

# Éducation : les politiques territoriales servent-elles à quelque chose ?

11 mai 2017



La politique de la ville a-t-elle un impact en matière de réussite scolaire ? Soyons clairs : on ne sait pas vraiment le mesurer. La complexité des dispositifs, leur multiplication et l'enchevêtrement avec la politique d'éducation prioritaire [ 1 ] rend impossible une évaluation globale. 'Programmes personnalisés de réussite éducative' (Éducation nationale) et les 'programmes de réussite éducative' (politique de la ville) coexistent, avec les réseaux d'aides spécialisées, l'accompagnement éducatif, les parcours d'excellence, les internats de la réussite, etc. Seuls quelques experts peuvent comprendre quelque chose à cet enchevêtrement et savoir ce qui s'y passe [ 2 ]

Doit-on pour autant fermer les yeux ? À dire vrai, en matière d'éducation, la politique de la ville en France ne coûte pas bien cher au contribuable. À ce titre, l'État a débloqué pour 2016 une centaine de millions d'euros : une goutte d'eau par rapport aux 65,2 milliards d'euros du budget annuel de l'Éducation nationale.

Pourtant, ne pas s'interroger, ce serait oublier le principal : les difficultés des élèves. À l'entrée en sixième en 2011, 21 % des élèves avaient déjà un an de retard dans les quartiers que cible la politique de la ville, contre 12 % en moyenne pour l'ensemble de la France [ 3 ] Il existe une question sociale majeure, à laquelle les politiques publiques doivent répondre.

## La 'réussite scolaire' en échec

On dispose néanmoins de quelques éléments de réponse ; notamment une évaluation récente du Programme de réussite éducative (PRE), menée par l'Institut des politiques publiques [ 4 ] Créé en 2005, le PRE est censé être un élément essentiel du volet éducation des contrats de ville. Il s'agit d'une action d'accompagnement des élèves, dans le domaine éducatif, mais aussi périscolaire, culturel, social et sanitaire. En 2013, année pour laquelle l'évaluation a été menée, il existait 505 PRE, employant 1 700 équivalents temps plein et bénéficiant à 128 000 enfants.

Pour les auteurs de l'étude, les effets du dispositif restent minces : « *Sur le plan scolaire, les élèves bénéficiaires d'un parcours connaissent une évolution moins favorable dans certaines dimensions de la motivation pour l'école, mais leurs compétences en mathématiques et français évoluent de manière similaire au groupe témoin. On constate néanmoins une amélioration de l'assiduité scolaire significativement plus forte chez les bénéficiaires que chez les élèves témoins* ». On peut contester les résultats de ce type d'étude tant il est difficile de mesurer l'ensemble des effets : toujours est-il que le PRE n'a pas, à l'évidence, un impact déterminant sur les résultats scolaires. Pour une raison que soulignent les auteurs de l'étude : les moyens dont il bénéficie, 850 euros par élève, sont très faibles. Un tel niveau d'investissement débouche mécaniquement sur un faible impact. Le programme américain équivalent, « Head Start », est presque dix fois mieux doté. Si l'on veut inverser le cours des choses, il faut « mettre le paquet », ce que la France se garde bien de faire. Le programme lui-même devrait être revu selon les auteurs de l'étude : « *Ces actions sont souvent des activités sportives, des séjours en centres de loisir, du soutien scolaire, bref des actions offertes sur le territoire par différents acteurs, mais qui n'ont pas été développées spécifiquement en vue de ce public en grande difficulté* ».

L'exemple du PRE est une illustration de la politique de lutte contre l'échec scolaire en France. Autant notre pays a su débloquer des moyens pour le logement et la rénovation urbaine, autant ses efforts ont été limités dans d'autres domaines, notamment en matière d'éducation. Il est vrai qu'à destination des territoires les plus défavorisés, les politiques publiques ne reposent pas, pour l'essentiel, sur la politique de la ville mais sur les instruments de l'éducation prioritaire du ministère de l'Éducation nationale. Les « zones d'éducation prioritaire », dont le périmètre, les moyens et les appellations changeront plusieurs fois par la suite, se mettent en place dès 1981, avant la politique de la ville.

L'ambition des actuels « Réseaux d'éducation prioritaire », divisés en REP et REP +, est beaucoup plus large, puisqu'ils scolarisent un cinquième des écoliers et des collégiens. Ces réseaux ne recourent qu'imparfaitement les quartiers prioritaires, et les élèves de ces quartiers n'étudient pas nécessairement là où ils vivent : au total, un peu moins des deux tiers des jeunes des quartiers prioritaires étudient dans un établissement de l'éducation prioritaire (données 2011-2012).

Les études sur l'effet de l'éducation prioritaire ont été nombreuses. « *Il apparaît difficile de révéler un effet significatif du programme ZEP sur la réussite des élèves sur la période 1982-1992* », indiquait l'un des principaux travaux sur le sujet, publié en 2004 [5] Une enquête récente sur les 'Réseaux ambition réussite' (RAR), mis en place entre 2006 et 2011 aboutit à des résultats similaires : « *Nous ne trouvons globalement pas d'effet de la scolarisation en RAR sur les résultats et les trajectoires scolaires des élèves* », concluent les auteurs.

