

## II - Le risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun

L'existence, à côté des crédits de droit commun, de crédits spécifiques a, dès l'origine, conduit à craindre un éventuel effet de substitution : il était redouté que les crédits spécifiques ne viennent pallier l'insuffisance du financement de droit commun. Ces craintes reposent sur des constats partiels, mais sont soulevées de façon récurrente : les textes émanant du ministère de la ville parlent du droit commun comme d'une « *question permanente de la politique de la ville* »<sup>89</sup>.

Bien qu'aucune substitution ne paraisse possible, dès lors que les actions financées par les crédits spécifiques sont particulières et qu'elles n'ont pas le même objet que les projets qui relèvent du droit commun, il existe toutefois une intersection entre ces deux ensembles. En matière d'accès à l'emploi, par exemple, ou d'insertion par l'activité économique, tant les moyens de droit commun du ministère de l'emploi que les crédits de la politique de la ville peuvent être concurremment sollicités.

L'absence de mesure du droit commun, mise en évidence dans le chapitre précédent, représente un obstacle pour établir objectivement l'existence, dans les faits, d'une substitution. Cependant, les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes permettent d'appréhender ce phénomène dans certains cas.

NOTE

<sup>89</sup> Fiche du secrétariat général du comité interministériel des villes sur « la clarification de la notion de droit commun », 2010.

152

### **Le risque de substitution : les exemples de la commune de Migennes, de la communauté d'agglomération d'Arles, Crau, Camargue-Montagnette, du département de Seine-Saint-Denis et de la *dynamique Esprit banlieues***

**A Migennes**, des « effets de substitution » entre les moyens d'intervention spécifiques de la politique de la ville et les moyens d'intervention de droit commun sont rapportés, liés notamment au calendrier de versement des crédits spécifiques qui sont débloqués plus tôt dans l'année que les crédits de droit commun ; il en est ainsi, par exemple, du financement des actions contre l'illettrisme et en faveur de l'alphabétisation.

Il en est de même **à la communauté d'agglomération d'Arles, Crau, Camargue-Montagnette**, qui considère que le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) est devenu un enjeu de financement « substitutif » au lieu de se concentrer sur sa mission première d'additionalité des financements.

**En Seine-Saint-Denis**, le risque de substitution de crédits spécifiques aux crédits de droit commun apparaît dans plusieurs cas :

- trois établissements de réinsertion scolaire ont été créés dans le département à la rentrée 2010. Des crédits ont effectivement été perçus du ministère de l'éducation nationale mais pour seulement l'un d'entre eux. Par ailleurs, la proportion du financement de droit commun, versé par le ministère et celle relevant du programme budgétaire dédié à la politique de la ville, ne sont pas précisées ;
- depuis la forte diminution des financements provenant du fonds interministériel de prévention de la délinquance entre 2006 et 2007 (-23 %), certaines actions (par exemple, en faveur de l'obtention du permis pour les jeunes à la recherche d'un emploi) sont financées par les crédits « politique de la ville » et non pas par des crédits de droit commun ;
- la préfecture a aussi mis en lumière les difficultés liées à la fin des financements octroyés sur des crédits de la protection judiciaire de la

jeunesse à un service éducatif Espace Vie Adolescente (EVA), destiné aux jeunes filles.

Ce risque de transfert est d'autant plus fort que le maintien des financements de droit commun n'apparaît pas garanti. Ainsi, les financements des missions locales dans le cadre du programme Civis « *ont été maintenus après un échange avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle* », soulignant que le maintien de ce financement n'était pas évident. Il est également accru par les exigences de rendus chiffrés qui encouragent peu l'implication des différents ministères dans les quartiers prioritaires, où le taux de réussite des actions publiques est plus faible qu'ailleurs.

153

**La dynamique Espoir banlieues** visait à mobiliser l'ensemble des ministères grâce à l'adoption de programmes d'action triennaux financés sur leurs crédits propres. Faute de définition claire de la participation de chaque budget, elle a été financée dès 2009 par des crédits « spécifiques » à hauteur de 21,8 M€, puis de 26 M€ en 2010. Ce transfert a parfois incité certains ministères à réduire leur investissement. En Haute-Garonne, le plan en faveur de l'emploi dans les zones urbaines sensibles, qui avait été adopté en décembre 2007, n'a de ce fait pas été actualisé en 2008.

