est plus facile de créer une école privée qu'un collège ou un lycée privés.

Les écoles publiques ont perdu le quart de leurs élèves en dix ans alors que le secteur privé en a gagné 7,5 % en Guadeloupe et 17,5 % en Martinique. Dans le second degré, le contraste est moins net en Martinique (2 % de plus dans le privé, 21 % de baisse dans le public) voire inexistant en Guadeloupe où l'enseignement privé perd des élèves dans des proportions proches du secteur public.

Tableau n° 25 : effectifs d'élèves (années scolaires 2009-2010 et 2018-2019)

<i>Nombre d'élèves</i>		FM + DROM*	Guadeloupe	Martinique
<i>Premier degré</i>				
Public	2009-2010	5 751 667	53 920	42 770
	2018-2019	5 755 682	40 617	32 035
	Évolution (%)	+ 0,07 %	-24,67 %	-25,10 %
Privé	2009-2010	895 424	6 082	3 354
	2018-2019	939 574	6 536	3 942
	Évolution (%)	+4,93 %	+7,46 %	+17,53%
<i>Second degré</i>				
Public	2009-2010	4 228 815	46 151	38 792
	2018-2019	4 201 017	41 177	30 578
	Évolution (%)	- 0,66 %	- 10,78 %	- 21,17 %
Privé	2009-2010	1 130 712	5 429	3 948
	2018-2019	1 198 223	4 818	4 028
	Évolution (%)	+ 6,00 %	- 11,25 %	+2,02 %

*France métropolitaine + DOM hors Mayotte

Source : éducation nationale

Ces évolutions traduisent des mouvements complexes : désaffection des familles envers un enseignement public décrié⁶⁴, progression d'un secteur privé qui était peu présent aux Antilles et y reste moins développé qu'au niveau national malgré les mouvements d'effectifs de ces dix dernières années, recherche de structures scolaires de proximité pour les plus jeunes, réduction de postes proportionnellement moins forte dans l'enseignement privé, relative augmentation du privé hors contrat⁶⁵, etc.

En tout état de cause, il n'est pas neutre que le secteur public supporte la quasi-totalité des réductions d'effectifs d'élèves. Pourtant, ce sujet est absent des analyses des dialogues de gestion et de performance.

Il serait opportun que le ministère de l'éducation nationale conduise une étude approfondie sur les causes de cette évolution et en tire des enseignements.

⁶⁴ Les parents d'élèves scolarisés dans le privé sous contrat rencontrés par la Cour mettent en avant trois raisons principales pour leur choix : un nombre de jours et d'heures d'enseignement perdus très inférieur au public (moins de grèves, meilleure gestion des remplacements, moins de fermetures temporaires d'établissement pour des raisons diverses), un encadrement plus présent des enseignants par la direction de l'établissement et un suivi plus développé et personnalisé des élèves.

⁶⁵ Les augmentations d'effectifs scolarisés dans le privé en primaire sont dues presque exclusivement à des écoles hors contrat qui ne sont pas limitées par les créations de postes autorisées par le rectorat et qui, malgré leurs coûts, ont vu leurs effectifs augmenter sensiblement alors que les effectifs du privé sous contrat restaient globalement stables.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans les académies ultramarines les plus anciennes, la conduite du système scolaire manque de rigueur et n'est pas assez vigoureuse. L'élaboration de véritables stratégies académiques axées sur la reconquête des pertes d'efficacité n'apparaît pas dans un contexte difficile marqué par une mobilisation des enseignants trop contrastée.

Ces carences transparaissent dans certains domaines comme la formation continue et le remplacement, qui souffrent d'un manque d'énergie de la part des équipes académiques pour mobiliser des enseignants peu proactifs et qui s'appuient sur des structures et des méthodes de gestion quelquefois dépassées.

Alors que le temps d'étude des élèves est réduit et qu'ils sont plus perméables au décrochage, peu d'actions innovantes sont conduites localement et lorsqu'elles existent, comme le service militaire adapté, elles ne mobilisent que des moyens limités. Le succès du dispositif « devoirs faits », d'initiative ministérielle, montre pourtant qu'il existe un besoin et que le soutien aux élèves peut se déployer.

Des sujets de fond, comme la rapide montée de l'enseignement privé aux Antilles, ne sont pas portés par les équipes locales à l'attention d'une administration centrale trop peu curieuse des réalités ultramarines.

En conséquence, la Cour formule plusieurs recommandations :

- 4. accroître l'effort de formation continue en construisant des plans de formation des enseignants adaptés aux besoins et qui tiennent compte des contraintes locales notamment d'éloignement et de transport ;*
 - 5. conduire une politique plus active du remplacement, en généralisant l'usage de l'application nationale destinée à la gestion des remplacements ARIA dans le premier degré, en encourageant le recours par les établissements du second degré à des formes de remplacement autres que le face-à-face pédagogique ;*
 - 6. mesurer le nombre de jours d'enseignement effectivement perdus en cours d'année dans les DOM et le comparer à la moyenne métropolitaine ;*
 - 7. pour la Guadeloupe et la Martinique, mener une étude approfondie comparative sur les causes des évolutions divergentes de l'enseignement public et de l'enseignement privé en termes d'effectifs scolarisés.*
-

Chapitre IV

Des défis majeurs à relever en Guyane et à Mayotte

Ces deux académies présentent de nombreux points communs : les structures scolaires qui sont récentes doivent faire face à une exceptionnelle croissance démographique, la massification accélérée de l'enseignement demanderait des enseignants nombreux, expérimentés et sensibilisés à la complexité locale alors que ces académies sont peu attractives et emploient nombre d'enseignants contractuels peu formés auxquels sont confiés des élèves non francophones. Ces paradoxes font de Mayotte et de la Guyane des académies ultramarines très particulières par l'ampleur des défis pour l'éducation nationale : défi du nombre d'enfants à scolariser (I) et des effectifs d'enseignants à recruter (II), défis linguistiques et culturels à surmonter (III).

Face à cette combinaison de difficultés, au moment de la départementalisation de Mayotte et dans les deux académies à la fin des années 2010, des plans interministériels comportant une dimension scolaire ont apporté des moyens nouveaux.

Le plan Mayotte 2025 (2015)

Dans le prolongement de la départementalisation de l'île, l'État a signé le 13 juin 2015, avec le département de Mayotte un plan de développement sous une forme contractuelle : « Mayotte 2025 ». Ce document de politique transversale se déclinait en six objectifs pour rejoindre le droit commun dans des domaines tels que le cadre institutionnel, l'éducation, l'emploi, la santé, le logement et la gestion des ressources naturelles. L'objectif 2 du contrat consistait en « *une éducation de qualité, des formations et une politique d'insertion au service de la jeunesse afin d'assurer les conditions de réussite éducative de tous les jeunes de Mayotte* ».

Le plan d'urgence pour la Guyane (2017)

Un conflit social de 5 semaines s'achève par l'élaboration d'un plan d'urgence pour la Guyane comportant 25 mesures stratégiques et des engagements concrets qui répondent, selon les annonces officielles, à 75% des demandes exprimées par le collectif. Le plan comporte un important volet éducation dont les principales mesures sont : une dotation de l'État pour la construction des collèges et des lycées (50 millions d'euros par an pendant 5 ans), une augmentation de la dotation aux communes (plus 5 millions d'euros par an) pour les écoles, un doublement du nombre d'intervenants en langue maternelle.

Le plan d'action pour l'avenir de Mayotte (2018)

D'importants mouvements sociaux ont paralysé l'île au début de l'année 2018. Un nouveau plan de développement de Mayotte comportant 53 engagements regroupant 125 actions est lancé en mai. Le volet éducation prévoit la création du rectorat (20 postes créés), un effort financier de 500 M€ pour doter l'île d'établissements scolaires et de cantines et un renforcement des moyens en personnel des 1^{er} et 2nd degrés (respectivement 60 et 90 ETP), en personnels de direction (directeurs adjoints dans les grands EPLE) et en assistants d'éducation.

I - Le défi du nombre

A - Une explosion démographique et scolaire

La Guyane et Mayotte sont les deux départements les plus jeunes de France : la moitié de la population a moins de 18 ans (22 % en métropole) et les effectifs scolaires représentent 40% de la population à Mayotte et 30 % en Guyane contre 18 % en moyenne nationale. Dans ces deux académies, un flux continu d'immigrés clandestins accroît les besoins et fragilise les prévisions. La part de cette population est estimée entre 40 % et 50 % à Mayotte et à un tiers en Guyane. En Guyane, les immigrants viennent des pays frontaliers (Brésil et Surinam) et de la zone Caraïbes (Haïti notamment)⁶⁶. À Mayotte, il s'agit principalement d'enfants comoriens dont les familles inscrivent leurs enfants à l'école tout au long de l'année.

La difficulté de programmation des moyens de rentrée est particulièrement marquée à Mayotte⁶⁷ mais, depuis peu, le décalage entre les prévisions et les réalités a changé de sens : lors de la rentrée 2018, pour la première fois, le nombre de nouveaux élèves accueillis (de l'ordre de 900) était inférieur aux prévisions (de l'ordre de 2000). Cette inflexion peut avoir plusieurs causes : refus d'inscription des nouveaux élèves de la part de certains maires, effet d'une politique de retour au pays renforcée, ralentissement des flux d'arrivants suite aux mouvements de rejet de la population⁶⁸.

L'académie de Guyane, quant à elle, connaît des difficultés d'une autre nature pour calibrer les moyens de rentrée : d'une part, les informations données aux services de l'EN par les communes sont peu fiables ; d'autre part, une partie des élèves (un millier selon le rectorat en 2018) n'arrive en classe qu'après les congés de Toussaint.

⁶⁶ En 2015, une personne sur huit vivant en Guyane est de nationalité surinamaïse ; les communautés haïtienne et brésilienne représentent chacune environ 9 % de la population.

⁶⁷ L'écart entre prévisions et réalités est très faible au plan national (0,04 % en 2017-2018). Il est néanmoins proche de 1 % en Guyane et supérieur à 5 % à Mayotte.

⁶⁸ En 2016, des opérations de « décasage » menées par des collectifs d'habitants mahorais ont conduit à l'expulsion des étrangers et à la destruction de leurs habitations.

B - La non scolarisation, un phénomène en très lente régression

Pour la Guyane, en fonction des indicateurs retenus, l'estimation du taux de non scolarisation des 6-16 ans varie de 3 % à 10 %. Pour Mayotte, les estimations sont encore plus floues : sur la base du recensement de 2012, l'INSEE estimait qu'un habitant de 15 ans ou plus sur trois n'a jamais été scolarisé, contre moins de 2 % en France métropolitaine. Même sans chiffres précis, on peut affirmer que le phénomène de non-scolarisation a reculé, notamment en Guyane où il aurait été divisé par deux entre 1999 et 2009. Pour autant la situation actuelle reste très dégradée par rapport à la norme nationale⁶⁹. Certaines estimations⁷⁰ chiffrent à 5 000 à Mayotte et 10 000 en Guyane le nombre d'enfants privés d'école.

En Guyane, un observatoire de la non scolarisation a été créé en 2005 sous l'impulsion du collectif pour la scolarisation de tous les enfants en Guyane et du recteur de l'époque. Cette structure a fonctionné quelques années avant de devenir une coquille vide. Dans son avis du 6 juillet 2017, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNDH) préconise de la faire revivre et d'en créer une équivalente à Mayotte, proposition soutenue en 2018 par le correspondant académique. Ce phénomène a été dénoncé à plusieurs reprises par le Défenseur des droits⁷¹ et en 2017 par la commission nationale consultative des droits de l'homme (« avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer, regard particulier sur la Guyane et Mayotte »).

La non scolarisation touche en priorité certaines catégories : les enfants étrangers ou considérés comme tels⁷², les enfants en situation de handicap, les enfants de moins de 6 ans.

Le taux de scolarisation des 3-5 ans en Guyane s'élevait en 2016 à 85 % en Guyane et à 79 % à Mayotte⁷³, alors qu'il frôle les 100% en métropole. Il décroît à Mayotte depuis 2 ans en raison du manque de salles de classe, aggravé par le dédoublement des CP. Dans ces deux académies, les enfants plus petits n'ont pratiquement pas accès à l'école alors que la scolarisation précoce est fortement encouragée dans les réseaux d'éducation prioritaire et que dans l'ensemble des académies ultramarines le taux de scolarisation des enfants de deux ans a

⁶⁹ En Guyane, l'observatoire de la non scolarisation chiffrait en 2010 à 8 % des 6-16 ans et à 15 % des 3-5 ans les élèves non-scolarisés, alors que le MENJ indiquait dans le document « dialogue de gestion 2012 » que ce taux était en 2011 de 5 % pour les enfants 6-16 ans et de 35 % pour ceux de 3 ans. Sur la base du recensement de 2012, l'INSEE évaluait le taux de non scolarisation des élèves âgés de 6 ans à 4,3 % en Guyane, contre 1,8 % en métropole, et celui des adolescents de 16 ans à 10 % en Guyane contre 3,6 % en moyenne nationale.

⁷⁰ Collectifs de lanceurs d'alertes et de personnalités issues de la société civile demandant la mise en place d'un observatoire de la non-scolarisation au président de la République à l'occasion de la rentrée scolaire de 2018 (septembre 2018).

⁷¹ Intervention en 2008 portant sur « des mesures d'exclusion de l'accès à l'éducation des mineurs ou des jeunes majeurs étrangers à Mayotte » ; intervention en 2013 suivie de recommandations ; mission exploratoire en 2014 suivie d'une visite en 2016 en Guyane et décision n°2017-078 du 14 février 2017 sur l'accès aux droits et l'effectivité d'exercice des droits en Guyane.

⁷² Selon la CNDH, les minorités amérindienne et bushinengé établies le long des fleuves, qui utilisent une autre langue que le français et gardent des pratiques culturelles originales, sont souvent assimilées à des étrangers.

⁷³ Chiffres communiqués par la DEPP du MENJ.

dépassé celui de métropole en 2015⁷⁴. Quant au taux de scolarisation des moins de 3 ans, il régresse, passant de 4,1 % à 2,2 % à Mayotte et de 2,3 % à 1,8 % en Guyane.

En Guyane, un des axes du projet académique 2018-2021 vise à « *organiser et réussir la scolarisation de tous les enfants vivant sur le territoire guyanais* » et particulièrement celle des enfants de 3 à 6 ans qui reste faible. Une expérimentation est conduite depuis quelques années dans 4 sites pour atteindre les enfants qui ne se rendent pas au village le plus proche. Deux sont situés sur les rives du Maroni. Ces « classes maternelles de proximité », administrativement rattachées à l'école du village le plus proche, sont installées dans des carbets (sorte de hangar comportant une pièce fermée pour ranger les tables, chaises et matériel pédagogique) mis à disposition par la mairie et sont animées par un enseignant originaire de ces lieux et locuteur de la langue des enfants, assisté d'une agente territoriale spécialisée des écoles maternelles (ATSEM) mise à disposition par la commune de rattachement. Ces projets sont confrontés à la résistance d'une partie de la population et de certains collectivités locales qui craignent une dérive communautariste⁷⁵. Aucune expérience comparable de ce type n'est conduite à Mayotte.

En tout état de cause, la scolarité rendue obligatoire à partir de 3 ans par la loi du 26 juillet 2019 dite « école de la confiance » ne pourra se généraliser que de manière très progressive dans ces académies. Le ministère doit assouplir le calendrier et encourager les expériences innovantes du type des « maternelles de proximité ».

