



Synthèse du rapport de la Cour des Comptes :

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

Novembre 2009

Dans un rapport publié en septembre, et présenté le 3 novembre dernier au Sénat, sur « l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles », la Cour des comptes plaide pour une simplification des dispositifs de soutien "éducatif". Cette analyse a plus particulièrement examiné 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 la politique de la ville de Roubaix-Tourcoing.

La première partie du rapport analyse tout d'abord l'articulation de la politique de la ville et de l'action de l'éducation nationale dans les quartiers populaires 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 cette articulation sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience des principaux dispositifs mis en œuvre.

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. Après un recensement 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.

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 aussi 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, et 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.

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.

Cette analyse de la Cour des Comptes débouche sur :

- La reconnaissance de la nécessité d'un diagnostic précis de l'état actuel de la difficulté scolaire,
- la détermination des moyens d'action correspondants,
- la nécessité du ciblage vers les élèves en fonction de leurs besoins.

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, 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.

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'« 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. 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.

La Cour des Comptes observe que l'articulation entre le volet éducatif de la politique de la ville et les dispositifs de l'éducation nationale mis en oeuvre 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 oeuvre 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.

Un des 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 des moyens mis en oeuvre par les acteurs locaux aggrave les différenciations.

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.

Dans ce contexte de responsabilités partagées, une bonne information réciproque est une condition nécessaire pour parvenir à une coordination satisfaisante. Mais d'autres sont également nécessaires :

- La simplification des dispositifs,
- une clarification des conditions de leur mise en oeuvre,
- une définition des obligations de service des enseignants intégrant plus explicitement le soutien des élèves en difficulté,
- une évaluation systématique des actions mises en oeuvre.

La Cour des Comptes insiste sur les lacunes de l'évaluation des interventions scolaires et éducatives en direction des quartiers sensibles, « *Les dispositifs mis en oeuvre 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 efficacité* ». 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'Acisé une étude d'impact sur une quinzaine de sites ayant bénéficié de programmes de réussite éducative (PRE). De

même, l'Acse a indiqué qu'elle mettrait 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).

La Cour des Comptes suggère que les résultats de l'ensemble des évaluations soient 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.

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 oeuvre sur le plan scolaire et éducatif dans les quartiers sensibles.

A retenir

Les recommandations de la Cour des comptes s'articulent autour de trois idées :

- « la simplification des dispositifs mis en oeuvre de part et d'autre pour lutter contre l'échec scolaire dans les quartiers sensibles. Cette simplification passe par une meilleure définition des moyens et des outils mis à la disposition des personnels concernés, ainsi que par une clarification des usages. L'éducation nationale doit systématiquement participer aux instances de pilotage de la politique de la ville en matière éducative car trois élèves sur quatre relevant de la géographie prioritaire de la ville sont également en éducation prioritaire. De même, ce rapport insiste sur la nécessité de revoir la construction des dotations globales horaires des établissements afin d'intégrer dans les moyens de droit commun ceux liés à l'accompagnement éducatif. Il a également souhaité que le recours à l'expérimentation soit développé tout comme l'évaluation des dispositifs avant leur reconduction, notamment lorsque les contrats résultant de la politique de la ville sont renégociés » ;

- « la concentration des interventions sur les territoires les plus en difficulté, qui devrait être facilitée par la refonte envisagée de la géographie prioritaire de la ville. Le rapport aborde la question de l'assouplissement récent de la carte scolaire dans l'éducation prioritaire en soulignant qu'elle entraîne dans les établissements les plus en difficulté une déperdition d'élèves et une concentration de l'échec scolaire. Il a ensuite appelé l'attention sur le traitement de la question déterminante de la sécurité des élèves » ;

- « l'amélioration de l'efficacité de la politique éducative dans les quartiers sensibles. Celle-ci peut être notamment renforcée si l'accès aux dispositifs ne se conjugue pas avec les inégalités préexistantes. Citant l'exemple de Chanteloup-les-Vignes, il a souligné que le principe de volontariat sur lequel est basé l'accompagnement éducatif porte préjudice à l'égalité républicaine car elle conduit à une inégalité de l'offre de soutien scolaire en la matière, inégalité qui n'est pas nécessairement compensée par l'action des collectivités. Il a, à cet égard, incité le ministère à préciser sa doctrine d'emploi afin que ces situations puissent être évitées ».

Le rapport est téléchargeable à l'adresse suivante :
http://www.irev.fr/upload/AGENDA_1439_0.pdf