Faut-il pour autant conclure à l'inutilité de ces programmes ? Tout d'abord, là aussi, le champ de l'évaluation doit être questionné : l'effet peut être mince sur les résultats, mais non négligeable sur le climat scolaire, les conditions d'études. Il est difficile d'évaluer ce qui se serait passé dans ces établissements qui concentrent les populations en grande difficulté sociale si aucun programme n'avait été mis en place. Certainement pas une amélioration.

## Les moyens restent insuffisants

Pourquoi ces dispositifs ne marchent-ils pas ? Côté moyens, l'éducation prioritaire, comme les PRE à une autre échelle, n'a pas de quoi faire la différence. Au primaire, on ne compte que sept équivalents temps plein enseignants de plus pour 1 000 élèves dans les établissements de l'éducation prioritaire et treize en collège. On compte 22,5 élèves par classe dans les réseaux d'éducation prioritaire contre 24 dans les autres écoles, 21,8 contre 24,9 au collège [6] L'écart est insuffisant, comme l'indique l'étude de référence sur le sujet [7] Surtout, il serait possible de faire beaucoup mieux : « *une forte politique de ciblage (réduction supplémentaire de cinq élèves des tailles de classe en ZEP, à moyens constants) conduirait à une réduction supplémentaire de 46 % de l'inégalité de réussite scolaire* », indiquent les auteurs.

Dans le même temps, les établissements de l'éducation prioritaire ont des équipes en moyenne moins expérimentées : la part des enseignants ayant plus de cinq ans d'ancienneté y est de 36,5 % au primaire et de 44 % au collège, contre 42,9 % et 53,4 % ailleurs. Au total, selon les chiffres du ministère, l'éducation prioritaire entraînerait un surcoût total d'un milliard d'euros [8] soit 640 euros pour chacun des 1,5 million d'élèves concernés, inférieur même à celui du PRE déjà faiblement doté. Bien trop peu pour faire la différence en matière de conditions d'enseignement.

## Cibler des quartiers ou moderniser (partout) les apprentissages ?

Qu'il s'agisse de territoires en difficulté ou non, la question de l'échec scolaire et celle des inégalités sociales de réussite ne peuvent pas faire l'impasse sur une réflexion à propos de la qualité de l'enseignement donné. Rien ne sert de multiplier les dispositifs contre le décrochage si l'on ne se pose pas la question de ce qui produit cet échec : on écope, mais le bateau se remplit sans cesse. Dans notre pays, les groupes sociaux qui bénéficient le plus des avantages d'un système qui les favorise bloquent toute transformation en profondeur, au nom de la préservation d'un système ancien idéalisé. On se retrouve du coup avec un ensemble de réformes à répétition qui n'agissent que par petites touches successives, parfois même de façon contradictoire, et rarement sur l'essentiel. Elles suscitent d'emblée de très vives oppositions et la lassitude des enseignants qui n'ont pas le sentiment d'être entendus.

Comme souvent en France, la multiplication des annonces et des dispositifs masque une incapacité à agir. En matière d'éducation, la politique de la ville n'a pas les moyens de ses ambitions. Au final, elle ne peut d'ailleurs que jouer le rôle d'amortisseur pour un public très réduit : les trois quarts des élèves de milieu défavorisés n'étudient pas dans une école du réseau prioritaire [9]

Améliorer les résultats scolaires des enfants de ces quartiers comme ailleurs ne peut passer uniquement par des « dispositifs » réparateurs, mais impose à la fois un investissement scolaire (taille des classes, conditions d'enseignement notamment) et une modernisation des apprentissages (évolution des disciplines enseignées, notation, pratiques enseignantes, etc.). Un changement qui permettrait à la fois d'élever notre niveau scolaire et de réduire les inégalités, et qui aurait aussi un impact majeur sur les inégalités sociales.

Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités

Article extrait de la revue *Constructif* n°45, Fédération française du bâtiment, novembre 2016.

Photo / © Tomasz Trojanowski - Fotolia.com

[1] La politique à destination des territoires défavorisés du ministère de l'Éducation nationale, les anciennes « zones d'éducation prioritaires ».

[2] Dans cet article nous traitons des politiques territoriales dans leur ensemble, politique de la ville et éducation prioritaire. Pour comprendre, voir le très clair : « [Les questions éducatives dans le cadre de la politique de la ville](#) », Dossier thématique, Ville et territoires Languedoc-Roussillon, octobre 2016.

[3] Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2013.

[4] « [Évaluation des programmes de réussite éducative](#) », Pascal Bressoux et al., Rapport IPP n°13, mars 2016.

[5]« Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 », Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost, *Économie et statistique* n°380, 2004.

[6]« Éducation prioritaire. Tableau de bord national. Données 2014-2015 », ministère de l'Éducation nationale.

[7]« L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français », Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire, *Les dossiers évaluations et statistiques* n°173, ministère de l'Éducation nationale, mars 2006.

[8]Cette évaluation ne prend pas en compte les salaires des enseignants : comme ceux-ci ont, en moyenne, moins d'ancienneté dans les établissements de l'éducation prioritaire, son surcoût est probablement limité en réalité.

[9]Voir ' [Les trois quart des élèves défavorisés étudient hors de l'éducation prioritaire](#) ', Centre d'observation de la société, 17 octobre 2016.

---

• Emplacement :

[Accueil](#) > [Analyses](#) >

• Adresse de cet article : <https://www.inequalitywatch.eu/Education-les-politiques-territoriales-servent-elles-a-quelque-chose>