

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Mobilité sociale – Eléments – Plénière du 20 décembre

Un « plan » pour les banlieues

Le constat d'une mobilité sociale trop faible dans l'ensemble de la société française est partagé. Cette situation pèse sur la croissance et le dynamisme de la France.

Pour « relancer l'ascenseur social », deux niveaux peuvent être distingués.

► **Certaines politiques visent à augmenter la mobilité sociale dans l'ensemble de la société française. Elles portent sur une réforme du système éducatif dans son ensemble**, depuis l'éducation primaire jusqu'à l'enseignement supérieur.

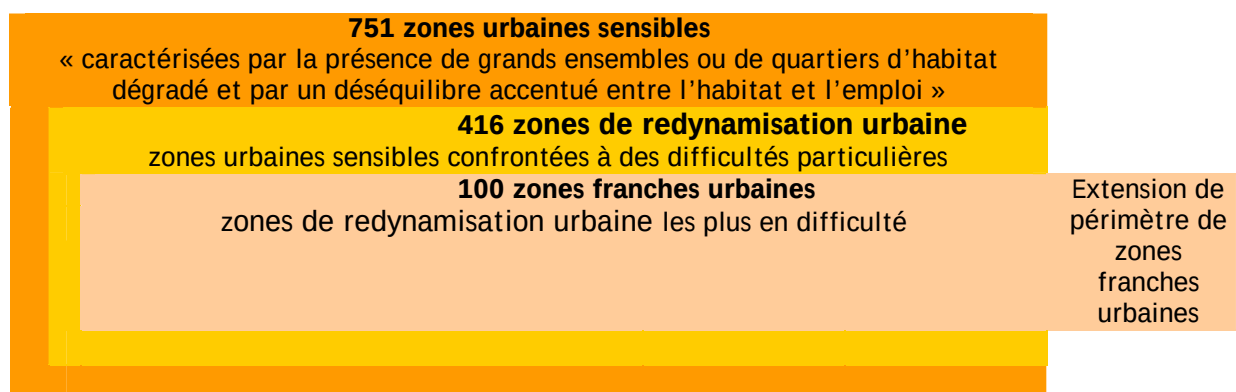
► **D'autres politiques relèvent d'un ciblage des publics prioritaires, dans une logique de « discrimination positive »**. La France a ainsi mis en œuvre des dispositifs particuliers pour les « quartiers » dans le cadre de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire.

Ces deux types de politiques sont interdépendants : l'un ne peut aller sans l'autre. Les succès de l'éducation conditionnent la réussite des politiques ciblées. La mobilité sociale des publics prioritaires est la preuve du succès du système éducatif dans son ensemble. Ces politiques doivent donc être appréhendées globalement, même si leur mise en œuvre repose sur des mécanismes différents.

Politique de la ville : des résultats insuffisants, pour un coût élevé.

La Cour des Comptes a remis au Sénat un rapport sur la politique de la ville en octobre dernier. Elle en dresse un **constat sévère : illisible, sans pilotage, extrêmement coûteuse (4Md€) et à l'efficacité incertaine.**

• **La carte de la politique de ville perd en lisibilité** car ces structures se recoupent partiellement. **Elle perd aussi en cohérence car sa couverture est beaucoup trop large.**



Source : D'après Cour des Comptes

• **Le pilotage politique est défaillant.** Le comité interministériel des villes (CIV), qui a vocation à assurer le pilotage politique, n'a pas été réuni de 2002 à 2005. Le pilotage administratif national est fluctuant. Le pilotage local est complexe : il fait intervenir des acteurs nombreux trop nombreux.

• **La politique de la ville représente une dépense de 4 milliards d'euros.**

• **Les objectifs de la ville manquent de clarté et l'évaluation des résultats est complexe. Les résultats de la politique de la ville peinent à convaincre.**

→ Le retour au droit commun, prévu par la loi de 2003, ne s'est pas fait. Les indicateurs montrent la persistance d'un décalage entre les zones urbaines sensibles et le reste de la France.

