



PA 56207

RAPPORT

effectué au titre de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692
du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

sur

*« L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de
l'éducation nationale dans les quartiers sensibles »*

Septembre 2009

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
PARTIE I : POLITIQUE DE LA VILLE ET EDUCATION NATIONALE : DEUX POLITIQUES JUXTAPOSEES EN DIRECTION DES QUARTIERS SENSIBLES.....	8
I. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DE L'EDUCATION NATIONALE.....	8
A. <i>Les objectifs de la politique de la ville.....</i>	8
B. <i>Les objectifs de l'éducation nationale.....</i>	9
C. <i>Des politiques reposant sur des critères d'intervention imprécis.....</i>	9
II. LE CADRE D'INTERVENTION : LE TERRITOIRE, LE CONTRAT, L'ELEVE.....	11
A. <i>Le découplage partiel des territoires d'intervention de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire.....</i>	11
1. Le zonage de la politique de la ville.....	11
2. Le lien insuffisant entre les projets de rénovation urbaine et les actions éducatives en direction des quartiers sensibles.....	16
3. L'approche de l'éducation nationale.....	18
4. Le découplage global des politiques de la ville et de l'éducation prioritaire.....	21
B. <i>L'approche contractuelle des interventions éducatives de la politique de la ville.....</i>	24
1. L'évolution de l'approche contractuelle de la politique de la ville.....	24
2. La prise en compte de la dimension éducative dans l'approche contractuelle de la politique de la ville.....	25
C. <i>Les actions individualisées de soutien aux élèves par l'éducation nationale.....</i>	27
1. Le programme personnalisé de réussite éducative (PPRE).....	27
2. L'accompagnement éducatif.....	29
III. LE PILOTAGE INTERMINISTRIEL DES INTERVENTIONS EDUCATIVES.....	29
A. <i>Le pilotage national.....</i>	29
1. Le renforcement récent du cadre du pilotage interministériel de la politique de la ville.....	29
2. La participation de l'éducation nationale.....	30
3. Une coordination qui reste perfectible.....	30
B. <i>Le pilotage déconcentré.....</i>	31
1. Un cadre de coordination encore perfectible entre politique de la ville et éducation nationale.....	31
2. La création par les acteurs de terrain de mécanismes de coordination.....	32
IV. LES MOYENS FINANCIERS AFFECTES AUX INTERVENTIONS EDUCATIVES DE L'ÉTAT EN DIRECTION DES QUARTIERS SENSIBLES.....	33
A. <i>Les difficultés de recensement des moyens budgétaires globaux.....</i>	33
1. Les moyens mis en œuvre par l'éducation nationale.....	33
2. Les crédits globaux de la politique de la ville en matière éducative.....	35
B. <i>Les risques d'effets de substitution.....</i>	36
C. <i>Une coordination locale limitée des interventions financières.....</i>	36
1. L'absence d'articulation des modalités d'attribution des moyens financiers.....	36
2. Le caractère peu lisible des moyens attribués localement à l'éducation prioritaire.....	36
V. LES DISPOSITIFS GLOBAUX D'ÉVALUATION.....	37
A. <i>Des objectifs et indicateurs de performance non concordants.....</i>	37
1. Le programme 147 « Politique de la ville ».....	37
2. Les programmes associés à la politique d'éducation prioritaire.....	38
B. <i>Des dispositifs de suivi distincts.....</i>	38
PARTIE II : LES INTERVENTIONS EDUCATIVES EN DIRECTION DES QUARTIERS SENSIBLES : UNE EFFICACITE ET UNE EFFICIENCE ENTRAVEES.....	41
I. APPROCHE GENERALE DE L'IMPACT DES DISPOSITIFS ACTUELS.....	41
A. <i>La complexite et l'instabilite des dispositifs.....</i>	41
B. <i>Le suivi des indicateurs de l'ONZUS en matière éducative.....</i>	44
C. <i>L'impact du volet éducatif de la deuxième génération de contrats de ville et premiers éléments d'analyse sur les CUCS.....</i>	46

1.	Le volet éducatif de la deuxième génération (2000-2006) des contrats de ville.....	46
2.	Le volet éducatif de la première génération des contrats urbains de cohésion sociale	46
D.	<i>L'impact de la politique d'éducation prioritaire</i>	48
II.	ELEMENTS D'ANALYSE DE L'EFFICACITE ET DE L'EFFICIENCE DES DISPOSITIFS.....	49
A.	<i>Les dispositifs relevant principalement de la politique de la ville</i>	49
1.	Le programme « Ville, Vie, Vacances »	49
2.	Le programme « Ecole de la deuxième chance »	51
3.	Le parrainage des jeunes des quartiers sensibles par des étudiants	54
4.	Le programme de réussite éducative (PRE)	56
B.	<i>Les dispositifs relevant principalement de l'éducation nationale</i>	61
1.	Le programme « Ecole ouverte »	61
2.	Le dispositif d'accompagnement éducatif.....	64
3.	Les médiateurs de la réussite scolaire	67
	CONCLUSION	72

INTRODUCTION

1. Le présent rapport fait suite à la demande formulée par le président de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une enquête sur « *l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles* ». Cette demande a été complétée par une lettre incluant dans le champ de l'enquête de la Cour une première analyse du programme des médiateurs de réussite scolaire.

2. La notion de « quartiers sensibles » ne fait pas l'objet d'une définition unique que la Cour aurait pu retenir. Ces quartiers sont toutefois caractérisés dans leur sens le plus courant par le fait qu'ils constituent des territoires situés le plus souvent à la périphérie des villes et particulièrement exposés aux difficultés urbaines, économiques et sociales. A ce titre, la présente enquête a choisi d'analyser plus particulièrement trois exemples de quartiers auxquels s'appliquent des dispositifs de la politique de la ville et dont les établissements scolaires relèvent de l'éducation prioritaire : les quartiers Nord à Marseille, Chanteloup-les-Vignes (Yvelines), et les quartiers de politique de la ville de Roubaix-Tourcoing. Cette approche a entraîné des contacts multiples auprès des préfetures, des rectorats d'académie, des collèges, de sept associations financées au titre de la politique de la ville,.... Au niveau central, l'enquête a porté sur les directions du ministère de l'éducation nationale - notamment la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) - et sur la délégation interministérielle à la ville (DIV). L'enquête a également donné lieu à un échange avec l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), gestionnaire du dispositif de réussite éducative financé sur la base du programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* ».

Afin de pouvoir délibérer sur cette enquête, une formation inter-chambres réunissant la 3^{ème} et la 5^{ème} chambres de la Cour des comptes a été constituée. Un relevé d'observations provisoires a été transmis à fin de contradiction aux destinataires suivants : le secrétaire général du comité interministériel des villes, le directeur général de l'enseignement scolaire, le directeur général de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), le directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les recteurs des académies d'Aix-Marseille, de Lille, et de Versailles, les préfets des Bouches-du-Rhône, du Nord, et des Yvelines, les principaux des collèges Van der Meersch (Roubaix), Albert Samain (Roubaix), Magellan (Chanteloup-les-Vignes), Jules Verne (Les Mureaux), Jean Moulin (Marseille) et Henri Wallon (Marseille), les présidents des associations Hommelet Sport et Culture (Roubaix), Centre social « le Nautilus » (Roubaix), et Pacquam (Marseille). Enfin des auditions ont été tenues à la Cour avec les préfets, les recteurs et les principaux de collèges concernés par l'enquête.

3. Cette enquête a été menée un an après l'annonce, en février et mars 2008, du plan « Espoirs Banlieues », dont le volet éducatif est estimé à 200 M€⁽¹⁾. Compte tenu de l'absence de recul, le présent rapport n'a pas analysé globalement sa mise en œuvre.

4. Ainsi que le montrent les tableaux des pages suivantes, qui recensent d'une part des dispositifs de soutien scolaire gérés par l'éducation nationale, et d'autre part des dispositifs de la politique de la ville, les interventions menées en direction des quartiers sensibles sont caractérisées par la juxtaposition des initiatives et par la multiplicité des acteurs (administrations nationales et déconcentrées, collectivités territoriales, associations,...). L'articulation de ces interventions est en l'état variable et aléatoire d'un territoire à l'autre, et la complexité de leur coordination ne peut qu'être accrue par l'empilement des dispositifs.

5. Ces interventions soulèvent en outre des difficultés sémantiques qu'il convient de souligner. Le terme « éducatif » apparaît ainsi aussi bien dans des dispositifs de l'éducation nationale que dans des dispositifs de la politique de la ville, alors même que ces interventions recouvrent des champs d'action nettement distincts. En sens inverse, certains dispositifs dont les dénominations sont très différentes apparaissent en fait très voisins dans leur inspiration : ainsi « *Ville, Vie, Vacances* » (VVV) pour la politique de la ville, et « *Ecole ouverte* » pour l'éducation nationale. Enfin, pour ajouter encore à la complexité, voire même à la confusion, certains termes sont presque homonymes, alors même qu'ils correspondent à des dispositifs totalement différents : ainsi, le « *PRE* » (projet de réussite éducative) relève de la politique de la ville, et le « *PPRE* » (programme personnalisé de réussite éducative) de l'éducation nationale.

Par delà ces difficultés sémantiques, il convient toutefois de distinguer fondamentalement ce qui relève du « *scolaire* », avec une dimension essentiellement pédagogique, puisqu'il s'agit de l'acquisition de compétences et de connaissances scolaires, et ce qui relève de l'« *éducatif* », entendu dans son acception la plus large, ce qui recouvre l'ensemble des interventions sociales, urbaines, culturelles, économiques,... qui contribuent à assurer un cadre favorable, non seulement à la réussite scolaire, mais également à la pleine intégration des jeunes dans la vie sociale. Certes, l'éducation nationale peut mettre en place, pour sa part, des dispositifs qui comprennent une dimension éducative (les activités culturelles ou sportives de l'« *accompagnement éducatif* », par exemple), de même que la politique de la ville peut proposer des dispositifs comportant une part d'aide complémentaire au soutien scolaire (dans les « *projets de réussite éducative* », par exemple). Il reste cependant que, si les domaines d'intervention peuvent se recouper partiellement, la responsabilité propre de l'éducation nationale est avant tout celle du domaine « scolaire », alors que la politique de la ville a essentiellement en charge un volet « éducatif » concernant l'ensemble des conditions qui, bien qu'extérieures à l'école, influent directement sur la réussite scolaire.

¹ Déploiement de l'accompagnement éducatif dans toutes les écoles de l'éducation prioritaire à la rentrée 2008 ; création de banques de stages académiques ; repérage des jeunes en difficulté ; traitement du décrochage scolaire (le préfet, et ses délégués, se voient confier une mission particulière à ce titre) ; multiplication des dispositifs de deuxième chance ; aide à l'entrée de lycéens de quartiers défavorisés en classes préparatoires ; création d'internats d'excellence ; expérimentation du *busing*.

6. Le présent rapport se compose de deux parties :

- La première partie analyse tout d'abord l'articulation de la politique de la ville et de l'action de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles sous l'angle de leur cohérence globale, tant du point de vue territorial qu'en ce qui concerne les instances, outils de pilotage, et moyens financiers disponibles.

- La seconde partie analyse ensuite cette articulation sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience des principaux dispositifs mis en œuvre.

Exemples de dispositifs de prise en charge de la difficulté scolaire gérés par l'éducation nationale et pouvant s'appliquer dans les quartiers sensibles			
	Temps scolaire	Péri-scolaire	Extra-scolaire
Ecole maternelle	<ul style="list-style-type: none"> - aides non spécialisées conduites par l'enseignant de la classe dans le cadre des PPRE (programmes personnalisés de réussite éducative) (toutes les écoles) - aides spécialisées et enseignements adaptés conduits dans le cadre des RASED pour les enfants ayant des difficultés graves et persistantes - aide personnalisée conduite par les enseignants pour les élèves en difficulté (en grande section) dans le cadre de 60 heures prévues dans le service annuel des enseignants (toutes les écoles) 		
Ecole élémentaire	<ul style="list-style-type: none"> - aides non spécialisées conduites par des enseignants de la classe dans le cadre des PPRE (toutes les écoles). - aides spécialisées et enseignements adaptés conduits dans le cadre des RASED pour les enfants ayant des difficultés graves et persistantes - aide personnalisée conduite par les enseignants pour les élèves en difficulté dans le cadre de 60 heures prévues dans le service annuel des enseignants (toutes les écoles) 	<ul style="list-style-type: none"> - accompagnement éducatif (depuis 2008 pour les écoles de l'éducation prioritaire) - Elèves et enseignants volontaires, après la classe, quatre soirs par semaine pour des activités d'aide aux devoirs, de pratique sportive et pratique artistique et culturelle 	<ul style="list-style-type: none"> - stages de remise à niveau (CM1-CM2) pendant les vacances scolaires pour les élèves présentant en fin d'école primaire des difficultés en français et en mathématiques (toutes les écoles). Enseignants et élèves volontaires. Stage d'une durée d'une semaine, trois heures par jour, cinq jours par semaine. - Ecole ouverte : Cf. <i>infra</i>
Collège	<ul style="list-style-type: none"> - aides non spécialisées conduites par des enseignants de la classe dans le cadre des PPRE (tous les collèges). - heures de soutien et autres dispositifs spécifiques à vocation transitoire (tous les collèges) - enseignements adaptés dans le cadre de SEGPA pour les élèves connaissant des difficultés graves et durables - dispositifs relais : prise en charge des enfants en voie de déscolarisation. Affectation par une commission départementale à l'inspection académique 	<ul style="list-style-type: none"> - accompagnement éducatif (depuis 2008 dans tous les collèges). Elèves et enseignants volontaires après la classe quatre soirs par semaine semaine pour des activités d'aide aux devoirs, de pratique sportive et pratique artistique et culturelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Ecole ouverte : s'adresse aux élèves des établissements publics, aux jeunes du quartier et aux enfants des écoles élémentaires (en priorité des classes de CM2) dans le cadre de la liaison école /collège. Les activités à vocation éducative sont de quatre ordres : scolaires, culturelles, sportives, et de loisirs.
Lycée	<ul style="list-style-type: none"> - dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée (concerne 200 établissements). Ce dispositif a pour objet d'apporter un appui individualisé aux élèves en fonction de leurs besoins afin de prévenir les redoublements. S'adresse à des lycées volontaires. Comprend l'aide au travail, l'entraînement aux épreuves d'examens, l'élaboration et approfondissement du projet d'orientation, la préparation à la poursuite d'études supérieures 		<ul style="list-style-type: none"> - stages durant les vacances : 3 sessions d'une semaine 4 heures par jour, 5 jours par semaine, atelier de 10 élèves. - session d'entraînement systématique aux examens - Ecole ouverte : Cf. <i>supra</i>

Exemples de dispositifs éducatifs financés par les crédits de la politique de la ville	
Dispositifs	Territoires d'intervention / public cible
<p>Projet de réussite éducative (PRE)</p> <p><i>Equipes de réussite éducative (ERE)</i> : des équipes pluridisciplinaires prennent en charge individuellement et hors temps scolaire les enfants et adolescents les plus en difficulté.</p> <p><i>Internats de réussite éducative (IRE)</i> : ces internats accueillent les jeunes qui connaissent des difficultés compromettant leurs chances de réussir.</p>	Enfant ou adolescent en grande difficulté habitant en ZUS ou scolarisé en ZEP.
<p>Veille éducative</p> <p>Précurseur des PRE, cette action n'est plus financée en tant que telle, mais est désormais intégrée dans les PRE ou dans les CUCS. Elle mobilise sous la responsabilité du maire ou du représentant de l'intercommunalité les élus, les équipes éducatives des établissements scolaires, les intervenants sociaux, les professionnels de l'insertion, de la santé, les parents pour organiser une continuité éducative.</p>	Le territoire est au moins la commune.
<p>Ecole ouverte : organisation pendant les vacances scolaires, d'activités éducatives dans l'enceinte des établissements scolaires. Un appel à projet est adressé chaque année aux acteurs locaux.</p>	Critères d'éligibilité : établissements situés notamment en ZEP et ZUS, les établissements sensibles, des établissements proches de ces zones ou situés dans des communes qui connaissent des difficultés socio économiques.
<p>Internats d'excellence (dynamique espoir banlieues)</p>	Accueil en internat pour des collégiens et lycéens de l'éducation prioritaire et des territoires de la politique de la ville.
<p>Accompagnement aux classes préparatoires aux grandes écoles. (dynamique espoir banlieues)</p>	5% des élèves des lycées en éducation prioritaire doivent accéder aux classes préparatoires aux grandes écoles dans le cadre de la mise en œuvre du plan « espoir banlieues ».
<p>« Busing » (dynamique espoir banlieues)</p> <p>Transport des élèves des quartiers difficiles vers des écoles offrant plus de mixité sociale.</p>	Dans le cadre de la mise en œuvre du plan « espoir banlieues », 50 sites au sein de quartiers en CUCS de catégorie 1 (faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine), à raison de 2 classes CM1-CM2 par site.
<p>Mesures d'accès à l'éducation et à l'excellence (dynamique espoir banlieues)</p> <p>Tutorat pour permettre aux élèves des territoires de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire de développer une ambition scolaire et éducative. Mesure regroupée avec l'accompagnement aux classes préparatoires aux grandes écoles dans les « cordées de la réussite » de la dynamique espoir banlieues.</p>	Les recteurs lancent les appels à projet ; les collèges en « RAR » sont privilégiés.
<p>Ville, Vie, Vacances (VVV)</p> <p>Permettre aux jeunes les plus en difficulté de bénéficier d'un accès aux activités culturelles, sportives et de loisirs durant les vacances scolaires.</p>	Ensemble des départements.
<p>Ecoles de la deuxième chance (E2C)</p> <p>Elles accueillent des jeunes dans un objectif d'insertion professionnelle.</p>	Jeunes de 18 à 25 ans, ayant interrompu leur scolarité ou leur formation depuis plus d'un an.

PARTIE I : POLITIQUE DE LA VILLE ET EDUCATION NATIONALE : DEUX POLITIQUES JUXTAPOSEES EN DIRECTION DES QUARTIERS SENSIBLES

I. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DE L'EDUCATION NATIONALE

Même s'ils répondent à la même volonté de correction des inégalités socio-économiques, les objectifs de la politique de la ville et ceux de la politique d'éducation prioritaire sont distincts.

A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville est une politique transversale et interministérielle. L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dispose qu'« *en vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles* ». Cette approche clarifie le projet de la politique de la ville : elle n'est pas, selon cette définition, une « politique des quartiers sensibles », mais elle vise à réduire l'écart entre les quartiers confrontés à des difficultés économiques et sociales et les autres. Cet écart est aujourd'hui mieux connu grâce aux travaux de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

Tableau n° 1 : quelques indicateurs sur l'écart entre les zones urbaines sensibles (ZUS) et le reste du territoire

Indicateur	ZUS	Moyenne nationale
Taux de chômage des 15-59 ans (en 2005)	22%	10%*
Taux de chômage des 15-24 ans (en 2005)	42%	23%*
Revenu fiscal moyen par unité de consommation (en 2002)	10 540 €	17 184 €
Taux de réussite au brevet (juin 2005)	68%	81% (France hors ZUS)
Elèves en retard de deux ans ou plus en 6 ^{ème}	6%	3% (France hors ZUS)

* Autres quartiers de l'agglomération

Source : Observatoire national des zones urbaines sensibles / rapport 2006

Par delà cet objectif général « *de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers et de « retour au droit commun* », l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 décline, pour une période de cinq ans, un ensemble d'objectifs thématiques et d'indicateurs de résultats, dont certains portent sur la réussite scolaire dans les territoires concernés. Il est prévu que ces critères soient « *précisés localement* » par les acteurs de terrain de l'action éducative.

B. LES OBJECTIFS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

L'éducation prioritaire a pour objectif, en application de l'article 1^{er} du code de l'éducation, de compenser les inégalités économiques, sociales ou culturelles initiales par un accroissement des moyens mis à disposition de certains établissements scolaires. De façon plus générale, elle vise à réduire les écarts en matière de résultats scolaires entre les élèves qui relèvent de cette politique éducative et les autres. Fondée sur la recherche d'une plus grande égalité des chances entre les élèves, elle s'applique à environ 18 % des écoliers et à 21 % des collégiens, soit 1,7 million d'élèves, et représente un coût additionnel, par rapport aux dispositifs de droit commun, qui peut être évalué à environ 900 M€ par an.

Les lois d'orientation successives affichent également l'objectif d'une correction des inégalités socio-économiques. L'article 1^{er} de la loi d'orientation scolaire du 10 juillet 1989 prévoit ainsi que le droit à l'éducation est « garanti » par « une répartition des moyens » tenant compte « des différences de situations objectives », « notamment en matière économique et sociale ». De même, l'article 9 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 20 avril 2005 oblige l'enseignement scolaire à « garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun ». Le Conseil constitutionnel a précisé que la différenciation des moyens scolaires doit être opérée à partir « de critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction » ⁽²⁾.

Par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale met en œuvre divers dispositifs d'aide ou de soutien individuel dans le cadre de la scolarité (aide personnalisée dans le premier degré, programmes personnalisés de réussite éducative, accompagnement éducatif au collège ou dans les écoles relevant de l'éducation prioritaire,...), qui sont également susceptibles de bénéficier aux élèves concernés par l'éducation prioritaire : ainsi, le quart des élèves du premier degré relevant de l'éducation prioritaire (soit 170 669 élèves) bénéficiaient en 2008-2009 d'un dispositif d'accompagnement éducatif.

C. DES POLITIQUES REPOSANT SUR DES CRITÈRES D'INTERVENTION IMPRÉCIS

Les politiques de la ville et de l'éducation nationale, confrontées toutes deux à l'existence de « zones urbaines défavorisées », sont conduites à des interventions interdépendantes. Ainsi, les objectifs de la politique de la ville comprennent des priorités éducatives, afin de lutter contre la concentration de l'échec scolaire et les conséquences qui peuvent en découler en matière de cohésion, d'insertion, et de promotion sociale. De même, l'éducation nationale doit être associée à la définition des objectifs de la politique de la ville en matière de lutte contre les inégalités d'éducation et de culture.

Cependant, ces deux politiques s'appuient toutes deux sur des critères d'intervention à la fois distincts et imprécis.

Ainsi la politique de la ville repose sur une logique territoriale qui s'inscrit dans le cadre de deux démarches :

- Une démarche d'origine législative et réglementaire, s'appuyant sur un zonage dont les principes ont été initialement définis par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville : ce zonage distingue les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaines (ZRU) et les zones

² Conseil constitutionnel, décision du 11 juillet 2001.

franches urbaines (ZFU). En 2007, cette géographie apparaît à la fois figée pour les ZUS et les ZRU, et en extension rapide pour les ZFU.

- Une démarche de nature contractuelle, plus souple, qui matérialise un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales : cette géographie s'est appuyée successivement sur les contrats de ville - avec deux générations en 1994-1999 et en 2000-2006 - puis, à partir de 2007, sur les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). L'impact de ce dernier renouvellement de la géographie contractuelle reste, en l'état, difficile à évaluer.

La Cour a déjà critiqué, dans un rapport public thématique consacré en 2002 à la politique de la ville, l'absence d'harmonisation des critères de définition de ces deux types d'intervention, qui affecte la lisibilité de la politique de la ville pour les acteurs de terrain. Une lettre de mission du Premier ministre en date du 2 avril 2009 ⁽³⁾, relative à la définition d'une méthode opérationnelle de révision de la géographie des zones urbaines sensibles (ZUS) et des contrats de cohésion urbaine et sociale (CUCS), a également reconnu que la définition des ZUS « *ne repose sur aucun critère objectif* ».

De même, l'imprécision des normes d'intervention est manifeste au sein de l'éducation nationale. Elle porte tout d'abord sur les publics visés, puisque le terme d'« élèves en difficulté » se prête à des définitions multiples ⁽⁴⁾ : aucune référence nationale, aucun profil-type ne viennent préciser les caractéristiques communes à ces élèves ⁽⁵⁾. Aucune disposition ne permet, en l'état, de définir exactement les publics-cibles, et donc de quantifier les résultats des politiques publiques mises en œuvre dans ce domaine. Faute de s'appuyer sur des critères nationaux clairs, les définitions des publics visés sont laissées à l'appréciation des échelons déconcentrés : l'effectif des élèves concernés est en conséquence l'objet de délimitations variables. Cette absence de normes a également caractérisé les procédures de choix des établissements relevant de l'éducation prioritaire, lors de la relance de cette politique en 2006 : ainsi que l'a rappelé la DGESCO dans sa réponse aux observations de la Cour, la définition des collèges « ambition réussite » s'est alors faite, en pratique, à partir de critères scolaires et sociaux qui ont fait l'objet d'une négociation avec les académies, en raison de leur connaissance de ces établissements et de leur contexte..

Dès l'amont de ces deux politiques, il manque ainsi un ensemble de repères nationaux précisant clairement leurs critères d'intervention et les objectifs qu'elles visent.

Certes, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a fait valoir, en réponse aux observations de la Cour, que la notion de normes ou de références nationales ne pouvait correspondre à la politique menée par l'éducation nationale, car, selon ses termes, il ne serait pas pertinent de définir un profil-type d'élève en difficulté ou un établissement-type de l'éducation prioritaire. Toutefois, la DGESCO a également admis qu'il était nécessaire d'identifier les difficultés spécifiques rencontrées par les élèves et de proposer des aides adaptées à leurs besoins en s'appuyant sur les références que sont les programmes scolaires

³ Lettre de mission adressée à MM. Gérard Hamel, député, et Pierre André, sénateur.

⁴ La « difficulté scolaire » semble le plus souvent définie comme une incapacité à maîtriser le niveau requis du « socle commun des compétences et connaissances » défini par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, alors que « l'échec scolaire » correspond, selon la définition internationale, à une sortie du système éducatif sans diplômes ni certification.

⁵ Doit-on les décompter à partir des premières difficultés lourdes du premier degré ? Au seuil du second degré ? Au terme de l'enseignement obligatoire ?

nationaux et le socle commun de connaissances et de compétences ⁽⁶⁾. Cette analyse débouche donc bien sur la reconnaissance de la nécessité d'un diagnostic précis de l'état actuel de la difficulté scolaire, de la détermination des moyens d'action correspondants, et de leur ciblage vers les élèves en fonction de leurs besoins.

II. LE CADRE D'INTERVENTION : LE TERRITOIRE, LE CONTRAT, L'ELEVE

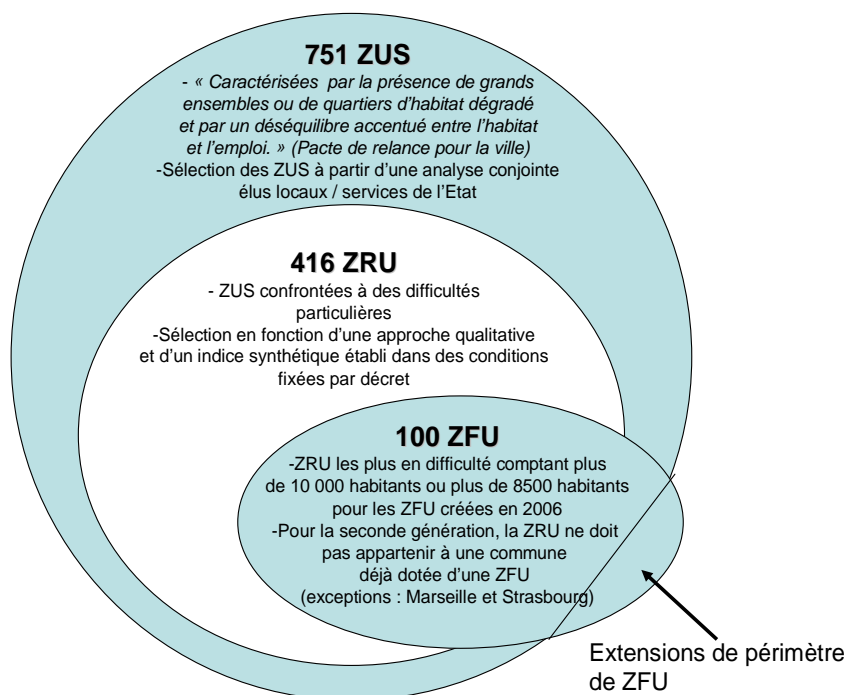
A. LE DECOUPLAGE PARTIEL DES TERRITOIRES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DE L'EDUCATION PRIORITAIRE

1. Le zonage de la politique de la ville

Les interventions mises en œuvre par l'Etat au titre de la politique de la ville se déploient dans 751 zones urbaines sensibles (ZUS), qui constituent l'unité de base de cette politique, dans 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU), et dans 100 zones franches urbaines (ZFU). Le classement d'un quartier dans l'une de ces zones prioritaires emporte des conséquences importantes pour la mise en œuvre et le suivi de la politique de la ville : il rend éligible à un régime d'exonérations fiscales et sociales ; il exerce un impact significatif, depuis 2005, sur les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ; enfin, depuis la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les ZUS constituent l'unité de définition des objectifs et de suivi des indicateurs de résultats au niveau national de la politique de la ville. Le schéma suivant présente les critères de définition de ces zones et leurs modalités d'articulation : ces zones s'emboîtent entre elles, à l'exception des extensions récentes de périmètre des zones franches urbaines.