C - Des écoles et des établissements scolaires en nombre insuffisant, de grande taille et saturés

1 - Dans le premier degré

Le rythme de création d'infrastructures a été plus soutenu en Guyane (2 à 4 nouvelles écoles par an entre 2007 et 2014) qu'à Mayotte (5 écoles entre 2003 et 2011).

À Mayotte, diverses raisons ont ralenti le mouvement de construction : d'une part, les projets de construction ou d'extension d'écoles se heurtent à la pénurie de terrains libres (notamment sur le littoral) et aux incertitudes en matière de propriété foncière⁷⁶ ; d'autre part, les acteurs locaux chargés des constructions scolaires du premier degré ont été défailants.⁷⁷

⁷⁴ Sur longue période, le taux métropolitain est orienté à la baisse (35 % au début des années 2000, 12 % en 2019) alors que celui des DOM est en moyenne en hausse depuis 2012.

⁷⁵ Cette attitude n'est pas nouvelle : en 2011, le Défenseur des Droits signalait déjà le refus de la commune de Mara d'ouvrir une école qualifiée par ses détracteurs d'« ethnique ». Elle aurait accueilli une centaine d'enfants âgés de 3 à 11 ans qui faisaient 70 km en bus pour se rendre à l'école de Mara.

⁷⁶ En 2015, en dehors de Paris et des départements franciliens (6 748 en Seine St Denis, 9 100 dans les Hauts de Seine, 5 601 dans Val de Marne, 975 dans le Val d'Oise, 707 en Essonne), la densité (habitants/km²) s'étagait de 14 (Lozère) à 454 dans le département du Nord. Elle était estimée à 3 en Guyane et à 566 à Mayotte.

⁷⁷ Jusqu'à sa dissolution en 2014, le syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM), institué par un arrêté préfectoral du 15 octobre 1979, était compétent par délégation des communes. Il recevait des subventions de l'État, des communes et du département. Des carences dans la mise en œuvre, des pratiques contestables ont engendré d'importants retards et la baisse du nombre de classes livrées alors que les crédits augmentaient : le SMIAM a été dissous en octobre 2014.

Pour compenser le manque de locaux, le vice rectorat a opté en 2008 pour la rotation des écoles : les locaux sont utilisés deux fois dans une même journée pour deux classes différentes avec deux enseignants distincts.

Bien que critiqué, le système s'est imposé sans difficulté car une importante partie des acteurs s'en accommode pour des raisons diverses (enseignants disponibles à mi-temps, collectivités territoriales moins sollicitées, familles favorables à un enseignement coranique complémentaire, etc.). Il s'est étendu progressivement s'appliquant à plus de 40 % des classes en 2018 pour 62 % des enfants en maternelle et 49 % des élèves en primaire.

L'école de Dzoumogné, en rotation et en surcharge

La commune de Bandraboua, à la croissance très rapide, est située non loin du port de commerce de Longoni, sur la côte où échouent les bateaux des passeurs qui amènent les comoriens à Mayotte. Une importante communauté d'immigrés s'y est fixée et le village ancien est désormais entouré de quartiers complets de « bangas » qui ont pris possession des zones en friche.

L'école est classée REP + : elle comporte une école maternelle qui accueille 318 enfants, dans des classes chargées (5 classes à l'effectif compris entre 22 et 25 élèves, 7 classes à l'effectif compris entre 26 et 30 enfants) et deux écoles primaires qui scolarisent près de mille élèves. La rotation affecte presque toutes les classes des deux écoles.

À Dzoumogné 1, 461 élèves sont répartis entre 22 classes : les 8 CP ont entre 12 et 14 élèves, les 5 CE1 entre 22 et 26 mais les autres niveaux ont des effectifs compris entre 26 et 29 élèves.

À Dzoumogné 2, 431 élèves sont répartis entre 19 classes et une unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS). Dans cette dernière et dans les 6 classes de CP, seules classes épargnées par la rotation, les effectifs sont faibles (de 10 à 13). Dans les autres niveaux, la rotation est de règle et les effectifs varient entre 24 et 29 élèves par classe.

À la faveur du plan d'urgence qui apporte des financements, un projet d'extension comportant 5 salles de classes et un réfectoire de 80 places est prévu. De l'aveu des intéressés, il sera dépassé rapidement.

En Guyane, où les questions de nature immobilière et institutionnelle sont moins aiguës, il est néanmoins nécessaire de recourir aux bâtiments modulaires pour agrandir les locaux scolaires, voire pour créer une école nouvelle.

Le groupe scolaire Elise Giffard à St Laurent du Maroni

Dans cette zone à forte croissance démographique, le seuil de 10 000 élèves en primaire sera bientôt atteint. La ville de St Laurent du Maroni compte 30 écoles et devrait en ouvrir une tous les 8 mois pour scolariser tous les enfants.

En bordure nord de la ville, un quartier d'habitat spontané s'est créé et une école élémentaire puis une école maternelle entièrement en modulaires ont été ouvertes. Les modulaires sont répartis en cercle autour d'une cour qui, initialement en latérite, a été recouverte au bout d'une année. Le directeur, qui exerçait précédemment dans une école vétuste du centre, apprécie leur caractère spacieux et la climatisation mais s'inquiète de la fragilité des clôtures, compte tenu de la proximité d'un quartier jugé dangereux

En 2018-2019, le groupe scolaire accueille 432 élèves, 74 en maternelle, 346 en élémentaire et 12 en ULIS. Bien que l'école soit classée REP+, l'effectif moyen est de 25,7 en maternelle et de 18,4 en élémentaire hors ULIS. La distribution des classes en 2018-2019 (8 CP, 2 CE1, 2 CE2, 4 CM1 et 3 CM2), liée aux inscriptions en mairie, paraît surprenante. Elle n'est pas un cas isolé : une autre école a ouvert 23 CE2, 1 CM1 et 8 CM2.

Les 24 enseignants sont jeunes (la moitié a moins de 35 ans) et ne restent pas longtemps : l'ancienneté moyenne dans le poste est de 1,6 années. Deux titulaires ne se sont jamais présentés et sont remplacés à l'année par des contractuels.

Une des conséquences de l'accumulation de ces difficultés est la propension à augmenter la capacité des sites scolaires existants : les petites écoles sont rares dans ces deux académies alors que la proportion d'écoles comportant plus de 10 classes est supérieure aux deux tiers en Guyane et à la moitié à Mayotte (91 sur 183). Autre conséquence du manque de locaux, le nombre d'élèves par classe⁷⁸ n'est pas éloigné (Guyane) ou reste supérieur (Mayotte) à la moyenne nationale bien que ces académies soient classées entièrement en éducation prioritaire.

2 - Les établissements de second degré

Malgré un rythme soutenu de construction de bâtiments – un collège chaque année et un lycée tous les deux ans – le parc mahorais d'établissements scolaires ne suit pas la croissance des effectifs scolaires.

Non seulement l'effectif moyen des collèges est de 1 400 élèves et celui des lycées de 1 500 élèves (pour une moyenne nationale des établissements publics de second degré de 600 élèves) mais beaucoup de ces établissements sont en sureffectif⁷⁹ et les classes sont chargées⁸⁰.

Pour organiser les cours et respecter les horaires d'enseignement, les chefs d'établissement exploitent toutes les possibilités : implantation de structures modulaires dans les cours de récréation, extension des horaires de cours (samedi matin et mercredi après-midi), resserrement des emplois du temps des élèves (en libérant systématiquement une journée par semaine). Cette situation dégrade les conditions de travail des élèves, des enseignants, des personnels administratifs et accélère l'usure des équipements. Depuis 2018 et le plan pour l'avenir de Mayotte, les équipes de direction sont renforcées dans les établissements de plus de 1 400 élèves. Malgré cet apport, la rotation des personnels de direction⁸¹ est rapide : en 2018, 51% étaient en place depuis moins de deux ans et 10% depuis plus de quatre ans. Les candidats sont peu nombreux : en 2018, le cinquième des proviseurs et principaux, soit 6 personnes, faisaient fonction. La situation est décrite par les intéressés comme « explosive ».

En Guyane, bien que le rythme d'ouverture (une tous les deux ans) ait été inférieur aux prévisions, la pression générale est moins forte et la difficulté se concentre dans les bassins de St Laurent et de Cayenne qui ont des taux d'occupation particulièrement élevés (respectivement 121% et 115%).

Les solutions offertes par les internats pour résoudre les questions liées à l'éloignement ou à l'intégration scolaire sont rares.

L'unique internat de Mayotte a été ouvert en 2017 en tant qu'internat d'excellence réservé aux filles. Très bien équipé et conçu pour accueillir 110 élèves, il n'en hébergeait que 55 à la première rentrée et 70 à la deuxième, en raison des choix académiques restrictifs (favoriser

⁷⁸ 2017 : 22,5 élèves par classe en Guyane et 25,8 à Mayotte pour 23,6 en moyenne nationale.

⁷⁹ Exemple : le collège de M'gombani à Mamoudzou, à la capacité théorique de 900 élèves, comptait 1700 élèves en 2017-2018.

⁸⁰ 2017 : 25,34 élèves par classe au collège, 26,04 au LEGT ; moyenne nationale : 23,12 et 24,32

⁸¹ Principaux de collège, proviseurs de LEGT et LP, et leurs adjoints.

l'excellence sportive des filles) et des réticences culturelles et économiques des familles (le coût de l'internat absorbe la totalité de la bourse qui ne peut grossir les ressources familiales). Une partie de l'internat, ainsi que sa cuisine, restent inutilisées. Un deuxième internat devrait ouvrir en 2020 et deux autres ultérieurement.

En Guyane, où les établissements de second cycle se concentrent sur les franges littorales, les jeunes originaires de l'intérieur (14 % des effectifs globaux du second degré) sont à plusieurs heures de transport (par pirogue et véhicule) pour les atteindre, ce qui est un des facteurs majeurs d'abandon de la scolarité. L'académie compte 7 internats (auquel s'ajoute un foyer géré par une communauté religieuse pour les collégiens du fleuve Oyapock) totalisant moins de 600 places au total. Paradoxalement leur taux d'occupation est peu élevé dans les lycées (69 % en 2018-2019 contre 80 % en métropole), pour cause de difficultés socio-économiques (coût de l'internat), culturelles (déracinement des jeunes) et techniques (vétusté des internats de Maripasoula et de St Georges, notamment) et parce que les internats sont fermés le week-end. Pour loger les lycéens à Cayenne, d'autres solutions sont mises en œuvre : chambres de résidence universitaires, hébergement chez l'habitant. La collectivité territoriale de Guyane verse une subvention de 400 € par mois et par enfant aux familles et parvient ainsi à mobiliser quelques centaines de places supplémentaires (2018-2019 : 358 élèves dans 142 familles d'accueil) dans des conditions parfois critiquables⁸².

3 - Un manque de cantines alarmant

Le rapport 2015-2016 de la commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer (CNEPEOM) dresse un état des lieux alarmant : « *A Mayotte dans la quasi-totalité des écoles du primaire et dans 24 établissements du second degré sur 30, une simple collation est servie entre 10 et 12 heures. En Guyane, un élève sur six bénéficie du service de restauration scolaire.* » Le défenseur des droits précise par ailleurs que « *beaucoup d'élèves ne demandent pas à bénéficier de la PARS [prestation d'aide à la restauration scolaire] car c'est afficher sa pauvreté, d'autres ramènent chez eux la collation pour la partager.* »⁸³

Faute d'infrastructures de restauration, la plupart des élèves mahorais n'ont pas de véritable repas. Dans le premier degré, une collation est servie et facturée 20 centimes aux familles, qui s'ajoutent à la prestation accueil et restauration scolaire (PARS) de 1,53 € versée par la caisse d'allocations familiales ; dans le second degré, 7 établissements seulement du second degré proposent un repas (coût de 1,70 à 2,50 €) qui n'est pas cuisiné sur place mais acheté à un prestataire avec qui la collectivité départementale a passé un marché. Les 25 autres établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ne proposent que la collation.

La situation n'est pas meilleure en Guyane où la restauration scolaire n'est assurée que dans certains établissements : en 2014 un élève sur 5 et 14 % des collégiens en bénéficiaient.

⁸² Rapport de Mme Mathieu, chargée de mission outre-mer auprès du Défenseur des Droits – décembre 2016 : « *l'accueil par les familles hébergeantes a démontré ses limites en termes de qualité, différence linguistique, nombre trop élevé d'enfants, mauvais accueil. Des abus sexuels au sein de ces familles ne seraient pas dénoncés.* »

⁸³ Rapport du Défenseur des Droits « Mayotte : situation sur les droits et la protection des enfants » - janvier 2016.

D - L'indispensable intervention de l'État pour les bâtiments scolaires

1 - Une implication financière de l'État ancienne (cf. annexe 5)

En Guyane, à l'expiration de la convention de partenariat financier relative à la construction, l'extension et la rénovation des établissements scolaires des premier et second degrés pour la période 2007-2013, un nouveau programme (193,74 M€) a pris le relais pour la période 2014-2020.

À Mayotte, l'État a mis en place en 2003 une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de 5 M€ par an allouée aux communes pour les écoles, majorée à partir de 2011 (10,2 M€ puis 10,7 M€ en 2012). Pour le second degré, l'effort budgétaire de l'État s'est accru, passant de 20 M€ en 2010 à 45 M€ en 2014.

2 - Des plans d'urgence comportant un important volet financier

En Guyane, les engagements des collectivités territoriales pour la période 2014-2020 ont été revus à la baisse lors de la création de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) en 2016. La signature du plan d'urgence en avril 2017 a apporté une enveloppe de 400 M€ de l'État (150 M€ pour le premier degré et 250 M€ pour le second degré dont 25 M€ pour les internats). Les projets portent sur la construction de 10 collèges, 5 lycées incluant des internats ouverts le week-end et 500 classes de premier degré, sur une période de 5 à 10 ans.

Le plan pour l'avenir de Mayotte alloue une enveloppe de 500 M€. Au cours des 10 prochaines années, le programme vise à construire pour le premier degré 80 classes par an au titre de la progression des effectifs et 20 autres au titre de la scolarisation des 3-5 ans ainsi que 346 classes sur la période pour supprimer les rotations ; à réhabiliter et mettre aux normes 1000 classes existantes ; pour le second degré, à construire 11 collèges et 5 lycées, à réhabiliter 6 établissements et en rénover 10 autres ; à construire 20 cuisines centrales mutualisées ainsi que 150 réfectoires dans le premier degré et 17 dans le second degré.

La loi du 26 juillet 2019 « pour une école de la confiance » a introduit, à titre expérimental, une nouvelle souplesse dans les marchés publics de réalisation-conception relatifs à la réalisation d'écoles maternelles et élémentaires publiques dans ces deux académies. Cette initiative devrait permettre aux collectivités locales, qui la réclamaient, de construire plus vite et à moindre coût les écoles du premier degré.