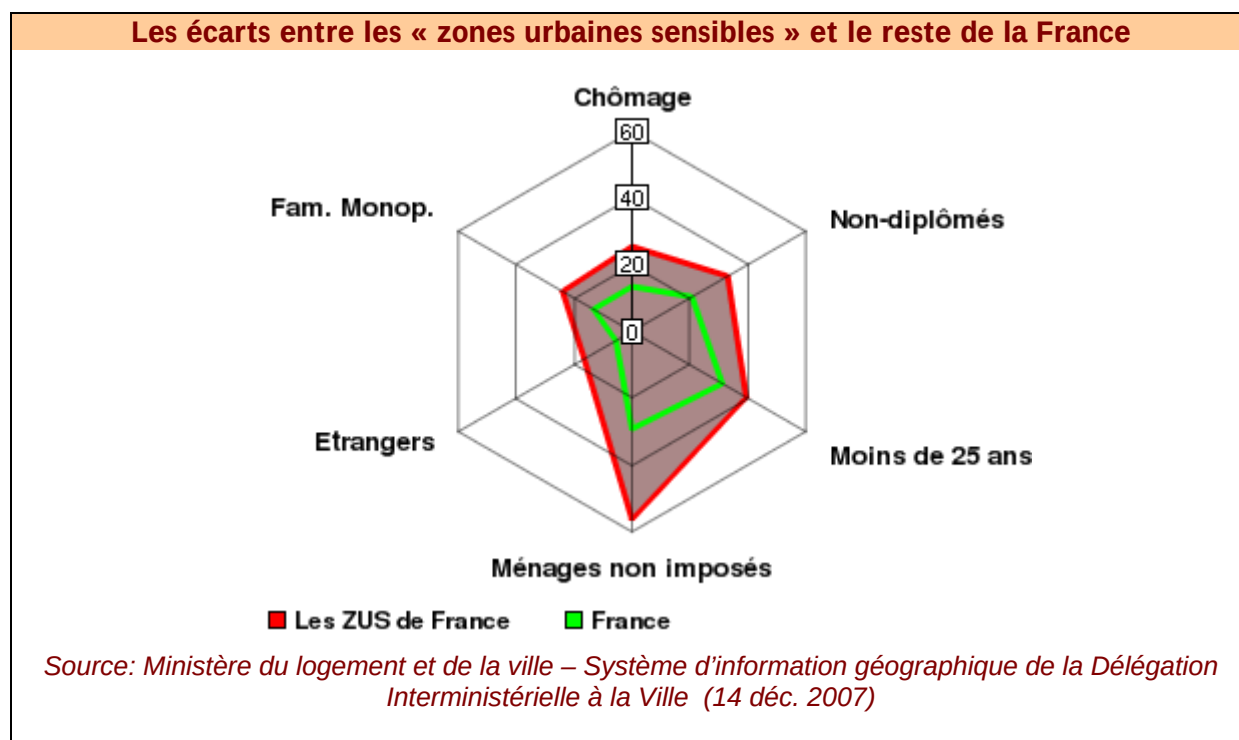
→ Le chômage a baissé dans les zones urbaines sensibles, mais reste un grave problème. Les habitants des zones urbaines sensibles bénéficient des contrats du plan de cohésion sociale, mais sensiblement moins dans l'emploi marchand que dans le secteur non marchand.

→ Les zones franches urbaines semblent favoriser l'installation d'entreprises. Pour autant, ces zones restent très en retard. A ce rythme, le rattrapage mettra entre 15 ans et presque un quart de siècle. L'emploi est assez dynamique (+16%).

→ Dans le domaine de l'habitat, si de nombreuses réalisations ont été lancées et réalisées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, seulement ¼ des objectifs ont été atteints au 31 décembre 2006.

→ Dans les collèges, les moyens attribués aux zones urbaines sensibles ne conduisent pas à une diminution du nombre d'élèves par classe. Les équipes pédagogiques sont jeunes et relativement instables. Les résultats scolaires des enfants sont moins bons que la moyenne nationale, notamment au brevet (14 points d'écart avec la moyenne nationale). Les collèges qui bénéficient du dispositif de réussite éducative semblent échapper en partie à ce recul.