⁶ La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 25 avril 2005 a défini le principe d'un socle commun de compétences et de connaissances, qu'a précisé le décret n° 2006-870 du 11 juillet 2006, ainsi que le principe d'une action individualisée vers chaque élève. Le site ministériel (education.gouv.fr) rappelle que « *le socle commun constitue la référence pour la rédaction des programmes d'enseignement de l'école et du collège* » et que « *ce texte présente l'ensemble des valeurs, des savoirs, des langages et des pratiques dont la maîtrise permet à chacun d'accomplir avec succès sa scolarité* ». Le décret n° 2007-860 du 14 mai 2007 (article D. 311-7 du code de l'éducation) a enfin créé un « livret personnel de compétences » permettant la validation des résultats atteints par l'élève par rapport au socle commun de compétences et de connaissances.

Tableau n° 2 : L'emboîtement des zones d'intervention de la politique de la ville



a. Les modalités de classement d'un territoire en zone d'intervention prioritaire de la politique de la ville

Deux décrets de décembre 1996 sont intervenus pour définir les critères de rattachement aux différentes zones et fixer la liste des quartiers concernés :

- Le périmètre initial des ZUS résulte d'une sélection, réalisée par les élus locaux et les services de l'Etat, de territoires caractérisés par la présence de « *grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* ». Ce choix ne s'est pas appuyé sur des indicateurs socio-économiques quantitatifs, et cette liste des ZUS n'a été révisée ponctuellement que deux fois depuis 1996 ⁽⁷⁾.
- L'identification des ZRU s'appuie, en revanche, sur un indice synthétique représentatif de leurs difficultés économiques et sociales. Cet indice constitue « *un critère exclusif de sélection, sans toutefois exclure, à la marge, une appréciation qualitative* » ⁽⁸⁾. Cet indice, défini par un décret du 26 décembre 1996, a été le critère prépondérant de choix pour 90 % des ZRU.

⁷ Les décrets n° 96-1155 et n° 96-1156 du 26 décembre 1996 fixent la liste définitive des 750 ZUS (dont 34 dans les DOM). Cette liste a été modifiée une première fois par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000 intégrant le quartier « Nouveau Mons » de Mons-en-Barœul, et une seconde fois par le décret n° 2001-707 du 31 juillet 2001 modifiant le périmètre de la ZUS de Grigny (91).

⁸ Source : délégation interministérielle à la ville, observatoire national des zones urbaines sensibles, Rapport 2004.

Le calcul de l'indice synthétique utilisé pour la définition des ZRU

Indice synthétique = $(\text{Population de la zone considérée} * \text{Taux de chômage} * \text{Proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans dans la population totale} * \text{Proportion de personnes sans diplôme déclaré}) / \text{Potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement}^{(9)}$

Source : décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996

- Les ZFU sont enfin choisies parmi les ZRU de plus de 10 000 habitants - ou de plus de 8 500 habitants pour les ZFU créées en 2006 - qui présentent les plus fortes valeurs de l'indice synthétique. La liste de ces zones est annexée à la loi du 14 novembre 1996 qui précise que d'autres éléments peuvent être pris en compte, au-delà du seul indice synthétique : « la délimitation [des ZFU] est opérée par décret en Conseil d'État, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques ».

b. Une couverture large de la population

Les ZUS représentaient, en 1999, 8 % de la population totale et 7 % de la population active. Le tableau suivant recense la population des différentes zones d'intervention de la politique de la ville.

Tableau n° 3 : La population des zones d'intervention de la politique de la ville

Population en ZUS hors ZRU	1 475 726
Population en ZRU	3 196 363
Population totale en ZUS	4 672 089
Population en ZFU	1 587 096

Source : données DIV d'après recensement général de la population 1999. La population en ZFU ne peut être incluse dans le calcul de la population en ZUS totale. Les données du recensement rénové de la population ne seront disponibles qu'en 2010.

L'« effet de fixation » du classement dans une zone d'intervention de la politique de la ville - qui risque sans doute d'être amplifié par les nouveaux critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) - pourrait être limité par la mise en œuvre d'une procédure de réexamen périodique. Celui-ci serait l'occasion de dresser un bilan de l'évolution des différents indicateurs économiques et sociaux au niveau de la zone d'intervention concernée. La sortie d'un territoire du zonage de la politique de la ville pourrait, le cas échéant, être accompagnée d'un mécanisme dégressif d'accompagnement.

Ainsi que l'a relevé la Cour dans une insertion au rapport public annuel 2008, l'article 140 de la loi de finances pour 2008 a modifié le premier alinéa du 3 de l'article 42 de la loi du

⁹ Des coefficients de minoration sont prévus lorsqu'une commune comprend plusieurs ZUS : « Quand une commune dispose sur son territoire de plusieurs zones urbaines sensibles, [le résultat du calcul de l'indice] est multiplié par un coefficient égal à 0,75 lorsque la zone urbaine sensible est classée par ordre décroissant de l'indice synthétique aux rangs 3 et 4 pour cette commune et par un coefficient égal à 0,50 lorsque la zone urbaine sensible est classée aux rangs 5 et suivants » (article 2 du décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996).

4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire pour prévoir désormais l'« *actualisation tous les cinq ans* » de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ce texte dispose également que la première actualisation des zones urbaines sensibles devra être effectuée en 2009. Si cette disposition répond à la critique que la Cour avait émise sur le caractère figé de la géographie prioritaire, elle appelle pour autant également, comme le précisait le rapport public annuel 2008, un suivi attentif. En effet, ainsi que l'indique l'analyse du programme 147 « *Equité sociale et territoriale et soutien* » figurant dans le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de 2007, la redéfinition de la géographie prioritaire implique la construction de critères pertinents pour opérer cette révision périodique dans une logique de concentration des moyens sur les territoires les plus en difficulté.

Le travail de réflexion préalable à la révision de la carte des zones urbaines sensibles est désormais engagé. Le comité interministériel des villes du 20 janvier 2009 a décidé que cette révision serait précédée d'une large concertation sur les principes qu'il conviendrait de retenir pour y procéder. Un livre vert définissant les bases de cette concertation a été élaboré par la DIV : il présente un état des lieux de la situation existante et propose différentes approches pouvant être retenues pour procéder à l'adaptation de la géographie prioritaire. Ce livre vert montre la complexité des zonages de la politique de la ville et le caractère quelque peu aléatoire, pour un territoire donné, de la possibilité de bénéficier ou non de tel ou tel programme d'intervention. Les questions-clés qui sont soulevées dans ce document répondent à la recommandation par la Cour de la définition d'une méthodologie de sortie progressive du zonage prioritaire.

En outre, par un courrier en date du 13 mars 2009, la secrétaire d'Etat à la ville a invité les préfets de région et les préfets de département à engager une concertation locale sur la révision du zonage de la politique de la ville. Ce courrier précise qu'« *il ne s'agit en aucun cas d'engager à ce stade des négociations sur le zonage dans [le] département [concerné], mais de recueillir des avis sur les principes et la méthode* ». La secrétaire d'Etat à la ville a également procédé à la nomination de deux parlementaires en mission pour poursuivre cet exercice de concertation préalable à la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Toutefois, ce processus n'est pas encore, en l'état, articulé avec une réflexion sur l'implantation des établissements relevant de l'éducation prioritaire. Cette absence d'articulation est dommageable. En effet, le zonage ZUS-ZRU-ZFU a une incidence sur l'ouverture de l'éligibilité à des dispositifs qui ont un impact sur d'éventuelles interventions éducatives :

- La population en ZUS et ZFU est prise en compte, pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), dans les coefficients spécifiques « politique de la ville » majorant cette dotation. Or, la DSU-CS - composante de la dotation globale de fonctionnement - est libre d'emploi et peut donc financer des actions éducatives dans les communes bénéficiaires ;
- En ZUS et en ZRU, les associations bénéficient, pendant cinq ans, d'exonérations de cotisations sociales patronales. Des exonérations spécifiques

aux associations existent en plus de ces exonérations générales ⁽¹⁰⁾. Les associations intervenant en ZUS peuvent, en outre, bénéficier du programme « adultes-relais », en application des dispositions de l'article D 5134-151 du code du travail. Ces avantages peuvent donc bénéficier à des associations intervenant en matière éducative.

- La notion de ZUS intervient, par ailleurs, dans les conditions d'engagement des projets de rénovation urbaine ⁽¹¹⁾. En l'espèce, le découplage partiel des aires d'attraction des établissements relevant de l'éducation prioritaire et du programme national de rénovation urbaine peut produire des effets de distorsion.

La Cour a observé par ailleurs lors de la présente enquête que les règles d'éligibilité géographique au programme de réussite éducative (PRE), qui sont en partie liées au zonage des ZUS, peuvent soulever des difficultés pour certains acteurs spécialisés dans les interventions éducatives.

Règles d'accès au programme de réussite éducative et risques de discontinuité des interventions éducatives : l'exemple marseillais

L'article 128 de la loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale prévoit que « *le dispositif de réussite éducative s'adresse prioritairement aux enfants de 2 à 16 ans ⁽¹²⁾ situés en zones urbaines sensibles ou scolarisés dans un établissement de l'éducation prioritaire* ». Cette délimitation précise du périmètre d'éligibilité au PRE, qui introduit inévitablement une discontinuité selon la classification des zones urbaines, est l'un des facteurs avancés par l'association PACQUAM, qui est un acteur important de l'accompagnement scolaire à Marseille, pour ne pas s'inscrire dans le cadre du PRE. Ce réseau, fondé en 1982 par des enseignants souhaitant proposer un accompagnement hors temps scolaire, fédère 32 associations collège-quartier et apporte une aide aux devoirs à plus d'un millier d'enfants à Marseille. PACQUAM est financé par l'Etat, la ville de Marseille et le département des Bouches-du-Rhône. L'aide aux devoirs est apportée par l'association avec un intervenant pour douze collégiens sous la forme d'un accompagnement scolaire de 17 h à 19 h deux fois par semaine.

¹⁰ Les associations de cinq salariés et plus bénéficient d'une exonération pendant trois années supplémentaires à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %). Les associations de moins de cinq salariés bénéficient pendant neuf années supplémentaires à taux dégressif (60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les 6^e et 7^e années, 20 % les deux dernières années).

¹¹ Aux termes de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, « *le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après un avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.* »

¹² Certains PRE ont élargi les publics et s'adressent aux jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans, par exemple à Chanteloup-les-Vignes.

Dans une réponse à la Cour, la DIV a fait valoir que « *l'harmonisation des zonages de la politique de la ville avec ceux de l'éducation nationale serait une source de clarification et permettrait une meilleure lisibilité de l'intervention de l'Etat* ». La DGESCO a également observé, en ce qui concerne le processus de révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville, que « *lors de la concertation, la question de la cohérence de la carte se posera très certainement* ». Dans une contribution à la concertation sur la révision de la géographie prioritaire, présentée à son conseil d'administration du 28 avril 2009, l'Acsé a enfin proposé que la réforme de la géographie prioritaire conduise à l'identification de « *sites d'intervention prioritaires* », définis à l'échelle d'une agglomération ou d'un département. Ces sites détermineraient le périmètre des futurs contrats qui, à la différence des précédentes générations de contrats, pourraient donner lieu à une prise en charge variable de l'Etat. Cette approche permettrait de donner une lisibilité plus forte aux interventions menées en direction des quartiers sensibles : en effet, cette notion de « site », bien que territoriale, pourrait s'appliquer aux réseaux de l'éducation prioritaire, dont la logique est différente de celle de la détermination des quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville.

2. Le lien insuffisant entre les projets de rénovation urbaine et les actions éducatives en direction des quartiers sensibles

Les objectifs et les moyens du programme national de rénovation urbaine (PNRU) sont définis aux articles 6 et 7 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Cette loi a été notamment modifiée par les lois du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (LPCS), du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL), et du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (loi DALO).

Les objectifs du PNRU et les crédits d'Etat prévus pour son financement

Le PNRU devait être initialement mis en œuvre pour la période 2004-2008. La LPCS a repoussé une première fois le terme à 2011. La loi ENL l'a repoussé ensuite à 2013.

Les financements initialement prévus dans la loi de 2003 s'élevaient à 2,5 Md€ pour la période 2004-2008⁽¹³⁾. La LPCS a porté à 4 Md€ les crédits prévus sur la période 2004-2011. Puis la loi ENL a porté à 5 Md€ les crédits prévus sur 2004-2013. La loi DALO a, pour la première fois, élevé le montant de crédits prévus, en les portant de 5 à 6 Md€, sans pour autant modifier l'horizon temporel de réalisation du PNRU.

A l'horizon 2013, l'objectif affiché par l'ANRU est une intervention sur 530 quartiers dans lesquels habitent près de 4 millions d'habitants. Il ressort du document diffusé par l'ANRU et intitulé « *Etat du PNRU au 1^{er} avril 2009* » qu'à cette date 318 conventions de rénovation urbaine avaient été signées au niveau national pour un montant de financements mobilisés de 34,9 Mds€ (tous financeurs confondus).

¹³ Cette disposition a été modifiée par l'article 18 de la loi DALO.

A l'occasion d'une enquête menée en 2008 sur les projets de rénovation urbaine conduits en Essonne, la Cour et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France ont fait le constat d'un découplage entre le volet social et le volet rénovation urbaine de la politique de la ville, ce découplage se retrouvant également dans la dimension éducative qui paraît très peu présente dans les conventions de rénovation urbaine. Au niveau national, et malgré la présence du ministère de l'éducation nationale au sein du comité d'administration de l'ANRU, l'articulation entre les projets de rénovation urbaine et les actions éducatives en direction des quartiers sensibles n'est pas prise en compte. Cette situation se retrouve également au niveau local : l'éducation nationale n'est guère associée à cette politique, ce que montrent les réponses des académies de Lille et d'Aix-Marseille ⁽¹⁴⁾ obtenues au cours de la présente enquête. Ce constat a également été vérifié dans deux des trois territoires analysés lors de l'enquête : à Marseille et à Roubaix, la dimension éducative des projets de rénovation urbaine (PRU) se limite, pour l'essentiel, à la présentation d'opérations de démolition-reconstruction ou de réhabilitation d'établissements d'enseignement ou biens d'équipements à portée éducative ⁽¹⁵⁾. Une étude commandée par la DIV en décembre 2006 sur « *la prise en compte des établissements scolaires dans les opérations de rénovation urbaine* » a confirmé que la place de la rénovation des établissements scolaires est limitée dans les projets de rénovation urbaine, alors que, sur le terrain, les acteurs en mesurent l'importance ⁽¹⁶⁾.

Deux conventions de rénovation urbaine analysées lors de la présente enquête se distinguent, cependant, par rapport à ce constat global. La convention « Marseille Les Flamants, Les Iris » conclue le 22 septembre 2005 prévoit en effet que « *les actions en matière de soutien scolaire seront poursuivies et celles en matière d'accompagnement à la fonction parentale développées dans de nouveaux locaux dédiés à cette fonction dans l'école des Flamants* ». De même, la convention de rénovation urbaine de Chanteloup-les-Vignes, conclue le 7 juillet 2005, précise que « *la démarche du PRU de la commune intègre la dimension éducative comme un des éléments essentiels à la réussite du projet. Au-delà des dispositifs éducatifs mis en place par la commune, une action déterminante et volontariste vise la requalification des écoles, lieux de socialisation par excellence qui constituent également des équipements structurant de première importance* ».

Un groupe de travail a été constitué par l'Acsé et l'ANRU à la fin de l'année 2007 en vue de réaliser une étude sur sept sites expérimentaux (Roubaix, Orly, Nantes, Avion, Lormont, Montpellier, Angers) sur l'articulation entre la conduite du programme national de rénovation urbaine et les dispositifs éducatifs conduits en direction des quartiers sensibles : l'Acsé et l'ANRU n'ont cependant pas produit d'évaluation à la suite de cette étude. Le

¹⁴ Réponse de l'académie d'Aix-Marseille : « *L'inspection académique des Bouches-du-Rhône n'est pas associée au montage des dossiers ANRU. On ne relève pas d'articulation entre le volet éducatif de la politique de la ville et les projets de rénovation urbaine, l'Education nationale n'est pas associée à ce titre* ».

¹⁵ L'ANRU a indiqué en réponse aux observations de la Cour que, sur le plan national, 184 projets de requalification ou déconstruction-reconstruction sur des établissements scolaires étaient programmés au 1^{er} juillet 2009 pour un coût total de travaux de 946 M€ et un montant de subvention ANRU de 415 M€, soit un taux de subvention de 44 %. Par ailleurs, l'ANRU a été sollicitée pour mettre en œuvre la décision confirmée par une lettre conjointe du 5 mai 2009 des ministres chargés de l'éducation nationale et de la politique de la ville de consacrer 40 M€ pour fermer ou restructurer les collèges les plus dégradés : ce programme sera exécuté par le comité d'engagement de l'ANRU, auquel se joindra un représentant du ministre de l'éducation nationale tout en s'appuyant sur l'expertise préalable de l'Acsé.

¹⁶ L'étude s'appuie sur l'analyse des 84 conventions signées fin 2006.

comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU a, par ailleurs, lancé un appel à projets pour la réalisation d'une étude sur la place de l'école dans le cadre des projets de rénovation urbaine : ses conclusions sont attendues pour octobre 2009.

La construction d'une articulation forte entre projets de rénovation urbaine et interventions éducatives devrait constituer un enjeu prioritaire pour la préparation de la deuxième génération des CUCS et pour les points d'étape qui seront établis pour chaque PRU. L'engagement en février 2009 par le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU d'une évaluation sur la thématique « *L'école dans le cadre des projets de rénovation urbaine* » constitue une première réponse en ce sens. Le directeur général de l'ANRU a, par ailleurs, indiqué à la Cour que l'agence demandait désormais que l'articulation entre le projet de rénovation urbaine et les actions de réussite éducative soit vérifiée lors des points d'étape qui interviennent sur les gros projets deux ou trois ans après la signature des conventions.

3. L'approche de l'éducation nationale

a. La réforme de l'éducation prioritaire

Depuis la « relance » en 2006 de la politique de l'éducation prioritaire, deux types de réseaux constituent désormais ses éléments de base : d'une part, les réseaux « ambition réussite » (RAR) qui sont pilotés nationalement, en lien avec les académies ; et, d'autre part, les réseaux de réussite scolaire (RRS) qui relèvent de la compétence académique : la DGESCO précise que « *c'est dans les RRS, moins marqués par les difficultés de tous ordres, que les recteurs peuvent décider de faire évoluer la carte de l'éducation prioritaire* ».

En application d'une circulaire du 30 mars 2006, les établissements « ambition réussite » ont été choisis à partir de critères sociaux et scolaires, sans que soit établi un lien direct et explicite avec des normes nationales. La DGESCO a, en fait, déterminé, en collaboration avec les académies, une liste de collèges éligibles à partir d'indicateurs disponibles dans les bases de données statistiques ⁽¹⁷⁾. Les recteurs ont, par la suite, arrêté la liste des écoles rattachées à ces collèges, en définissant ainsi le contenu des réseaux d'éducation prioritaire. La réforme du cadre de l'éducation prioritaire n'a donc pas permis de mettre un terme à l'absence de références nationales communes, que la Cour avait précédemment relevée.

Les caractéristiques des élèves relevant de l'éducation prioritaire

- 71,9 % des élèves de sixième scolarisés en RAR sont issus de catégories socio-professionnelles défavorisées, contre 53,4 % en RRS, et 34,6 % en dehors de l'éducation prioritaire.

-En fin de CM2, 71,4 % des élèves relevant de l'éducation prioritaire maîtrisent les compétences de base en français, contre 89,9 % hors éducation prioritaire. Les taux correspondants pour les mathématiques sont de 75,1 % et 92,4 %.

- En fin de collège, 50,9 % des élèves relevant de l'éducation prioritaire maîtrisent les compétences de base en français, contre 81,7 % hors éducation prioritaire. Les taux correspondants pour les mathématiques sont de 68,9 % et 90,5 %.

¹⁷ Professions et catégories sociales, résultats aux évaluations nationales de sixième, proportion d'élèves ayant plus de deux ans de retard à l'entrée au collège.

- La proportion des élèves entrant en 6^{ème} avec au moins un an de retard est 2,1 fois plus importante pour les RAR et 1,7 plus importante pour les RRS que pour les élèves hors éducation prioritaire.

Source : DGESCO, réponse à l'enquête, année 2007-2008

b. Une approche qui n'est plus fondée sur la délimitation de zones

Lors de cette relance de l'éducation prioritaire, le ministère de l'éducation nationale a explicitement renoncé à une définition zonale des actions relevant de l'éducation prioritaire, alors que cette approche reste au cœur de la politique de la ville. Cette différenciation très marquée des deux approches a été confirmée lors de la présente enquête par une réponse de la DGESCO, qui a souligné que, « *historiquement, les deux démarches ont toujours été disjointes* », car, selon cette direction, « *l'éducation prioritaire [n'est] pas qu'une réalité urbaine* ». Les responsables des échelons déconcentrés du ministère observent, en effet, qu'une logique d'intervention uniquement fondée sur la notion de territoire méconnaîtrait le fait que l'aire d'attraction d'un établissement scolaire, souvent dès le collège et presque toujours au niveau du lycée, dépasse le cadre de la proximité géographique immédiate, compte tenu des multiples paramètres qui déterminent le rattachement des élèves (réseau de transports, nature de l'offre scolaire, effets de réputation, concurrence entre établissements...).

L'« aire d'attraction » des établissements scolaires est donc contingente et évolutive : elle se distingue objectivement d'une conception du territoire fondée sur des critères fixes de résidence ou d'activité. En conséquence, la DGESCO a insisté lors de l'enquête sur le fait que « *les géographies de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire ne sont pas de même nature* ». La géographie des ZUS correspond en effet à « *un territoire identifié par des listes d'adresses qu'il est possible de délimiter sur une carte. Les habitants des ZUS sont toutes les personnes résidant dans les périmètres ainsi dessinés* ». En revanche, le périmètre de l'éducation prioritaire « *correspond à une liste d'écoles et de collèges en RAR et en RRS* » et « *les élèves de l'éducation prioritaire sont les enfants scolarisés dans ces écoles et ces collèges* », quel que soit leur lieu de résidence. Dans ces conditions, « *il est fréquent qu'un collège de l'éducation prioritaire situé dans une ZUS accueille des élèves qui ne résident pas dans la ZUS et que des enfants résidant dans la ZUS ne soient pas scolarisés dans ce collège* ». L'académie de Lille indique de même que l'« *on peut se poser la question de l'opportunité d'une superposition parfaite entre les différents zonages, d'autant que la détermination des zones ou l'appartenance aux zones ne sont pas définies à partir des mêmes critères (critères sociaux et de revenus pour les CUCS, critères sociaux et scolaires pour les RAR ou RRS)* ». Cette académie conclut que, « *contrairement aux ZUS qui sont des zones géographiques, les zones de l'éducation prioritaire sont un regroupement d'écoles ou d'établissements. Il est donc possible d'en chiffrer la population scolarisée, mais pas de comptabiliser les élèves par résidence ou domicile* ».

L'enquête a, en effet, permis de vérifier, dans les collèges des trois académies analysées - en particulier au collège Jules Vernes des Mureaux et au collège Jean Moulin de Marseille Nord, ainsi que dans plusieurs établissements de Roubaix - le poids déterminant de certains facteurs d'attraction sur la dynamique des établissements (zones d'insécurité, disponibilité des transports, proximité de cités sensibles, offre périscolaire organisée par les collectivités, cohésion et engagement de la communauté éducative...). Tous ces facteurs d'attraction sont, par définition, évolutifs, et leur incidence modifie en permanence la

provenance et les caractéristiques du recrutement scolaire. L'« aire d'attraction » des établissements scolaires est donc le critère essentiel à partir duquel il est nécessaire de mesurer l'impact de la politique de l'éducation prioritaire : elle doit être définie précisément dans ses paramètres principaux, afin de déterminer ses liens éventuels avec les zonages de la politique de la ville.

Le poids des facteurs d'attraction : le collège Jean Moulin à Marseille-Nord

Ce collège accueille des élèves en difficulté, dont les résultats au diplôme national du brevet plafonnent à un niveau très bas. Ce collège dessert en particulier les publics scolaires de la Cité du Parc Kallisté, jugés particulièrement difficiles par les acteurs locaux.

Or ce collège est pourtant situé à bonne distance de cette cité, alors que d'autres collèges sont en revanche plus proches. Dans ce cas particulier, il apparaît donc que les collèges de cette zone géographique ne se sont pas concertés pour aboutir à une répartition plus équilibrée des publics accueillis, si bien qu'un seul collège porte la charge principale de la concentration de publics en forte difficulté scolaire. Une approche plus coordonnée des offres de formation de chacun des établissements ou de l'affectation des élèves, afin de faire évoluer les « aires d'attraction » de ces différents collèges sous l'autorité des responsables académiques, aurait permis de mieux lutter contre ce phénomène d'intensification anormale des difficultés les plus lourdes sur un seul établissement.

Par delà la définition des secteurs scolaires, le code de l'éducation devrait donc mieux prendre en compte cette notion d'« aire d'attraction » des établissements scolaires, et définir les modalités de sa détermination par le conseil d'école ou par le conseil d'administration dans le second degré, en coordination avec les autres établissements et sous l'autorité des échelons déconcentrés de l'éducation nationale. L'assouplissement récent de la sectorisation donne en effet un caractère d'urgence à une définition plus précise et plus maîtrisée par les établissements scolaires des conditions de recrutement de leurs effectifs, notamment afin d'éviter le développement de « ghettos scolaires ». Le rapport 2008 de l'ONZUS montre ainsi que la baisse générale des effectifs du secondaire récemment constatée au plan national a été plus nettement marquée dans les établissements situés en ZUS. Entre 2002 et 2006, ces derniers ont perdu 6,5 % de leurs effectifs, contre 3,4 % au niveau de la France entière : cette diminution a affecté principalement les collèges, où a été observée depuis 2002 une baisse de 10 % des effectifs.

En outre, un rapport des inspections générales du ministère de l'éducation nationale sur « *les nouvelles dispositions de la carte scolaire* ⁽¹⁸⁾ », remis en octobre 2007 ⁽¹⁹⁾, a rappelé que « *les familles renseignées et intéressées par l'assouplissement de la carte scolaire agissent aussi pour échapper à la mixité sociale* ». Or ce rapport a souligné que « *ce sont moins les performances du collège et son offre d'enseignement qui sont dissuasives, que son implantation* ». Ces risques de dérive ont alerté le conseil national des villes, qui, dans son avis du 10 février 2009 relatif à « *la mise en œuvre des mesures de la dynamique Espoir*

¹⁸ Les mesures de la note ministérielles du 4 juin 2007 relatives aux secteurs des collèges doivent être confirmées par une mesure générale de suppression des secteurs, prévue pour exécution en 2010.