3 - Des contraintes et des préoccupations renforcées pour les autorités académiques

Au-delà des montants financiers, ces engagements nécessiteront une mobilisation de l'État et singulièrement des autorités académiques qui empruntera diverses formes :

- un dialogue renouvelé avec les autorités locales pour que les nouveaux EPLE répondent à la fois aux exigences de rationalisation, aux besoins de la population et aux attentes de l'éducation nationale : très grands établissements voulus par les uns ou structures moins importantes souhaitées par les autres ;

- une contribution au suivi des projets immobiliers. Dans les deux rectorats, un petit service de la construction scolaire suit déjà les questions immobilières et celui de Mayotte est appelé à se transformer à la faveur de la transformation en rectorat. L'appui technique des autres services de l'État, notamment des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), est limité, car ils ne disposent que de moyens modestes, adaptés à la taille des deux départements. La création d'une structure interministérielle locale, envisagée par le groupe de travail des Assises de l'outre-mer, aurait pu répondre à cette difficulté et aux autres problèmes endémiques tels que l'insuffisante capacité des services techniques des collectivités de petite taille, la faiblesse du secteur local de la construction, les incertitudes sur la soutenabilité financière de grands projets. Cette solution n'a pas été retenue en Guyane et le service de la construction scolaire a été transféré à la préfecture. À Mayotte, le ministre a diligenté une mission d'étude sur les constructions scolaires, initiative prudente que la Cour ne peut qu'approuver ;
- la recherche de solutions transitoires, car les calendriers de réalisation sont susceptibles d'être allongés à l'instar de celui de Guyane⁸⁴, où la transformation de lycées professionnels en lycées polyvalents (2 à la rentrée 2018, 1 programmé à la rentrée 2019) et l'extension des plages horaires de cours permettront d'accueillir de nouveaux élèves dans des établissements déjà saturés.

II - Le défi du manque d'enseignants

Depuis plusieurs années, l'attractivité de ces deux académies s'est dégradée, aggravant la gestion du mouvement des enseignants en volume et en stabilité.

A - Des réponses à approfondir pour contrer la volatilité des équipes enseignantes

1 - Des effectifs très instables

Malgré les dispositifs indemnitaires mis en place, la rotation du personnel enseignant est forte, à l'exception du premier degré à Mayotte en raison de la présence d'enseignants originaires de l'île. En revanche, la situation dans le second degré, où la part des enseignants originaires de l'île est faible, est particulièrement critique : l'ancienneté est deux à cinq fois plus faible que dans les autres académies.

Tous degrés confondus, alors que la proportion d'enseignants ayant 5 ans d'ancienneté ou moins dans une académie est de 18% en moyenne en France, elle est de 46 % en Guyane et de 74 % à Mayotte. Quand, en moyenne nationale, un quart du corps enseignant d'un établissement a 3 ans ou moins d'ancienneté dans l'établissement, cette proportion est supérieure à la moitié en Guyane et aux trois quarts à Mayotte (27 % contre 52 % et 73 %). En pratique cela signifie qu'une fraction importante du corps enseignant change chaque année.

⁸⁴ Dès la fin 2017, il est apparu que les échéances d'ouverture des trois premiers lycées (2019 à Maripasoula, 2020 à Grand Santi et 2021 à Macouria) ne seraient pas respectées.

Des situations extrêmes ont été relevées au cours de l'enquête de la Cour comme ce collège où l'ancienneté moyenne était inférieure à 2 ans. Un rythme de renouvellement trop rapide nuit à l'enseignement, particulièrement dans les zones difficiles (REP+) où l'instabilité des équipes affaiblit le fonctionnement en réseau et entrave la poursuite des projets pédagogiques.

2 - Des aménagements récents pour faciliter les recrutements locaux

Dans le premier degré, les aménagements ne concernent que Mayotte. Depuis la suppression des concours d'instituteurs de l'État recrutés à Mayotte (IERM), le ministère a admis des aménagements à la fois sur le niveau de diplôme exigé (le niveau de recrutement est la licence pour le concours externe et bac+2 pour le second concours interne) et sur les modalités du stage statutaire. Ces dispositions qui ne devaient s'appliquer qu'aux premières sessions (2017 à 2019) seront prolongées jusqu'en 2023 (cf. annexe 6).

Pour autant, à Mayotte comme en Guyane, les lauréats des concours ne suffisent pas à pourvoir les postes.

À Mayotte, le calibrage des concours est longtemps resté insuffisant car le ministère n'a commencé à rehausser le nombre de postes offerts au concours qu'en 2017. En Guyane, la déperdition postérieure au concours est importante car non seulement une partie des lauréats n'obtient pas le master (30 à 35 stagiaires soit entre 15 % et 22 % d'une promotion selon les années), mais encore des titularisations sont repoussées (une quinzaine de cas pour 2018-2019) pour diverses raisons (prolongations dues aux congés maladie ou maternité, stagiaires en difficulté dans les classes). Pour compenser, une solution innovante est mise en œuvre depuis quelques années : des parcours en alternance sous forme de contrats de travail en apprentissage sont offerts aux étudiants inscrits en M1 et, depuis la rentrée 2017, en L3.

Ce dispositif d'alternance, unique en France par son ampleur, comme les adaptations du concours de recrutement de professeur des écoles à Mayotte sont des solutions qui permettent de trouver rapidement des titulaires de premier degré. La Cour ne peut qu'encourager le ministère dans cette voie.

Pour le second degré, le ministère a récemment décidé de recourir au concours dérogatoire.

La mesure 26 du plan pour l'avenir de Mayotte prévoit l'instauration d'un CAPES académique dérogatoire pour les disciplines pour lesquelles existe une filière d'enseignement au niveau licence sur le territoire. Ces concours, dont les caractéristiques sont présentées en annexe 6, seront ouverts pour les sessions 2021 à 2023. Pour la Guyane, le ministère réfléchit à la création d'un concours spécifique de professeurs certifiés qui maintiendrait les conditions de recrutement de droit commun tout en assurant une affectation dans l'académie, mais serait exclusif du concours national. Ce concours offrirait un débouché aux contractuels exerçant sur le territoire. Ces initiatives sont intéressantes et leur effet devra être expertisé pour les pérenniser.

De façon générale, il semble inévitable et souhaitable d'approfondir les aménagements dans des recrutements locaux tant ils sont les garants de la stabilité des équipes enseignantes dans le premier degré ainsi qu'au sein des collèges. À défaut de pourvoir tous les postes, ils garantissent au moins un socle pérenne au système scolaire de ces deux académies.

3 - Des mesures encore insuffisantes pour accroître l'attractivité

Les avantages financiers ne suffisent pas à contrer le manque d'attractivité, même à Mayotte où ils sont importants (cf. *supra*, chapitre II). Pour cette raison, le ministère et les autorités locales tentent de jouer sur d'autres ressorts : faciliter le retour à l'académie d'origine après une période raisonnable et compenser les difficultés des conditions de vie.

Le ministère facilite le retour des enseignants en poste à Mayotte en opérant le mouvement des affectations hors calibrage national, ce qui permet aux intéressés de revenir dans l'académie (ou le département pour le premier degré) d'origine. Une bonification de points, sur le modèle existant dans l'éducation prioritaire, a été introduite. Au mouvement 2018, une bonification de 100 points a été attribuée pour la première fois aux enseignants ayant une durée de service de 5 ans à Mayotte. Cette bonification devrait être progressivement revalorisée de sorte qu'au bout de 5 ans d'exercice (soit en 2024 pour la première génération qui sera restée 5 ans) un enseignant reçoive 800 points dans le premier degré et 1000 points dans le second degré.

Ce dispositif est étendu à la Guyane mais de manière plus et trop limitée (pour le second degré seulement et pour une bonification de 100 points).

Le manque d'intérêt des enseignants pour les académies de Mayotte et de Guyane s'explique largement par la dureté des conditions de vie, particulièrement marquée en Guyane, où le logement pose problème et où l'isolement est parfois très pénible.

L'information sur les conditions de vie délivrée aux candidats au départ est insuffisante. Elle se limite sur le plan national à une brève description dans les documents officiels destinés aux enseignants tentés par une affectation outre-mer⁸⁵. Il n'existe pas pour les enseignants d'équivalent à la session de préparation offerte par le ministère aux cadres non enseignants. Sur place, les autorités académiques sont peu actives, laissant agir l'entraide professionnelle. En Guyane, cependant, une initiative récente vise les professeurs des écoles stagiaires pour encourager les demandes d'affectation dans l'intérieur du territoire : des « stages fleuve » sont organisés depuis 2018 par l'ESPÉ et le rectorat, et un accompagnement personnalisé des nouveaux nommés a été confié à une ancienne enseignante familière de ces régions. Le rectorat de Guyane a également pris quelques mesures pour les enseignants de l'intérieur : décharges de direction dérogatoires, partenariat avec l'ARS pour conduire des missions de santé (une action en 2018 et une en 2019 dans deux communes isolées sur le fleuve Maroni).

⁸⁵ Il est notamment indiqué que « un bon équilibre psychologique et une bonne santé sont les conditions indispensables aux enseignants qui envisagent d'exercer à Mayotte. Le climat de type tropical humide, est éprouvant et incompatible avec certaines pathologies. Un seul service d'urgence fonctionne à l'hôpital de Mamoudzou. On trouve quelques médecins libéraux et des dispensaires ».

Dans le domaine du logement, les initiatives sont rares. À Mayotte, les fonctionnaires bénéficient d'un remboursement partiel de loyer via l'indemnité de résidence. La situation est nettement plus dégradée en Guyane, sur les fleuves et à l'ouest du département (St Laurent du Maroni). Le rectorat de Guyane a pris à bail une implantation qui accueille des inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) et qui comporte une possibilité d'hébergement de dépannage pour enseignants primo-arrivants, mais cette initiative est limitée.

Les difficultés de logement des enseignants « de l'intérieur » et de l'Ouest en Guyane

Dans un site isolé sur le fleuve Oyapock situé à 5 heures de pirogue et 3 heures de voiture de Cayenne, et où se trouvent une école maternelle, une école élémentaire et un collège, la commune loue des logements collectifs peu confortables et en nombre insuffisant (8 logements et 6 en construction pour une trentaine d'enseignants). Sur le fleuve Maroni, plusieurs communes mettent également à disposition des logements. Ces initiatives ne règlent qu'une partie du problème quantitatif et suscitent des récriminations croisées (mauvaise qualité des logements, impossibilité d'y vivre en famille ou en couple du côté des enseignants, défaut d'entretien et irrégularité du paiement des loyers pour les communes).

Dans l'Ouest guyanais, un projet d'OIN (opération d'intérêt national) à St Laurent du Maroni serait de nature à desserrer cette contrainte à horizon 2023. On note toutefois la lenteur de réalisation des projets déjà lancés.

Ces initiatives restent trop modestes. Tous les rapports sur les fonctionnaires d'État affectés outre-mer préconisent de compléter l'incitation par des dispositifs non financiers⁸⁶, en particulier pour faciliter l'emploi des conjoints.

Le ministère pourrait s'engager dans une action plus large⁸⁷ et plus résolue pour accompagner les autorités académiques dans leurs actions ciblées, notamment en matière de logement et de santé. L'académie de Guyane, où le rectorat est déjà mobilisé, devrait logiquement être la première bénéficiaire d'une politique volontariste.

B - Un recours aux contractuels intense et inévitable, plutôt bien organisé malgré des arrivées tardives

1 - Une présence des enseignants contractuels de plus en plus massive

Les enseignants titulaires recrutés sur place ou affectés n'étant pas assez nombreux pour pourvoir tous les postes, le recours aux contractuels, nécessaire, est massif. Davantage encore qu'en métropole dans le second degré, ils constituent un maillon essentiel du dispositif éducatif.

⁸⁶ Notamment le rapport public de la Cour de 2015, déjà cité, et le rapport demandé par le Premier ministre au député M. Olivier Serva « 20 propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires outre-mer » (juillet 2018).

⁸⁷ Le MENJ s'est déjà engagé dans ce sens, dans le cadre du plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires.

Dans le premier degré, leur présence est plus ancienne et plus forte à Mayotte mais un mouvement de rattrapage s'est produit en Guyane, qui place les deux académies dans des situations comparables. Alors que le nombre de contractuels a augmenté de 75 % à Mayotte entre 2013 et 2018, il a été multiplié par cinq en Guyane. Un enseignant sur 5 est contractuel alors que cette proportion est de quelques pourcents dans l'hexagone.

Dans le second degré, la proportion de contractuels a dépassé 50 % à Mayotte en 2018 et s'est stabilisé autour de 25 % à 30 % en Guyane. Certaines disciplines (mathématiques, langues ou SVT en Guyane) et certains lieux sont particulièrement concernés. Ainsi, dans plusieurs collèges situés sur les fleuves guyanais visités au cours de l'enquête, plus de la moitié du corps enseignant est constitué de contractuels : le collège Chlore Constant à St Georges de l'Oyapock a recours à 56 % à 70 % de contractuels selon les années, le collège Ma Aiye à Apatou sur le Maroni à 67 %. Le maximum a été observé dans les collèges les plus éloignés sur le haut Maroni (90 % à Grand Santi) et à Camopi sur l'Oyapock (88 %).

2 - Des stratégies locales d'attraction, de formation et de fidélisation

Chaque académie a développé sa propre stratégie pour attirer et conserver ces personnels.

À Mayotte, des dispositions indemnitaires attractives ont été mises en place à la rentrée scolaire 2016. Les agents recrutés par contrat d'un an renouvelable sur le fondement de la loi du 11 janvier 1984 bénéficient d'un complément de rémunération équivalent à cinq mois de rémunération principale, versée par trimestre à compter du 1er mois d'exécution du contrat en quatre fractions égales pendant la durée annuelle du contrat⁸⁸. De plus, le rectorat de Mayotte a bonifié les échelons de rémunération en sus de l'indexation des contrats, avantage réservé en Guyane aux seuls contractuels servant sur les sites isolés qui, en outre, ont droit comme les titulaires à l'indemnité forfaitaire d'isolement. En Guyane, le rectorat propose un contrat d'un an renouvelable deux fois, signé à l'issue de la première année après accord du corps d'inspection, pour fidéliser les agents contractuels. De façon générale, l'usage des CDI est encore restreint, en 2018, sur le millier de contractuels en poste en Guyane, seuls 145 étaient en CDI.

Comme en métropole, les services rectoraux organisent le recrutement en grande partie à distance en publiant des offres d'emploi sur internet. À Mayotte, le nombre de candidats est important (5 candidats pour un poste en 2017) en raison des niveaux de rémunération et de l'attrait de l'expérience que constitue une ou deux années de vie sur l'île, ce qui ne contribue pas à stabiliser les équipes. En fait une grande partie des agents contractuels sont dans une logique opportuniste par rapport à ces offres d'emploi. En Guyane, l'enquête de la Cour a mis à jour des dysfonctionnements qui ont notamment pour effet de prolonger les arrivées jusqu'en décembre, sans que ce décalage ne semble inquiéter les services. Ajoutés aux carences du remplacement en cours d'année, ces retards réduisent le nombre de jours d'enseignement dispensés au cours de l'année scolaire à une partie des élèves.

⁸⁸ Le contrat stipule qu'en cas d'interruption du contrat en cours d'année, les fractions non encore échues ne sont pas versées. Un reversement de trop perçu, calculé au prorata de la durée des services effectués, est dans cette hypothèse demandé à l'intéressé.

Afin de faciliter l'intégration des non titulaires dans le dispositif de rentrée, des progrès doivent être accomplis dans chacun des rectorats, par plus de réactivité aux réponses des services en Guyane et par la mise en place d'un pré-recrutement à Mayotte pour sélectionner des candidatures moins opportunistes.