→ La sécurité et la tranquillité publiques restent insatisfaisantes : les habitants des zones urbaines sensibles se sentent plus en insécurité que les autres Français, même si une légère amélioration est perçue.



La politique d'éducation prioritaire : un bilan insatisfaisant au regard des enjeux.

- **Les ambitions des parents immigrés pour leurs enfants et de leurs enfants sont plus élevées que celles des Français d'origine de même milieu** (Brinbaum, Kieffer, 2005). Mais ces ambitions sont frustrées par des orientations scolaires non souhaitées, auxquelles s'ajoutent des discriminations lorsqu'ils arrivent sur le marché du travail. Ce décalage vient en partie d'une méconnaissance du système scolaire.

- **Les structures s'empilent, se juxtaposent et se mélangent, entretenant la confusion.** La politique des zones d'éducation prioritaire a conduit à une inflation du nombre d'établissements concernés. En 2006, l'éducation prioritaire concerne environ 20% des élèves, soit 895 collèges et plus de 5000 écoles. Les structures ont été multipliées, sans cohérence d'ensemble. La réforme de 2006 a ajouté trois niveaux : EP1, EP2 et EP3. Les établissements en EP1 sont des réseaux « ambition réussite ». Les établissements en EP2 et EP3 ont été inscrits dans les réseaux de « réussite scolaire ». Par ailleurs, la confusion est entretenue par la multiplication des structures supplémentaires propres à la politique de la ville. Des intervenants multiples agissent, avec des moyens toujours plus dispersés.

- **Le pilotage de la politique d'éducation prioritaire reste indécis.** L'évaluation de la performance de cette politique est d'autant plus complexe qu'**aucun objectif clair ne lui a été attribué**. L'Inspection générale de l'Education nationale évoque ainsi les « errances » de cette politique.

- Selon les évaluations du Ministère de l'Education Nationale (nov. 2005), **le surcoût financier de l'éducation prioritaire est estimé à 927 millions d'euros. L'essentiel de ce surcoût est lié aux mesures en faveur de l'encadrement en personnel** (620M€, soit 67% de la dépense). Pourtant, **ces mesures sont faiblement attractives**. L'indemnité de sujétion spéciale (ISS) qui est attribuée aux enseignants en zones d'éducation prioritaire correspond à un montant annuel de 1116€, ce qui correspond environ à 90€ par mois. La politique d'éducation prioritaire **privilégie ainsi l'organisation et les personnels plutôt que les missions de service public**.

- **Le surcoût consacré aux zones d'éducation prioritaire est faiblement consacré aux élèves.** Ainsi, « les moyens affectés directement aux élèves se réduisent à quelques heures d'enseignement supplémentaires qui n'ont conduit à diminuer le nombre d'élèves par classe qu'assez peu et très lentement » (Bénabou, Kramar, Prost, 2004), puisque les effectifs ont été réduits au mieux de 2,5 élèves par classe en moyenne sur 10 ans. Le surcoût correspond à 16€ supplémentaires par élèves en crédits pédagogiques, et à 8,5€ en fonds sociaux. En outre, **le classement en zones d'éducation prioritaire des collèges a eu des effets pervers** conduisant à une homogénéité sociale accrue, en raison des stratégies d'évitement des familles, et jouant un effet de stigmatisation pour les enseignants. Enfin, **la création des zones d'éducation prioritaire « n'a aucun effet significatif sur la réussite des élèves**, mesurée par l'obtention d'un diplôme, l'accès en quatrième, en seconde, et l'obtention du baccalauréat».

- En 2006, le Gouvernement a mis en œuvre un « plan de relance de l'éducation prioritaire ». Par cette réforme, il veut privilégier une politique de public, plutôt qu'une politique de zone.