Alors que la nécessité de mobiliser les moyens de droit commun dans les quartiers de la politique de la ville est la priorité constamment réaffirmée de la politique de la ville, ces exemples montrent au contraire que les crédits spécifiques de la politique de la ville peuvent ne pas venir en complément, mais en remplacement des crédits de droit commun. Ces transferts portent fréquemment sur les thématiques de l'éducation et de l'emploi, alors même que sur ces deux sujets, les besoins sont particulièrement aigus dans les quartiers prioritaires.

## **A - En matière d'éducation, une juxtaposition des dispositifs qui favorise les effets de substitution**

L'éducation constitue l'un des thèmes prioritaires financés par les crédits spécifiques de la politique de la ville. Ainsi, l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) a consacré en 2010 126,2 M€ à l'éducation, soit 26 % du budget de ses interventions, dont près des 2/3 ont été affectés au programme de réussite éducative.

### **1 - Une diversité de dispositifs financés par des crédits spécifiques**

#### *a) Le poids prépondérant du programme de réussite éducative*

Au sein des dispositifs relatifs à l'éducation gérés par l'Acsé, le programme de réussite éducative (PRE) représente 74,4 % des crédits. Institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005, ce dispositif repose sur la définition d'« *actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leurs familles dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social et sanitaire* ». L'objectif de ce programme est d'inverser la logique des politiques d'accompagnement, qui privilégient traditionnellement l'offre institutionnelle, pour mettre en avant les besoins repérés des enfants, en tenant compte de leur famille. Le pilotage stratégique du dispositif est partagé entre l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et le ministère de l'éducation

154

nationale, le rôle de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des

chances (Acsé), financeur principal, étant prédominant dans le pilotage global et l'implication de l'éducation nationale étant forte au niveau local. Les crédits consacrés au programme de réussite éducative sont alloués à des projets locaux dans le cadre d'une convention pluriannuelle<sup>90</sup> signée entre le délégué départemental de l'Acsé et la structure juridique porteuse. L'Etat finance ainsi des équipes pluridisciplinaires de réussite éducative, qui associent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation, du domaine sanitaire et du champ social. Ces équipes sont chargées de mettre en place un parcours d'accompagnement individualisé pour des enfants dont les difficultés ont été repérées.

Des actions collectives, généralement sous forme d'ateliers, peuvent également être proposées (accompagnement scolaire, problèmes de santé, liens entre parents et enfants, épanouissement personnel de l'enfant, apprentissage des règles de vie en commun etc.)<sup>91</sup>.

Après une montée en charge progressive, ce programme s'est fortement développé depuis 2008 et constitue désormais un dispositif de grande ampleur<sup>92</sup>. En 2009-2010, 531 programmes de réussite éducative sont menés dans 752 communes et 1554 quartiers et concernent 130 000 enfants. Au total, depuis la création des programmes, 365 000 enfants ont bénéficié d'actions d'accompagnement dans le cadre de la réussite éducative. En conséquence de cette montée en charge, le coût du programme de réussite éducative<sup>93</sup> a fortement progressé depuis la création du dispositif, pour atteindre 94,8 M€ en 2010.

#### NOTES

<sup>90</sup> Après l'arrivée à échéance des conventions au 31 décembre 2009, les conventions financières sont annuelles en 2010 et 2011.

<sup>91</sup> Les internats de réussite éducative (IRE), qui réservent une partie de leurs places à des enfants issus des quartiers prioritaires, sont également financés par le programme de réussite éducative. Moins de 10 sont actifs actuellement et demeurent financés à titre transitoire (3,3 M€ en 2009 et 0,9 M€ en 2010), les autres ayant été transformés en internats d'excellence, financés sur une ligne budgétaire différente.

<sup>92</sup> Cf. réponses au questionnaire programme de réussite éducative, tableau de bord du programme de réussite éducative pour l'année 2009-2010 et rapport d'activité 2009 de l'Acsé.