III - Le défi de l'apprentissage du français

Dans les académies ultramarines, de nombreux enfants pratiquent une langue autre que le français, principalement le créole aux Antilles et à La Réunion. Ils sont plus ou moins bilingues et l'éducation nationale intègre désormais l'enseignement de ces langues vernaculaires. À Mayotte et en Guyane, la question linguistique se pose avec beaucoup plus d'acuité.

A - Un grand nombre d'élèves ne parlant pas français

La proportion d'enfants qui n'ont pas le français pour langue maternelle est estimée à 70 % en Guyane et serait plus importante encore à Mayotte. Ce phénomène massif touche deux types d'élèves : les enfants nés sur place mais dont la famille et l'environnement social immédiat utilisent une autre langue, dite langue première, et les enfants nés dans un autre pays, non francophone. Ils n'ont généralement aucune connaissance du français et arrivent dans le système scolaire français à tout âge, parfois sans avoir jamais été scolarisés dans leur pays d'origine.

La complexité linguistique est nettement plus prononcée en Guyane qu'à Mayotte⁸⁹, où ne coexistent que deux langues vernaculaires. En Guyane, en revanche, existe une grande diversité linguistique car plus de 30 langues parlées sont dénombrées. Cette situation fait de la Guyane le terrain multilingue par excellence et a suscité de nombreux travaux de recherche dans le domaine des langues et de l'éducation.

Pendant longtemps, la France est restée à l'écart du mouvement initié dans des grands pays ayant une fraction de leur population usant d'une langue maternelle différente de la langue nationale (Canada et Brésil, notamment) à la fois pour des raisons de principe, la départementalisation entraînant de facto le monopole du français à l'école, et pour des considérations pratiques, tenant à la rareté des locuteurs des langues maternelles susceptibles d'enseigner.

Cette position a évolué. Le schéma d'accompagnement à la valorisation de l'enseignement des langues d'origine dans les outre-mer, lancé en 2012, a défini les objectifs et les modalités de l'enseignement des langues d'origine en prenant en compte leur spécificité. La loi pour la refondation de l'école de la République a inscrit la possibilité du recours à ces langues pour l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et l'a étendu aux enseignements du second degré. L'article L. 321-4 du code de l'éducation

⁸⁹ Les deux langues parlées sont le shimaoré (langue bantoue dominante) et le shibushi (deuxième langue, d'origine malgache), toutes deux de tradition orale. Les enfants pratiquent également l'arabe qui est la langue de l'enseignement coranique et, du fait d'une faible immigration d'origine africaine, certains enfants pratiquent une autre langue.

dispose que « *dans les académies d'outre-mer, des approches pédagogiques spécifiques sont prévues dans l'enseignement de l'expression écrite ou orale et de la lecture au profit des élèves issus de milieux principalement créolophone ou amérindien* ». Aujourd'hui, la plupart de ces langues sont répertoriées comme « langues de France » mais seul le créole guyanais fait partie des langues régionales auxquelles le code de l'éducation reconnaît une place particulière.

Les langues de France sont reconnues par la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) du ministère de la culture.

Il s'agit de langues régionales ou minoritaires parlées par des citoyens français sur le territoire de la République depuis assez longtemps pour faire partie du patrimoine culturel national, qui ne sont langue officielle d'aucun État. Dans les outre-mer, le français coexiste avec plus de cinquante langues de France sur les soixante-quinze recensées officiellement. Les langues de France dans les 5 académies de cette enquête sont le créole guadeloupéen à la Guadeloupe ; 12 langues en Guyane (créole guyanais, saramaka, aluku, njuka, paramaka, kali'na, wayana, palikur, arawak, wayampi, teko, hmong) ; le créole réunionnais à La Réunion ; le créole martiniquais à la Martinique ; le shimaoré et le shibushi, à Mayotte.

Les langues régionales : L'article L. 312-10 du code de l'éducation prévoit que l'enseignement de ces langues régionales (pouvant aller jusqu'au bilinguisme) est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont pratiquées et que cet enseignement peut être dispensé tout au long de la scolarité. Elles peuvent faire l'objet d'épreuves de Langues vivantes au baccalauréat.

Le code de l'éducation prévoit en outre que « *des actions particulières sont prévues pour l'accueil et la scolarisation des élèves non francophones nouvellement arrivés en France* ».

La distinction entre deux types d'élèves n'ayant pas le français pour langue maternelle a conduit l'institution scolaire à mettre en place deux séries de dispositifs.

B - Pour les enfants nés sur place, des efforts de prise en charge plus avancés en Guyane

Ces dispositifs sont implantés dans les petites classes (maternelles et premières classes de l'école élémentaire) et s'appuient sur le bilinguisme. Il est désormais admis que la bonne maîtrise de la langue première, dès le plus jeune âge, constitue un point d'appui pour l'apprentissage d'une deuxième langue, en l'occurrence le français.

À Mayotte, quelques expériences auraient été tentées dès 2001 mais il n'en subsiste pas trace. Il faut attendre le document stratégique « *Mayotte 2025* » qui préconise de « *valoriser la langue parlée au sein des familles* » et le « *projet éducatif pour le territoire 2016-19* » pour que la question linguistique devienne un axe de travail et que deux dispositifs soient mis en place en maternelle, l'un axé sur l'éveil aux langues pour les élèves, l'autre sur la maîtrise du plurilinguisme pour les enseignants.

Ces dispositifs restent limités : le premier a touché de l'ordre d'un millier d'élèves depuis sa création sur un total de 16 000 élèves en préélémentaire, le second a mobilisé 10 enseignants en 2018. Aussi les enseignants restent très peu formés et ne disposent que de quelques outils pédagogiques (en attente d'une « *mallette pédagogique* »). De surcroît, la forte rotation des enseignants ne favorise pas ces expériences, qui ne font pas l'objet d'un suivi rapproché du rectorat et suscitent des réticences dans une partie des familles et des enseignants d'origine mahoraise.

En Guyane, la prise en compte du plurilinguisme est plus ancienne et les dispositifs sont plus complets. Ils ont été renforcés à la faveur des accords de Cayenne (2018). Trois types d'action se sont développées :

- Quelques classes bilingues français-créole guyanais existent depuis 2008 à Cayenne, Kourou et Matoury : le dispositif s'étend de la grande section de maternelle au CM2 (17 classes soit environ 400 élèves). Une expérience similaire a été lancée à la rentrée 2017 pour deux langues amérindiennes (kalina et wayana) dans des écoles situées sur le fleuve Maroni ; ces expériences avancent lentement car elles doivent s'affranchir des difficultés de recrutement des enseignants et de nombreuses réticences institutionnelles et sociales.
- Le dispositif des intervenants en langue maternelle (ILM), expérimenté en 1998, s'est pérennisé et a été récemment renforcé. Il consiste à implanter ces intervenants dans les petites classes pour qu'ils travaillent avec des petits groupes d'enfants dans leur langue maternelle, plusieurs fois par semaine, par séquences d'environ 30 mn. L'objectif est d'améliorer la maîtrise de la langue française et des enseignements par le truchement et la valorisation des langue et culture maternelles.

Les Intervenants en langue Maternelle (ILM)

L'initiative est issue d'une collaboration entre le rectorat et les chercheurs de l'Institut de recherche pour le Développement (IRD) qui a permis d'installer à titre expérimental en maternelle des « médiateurs culturels bilingues », appelés ensuite ILM.

Les ILM sont embauchés comme contractuels, mais ils bénéficient depuis 2017 d'un parcours de professionnalisation qui vise à les titulariser comme professeurs des écoles (PE). 40 emplois étaient dédiés au dispositif. L'accord de Guyane a permis le doublement à la rentrée 2017. En 2018-2019, 35 écoles (environ 3 500 élèves) disposent d'un ou plusieurs ILM.

Le pilotage est assuré par un inspecteur de l'éducation nationale du premier degré, poste créé à la rentrée 2016-17. Il a été renforcé par une équipe composée de formateurs experts dans les langues amérindiennes et bushinengé.

- Enfin, un troisième volet concerne la formation des enseignants. Des formations à l'enseignement bilingue ou plurilingue et des parcours spécifiques ont été créés récemment à l'ESPE de Guyane : des habilitations pour enseignants locuteurs des langues enseignées dans les classes bilingues et depuis la rentrée 2017, un master de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) parcours langues de Guyane. Il concerne les principales langues de Guyane (créole, bushinenge et kali'na). Par ailleurs, la formation continue commence à intégrer l'habilitation aux langues locales : des stages d'habilitation d'une semaine sont ouverts aux professeur des écoles (PE).

Au total, l'académie de Guyane a construit un dispositif complet et structuré qui s'adresse à plusieurs milliers d'élèves et mobilise plus d'une centaine de formateurs. Un des freins à l'extension de ce mouvement, le statut de non enseignant des ILM, est en passe d'être résolu.

C - Pour les élèves allophones, un dispositif de droit commun extrêmement lourd

Depuis 2012 et la suppression des anciennes classes dites fermées, les élèves arrivés sur le territoire en âge d'être scolarisés bénéficient à la fois d'un enseignement intensif du français dans un dispositif particulier et d'une inscription administrative et pédagogique dans une classe ordinaire. Une structure administrative académique, le centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), accueille les « élèves allophones nouvellement arrivés » (EANA) définis comme des « *élèves âgés de 6 à 18 ans non révolus, venant de l'étranger, quelle que soit leur nationalité, présents sur le territoire depuis moins d'un an, ou depuis moins de deux ans s'ils n'ont pas été scolarisés antérieurement dans leur pays d'origine* » (cf. annexe 7).

Le CASNAV de Mayotte a été créé en 2016. L'équipe actuelle dispose de l'équivalent de 25 postes pour le premier degré et de 21 postes pour le second degré pour intervenir dans les écoles et établissements. Quelques chargés de mission⁹⁰ sont chargés de mobiliser les enseignants, d'identifier les personnes ressources dans les écoles et établissements et de former. En 2017-2018, ils ont conduit 13 actions qui ont bénéficié à 240 enseignants.

La prise en charge la plus importante concerne les enfants qui n'ont jamais été scolarisés. Ils bénéficient d'un traitement différent selon leur âge : ceux qui relèvent de l'école maternelle sont accueillis dans les classes ordinaires ; les 6-10 ans sont rattachés à une classe ordinaire mais pris en charge par les enseignants CASNAV qui pilotent leur intégration progressive à la classe. En 2017-2018, 1 360 enfants de cette tranche d'âge ont été inscrits pour la première fois dans une école. Enfin les enfants de 11 à 16 ans, après avoir subi un « test de positionnement », sont répartis dans des collèges. La majorité bénéficie d'un accompagnement personnalisé par les intervenants du CASNAV. Les cas les plus difficiles sont inclus dans un dispositif appelé « instruction et accompagnement éducatif » qui se déroule en dehors des classes ordinaires⁹¹ sous forme de plusieurs modules de 1h30 et qui est animé soit par un enseignant soit par un autre intervenant (agent non enseignant d'un établissement de second degré, employé communal, membre d'une association agréée).

Le nombre d'élèves pris en charge par le CASNAV augmente rapidement : ils étaient 300 en 2017 et 864 en 2018. Compte tenu des moyens, les « tests de positionnement » interviennent seulement deux fois par an (septembre et décembre), ce qui conduit le rectorat à s'appuyer sur des structures associatives privées pour gérer de façon transitoire la situation des enfants dont le niveau n'a pas été évalué, permettant leur affectation dans des établissements scolaires.

⁹⁰ Leur effectif a augmenté (4,3 ETP en 2016-2017 puis 6,5 ETP en 2017-2018 soit 9 enseignants dont 4 pour le 1^{er} degré et 5 pour le 2nd degré).

⁹¹ La formation qu'ils reçoivent sous forme de modules s'effectue dans divers lieux en fonction de leur disponibilité : s'il s'agit d'une école ou d'un établissement de second degré, il a lieu pendant les vacances, après les cours ou le week-end.

Le CASNAV de Guyane, plus ancien et plus important, est saturé. Il dispose d'une équipe étoffée (125 enseignants répartis presque à parts égales entre les deux degrés) mais ne parvient pas à répondre à la demande.

Dans les centres urbains (Cayenne, St Laurent du Maroni) la proportion des élèves non francophones peut atteindre 80 % dans certaines écoles. Le nombre de jeunes pris en charge a augmenté rapidement (649 testés en 2015, 1 544 en 2017) avant de redescendre à un millier en 2018, faute de moyens pour les accueillir. En 2019, de nombreux jeunes étaient en liste d'attente : ils étaient 860 en juin 2018 contre 314 en juin 2017 et 71 l'année précédente.

Au cours de la période récente, les lieux d'accueil se sont multipliés (écoles le mercredi après-midi) et le calendrier des tests a été élargi. En revanche, les commissions, qui statuent pour admettre un élève dans le cursus scolaire après l'avoir testé, ne se réunissent que 2 ou 3 fois par an ce qui retardent de plusieurs mois, parfois d'un an, l'entrée en scolarité. Il arrive que la famille soit repartie vers une autre destination ou que le jeune ait atteint 16 ans et ait abandonné son projet d'études.

Selon le CASNAV, le principal écueil réside dans l'insuffisance des places dans les collèges et les lycées, notamment pour accepter les élèves jamais scolarisés qui requièrent une prise en charge plus lourde. Le CASNAV ne les intègre dans des établissements que s'il y dispose d'une salle de classe et de deux enseignants pour créer une unité pédagogique pour élèves arrivants (UEP2A)⁹². Le nombre des unités a presque doublé entre 2017 et 2018, passant de 24 à 42, mais les jeunes y restent plus longtemps faute de pouvoir intégrer une classe ordinaire déjà surchargée.

Cette situation, qui n'est pas satisfaisante en raison de l'étirement du processus d'insertion scolaire, s'explique par la conjonction d'une pénurie de places dans les établissements et d'une application très stricte d'une réglementation complexe.

D - Des besoins non couverts qui appellent une action d'envergure

Face à l'ampleur avérée de la question linguistique liée en grande partie mais pas uniquement à l'importance des flux migratoires, à sa répercussion sur la capacité déjà sous tension du système scolaire à intégrer les enfants en âge d'être scolarisés et *in fine* sur les résultats scolaires, le dispositif actuel n'est pas à la hauteur du problème. Un effort considérable doit être conduit pour répondre à ce défi.

La première orientation viserait à proportionner les moyens des CASNAV aux besoins pour qu'ils prennent en charge l'ensemble des élèves allophones qui arrivent dans l'académie.

L'insuffisance des moyens par rapport aux besoins apparaît clairement en Guyane et reste difficile à apprécier à Mayotte à partir des seules données fournies par le rectorat. Les fédérations des parents d'élèves rencontrées lors de l'enquête affirment que de nombreux enfants fréquentent l'école sans aide linguistique appropriée. Dans ce contexte tendu, des voix s'élèvent pour demander le retour aux classes fermées pour les enfants allophones.

⁹² Ces enseignants permettent d'accueillir les élèves considérés dans des classes ordinaires.

Concernant les CASNAV eux-mêmes, un examen approfondi de leur fonctionnement est nécessaire, ne serait-ce que pour en connaître le coût qui n'a pu être reconstitué pour la Cour. Une mission d'inspection devrait prochainement analyser les difficultés du CASNAV guyanais. Concernant l'accueil dans les établissements, les actuels projets de construction et d'extension de bâtiments scolaires devraient intégrer cette dimension en créant les espaces nécessaires à l'accueil des unités spécialisées, détachées des classes elles-mêmes. Enfin, un effort particulier doit viser les lycées généraux et professionnels pour qu'ils puissent accueillir les jeunes proches de la fin de l'obligation scolaire, qui sont trop peu pris en charge aujourd'hui et qui, par défaut de scolarisation, pourraient perdre tous repères sociaux.