La gouvernance de l'éducation sera améliorée. Cette réforme **élargit la mission de l'école** en la chargeant d'accueillir les enfants pendant les vacances, en incitant la pratique de stage et la découverte de l'entreprise. La relance de l'éducation prioritaire passe par une **réinvestissement des parents** dans l'éducation de leurs enfants : ils seront désormais plus systématiquement associés à la vie de l'école et du collège. Enfin, cette réforme vise à **stabiliser les équipes pédagogiques**.

Cette politique vise à **mieux prendre en charge** les jeunes qui en ont le plus besoin, notamment en augmentant les **bourses** (de 28 000 à 100 000). Elle modifie aussi les structures, en créant des **internats**.

La création des réseaux « ambition réussite », qui regroupent des écoles élémentaires et primaires autour d'un collège, a pour but de mieux cibler la politique d'éducation prioritaire. Ces réseaux feront l'objet d'une **direction** par un « comité exécutif » regroupant les directeurs des établissements concernés. Une **contractualisation** avec l'Etat sur des objectifs précis, pour une durée de 5 ans est prévue, qui donne lieu à évaluation. Les **moyens seront renforcés** par l'apport de 1000 enseignants et de 3000 assistants pédagogiques notamment. La réforme propose un **tutorat** par « 100 000 étudiants de grandes écoles pour 100 000 élèves de ZEP ». Un ensemble de mesures visent à éviter le redoublement, en **suivant mieux les élèves** dans leurs parcours scolaires. Ils auront d'ailleurs la possibilité d'assister à des **études surveillées** après l'école. Pour les aider dans leur orientation, ils seront **mieux informés sur l'entreprise** dès la classe de 4^{ème} (au lieu de celle de 3^{ème}). Les élèves ayant obtenu une mention Très Bien au collège seront **libres de choisir le lycée** de l'académie dans lequel ils veulent aller. En outre, le Ministère encouragera les initiatives visant à faire découvrir les **technologies de l'information**. Enfin, les collèges seront spécialisés dans des domaines particuliers, pour donner aux élèves la « **fierté** » de leur établissement.

- Depuis quelques années, la politique éducative suivie dans les zones d'éducation prioritaire consiste à **préférer une politique tournée vers les personnes, à une politique concentrée sur les zones**. C'est dans ce cadre que se sont développés les programmes d'accompagnement à la scolarité comme Le programme de « réussite éducative », qui est décliné en « **projets** de réussite éducative » (prise en charge personnalisée) et en « **internats** de réussite éducative » (fin 2007, la France comptait 28 internats de réussite éducative, qui accueillent environ 700 élèves).

Education prioritaire		
zones d'éducation prioritaire	Réseaux de réussite scolaire	
	dont zones d'éducation prioritaire	total
249 Réseaux « ambition réussite » - 249 collèges soit 4,8 % des collèges de France et donc 126 005 collégiens (5% des effectifs) - 1715 écoles (804 écoles maternelles et 911 écoles élémentaires), soit 3,4% du total national.	- 4044 écoles, soit 8 % des écoles - 644 collèges, soit 12,3 % des collèges, ou 312 341 collégiens et donc 12,4% des collégiens de France	- 5426 écoles, soit 10,8 % des écoles. - 870 collèges, soit 16,6 % des collèges ou 414 161 collégiens et donc 16,4 % des collégiens de France

/!\ Tableau simplifié réalisé par la Commission pour la libération de la croissance française. Il ne reflète pas exactement la réalité des recouvrements géographiques, par ailleurs très complexes.

Pistes de réformes pour la politique de la ville.

La politique de la ville doit être profondément renouvelée. Deux options peuvent être choisies : celle de son renouvellement accompagné par la réforme, ou celle de sa refonte totale sur de nouvelles bases. Pour cela, elle doit suivre plusieurs axes et respecter quelques principes fondamentaux.

► Des axes pour rénover la politique de la ville.