<sup>93</sup> Il s'agit des crédits engagés pour l'ensemble du programme de réussite éducative : équipes de réussite éducative dans le cadre des projets de réussite éducative et internats de réussite éducative. Les financements sont respectivement de 93,9 M€ pour les projets de réussite éducative et de 0,9 M€ pour les internats de réussite éducative restants en 2009.

155

### **Evolution du poids budgétaire du programme de réussite éducative (en M€)**

2007 2008 2009 2010

Budget prévisionnel agence pour la  
cohésion sociale et l'égalité des chances  
(Acsé)

98,8 92,5 86,5 96,2

Crédits engagés 77,7 79 78,1 94,8

Source : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

En 2010, chaque projet de réussite éducative est financé en moyenne à hauteur de 177 000 €. Le nombre de professionnels mobilisés est estimé à 10 000 au total.

Comme souvent s'agissant des actions menées dans le cadre de la politique de la ville, le programme de réussite éducative fait l'objet de

multiples évaluations, sans qu'il soit réellement possible d'en mesurer la valeur ajoutée. Les études conduites mettent en avant l'impact positif des programmes sur la scolarité des bénéficiaires : une meilleure intégration scolaire, un plus grand investissement et une meilleure aisance en classe, une amélioration de la motivation, des progrès en matière de comportement et d'épanouissement à l'école, une plus grande autonomie dans le travail. Ces éléments d'appréciation positive ne se fondent toutefois que sur des éléments déclaratifs collectés auprès des structures juridiques porteuses des programmes de réussite éducative ou des bénéficiaires (enfants et parents). Ces études ne suffisent pas à déterminer de manière précise la valeur ajoutée du programme de réussite éducative pour les bénéficiaires.

Celle-ci devrait cependant être possible au cours des prochaines années. En effet, le suivi de cohorte de bénéficiaires, qui était prévu dès la première circulaire d'engagement du programme de réussite éducative, est enfin en cours de mise en place.

*b) Une multiplicité de dispositifs complémentaires dans le domaine éducatif*

Hors la réussite éducative, une dizaine d'autres interventions, évaluées globalement à 31,1 M€ en 2010, poursuivent plusieurs objectifs pour prévenir l'échec scolaire et le décrochage, promouvoir des parcours d'excellence afin de favoriser l'égalité des chances et accompagner les familles dans leur rôle éducatif (soutien à la parentalité).

Il s'agit d'actions financées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (actions locales sportives, culturelles et éducatives en

156

lien avec l'école ), de celles relatives à l'école ouverte, de l'accompagnement scolaire et des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), des dispositifs spécialisés pour les primo-arrivants et des mesures déployées dans le cadre de la *dynamique Espoir banlieues* depuis 2008 (busing, internats d'excellence, accès aux grandes écoles et aux filières d'excellence, actions de prévention du décrochage scolaire, cordées de la réussite).

**Coût des différents dispositifs financés par l'objectif « accès à l'éducation » de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) sur la période 2007 – 2010 (en M€)**

**Mesures 2007 2008 2009 2010**

Actions financées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

9,9 11,4 9,8 8,1

Ecole ouverte 2,6 2,6 2,5 2,4

Accompagnement scolaire et contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)

12,3 11,7 9,5 8,9

Dispositifs spécialisés pour les primo-arrivants 0,2

Busing 0,2 0,4 0,3

Internats d'excellence 2,7 4,8 9,4

Accès aux grandes écoles, aux filières d'excellence

3,6 1,0

Décrochage scolaire 0,9 1,4

Cordées de la réussite 4,1 9,5

**Total 25 25,9 29,4 31**

*Source : Cour des comptes*

Ces nombreuses mesures<sup>96</sup> forment un ensemble complexe, peu lisible tant pour les bénéficiaires que pour les acteurs locaux.

NOTES

<sup>94</sup> Certains projets d'internat d'excellence parvenus tardivement en 2010 n'ont été financés que début 2011 au titre de l'année scolaire 2010 – 2011. Le montant total mentionné dans le rapport d'activité 2010 de l'Acsé est en conséquence de 5,1 M€, le montant du présent tableau correspondant aux dépenses budgétaires enregistrées en 2010 (4,8 M€).