¹⁹ Rapport IGAENR-IEN n° 2007-094, Octobre 2007 : « Les nouvelles dispositions de la carte scolaire ».

Banlieues relatives à l'éducation », a exprimé des réserves sur les récentes mesures d'assouplissement de la carte scolaire ⁽²⁰⁾.

Les réponses fournies aux questions du Parlement, à l'occasion de la préparation de la loi de finances pour 2009 ⁽²¹⁾, montrent en effet l'impact déterminant de ces mesures. Compte tenu d'une augmentation des demandes de dérogation de 29 % en 2008, les effectifs des collèges ont évolué de façon fortement différenciée selon les établissements : certains ont pu enregistrer des pertes d'effectifs pouvant aller jusqu'à 10 %, alors que d'autres connaissent des progressions allant jusqu'à 23 %. Plus particulièrement, sur les 254 collèges « ambition réussite », 186 établissements ont perdu des élèves, ce qui s'est traduit par une plus grande concentration dans ces collèges des facteurs d'inégalités contre lesquels doit lutter la politique d'éducation prioritaire.

Cette observation, qui gagnerait à être étayée d'études complémentaires permettant d'apprécier le caractère durable et généralisé de ce phénomène, mais qui a été confirmée par tous les responsables d'établissements interrogés lors de l'enquête, renforce la nécessité d'une coordination plus précise entre les établissements relevant d'un même bassin de formation pour déterminer en commun les éléments qui peuvent influencer de façon optimale sur leur « aire d'attraction », qu'il s'agisse de la différenciation de l'offre de formation ou des modalités d'affectation des élèves. Cette approche doit notamment viser à lutter contre l'existence ou la constitution de « ghettos scolaires », en corrigeant les effets éventuellement négatifs des modalités de sectorisation scolaire. A défaut, en effet, les effets de concurrence aboutiraient à un écart excessif entre les établissements, ce qui, comme l'enquête PISA de l'OCDE le montre clairement, constitue une des caractéristiques du système éducatif français les plus défavorables à sa performance.

4. Le découplage global des politiques de la ville et de l'éducation prioritaire

Aucune étude générale n'a été entreprise sur les correspondances entre géographie de l'éducation prioritaire et géographie de la politique de la ville : il n'existe à ce jour que des approches partielles. Ainsi, un rapport interministériel relatif au volet éducatif des grands projets de ville (GPV) a conclu en 2002 que « *les territoires GPV concentrent 79 % des ZEP implantées dans les communes concernées. Dans 65 % des communes en GPV, la correspondance est totale entre les deux géographies. Quant aux établissements « sensibles », c'est-à-dire ceux qui, en raison de difficultés particulières, ont été repérés dans les années 1993-1995 pour bénéficier d'un soutien plus important, ils sont concentrés à 72 % sur ces mêmes territoires. Enfin, 53 % des établissements concernés par les deux plans gouvernementaux de lutte contre la violence se trouvent dans les territoires en GPV.* »

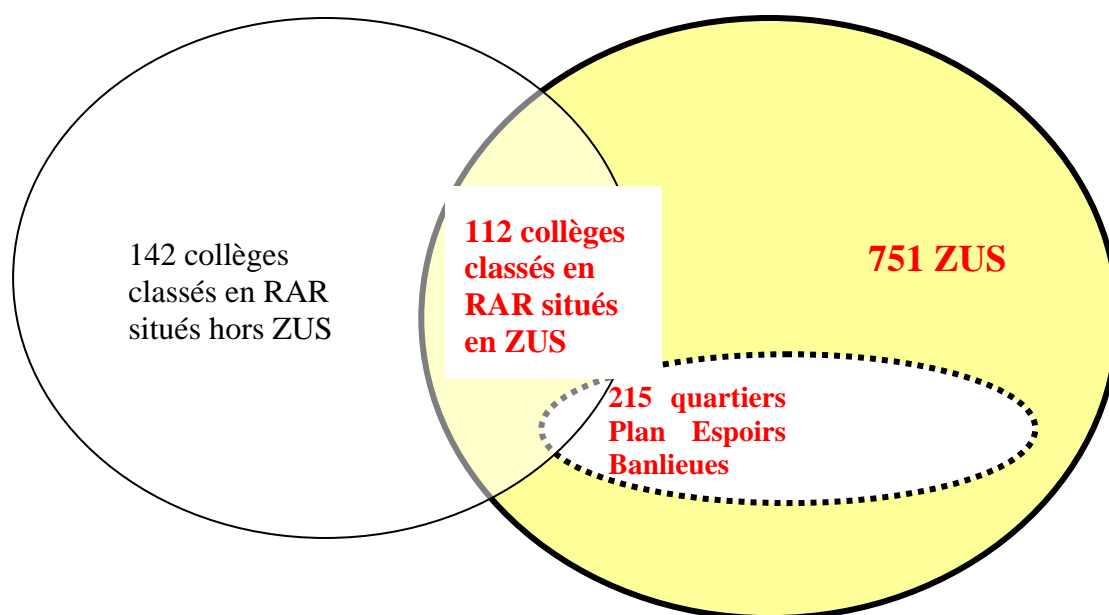
²⁰ « Le Conseil exprime ses réserves sur des mesures d'assouplissement de la carte scolaire qui ne seraient pas fortement encadrées par des dispositions volontaristes permettant d'accroître la mixité sociale. Il considère que ces dispositions devraient être plus largement connues et faire l'objet d'une information des collectivités locales intéressées, afin que soit élaboré avec elles un véritable projet éducatif d'ensemble permettant de faire bénéficier ces établissements des ressources des uns et des autres. (...) Il souhaite en outre qu'un premier bilan des nouvelles mesures soit dressé à la fin de la présente année scolaire, notamment dans les quartiers relevant de la politique de la ville, afin de mieux connaître les caractéristiques des établissements qui ont perdu des élèves et de ceux qui ont été les plus demandés, les motivations des familles, l'effet des nouvelles dispositions sur la mixité sociale dans les établissements, les mesures qui ont été prises pour aider les établissements les plus en difficulté ».

²¹ Questionnaire sur le projet de loi de finances pour 2009 - Sénat - Commission des Affaires culturelles, pp.180-181. Rapporteur pour avis : M. P. Richert.

Aucune réactualisation de ce type d'analyse n'est disponible à ce jour : il serait souhaitable que cette approche fasse l'objet d'un suivi à intervalles réguliers.

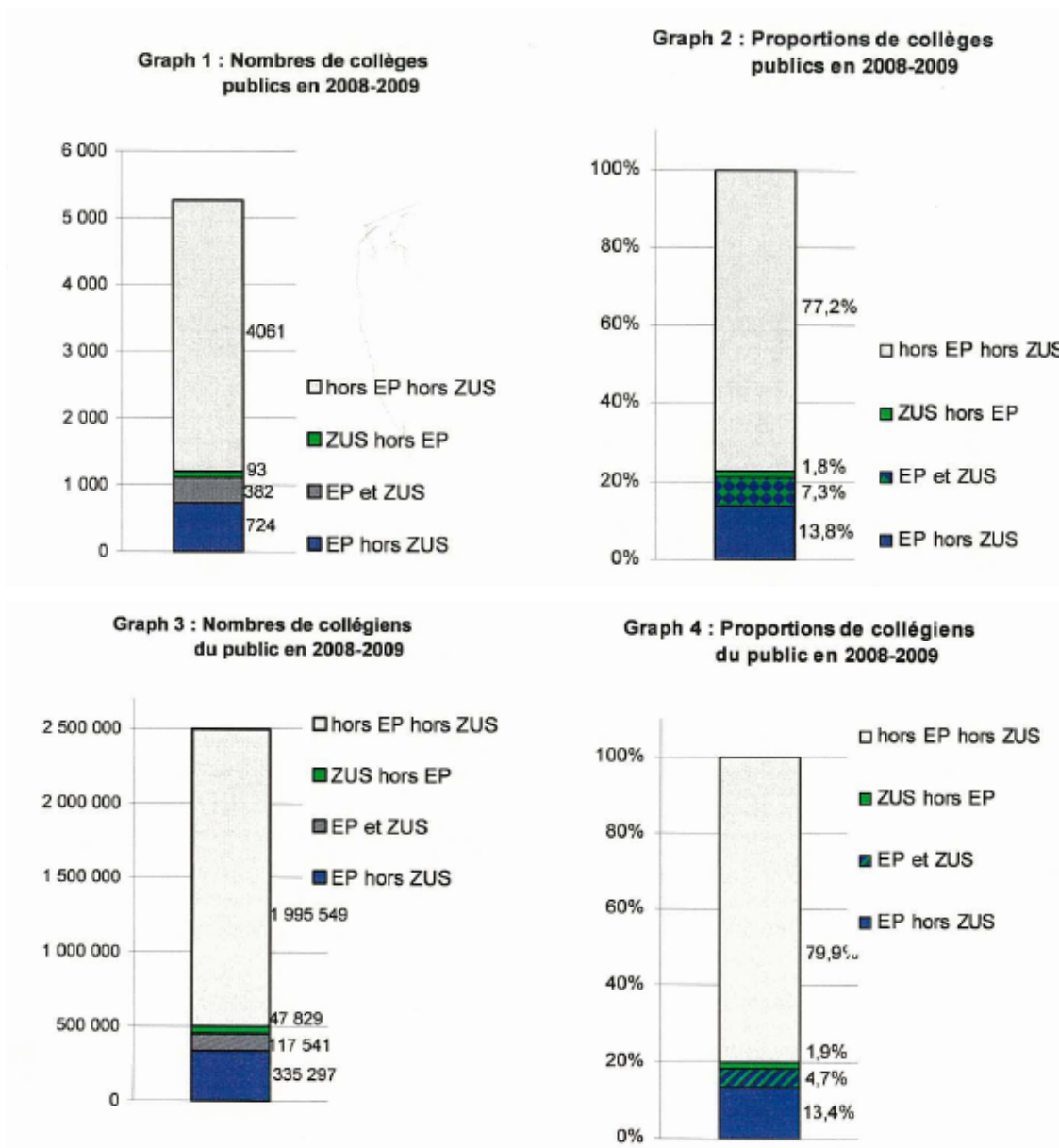
La Cour a cependant pu recueillir au cours de cette enquête certains éléments sur le découplage géographique entre politique de la ville et éducation prioritaire. Ainsi, au niveau national, on constate que, sur les 254 collèges classés en RAR, 112 sont en ZUS, alors que 142 n'y sont pas : cette donnée ne fait que confirmer le fait que le concept d'éducation prioritaire, qui est désormais déconnecté de toute approche zonale et qui se fonde sur le constat de la concentration de la difficulté scolaire dans certains établissements, ne saurait se confondre avec une notion territoriale.

Tableau n° 4 : Education prioritaire - politique de la ville (source DIV)



La DGESCO a également produit des tableaux indiquant la répartition à la fin de 2008 des établissements et des élèves pour les classements en ZUS et en éducation prioritaire (EP).

Tableau n° 5 : Le recouplement des ZUS et de l'éducation prioritaire (2008-2009) : données pour les établissements et les élèves



Source : DGESCO, avril 2009

Ces tableaux montrent, au niveau des collèges, une certaine cohérence des géographies des ZUS et de l'éducation prioritaire : le désajustement des deux classements est résiduel, puisque seulement 1,9 % de l'ensemble des élèves sont hors éducation prioritaire tout en étant en ZUS, et que, d'autre part, environ trois élèves sur quatre situés en ZUS relèvent de l'éducation prioritaire.

Par ailleurs, 20 % environ des élèves relèvent, à un titre ou à l'autre, d'une intégration dans l'éducation prioritaire : cet effectif est très majoritairement concentré dans les quartiers défavorisés, mais, en sens inverse, l'éducation prioritaire excède largement le cadre des ZUS,

puisque près des trois-quarts des élèves relevant de l'éducation prioritaire sont inscrits dans des établissements qui sont situés hors ZUS ⁽²²⁾. La logique de l'éducation prioritaire excède donc de loin le domaine de la politique de la ville. La DGESCO en conclut que « *force est de constater que les cibles prioritaires de l'éducation prioritaire et celles de la politique de la ville ne se recouvrent pas totalement* ».

B. L'APPROCHE CONTRACTUELLE DES INTERVENTIONS EDUCATIVES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. L'évolution de l'approche contractuelle de la politique de la ville

Le contrat de ville, qui est conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales, engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions en direction des quartiers en difficulté. Il concerne aussi bien des agglomérations que des villes petites et moyennes et il associe d'autres partenaires (logement social, transport...) ⁽²³⁾.

a. La dernière génération des contrats de ville (2000-2006)

La circulaire du 31 décembre 1998 a confirmé, comme pour la précédente programmation, l'objectif de faire du contrat de ville la procédure unique de contractualisation. Sa durée était fixée à sept ans.

Les contrats de ville 2000-2006

- 247 contrats de ville (25 dans les départements et territoires d'outre-mer et 43 en Ile-de-France), dont 70 % sont intercommunaux (la génération précédente des contrats de ville avait atteint 307 contrats, dont 40 % intercommunaux). Au total, 2.199 communes sont concernées par le périmètre des contrats de ville.

- Financement par l'Etat des contrats de ville : 1,37 Md€ (0,53 Md€ pour la génération précédente)

- Financement par les régions des contrats de ville : 0,77 Md€ (0,49 Md€ pour la génération précédente)

- Renouvellement urbain : 50 grands projets de ville en métropole et 2 projets dans les départements d'outre-mer / 70 opérations de renouvellement urbain. Le financement par l'Etat du renouvellement urbain s'élève à 1,19 Md€

Source : DIV

Les contrats de ville 2000-2006 sont caractérisés par un partenariat plus large que les précédents : ils associent les conseils régionaux ou les conseils généraux, le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) ⁽²⁴⁾, les

²² Ce phénomène s'observe également, mais moins nettement, pour les écoles : sur les 7037 écoles relevant de l'éducation prioritaire, le tiers (soit 2 257 écoles) n'est pas intégré à des ZUS.

²³ Alors que la contractualisation dans le champ de la politique de la ville était caractérisée, au début des années 1990, par la multiplication des dispositifs, le comité interministériel de la ville du 12 novembre 1992 a généralisé la formule du contrat de ville, même si d'autres procédures contractuelles continuent de coexister. Le choix retenu a été de faire du contrat de ville l'instrument contractuel unique de la politique de la ville.

²⁴ Signataire de 83 % des contrats de ville en métropole.

organismes de logement social ⁽²⁵⁾ et les caisses d'allocations familiales. Il est difficile de chiffrer précisément la participation financière totale de l'Etat dans les contrats de ville 2000-2006, en l'absence d'une évaluation précise des financements de droit commun. Les engagements contractualisés dans les contrats de plan Etat-région au titre des crédits ville se sont élevés à 1,4 Md€

b. Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Anticipant l'arrivée à l'échéance des contrats de ville au 31 décembre 2006, le gouvernement a décidé, lors du conseil interministériel des villes (CIV) du 9 mars 2006, la création d'un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville. Le régime des « *contrats urbains de cohésion sociale* » (CUCS) a été précisé par deux circulaires du 24 mai et du 15 septembre 2006 ⁽²⁶⁾. Les CUCS visent à tirer les conséquences des difficultés constatées pour les contrats de ville et à favoriser une évolution vers une plus grande formalisation des contrats et une meilleure définition des engagements des parties. Ils prévoient une concertation plus approfondie avec les acteurs de terrain, ainsi qu'un renforcement du volet suivi et évaluation.

Les CUCS ayant été signés au début de l'année 2007, une première évaluation de leur mise en œuvre n'est pas encore envisageable. Cependant, plusieurs facteurs amènent à considérer que ce support contractuel n'a pas encore atteint son point d'équilibre :

- Si les CUCS constituent un instrument d'impulsion politique, en revanche leur assise juridique est en l'état étroite, puisqu'elle ne repose que sur deux circulaires.
- La nouvelle approche a conduit à un accroissement du nombre de contrats, de 247 pour la dernière génération de contrats de ville à 497 CUCS signés au 1^{er} janvier 2009, soit un doublement. Les CUCS signés fin 2006-début 2007 portaient sur 2 493 quartiers, alors qu'ils étaient environ 1500, dont 751 ZUS, dans les contrats de ville 2000-2006. Cette évolution va à l'encontre de la simplification du cadre contractuel que la Cour avait recommandée dans son rapport public particulier de 2002. Elle induit un risque de complication des procédures d'instruction, d'ores et déjà très lourdes, pour la mise en œuvre des interventions de la politique de la ville ⁽²⁷⁾.
- Le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a enfin rappelé la nécessité de réaliser en 2009 un bilan de la première période triennale des CUCS.

2. La prise en compte de la dimension éducative dans l'approche contractuelle de la politique de la ville

L'analyse des CUCS mis en œuvre sur les trois territoires analysés dans l'enquête montre que le volet éducatif de ces contrats est nettement plus structuré que celui des contrats de ville. Toutefois, d'autres modes spécifiques de contractualisation sont, par ailleurs, mis en œuvre avec l'éducation nationale :

²⁵ Un organisme de logement social est signataire du contrat de ville dans 44 % des cas.

²⁶ Circulaires aux préfets du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

²⁷ Le partenariat local entre l'Etat et les collectivités territoriales implique un processus lourd d'échanges, de réunions de comités techniques et de comités de programmation.

- Le **contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS)** vise à conduire des actions en dehors du temps scolaire pour favoriser la réussite scolaire des élèves, en priorité dans les territoires les plus défavorisés, urbains et ruraux. Régi par la « charte de l'accompagnement à la scolarité », qui a été actualisée en 2001, il a pour objectif d'offrir aux côtés de l'école l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'école et qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Ces actions sont distinctes des actions d'aide personnalisée ou de soutien scolaire mises en œuvre par l'éducation nationale. Les CLAS sont financés par la CAF, l'Acsé et la DDASS. Les actions destinées aux élèves ont lieu hors du temps scolaire, que ce soit ou non dans des locaux ; elles sont menées par des associations en partenariat avec les écoles et les parents. Les CLAS ciblent en priorité les élèves relevant des réseaux d'éducation prioritaires et des ZUS, notamment aux moments charnière de la scolarité (CP/CE1, CM2/6^{ème}, 3^{ème}/2^{nde}). Une circulaire interministérielle du 6 juin 2008 a reconduit ce dispositif et souhaité son rapprochement avec les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), en vue d'une évolution vers l'accompagnement des familles.

- Les **contrats éducatifs locaux (CEL)** ont par ailleurs vocation à coordonner l'ensemble des dispositifs du domaine périscolaire dans lesquels les parents sont aussi visés (par exemple, les dispositifs d'aide à l'apprentissage de la lecture pour les mères).

Il convient par ailleurs de rappeler que les **contrats de réussite** sont, à la différence des deux dispositifs précédents, exclusivement internes à l'éducation nationale. Ce dispositif a été affiné en 2006 par la création du « *contrat ambition réussite* » dans les 254 réseaux ambition réussite et du « *contrat d'objectifs scolaires* » dans les établissements en réseau réussite scolaire. Le contrat de réussite est un engagement entre le recteur et le réseau d'éducation prioritaire : il porte sur les objectifs spécifiques du réseau, les moyens attribués sur la durée du contrat, et les indicateurs qui constituent le tableau de bord et qui permettront de mesurer l'évolution des résultats obtenus par les élèves. Le contrat est signé pour quatre ou cinq ans et fait l'objet d'une communication à l'ensemble de la communauté éducative, ainsi qu'aux parents. L'importance du partenariat avec les acteurs de la politique de la ville est rappelée par une circulaire du 30 mars 2006 : le contrat de réussite doit être articulé, non seulement avec le projet d'établissement ou le projet d'école, mais également avec les activités hors temps scolaire. La circulaire précitée demandait en conséquence de procéder, préalablement à l'établissement des contrats de réussite, à un état des lieux des dispositifs existants (aide aux devoirs, études surveillées, CEL, CLAS, école ouverte,...) et de définir les publics prioritaires pour chacun des dispositifs. Il convient toutefois d'observer que cet objectif de coordination assigné aux contrats de réussite est similaire à celui que fixent pour les CUCS les circulaires concernées : entre interministérialité éducative portée par le contrat de réussite et interministérialité de la politique de la ville portée par le CUCS, le risque de cumuler des approches partielles est manifeste ⁽²⁸⁾. Cette situation met en lumière la nécessité de mettre en place une procédure permettant de recenser sur un document unique l'intégralité des moyens d'intervention en matière scolaire et éducative.

²⁸ Dans le cadre de l'enquête, une analyse de la coordination interministérielle exprimée par les contrats de réussite et les CUCS à Marseille a en effet montré qu'un certain nombre de thématiques n'avaient pas d'écho dans les contrats de réussite, et inversement.

C. LES ACTIONS INDIVIDUALISEES DE SOUTIEN AUX ELEVES PAR L'EDUCATION NATIONALE

Le développement récent des aides personnalisées mises en œuvre par l'éducation nationale conduit à relativiser l'impact du découplage entre les territoires d'intervention de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. L'action de l'éducation nationale combine en effet désormais des dispositifs ciblés sur des établissements et des dispositifs ciblés sur les élèves en difficulté, quel que soit leur établissement d'appartenance. Par delà l'aide personnalisée de deux heures prévue à l'école primaire ou les stages de remise à niveau pendant les congés scolaires, il est utile de rappeler brièvement les caractéristiques des programmes personnalisés de réussite éducative et de l'accompagnement éducatif.

1. Le programme personnalisé de réussite éducative (PPRE)

L'article 16 de la loi du 23 avril 2005 dispose qu'« à tout moment de la scolarité obligatoire, lorsqu'il apparaît qu'un élève risque de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle, le directeur d'école ou le chef d'établissement propose aux parents ou au responsable légal de l'élève de mettre conjointement en place un programme personnalisé de réussite éducative ». Les textes d'application publiés en août 2005 précisent que le soutien apporté à l'élève doit être aussi individualisé que possible, sous forme de travail en petits groupes ou de tutorat. Le PPRE fait l'objet d'un document contractuel entre l'établissement et la famille de l'élève.

Une enquête de la DGESCO réalisée en 2007 observe que c'est en classe de 6^{ème} que le pourcentage d'élèves bénéficiant d'un PPRE est le plus important : il atteint 10,4 % en moyenne (16,6 % en éducation prioritaire, 8,9 % hors éducation prioritaire) ; la classe de CE1 vient ensuite avec un taux de 8,2 % (13,9 % en éducation prioritaire et 7,2 % hors éducation prioritaire) ; enfin, le pourcentage de PPRE en CM2 est particulièrement faible avec un taux de 2,4 % (4,3 % en éducation prioritaire et 2,1 % hors éducation prioritaire).

La diffusion de ce dispositif demeure donc encore très inégale, même si elle est légèrement plus importante dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire : en 2007-2008, les PPRE bénéficiaient à 7,2 % des collégiens en général et à 10,7 % des collégiens relevant de l'éducation prioritaire. L'échec scolaire - au sens des sorties du système éducatif sans diplôme ni qualification reconnue - touchant environ un élève sur cinq, ce dispositif apparaît en définitive d'un usage relativement limité.

L'exemple du collège Magellan de Chanteloup-les-Vignes illustre ainsi les limites de ce dispositif : créé il y a trois ans, le PPRE y apparaît d'ores et déjà concurrencé par deux autres dispositifs qui relèvent, l'un de l'éducation nationale (accompagnement éducatif), et l'autre de la politique de la ville (tutorat renforcé).

PPRE, accompagnement éducatif, et tutorat renforcé : l'exemple du collège Magellan de Chanteloup-les-Vignes

Un PPRE est proposé par les équipes après le premier trimestre et lors des conseils de classe. En 2006-2007, une vingtaine d'élèves, principalement de 6^{ème} et 5^{ème}, ont bénéficié de ce dispositif. Ces PPRE portaient sur des durées de 6 à 12 semaines, et plus de 75 % concernaient des difficultés en français. Le bilan de ce dispositif, réalisé par le collège à l'issue de la première année de mise en place, a permis de constater des progrès sensibles pour les élèves ne devant remédier qu'à une difficulté spécifique et dont le PPRE pouvait donc s'inscrire sur une courte durée. En revanche, ce dispositif s'est avéré insuffisant pour les élèves confrontés à des difficultés multiples. Ce constat a conduit le chef d'établissement à solliciter pour ces élèves des mesures de « *tutorat renforcé* »⁽²⁹⁾, qui étaient mises en place dans le cadre d'un dispositif de réussite éducative par la municipalité de Chanteloup-les-Vignes.

Au cours de cette première année, 27 élèves ont bénéficié de ce tutorat renforcé pour un budget horaire de 669 heures. Selon une enquête menée auprès des tuteurs et des élèves, des progrès auraient été obtenus dans les résultats scolaires dans plus de 60 % des cas, et ce dispositif aurait également permis dans près de 90 % des cas de redonner confiance aux élèves, d'éviter le décrochage, d'organiser un meilleur suivi des devoirs, d'améliorer la tenue des agendas et des cahiers, et d'apporter une aide méthodologique. Cependant, les deux tiers des élèves inscrits au tutorat renforcé bénéficiaient également du dispositif d'« accompagnement éducatif » (Cf. *infra*) qui avait également été mis en place récemment au collège dans le cadre de l'aide aux devoirs et leçons, ce qui représentait entre trois à cinq heures supplémentaires pour les élèves de 6^{ème} et 5^{ème}. Certains élèves étaient même présents au collège jusqu'à huit heures de plus par semaine. Chez certains enfants, des problèmes d'absentéisme ont été signalés, ainsi que des progressions scolaires plus limitées. De plus, une bonne communication s'est révélée difficile à mettre en œuvre entre « tuteurs renforcés » et intervenants de l'accompagnement éducatif.

Compte tenu de cette situation, les équipes pédagogiques ont décidé que les élèves en difficulté lourde (moyenne inférieure à 7 dans les disciplines fondamentales, décrochage scolaire caractérisé par des copies rendues blanches ...) seraient proposés pour le tutorat renforcé, et qu'en revanche, ils ne bénéficieraient de l'accompagnement éducatif que dans les domaines artistique, culturel et sportif. Sur ce fondement, une vingtaine d'enfants ont suivi un tutorat renforcé au cours de l'année 2008-2009. Professeurs et tuteurs se rencontrent selon des fréquences variables, et les tuteurs sont invités au conseil de classe.

Cette situation appelle deux observations. Alors même que, face au constat de difficultés scolaires lourdes, l'accompagnement éducatif, dont la responsabilité incombe au collège, devrait logiquement avoir un contenu prioritairement orienté vers une aide aux devoirs assurée par les enseignants qui constatent directement ces difficultés, il peut apparaître surprenant que les équipes pédagogiques aient préféré au cas d'espèce réserver un potentiel d'accompagnement éducatif pouvant aller théoriquement jusqu'à 8 heures par semaine à des activités sportives ou culturelles, et laisser la charge d'un tutorat renforcé de 3 heures à des intervenants extérieurs. D'autre part, on peut observer que, par delà ces deux dispositifs, les PPRE ne concernent plus désormais que 10 élèves, ce qui remet en cause ce dispositif qui avait été placé au cœur de l'obligation d'accès de tous les élèves au socle commun de compétences et de connaissances défini par la loi de programme pour l'avenir de l'école. La cohérence de ces orientations n'est pas manifeste.

²⁹ Le tutorat renforcé est proposé dans le cadre d'un CLAS. Cette aide personnalisée regroupe 1 à 3 élèves maximum sur 3 heures par semaine (3 fois une heure ou généralement 2 fois 1,5 h).