La deuxième orientation consisterait à intensifier les dispositifs existants pour les enfants nés dans l'académie qui ne parlent pas français lorsqu'ils arrivent à l'école.

La communauté scientifique (chercheurs et linguistes) s'accorde sur l'intérêt de cette démarche précoce, au moment où se fait l'apprentissage du français. L'académie de Guyane s'est engagée dans cette démarche.

Jusqu'à maintenant, aucune mesure ni évaluation n'a été faite du dispositif ILM, qui a pâti des aléas budgétaires, des querelles internes de responsables académiques et de la suspicion envers des formateurs non enseignants. Le ministère a demandé à l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) une évaluation de ce dispositif et des classes bilingues. La Cour ne peut qu'encourager cette démarche et inciter le ministère à enrichir sa réflexion par la comparaison avec les autres collectivités d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle Calédonie) où le régime linguistique est plus souple et avec d'autres pays confrontés à ces réalités (le Brésil pour les amérindiens notamment).

Il y a lieu de rappeler à cet égard que le « Livre bleu outre-mer », issu des Assises de l'outre-mer, préconise d'offrir partout des formations et des outils pédagogiques spécifiques pour le plurilinguisme à compter de la rentrée 2019. Les deux initiatives guyanaises que sont le dispositif des ILM et la certification des professeurs pour enseigner dans la langue maternelle sont données en exemples.

Une dernière orientation consisterait à beaucoup plus sensibiliser l'ensemble du corps enseignant à la question linguistique.

Depuis 2017, une formation MAGUY (pour Mayotte-Guyane) est inscrite au plan national de formation (PNF) du ministère autour du plurilinguisme. Elle vise notamment à atténuer l'isolement ressenti par les personnels de ces académies face à la complexité et à créer une communauté de formateurs. Bien que peu d'actions concrètes en soient issues, cette collaboration est de bon augure. Plus généralement et sans attendre les outils qui seront offerts aux enseignants, un minimum d'information voire de formation devrait être dispensée à tous les nouveaux arrivants et toutes les structures locales qui peuvent y contribuer (ESPE, CASNAV) devraient être mobilisées.

Enfin le ministère devrait s'interroger sur l'éventualité d'un assouplissement généralisé des modalités d'accueil des élèves allophones dans l'institution scolaire qui s'avèrent extrêmement lourdes et chronophages, manquant de fluidité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'éducation nationale se trouve confrontée dans les académies de Guyane et de Mayotte à d'immenses défis, d'une ampleur très supérieure à ceux des autres académies ultramarines.

À défaut de pouvoir agir sur les causes de ces difficultés, elle doit adapter l'intensité et les modalités de son action pour tenter d'y répondre au mieux en privilégiant des approches pragmatiques.

Les réponses de nature purement institutionnelle (création d'un rectorat) ou financière (indemnités, crédits pour construire) sont nécessaires mais ne paraissent pas suffisantes. L'exemple du déploiement massif de l'éducation prioritaire le montre : le dispositif n'est pas adapté aux réalités locales, est coûteux et ne produit que des effets limités, voire contre-productifs. Il semble que le ministère se soit engagé récemment dans cette voie nouvelle : d'une part, des moyens supplémentaires, matériels et humains, ont été mobilisés dans le cadre des plans d'urgence pour la Guyane et du plan pour l'avenir de Mayotte, et, d'autre part, certaines règles (recrutement, normes de construction, etc.) ont été détendues, mais seulement à titre provisoire.

Cette orientation, si elle s'accompagne d'évaluations périodiques de l'effet des aménagements apportés à la règle de droit commun, peut être prometteuse.

La question linguistique, bien qu'essentielle sur les performances scolaires, n'a pas suscité, dans les plans qui ont suivi les événements de 2017 pour la Guyane et 2018 pour Mayotte, de mesures importantes. Elle doit être traitée de façon plus vigoureuse tant elle conditionne l'intégration dans l'institution scolaire et la poursuite d'un parcours éducatif pour les élèves allophones.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 8. intensifier l'adaptation des concours d'enseignement aux besoins locaux des académies de Mayotte et de Guyane ;*
 - 9. améliorer le processus de recrutement des contractuels afin de les affecter dès la rentrée ;*
 - 10. dimensionner les moyens des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) aux flux d'élèves allophones, faciliter l'inclusion des élèves non scolarisés auparavant en intégrant d'emblée cette dimension dans les projets des nouveaux établissements ;*
 - 11. sensibiliser et former tous les enseignants nouvellement affectés dans ces académies à la question linguistique.*
-

Liste des abréviations

AE :	Assistant d'éducation
ARIA :	Application de gestion des absences et remplacements dans le primaire
ASS :	Postes administratifs, sociaux et de santé
ATSEM :	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BOP :	Budget opérationnel de programme
CAEN :	Conseil académique de l'éducation nationale
CAF :	Caisse d'allocations familiales
CAP :	Certificat d'aptitude professionnelle
CAPES :	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAS pensions :	Compte d'affectation spéciale des pensions
CASNAV :	Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus des familles itinérantes et de voyageurs
CDI :	Contrat à durée indéterminée
CE :	Cours élémentaire
CEN :	Conseil de l'éducation nationale
CFG :	Certificat de formation générale
CGET :	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIMM :	Centre des intérêts matériels et moraux
CM :	Cours moyen
CNCDH :	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNED :	Centre national d'enseignement à distance
CNEPEOM :	Commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer
CP :	Cours préparatoire
CPE :	Conseiller principal d'éducation
CTG :	Collectivité territoriale de Guyane
CTSSAE :	Conseiller technique de service social
DAASEN :	Directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale
DEAL :	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
	DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale
DGESCO :	Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale

DGLFLF :	Délégation générale à la langue française et aux langues de France du ministère de la culture
DIEO :	Postes de direction, inspection, éducation et orientation
DNB :	Diplôme national du brevet
DOM :	Département d'outre-mer
DGRH :	Direction générale des ressources humaines
DROM :	Département et région d'outre-mer
DSCEES :	Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires
EANA :	Élèves allophones nouvellement arrivés
ECLAIR :	Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
EN :	Éducation nationale
ENT :	Espaces numériques de travail
EP :	Éducation prioritaire
EPLE :	Établissements publics locaux d'enseignement
EPS :	Éducation physique et sportive
ESPE :	École supérieure du professorat de l'éducation
ETP :	Équivalent temps plein
FAEX :	Enseignant en fonction administrative exceptionnelle
GPDS :	Groupe de prévention de décrochage scolaire
IA-DAASEN :	Inspecteur d'académie-directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale
IEN :	Inspecteur de l'académie nationale
IERM :	Instituteur de l'État recruté à Mayotte
IGESR :	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
ILM :	Intervenant en langue maternelle
INED :	Institut national des études démographiques
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
IPSI :	Indemnité particulière de sujétion et d'installation
IRD :	Institut de recherche pour le développement
ISG :	Indemnité de sujétion géographique
ITRF :	Ingénieur ou technicien de recherche et de formation
IUFM :	Institut universitaire de formation des maîtres
JDC :	Journée défense et citoyenneté
LEGT :	Lycée d'enseignement général et technique
LP :	Lycée professionnel
LV :	Langue vivante
M€ :	Million(s) d'euros

Md€ :	Milliard(s) d'euros
MEEF :	Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation
MENJ :	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
MOM :	Mission outre-mer au sein du ministère de l'éducation nationale
OIN :	Opération d'intérêt national
PARS :	Prestation d'aide à la restauration scolaire
PCS :	Professions et catégories socio-professionnelles
PE :	Professeur des écoles
PSAD :	Plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs
REP :	Réseau d'éducation prioritaire
RERS :	Repères références statistiques publiés par le ministère de l'éducation nationale
RPA :	Rapport public annuel de la Cour des comptes
RRS :	Réseau de réussite scolaire
RSMA :	Régiment du service militaire adapté
SEGPA :	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SEIE :	Système interministériel d'échanges d'information
SMA :	Service militaire adapté
SVT :	Science de la vie et de la Terre
TZR :	Titulaire de zone de remplacement
UEP2A :	Unité pédagogique pour élèves arrivants
ULIS :	Unité localisée pour l'insertion scolaire

Annexes

Annexe n° 1 :	échange de courriers entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président	87
Annexe n° 2 :	l'organisation administrative des académies ultramarines	91
Annexe n° 3 :	les sur-rémunérations et les autres avantages liés à l'affectation des agents du MENJ dans les académies ultramarines	92
Annexe n° 4 :	le service militaire adapté (SMA) dans les académies ultramarines	96
Annexe n° 5 :	les constructions scolaires en Guyane et à Mayotte	100
Annexe n° 6 :	les enseignants titulaires en Guyane et à Mayotte	106
Annexe n° 7 :	les CASNAV	109

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 20 janvier 2020

Réf. : CF_2020_PDT_0014

VINCENT ÉBLÉ

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

de Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- le bilan de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur ;
- la couverture mobile (4G) du territoire ;
- le système éducatif en outre-mer ;
- la mise en œuvre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre septembre 2020 et juin 2021.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

15, RUE DE VAUGHAN - 75291 PARIS CEDEX 06 - TÉLÉPHONE : 01 42 34 29 76



Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations, et de ma considération très amicale
au moment où vous allez quitter vos fonctions!

Vincent ÉBLÉ

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 21 janvier 2020

Réf. : CF_2020_PDS_0017

VINCENT ÉBLÉ

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une enquête portant sur la politique de lutte contre la pollution de l'air.

Comme vous le savez, ce sujet intéresse tout particulièrement le rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », M. Jean-François Husson, qui a présidé la commission d'enquête sénatoriale sur le coût économique et financier de la pollution de l'air.

Cette enquête pourrait être remise au mois de mai 2020, afin de pouvoir faire l'objet d'une audition pour suite à donner avant la suspension des travaux parlementaires prévue cet été.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleurs salutations.

Vincent ÉBLÉ

Cour des comptes

KCC D2000163 KZZ
22/01/2020

Le Premier président

Le 22 JAN. 2020

Monsieur le Président,

En réponse à vos courriers en date des 20 et 21 janvier derniers concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés, conformément au tableau ci-après :

Intitulé	Chambre	Président(e)	Remise
La couverture mobile (4G) du territoire	1 ^{re}	Christian Charpy	Mars 2021
Le fonds de prévention des risques naturels majeurs	2 ^{de}	Annie Podeur	Mars 2021
La politique de lutte contre la pollution de l'air	2 ^{de}	Annie Podeur	Mai 2020
Le système éducatif en outre-mer	3 ^{de}	Sophie Moati	Début septembre 2020
Le bilan de l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur	4 ^{de}	Gilles Andréani	Mars 2021
La mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU	5 ^{de}	Gérard Terrien	Janvier 2021

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement, afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

Mme Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération *et de nos vœux les meilleurs.*

Didier Migaud

Monsieur Vincent Eblé
Président de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Annexe n° 2 : l'organisation administrative des académies ultramarines

Des vice-rectorats aux rectorats

Le ministère de l'éducation nationale a implanté progressivement des rectorats dans les départements d'outre-mer.

Le décret n° 47-1287 du 27 juin 1947 a implanté des vice-rectorats dans chacun des 4 départements d'outre-mer nouvellement créés et les a placés sous l'autorité de Bordeaux, à l'exception de celui de La Réunion, rattaché à l'académie d'Aix-en-Provence. Un inspecteur d'académie, nommé dans chaque département, représente le recteur métropolitain pour l'enseignement primaire, secondaire, supérieur et technique ainsi que pour l'administration de la jeunesse et des sports.

Le décret n° 73-847 du 31 août 1973 réunit les trois entités outre-Atlantique dans l'académie des Antilles et de Guyane. Celle-ci sera ultérieurement scindée en trois académies distinctes : Guyane, Guadeloupe et Martinique, suite à de violentes émeutes en Guyane en novembre 1996 qui conduisent le ministre de l'éducation nationale à répondre favorablement à la demande de création d'un rectorat. Le décret du 26 décembre 1996 crée un rectorat dans chacun des trois DOM.

Dans l'océan indien, sous l'effet des lois de décentralisation, l'académie de La Réunion est créée en 1984. Mayotte, avant de devenir département, a été doté en 1999 d'un vice-rectorat qui se différencie toutefois de ceux des territoires d'outre-mer (Nouvelle Calédonie et Polynésie française) où les collectivités territoriales disposent de larges pouvoirs en matière éducative. Le vice-recteur de Mayotte agit sous l'autorité du préfet : nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé de l'outre-mer, il exerce en matière d'enseignement scolaire d'une part les attributions qui relèvent de la compétence de l'État conférées en métropole aux recteurs et aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale, d'autre part les pouvoirs que le ministre chargé de l'éducation lui délègue par arrêté, en application de l'article R. 262-2 du code de l'éducation. En revanche, ses compétences en matière d'enseignement supérieur et de recherche sont limitées. Suite aux mouvements sociaux qui ont paralysé l'archipel au printemps 2018, le Gouvernement a inscrit dans la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 dite « pour une école de la confiance » la création d'un rectorat au 1^{er} janvier 2020.

L'absence de services départementaux de l'éducation nationale

Ces académies étant monodépartementales, il n'existe pas de direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) : le recteur exerce les fonctions du directeur des services départementaux de l'éducation, assisté par un inspecteur d'académie-directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale (IA-DAASEN)⁹³.

L'académie de la Guadeloupe gère les affaires scolaires (structures et personnels) des collectivités territoriales voisines de Saint Martin et Saint Barthélémy. Les effectifs scolarisés sont de faible ampleur : 9 900 à Saint Martin et 1 300 à Saint Barthélémy à la rentrée 2017 contre 87 800 en Guadeloupe. Le recteur est assisté par un directeur-académique adjoint (DAASEN), chef du service de l'éducation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

⁹³ Article D. 222-10 du code de l'éducation.

Annexe n° 3 : les sur-rémunérations et les autres avantages liés à l'affectation des agents du MENJ dans les académies ultramarines

1. La sur-rémunération (majoration de traitement et index de correction)

Les fonctionnaires de l'État bénéficient d'une **majoration de leur traitement** justifiée par le coût de la vie outre-mer, qui s'applique au traitement brut indiciaire perçu par l'agent.

En vertu de la loi du 3 avril 1950, les fonctionnaires affectés en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane et à La Réunion bénéficient d'une majoration de traitement de 25 %. S'y ajoute, depuis un décret du 22 décembre 1953, un complément dit « temporaire », fixé d'abord à 5 %, puis porté à 15 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane par un décret du 28 janvier 1957. Ainsi, dans ces trois DOM, la « sur-rémunération » est de 40 % du traitement brut de base pendant la durée du séjour outre-mer.

S'agissant de La Réunion, le décret de 1953 a prévu que « le complément [temporaire était] payé à sa contre-valeur en monnaie locale », c'est-à-dire en franc CFA, monnaie qui avait cours dans l'île jusqu'en 1975. Par la suite, un décret du 15 mars 1957 a porté ce complément à 10 % et a institué un « index de correction » visant à couvrir le risque de dévaluation du franc CFA par rapport au franc métropolitain. Puis un décret du 22 juin 1971 a étendu cet index à l'ensemble de la rémunération (majoration de traitement et complément temporaire compris). Sa valeur a été fixée à 1,138 par deux arrêtés de 1979. Depuis, la majoration totale du traitement brut de base d'un fonctionnaire affecté à La Réunion est de 53,63 %.