<sup>95</sup> Il s'agit du chiffre brut comptable. Certaines erreurs d'imputation sur d'autres lignes de la thématique éducation ont pu être identifiées début 2011. Après corrections, le montant consacré aux cordées de la réussite s'élève à 4,7 M€.

<sup>96</sup> Le dispositif spécialisé pour les primo-arrivants, le « busing » et l'accès aux grandes écoles ne sont plus en vigueur depuis 2012.

En effet, les dispositifs se sont accumulés, se superposant parfois, sans que leur complémentarité et leur cohérence soient assurées. La Cour avait déjà souligné à cet égard en 2009<sup>97</sup> que le foisonnement et l'empilement des dispositifs d'intervention éducative de l'Etat en direction des quartiers sensibles constituaient par eux-mêmes un obstacle lourd à l'appropriation et partant à l'efficacité et l'efficience de ces dispositifs.

## **2 - Un manque d'articulation entre les actions de la politique de la ville en matière éducative et celles de droit commun**

### *a) De trop nombreux dispositifs juxtaposés*

Une meilleure articulation des dispositifs éducatifs financés par des crédits spécifiques et des actions conduites par le ministère de l'éducation nationale est une nécessité. Elle ne va pourtant pas de soi, alors même que ce ministère assure le co-pilotage avec l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) de plusieurs dispositifs de la politique de la ville en matière éducative.

Les risques de redondance entre dispositifs, et de substitution des moyens spécifiques de la politique de la ville aux moyens de droit commun de l'éducation nationale sont, de fait, réels.

La mise en place de la mesure d'accompagnement éducatif en novembre 2007, puis de l'aide personnalisée pour les élèves en difficulté scolaire à compter de la rentrée scolaire 2008, conduisent l'éducation nationale à développer, comme l'Acsé, des réponses individualisées aux difficultés rencontrées par les élèves. De plus, ce ministère développe de plus en plus des actions hors temps scolaire<sup>98</sup>, ce qui rend floue la frontière entre temps scolaire, traditionnellement occupé par l'éducation nationale, et temps périscolaire dans lequel s'inscrivent classiquement les actions de la politique de la ville.

### *b) Une coordination encore insuffisante*

L'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a conscience de la nécessité d'une clarification mais n'en a pas encore tiré toutes les conséquences. Certains dispositifs anciens de la politique de la

NOTES

<sup>97</sup> Rapport demandé à la Cour par la commission des finances du Sénat en 2009 relatif à l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles.

<sup>98</sup> Accompagnement éducatif et stages de remise à niveau pendant les vacances scolaires en particulier.

actions d'accompagnement à la scolarité (CLAS principalement) qui courent le risque d'être similaires à celles conduites par l'éducation nationale dans le cadre de l'accompagnement éducatif. En effet, il s'agit dans les deux cas d'actions d'accompagnement, hors temps scolaire. Si les crédits consacrés à ces mesures par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) ont sensiblement diminué depuis 2007 (- 27,6 %), il serait souhaitable d'aller plus loin en infléchissant le contenu de ces actions et en les recentrant sur le seul soutien à la parentalité<sup>99</sup>.

De manière similaire, la Cour considère qu'il serait utile d'examiner la nécessité du maintien du cofinancement par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances du dispositif « *Ecole ouverte* ». Pilotée par l'administration de l'éducation nationale, cette mesure est proche des stages de remise à niveau mis en place dans le cadre du droit commun. Si certains acteurs locaux sont attachés à ce dispositif qui a permis des réussites locales notamment en termes d'intégration scolaire et sociale des filles, le partenariat mis en place au niveau régional s'étioule et consiste essentiellement à reconduire des financements. Si l'accent a déjà été mis sur la nécessité de coordonner étroitement les dispositifs « *Ecole ouverte* » et « *Ville Vie Vacances* », il appartiendrait au ministère de l'éducation nationale de reprendre à son compte les réels avantages du premier et à l'Acsé de recentrer son financement sur le second qui permet à de nombreux enfants et jeunes de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative pendant les périodes scolaires.