2. L'accompagnement éducatif

Depuis la rentrée 2007, le ministère de l'éducation nationale a mis en place plusieurs dispositifs pour accompagner les élèves après les cours. Dès novembre 2007, 1 000 collèges situés en zone d'éducation prioritaire ont proposé à leurs élèves, sur la base du volontariat, un accompagnement éducatif de deux heures par jour, quatre jours par semaine. Depuis la rentrée 2008-2009, ce dispositif est proposé à tous les collégiens et aux élèves des écoles élémentaires de l'éducation prioritaire. Il recouvre quatre domaines, selon des formules définies par l'équipe éducative en fonction des besoins des élèves : l'aide aux devoirs, les activités culturelles, les activités sportives, et les langues vivantes depuis la rentrée 2008 pour les collégiens. Dans le cadre de sa généralisation, 323 M€ sont consacrés à ce nouveau dispositif.

L'accompagnement éducatif en 2008-2009

- 710 227 collégiens de l'enseignement public, soit 30 % des effectifs, bénéficient du dispositif dans 5 157 collèges ; plus de 4 millions d'heures sont consacrées à l'accompagnement éducatif par 74 878 intervenants, dont 60,8 % d'enseignants, soit un taux d'encadrement d'un intervenant pour 9 collégiens.

- 170 669 élèves des écoles élémentaires publiques relevant de l'éducation prioritaire bénéficient du même dispositif dans 3 072 écoles ; plus de 1 million d'heures sont assurées par 14 554 intervenants, dont 74,8 % d'enseignants, soit un taux d'encadrement d'un intervenant pour 12 écoliers.

Les professeurs sont secondés par des assistants d'éducation, des assistants pédagogiques et des assistants de langue. Certaines activités sont animées par des intervenants d'associations agréées, des artistes, des étudiants, des personnels des collectivités territoriales...

Dans les collèges publics, l'aide aux devoirs représente 64,4 % de ces activités, la culture 21,1 %, le sport 11,3 % et les langues vivantes 3,2 %.

Dans les écoles élémentaires publiques de l'éducation prioritaire, l'aide aux devoirs représente 64,6 % de ces activités, la culture 20,3 % et le sport 15,1 %.

Source : enquête prévisionnelle DGESCO

III. LE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL DES INTERVENTIONS ÉDUCATIVES

A. LE PILOTAGE NATIONAL

1. Le renforcement récent du cadre du pilotage interministériel de la politique de la ville

Dans un rapport remis en octobre 2007 à la commission des finances du Sénat, la Cour avait constaté que le pilotage des interventions de l'Etat au titre de la politique de la ville n'avait pas encore trouvé son point d'équilibre. Elle avait souligné la multiplicité des instances et la complexité des processus de décision, de même que la grande irrégularité des réunions du comité interministériel des villes (CIV). De façon plus générale, elle avait observé les limites des capacités de pilotage interministériel de la politique de la ville par la DIV. La Cour préconisait, en conséquence, une simplification du schéma de pilotage

interministériel autour d'un CIV à l'importance réaffirmée, présidé par le Premier ministre. Le décret du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville a mis en œuvre certaines de ces préconisations. Ces évolutions devraient contribuer à renforcer globalement le pilotage interministériel en matière de politique de la ville, et plus spécifiquement en matière éducative :

- Ce texte réaffirme en effet le rôle du CIV comme instance d'impulsion de l'interministérialité en matière de politique de la ville : aux termes du décret du 14 mai 2009, le CIV est « *chargé de définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville* » ;
- Le CIV est présidé par le Premier ministre, mais le décret prévoit également que le ministre chargé de la ville peut exercer cette présidence par délégation ;
- La DIV est chargée du secrétariat général du CIV. Celui-ci doit « *contribuer à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre interministérielles de la politique de la ville.* » Il assiste, par ailleurs, le ministre chargé de la politique de la ville dans l'exercice de ses attributions, et il assure l'évaluation de la politique de la ville, dans le cadre des orientations définies par le comité interministériel. A ce titre, il exerce la fonction de secrétariat permanent de l'observatoire national des zones urbaines sensibles ;
- L'article 6 du décret prévoit enfin que le ministre chargé de l'éducation nationale participe au CIV.

2. La participation de l'éducation nationale

Dans une réponse adressée lors de l'enquête, la DGESCO a porté une appréciation positive sur les conditions de coordination avec la politique de la ville, en observant notamment que « *le ministère de l'éducation nationale est très largement associé au pilotage national des dispositifs et des programmes de la politique de la ville* ».

Le ministère de l'éducation nationale est en effet membre de toutes les instances stratégiques concernées. Il est, à ce titre, membre des conseils d'administration de l'ANRU et de l'Acsé. Il est membre de l'observatoire national des ZUS. Il participe aux comités de pilotage du CLAS (contrat local d'accompagnement à la scolarité) et à la commission de validation des dispositifs de réussite éducative. Il pilote l'opération interministérielle « Ecole ouverte ». Il contribue à la rédaction du document de politique transversale sur la ville. En ce qui concerne la « dynamique Espoir Banlieues », le ministère de l'éducation nationale assure enfin le suivi des mesures du volet éducation mises en œuvre depuis la rentrée scolaire 2008 : son programme d'action triennal prévoit des actions complémentaires prioritaires comme la lutte contre le décrochage scolaire, le renforcement de l'accompagnement éducatif dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, le renforcement de l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles, et le soutien des lycéens en dehors des cours.

3. Une coordination qui reste perfectible

Toutefois, la participation de l'éducation nationale aux instances nationales de la politique de la ville ne suffit pas à créer les conditions d'une coordination suffisante. Dans son récent Livre vert sur la géographie prioritaire de la politique de la ville, la DIV observait ainsi un « *clivage entre le pilotage technique des politiques de droit commun et le pilotage de la politique de la ville* ». Ces limites apparaissent plus importantes encore pour le pilotage interministériel susceptible d'être exercé dans le domaine de la politique d'éducation

prioritaire : la plupart des ministères partenaires de l'éducation nationale n'ont pas engagé à cet égard d'actions spécifiques dans le cadre de leurs politiques propres.

B. LE PILOTAGE DECONCENTRE

1. Un cadre de coordination encore perfectible entre politique de la ville et éducation nationale

Dans son rapport remis à la commission des finances du Sénat en octobre 2007, la Cour a constaté que la politique de la ville n'avait pas véritablement trouvé sa place dans l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, en dépit du rôle de coordination interministérielle exercé par les préfets. Ce constat général s'applique en particulier au domaine éducatif.

Les préfets doivent coordonner les actions menées par les services déconcentrés de l'Etat dans le champ de la politique de la ville :

- Au niveau régional, la politique de la ville constitue l'une des applications du rôle général de coordination interministérielle des préfets de région : les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) comprennent fréquemment des chargés de mission pour la politique de la ville ⁽³⁰⁾ ;
- Au niveau départemental, les préfets exercent également un rôle de coordination des services déconcentrés qui interviennent dans le domaine de la politique de la ville ⁽³¹⁾.

Cette fonction de coordination est cohérente avec les dispositions de l'article 17 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, aux termes duquel « *le préfet de région a autorité sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l'échelon régional des administrations civiles de l'Etat, quelle que soit la nature ou la durée de leurs fonctions. Il en va de même pour le préfet de département sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétence départementale.* » Cependant, ainsi que le prévoit l'article 33-1^o du même décret, cette autorité ne s'étend pas « *au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent* ».

La Cour avait recommandé, en 2007, de conforter le rôle des préfetures de région en matière de coordination interministérielle de la politique de la ville et de clarifier leur articulation avec les directions régionales de l'Acisé, afin de donner aux préfets de département un interlocuteur unique pour les délégations de crédits de la politique de la ville. Cette clarification a été opérée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui place les directions régionales de l'Acisé sous l'autorité du

³⁰ L'article 8 du décret du 29 avril 2004 rappelle que le préfet de région « *est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un secrétaire général pour les affaires régionales* ».

³¹ L'article 9 du décret du 29 avril précité dispose que « *sous réserve des compétences du préfet de région, le préfet de département met en œuvre dans le département les politiques nationales et communautaires* ». L'article 17 du même texte précise que le préfet de département a autorité « *sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétence départementale* ».

préfet de région, devenu délégué régional de l'agence : cette nouvelle organisation a rendu plus cohérent le cadre du pilotage interministériel.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'éducation nationale, la constitution dans chaque réseau de l'éducation prioritaire (RAR ou RRS) d'un comité exécutif, prévue par la réforme de mars 2006, permet également de développer une fonction de coordination. Un enseignant, secrétaire du comité exécutif, assure en effet systématiquement une mission de coordination du réseau, notamment vis-à-vis des instances de la politique de la ville : toutefois, le comité exécutif reste une instance exclusivement interne à l'éducation nationale.

En outre, chaque recteur a nommé un responsable de l'éducation prioritaire, le plus souvent un inspecteur d'académie ou son adjoint. Dans de nombreuses académies, un poste de chargé de mission à la fois compétent pour l'éducation prioritaire et pour la politique de la ville a même été créé au sein du rectorat, ce qui peut jouer un rôle favorable de coordination : ainsi, au sein de l'académie de Versailles, le chargé de mission participe personnellement aux comités de programmation des dispositifs de réussite éducative.

Enfin, une incertitude demeure sur le rôle susceptible d'être dévolu en matière de coordination aux 175 « délégués du préfet » créés dans le cadre de la dynamique « Espoir Banlieues » au contact des quartiers sensibles. La lettre de mission générale de ces délégués est, en effet, très large et peut, en principe, inclure un volet éducatif ⁽³²⁾. Ce document de cadrage doit être décliné de façon opérationnelle par les préfets : cependant, le positionnement de la dynamique « Espoir Banlieues » à l'égard des échelons déconcentrés de l'éducation nationale n'a pas été défini, ce qui peut poser à terme des problèmes de coordination.

2. La création par les acteurs de terrain de mécanismes de coordination

Par delà ces observations, l'enquête a cependant permis d'observer, dans les sites analysés, que les acteurs de terrain avaient su mettre en œuvre des mécanismes de coordination opérationnels :

- L'académie de Lille souligne ainsi l'application intégrale de la circulaire du 24 mai 2006 précisant que le CUCS intègre et met en cohérence l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire : projets de réussite éducative (PRE), contrats éducatifs locaux (CLE), Ecole ouverte, contrats d'accompagnement à la scolarité (CLAS), contrats d'éducation artistique, actions de lutte contre l'illettrisme, ateliers santé-ville (ASV), dispositif ville-vie-vacances, volet éducatif des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). L'académie de Lille conclut que « *le nouveau contrat cadre, global et cohérent s'attache à accompagner un projet éducatif global en faveur des enfants et des jeunes des quartiers les plus en difficulté* ».

- L'académie d'Aix-Marseille a également fait part d'un bilan positif de la coopération locale. Dans les Bouches-du-Rhône, l'inspection académique est présente dans le comité de pilotage spécifique du « *volet éducation du plan espoir banlieue* ». Elle est représentée dans toutes les instances de coordination des dispositifs de la politique de la ville, dans le comité inter-service des services de l'Etat (CIS) piloté par le préfet, et dans chaque comité technique réuni par les sous-préfectures.

³² Lettre du 16 mars 2009 du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville. Ce texte positionne les délégués du préfet comme « *interlocuteurs techniques des collectivités territoriales, des associations et des autres acteurs locaux* ».

- L'académie de Versailles fait également état d'une bonne coordination locale. Dans les Yvelines, le pilotage par la préfecture et l'inspection académique du volet éducatif des CUCS, et en particulier du PRE, est jugé particulièrement satisfaisant par les deux acteurs depuis sa mise en place en 2005. Il se traduit par des réunions bilatérales régulières au cours de l'année, ainsi que par la présence conjointe de la sous-préfète à la ville et d'un inspecteur d'académie-adjoint aux comités de pilotage locaux des 18 dispositifs de réussite éducative. Dans le département de l'Essonne, l'éducation nationale est présente dans le volet éducatif des CUCS, dans le pilotage départemental des CLAS, dans la mise en œuvre des PRE, et dans le cadre du CLSPD. En ce qui concerne le volet éducatif de la politique de la ville, l'inspection académique siège dans les comités techniques qui instruisent les dossiers de demande de subventions, dans la mesure où des établissements scolaires peuvent être impliqués en tant que porteurs ou de partenaires des actions.

Au total, l'articulation entre politique de la ville et éducation nationale dépend donc fortement de la bonne volonté individuelle des acteurs locaux : si cette coordination existe généralement, elle ne peut de ce fait échapper à tout risque d'aléa.

L'aléa de l'articulation des interventions dans les quartiers sensibles : deux exemples locaux

- *Un exemple de coordination réussie* : à Roubaix, la Cour a observé un exemple de coordination, dans le quartier d'habitat ancien dégradé de l'Hommelet, entre l'association « Hommelet Sport Culture », financée sur des crédits de la politique de la ville, et l'école du quartier, en accord avec le coordinateur du réseau d'éducation prioritaire. L'école propose des activités d'accompagnement à la scolarité, tandis que l'association propose des activités culturelles et sportives (origami, théâtre, apprentissage ludique de l'anglais organisé dans les locaux de l'école). Ces interventions complémentaires sont présentées conjointement par l'école et par l'association à l'occasion de la rentrée des classes.

- *Un exemple de coordination insuffisante* : aux Mureaux, l'équipe pédagogique du collège Jean Moulin a constaté qu'une activité d'équitation proposée par une association financée par la politique de la ville pouvait être ouverte aux élèves qui avaient été temporairement exclus de l'établissement pour des raisons disciplinaires. Selon l'équipe pédagogique, cette absence de coordination conduit à annihiler tout effet d'exemplarité, pour les élèves sanctionnés, des mesures disciplinaires prises à leur rencontre. Toutefois, la préfète des Yvelines a estimé pour sa part, en réponse aux observations de la Cour, que des mesures d'exclusion provisoires pouvaient être accompagnées d'activités éducatives encadrées, afin d'éviter le désœuvrement des élèves concernés.

IV. LES MOYENS FINANCIERS AFFECTES AUX INTERVENTIONS EDUCATIVES DE L'ETAT EN DIRECTION DES QUARTIERS SENSIBLES

A. LES DIFFICULTES DE RECENSEMENT DES MOYENS BUDGETAIRES GLOBAUX

1. Les moyens mis en œuvre par l'éducation nationale

Les moyens mis en œuvre par l'éducation nationale sont, en principe, recensés dans le document de politique transversale (DPT) « *politique de la ville* ». Ce recensement reste toutefois imparfait, en dépit d'améliorations récentes apportées à ce document, à la suite

notamment d'observations critiques formulées par la Cour ⁽³³⁾. Ainsi, les modalités de calcul de la contribution de l'éducation nationale à la politique de la ville se limitent à l'évaluation des moyens supplémentaires mis en œuvre dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire et aux mesures mises en œuvre dans le cadre de la dynamique « espoir banlieues » (accompagnement éducatif, en particulier). L'estimation des moyens de l'éducation nationale recensés dans le DPT s'élève ainsi à environ 1 Md€ soit un niveau très proche du chiffrage du seul surcoût de l'éducation prioritaire. Cette évaluation ne permet donc pas d'apprécier l'effort « de base » de l'éducation nationale en direction des quartiers sensibles.

Dans le cadre d'une enquête menée par la Cour sur la mesure des coûts de l'enseignement scolaire, la DGESCO avait chiffré en 2007 le surcoût global de l'éducation prioritaire, en y intégrant le dispositif « ambition réussite », à environ 922 M€ soit 1,7 % des crédits de la mission « *Enseignement scolaire* ». Ce surcoût est essentiellement lié à trois facteurs : un meilleur taux d'encadrement, des dispositifs indemnitaires particuliers, et des crédits pédagogiques et sociaux plus importants.

³³ Sur les 29 programmes rattachés au DPT, trois programmes (129 - coordination du travail gouvernemental, 150 - formations supérieures et recherche universitaire, et 231 - vie étudiante) ne comportent pas d'évaluation des crédits contribuant à la politique de la ville. Le volet performance du DPT reste par ailleurs perfectible. Les compétences de l'ONZUS ayant été élargies aux territoires de la politique de la ville, se pose ainsi la question de l'élargissement des indicateurs du DPT au-delà des seules ZUS. Dans sa réponse au rapport de la Cour de comptes pour le Sénat en 2007, la DIV précisait que « *dès 2008, l'élargissement des travaux de l'ONZUS aux territoires prioritaires des CUCS permettra de répondre aux préoccupations exprimées par la Cour sur l'adéquation des périmètres d'observation et des politiques menées.* » La territorialisation des indicateurs du DPT reste cependant, en l'état, centrée sur les ZUS dans l'attente de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Par ailleurs, certains indicateurs ne peuvent être renseignés qu'à une date ultérieure à celle de la publication du DPT. Enfin, nombre de programmes ne disposent toujours pas d'indicateurs territorialisés.

Tableau n° 6 : Surcoût de la politique d'éducation prioritaire (en M€)

Surcoût pour le premier degré, le second degré et le poste « vie de l'élève »	Surcoûts (M€)
1er degré	
Taux d'encadrement : 21,9 élèves par classe contre 23,5 en moyenne, soit 8000 ETP	390
Dispositifs indemnitaires	56
Sous total 1er degré	446
2nd degré	
Taux d'encadrement : 5500 ETP enseignants et 610 ETP ATOS	326+23
Dispositifs indemnitaires	48
Crédits pédagogiques + 8 euros par élèves en moyenne	4
Sous total 2 nd degré	401
Vie de l'élève	
Taux d'encadrement :	
1000 ETP de MI SE ou assistants d'éducation	23
2250 ETP assistants pédagogiques	26
500 ETP de personnels médicaux sociaux	22
Fonds sociaux : dépenses par élève supérieure de 8,5 euros en moyenne	4
Sous total vie de l'élève	75
Total	922

Sur la base du nombre d'écoles et d'établissements relevant de l'éducation prioritaire et des effectifs d'élèves scolarisés, un surcoût théorique moyen peut être calculé par établissement et par élève : il s'élève à 316 € pour les élèves du premier degré et à 612 € pour les élèves du second degré. Dans le cadre de la présente enquête, la DGESCO, en actualisant ses données, a estimé à environ 1 Md€ le surcoût actualisé lié aux RAR et RRS, dont près de 600 M€ concernent les postes supplémentaires d'enseignants.

2. Les crédits globaux de la politique de la ville en matière éducative

Le tableau suivant présente l'évolution globale des crédits spécifiques de la politique de la ville en matière éducative, en exécution budgétaire, sur la période 2005-2008. Ce tableau fait apparaître une forte montée en charge sur cette période, de 43,3 M€ à 93,5 M€, soit une hausse de 116 %.

Mesure (en M€)	2005	2006	2007	2008	2009 prévisions
Programme réussite éducative	35,5	67,1	82,5	76,7	83
Internats de réussite éducative			2,0	3,1	3,0
Lycées : opération « Une grande école, pourquoi pas moi »		0,8	1,1	2,0	2
Collège : opération « 100 000 élèves – 100 000 tuteurs »		1,0			1,0
Accompagnement de lycées aux classes préparatoires					4,3
Accompagnement scolaire			4,6		
Accès à l'éducation des populations vulnérables			9,5		7
Développement du « busing »					2,7
Programme « ville, vie, vacances »	7,7	10,2	9,2	9,6	10
Ecole ouverte		1,5	2,3	1,9	2,1
	43,3	80,6	111,5	93,5	115,1

A compter de 2006, les chiffres d'exécution figurant sur le tableau correspondent aux consommations de l'Acse. Les chiffres de consommation pour l'Etat figurent dans les rapports annuels de performance. Les écarts s'expliquent par la mise en œuvre de la fongibilité des crédits par l'agence.

B. LES RISQUES D'EFFETS DE SUBSTITUTION

Une des critiques fréquemment adressées aux crédits spécifiques d'intervention de la politique de la ville est qu'ils pourraient se substituer aux crédits de droit commun des politiques de l'Etat et qu'ils seraient trop souvent un palliatif à leur intervention insuffisante en direction des quartiers sensibles. Cette appréciation a été fréquemment relayée par les acteurs de terrain rencontrés lors de l'enquête, en particulier à l'égard du programme de réussite éducative (PRE), en principe destiné aux élèves les plus en difficulté, mais en pratique parfois utilisé pour mener des actions de soutien scolaire de premier niveau. Toutefois, l'Acsé a indiqué en réponse aux observations de la Cour qu'à la suite de la mise en place de l'accompagnement éducatif par l'éducation nationale, la part des financements affectés au soutien de nature scolaire avait baissé de 28 % en 2008 à 24 % en 2009. De même, les financements des actions CLAS, dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale, sont passés de 7,2 M€ à 6 M€

Pour autant, le dynamisme des crédits éducatifs spécifiques de la politique de la ville sur la période récente et la méconnaissance des moyens de droit commun mobilisés par l'éducation nationale peuvent amplifier ce risque d'effets de substitution. Toutefois, ces appréciations ne peuvent, en l'état, être étayées par une évaluation fiable des crédits de droit commun mobilisés en direction des zones d'intervention de la politique de la ville⁽³⁴⁾. Il apparaît, en effet, très difficile de mesurer les évolutions comparées, dans les zones d'intervention de la politique de la ville, des crédits de droit commun et des crédits spécifiques. La définition d'une méthodologie spécifique serait nécessaire pour apprécier la réalité éventuelle de ces effets de substitution.

C. UNE COORDINATION LOCALE LIMITEE DES INTERVENTIONS FINANCIERES

1. L'absence d'articulation des modalités d'attribution des moyens financiers

Les procédures locales d'attribution des moyens complémentaires alloués au titre de l'éducation prioritaire et les modalités de répartition des crédits spécifiques de la politique de la ville sont largement disjointes. Dans aucun des trois départements analysés par la Cour, la coordination entre les acteurs de la politique de la ville et de l'éducation nationale n'est allée jusqu'à une réflexion sur les modalités souhaitables de complémentarité des interventions financières. Les CUCS n'ont, en particulier, pas intégré dans la contractualisation les moyens de droit commun de l'éducation nationale en direction des quartiers sensibles : la préparation de la prochaine génération des CUCS devrait intégrer prioritairement cet objectif.

2. Le caractère peu lisible des moyens attribués localement à l'éducation prioritaire

Le niveau des moyens supplémentaires dont bénéficient les établissements classés en éducation prioritaire dépend des modalités de répartition, par l'administration centrale et par les échelons déconcentrés, des crédits attribués à l'ensemble des établissements, qu'ils

³⁴ Il n'existe pas, en l'état, de système d'information transversal permettant de disposer de données sur l'utilisation des crédits de « droit commun » dans les quartiers d'intervention de la politique de la ville. Il n'est pas possible d'obtenir des données financières spatialisées relatives aux politiques de l'Etat pour les zones d'intervention de la politique de la ville. La DIV a indiqué à la Cour que la mise en service, en 2008, du portail « *subvention en ligne* », généralisé à toutes les préfetures, devrait permettre d'obtenir des restitutions plus précises pour les quartiers d'intervention de la politique de la ville.

relèvent ou non de l'éducation prioritaire. Le ministère répartit en effet les crédits du budget de l'Etat entre les académies à partir de calculs intégrant divers critères, dont l'évolution démographique. L'enquête menée sur le terrain par la Cour n'a en revanche pas permis de confirmer la prise en compte, dans cette répartition, de critères fondés sur des données académiques relatives à l'éducation prioritaire. Par ailleurs, au niveau académique, les méthodes de répartition des moyens entre les établissements tiennent inégalement compte de leur appartenance à l'éducation prioritaire : tel est le notamment le cas pour les personnels administratifs et techniques du second degré et pour les fonds sociaux.

Certes, la plupart des inspecteurs d'académie allouent davantage de moyens aux écoles classées en éducation prioritaire. La taille des classes primaires relevant de l'éducation prioritaire est ainsi en moyenne inférieure de un à deux élèves à celles des classes n'en relevant pas. Toutefois, l'absence de prise en compte de l'éducation prioritaire dans la répartition des crédits entre les académies peut aboutir à des paradoxes : les élèves sont ainsi plus nombreux par classe (24 en moyenne) dans les écoles primaires classées en éducation prioritaire dans l'académie de Créteil qu'ils ne le sont dans la moyenne nationale des écoles primaires classées hors éducation prioritaire (23,5). De même, dans le second degré, où les moyens sont alloués sous forme de dotation globale horaire (DGH), l'avantage comparatif accordé aux établissements relevant de l'éducation prioritaire peut être inégal : si, au sein de chaque académie, la DGH moyenne par élève est supérieure en éducation prioritaire à celle qui est accordée hors éducation prioritaire, l'examen des dotations par établissement peut révéler des situations contraires.

En outre, les académies, qui ne disposent que depuis peu et à titre expérimental d'une comptabilité analytique, ne peuvent déterminer que très approximativement le coût de la politique d'éducation prioritaire. La dernière estimation produite par le Haut conseil d'évaluation de l'école en avril 2004 ⁽³⁵⁾ évaluait ainsi le surcoût en moyens de l'éducation prioritaire « *entre 10 et 20 %* », tout en précisant qu'une partie de ce surcoût était compensée par le fait que les personnels affectés en éducation prioritaire étaient un peu plus jeunes (41,4 ans en moyenne contre 43,5 ans).

Ce constat est insatisfaisant : il serait nécessaire de mieux appréhender le surcoût global de cette politique, ainsi que celui de ses déclinaisons locales, par rapport aux dispositifs ordinaires.

V. LES DISPOSITIFS GLOBAUX D'ÉVALUATION

A. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE NON CONCORDANTS

1. Le programme 147 « Politique de la ville »

Le programme 147 « *politique de la ville* » ⁽³⁶⁾ comporte un objectif n° 2 : « *améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté* ». Le libellé très général de cet objectif ne correspond pas à sa présentation, qui est essentiellement centrée sur le programme de réussite éducative (PRE). Il correspond, en

³⁵ Problèmes économiques, n° 2850 « L'éducation face aux défis économiques » ; étude du Haut conseil d'évaluation de l'École (Hcéé) : « Les coûts du système éducatif ».

³⁶ Ce programme est ainsi dénommé depuis le PAP 2009 et la fusion de l'ancien programme 147 *Équité sociale et territoriale et soutien* et du programme 202 *Rénovation urbaine*.

revanche, au contenu de l'indicateur 2.1. associé à cet objectif, lui aussi de portée très générale (« *évolution des chances de réussite scolaire des élèves des ZUS* ») : cet indicateur rend compte de l'impact de l'ensemble des interventions éducatives menées en direction des quartiers sensibles, et non seulement des dispositifs de la politique de la ville.

2. Les programmes associés à la politique d'éducation prioritaire

Les projets annuels de performance des programmes « *enseignement scolaire public du premier degré* », « *enseignement scolaire public du second degré* », « *vie de l'élève* » et « *soutien de la politique de l'éducation nationale* » sont dotés d'indicateurs spécifiques consacrés aux interventions conduites en direction des « *élèves en zone difficile* » ou dans le cadre de la politique d'éducation prioritaire. Cependant, certains de ces indicateurs sont perfectibles et un nombre relativement significatif d'entre eux n'était pas encore renseigné dans les PAP 2008 ⁽³⁷⁾.

B. DES DISPOSITIFS DE SUIVI DISTINCTS

a. Le suivi de de la politique de la ville

Dans un rapport public particulier consacré en 2002 à la politique de la ville, la Cour a relevé que « *la connaissance précise et donc chiffrée des caractéristiques des populations vivant dans les quartiers concernés par la politique de la ville ainsi que de leurs conditions de vie est un élément indispensable à la fois pour définir les actions à mener et pour en mesurer les effets* ». Elle constatait à cet égard le caractère limité des travaux menés en la matière.