2. L'indemnité de sujétion géographique

L'indemnité de sujétion géographique, régie par le décret 2013-314 du 15 avril 2013, a remplacé **l'indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI)** créée par le décret du 20 décembre 2001 et servie uniquement en Guyane, à St Barthélémy et St Martin, ainsi qu'à St Pierre et Miquelon. L'IPSI prenait le relais pour ces territoires de l'indemnité d'éloignement qui existait dans tous les DOM depuis 1953 et que la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2013 avait supprimée. Le changement de statut de Mayotte, devenu DOM en 2011 a conduit à un alignement : le décret 2013-965 du 28 octobre 2013 a substitué l'ISG à l'ancienne indemnité d'éloignement (IE) régie par le décret du 27 novembre 1996 à partir du 1^{er} janvier 2017 et organisé un régime transitoire entre 2013 et 2017. De ce fait, les titulaires affectés en Guyane et remplissant les conditions décrites ci-dessous ont reçu l'ISG dès 2015, alors que ceux affectés à Mayotte ont continué à percevoir l'indemnité d'éloignement jusqu'à la rentrée 2017.

L'ISG est attribuée aux fonctionnaires affectés en Guyane, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy ou à Mayotte, s'ils y accomplissent une durée minimale de quatre années consécutives de services et s'ils ne viennent pas d'un lieu affectation qui ouvrirait droit à l'ISG. L'article 8 du décret institutif impose une période de 2 ans entre les deux affectations, ce qui a conduit l'administration à refuser de verser l'ISG aux néo-titulaires. À l'issue de contentieux⁹⁴ initiés par les syndicats contestant cette interprétation jugée trop restrictive du texte, un élargissement du bénéfice devrait intervenir.

⁹⁴ Arrêt du 25 juin 2019, cour administrative d'appel de Bordeaux.

L'ISG est majorée pour conjoint (10%) et enfants à charge (5% par enfant).

Le montant de l'indemnité de sujétion géographique attribuée en Guyane est arrêté par chaque ministère dans une fourchette allant de dix à vingt mois du traitement indiciaire brut de l'agent selon la localisation de l'affectation. A l'heure actuelle, il existe deux taux :

<i>14 mois</i>	<i>18 mois</i>
<i>Awala-Yalimapo, Cayenne, Iracoubo, Kourou, Mana, Matoury, Montsinery-Tonnegrande, Remire-Montjoly, Roura, St Laurent du Maroni, Sinnamary</i>	Apatou, Camopi, Grand-Santi, Maripasoula, Ouanary, Papaïchton, Régina, St Elie, St Georges de l'Oyapock, Saül

À Mayotte, le décret du 28 octobre 2013 portant application de l'IS aux fonctionnaires de l'État titulaires et stagiaires et aux magistrats affectés à Mayotte a fixé un taux uniforme de 20 mois.

3. L'indemnité forfaitaire d'isolement (Guyane seulement)

L'indemnité forfaitaire d'isolement, régie par le décret du 5 décembre 1977, est une indemnité mensuelle en faveur des personnels de l'éducation nationale qui exercent leurs fonctions dans certaines communes isolées du département de la Guyane. Initialement réservée aux instituteurs, elle a été étendue en 2010 (décret 2010-308 du 22 mars 2010) aux enseignants exerçant dans quelques EPLE ainsi qu'aux non titulaires affectés dans le 1^{er} et le 2nd degrés.

La liste actuelle ouvrant droit à cette indemnité est la suivante : écoles et EPLE des communes de Canopi, Grand Santi, Maripasoula, Ouanary, St Elie et Saül, écoles de Tampak et de Trois palétuviers de la commune de St Georges de l'Oyapock, école de la commune de Régina.

Le montant de l'indemnité forfaitaire d'isolement est fixé à 189,04 euros mensuels depuis 2017.

4. L'indemnisation des frais de changement de résidence

L'indemnisation des frais de changement de résidence (IFCR), régie par le décret du 12 avril 1989, peut être versée à un fonctionnaire ou à un agent contractuel qui change de résidence administrative et familiale sous réserve des conditions d'ouverture de droit, notamment de durée de service dans la précédente résidence administrative lorsque le changement de résidence est effectué sur demande de l'agent.

La prise en charge des frais de changement de résidence comporte la prise en charge du transport des personnes en application des dispositions du décret du 3 juillet 2006 et l'attribution d'une indemnité forfaitaire de transport de bagages (agents logés par l'administration) ou de changement de résidence (agent non logé par l'administration).

5. Le congé bonifié

Le congé bonifié, régi par le décret du 20 mars 1978, est un congé particulier accordé au fonctionnaire qui détient son CIMM dans un DOM et qui est affecté en métropole ou dans un autre DOM ou au fonctionnaire qui détient son CIMM en métropole et qui est affecté dans un DOM. Le congé permet à l'agent de prendre, tous les 36 mois, un congé d'une durée maximale de 65 jours au lieu de son CIMM. Il donne lieu en conséquence à une majoration de la durée du congé annuel, à la prise en charge des frais de voyage du fonctionnaire et des membres de sa famille entre le lieu de son affectation et celui de son CIMM et, si le congé est pris dans un DOM, au versement de la majoration de traitement applicable dans ce département, pendant la durée du congé.

Un régime de congé bonifié d'une durée équivalente est prévu pour les agents affectés dans un DOM et qui y détiennent leur CIMM. Ce congé peut être pris tous les 60 mois, avec la prise en charge des frais de voyage entre le DOM considéré et le territoire européen de la France.

6. La bonification dite de dépaysement

Il s'agit de trimestres « gratuits » de cotisation vieillesse accordés aux conditions suivantes : être titularisé, ne pas être né sur place (ni d'un parent né sur place et qui y vit), justifier d'au moins 15 ans de services effectifs. La bonification équivaut à la moitié du temps passé sur place (un tiers pour Mayotte).

7. La bonification de points en vue d'une mobilité ultérieure

Il s'agit de la plus récente disposition, pour l'heure réservée à Mayotte. Les fonctionnaires qui auront effectué un service de 5 ans reçoivent une bonification de 100 points par année qui devrait être portée à 800 points (premier degré) et 1000 points (second degré).

Éléments de rémunération et indemnités servies outre-mer

Rémunération / indemnisation	Texte réglementaire	Assiette de rémunération prise en compte	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Mayotte
Majoration de traitement	Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 - Art. 3 Décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 - Art. 10 Décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 - Art. 1 Décret n° 57-333 du 15 mars 1957 - Art. 1 Décret n° 2013-964 du 28 octobre 2013 - Art. 2	Traitement indiciaire brut (TIB)	40%	40%	40%	35%	NON
			NON	NON	NON	NON	40%
Index de correction	Décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 Arrêté du 28 août 1979 fixant l'index de correction applicable à La Réunion	Traitement indiciaire brut (TIB) + supplément familial de traitement (SFT) + majoration de traitement	NON	NON	NON	Coefficient de 1,138	NON
Indemnité d'éloignement dégressive	Décret n° 2013-965 du 28 octobre 2013 - Art 8-II Circulaire de la fonction publique NOR : RDFF1421498C	Traitement indiciaire brut (TIB)	NON	NON	NON	NON	5 mois de TIB Hors PSOP
Indemnité de sujétion géographique	Décret n° 2013-314 du 15 avril 2013 Décret n° 2013-965 du 28 octobre 2013 - Art 8-I Circulaire de la fonction publique NOR : RDFF1421498C	Traitement indiciaire brut (TIB)	NON	14 à 18 mois de TIB	NON	NON	20 mois de TIB
Indemnité forfaitaire d'isolement	Décret n° 77-1364 du 5 décembre 1977 Arrêté du 5 mai 2017 fixant la liste des établissements scolaires ouvrant droit au bénéfice de l'indemnité spéciale d'isolement Arrêté du 5 mai 2017 fixant le taux mensuel de l'indemnité spéciale d'isolement	Montant forfaitaire	NON	189,04 € par m.ois	NON	NON	NON
Indemnisation des frais de changement de résidence	Décret n° 89-271 du 12 avril 1989 Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 Arrêté du 12 avril 1989 Arrêté du 20 décembre 2013 Circulaire n° 2015-072 du 17 avril 2015 Circulaire n° 2015-075 du 27 avril 2015	Montant forfaitaire + Remboursement des frais de transport	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Congé bonifié	Décret n° 78-399 du 20 mars 1978 Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 Arrêté du 20 décembre 2013 Circulaire interministérielle du 16 août 1978	Remboursement des frais de transport	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI

Source : MENJ

Annexe n° 4 : le service militaire adapté (SMA) dans les académies ultramarines

1 - Missions et organisation générale

Les articles D. 1322-19 à D. 1322-22 du Code de la défense traitent du SMA qui est rattaché à la direction générale des outre-mer -DGOM- (décret n° 2013-728 du 12 août 2013). Les missions et l'organisation du SMA sont décrites dans l'arrêté interministériel du 30 septembre 1991 et l'instruction interministérielle n° 1565 du 31 juillet 2002, signés conjointement par le ministre chargé de la défense et par le ministre chargé de l'outre-mer.

Les missions du SMA sont précisées à l'article 1 de l'arrêté statutaire. Il est indiqué que le SMA est une forme particulière du service militaire et que les missions consistent à dispenser une formation militaire, civique et morale ; favoriser une meilleure insertion par une formation professionnelle adaptée ; mettre en valeur les collectivités d'outre-mer ; exécuter les plans de défense, de protection, de secours et d'aide au service public.

L'arrêté portant statut du SMA précise les attributions respectives des ministères chargés des armées d'une part, de l'outremer d'autre part. Au plan local, les compétences sont également croisées : l'officier général commandant supérieur (COMSUP) a autorité sur les unités du SMA concernant les activités militaires alors que le préfet propose pour chaque SMA les objectifs de formation professionnelle et de travaux au profit des collectivités territoriales (chantier d'application), préside le conseil de perfectionnement du SMA et inscrit et contrôle les fonds affectés aux unités du SMA.

Sur place, les unités sont généralement constituées d'un état-major, d'une compagnie de commandement et d'instruction (CCI) et de compagnies de formation professionnelle (CFP) constituant chacune un pôle spécifique de compétences métiers. Dans les académies ultramarines, elles disposent d'un site (Martinique, Guadeloupe, Mayotte) ou de deux sites en Guyane et à La Réunion.

2 - Les volontaires et le déroulement du SMA

Une cellule dédiée au sein de la direction locale « recrutement, formation, insertion », travaille en réseau avec Pôle Emploi, les missions locales, le centre du service national, les services de la politique de la ville, le rectorat, l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), les organismes professionnels, les collectivités locales. Le candidat doit remplir des critères généraux : avoir entre 18 et 26 ans exclu, être de nationalité française, justifier d'une résidence habituelle sur le territoire concerné, être demandeur d'emploi, avoir fait la journée Défense et Citoyenneté.

Tableau n° 26 : effectifs des volontaires dans les académies ultramarines

	2009	2017	Variation (%)
<i>Martinique</i>	442	1 002	127
<i>Guadeloupe</i>	437	1 027	135
<i>Guyane</i>	450	700	55
<i>Réunion</i>	755	1 367	81
<i>Mayotte</i>	228	664	191

Source : Cour des comptes d'après SMA

Les volontaires sont recrutés soit comme volontaires stagiaires (VS) dans des cursus allant de 6 à 12 mois soit comme volontaires techniciens (VT). Le statut de volontaire technicien (VT) est destiné à des jeunes peu diplômés (CAP, BEP, BAC, quelques BTS), dans le cadre d'un contrat d'adaptation d'un an, renouvelable quatre fois. En 2017, on comptait 4810 VS et 1200 VT, soit 6010 (vs 2819 en 2009).

La période d'incorporation, d'une semaine maximum, est une phase critique pour des jeunes qui ont déjà connu des échecs d'intégration. L'encadrement définit avec chaque volontaire un projet professionnel qui est inscrit dans un contrat et fait l'objet de trois bilans, initial, intermédiaire et final. Les volontaires reçoivent ensuite une formation militaire initiale (FMI), d'un mois, au cours de laquelle ils subissent un test d'illettrisme. Une formation militaire adaptée (FMA) d'une semaine, prolonge la FMI, pour les VT et quelques VS. **La formation générale est adaptée au degré d'illettrisme du volontaire détecté pendant la FMI. Le taux d'illettrés parmi les volontaires varie selon les territoires et dépasse 40 % en Guyane, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Cette formation est sanctionnée pour les non-diplômés par un certificat de formation générale (CFG) qu'attribue l'inspecteur d'académie.**

Tableau n° 27 : Taux d'illettrés 2015 et 2016 parmi les VS par territoire

(%)	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	Nouvelle Calédonie	Polynésie
2015	30,4	40	48,1	36,7	45,2	47,1	32,2
2016	35,4	36	46,1	35,4	41,4	42	34

Source : SMA

Le certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI) est délivré par le général commandant le SMA ou, par délégation, par le chef de corps, au volontaire ayant obtenu, outre le CFG, l'attestation de formation citoyenne (AFC), l'attestation de formation professionnelle (AFP) et le certificat de sauveteur et secouriste du travail (CSST). Joint au permis de conduire, il constitue en quelque sorte un passeport d'insertion sociale et non seulement professionnelle.

3 – L'implication du MENJ dans le SMA

Les relations du SMA avec les services du ministère de l'éducation nationale ne sont pas couvertes par un accord-cadre national. Les actions de coopération sont définies et animées localement, entre les RSMA et les rectorats ou vice-rectorats, les GRETA et les centres de formation d'apprentis (CFA). Ces relations sont organisées par convention et prévoient :

- Systématiquement la mise à disposition à titre gratuit⁹⁵ de professeurs, par les rectorats ou vice-rectorats au profit des régiments du SMA. Les conditions d'intervention des enseignants pour la préparation des volontaires au certificat de formation générale (CFG) sont organisées localement ;
- Selon le cas des actions complémentaires : informations réciproques (chaque entité s'engage à informer son public des offres de formation du partenaire et à procéder au repérage et à l'orientation des potentiels candidats) ou mise à disposition des Greta ou CFA, des plateaux techniques des régiments SME.

La Guadeloupe, la forme la plus organisée

Le Régiment du service militaire adapté de Guadeloupe (RSMA-Ga) ainsi que l'Académie de Guadeloupe ont signé un accord-cadre où ils s'engagent mutuellement à informer les jeunes sur les potentialités de formation professionnelle qu'offre le SMA et d'accompagnement des jeunes en difficulté de maîtrise de l'écrit et des compétences de base. Conclu pour une durée de trois ans renouvelable, il est suivi par un groupe de pilotage de 10 représentants, à parité égale entre le rectorat et le régiment, qui se réunit au moins une fois par an, et peut recourir à un expert si nécessaire. Il est chargé de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'accord-cadre.

Pour les examens en CFG, le RSMA-Ga s'engage à présenter tous les volontaires stagiaires concernés aux examens et mettre à disposition du rectorat les salles d'examens. Le RSMA-Ga facilite l'accès des jeunes diplômés aux contrats de volontaires techniciens dans le Régiment. Il accueille également des stagiaires en secrétariat et en carrières sanitaire et sociale.