### *c) Une mise en cohérence à poursuivre*

Ces superpositions de mesures ne permettent pas d'exclure un risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun, ce qui est d'autant plus regrettable que les moyens consacrés à l'accompagnement éducatif sont beaucoup plus importants que ceux dévolus à la réussite éducative et à l'accès à l'éducation en général (126,2 M€ d'engagements en 2010). Dans le cadre de la généralisation de

#### NOTES

<sup>99</sup> La circulaire interministérielle du 20 juillet 2010 relative aux actions d'accompagnement scolaire fait un premier pas en ce sens puisqu'elle précise que l'accent doit être mis sur le soutien à la parentalité pour la campagne annuelle et le programme d'interventions de l'Acsé pour 2011 fait des actions de soutien à la parentalité une des priorités des interventions en matière d'éducation. La création d'un comité national de soutien à la parentalité fin 2010, auquel participe l'Acsé, illustre l'importance accordée à ces actions.

159

L'accompagnement éducatif, 323 M€ sont en effet consacrés à ce dispositif.

Pour l'année 2009-2010, 809 098 collégiens du public, soit 33 % des effectifs, bénéficient du dispositif dans 5 183 collèges et 172 169 élèves de l'école élémentaire publique de l'éducation prioritaire sont également concernés par ce même dispositif, au sein de 2 846 écoles. Les difficultés identifiées par la Cour dans le rapport relatif à l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles en 2009 persistent donc. Il existe toujours un « *risque d'effets de substitution en matière éducative* », amplifié par « *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* ».

Il convient de relever que l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a engagé, en 2011, une étude sur la cohérence

interne des programmes de l'agence en matière éducative, conformément aux recommandations de la Cour en 2009. En tant qu'opérateur, elle ne peut toutefois pas assurer à elle seule la complémentarité et la bonne articulation de toutes les mesures mises en oeuvre. L'amélioration de la coordination avec l'administration de l'éducation nationale doit à cet égard être poursuivie et l'appui du secrétariat général du comité interministériel des villes, chargé de la mise en oeuvre de l'interministérialité, est indispensable.

Il conviendrait notamment d'établir un bilan de la mise en oeuvre de la circulaire de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville du 5 novembre 2010, adressée aux préfets afin de les inviter à renforcer l'articulation entre les dispositifs éducatifs soutenus dans le cadre de la politique de la ville et les dispositifs du ministère de l'éducation nationale<sup>100</sup>.

#### NOTES

<sup>100</sup> La circulaire prévoit la réalisation d'un diagnostic des besoins et d'un inventaire des ressources, sous la direction d'un référent, dans le cadre du volet éducatif du contrat urbain de cohésion sociale, qui doit permettre la diffusion d'un document d'information aux familles, aux chefs d'établissements et à l'ensemble des acteurs concernés.

160

### **Education et politique de la ville en Allemagne et en Grande-Bretagne**

**En Allemagne**, l'éducation est inscrite comme une priorité du dispositif « Ville sociale » depuis 2006. Ce sont les *Länder* qui mettent en oeuvre la politique de la ville en faveur de l'éducation dans les quartiers sensibles avec pour objectif majeur « l'intégration sociale et ethnique et plus d'égalité dans les conditions de vie ». Quatre objectifs sont poursuivis : le soutien linguistique, qui commence dès la maternelle, « l'ouverture des écoles » aux règles de ponctualité et de respect, la transition de l'école au travail, par l'apprentissage notamment et l'interconnexion entre les services qui agissent dans le domaine éducatif par le renforcement de leur coopération.

**En Grande-Bretagne**, l'action en faveur de l'éducation est appliquée dans des zones prioritaires semblables aux zones d'éducation prioritaires françaises. Le dispositif *Excellence in Cities* est piloté par les administrations locales de l'éducation qui financent des établissements scolaires sur la base d'un indice de pauvreté. Ces derniers n'ont pas à déposer de candidature, ils bénéficient de programmes d'aide pour leurs meilleurs élèves ou de mentors pour soutenir les élèves les plus en difficulté. Le soutien à l'éducation se fait également par plusieurs dispositifs de droit commun, tel que l'*Academies Programme*, qui met à disposition des établissements scolaires des financements pour leur rénovation, ou le *National Challenge Programme*, qui encourage les établissements obtenant de bons résultats et sanctionne les écoles qui n'atteignent pas les objectifs fixés en ordonnant leur fermeture.