Toutefois, ces travaux ont depuis lors été développés de façon significative et ont permis d'aboutir à deux avancées importantes. Un observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), dont le secrétariat permanent est assuré par la DIV, a tout d'abord été institué. Aux termes de l'article 3 de la loi du 1^{er} août 2003, cet observatoire placé auprès du ministre chargé de la ville ⁽³⁸⁾ est « *chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1 de la présente loi* ». Les rapports de l'ONZUS constituent une base très utile pour apprécier l'évolution d'ensemble des zones urbaines sensibles. Ils comprennent en effet, outre un suivi commenté des indicateurs de la loi du 1^{er} août 2003, un certain nombre d'études transversales sur la politique de la ville. Cependant, les travaux de l'ONZUS se heurtent à deux obstacles principaux d'ordre méthodologique liés au ciblage des observations sur les zones urbaines sensibles. Ils sont, tout d'abord, tributaires de la pertinence de ce zonage, alors que le caractère figé de la définition des zones urbaines sensibles a déjà été relevé ; cette approche rend en outre difficile une appréciation de l'impact des dispositifs de la politique de la ville, car ceux-ci ne sont pas toujours ciblés sur les ZUS ⁽³⁹⁾. Sur ce point, la DIV a indiqué lors de l'enquête que l'élargissement prévu des travaux de l'ONZUS aux

³⁷ Cf annexe.

³⁸ L'ONZUS dispose d'un conseil d'orientation dont sont membres des représentants du Parlement et des collectivités territoriales.

³⁹ L'ONZUS faisait ce constat sur les dispositifs de la politique de la ville dans son rapport 2006 : « leur diversité et leur inégal déploiement en France métropolitaine et dans les DOM-TOM rendent actuellement difficile l'analyse de leur impact sur les quartiers en difficulté » (Rapport 2006 de l'ONZUS précité, p. 146).

territoires prioritaires des CUCS permettrait de mieux articuler les périmètres d'observation avec les politiques menées.

L'ONZUS a, par ailleurs, vocation à suivre les objectifs définis par l'annexe n° 1 de la loi du 1^{er} août 2003. Les domaines couverts par ces objectifs correspondent à des domaines d'intervention divers : emploi, amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain, santé, réussite scolaire, sécurité et tranquillité publiques, présence des services publics. Dans un rapport remis à la commission des finances du Sénat en octobre 2007, la Cour avait constaté que certains objectifs sont uniquement quantitatifs : c'est ainsi le cas, pour la thématique relative à l'amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain, de l'objectif intitulé « *développer les conventions de gestion urbaine de proximité pour toutes les ZUS de plus de 500 logements ainsi que pour les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine* ». D'autres objectifs sont rédigés en des termes très généraux : tel est par exemple le cas, en ce qui concerne la thématique relative à la réussite scolaire, de l'objectif intitulé « *poursuivre les efforts en faveur de l'éducation prioritaire* ». Il n'en reste pas moins que la définition législative d'un ensemble d'objectifs à atteindre par la politique de la ville constitue un progrès.

b. Le suivi de la politique d'éducation prioritaire

Le suivi de la politique d'éducation prioritaire est réalisé par les centres académiques de ressources pour l'éducation prioritaire (CAREP). Par l'organisation d'échanges de pratiques et d'expériences, la mise à disposition d'informations et de publications, ainsi que la mise en place d'une collaboration avec des chercheurs, ce dispositif veut être un outil d'accompagnement des équipes de terrain : le rôle des CAREP dans le pilotage académique de l'éducation prioritaire a été réaffirmé notamment par la circulaire du 11 septembre 2003. Par delà ces structures, le centre Alain Savary⁽⁴⁰⁾, placé au sein de l'INRP, est un centre national de ressources pour les pratiques pédagogiques et éducatives dans les milieux difficiles : cette instance n'exerce cependant pas de rôle de coordination de l'action des CAREP.

c. Les systèmes d'information disponibles

Un système d'information géographique sur les quartiers de la politique de la ville (SIG) a été mis en service en 2002 en partenariat avec l'INSEE, l'ANPE, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Ce système d'information a vocation à être utilisé pour fournir des éléments de suivi des actions en prenant pour référentiel les géographies prioritaires de la politique de la ville (zonages ZUS-ZFU-ZRU et cadre contractuel des CUCS). Accessible au moyen d'un extranet, il constitue une avancée importante, même s'il est perfectible sur plusieurs points : certaines données sont relativement anciennes (1999 pour les données INSEE sur la population, 2004 pour les données ANPE sur les demandeurs d'emploi en fin de mois) ou bien manquantes (nombre d'allocataires CAF).

⁴⁰ Créé par une circulaire du 20 janvier 1999 : « *...ce centre doit apporter tout à la fois une aide à l'analyse des besoins...et exercer une fonction de conseil pédagogique et d'aide au projet tout en induisant des recherches actions et en instituant une veille en matière d'études ...élaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite des réseaux d'éducation prioritaire* ».

Ce système n'est pas encore véritablement exploité par les acteurs de terrain comme outil d'aide à la définition d'une stratégie d'intervention en direction des quartiers en difficulté.

Par ailleurs, les données dont disposent les acteurs de l'éducation prioritaire pour évaluer les résultats de cette politique sont principalement recensées dans la base ICOTEP (indicateurs communs pour un tableau de bord de l'éducation prioritaire). La circulaire du 1^{er} septembre 2003 relative aux « *objectifs et méthodes pour lutter contre la fracture scolaire* » se réfère explicitement à ICOTEP, « *outil de référence reconnu et validé* », et rappelle que « *le contrat de réussite devra faire apparaître les indicateurs pertinents pour l'évaluation des résultats* ». Ces informations restent toutefois partielles et nécessitent une adaptation aux besoins des établissements.

PARTIE II : LES INTERVENTIONS EDUCATIVES EN DIRECTION DES QUARTIERS SENSIBLES : UNE EFFICACITE ET UNE EFFICIENCE ENTRAVEES

I. APPROCHE GENERALE DE L'IMPACT DES DISPOSITIFS ACTUELS

A. LA COMPLEXITE ET L'INSTABILITE DES DISPOSITIFS

Le foisonnement et l'empilement des dispositifs d'intervention éducative de l'Etat en direction des quartiers sensibles induisent une complexité qui constitue - ainsi que l'ont fréquemment relevé les acteurs de terrain interrogés lors de l'enquête - un obstacle à l'appropriation, et donc à l'efficacité et à l'efficience des dispositifs. Ainsi que le montre le schéma suivants, huit configurations sont ainsi possibles selon que l'élève est scolarisé ou non dans un établissement de l'éducation prioritaire ou qu'il réside ou non dans le périmètre d'un CUCS ou d'une ZUS. Ces configurations sont peu lisibles et restent, en particulier, inintelligibles pour les familles.

Scolarisation ou non dans un établissement d'éducation prioritaire	Situation ou non dans le périmètre d'un CUCS	Situation ou non dans le périmètre d'une ZUS	Armature des dispositifs éducatifs de l'Etat en direction des quartiers sensibles
Scolarisé dans un établissement de l'éducation prioritaire (1 571 586 jeunes scolarisés, soit 20% du total des élèves)	Vivant dans un quartier prioritaire du CUCS	Cas 1 : Vivant en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> PRE ; Ecole ouverte ; IE ; accompagnement scolarité ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV <i>Education nationale :</i> accompagnement éducatif primaire ; RSL ; banque de stages ; médiateurs de réussite scolaire
		Cas 2 : Ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> PRE ; Ecole ouverte ; IE ; accompagnement scolarité ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV <i>Education nationale :</i> accompagnement éducatif primaire ; RSL ; banque de stages ; médiateurs de réussite scolaire
	Ne vivant pas dans un quartier prioritaire du CUCS	Cas 3 : Vivant en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> PRE ; Ecole ouverte ; IE ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence » <i>Education nationale :</i> accompagnement éducatif primaire ; RSL ; banque de stage ; médiateurs de réussite scolaire
		Cas 4 : Ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> PRE ; Ecole ouverte ; IE ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence » <i>Education nationale :</i> accompagnement éducatif primaire ; RSL ; banque de stages ; médiateurs de réussite scolaire
Non scolarisé dans un établissement de l'éducation prioritaire	Vivant dans un quartier prioritaire du CUCS	Cas 5 : Vivant en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> PRE ; Ecole ouverte ; IE ; Accompagnement scolarité ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV ; <i>Education nationale :</i> RSL ; médiateurs réussite scolaire ; accompagnement éducatif possible sous condition .
		Cas 6 : Ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> accompagnement scolarité ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV + Ecole ouverte <i>Education nationale :</i> RSL ; accompagnement éducatif
	Ne vivant pas dans un quartier prioritaire du CUCS	Cas 7 : Vivant en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> PRE ; Ecole ouverte ; IE ; « Oser l'excellence » <i>Education nationale :</i> RSL ; médiateurs de réussite scolaire ; accompagnement éducatif possible
		Cas 8 : Ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville :</i> Ecole ouverte <i>Education nationale :</i> RSL ; accompagnement éducatif possible

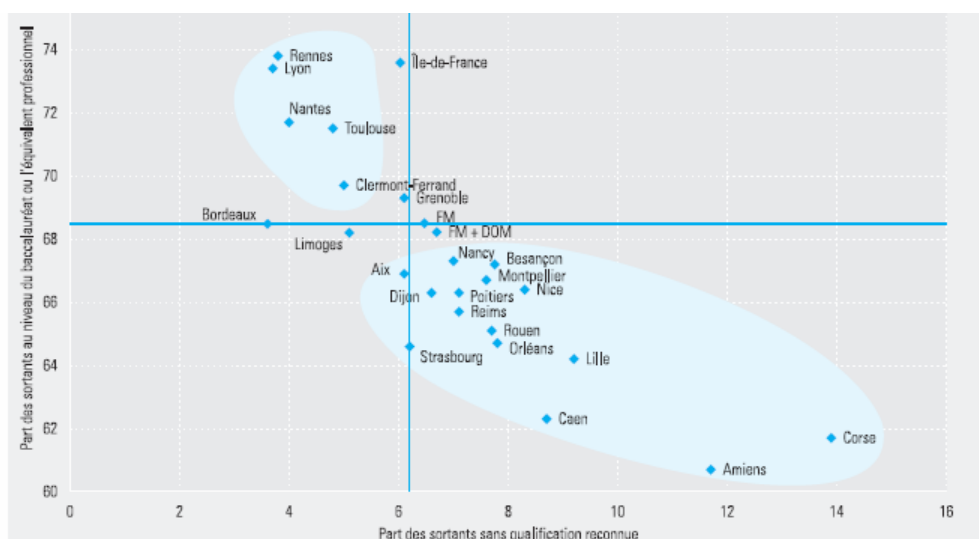
PRE : programme de réussite éducative - VVV : Ville, vie, vacances - IE : internat d'excellence - RSL : réussite scolaire au lycée

L'intégralité de ces dispositifs n'est pas toujours mise en œuvre, car leur offre dépend de la mobilisation des acteurs locaux, ou bien elle ne peut être proposée que sur des territoires ou établissements bien ciblés. Toutefois, le bilan des dispositifs mis en place amène à constater la prolifération des interventions éducatives dans les quartiers sensibles. Cet

empilement soulève des problèmes de lisibilité et d'articulation, et l'efficacité commande qu'une plus grande cohérence soit recherchée.

Lors de l'enquête, l'inspecteur d'académie de l'Essonne a souligné qu'il « *n'existe pas de cartographie qui [reprenne] tous les dispositifs existants* ». En effet, les multiples dispositifs qui relèvent de l'offre scolaire, parascolaire (offre complémentaire à la réalisation de la scolarité), et périscolaire (offre indépendante de l'école et visant le bien être et le développement socioculturel du jeune scolarisé) se superposent en relevant de multiples logiques (éducation prioritaire, CUCS, dispositifs contractuels, ...), sans que tous les acteurs connaissent les caractéristiques des actions des autres intervenants. Outre les effets de concurrence ou de redondance entre des dispositifs dont le professionnalisme peut s'avérer inégal, cette situation est génératrice de difficultés de coordination, dès lors que le temps de l'élève - qui n'est pas indéfiniment extensible - est écartelé entre une pluralité d'intervenants présents hors et dans l'établissement. Il convient d'observer à cet égard que c'est à partir de la gestion du temps scolaire que doivent s'engager les actions éventuellement complémentaires, et non l'inverse : les actions éducatives complémentaires ne peuvent déterminer les horaires et modalités des apprentissages scolaires fondamentaux. Mais il serait par ailleurs de bonne gestion d'optimiser le hors temps scolaire par rapport aux obligations de la scolarité. Un recensement précis des modalités d'intervention de l'ensemble des dispositifs de l'éducation nationale et de la politique de la ville est donc nécessaire.

Par ailleurs, il est important de rappeler que la difficulté scolaire est fortement concentrée sur le plan géographique. Ainsi, pour le second degré ⁽⁴¹⁾, une enquête de la DEPP sur les sortants sans qualification du système éducatif montre que les difficultés sont plus accentuées dans une dizaine d'académies, situées dans le quart inférieur droit du tableau ci-après.



Un des premiers objectifs de l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles devrait donc être de veiller à apporter des correctifs harmonisés à l'ensemble de ces situations, et d'éviter que l'inégalité

⁴¹ DEPP, Note d'information n° 04/17 : « Les parcours dans le secondaire : des disparités régionales ».

des moyens mis en œuvre par les acteurs locaux aggrave les différenciations. Cette exigence doit amener les acteurs et responsables de terrain à disposer des outils d'une maîtrise commune des actions engagées : la réponse de l'académie d'Aix-Marseille produite lors de l'enquête évoquait ainsi, de façon significative, la nécessité d'« *une synthèse permettant, au niveau central, de constituer une « doctrine » quant à l'articulation détaillée des dispositifs* ».

Ce besoin de clarification d'une « doctrine » de la mise en œuvre des dispositifs apparaît d'autant plus nécessaire que les enquêtes de la DEPP ⁽⁴²⁾ aboutissent à une classification des collèges, à partir de multiples variables ⁽⁴³⁾, qui fait apparaître une catégorie de « collèges très défavorisés », qui représente 6,5 % du total des établissements (Cf. *annexe*). Une concentration des moyens sur cette catégorie de collèges, qui ne recoupe pas exactement la classification « ambition réussite », peut donc apparaître souhaitable, si elle ne restreint pas pour autant la mise en place de dispositifs de lutte contre la difficulté scolaire dans les autres établissements.

En outre, dans un récent rapport public thématique sur *Les communes et l'école de la République*, la Cour et les chambres régionales des comptes ont déjà eu l'occasion de recommander de clarifier la répartition des compétences en matière d'accompagnement de la scolarité, ce qui implique que l'Etat fixe un cadre minimal suffisamment précis pour qu'il s'impose à tous les partenaires de l'école. La Cour évoquait à cet égard l'intérêt de réfléchir à la possibilité de définir un cahier des charges national des services ou prestations attendues dans le cadre de l'accompagnement scolaire, afin de constituer un cadre de référence permettant d'évaluer - et donc éventuellement de faire compenser par l'Etat - les écarts susceptibles de mettre en cause l'égalité des chances.

B. LE SUIVI DES INDICATEURS DE L'ONZUS EN MATIERE EDUCATIVE

Dans son rapport de 2006, l'ONZUS estimait que sur, la période 2003-2005, « *la plupart [des indicateurs de résultats de la loi du 1^{er} août 2003] n'attestent pas d'une réduction des inégalités entre les ZUS et leurs villes d'appartenance* » et que « *le processus de décrochage entamé depuis des années n'est pas enravé* ». Cette appréciation globale s'appliquait notamment aux indicateurs suivis en matière de réussite scolaire, et l'examen des évolutions enregistrées sur la période 2002-2007 confirme ce constat. Toutefois, le rapport annuel 2008 de l'ONZUS évoque en matière de réussite scolaire des évolutions plus positives dans les territoires des ZUS ⁽⁴⁴⁾.

⁴² Enquêtes DEPP publiées dans le cadre de la revue *Education et Formation* depuis février 2004.

⁴³ Composition socio-économique des publics scolaires, proportion d'étrangers, proportion de boursiers, retards scolaires,

⁴⁴ Ce rapport comporte des indications quantitatives sur les établissements de l'éducation nationale situés en ZUS. Il en ressort que, de 2002 à 2006, le nombre d'établissements secondaires a légèrement diminué en ZUS (- 0,7%) et légèrement augmenté en France (+ 0,7 %). Cette baisse concerne principalement les collèges (- 1,8 %), alors qu'ils augmentent globalement de 1,4 % en France. En revanche, la progression du nombre de lycées généraux et technologiques en ZUS a été supérieure à celle observée au plan national (+ 3,4 % contre + 1,5 %). Sur le plan des effectifs, en 2006-2007, 8,5 % des élèves des établissements publics du secondaire sont scolarisés en ZUS. De 2002 à 2006, alors que les effectifs du secondaire ont globalement baissé de 3,4 %, cette évolution a été plus sensible dans les établissements situés en ZUS (- 6,5 %). Cette baisse a affecté principalement les collèges (- 10 %) et plus modérément les lycées (- 1%). Dans les collèges situés en ZUS, l'effectif des élèves issus de milieux « favorisés » a baissé de 8,3 % contre 3,6 % pour les élèves issus des milieux « défavorisés » : seuls les élèves issus de familles de niveau social « moyen » sont en augmentation (+ 6,5 %).

Les observations du rapport 2008 de l'ONZUS sur la réussite scolaire

- Les retards scolaires observés en sixième et en troisième restent près de deux fois supérieurs dans les collèges ZUS que dans les collèges hors ZUS, mais ils baissent plus fortement dans les ZUS. De la même façon, les redoublements sont plus nombreux en ZUS, mais ils augmentent moins vite (2006-2007).
- Les taux de réussite au brevet en 2006-2007 ont enregistré un accroissement plus net dans les ZUS (passant de 66,7 % à 70,8 %) que dans les autres collèges (où ils progressent de 80,4 % à 83,4 %). Cette évolution positive intervient, il est vrai, après une dégradation nette des résultats. L'ONZUS observait dans son précédent rapport annuel : « Avec près de 14 points en 2005-2006, l'écart entre les collèges de ZUS et les autres établissements s'accroît par rapport à l'année scolaire précédente, où il était inférieur à 13 points (et à 10 points l'année précédente). Entre ces deux années, le taux de réussite au brevet a ainsi diminué plus fortement dans les ZUS (68,3 à 66,7 %) que dans les autres collèges (80,9 à 80,4 %) ».
- En 2006-2007, le taux de redoublement en seconde était plus élevé de 5,6 % dans les établissements situés en ZUS. Ce taux s'est réduit plus sensiblement en ZUS qu'hors ZUS.
- La réussite au baccalauréat dans les ZUS est inférieure à la moyenne nationale. Cependant, sa progression entre la session de juin 2006 et juin 2007 est importante et parfois plus forte que celle observée au plan national ⁽⁴⁵⁾, notamment pour les baccalauréats ES et STI. Par contre, dans les filières S, L, et STT, la baisse des taux de réussite en ZUS tranche avec la progression de la réussite au niveau national.

Les conclusions à tirer de ces résultats sont cependant d'interprétation délicate. Le diplôme national du brevet est ainsi un indicateur de réussite scolaire dont la fiabilité a souvent été remise en cause dans le passé, notamment en raison des effets du contrôle continu, même si ceux-ci peuvent aujourd'hui être identifiés dans les résultats. En outre, la hausse des résultats au diplôme national du brevet en 2007 ne peut refléter les effets de la relance de l'éducation prioritaire de 2006, puisqu'elle concerne une cohorte engagée au collège au plus tard en 2004.

L'ONZUS a, par ailleurs, repris les données du ministère de l'éducation nationale sur la valeur ajoutée des lycées implantés en ZUS en calculant pour chacun d'eux un taux de réussite « attendu », qui tient compte de la catégorie sociale et de l'âge des élèves. De la comparaison entre ce taux et les résultats réellement observés, il ressort que, quelle que soit la série du baccalauréat, plus de la moitié des lycées implantés en ZUS ont une valeur ajoutée négative, c'est-à-dire que le taux de réussite obtenu est inférieur au taux de réussite des élèves ayant les mêmes âges et origines sociales sur l'ensemble de la France. En sens inverse, un quart des lycées des ZUS présente une valeur ajoutée positive de 1 à 5 points selon les filières.

Au total, ces résultats ne permettent pas de discerner clairement un processus de rattrapage des territoires situés en ZUS en matière de réussite scolaire des élèves.

⁴⁵ Par rapport à la session 2006, les taux de réussite ont progressé en ZUS de 7,8 % pour les bac STI, + 5,1 % pour le bac ES, + 4,5 % pour le bac professionnel et + 4 % pour le bac STL.

C. L'IMPACT DU VOLET EDUCATIF DE LA DEUXIEME GENERATION DE CONTRATS DE VILLE ET PREMIERS ELEMENTS D'ANALYSE SUR LES CUCS

1. Le volet éducatif de la deuxième génération (2000-2006) des contrats de ville

Dans son rapport remis à la commission des finances du Sénat en octobre 2007, la Cour avait souligné les lacunes du dispositif d'évaluation des contrats de ville. Ce constat a été conforté par une nouvelle analyse menée en 2008 sur plusieurs contrats de ville dans le département de l'Essonne. Cette appréciation vaut également pour le volet éducatif des contrats de ville, même si le rapport d'information du Sénat sur l'avenir des contrats de ville (2005) ⁽⁴⁶⁾ a fait par ailleurs apparaître leur capacité à mobiliser les différents partenaires intervenant dans le champ de la politique de la ville.

2. Le volet éducatif de la première génération des contrats urbains de cohésion sociale

Les premières données disponibles montrent que le bilan du volet éducatif de la première génération des CUCS est contrasté. Une étude sur le bilan de volet éducatif, menée par la DIV, a ainsi porté sur 50 sites et a été accompagnée d'une étude qualitative sur 10 sites. Cette étude souligne *« la complexité du paysage éducatif et l'enchevêtrement des dispositifs, [qui] restent des obstacles majeurs au développement de projets éducatifs globaux et notamment à l'implication de l'échelon politique municipal (et cela, même lorsque le réseau technique est performant). »* Selon cette étude, *« les territoires qui ont le plus investi le champ éducatif et entrepris des démarches partenariales fortes autour de projets éducatifs partagés, sont ceux qui peuvent être le plus fragilisés. Sans que l'on puisse parler de rupture, le découragement est réel, notamment parce les changements de cadre se situent à des niveaux sur lesquels l'échelon local n'a finalement que peu de maîtrise »*. En définitive, ce rapport est pessimiste sur les possibilités d'amélioration prochaine : *« L'impact des nouveaux dispositifs de l'Éducation nationale, les incertitudes sur les modifications du zonage, la baisse prévisible des crédits, l'imprécision de certaines circulaires (« année transitoire » pour le CLAS ⁽⁴⁷⁾), les risques de substitution évoqués, les mesures de la dynamique espoir banlieues..., constituent autant de facteurs qui ne permettent pas d'envisager une mise en cohérence sur le moyen terme. Plus globalement, c'est le partenariat avec l'État qui est questionné dans un contexte d'injonction paradoxale entre des textes qui invitent à la mise en cohérence et un empilement de mesures, rendant la tâche à chaque fois plus difficile. »*

L'analyse des CUCS mis en œuvre sur les trois territoires analysés dans l'enquête montre que le volet éducatif de ces contrats est nettement plus structuré que celui des contrats de ville ⁽⁴⁸⁾. En revanche, ces contrats se caractérisent également par la disparité des périmètres contractuels et des dispositifs mobilisés au titre des actions éducatives. En outre, sur le fond, si la mise en cohérence des politiques éducatives est présentée comme un objectif par les trois contrats, leur contenu est pour le moins variable :

⁴⁶ Rapport n° 402 de M. Pierre André, fait au nom de la commission des affaires économiques.

⁴⁷ Cf. circulaire interministérielle DIF/DIV/DGAS/DGESCO/DAIC n° 2008-188 du 6 juin 2008 relative à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement à la scolarité pour l'année scolaire 2008-2009 qui indique que *« l'année 2008-2009 constitue pour l'accompagnement à la scolarité une année de transition »*.

⁴⁸ Cf. analyse en annexe.

- A Roubaix, le CUCS n'est pas présenté comme un outil de cohérence des actions, car celle-ci doit être obtenue par le projet éducatif local et le contrat éducatif local ;
- Dans les quartiers Nord de Marseille, le CUCS est en revanche conçu comme un levier de mise en cohérence des dispositifs ;
- A Chanteloup-les-Vignes, la phase d'élaboration du CUCS a été l'occasion de rechercher *ex ante* la mise en cohérence des dispositifs.

Pour les trois CUCS examinés, il existe donc trois conceptions différentes de la déclinaison locale de l'objectif général de mise en cohérence des politiques éducatives.

Les lacunes de l'évaluation sont en outre persistantes. L'examen des CUCS des trois territoires analysés a, certes, montré que la dimension évaluative était plus développée et précise que pour les précédents contrats de ville (⁴⁹). Toutefois, les outils d'accompagnement méthodologique de la définition du volet évaluatif ont été diffusés très tardivement au cours du processus d'élaboration des CUCS : une note de cadrage sur l'évaluation des CUCS a été diffusée par la DIV en février 2007, et un guide d'évaluation a été publié à la mi-2007. L'élaboration de ces outils postérieurement à la préparation et à la signature d'un nombre déjà important de CUCS fait donc courir le risque d'un renouvellement des difficultés de synthèse nationale qui ont déjà été constatées pour l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville. Ce manque d'accompagnement se traduit d'ores et déjà par la grande hétérogénéité d'un contrat à l'autre des objectifs et des indicateurs retenus (⁵⁰).

Tableau n° 7 : Le cadre contractuel du volet éducatif des CUCS de Chanteloup-les-Vignes, Marseille et Roubaix

CUCS	Chanteloup-les-Vignes	Marseille	Roubaix
Composition communale	commune de Chanteloup-les-Vignes	16 arrondissements de Marseille	commune de Roubaix
Géographie prioritaire du CUCS	1 quartier en priorité n°1 : ZUS La cité : La Noë, les Feucherets	12 ZUS, 2 ZFU, 120 quartiers non ZUS	3 ZUS, 4 quartiers non ZUS
Quartiers en rénovation urbaine	Convention n° 165 (2005-2008) : ZUS La Cité : La Noë, Les Feucherets	6 conventions de rénovation urbaine	2 conventions de rénovation urbaine
Dispositifs de la politique de la ville, dont ceux liés à la réussite éducative	6 dispositifs, dont 3 en lien avec la réussite éducative : atelier santé ville, contrat éducatif local, projet de réussite éducative, plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi de Chanteloup-Rives de Seine PLIE 083, EEI, GUP.	2 en lien avec la réussite éducative : un projet de réussite éducative, un internat de réussite éducative	6 dispositifs, dont 1 en lien avec la réussite éducative : un projet de réussite éducative, une mission locale, une équipe emploi insertion, un PLIE, un contrat local de sécurité, une maison de la justice et du droit

Source : SIG ville

⁴⁹ Cf. en annexe le rappel du cadre d'évaluation des CUCS.

⁵⁰ Ce constat avait déjà été fait par la Cour à l'occasion de la mission menée en 2007, et portant sur les CUCS ou les projets de CUCS d'Amiens, Vaux-en-Velin, Clichy et Montfermeil.

D. L'IMPACT DE LA POLITIQUE D'EDUCATION PRIORITAIRE

Les évaluations de l'impact de la politique d'éducation prioritaire sont, soit antérieures à la relance de l'éducation prioritaire en 2006 - et elles ne peuvent alors être utilisées qu'à titre indicatif -, soit postérieures - et elles ne disposent alors que d'un faible recul -. Dans un référé de 2004 adressé au ministre de l'éducation nationale, la Cour rappelait en outre que « *la mesure de la valeur ajoutée d'une politique telle que l'éducation prioritaire est nécessairement très complexe, puisqu'il est impossible de raisonner toutes choses égales par ailleurs, comme si les conditions économiques, sociales et culturelles de la zone d'éducation prioritaire n'avaient pas évolué* ». Les difficultés d'évaluation de la performance de l'éducation prioritaire ont été également soulignées en 2006 par un rapport des inspections générales du ministère de l'éducation nationale (IGAENR-IGEN) : « *Ses objectifs n'ayant pas été clairs, dès lors, ses résultats, son efficacité et sa pertinence ne sont pas toujours clairement perceptibles... Même si l'évaluation a été affichée très tôt comme une priorité, [elle] n'a jamais débouché sur des résultats concrets* ».