Le rectorat met à disposition du régiment des professeurs des écoles (au nombre de 6 en 2017) qui interviennent dans les domaines de la remise à niveau scolaire, de la préparation au CFG et de la lutte contre l'illettrisme. Il agrée le RSMA en qualité de centre d'examen au CFG. Il étudie les demandes d'insertion en lycée professionnel des volontaires, à l'issue de leur formation.

La Réunion

Par convention du 9 novembre 2015, le recteur de l'académie de La Réunion met à disposition du RSMA trois enseignants (38 heures de travail hebdomadaire en moyenne). Ils n'enseignent pas directement les volontaires stagiaires mais ont pour mission l'optimisation des leurs résultats aux examens de CFG : deux d'entre eux interviennent dans le cadre des actions de remise à niveau scolaire (RAN), l'un dans la zone nord et l'autre dans la zone sud, et le troisième agit comme conseiller pédagogie et moyens auprès du directeur du recrutement, de la formation et de l'insertion du RSMA-R.

Cette mise à disposition se fait à titre gracieux selon l'article 3 de la convention.

⁹⁵ En 2012, la Cour recommandait une modification des conventions avec les rectorats afin que la mission outre-mer rembourse les dépenses de rémunération des enseignants mis à disposition. Le SMA n'y a pas donné suite.

La Guyane

Par convention signée le 25 septembre 2012 pour une durée de six ans (et renouvelable), le rectorat de Guyane met à disposition du RSMA quatre enseignants du 1er degré, deux à Cayenne et deux à Saint-Jean du Maroni. Les modalités de service de ces enseignants sont déterminées avec le directeur du recrutement, de la formation et de l'insertion (DRFI) du RSMA-Gy

Une deuxième convention de novembre 2016 organise la mise à disposition d'un formateur en menuiserie et en charpente du GRETA pour une durée de trois mois. La convention précise les heures de service, la rémunération du formateur.

Les services du rectorat font également état d'un partenariat de fait dans d'autres domaines, comme celui des actions en faveur des « décrocheurs » scolaires

Mayotte

Par la convention du 30 mai 2015, conclue pour trois années scolaires, le vice-rectorat de Mayotte s'engage à faciliter l'information des jeunes sur le Groupement du Service Militaire Adapté de Mayotte (GSMA-M). Il met également à disposition du GSMA-M trois postes d'enseignants du premier degré pour la préparation du Certificat de Formation Générale (CFG), pour un volume horaire de 32 heures par semaine. Il appuie le GSMA-M pour l'organisation des examens d'obtention de ce certificat et des jurys pour les formations professionnelles, en fournissant le nombre nécessaire d'enseignants.

Par ailleurs, les stagiaires du GSMA-M peuvent accéder aux formations qualifiantes au sein du GRETA. De son côté, le GSMA-M accueille en formation les élèves de l'enseignement professionnel de l'Éducation nationale.

La Martinique

Un protocole de partenariat a été signé 27 mai 2015 par le Régiment du Service militaire adapté de la Martinique (RSMA-M) et le rectorat.

L'académie met à disposition du RSMA-M trois professeurs des écoles pour former les stagiaires au CFG et au CAP. Elle organise trois sessions par an d'examen au CFG et met également en œuvre des stages pour les formateurs du régiment. Le rectorat informe et accompagne le RSMA-M sur la validation des acquis.

De son côté, le RSMA-M effectue des séances d'information dans les EPLE et accueille des groupes de jeunes encadrés par le rectorat pour présenter ses formations.

Annexe n° 5 : les constructions scolaires en Guyane et à Mayotte

L'insuffisance de locaux scolaires

L'architecture du système d'enseignement s'est mise en place à partir des années cinquante en Guyane et quatre-vingt à Mayotte. Dans cette île, le premier établissement du secondaire a ouvert en 1963 et le premier lycée en 1980 (14 candidats au bac en 1984, 3 200 en juin 2012).

Dans le premier degré

Le rythme de création d'infrastructures a été plus soutenu en Guyane (2 à 4 nouvelles écoles par an entre 2007 et 2014) qu'à Mayotte (5 écoles entre 2003 et 2011).

À Mayotte, diverses raisons ont ralenti le mouvement de construction : d'une part, les projets de construction ou d'extension d'écoles se heurtent à la pénurie de terrains libres (notamment sur le littoral) et aux incertitudes en matière de propriété foncière dans un département à très forte densité de population⁹⁶ ; d'autre part, les acteurs locaux chargés des constructions scolaires du premier degré ont été défaillants. Jusqu'à sa dissolution en 2014, le syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM) institué par un arrêté préfectoral du 15 octobre 1979, était compétent par délégation des communes. Il recevait des subventions de l'État, des communes et du département. Des carences dans la mise en œuvre, des pratiques contestables ont engendré d'importants retards et la baisse du nombre de classes livrées alors que les crédits augmentaient : le SMIAM a été dissout en octobre 2014.

À Mayotte, l'école accueille depuis toujours les élèves cinq matins par semaine de 7h00 à midi. Le rapport des inspections générales sur les constructions scolaires du premier degré soulignait en 2013 les défauts de cet horaire : la continuité de cinq heures consécutives est lourde pour les élèves comme pour les enseignants et les fins de matinée ainsi que les après-midi, qui correspondent aux heures chaudes sont difficiles à supporter. Par ailleurs, cet horaire laissait deux élèves sur trois suivre un enseignement coranique, généralement avant la classe.

Faute de places dans les écoles, le vice rectorat a opté en 2008 pour la rotation des écoles : les locaux sont utilisés deux fois dans une même journée pour deux classes différentes avec deux enseignants distincts. La rotation permet d'accueillir deux vagues d'élèves : de 7h à 12h15 pour la première, de 12h30 à 17h45 pour la seconde. Quoiqu'ouvertement critiqué, le système s'est imposé sans difficulté car une importante partie des acteurs s'en accommode (enseignants disponibles à mi-temps, élus moins sollicités, familles favorables à l'enseignement coranique, etc.). Il s'est étendu progressivement : moins de 20 % des classes en 2015-16, et plus de 40 % en 2018 (29 maternelles sur 64 et 49 primaires sur 119).

La proportion d'élèves soumis à ce dispositif en 2018 s'élève à 62 % en maternelle et 49 % en primaire.

En Guyane, où les questions de nature immobilière et institutionnelle sont moins aigües, le recours aux modulaires est fréquent, pour agrandir, voire pour créer une école.

⁹⁶ En 2015, en dehors de Paris et des départements franciliens (6 748 en Seine St Denis, 9100 dans les Hauts de Seine, 5601 dans Val de Marne, 975 Val d'Oise, 707 Essonne), la densité (habitants/km²) s'étagait de 14 (Lozère) à 454 dans le département du Nord. Elle était estimée à 3 en Guyane et 566 à Mayotte.

De même que l'installation de modulaires n'est utilisée qu'en dernier recours à Mayotte, la rotation n'est envisagée qu'avec réticence en Guyane. En 2012, une expérimentation aurait eu lieu dans 2 ou 3 villes mais elle n'a pas été suivie. Depuis deux ans, la commune de St Laurent du Maroni où la pression démographique est particulièrement intense, propose de l'expérimenter dans 5 écoles mais le rectorat n'a pas encore répondu favorablement.

Il s'ensuit que les petites écoles sont rares dans ces deux académies : en 2017-2018, 5 % seulement des écoles mahoraises comprennent 3 classes ou moins contre 9 % en Guyane (principalement sur les fleuves) et 35 % en moyenne nationale. La plupart des écoles sont de grande taille et comprennent beaucoup de classes. À Mayotte, où se situent les plus grandes écoles de France⁹⁷, la moitié des écoles (91 sur 183) comptaient plus de 10 classes⁹⁸ en 2017. Dans ces grandes écoles, des enseignants en fonction administrative exceptionnelle (FAEX) assistent le directeur : deux tiers sont affectés dans des écoles en rotation (14 en REP+) et 8 dans des écoles à horaires normaux qui comportent plus de 12 classes. En Guyane, les deux tiers des écoles comportent plus de 10 classes mais on trouve environ 9 % de « petites » écoles.

Autre conséquence du manque de locaux, le nombre d'élèves par classe n'est pas éloigné (Guyane) ou reste supérieur (Mayotte) à la moyenne nationale, bien que ces académies soient entièrement en éducation prioritaire.

Tableau n° 28 : nombre d'élèves par classe dans le premier degré (public)

	2014	2015	2016	2017
Mayotte	27,4	27,20	26,70	25,80
Guyane	23,15	23,05	22,30	22,50
France entière	23,70	23,67	23,50	23,60

Source MEN –DEPP/DGESCO

Le problème de la mauvaise qualité et du manque d'entretien des locaux est également évoqué dans tous les rapports d'inspection. Alors que le représentant du Défenseur des droits jugeait la situation des écoles de Mayotte « *catastrophique en raison d'un grave manque d'entretien et d'une insuffisance des moyens pédagogiques* »⁹⁹, quatre ans plus tard la mission du CNDH relevait encore « *l'état de délabrement d'une part importante des équipements scolaires (moisissure, humidité, refus et vétusté des toilettes, sols dégradés...)* » et s'interrogeait sur le rôle des commissions de sécurité chargées de vérifier la conformité des établissements recevant du public avec les règles de sécurité et d'accessibilité¹⁰⁰.

⁹⁷ La maternelle de Doujani compte 19 classes et 547 élèves, l'école de Combani 2 comporte 31 classes pour 739 élèves.

⁹⁸ Sur les 183 écoles (64 maternelles et 119 élémentaires), 25 écoles (1,3 %) ont 1 à 5 classes, 67 écoles (37 %) ont entre 6 et 10 classes, 70 écoles (38 %) ont 11 à 19 classes et 21 écoles (12 %) ont plus de 20 classes.

⁹⁹ Rapport de Mme Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte, mars 2013.

¹⁰⁰ Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer, regard particulier sur la Guyane et Mayotte, juillet 2017.

Dans le second degré

À Mayotte, malgré un rythme soutenu de construction de bâtiments – un collège chaque année et un lycée tous les deux ans –, le parc mahorais d'établissements scolaires ne suit pas la croissance des effectifs scolaires. Les collèges et lycées de Mayotte sont en surcapacité¹⁰¹ : l'effectif moyen d'un collège est de 1 400 élèves et celui d'un lycée 1 500 élèves.

Tableau n° 29 : taille des établissements (en nombre d'élèves) à Mayotte en 2018

	de 500 à 999	1000 à 1499	1500 à 1999	2000 et plus
<i>Collèges</i>	5	10	7	0
<i>Lycées</i>	3	0	6	2

Source : vice rectorat de Mayotte

Pour organiser les cours et respecter les horaires d'enseignement, les chefs d'établissement exploitent toutes les possibilités : implantation de modulaires dans les cours de récréation, extension des horaires de cours (samedi matin et mercredi après-midi), resserrement des emplois du temps des élèves (en libérant systématiquement une journée par semaine). Cette situation dégrade les conditions de travail des élèves, des enseignants, des personnels administratifs et accélère l'usure des équipements. Depuis 2018 et le plan pour l'avenir de Mayotte, les équipes de direction sont renforcées dans les établissements de plus de 1 400 élèves. Malgré cet apport, la tâche est lourde et la rotation des personnels de direction¹⁰² est rapide : en 2018, 51 % étaient en place depuis moins de deux ans et 10% depuis plus de quatre ans. Les candidats sont peu nombreux : en 2018, le cinquième des proviseurs et principaux, soit 6 personnes, faisaient fonction. La situation est décrite par les intéressés comme « explosive ».

En Guyane, bien que le rythme d'ouverture (un tous les deux ans) ait été inférieur aux prévisions, la pression générale est moins forte et la difficulté se concentre dans les bassins de St Laurent et de Cayenne qui ont des taux d'occupation particulièrement élevés (respectivement 121 % et 115 %).

Tableau n° 30 : nombre d'élèves dans les établissements en Guyane et à Mayotte en 2018

	Mayotte		Guyane		France entière	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017
<i>Collège (hors SEGPA)</i>	ns	25,34	22,9	20,23	25	23,12
<i>Lycée (LEGT)</i>	ns	26,09	26,3	22,12	28	24,32

¹⁰¹ Exemple : le collège de M'gombani à Mamoudzou : capacité théorique 900, 1700 élèves en 2017-2018.

¹⁰² Principaux de collège, proviseurs de LEGT et LP, et leurs adjoints.

Source : MEN – DEPP/DGESCO

Des internats peu nombreux et fermés le week-end en Guyane

À Mayotte, il n'existe qu'un internat, ouvert en 2017 sous forme d'un internat d'excellence réservé aux filles. Très bien équipé et conçu pour accueillir 110 élèves, il n'en hébergeait que 55 à la première rentrée et 70 à la deuxième, en raison des choix académiques restrictifs (favoriser l'excellence sportive des filles) et des réticences culturelles et économiques des familles (le coût de l'internat absorbe la totalité de la bourse qui ne peut grossir les ressources familiales). Une partie de l'internat, ainsi que sa cuisine restent inutilisées. Un deuxième internat devrait ouvrir en 2020 et deux autres ultérieurement.

En Guyane, les établissements de second cycle se concentrent sur les franges littorales, ce qui oblige les jeunes de l'intérieur (14 % des effectifs globaux du second degré) à plusieurs heures de transport par pirogue et véhicule pour les atteindre. Certains adolescents préfèrent redoubler ou abandonner leur scolarité pour ne pas quitter le cadre familial dès le collège. D'autres le vivent mal comme le relevait en janvier 2015 le Défenseur des Droits qui expliquait le suicide des jeunes amérindiens par « *un mal-être et [une] perte de repères dues à la modification brutale des modes de vie, la déstructuration de la cellule familiale mais aussi à l'éloignement forcé du cadre familial pour se rendre au collège ou au lycée* »¹⁰³. Le taux de suicide, 20 fois plus élevé qu'en métropole, provenait à ¾ des jeunes de moins de 20 ans. Une mission, diligentée par le premier ministre, a fait diverses préconisations parmi lesquelles l'implantation d'établissements de scolarisation et d'hébergement de proximité¹⁰⁴.

À l'heure actuelle, l'académie compte 7 internats auquel s'ajoute à un foyer géré par une communauté religieuse pour les collégiens du fleuve Oyapock¹⁰⁵, qui offre moins de 600 places. Paradoxalement, le taux d'occupation est peu élevé pour les lycées (69 % en 2018-2019 contre 80 % en métropole), ce que les autorités académiques expliquent par des difficultés socio-économiques (cout de l'internat), culturelles (déracinement des jeunes) et techniques (vétusté des internats de Maripasoula et de St Georges, notamment) et la fermeture des internats le week-end). Les filles y sont un peu plus présentes¹⁰⁶ que les garçons. Certains internats sont de qualité médiocre : ainsi en 2017, celui du collège de Maripasoula a été évacué à cause d'une suspicion de gale.

Pour loger les lycéens à Cayenne, d'autres solutions sont mises en œuvre : chambres de résidence universitaires, hébergement chez l'habitant. La CTG verse une subvention de 400 € par mois et par enfant aux familles et parvient ainsi à mobiliser quelques centaines de places supplémentaires (2018-2019 : 358 élèves dans 142 familles d'accueil). Comme l'écrit le défenseur des droits « *l'accueil par les familles hébergeantes a démontré ses limites en termes de qualité, différence linguistique, nombre trop élevé d'enfants, mauvais accueil. Des abus sexuels au sein de ces familles ne seraient pas dénoncés.* »¹⁰⁷

¹⁰³ Rapport de Mme Mathieu, chargée de mission outre-mer auprès du Défenseur des Droits – décembre 2016.