Recréer une continuité avec le reste de la ville :

- Faire en sorte que, dans ces quartiers rénovés, une réelle mixité sociale fasse oublier leur nom même ; ✓

Rétablir un cadre de vie :

- Proposer des locaux aux associations des habitants du quartier et à celles qui se donnent comme mission de les aider ; ✓
- Redéployer une police de proximité, assurant une sécurité réelle des quartiers tout en échangeant, aidant, jouant, avec les jeunes ; ✓

Favoriser l'initiative individuelle et relancer l'activité économique :

- Favoriser l'installation de commerces de proximité, par des avantages sociaux et fiscaux et par l'octroi de locaux commerciaux ; ✓
- Fournir aux habitants de ces quartiers des moyens de mettre au point un projet d'entreprise, et les accompagner vers les banques pour qu'elles le financent ; ✓
- Remédier à la lourdeur des dossiers à instruire ; ✓
- Diminuer les délais d'exécution (obtention du Kbis, de financement ACCRE, etc.) ; ✓
- Répondre au besoin d'accompagnement et de formation rudimentaire à la vie des affaires et de la gestion ; ✓
- Multiplier les pépinières dans les « banlieues » ; ✓
- Orienter les aides à la création d'entreprise vers la demande d'emploi locale (comme les services aux personnes) ;

Améliorer la prise en charge éducative des jeunes : cette réforme renvoie à deux principes : la réforme du système éducatif dans son ensemble et la réforme de l'éducation prioritaire. – voir les fiches « éducation de base » et « enseignement supérieur ».

► Des principes à respecter :

Piloter et évaluer la politique de la ville.

- Instaurer un pilotage clair, qui repose sur des objectifs précis, et qui soit dirigé par une impulsion politique forte.
- Évaluer les dispositifs de la politique de la ville.

Concentrer les moyens sur les publics qui en ont réellement besoin.

Pistes de réformes pour la politique d'éducation prioritaire.

La réforme de 2006 propose plusieurs pistes intéressantes. Elle constitue toutefois une réponse insuffisante au regard du défi qui se présente. Une rationalisation des structures est indispensable. Elle doit être liée à un pilotage clair : sans objectif, la politique d'éducation prioritaire ne peut pas aboutir à des résultats concrets.

► Deux stratégies peuvent être envisagées :

1) Corriger le système actuel.

Différents axes pourraient être suivis :

- généraliser les études du soir ;
- mieux rémunérer les enseignants ;
- donner une cohérence aux politiques qui se superposent ;
- prendre en charge les enfants très jeunes en priorité dans les « quartiers » ;
- rapprocher l'école de l'entreprise en développant les stages très tôt ;
- favoriser l'individualisation des soutiens et accroître l'accompagnement des élèves
- développer les internats
- Fournir aux plus jeunes enfants un encadrement complétant celui de parents ne disposant pas du cadre culturel nécessaire à l'intégration. ✓
- Fournir aux collégiens et aux lycéens des moyens pédagogiques beaucoup plus importants. ✓

2) Créer une politique d'éducation prioritaire sur de nouvelles bases.

(Cette seconde option n'est pas incompatible avec la première, plusieurs principes ci-dessus pouvant être repris).

Il faut **rompre avec l'idée d'une gestion uniforme et centralisée** d'une politique qui doit s'adapter à des réalités différentes. La politique d'éducation prioritaire devrait donner des objectifs aux établissements en termes de performance, évaluée à posteriori. Pour les atteindre, ils devraient bénéficier d'une grande marge de manœuvre. Cette politique doit donc laisser place à **la différenciation** et à **l'expérimentation**.

Une réforme d'ampleur de l'éducation prioritaire devrait cibler des « vrais » publics cibles, et les aider en dégageant des moyens importants et significatifs. Elle devrait s'appuyer sur **une logique privilégiant les élèves aux zones et aux structures, dans un objectif de personnalisation du suivi éducatif**.

En ce sens, il faudrait envisager une politique reposant sur le système d'un financement global par élève, laissant aux parents la liberté de la dépenser comme ils le veulent en envoyant leur enfant dans l'établissement de leur choix (politique de vouchers).