En outre, les résultats disponibles apparaissent souvent positifs, mais également parfois difficilement interprétables. Ainsi, une analyse des performances en lecture des élèves de CM1 réalisée par la DEPP ⁽⁵¹⁾, à la suite des enquêtes PIRLS de 2001 et 2006, met en évidence la relative stabilité des scores obtenus par les élèves de l'éducation prioritaire, à la différence d'une baisse sensible des scores des élèves hors ZEP. De même, l'académie d'Aix-Marseille a réalisé en 2008 une synthèse intermédiaire des contrats de réussite 2006-2010 : ce bilan fait apparaître des progrès pour une majorité des RAR et RRS.

L'évaluation de l'académie d'Aix-Marseille sur la politique d'éducation prioritaire

Selon les résultats de ces travaux, les RAR et les RRS de l'académie se sont inscrits dans les priorités nationales de l'éducation prioritaire. :

- Axe 1 : 100 % d'élèves lecteurs à l'issue de l'école primaire
- Axe 2 : Maîtrise du socle commun des compétences à l'issue du collège pour tous les élèves
- Axe 3 : Maîtrise des conduites sociales liées au respect de soi et d'autrui.

Aucun des réseaux, RAR ou RRS, ne présente des indicateurs systématiquement favorables, mais, en revanche, tous voient des progrès se réaliser, sur au moins une composante des trois axes académiques. Ainsi, 18 RAR sur 26 et 16 RRS sur 28 sont en voie de réussite sur l'axe 1 (5 RAR et 4 RRS ayant dépassé la cible) ; 19 RAR et 20 RRS sur l'axe 2 ; 13 RAR et 13 RRS sur l'axe 3.

A côté de ces résultats globaux, des effets contradictoires sont constatés :

- des progrès sont rarement relevés à la fois en mathématiques et en français, aux évaluations du 1er degré ou de 6ème ;
- les progrès constatés sur les apprentissages peuvent ne pas s'accompagner d'améliorations sur les conduites sociales des élèves. Pour 13 des 26 RAR évaluables et 12 des 28 RRS, l'académie constate une dégradation du climat social ;
- Le taux d'obtention du brevet peut s'améliorer sans qu'une progression pour l'orientation en seconde générale et technologique ne soit constatée.

⁵¹ Note d'information 8-14, « Evaluation des performances en lecture des élèves de CM1 » résultats PIRLS.

Au total, on ne peut que regretter l'absence de disponibilité actuelle d'une évaluation globale de la politique d'éducation prioritaire. La DGESCO a indiqué en réponse à la Cour que celle-ci ferait l'objet d'une évaluation nationale en 2010, cette date correspondant à l'échéance des contrats des réseaux. Elle a annoncé, par ailleurs, le déploiement en 2009 d'un tableau de bord de l'éducation prioritaire : cet outil a vocation à permettre une mise en relation, dans chaque académie, entre les coûts de l'éducation prioritaire, les performances scolaires, les leviers d'action mobilisés et les caractéristiques démographiques et socioéconomiques. Ces initiatives doivent être poursuivies, afin de répondre à un besoin d'évaluation qu'il faut à nouveau souligner.

II. ELEMENTS D'ANALYSE DE L'EFFICACITE ET DE L'EFFICIENCE DES DISPOSITIFS

A. LES DISPOSITIFS RELEVANT PRINCIPALEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Le programme « Ville, Vie, Vacances »

a. Rappel de l'origine et du cadre juridique et financier du dispositif

En 1980, un dispositif « opérations anti-été chaud » a été institué en réponse aux premiers troubles intervenus durant l'été dans certaines cités urbaines. Il a été élargi, en 1982, à onze départements dans le cadre des « opérations prévention été ». En 1995, avec le dispositif « *Ville, Vie, Vacances* » (VVV), ce programme a été étendu à toutes les vacances scolaires.

Ce dispositif interministériel fait l'objet d'une circulaire annuelle de la DIV. Il vise à permettre aux jeunes de bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires. Les opérations VVV bénéficient à tous les jeunes résidant dans les quartiers des agglomérations incluses dans des contrats de ville. Ce dispositif cible en outre les jeunes en voie de marginalisation ou de délinquance.

L'Acsé assure depuis le 1^{er} janvier 2007 la gestion et le suivi de la mise en œuvre du programme VVV. Elle répartit les crédits dédiés à ce dispositif, qui sont intégrés dans les crédits fongibles d'intervention pour la politique de la ville, complétés par les concours apportés par d'autres partenaires au niveau local (caisses d'allocations familiales, collectivités territoriales, autres crédits déconcentrés de l'Etat...). En 2008, un montant total de 9,2 M€ - dont 9,0 M€ de crédits « politique de la ville » de l'Acsé et 0,2 M€ du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ⁽⁵²⁾ - a été engagé par les préfets, qui sont intervenus en tant que délégués de l'Acsé, pour soutenir 3 761 projets au titre du dispositif VVV. Environ 618 000 € ont également été mobilisés par l'Acsé pour le financement de 14 associations nationales (mouvements scouts, associations d'éducation populaire, associations sportives ou culturelles,...).

⁵² L'action du FIPD s'inscrit dans le cadre de l'article 5 de la loi du 5 mars 2007, du décret n° 2007-1048 du 26 juin 2007 et de la circulaire du secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance du 21 février 2008. L'emploi du FIPD n'est pas contraint par des logiques de zonage administratif, notamment par la géographie prioritaire de la politique de la ville, mais il est conditionné par l'existence de problèmes de délinquance importants. Ainsi, environ 30 % des collectivités financées par le FIPD en 2007 n'étaient pas concernées par un CUCS.

b. Eléments d'analyse d'efficacité et d'efficience

Organisées principalement lors de la période estivale (50,4 % en 2007), les activités du programme VVV sont également mises en œuvre pendant les vacances d'hiver et de printemps. Elles mobilisent de nombreux partenaires publics (services déconcentrés de l'Etat, services municipaux) et privés (en particulier des associations). Au total, elles bénéficient chaque année à plusieurs centaines de milliers de jeunes, principalement âgés de 11 à 18 ans, qui peuvent participer à des activités ponctuelles (séances de cinéma en plein air, sorties à la journée...) ou de plus longue durée (séjours, chantiers, ateliers artistiques...). On constate en 2007 une évolution importante de la participation des jeunes filles au dispositif (37 % contre 23 % en 2006), conformément aux orientations fixées par l'Acisé et reprises dans la circulaire interministérielle du 27 mars 2008 relative au programme VVV (⁵³).

L'Acisé a effectué, en 2008, en lien avec la cellule nationale interministérielle VVV, une étude sur la mise en œuvre de ce programme dans huit villes situées dans quatre départements (Gironde, Hérault, Moselle, Seine-Saint-Denis). Le rapport d'étude constate une *« perte d'identité du programme VVV éclaté entre deux finalités (la lutte contre les exclusions – la prévention de la délinquance), éclaté entre deux pôles de gouvernance ("pôle départemental" avec des cellules "autonomes" – "pôle municipal" avec une gestion contractualisée Préfectures / CUCS) »*. Il relève aussi que *« la logique de guichet gagne et l'opportunité financière du programme emporte toute autre considération sur le sens et l'impact du dispositif »*. Il constate, cependant, un impact *« manifeste »* de ce programme en soulignant en particulier la légitimité conférée par le label VVV et la professionnalisation des acteurs intervenant dans le cadre de ce programme. Cette évaluation relève enfin que *« le programme ne génère pas d'impact particulier sur la mutualisation des ressources entre opérateurs. Si le brassage des publics est évoqué dans la circulaire nationale comme une orientation souhaitable, celle-ci n'invite pas expressément à des jeux d'alliance entre acteurs. Ces opérateurs devraient être invités, y compris financièrement, à concevoir conjointement (à l'échelle de la commune ou du département) des actions partagées participant au croisement de leurs publics »*. Le rapport propose dès lors une réorganisation du programme allant, en particulier, dans le sens d'une clarification des directives nationales et d'une plus grande mutualisation des moyens mis en œuvre. Il préconise également un découplage des appels à projets CUCS et VVV.

Il ressort toutefois des constats de terrain effectués lors de la présente enquête que les actions VVV gagneraient, tout au contraire, à être mieux coordonnées avec le volet éducatif du CUCS. La coordination mise en œuvre avec l'éducation nationale apparaît notamment lacunaire. Elle peut être absente, comme dans l'académie de Lille, où l'inspection académique, bien que membre de droit, ne participe pas à la cellule départementale, ou bien limitée, comme dans le département des Yvelines, où l'inspection académique n'a de visibilité sur ce dispositif qu'à travers sa participation à la préparation des programmations

⁵³ Selon les éléments de bilan quantitatif 2007 du programme VVV, les activités sportives représentent la plus grande part des activités proposées, soit environ 25 % (en diminution d'un point par rapport à 2006) ; les sorties à la journée représentent également une part importante, soit 20 % comme en 2006 ; les activités d'animation de quartier représentent 16 % (contre 14,5 % en 2006), et la culture 12,5 % (en diminution par rapport à 2006 avec 14 %) ; les séjours extérieurs (d'une durée minimale de deux jours et peuvent aller jusqu'à une semaine voire au-delà) sont en augmentation avec 12,4 % contre 9,5 % en 2006 ; comme en 2006, la part des activités à caractère civique et citoyen, dans le champ de la sécurité routière, de l'insertion (chantiers, apprentissage...) et de la solidarité internationale, représente au total 15 % de l'ensemble des activités proposées.

CUCS. Le bilan réalisé par l'Acsé confirme également la place relativement limitée de l'Education nationale : lorsqu'elle est membre de la cellule départementale, elle « *juge son rôle très marginal, limité à une fonction d'instruction au sein de la cellule technique, sans pour autant s'impliquer sur les visites de terrain ou sur les réunions bilan* ». Or, dans la mesure où le dispositif VVV est complémentaire du dispositif « Ecole Ouverte » mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale, ce défaut d'articulation ne peut qu'être problématique.

Bilan du dispositif VVV réalisé par la mission ville pour 2007 pour le département des Yvelines

- Les 90 opérateurs sont principalement des associations (44) et des services municipaux (39). Les autres opérateurs sont : 2 établissements scolaires, 2 clubs de prévention spécialisée, 3 unités de gendarmerie ou de la police nationale.
- Le programme a bénéficié à 6 553 jeunes, dont 40 % de filles. 74,5 % sont âgés de 11 à 15 ans. 5 % des bénéficiaires ont plus de 18 ans. Ces jeunes ont été encadrés par 726 adultes.
- 8 financeurs ont contribué en 2007 au dispositif VVV, dont notamment les municipalités (43 %), les crédits de la politique de la ville (33,5 %), les associations (10 %), et le conseil général (5 %) ⁽⁵⁴⁾.

2. Le programme « Ecole de la deuxième chance »

a. Rappel de l'origine et du cadre juridique et financier du dispositif

Mis en place à la suite du Livre blanc sur l'éducation et la formation de la Commission européenne ⁽⁵⁵⁾, l'« Ecole de la deuxième chance » est un dispositif qui propose un parcours d'insertion professionnelle à des jeunes âgés de dix huit à vingt-cinq ans sortis du système de formation initiale. L'accent est mis sur la maîtrise des savoirs fondamentaux - lecture, écriture, calcul, informatique, pratique d'une langue étrangère - et sur la formation en alternance au sein de l'entreprise. La scolarité varie entre 6 à 24 mois selon le temps dont les élèves ont besoin pour acquérir les savoirs et les compétences nécessaires à leur insertion professionnelle. A la fin de son parcours, le jeune obtient un certificat qui indique son niveau de compétences et qui lui sert de passeport pour entrer dans la vie active. Pendant toute la durée de sa scolarité, il est rémunéré au titre de la formation professionnelle

Les « écoles de la deuxième chance » sont réunies au sein de la Fondation des E2C. Ces structures sont des établissements ou des organismes de formation auxquels peut être attribué le label « école de la deuxième chance », délivré pour une durée de 4 ans par l'association « réseau des E2C », sur la base d'un cahier des charges établi par cette association, sur avis conforme des ministères chargés de l'éducation et de la formation

⁵⁴ Les autres financeurs sont les familles pour 3 %, la CAF pour 1,5 %, APES (chantiers) pour 3,1 %, enfin la direction départementale jeunesse et sports.

⁵⁵ Le Livre blanc "Enseigner et apprendre : vers une société cognitive" a été présenté lors du sommet des chefs d'Etat de Madrid de décembre 1995, puis adopté par les ministres de l'éducation des Etats membres. En France, le dispositif, relancé par le Comité interministériel des villes du 9 mars 2006, s'appuie sur la Charte des écoles de la deuxième chance et s'inscrit dans le cadre du décret n° 2007-1756 du 13 décembre 2007.

professionnelle. Les écoles s'articulent autour de deux projets : d'une part, un projet de formation en partenariat et en concertation avec une entreprise, et d'autre part un projet pédagogique, qui repose sur l'alternance, l'individualisation et la souplesse des parcours. La Commission européenne et les fonds européens (FEDER ou FSE), les collectivités territoriales, les entreprises, les chambres de commerce et d'industrie, les ministères chargés de l'éducation nationale (recteurs d'académie) et de l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes participent au financement.

La première école a été ouverte à Marseille en 1997. On dénombrait en 2008 un total de 21 écoles avec leurs antennes, soit 38 sites-écoles répartis dans 12 régions et 25 départements. Elles ont accueilli 4 737 jeunes en 2008, âgés en moyenne de 20,5 ans. Les effectifs de stagiaires ainsi que le nombre d'écoles sont en constante progression⁽⁵⁶⁾ : entre 2007 et 2008, l'augmentation du nombre de stagiaires a été de + 28 %. En février 2008, une relance du dispositif E2C a été annoncée avec un développement prioritaire dans les quartiers les plus difficiles, dans l'objectif d'accueillir 15 000 à 20 000 jeunes à l'horizon 2012. Il était également envisagé de créer une école par région avec un site par département. Un engagement a enfin été pris d'accroître et de sécuriser les ressources des écoles de la deuxième chance par la possibilité offerte aux entreprises de les financer par la taxe d'apprentissage : le décret d'application de cette mesure a été publié en février 2009⁽⁵⁷⁾.

Le budget des E2C était de 26 M€ en 2009, et le coût moyen de la formation par jeune stagiaire était de 6 596 € en 2008. On observe une grande variabilité des structures de financement d'une école à l'autre, avec une prédominance des apports des collectivités territoriales, en particulier des régions et du Fonds social européen⁽⁵⁸⁾. Ce programme a également bénéficié d'un concours financier de la DIV à hauteur de 1,5 M€ en 2008, soit 3,7 % du financement.

b. Eléments d'analyse d'efficacité et d'efficience

Le rapport de l'Acsé de 2008, dans sa partie « bilan de la réussite éducative », a souligné l'existence d'un certain cloisonnement entre les différents dispositifs destinés aux jeunes en rupture⁽⁵⁹⁾. En conséquence, l'Acsé a placé parmi ses priorités, pour 2009, un développement du réseau des E2C pour mieux structurer cette offre.

Une méthodologie plus précise de suivi de son impact est cependant nécessaire, notamment en ce qui concerne l'évaluation des modalités de formation et des résultats obtenus. Le réseau E2C a engagé une démarche qualité et a fait établir un cahier des charges par un organisme certificateur, qui vient d'être validé par les directions d'administration

⁵⁶ Les effectifs de stagiaires sont passés de 1000 en 2003 à 3713 en 2007. Le nombre d'écoles est passé de 9 en 2003, à 44 en 2009.

⁵⁷ Décret n° 2009-221 du 24 février 2009.

⁵⁸ Il existe une grande diversité des structures de financement d'une école à l'autre. Certaines écoles sont essentiellement financées par la région avec l'appui du FSE, d'autres reçoivent une participation des villes et/ou des communautés d'agglomérations pouvant aller jusqu'à 49 % de leur financement. L'intervention des conseils généraux est également très variable : elle peut parfois aller jusqu'à hauteur de 29 % du financement de l'école. La part de la taxe d'apprentissage est également très variable suivant les sites, de 2 à 22 % du financement.

⁵⁹ « Les initiatives qui offrent aux jeunes en rupture de scolarité une véritable deuxième chance, destinée avant tout à les remotiver et à les réinsérer dans un circuit de formation ou vers l'emploi sont aujourd'hui très compartimentées et s'ignorent manifestement ».

centrale compétentes (DGEFP et DGESCO). Une commission nationale de labellisation a par ailleurs été installée le 17 juin 2009.

Le public bénéficiaire de ce dispositif correspond largement à l'objectif des interventions éducatives en direction des quartiers sensibles. Ces écoles recrutent en effet principalement des élèves « décrocheurs » : 93 % des stagiaires ont un niveau de qualification inférieur à un niveau V validé. La moitié du public est par ailleurs originaire d'un quartier relevant de la politique de la ville : il existe toutefois à cet égard de fortes différences d'une école à l'autre, certaines étant implantées dans des territoires à dominante rurale.

Les bénéficiaires du dispositif sont âgés de plus de dix-huit ans, ce qui peut induire un risque de rupture dans les parcours d'insertion après la fin de l'obligation de scolarisation. Afin de permettre aux écoles de la deuxième chance d'accueillir des jeunes dès 16 ans, un protocole a été défini entre le réseau français des écoles de la deuxième chance et la délégation interministérielle à la ville. Cinq E2C sont engagées en 2008 dans cette expérimentation qui comporte deux phases : Mulhouse, Châtellerauld, Tours-Val-de-Loire pour la première, et Champagne-Ardenne et Lorraine pour la deuxième. Cette expérimentation doit faire l'objet d'un bilan en juin 2009.

Le rapport d'avril 2009 du réseau E2C souligne enfin les limites de la dynamique de développement des écoles de la deuxième chance. Le réseau s'est certes élargi à trois nouveaux sites en 2008 et six pour 2009 : toutefois, « *cette progression est plus lente que les effectifs. Le développement des E2C en 2008 s'est réalisé quasi uniquement par les E2C existantes dans les régions d'implantation existantes sans aucune implantation de nouvelles écoles au sein de nouvelles régions* ». Enfin, en ce qui concerne les données relatives au devenir des stagiaires, 22 % d'entre eux abandonnent leur cursus en cours et 30 % sortent du dispositif sans solution immédiate. Les autres 48 % restants sont quasiment pour moitié réorientés vers des formations en alternance ou non, l'autre moitié bénéficiant d'un CDI ou d'un CDD d'au moins six mois. Ces résultats sont donc limités du point de vue de l'insertion professionnelle directe ; ils sont par ailleurs variables d'un établissement à l'autre.

L'école de la deuxième chance de Lille Métropole

L'école de la 2^{ème} chance de Lille Métropole a ouvert ses portes à Roubaix en 2007. La délégation interministérielle à la ville (DIV) a accordé une subvention de 150 000 € à l'E2C Lille Métropole pour le lancement de l'opération. Une subvention de 83 185 € lui a également été allouée fin 2008. En décembre 2008, l'AFNOR a rendu un avis favorable à la labellisation de l'E2C Lille Métropole, avis validé par la suite par la commission nationale de labellisation. Jusqu'à la fin 2008, c'est la mission locale de Roubaix qui était chargée d'adresser les jeunes à l'E2C Lille Métropole. Les missions locales d'autres communes proches de Roubaix peuvent désormais adresser des jeunes à l'E2C.

Au 15 novembre 2008, les sorties du dispositif pour les 152 bénéficiaires se répartissaient de la manière suivante: 59 stagiaires en formation ; 26 sorties vers l'emploi ; 8 sorties en formation qualifiante ; 26 sorties négatives ; 11 « sorties non maîtrisables » (déménagement, maladie,...) ; 22 départs en fin de période d'essai. Depuis l'ouverture de l'E2C Lille Métropole, 43 % des stages n'ont débouché ni sur un emploi, ni sur une formation qualifiante.

Le fort taux d'échec de ce dispositif constaté en 2008 a amené l'Acsé⁽⁶⁰⁾ à suggérer la réalisation d'une étude approfondie des situations entraînant un abandon ou un échec, ainsi qu'un suivi sur deux ou trois ans des jeunes ayant eu une orientation considérée comme positive. Cette étude devrait permettre d'apprécier si le taux d'échec auquel sont confrontées les E2C s'explique principalement, ainsi que l'a indiqué en réponse aux observations de la Cour le secrétariat général du comité interministériel des villes, par la proportion importante, dans le public bénéficiaire, de jeunes ayant quitté le système éducatif sans diplôme et sans qualification reconnue.

Au-delà, il serait utile de réaliser un état des lieux de l'ensemble des dispositifs dits de deuxième chance visant les jeunes sortis en échec scolaire, quel qu'en soit l'opérateur.

3. Le parrainage des jeunes des quartiers sensibles par des étudiants

a. Rappel de l'origine et du cadre juridique et financier du dispositif

Plusieurs initiatives ont été lancées ces dernières années afin d'encourager l'accès des élèves issus des quartiers défavorisés aux filières d'excellence, notamment aux classes préparatoires aux grandes écoles.

Ainsi, les conventions d'éducation prioritaire signées par l'Institut d'études politiques de Paris à partir de 2001 avec des lycées situés en zone urbaine sensible ou relevant de l'éducation prioritaire prévoient une procédure dérogatoire d'admission, ainsi qu'un suivi pédagogique renforcé (sept lycées avaient signé une convention avec Sciences Po en 2001, ils sont 62 en 2009).

De même, l'école supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) a engagé depuis 2002 une démarche intitulée « *Une grande école pourquoi pas moi ?* » avec des lycées partenaires qui s'engagent à sélectionner « *des jeunes de seconde, ayant un réel potentiel, mais dont les origines modestes limitent la chance d'accéder à des hautes études supérieures* ». Ce programme, d'une durée de 3 ans, vise à apporter aux lycéens les connaissances, le capital culturel, l'entraînement à l'effort, et les outils et méthodes de travail que requiert l'enseignement supérieur. Il repose sur un encadrement des lycéens par un double tutorat étudiant/professeur. Les étudiants animent des séances de tutorat de 3 heures par semaine, soit 380 heures pour la durée du programme. Sur la base des décharges accordées dans le cadre de la mise en œuvre des réseaux d'éducation prioritaire, une indemnité est versée aux lycées pour rémunérer les professeurs tuteurs pour une enveloppe évaluée à 36 heures annuelles. Les professeurs, recrutés sur la base du volontariat, ont principalement un rôle d'animation et de conseil.

Dans le même esprit, d'autres initiatives ont vu le jour ces dernières années. Ainsi, le lycée Henri IV a lancé à la rentrée 2006 une formation spécifique destinée à accueillir une trentaine d'« élèves boursiers méritants », pour leur permettre d'intégrer au bout d'un an une des classes préparatoires de cet établissement : en complément de leur bourse, ces élèves reçoivent un soutien financier de diverses fondations. De même, HEC a participé en 2007, en partenariat avec l'éducation nationale, à l'ouverture dans un lycée d'une classe préparatoire économique et commerciale « voie technologique » à destination des meilleurs bacheliers STG (sciences et techniques de gestion), issus de milieux défavorisés ou de zones urbaines sensibles.. L'école nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM) a de même lancé un

⁶⁰ Rapport de l'Acsé 2008.

programme dénommé « OPTIM » afin d'accompagner des élèves de terminale dans la perspective d'une orientation en IUT, préalable à l'entrée à l'ENSAM. Des initiatives sont également lancées par des collectivités locales : la région Nord Pas-de-Calais a ainsi engagé un « *parcours de réussite en études longues des jeunes issus de famille modeste* » visant à soutenir trois étudiants ayant intégré l'école nationale supérieure des arts et industries du textile (ENSAIT).

D'autres initiatives proviennent des entreprises. Certaines font l'objet de conventions signées avec le ministère de l'éducation nationale. Une convention signée en 2008 avec la grande chancellerie de la Légion d'honneur vise ainsi à parrainer 1 000 jeunes méritants issus de milieux modestes. Un « *Cercle Passeport Promotions Télécoms* » a également été mis en place par un groupe de téléphonie en direction des lycées situés en zones urbaines sensibles. Une charte d'engagement des entreprises au service de l'égalité des chances a également été signée en décembre 2006 avec une quarantaine de groupes industriels.

Ces actions sont complétées par diverses initiatives des pouvoirs publics, dont certaines sont retracées dans l'encadré suivant, qui fait ressortir une multiplicité d'actions dont la coordination ne paraît pas assurée.

Diverses initiatives des pouvoirs publics en faveur de l'accès aux formations d'excellence

- La *Charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence*, signée le 17 janvier 2005, formalise l'engagement du gouvernement à développer des initiatives en donnant un cadre aux partenariats.
- Les universités ont été incitées à mettre en œuvre des dispositifs innovants visant à mieux intégrer les lycéens des quartiers difficiles et à leur définir des parcours de réussite. Pour l'année universitaire 2006-2007, une aide globale de 3,7 M€ a été inscrite au budget de l'Etat, pour un coût total des opérations estimé à 5,6 M€⁽⁶¹⁾.
- L'opération « *100 000 étudiants pour 100 000 élèves de l'éducation prioritaire* » permet à des étudiants de grandes écoles et universités d'accompagner des élèves et collégiens volontaires dans la réalisation de leur projet scolaire. Cette opération est mise en œuvre sur la base d'appels à projets lancés par les recteurs. Une enveloppe de 2,5 M€ a été dédiée à cette opération⁽⁶²⁾.
- La labellisation des « *lycées ambition réussite* »⁽⁶³⁾ vise à organiser un accompagnement scolaire renforcé, en veillant à la qualité de l'orientation pour que ces élèves s'engagent vers les filières d'excellence.
- Les meilleurs bacheliers boursiers sont incités à demander l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), afin que leur effectif représente un tiers des élèves⁽⁶⁴⁾.
- Le centre national d'enseignement à distance (CNED) propose aux lycéens, depuis 2006, une aide méthodologique et culturelle pour faciliter leur accès aux filières d'excellence de l'enseignement supérieur : le coût de cette formation est minoré pour les élèves boursiers.
- Des « *parcours de réussite sécurisés* » sont proposés par deux lycées publics - le lycée Saint-Louis à Paris et le lycée Kleber de Strasbourg - aux élèves issus de lycées en zone urbaine sensible. Ces lycées s'engagent à assurer un tutorat aux lycéens de la première à la terminale, à garantir un examen attentif des dossiers de candidatures en CPGE présentés par les élèves des lycées partenaires, et en cas de succès, à leur assurer un

⁶¹ Source : Rapport présenté par M. Yannick Bodin au Sénat en août 2007 sur la diversité sociale et l'égalité des chances dans la composition des classes préparatoires aux grandes écoles.

⁶² Même source.

⁶³ Il est prévu qu'une quarantaine de lycées soient labellisés « ambition réussite ».

⁶⁴ Le pourcentage d'élèves boursiers est passé de 18 % en 2006 à 23 % en 2008 (source : circulaire n° 2009-1005 du 24 mars 2009 relative à l'admission des étudiants en CPGE).

logement, enfin à leur assurer un accompagnement et un soutien pédagogique pendant les deux ans de leur formation en CPGE.

- Les « cordées de la réussite », définies par la circulaire interministérielle du 14 janvier 2009, regroupent des réseaux d'établissements, de partenaires associatifs et d'entreprises, avec à leur tête un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur en partenariat avec des lycées « sources » relevant de l'éducation prioritaire ou des territoires de la politique de la ville. Sur le plan national, le choix des cent premières cordées de la réussite a notamment pris en compte la participation des 60 lycées implantés dans les 215 quartiers prioritaires de la dynamique « Espoir Banlieues ».

b. Eléments d'analyse d'efficacité et d'efficience

L'étendue et la multiplicité de ces dispositifs « de parrainage » ne permettent pas de porter une appréciation d'ensemble sur leur efficience et efficacité. La DIV ne dispose pas d'éléments autres que les évaluations partielles ou les rapports d'activité qui lui sont adressés soit par les préfetures, soit par les porteurs de projets. Certaines études disponibles suggèrent des résultats positifs, mais également la nécessité de renforcer leur efficacité. Une autre limite de ces dispositifs tient à l'inégalité de l'offre sur le territoire, à laquelle la logique de réseau - qui se retrouve notamment dans le dispositif des « cordées de la réussite » - ne permet pas encore de répondre complètement. Ces constats débouchent donc sur la nécessité d'un recensement et d'une évaluation de ces initiatives. Le nombre des dispositifs soutenus par les pouvoirs publics pourrait en outre être réduit pour gagner en lisibilité.

4. **Le programme de réussite éducative (PRE)**

a. Rappel de l'origine et du cadre juridique et financier du dispositif

Les dispositifs de « réussite éducative » ont été institués par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Les crédits de l'Etat afférents à ces dispositifs sont gérés depuis 2007 par l'Acisé, qui est principalement financée par une dotation de l'Etat gérée par la DIV ⁽⁶⁵⁾. Ces dispositifs visent à apporter hors temps scolaire des moyens permettant de conforter les chances de réussite : ils proposent un soutien individualisé aux enfants et adolescents en situation de fragilité identifiés par les acteurs locaux dès la maternelle, ainsi qu'à leurs familles. Ces programmes s'appuient sur des projets locaux définis pour les zones urbaines sensibles (ZUS) et relevant de l'éducation prioritaire, dans le cadre d'une convention pluriannuelle signée entre le préfet et une structure juridique porteuse. Dans le cadre de ces projets, l'Etat apporte son soutien au financement d'équipes de réussite éducative qui rassemblent des professionnels de l'enseignement, de la santé, et du domaine social. Ces équipes sont chargées de mettre en place, hors temps scolaire, un accompagnement social, éducatif et culturel, collectif ou individuel des enfants et de leur famille, notamment quand ils sont en grande difficulté.

Par ailleurs, le programme de réussite éducative accorde également des moyens :

- aux internats de réussite éducative (IRE) situés dans des établissements d'enseignement (les IRE concernent 300 élèves accueillis essentiellement dans des collèges) ;
- à des associations « têtes de réseau », sur des projets déposés par celles-ci ;

⁶⁵ Jusqu'en 2007, la DIV déléguait elle-même au niveau déconcentré les crédits du programme de réussite éducative.

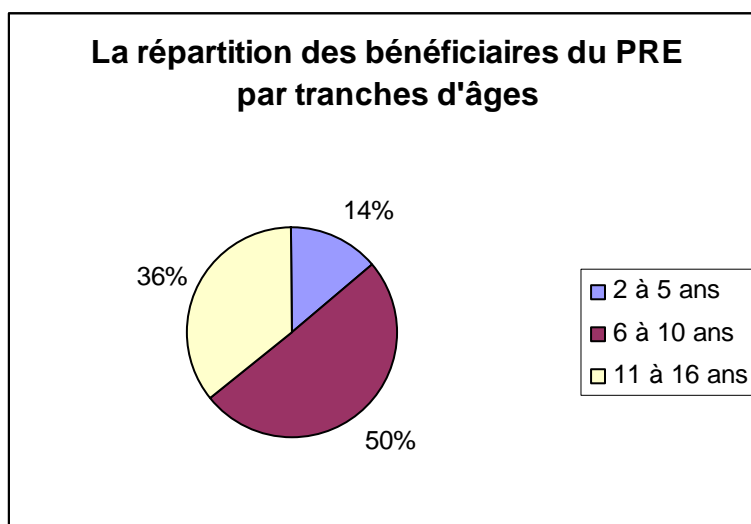
- aux programmes de parrainage des jeunes par des étudiants de grandes écoles.

Le coût global du PRE a sensiblement progressé sur la période récente : il est passé de 67 M€ en 2006 à 77 M€ en 2008. En moyenne, les crédits de l'Etat finançaient en 2008 chaque projet local à hauteur de 180 000 € par an ⁽⁶⁶⁾.

b. Eléments d'analyse de l'efficacité et de l'efficience

Les dispositifs de réussite éducative ont fait l'objet d'une première évaluation nationale en 2006, mais une démarche d'évaluation continue n'a pas été engagée. Dans ces conditions, les acteurs de terrain ont été contraints de développer leurs propres outils d'évaluation, qui différaient d'un département à l'autre, voire d'un projet à l'autre. Toutefois, un amendement à la loi de finances du 24 décembre 2007 a introduit par la suite une disposition aux termes de laquelle, « dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport sur le bilan de la mise en œuvre du dispositif de réussite éducative et sa poursuite au-delà du 31 décembre 2009 ». Ce rapport, préparé par l'Acisé, a été déposé en juillet 2008 ⁽⁶⁷⁾. Il donne essentiellement un bilan quantitatif de la mise en œuvre du PRE, qui en fait ressortir le démarrage très progressif. Actualisé à fin 2008 ⁽⁶⁸⁾, ce bilan montre toutefois que le PRE a désormais atteint un niveau de développement très significatif : 510 projets de réussite éducative ont été menés en 2008 dans 644 communes et 1263 quartiers relevant des ZUS ou de l'éducation prioritaire ; 130 000 enfants en difficulté ont été identifiés en 2007-2008 : 70 323 situations ont été étudiées par les équipes pluridisciplinaires et 54 431 jeunes ont bénéficié d'un parcours individualisé de réussite éducative.

Le schéma ci-dessous présente la répartition des bénéficiaires du PRE par tranches d'âges. Il montre que le programme bénéficie en majorité à des enfants de moins de dix ans.



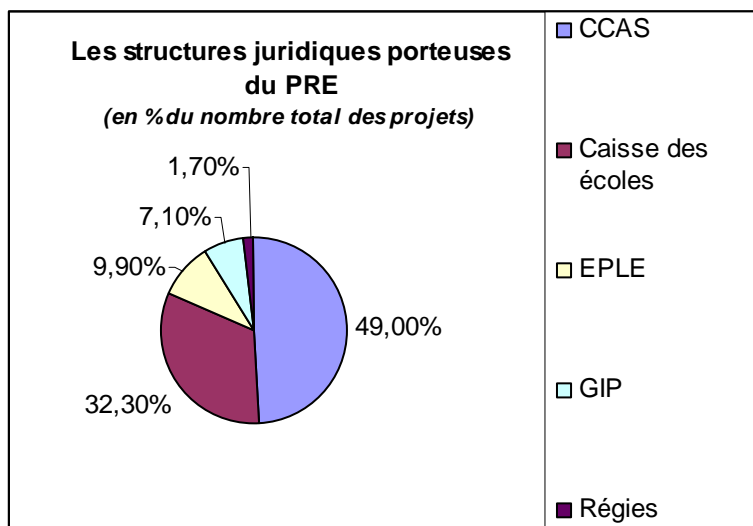
Source : Cour des comptes d'après données DIV et Acisé

⁶⁶ Source : Acisé, *Bilan de la mise en œuvre du programme de réussite éducative*, juillet 2008.

⁶⁷ Acisé, *Bilan de la mise en œuvre du programme de réussite éducative*, juillet 2008.

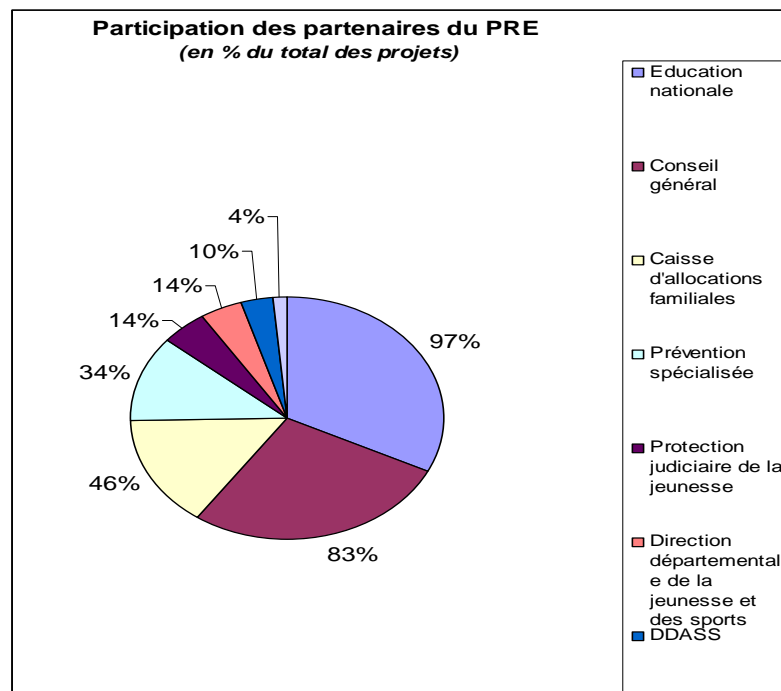
⁶⁸ Données communiquées par la DIV et l'Acisé pour la présente enquête.

Le schéma suivant présente la répartition des projets conduits dans le cadre du PRE par structures juridiques porteuses : les formules majoritairement retenues sont celles du CCAS et de la caisse des écoles.



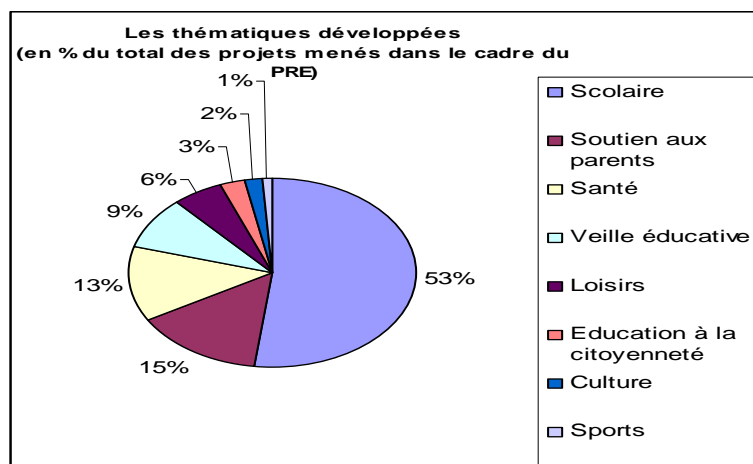
Source : Cour des comptes d'après données DIV et Acsé

Au-delà d'une participation quasi-systématique de l'éducation nationale et fréquente du conseil général, la composition du partenariat qui fonde le PRE s'avère par ailleurs hétérogène, ainsi que le montre le graphique suivant qui indique le pourcentage de participation de chaque acteur au total des projets.



Source : Cour des comptes d'après données DIV et Acsé. Lecture : l'Education est partenaire dans 97 % des projets de réussite éducative.

Le schéma ci-dessous présente enfin, à partir d'un questionnaire réalisé par l'Acisé, les thématiques principalement développées dans les parcours individualisés des PRE : le soutien scolaire est légèrement majoritaire, mais les actions des PRE vont largement au-delà de l'accompagnement scolaire (loisirs, santé, soutien à la parentalité, sports,...).



Source : Cour des comptes d'après données DIV et Acisé

L'analyse de l'efficacité des PRE pour la réussite des élèves a été peu développée, en dépit de son caractère essentiel, dans le rapport de bilan transmis au Parlement en juillet 2008 : il n'existait toujours pas, à la mi-2009, d'étude d'impact portant sur un échantillon représentatif. Seules quelques études partielles et effectuées sur la base d'éléments déclaratifs ont été réalisées par l'Acisé. Ainsi, une étude a été menée sur une vingtaine de PRE : les enseignants de cet échantillon ont estimé qu'il y avait une amélioration des résultats scolaires pour 77 % des élèves bénéficiaires, de la motivation pour 46 %, et des relations entre établissement scolaire et parents pour 31 %. L'Acisé a également engagé en 2009 avec l'ONZUS une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de 30 PRE. Une autre étude a été effectuée auprès de responsables de PRE portés par un établissement public d'enseignement local (EPL) sur le fondement de trois critères : les résultats scolaires, la motivation vis-à-vis des apprentissages, et les relations entre établissement scolaire et parents (Cf. tableau suivant) : cette étude qui aboutit à une appréciation favorable ne peut cependant guère être considérée comme significative, car les EPL représentent moins de 10 % des structures juridiques porteuses, et les personnes interrogées bénéficiaient de soutiens financiers, ce qui pouvait conduire à un biais d'appréciation.

Tableau n° 8 : Enquête réalisée par l'Acisé auprès de PRE portés par un EPL

Impact du PRE	« très bon »	« bon »	« moyen », « passable », « mauvais », « très mauvais »	Non renseigné
Amélioration des résultats scolaires	23,0%	77,0%	0,0%	
Amélioration de la motivation	46,2%	46,2%	7,7%	
Amélioration des relations entre établissement scolaire et parents	46,2%	30,8%	15,4%	7,7%

Source : d'après données DIV-Acisé

Dans tous les cas, une étude de suivi de cohorte permettrait de mieux apprécier l'impact effectif du dispositif : cette méthodologie de suivi était d'ailleurs prévue dès la première circulaire d'engagement du PRE. L'observatoire des parcours scolaires de Chanteloup-les-Vignes a ainsi mis en place une évaluation du programme de réussite éducative fondée sur un suivi de cohorte, mais qui ne vaut que pour cette expérience locale.

Au total, même si les acteurs de terrain rencontrés au cours de l'enquête estiment que ce programme a un impact favorable pour les élèves pris en charge, aucune évaluation d'ensemble ne peut donc établir aujourd'hui de façon probante la valeur ajoutée du PRE pour les élèves concernés. Une évaluation publiée en mai 2006 par les inspections générales du ministère de l'éducation nationale ⁽⁶⁹⁾ a fait état de nombreuses incertitudes au sujet des retombées effectives de l'offre éducative apportée par les partenaires locaux de l'éducation nationale, notamment en matière d'aide aux devoirs, et sur la nécessité d'une coordination de ces prestations avec celles que dispense l'enseignement scolaire.

Enfin, du point de vue de la coordination des acteurs locaux, une enquête menée dans l'Essonne par la Cour et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, au cours du premier semestre 2008, a montré que l'organisation du pilotage de la politique de la ville pouvait induire des risques de redondances et d'inefficiences liés à la juxtaposition des interventions des différents acteurs. Certaines incertitudes quant au périmètre d'intervention des groupements d'intérêt public de développement social urbain (GIP-DSU) ⁽⁷⁰⁾ peuvent amener ces GIP à intervenir, par l'intermédiaire du programme de réussite éducative dont ils sont gestionnaires, dans des domaines qui restent par ailleurs gérés par les communes ou les intercommunalités. D'autre part, le développement de l'intercommunalité n'a pas encore généré de gains d'efficacité en matière de politique de la ville, car chaque commune a souvent gardé son service - plus ou moins structuré - chargé de la politique de la ville et de la rénovation urbaine ; enfin, des difficultés de coordination ont été observées entre les GIP porteurs des PRE ⁽⁷¹⁾ et les communes qui interviennent au titre des contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS). Si ces programmes ont des objectifs distincts (accompagnement individualisé pour les PRE et prise en charge collective pour le CLAS), leur articulation paraît en effet parfois insuffisante : ainsi, dans le cadre du bilan annuel 2007 du PRE, l'équipe de réussite éducative de Corbeil-Essonnes constatait que « *le PRE gagnerait à être ancré à l'échelle du projet éducatif de la ville et articulé à ce dernier [...] le PRE est peu connecté aux activités de la ville et la liaison sur le terrain avec les services municipaux est encore assez faible [...] L'ensemble de ces éléments rappelle la nécessité de penser le PRE dans un projet éducatif global, ainsi que d'affiner l'articulation avec le Contrat urbain de cohésion sociale* ». De même, l'équipe de réussite éducative de Ris-Orangis a souligné que le portage juridique par le GIP conduit parfois à « *un manque d'articulation avec le projet éducatif local rissois. A ce jour, la réussite éducative n'est pas véritablement associée aux réflexions et projets en cours qui s'ouvrent de façon plus globale sur la ville (dans le cadre du CUCS, du PEL ou des politiques sociales)* ».

⁶⁹ IEN et IGAENR - rapport n° 2006-010 de mai 2006 - « L'accompagnement de la scolarité : pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information ».

⁷⁰ L'enquête a examiné la gestion des GIP-DSU sur les secteurs de Grigny/Viry-Châtillon et Evry/Corbeil-Essonnes.

⁷¹ A l'exception du programme de réussite éducative de la ville d'Evry qui est porté par la caisse des écoles.

Au total, les PRE présentent un coût global et par programme élevé, alors même que l'évaluation de leur impact ne peut, en l'état, s'appuyer sur des études de cohorte validées. Les mesures prises récemment par le ministère de l'éducation nationale en matière de soutien scolaire (accompagnement éducatif, stages pendant les congés scolaires, aide personnalisée,...) devraient toutefois avoir pour conséquence une diminution de la part des PRE consacrée aux actions intervenant dans le même domaine. Même s'il convient de noter que le PRE a eu un effet positif sur la construction de partenariats locaux entre les acteurs de la politique de la ville et de l'éducation nationale, la coordination des interventions mises en œuvre au niveau local reste cependant à renforcer pour éviter les redondances avec d'autres interventions.

B. LES DISPOSITIFS RELEVANT PRINCIPALEMENT DE L'ÉDUCATION NATIONALE

1. Le programme « Ecole ouverte »

La charte de l'« école ouverte » a été signée le 19 décembre 2002. Une circulaire du 30 mars 2006 sur les « *principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire* » a relancé ce dispositif.

a. Les objectifs

Lancée en 1991, cette opération interministérielle consiste à ouvrir les écoles, collèges et les lycées pendant les vacances scolaires, ainsi que certains mercredis et samedis, afin d'accueillir des jeunes de milieux socialement défavorisés. Si des établissements situés en zone rurale ou bien dans des communes connaissant des difficultés socio-économiques peuvent également en bénéficier, la circulaire du 6 avril 2006 insiste sur l'importance de ce dispositif pour l'éducation prioritaire : « *Si chaque collège en éducation prioritaire s'efforce de proposer une opération « Ecole Ouverte », de préférence pendant les vacances scolaires, c'est nécessairement dans les collèges des réseaux ambitions réussite que celle-ci devra être développée en priorité* ».

Ce programme recouvre des activités à visée éducative, scolaire, culturelle, sportive et de loisirs. L'opération vise à aider les jeunes à modifier leur représentation de l'école et à contribuer à la lutte contre la violence, en offrant un lieu d'accueil de qualité par la nature et la diversité des activités proposées. Elle a également pour objectif de contribuer à la réussite scolaire et à l'insertion sociale, en faisant des collèges et des lycées des lieux d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté et en responsabilisant les jeunes dans la conduite des activités.

b. Le pilotage

Un groupe de pilotage régional est co-présidé par le préfet de région et le recteur d'académie avec des représentants des financeurs nationaux et des partenaires aux niveaux régional et local. Ce groupe est chargé d'examiner la qualité des projets présentés par les établissements et d'en décider l'éligibilité et le financement. Le chef d'établissement se voit attribuer un budget pour financer le fonctionnement et la rémunération du personnel sur la base du nombre de semaines ouvertes et des besoins exprimés. Ainsi que le prévoit la circulaire du 23 janvier 2003 qui régit le dispositif, un bilan quantitatif et qualitatif, ainsi qu'un bilan financier, sont réalisés chaque année, aussi bien au niveau des établissements qu'au niveau académique et au niveau national par la DGESCO. Depuis 2007, un système d'information dédié à l'opération « Ecole ouverte » a été mis en place.

Données académiques: l'académie de Lille, bilan 2007

Dans l'académie de Lille, 96 établissements étaient concernés en 2007 par le dispositif « Ecole ouverte », dont 67 % relevaient de l'éducation prioritaire ou de ZUS. 410 semaines ont été réalisées, soit 83 % des semaines prévues. 45 % des semaines réalisées concernent les petites vacances, 38 % les vacances d'été et 17 % les mercredis et samedis. 57,8 % des élèves (au nombre total de 19 974) étaient scolarisés au sein de l'établissement organisateur, 20,9 % hors établissement, et 21,2 % étaient des élèves du premier degré ⁽⁷²⁾.

Lors des vacances, les activités proposées s'équilibrent entre les activités culturelles (28 %), de loisirs (26 %), sportives (28 %) et scolaires (29 %). En revanche, les activités revêtent une connotation scolaire majoritaire (64 %) lors des sessions du mercredi et samedi, contre 36 % pour les activités culturelles, 26 % pour les loisirs et 30 % pour le sport.

Le dispositif est financé à titre principal par le ministère de l'éducation nationale (48 %), l'Acse (23 %), le secrétariat général aux affaires régionales (crédits DIV) (10 %), la direction de la population et des migrations (5,4 %), et le FSE (13,5 %). Le coût annuel du dispositif a été de 1 783 299 € en 2007, soit un coût de journée de 868 € et un coût horaire par élève de 17,8 € pour six heures de prise en charge. Le dispositif « Ecole ouverte » est porté par un encadrement composé de 61 % de titulaires de la fonction publique, contre 39 % de non titulaires ⁽⁷³⁾. Les enseignants représentent 47 % des titulaires ⁽⁷⁴⁾.

c. Bilan quantitatif

Le bilan quantitatif apparaît contrasté ⁽⁷⁵⁾ par rapport aux objectifs initiaux du dispositif et à ceux qui étaient affirmés par la circulaire du 30 mars 2006, notamment en ce qui concerne les collèges du réseau ambition réussite ⁽⁷⁶⁾. Ce bilan fait ressortir une montée en charge progressive jusqu'en 2001, puis plus rapide : 776 établissements étaient concernés par le dispositif en 2008, contre 474 en 2001. 72 % des collèges RAR l'ont proposé, ce qui marque une nette progression par rapport à 2006 (49 %). Toutefois, au total, les établissements relevant de l'éducation prioritaire ou situés dans des ZUS ne représentent que 62 % environ des établissements organisateurs. Cette part peut varier de 23 % à 100 % selon les académies.

⁷² Il ne s'agit pas du nombre de jeunes concernés : un élève ayant fréquenté 4 sessions est compté 4 fois.

⁷³ Agents contractuels, aides éducateurs, assistants pédagogiques, animateurs, parents d'élèves, étudiants, autres.

⁷⁴ Cette part est en progression : les enseignants représentaient 31 % en 2005, 33 % en 2006.

⁷⁵ Données extraites des réponses de la DGESCO, ainsi que du dernier bilan « école ouverte » publié sur le site du MEN « bilan 2005, perspectives 2006 », actualisé par la DGESCO : les éléments de ce bilan ne permettent pas toujours des comparaisons avec la précédente année et ne recouvrent pas les mêmes thématiques, notamment celle relative à l'articulation de « l'école ouverte » avec les dispositifs municipaux ou financés dans le cadre de la politique de la ville.

⁷⁶ Ou ceux situés en ZUS et/ou dans une commune ayant signé un CUCS.

La période d'été est majoritaire dans l'organisation du dispositif (38 %) : les petites vacances couvrent pour leur part 37 % des périodes. Une relative dérive est observée avec l'organisation de sessions les mercredis et samedis : en effet les activités scolaires dominent sur ces créneaux (64 % de l'ensemble des activités à Lille), alors même que se généralise simultanément l'accompagnement éducatif au sein de l'éducation nationale. Selon la DGESCO, ce recours aux créneaux du mercredi et du samedi serait cependant en diminution depuis 2007.

Le budget national de l'opération est de 15,8 M€ en 2007. Il provient du ministère de l'éducation nationale pour 62 % et de l'Acsé pour 15 %, auxquels s'ajoutent 1,3 M€ provenant des collectivités territoriales ⁽⁷⁷⁾ et du FSE. Le coût moyen de la semaine est de 3 965 € ⁽⁷⁸⁾. Cependant, les coûts sont très variables d'une académie à l'autre, puisqu'ils vont de 3 000 € à 6 100 € (maximum autorisé). Le coût moyen par élève connaît également de fortes variations, de 63 € à 236 €, avec une moyenne de 89 €.

d. Éléments d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience du dispositif

Les bilans réalisés montrent que l'opération a des effets positifs sur le climat au sein de l'établissement et sur son image. « Ecole ouverte » se révèle notamment un outil efficace de lutte contre la violence. De nombreux établissements constatent un comportement plus responsable de la part des élèves et un meilleur respect des lieux et des personnes. Une amélioration des rapports entre les jeunes et les personnels - les enseignants en particulier - est également observée. Le bilan 2007 indique enfin que certains chefs d'établissement constatent une baisse des demandes de dérogation à la carte scolaire depuis la mise en place du dispositif.

L'opération est d'autant plus efficace qu'elle s'inscrit non seulement dans le projet d'établissement, mais qu'elle est organisée en coordination avec les autres dispositifs de la politique de la ville. La charte « Ecole ouverte » de 2003 prévoit l'articulation de cette opération avec les actions du « contrat éducatif local » (CEL) et sa coordination avec les autres initiatives prises pour les jeunes pendant les congés scolaires, notamment l'opération VVV. Ce point a été évalué dans le bilan 2005 : il en ressort que sur les 655 établissements concernés, 154 avaient établi des liens avec le CEL, 61 avec le CLAS, 40 avec l'opération VVV, 47 avec des dispositifs PRE. Ainsi, la moitié seulement des établissements engagés étaient liés à d'autres dispositifs ⁽⁷⁹⁾.

Une difficulté spécifique est constituée par la comptabilisation des bénéficiaires, puisqu'un jeune participant au programme est comptabilisé autant de fois qu'il participe à des sessions dans l'année. Une académie a également soulevé lors de l'enquête de la Cour la question de la fiabilité des données, faute de méthodologie commune entre les établissements concernés : l'informatisation de ce dispositif, engagée depuis 2007, devrait cependant être de nature à mieux fiabiliser les informations ⁽⁸⁰⁾. Certains établissements sont, en outre,

⁷⁷ N'est prise en compte que la participation financière des collectivités locales, qui est souvent complétée par des aides en nature comme la mise à disposition de personnels et de locaux.

⁷⁸ 66 % des dépenses concernent la rémunération des personnels, et 34 % des dépenses de fonctionnement (transports, prestations de service, achats de matériel...).

⁷⁹ Au niveau de l'académie de Lille, les bilans émanant des établissements évoquent ainsi une faible coordination avec les actions de quartiers ou de la ville.

⁸⁰ Ainsi, en 2007, les 137 748 participants comptabilisés ne recouvrent que 93 612 jeunes.

confrontés à une gestion difficile, lorsqu'ils ont peu d'inscrits, alors que d'autres sont dans l'impossibilité de répondre à la demande. En outre, le ministère constate une certaine usure des intervenants au sein des établissements engagés depuis plusieurs années dans ce dispositif.

Enfin, ce dispositif, initialement conçu pour corriger les inégalités sociales, ne repose que sur le volontariat des acteurs : les zones non couvertes constituent autant d'inégalités territoriales. La faible articulation avec les autres dispositifs, notamment celui du VVV, limite le taux de couverture des besoins et peut expliquer en partie le phénomène d'usure constaté. Plus globalement, la réalisation d'un état des lieux des dispositifs proposés sur les temps de vacances scolaires, tous opérateurs confondus, permettrait d'assurer un meilleur niveau de réponse en s'assurant de la complémentarité des actions : des critères d'analyse et d'évaluation communs devraient être dégagés pour connaître leurs performances respectives.

2. Le dispositif d'accompagnement éducatif

a. Le cadre juridique du dispositif

Les textes ont prévu la mise en place d'un « accompagnement éducatif » à la rentrée 2007 dans les collèges de l'éducation prioritaire, puis sa généralisation à l'ensemble des collèges publics et privés sous contrat à la rentrée 2008, ainsi qu'aux écoles élémentaires relevant de l'éducation prioritaire. L'accompagnement éducatif peut également être organisé dans les écoles élémentaires qui ne relèvent pas de l'éducation prioritaire, après concertation entre l'inspection académique et la commune. Parallèlement à ce dispositif, un soutien et un accompagnement sont également proposés aux élèves en difficulté scolaire dans 200 lycées généraux et technologiques dans le cadre d'une expérimentation engagée au mois d'août 2008⁽⁸¹⁾. Au total, le dispositif de l'accompagnement éducatif a vocation à être progressivement élargi à l'ensemble des écoles et des établissements scolaires, y compris les lycées, d'ici la rentrée 2011.

b. Les modalités et l'organisation

Ce dispositif, gratuit pour les familles, est organisé sur une base indicative de deux heures par jour pendant quatre jours par semaine. Il s'adresse à un public d'élèves qui s'engagent sur la base du volontariat. L'accompagnement éducatif s'applique à quatre domaines, selon des formules retenues par l'équipe éducative en fonction des besoins des élèves : l'aide aux devoirs, les activités culturelles, les activités sportives, et les langues vivantes depuis la rentrée 2008 pour les collégiens. Les activités sont encadrées principalement par des enseignants volontaires, des assistants d'éducation, et des intervenants extérieurs (associations, structures culturelles et sportives...). Peuvent également intervenir des personnels non enseignants, des étudiants, des parents d'élèves, des bénévoles (membres d'associations, enseignants à la retraite...). Leur rémunération est effectuée sous la forme d'heures supplémentaires effectives non fiscalisées ou de vacations, selon les statuts des intervenants.

⁸¹ Circulaire du 5 juin 2008 : ce dispositif prend la forme d'un accompagnement scolaire des lycéens tout au long de l'année, avec l'organisation de stages durant les vacances scolaires ainsi que des sessions d'entraînement systématiques aux examens.

c. Bilan de la mise en œuvre

Un bilan de l'accompagnement éducatif pour l'année 2008 -2009 a été réalisé auprès des académies par la DGESCO.

Bilan de l'accompagnement éducatif 2008-2009

a) écoles élémentaires (mise en œuvre en septembre 2008 dans l'éducation prioritaire) :

2 640 écoles élémentaires de l'éducation prioritaire ont mis en place ce dispositif depuis la rentrée 2008. Elles représentent 81 % des écoles RAR et 63 % des écoles RRS. 147 014 élèves des écoles élémentaires publiques relevant de l'éducation prioritaire bénéficient de l'accompagnement éducatif, soit 26,9 % des élèves des écoles RAR et 24 % des élèves des écoles RRS. 22 944 intervenants ont participé à ce programme, dont 73,1 % d'enseignants : le taux d'encadrement moyen est d'un intervenant pour 6 écoliers. Les 698 767 heures d'accompagnement éducatif se répartissent à hauteur de 62 % pour le travail scolaire, 26,1 % pour la pratique artistique et culturelle, et 11,9 % pour la pratique sportive.

b) collèges (éducation prioritaire en septembre 2007, puis généralisation en septembre 2008) :

En 2008-2009, 5 104 collèges ont organisé un accompagnement éducatif, qui a concerné 725 434 collégiens du public soit 30,7 % des effectifs. Ce programme a concerné 113 057 intervenants, dont 60% d'enseignants : le taux d'encadrement est d'un intervenant pour 6 collégiens. L'aide aux devoirs représente 65,1 % de ces activités, la pratique culturelle et artistique 20,7 %, la pratique sportive 10,4 % et les langues vivantes 3,8 %.

La DGESCO a souligné la proportion importante des écoles RAR et RSS où ce dispositif est mis en place. Cependant, l'examen national de la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif au sein des établissements relevant de l'éducation prioritaire met en évidence le pourcentage relativement faible d'écoliers bénéficiant effectivement de cette mesure. Ce sont au total 73 % des élèves des écoles RAR et 76 % des élèves des écoles RRS qui échappent à ce dispositif de lutte contre la difficulté scolaire, même s'il faut prendre en compte, ce que souligne la DGESCO, le fait que ce dispositif est complémentaire d'aides déjà existantes et donc que des élèves sont déjà pris en charge par d'autres dispositifs. Le pourcentage de participation observé est en outre d'autant plus limité que, sur les 26,9 % d'écoliers RAR volontaires, seuls 62 % ont fait le choix du soutien scolaire.

Ces moyennes nationales recouvrent par ailleurs une mise en œuvre très inégale au niveau des établissements, ainsi que l'ont montré des exemples analysés lors de l'enquête.

Exemple de deux collèges des Yvelines

En 2008, au collège « Magellan » de Chanteloup-les-Vignes, classé en RRS et implanté au sein d'un territoire sensible (ZUS, ZRU, CUCS, GPV), un accompagnement éducatif est mis en œuvre pour 60 % de l'effectif (74 % en 6^{ème}, 27 % en 3^{ème} et 0 % pour les élèves en SEGPA).

Le collège « Jules Verne » des Mureaux, classé en RAR et soumis aux mêmes caractéristiques (ZUS, ZRU, CUCS, GPV), n'assure pour sa part un accompagnement éducatif que pour 37 % de l'effectif avec des variations allant de 62 % en 6^{ème} à 15 % en 3^{ème}.

L'accompagnement éducatif est donc plus important au collège Magellan. Or l'examen des performances scolaires des élèves à l'occasion de l'évaluation diagnostique de 6^{ème} menée en 2007-2008 indique qu'en français, le taux de réussite au collège « Jules Verne » n'est que de 34,4 % alors qu'il atteint 43,2 % au collège « Magellan ». De même, les résultats au diplôme national du brevet sont de 53,1 % pour le collège « Jules Verne » et de 75,4 % au collège « Magellan ».

L'exemple de ces deux collèges souligne donc les limites des modalités retenues pour la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif. Fondé sur le volontariat tant des élèves que des enseignants et des autres intervenants, ce dispositif peut être mis en œuvre de façon comparativement moins importante dans les établissements où le besoin est apparemment le plus manifeste.

d. L'organisation du dispositif

L'accompagnement éducatif est complémentaire d'autres formes d'aide aux élèves organisées au sein des écoles et collèges, telles que l'aide personnalisée, les stages de remise à niveau, ou les PPRE. Il doit également être coordonné avec les dispositifs existants hors temps scolaire (CLAS, CEL, PRE, études surveillées...) (⁸²). La circulaire du 19 juin 2008 prévoit que l'articulation de cette mesure avec les dispositifs existants doit être prise en compte, au sein des différentes instances de pilotage départemental, par l'inspecteur d'académie-DSDEN.

Ainsi, dans le département de l'Essonne, l'intégration de l'« accompagnement éducatif » s'est faite après un inventaire des dispositifs existants, permettant de cibler les niveaux scolaires où l'offre était inexistante ou trop faible par rapport aux besoins repérés par la communauté éducative. Sur la ville de Corbeil-Essonnes, par exemple, l'offre municipale était importante, mais les études municipales n'étaient fréquentées que par les CP, CE1, et CE2, et très faiblement par les CM1 et CM2 : l'éducation nationale a donc décidé de mettre en place un accompagnement éducatif pour les CM2.

L'efficacité du dispositif dépend donc de la mise en œuvre d'un bon ciblage des besoins afin de ne pas juxtaposer les dispositifs, mais de les organiser de telle sorte que les solutions les plus efficaces soient privilégiées, ce qui suppose, pour des raisons de compétence pédagogique, une expertise par l'éducation nationale. Les enquêtes auxquelles le CNV a procédé montrent que, dans une majorité des cas (⁸³), la mise en place de l'accompagnement éducatif a donné lieu à une concertation avec les divers responsables locaux concernés. Cette articulation a permis des complémentarités de nature géographique ou bien de niveau scolaire, de même que la mise en œuvre implicite d'un principe de subsidiarité, l'éducation nationale privilégiant les aspects scolaires, alors que les associations et services municipaux se positionnent sur les domaines culturels et sportifs.

⁸² L'association des maires de France (l'AMF) estime que les « trois quarts des collectivités locales proposent déjà des activités périscolaires très diverses (aides aux devoirs, club sportif, cours de dessin...) qu'elles financent entièrement ou en partie ».

⁸³ Le CNV a cependant également mentionné des cas où la coordination a été insuffisante.

e. L'efficience et l'efficacité

La généralisation du dispositif à tous les collèges et l'extension de son expérimentation se traduisent budgétairement à hauteur de 174 M€ prévus dans le projet de loi de finances pour 2009 (contre 77 M€ en 2008). Ces crédits se répartissent entre 134,4 M€ de subventions aux EPLE pour la rémunération de 6.000 assistants d'éducation, et 39,6 M€ de subventions aux associations. A ce total doivent être ajoutés les crédits du titre 2 destinés au financement des HSE et vacations, soit 37 M€ en LFR 2008 et 99 M€ en LFI 2009.

Dans une réponse produite lors de l'enquête, la DGESCO a indiqué ne pas disposer d'évaluation sur la performance de ce dispositif. Les enquêtes et bilans réalisés jusqu'alors portent sur des données quantitatives (nombre d'élèves, d'établissements, organisation horaire, intervenants, domaines d'intervention). Etant donné les enjeux financiers, la DGESCO indique avoir sollicité la DEPP afin que soit réalisée une enquête sur l'organisation et le fonctionnement du dispositif, ainsi que sur ses effets sur la réussite et le comportement scolaire des élèves.

Les observations relevées lors des visites sur le terrain, en particulier à Chanteloup-Vignes, confirment l'hétérogénéité de la mise en œuvre de ce dispositif : sur les cinq écoles primaires relevant de l'éducation prioritaire, aucune, selon la chargée de mission à la ville, n'a mis en place un accompagnement éducatif. En outre, certaines difficultés pratiques ont été soulevées par les académies. La disparité des établissements et des publics rend tout d'abord parfois délicate la mise en œuvre de ce dispositif : les départements à dominante rurale peuvent par exemple rencontrer des difficultés liées aux transports ; de même, un collège de Roubaix, excentré par rapport aux habitations des familles, a éprouvé des difficultés pour obtenir leur autorisation, car les familles redoutaient pour des raisons de sécurité le retour de leurs enfants après 18 heures, surtout en hiver : cette difficulté a pu être levée grâce au partenariat avec la municipalité qui a mis à disposition du collège des locaux mieux situés, et grâce au fait que les intervenants ont accepté de se déplacer. Une autre difficulté est enfin constituée par le fait que le dispositif prévoit l'adhésion des élèves sur la base du volontariat. S'ils ne sont pas volontaires, les enseignants ne sont pas toujours en position de les convaincre, ainsi que leurs familles. Le responsable d'un établissement de l'académie d'Aix-Marseille a ainsi souligné lors de l'enquête les limites du volontariat que « *le public présent n'est pas celui qui serait le plus concerné* » et que « *l'implication des familles les plus défavorisées est souvent plus difficile que celle des CSP favorisées* ».

3. Les médiateurs de la réussite scolaire

a. L'objectif initial du dispositif : la lutte contre l'absentéisme

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) ⁽⁸⁴⁾ a conduit en 2007 une enquête sur l'absentéisme des élèves du second degré public de septembre 2005 à avril 2006 ⁽⁸⁵⁾. Il ressort de cette enquête qu'une majorité d'établissements

⁸⁴ La DEPP a retenu un seuil de quatre demi-journées d'absence non régularisées par mois pour mesurer l'absentéisme des élèves. Avec une méthodologie différente, une étude de l'OCDE parue en 2004 montre que l'absentéisme concerne en France 15 % des élèves, ce qui représentait la 21^{ème} position sur les 27 pays de l'OCDE : la France est donc comparativement peu touchée par ce phénomène.

⁸⁵ Note d'information 07.24 mai « L'absentéisme des élèves dans le second degré en 2005-2006 ». Il s'agit de la dernière parution, l'enquête 2006-2007 n'étant pas publiée.

est peu ou pas touchée par l'absentéisme, et que, chaque mois, l'absentéisme « lourd »⁽⁸⁶⁾ ne concerne qu'une fraction limitée des élèves. Toutefois, les collégiens en ZEP sont plus fréquemment absents que les autres : la proportion de collégiens absents quatre demi-journées par mois oscille en moyenne de 6 % à 10,3 % en ZEP, contre 1,2 % à 2,2 % hors ZEP.

L'absentéisme est par ailleurs un phénomène très marqué dans certaines académies, telles que par exemple l'académie d'Aix-Marseille. L'inspection académique du Vaucluse a ainsi observé une progression de l'absentéisme de 41 % entre 2007 et 2008, notamment dans les collèges publics. De même, l'inspection académique des Bouches-du-Rhône a observé en 2007-2008 que l'absentéisme concernait particulièrement les collèges RAR, bien que de grandes disparités s'observent entre les collèges, puisque le pourcentage d'élèves concernés peut varier de 2 % à 68 %. L'absentéisme léger, classé en A1⁽⁸⁷⁾, représente tous collèges confondus 2300 élèves, soit 3 % de la population scolaire ; l'absentéisme lourd, classé en A3 et A4, représente 1400 élèves décrocheurs qui sont en voie de déscolarisation, notamment dans les collèges RAR de Marseille où l'on trouve près de 900 élèves en décrochage fort. Près de la moitié de l'absentéisme lourd (A4) est enfin concentré sur trois collèges RAR : ces établissements semblent débordés par ce phénomène qui touche en leur sein un élève sur cinq.

b. Le cadre de déploiement des médiateurs de réussite scolaire

Le dispositif des médiateurs scolaires n'est porté, sur le plan juridique, que par une circulaire et une lettre ministérielle. La circulaire du 18 décembre 2008 cosignée par le ministre de l'éducation nationale et la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville évoque la nécessité de connaître avec précision l'importance du décrochage scolaire, d'en mesurer l'évolution et de construire des réponses. Une lettre du 27 janvier 2009 cosignée par les mêmes autorités a été adressée aux recteurs et préfets pour définir le cadre d'actions préventives à l'encontre des situations de décrochage.

A compter du 1^{er} février 2009, 5 000 médiateurs de réussite scolaire doivent être recrutés dans les établissements du second degré pour prévenir et lutter contre le décrochage scolaire. La mission de ces médiateurs est de participer activement, sous la responsabilité du chef d'établissement, à la prévention de l'absentéisme, ainsi qu'au renforcement du lien parents/école. Il appartient aux recteurs, en fonction du taux d'absentéisme des établissements, de procéder à l'affectation de trois à cinq médiateurs. Toutefois, un groupe renforcé de 102 établissements, sur 17 académies, a été ciblé pour une dotation de cinq médiateurs. Pour l'ensemble des établissements, l'objectif, à l'issue de 3 ans, est de réduire de 50 % le taux d'absentéisme par rapport à l'année 2007-2008 ; pour le groupe renforcé constitué par les 102 établissements, une réduction de 30 % est attendue dès la fin de l'année scolaire 2008-2009.

⁸⁶ Il correspond au dépassement d'un seuil de 10 demi-journées d'absence non justifiée par mois.

⁸⁷ L'inspection académique des Bouches-du-Rhône classe les absences selon quatre niveaux : A1 moins de 15 demi-journées d'absences non justifiées ; A2 de 15 demi-journées à 39 demi-journées ; A3 de 40 demi-journées à 74 demi-journées ; A4 plus de 74 demi-journées.

Objectifs énoncés par la lettre du 27 janvier 2009 sur les médiateurs de réussite scolaire

Placés sous la responsabilité du chef d'établissement, les médiateurs doivent :

- participer, sous l'autorité des conseillers principaux d'éducation, au repérage et au traitement des absences lors des heures de cours : ils soutiennent au quotidien les projets de lutte contre l'absentéisme menés dans les établissements.
- d'organiser dans l'établissement des actions d'aide à la parentalité permettant notamment d'accompagner les familles concernées et de les informer des exigences scolaires et réglementaires de l'institution.
- d'appuyer la lutte contre l'absentéisme et le décrochage en créant un lien fort avec les familles dans et hors de l'établissement sur le mode de l'alerte et du contact direct vers les parents dès le constat de la situation d'absentéisme.
- d'établir des relations avec les collectivités locales, les associations de quartier spécialisées dans l'accompagnement social et les coordonnateurs de la réussite éducative : il est nécessaire de rapprocher les médiateurs des adultes-relais exerçant au sein des quartiers.

c. Le déploiement quantitatif du dispositif

Les médiateurs de réussite sont recrutés sous un statut de contrat aidé, dans le cadre d'un contrat de 24 mois (plus 12 mois) avec une durée hebdomadaire de travail maximale de 26 heures. Le coût prévisionnel global de ce dispositif est de 17 M€ en 2009.

Sur le plan national ⁽⁸⁸⁾, le nombre de médiateurs recrutés au 31 mars 2009 était de 1193, soit 24 % de l'effectif attendu. Toutefois, selon la réponse de la DGESCO aux observations de la Cour, près de la moitié des 5 000 médiateurs auraient été recrutés au 31 mai 2009.

L'enquête a permis d'obtenir des données plus détaillées pour l'académie de Versailles, où 67 % des médiateurs prévus avaient été recrutés au 29 mai 2009.

Le dispositif des médiateurs de réussite scolaire dans l'académie de Versailles

Département	Médiateurs autorisés	Nombre de recrutements réalisés			
		09/03/09	13/03/09	20/03/09	30/05/09
78	140	42	109	116	118
91	128	7	40	56	89
92	124	19	54	58	82
95	126	6	14	26	58
académie	518	74	217	256	347

Source : Académie de Versailles – réponses au questionnaire de la Cour

Au 30 mai 2009, l'académie des Bouches-du-Rhône avait, pour sa part, réalisé 87 recrutements de médiateurs sur les 222 autorisés.

⁸⁸ Source : DGESCO.

d. Premiers éléments d'appréciation

Les médiateurs de réussite scolaire constituent une nouvelle intervention éducative de l'Etat susceptible de concerner les quartiers sensibles. Sur le fond, il n'est pas possible, avec si peu de recul et sans avoir pu examiner lors de l'enquête les interventions effectives de ces médiateurs nouvellement nommés, de porter une appréciation sur l'impact de ce dispositif. Les éléments recueillis sur le terrain à l'occasion de cette enquête conduisent, cependant, à s'interroger sur les conditions de déploiement du dispositif.

a) *Des critiques formulées par les conseils d'administration des établissements*

Comme les inspections des autres académies analysées lors de l'enquête, l'inspection académique des Bouches-du-Rhône a recensé des critiques formulées lors de certains conseils d'administration des établissements concernés :

- L'information sur le recrutement de ces médiateurs a, tout d'abord, parfois suscité certaines réserves de la part de la communauté éducative sur la nature précaire de ces emplois, compte tenu des besoins pérennes qu'ils doivent couvrir.
- Un décalage a pu être en outre critiqué dans certains cas entre l'ambition de ce type de fonction qui s'apparente à celle de travailleur social et les niveaux de qualification des personnes retenues pour ces contrats. Des inquiétudes ont également été exprimées au sein de certains conseils d'administration sur la nature des missions confiées aux médiateurs, qui sont placés en position d'acteurs de premier plan face aux parents et partenaires sans en avoir nécessairement les compétences, et au risque de se substituer aux conseillers principaux d'éducation et aux assistantes sociales.
- Enfin, diverses réserves se sont manifestées sur le risque de décalage entre les contraintes de confidentialité liées à cette fonction et le profil des médiateurs qui seront notamment recrutés au regard de leur proximité avec leur territoire d'intervention ⁽⁸⁹⁾ : cette difficulté potentielle a conduit l'académie d'Aix-Marseille à prévoir, dans le cadre de la formation de ces agents, une sensibilisation au droit et à l'éthique.

Toutefois, dans sa réponse aux observations de la Cour, la DGESCO a estimé que les critiques formulées par les conseils d'administration n'étaient pas fondées, car « *les textes précisent qu'il ne s'agit nullement de substituer l'action de ces médiateurs à celle des professionnels qui œuvrent quotidiennement au sein des équipes éducatives pour éradiquer le phénomène de l'absentéisme* ». Elle a en outre précisé qu'une enquête effectuée auprès de 23 académies avait fait apparaître « *qu'il s'agit en majorité de femmes âgées de 26 à 40 ans* », « *que le niveau de formation est assez élevé (niveau IV à niveau II)* », et « *que la moitié des agents a bénéficié d'une formation organisée par l'éducation nationale et/ou les partenaires* ».

⁸⁹ Parmi les critères de recrutement est mentionné que la « *résidence dans un quartier relevant de la politique de la ville peut constituer un atout dans leur éligibilité* ».

b) Un déploiement du dispositif peu concerté avec les acteurs locaux

Le partenariat avec les acteurs locaux a été limité pour la mise en œuvre de ce dispositif. Le CNV a observé qu'en dehors de la participation des villes à un diagnostic partagé, la circulaire interministérielle du 18 décembre 2008 sur le décrochage scolaire semblait davantage concerner les services de l'Etat. Il convient d'observer, par ailleurs, que les dispositions législatives ⁽⁹⁰⁾ prévoyant la saisine du président du conseil général pour la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale semblent diversement mises en œuvre. Il en est de même des dispositions ⁽⁹¹⁾ prévoyant la communication au maire de la liste des élèves domiciliés sur la commune pour lesquels un avertissement a été notifié aux familles.

c) Un dispositif qui risque de s'écarter partiellement de sa cible prioritaire

Le dispositif des médiateurs de réussite scolaire, présenté comme un axe fort de la politique de lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire, repose sur l'autorisation de recrutement donnée par les conseils d'administration des établissements concernés. Or certains conseils ont d'ores et déjà exprimé leur refus, bloquant ainsi les recrutements. Au 30 mai 2009, l'inspection académique des Bouches-du-Rhône recensait ainsi, sur 68 conseils d'administration de collèges et lycées, 26 votes négatifs. De même, dans l'académie de Versailles, sur les 146 établissements concernés, 25 conseils d'administration avaient refusé le recrutement. Dans certains cas, un deuxième vote du conseil d'administration s'est de nouveau soldé par un échec, y compris pour certains établissements du groupe renforcé. Faute d'autorisation de recruter, les postes de médiateurs sont réaffectés vers d'autres établissements initialement non repérés comme les plus touchés par l'absentéisme et le décrochage scolaire : alors même que le dispositif vient d'être institué, des risques de dérive peuvent donc être enregistrés par rapport à l'objectif initial.

⁹⁰ L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁹¹ Article L. 131-6 du code de l'éducation.

CONCLUSION

En définitive, l'enquête menée par la Cour a permis d'observer que l'articulation entre le volet éducatif de la politique de la ville et les dispositifs de l'éducation nationale mis en œuvre dans les quartiers sensibles était perfectible, mais également que les problèmes de coordination observés sur le terrain restaient dans l'ensemble relativement circonscrits et étaient généralement traités de façon pragmatique, en raison du dialogue quotidien entre les intervenants locaux et de leur bonne volonté : aucun exemple majeur n'a ainsi été relevé, dans les trois sites analysés par la Cour, où une action à caractère éducatif relevant de la politique de la ville aurait été bloquée par un dispositif mis en œuvre par l'éducation nationale, et vice-versa.

En revanche, l'enquête a également montré que l'efficacité de ces différents dispositifs, qu'ils relèvent de l'une ou de l'autre politique, n'était pas suffisamment analysée, et que leur efficacité était menacée par un empilement continu d'actions non évaluées.

Dans la mesure où les objectifs des deux politiques sont différents - la difficulté scolaire dans un cas, la réduction des inégalités territoriales dans l'autre - et où la démarche de l'éducation nationale en matière de lutte contre la difficulté scolaire ne repose plus sur une approche territoriale, mais sur une approche individualisée des établissements et des élèves, il serait vain d'imaginer que les territoires d'application de ces deux politiques puissent se recouvrir dans des approches zonales qui se superposeraient exactement. Le principe de subsidiarité doit pleinement s'appliquer, et chaque acteur doit intervenir dans le domaine qu'il maîtrise le mieux. Ainsi, la politique de la ville occupe une place privilégiée pour créer les conditions d'environnement permettant de favoriser le succès de la politique scolaire, dont en particulier un soutien efficace de la fonction parentale, dont l'importance a été soulignée au cours de l'enquête par tous les interlocuteurs de la Cour. Mais, en sens inverse, la politique de la ville ne saurait être une alternative permettant à l'éducation nationale de se décharger des responsabilités qui sont les siennes en ce qui concerne l'acquisition par tous les élèves, grâce à un soutien scolaire personnalisé, du socle commun de compétences et de connaissances. Les missions du système éducatif ont en effet profondément évolué pendant la période récente, en passant d'une conception traditionnelle de la fonction enseignante, avec un maître isolé face à un groupe d'élèves, à une approche désormais à la fois collective et personnalisée, où l'élève en difficulté est pris en charge par une équipe d'enseignants.

La politique de la ville a eu le grand mérite de développer des formes spécifiques et parfois inédites d'aide personnalisée et elle a su générer un remarquable foisonnement d'initiatives des collectivités territoriales, s'appuyant sur le tissu associatif et sur le volontariat des intervenants, qui comptaient parfois dans leurs rangs de nombreux enseignants. Pour autant, tous les principaux de collège auditionnés par la Cour se sont accordés pour affirmer que la mise en œuvre de l'aide aux devoirs, qui est désormais prévue dans le cadre de la mise en place de l'accompagnement éducatif, était une mission complémentaire du travail de la classe, et devait à ce titre être pleinement intégrée dans les obligations de l'éducation nationale : les enseignants doivent en effet garantir une cohérence pédagogique particulièrement nécessaire pour les élèves en difficulté qu'ils ont quotidiennement en charge, même si des dispositifs à visée éducative plus large peuvent par ailleurs renforcer cette action pédagogique dans le cadre de la politique de la ville.

Dans ce contexte de responsabilités partagées, une bonne information réciproque est évidemment la première condition nécessaire pour parvenir à une coordination satisfaisante. Mais d'autres conditions sont également nécessaires : la simplification des dispositifs, une clarification des conditions de leur mise en œuvre, une définition des obligations de service des enseignants intégrant plus explicitement le soutien des élèves en difficulté, et enfin une évaluation systématique des actions mises en œuvre.

L'enquête de la Cour a en effet fait ressortir les lacunes considérables de l'évaluation des interventions scolaires et éducatives en direction des quartiers sensibles. En effet, les dispositifs mis en œuvre tant par la politique de la ville que par l'éducation nationale ne font pas l'objet d'une évaluation systématique et régulière de leur efficacité et de leur efficience. En ce qui concerne la politique de la ville, le secrétariat général du comité interministériel des villes a indiqué, en réponse aux observations de la Cour, qu'il élaborait actuellement avec l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et avec l'Acsé une étude d'impact sur une quinzaine de sites ayant bénéficié de programmes de réussite éducative (PRE). De même, l'Acsé a indiqué qu'elle mettait en place un référentiel commun d'évaluation, utilisable à l'échelle nationale, régionale, départementale et locale, dans le cadre d'un travail en cours avec des réseaux associatifs concernés et certains acteurs locaux (préfectures, inspecteurs d'académie). De telles initiatives restent cependant encore trop limitées. En outre, on peut regretter que, compte tenu de la diversité des pratiques, les résultats de l'ensemble des évaluations ne soient pas regroupés, le moment venu, dans le cadre d'un rapport annuel au Parlement qui porterait sur toutes les interventions scolaires et éducatives en direction des quartiers sensibles, et non plus, comme aujourd'hui, sur le seul programme de réussite éducative relevant de la politique de la ville.

En effet, seules la généralisation de l'évaluation et la diffusion de ses résultats peuvent permettre de rendre régulièrement des arbitrages clairs et justifiés sur le choix des dispositifs les plus efficaces, parmi ceux qui sont mis en œuvre sur le plan scolaire et éducatif dans les quartiers sensibles.