¹⁰⁴ Le rapport du 30 novembre 2015 de Mmes Chapdelaine (députée) et Archambaud (sénatrice) sur les suicides des jeunes amérindiens préconise de « *régler la question du logement des lycéens amérindiens en poursuite d'études sur le littoral de façon générale, en particulier en organisant l'ouverture des internats le week-end* ».

¹⁰⁵ C'est également la situation qui prévalait à Maripasoula, sur le fleuve Maroni, jusqu'à l'ouverture d'un internat de la réussite.

¹⁰⁶ Le nombre de places est équivalent mais 56 % des internes sont des filles.

¹⁰⁷ Rapport de Mme Mathieu, chargée de mission outre-mer auprès du Défenseur des Droits – décembre 2016.

Un manque de cantines alarmant

Le rapport 2015-2016 de la commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer (CNEPEOM) dresse un état des lieux alarmant « *A Mayotte dans la quasi-totalité des écoles du primaire et dans 24 établissements du second degré sur 30, une simple collation est servie entre 10 et 12 heures. En Guyane, un élève sur six bénéficie du service de restauration scolaire.* » Le défenseur des droits précise par ailleurs que « *beaucoup d'élèves ne demandent pas à bénéficier de la PARS car c'est afficher sa pauvreté, d'autres ramènent chez eux la collation pour la partager.* »¹⁰⁸

Faute d'infrastructures de restauration, la plupart des élèves mahorais n'ont pas de véritable repas. Dans le premier degré, une collation est servie et facturée 20 centimes aux familles, qui s'ajoutent à la PARS (1,53 €) ; dans le second degré, 7 établissements seulement du second degré proposent un repas (coût de 1,70 à 2,50 €) qui n'est pas cuisiné sur place mais acheté à un prestataire avec qui la collectivité départementale a passé un marché. Les 25 autres EPLE ne proposent que la collation

La situation n'est pas meilleure en Guyane où la restauration scolaire n'est assurée que dans certains établissements : en 2013-14 un élève sur 5 et 14 % des collégiens en bénéficiaient. La majeure partie des EPLE n'ont pas de cantines et le relais est pris, dans des conditions diverses, par la restauration de proximité.

L'intervention de l'État pour les bâtiments scolaires

Avant 2017-2018

En Guyane, une convention spécifique de partenariat financier relative à la construction, l'extension et la rénovation des établissements scolaires des premier et second degrés a été signée par l'État et les collectivités locales le 16 août 2007 pour la période 2007-2013. L'État s'engage à verser plus de 100 M€ (37 M€ aux communes, 25 M€ au conseil général et 40 M€ au conseil régional) qui s'ajoutent aux 33 M€ apportés par l'Europe. À l'expiration de cette convention, les deux collectivités territoriales ont contractualisé avec l'Europe (FEDER/FSE 2014-2020) et avec l'État (contrat de plan État-Région 2015-2020) sur un programme de 193,74 M€. Dans ce dispositif, le MENJ ne participait plus directement au financement des constructions scolaires mais les crédits, de l'ordre de 9,5 M€ par an de 2015 à 2017, apparaissaient au programme 123 du MOM. Par ailleurs, quelques financements spécifiques dans le cadre du PIA accompagnaient les projets d'internat.

À Mayotte, l'État a mis en place en 2003 une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de 5 M€ par an allouée aux communes pour les écoles. Cette dotation a été reconduite d'année en année jusqu'en 2011 et majorée à partir de 2011 (10,2 M€ puis 10,7 M€ en 2012). Après la dissolution du SMIAM, les communes ont constitué un syndicat intercommunal dont la compétence se limite aux constructions scolaires et une cellule de construction scolaire a été mise en place au vice-rectorat pour les accompagner. Pour le second degré, l'effort budgétaire de l'État s'est accru de 20 M€ en 2010 à 45 M€ en 2014.

¹⁰⁸ Rapport du Défenseur des Droits « Mayotte : situation sur les droits et la protection des enfants » - janvier 2016.

Dans le cadre des plans 2017 (Guyane) et 2018 (Mayotte)

En Guyane, les besoins restent largement inassouvis car les engagements des collectivités territoriales pour la période 2014-2020 (construction de 3 collèges et 3 lycées, extensions et réhabilitations d'EPLÉ) ont été revus à la baisse lors de la création de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) en 2016 (2 EPLÉ au lieu de 6). La signature du plan d'urgence en avril 2017 a permis d'apporter une enveloppe de 400 M€ engagée par l'État et portée par le ministère des Outre-mer pour répondre à court terme aux besoins en constructions scolaires. Elle se répartit entre 150 M€ pour le premier degré et 250 M€ pour le second degré (dont une enveloppe de 25 M€ pour les internats). **Les projets portent sur la construction de 10 collèges, 5 lycées et 500 classes de premier degré, sur une période de 5 à 10 ans.** Les nouveaux établissements disposeront tous d'internats ouverts le week-end.

À Mayotte, le plan pour l'avenir de Mayotte alloue une enveloppe de 500 M€. Au cours des 10 prochaines années, le programme vise à construire pour le premier degré 80 classes par an au titre de la progression des effectifs et 20 autres au titre de la scolarisation des 3-5 ans ainsi que 346 classes sur la période pour supprimer les rotations ; à réhabiliter et mettre aux normes 1000 classes existantes ; pour le second degré, à construire 11 collèges et 5 lycées, à réhabiliter 6 EP et en rénover 10 autres ; à construire 20 cuisines centrales mutualisées ainsi que 150 réfectoires dans le premier degré et 17 dans le second degré.

Annexe n° 6 : les enseignants titulaires en Guyane et à Mayotte

Le recrutement et la formation initiale des enseignants du premier degré

À Mayotte avant 2016

Alors que le corps des instituteurs de droit commun est mis en extinction depuis 2003 et remplacé progressivement via un plan d'intégration par le corps des professeurs des écoles en 1990, compte tenu du contexte à Mayotte, un corps spécifique, positionné sur une grille indiciaire identique à une catégorie B, « les instituteurs du corps de l'État recrutés à Mayotte », a été institué par le décret n° 2005-119 du 14 février 2005. Le corps des IERM se caractérise notamment par des modalités de recrutement dérogatoires :

- En application de l'article 64-1 de la loi du 11 juillet 2001: une liste d'aptitude, ouverte aux bacheliers du cadre des instituteurs de Mayotte jusqu'en 2010 avec titularisation immédiate et un concours réservé aux contractuels enseignants du 1er degré justifiant d'au moins deux années de service à temps complet.
- Par les concours statutairement prévus : concours externe à Bac +2 (sauf pour les sessions 2004 et 2005 recrutés au niveau Bac), concours interne (le décret n° 2011-1274 du 11 octobre 2011 a modifié le décret n° 2005-119 du 14 février 2005 en créant une nouvelle voie de concours interne ouverte à tout agent public ayant 3 ans de service public et justifiant d'un niveau bac+2), concours temporaire d'accès au niveau Bac (le décret n°2011-1274 du 11 octobre 2011 a également ouvert aux titulaires ou non titulaires exerçant des fonctions d'enseignement, un concours temporaire d'accès au niveau Bac pour les sessions 2012 à 2016).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
liste d'aptitude	487	200	200	230	249	170						
Concours réservé	40	40	40	30								
Concours externe	40	40	40	50				80	70	70	80	85
concours interne					120	102	100	30	20	35	50	70
Concours temporaire								50	50	35	30	10

- (a) concours réservé pour les contractuels enseignants du 1^{er} degré justifiant de deux ans d'exercice (article 64-1 de la loi du 11 juillet 2001)
- (b) concours externes à bac (sessions 2004 et 2005) puis bac+2
- (c) concours interne pour des agents bac +2 le décret n°2011-1274 du 11 octobre 2011 a modifié le décret n°2005-119 du 14 février 2005 en créant une nouvelle voie de concours interne ouverte à tout agent public ayant 3 ans de service public et justifiant d'un niveau bac+2.
- (d) concours temporaire d'accès au niveau Bac : le décret n°2011-1274 du 11 octobre 2011 a également ouvert aux titulaires ou non titulaires exerçant des fonctions d'enseignement, un concours temporaire d'accès au niveau Bac pour les sessions 2012 à 2016.

Plusieurs milliers d'IERM (2943) ont été recrutés entre 2005 et 2016, majoritairement (1536) sur liste d'aptitude. Une partie importante d'entre eux (1255 soit 42 %) a été intégrée dans le corps des PE. Le corps des IERM a été mis en extinction par le décret n° 2016-930 du 6 juillet 2016.

À Mayotte depuis 2017

Le décret du 6 juillet 2016 ouvre sur ce territoire deux concours (interne et externe) de recrutement de professeurs des écoles. Il autorise quelques aménagements à la fois sur le niveau de diplôme exigé (le niveau de recrutement est la licence pour le concours externe et bac+2 pour le second concours interne) et sur les modalités du stage statutaire. La durée du stage des lauréats de ces concours est de deux ans, au lieu d'un an pour les autres territoires et se déroule dans le cadre d'une formation en alternance, adaptée le cas échéant. La nomination des stagiaires lauréats du concours externe est conditionnée par la justification de l'inscription en première année d'étude en vue de l'obtention d'un master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation », au lieu d'une inscription en deuxième année pour les autres territoires. Ces dispositions qui ne devaient s'appliquer qu'aux premières sessions (2017 à 2019) seront prolongées jusqu'en 2023.

Il n'existe pas d'ESPE à Mayotte : le recrutement relève de l'ESPE de La Réunion mais la formation s'effectue dans le centre universitaire de formation et de recherche (CUFR) implanté en 2011 dans les locaux de l'ancien IUFM mahorais, dispose d'un département formation des maîtres qui accueille les instituteurs stagiaires. Le master MEEF est adossé à l'ESPE de La Réunion. Les cours sont assurés sur place par des enseignants rattachés à l'ESPE mais affectés au CUFR et par des enseignants du CUFR.

En Guyane, l'ESPE de Cayenne qui a remplacé l'ancien IUFM de Guyane, issu de la partition de l'IUFM des Antilles et de la Guyane (2000-2001) dispose d'une antenne à l'est du département. Le rapport entre présents et admis, qui traduit le niveau de sélectivité du concours, est un des plus importants de France : en 2018, il s'établissait à 51%, devancé par trois académies seulement (celles de Versailles 71 %, de Créteil 66 % et d'Amiens 52 %). Cette situation n'est pas nouvelle et elle est bien connue du ministère comme en atteste cette appréciation relevée dans le document dialogue de gestion 2015 : « *L'insuffisance du vivier enseignant local contraint le concours du CRPE à devenir un simple examen de passage* ».

Le recrutement et la formation initiale des enseignants du second degré

Le ministère a récemment décidé de recourir au concours dérogatoire.

La mesure 26 du plan pour l'avenir de Mayotte prévoit l'instauration d'un CAPES académique dérogatoire pour les disciplines pour lesquelles existe une filière d'enseignement au niveau licence sur le territoire. Ces concours seront ouverts pour les sessions 2021 à 2023. Un concours externe sera ouvert aux candidats inscrits en dernière année d'études en vue de l'obtention d'une licence ou détenant un diplôme de ce niveau. Pour être nommés professeurs certifiés stagiaires, les lauréats devront être inscrits en 1ère année de master ou d'un autre titre ou diplôme reconnu équivalent. Un concours interne sera ouvert aux candidats justifiant de 3 années de services publics et d'un diplôme de niveau III (bac+2).

Pour la Guyane, le ministère réfléchit à la création d'un concours spécifique de professeurs certifiés qui maintiendrait les conditions de recrutement de droit commun tout en assurant une affectation dans l'académie, mais serait exclusif du concours national. Ce concours offrirait un débouché aux contractuels exerçant sur le territoire.

L'ancienneté des enseignants titulaires

Tableau n° 31 : ancienneté des enseignants à Mayotte et en Guyane

<i>En années</i>	Premier degré		Second degré	
	Ancienneté dans le poste	Ancienneté dans l'académie	Ancienneté dans le poste	Ancienneté dans l'académie
<i>Guyane</i>	3,5	11,7	5	8
<i>Mayotte</i>	4,8	18,3	2	4
<i>Moyenne DOM</i>	4,7	14,4	8	14
<i>Moyenne métropole</i>	5,1	14,6	10	15
<i>Moyenne France entière</i>	5,1	14,6	9	15

Source : MEN

La formation des contractuels

À **Mayotte**, les néo-contractuels bénéficient d'un séminaire de rentrée (7 heures) et d'une formation obligatoire de 2,5 heures par semaine (généralement le mercredi après-midi) au contenu très structuré. Ils reçoivent au moins une visite de conseiller pédagogique au cours de la première année. S'ils sont toujours en poste, une deuxième visite a lieu la troisième année (et à la 6^{ème} année en vue de la CDIisation). Des formations académiques inter-degré leur sont offertes, notamment sur le plurilinguisme ainsi que des préparations aux concours.

En Guyane, depuis 2017 des conseillers pédagogiques départementaux sont dédiés à l'accompagnement des néo-contractuels et des non titulaires affectés sur les sites éloignés du 1^{er} degré. Ils effectuent des visites-conseils en classe le matin et des formations animations l'après-midi. Dans le 2nd degré, l'accompagnement des néo-titulaires est confié par les inspecteurs à des chargés de mission qui sont aussi formateurs REP+.

Annexe n° 7 : les CASNAV

En 2002, **les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV)**, ont remplacé les centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM) créés en 1975. Mis en place par les recteurs, ils appliquent la circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012.

Les CASNAV sont généralement dirigés par un professionnel d'un corps d'inspection (IEN ou IA-IPR) et coordonnés par un enseignant. Leurs formateurs sont des enseignants, titulaires ou contractuels, du 1^{er} ou 2nd degré disposant d'une décharge partielle ou totale. Aucun diplôme ni formation préalable n'est exigé pour exercer dans les dispositifs linguistiques destinés aux EANA, mais nombre d'entre eux disposent de la certification complémentaire FLS (français langue seconde) ou FLE (français langue étrangère)¹⁰⁹.

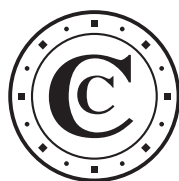
Le CASNAV est à la fois un pôle d'expertise et de formation des enseignants qui reçoivent les EANA dans leurs classes et une instance d'appui pour les EANA qu'il évalue (tests de positionnement réalisés localement) et accompagne pendant la première année (ou les deux premières) de la scolarité. Cet accompagnement appelé « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A) est confié aux formateurs du CASNAV et d'intensité variable.

La circulaire de 2012 préconise pour les élèves du second degré une inclusion en classe ordinaire et 12 heures de français FLS/semaine par l'enseignant UEP2A ; pour les élèves peu ou pas scolarisés avant leur arrivée (souvent désignés comme NAS « non scolarisés antérieurement »), l'inclusion se limite à certains cours et l'UEP2A regroupe les élèves (15 au maximum) pour l'enseignement de base.

L'organisation et les modalités pédagogiques sont variables d'un CASNAV à l'autre, et très dépendantes des moyens mis à disposition des unités pédagogiques.

Le coût d'un centre n'est pas calculé par le MENJ.

¹⁰⁹ Le FLE est apparu dans les années quatre-vingt, le FLS dans les années quatre-vingt-dix et le FLESCO (français langue de scolarisation).



Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr