



Rapport du comité de pilotage

Synthèse des évaluations sur le programme de réussite éducative

2 mars 2016

Introduction

Le programme de réussite éducative (PRE), lancé en 2005 par la loi de programmation pour la cohésion sociale, est un dispositif de la politique de la ville destiné à l'accompagnement des enfants et des adolescents en difficulté¹. Le dispositif repose sur l'idée d'une approche globale de ces difficultés ainsi qu'une double volonté de placer le bénéficiaire et sa famille au centre de l'action et d'amener les différents acteurs du champ éducatif à coopérer. Sans les dissocier, il s'agit ainsi de ne pas confondre réussite scolaire et réussite éducative, qui englobe un ensemble de problématiques sociales, médicales, familiales, comportementales pouvant impacter la relation de l'enfant à l'éducation.

Dispositif central du volet éducation des contrats de ville², le PRE se déploie dans 508³ territoires de la politique de la ville, soit autant de projets locaux mis en œuvre par les villes. Il concerne 104 000 bénéficiaires pour l'année scolaire 2014-2015⁴, scolarisés dans plus de 8 000 établissements scolaires, dont 38% d'écoles maternelles, 43% d'écoles élémentaires, 16% de collèges et 3% de lycées⁵.

Le coût total annuel du programme en 2014 est de 100,7 millions d'euros dont 73% financés par l'Etat et 21% financés par les communes, ce qui en fait le principal dispositif de la politique de la ville. Il constitue une priorité pour le Gouvernement, qui a décidé de sa généralisation à l'ensemble des collèges REP+ lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015.

¹ Le comité de pilotage remercie le bureau de l'évaluation et de l'expérimentation du CGET qui a assuré le secrétariat du comité, et notamment Nadège Couvert, Damien Kacza, David Mongy et Fabrice Peigney,

² Instruction commune des ministères de la Ville et de l'Education nationale du 28 novembre 2014 relative à « l'intégration des enjeux d'éducation au sein des contrats de ville ».

³ 25 projets supplémentaires ont été mis en place en 2015.

⁴ Ce chiffre concerne les 493 PRE répondant à l'enquête annuelle de suivi du PRE menée par le CGET en 2015.

⁵ Les données présentées dans les parties I et II de cette note sont issues, sauf mention contraire, de l'enquête annuelle de suivi du programme de réussite éducative, CGET, 2015.

Les évaluations lancées en 2012

De nombreuses études ont déjà été consacrées à la connaissance du programme de réussite éducative (PRE). L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) a notamment financé des recherches-actions sur différents territoires ou bien des études monographiques sur des questions particulières telles que les nouvelles professionnalités ou bien la place de la famille dans les projets de réussite éducative. Des évaluations locales ont également été déployées. Cependant aucune mesure d'impact du programme sur les bénéficiaires n'était réalisée de manière globale, au niveau national.

Aussi, dix ans après la mise en place du programme, le SG-CIV a-t-il lancé une évaluation des impacts des PRE. Il a décidé de mettre en œuvre une étude économétrique isolant l'effet propre du dispositif sur les bénéficiaires des PRE. Dans le cadre d'un programme de recherche sur le PRE initié par l'ex-Onzus et mené en collaboration avec le ministère de la Ville et le ministère de l'Education nationale, l'institut des politiques publiques (IPP)⁶ a réalisé un ensemble d'enquêtes concernant les enfants des écoles de territoires prioritaires de la politique de la ville et leur prise en charge par les PRE⁷. L'objectif est de mesurer l'impact de ce dispositif sur le devenir des enfants, en comparant l'évolution de la situation des enfants sous les dimensions cognitives et conatives⁸ selon qu'ils sont pris en charge ou non par un PRE.

Un comité de pilotage indépendant a suivi ce programme et a assuré la coordination des acteurs concernés. Il réunissait des représentants de la Direction de l'Evaluation, de la prospective et de la performance (Depp), de la Direction générale des enseignements scolaires (Dgesc) et des services déconcentrés de l'Education nationale ainsi que des représentants de l'Association nationale des acteurs de la réussite éducative (Anaré) et de PRE. Le comité était présidé par Claude Seibel, inspecteur général honoraire de l'Insee et a bénéficié des apports d'Annie Fouquet, présidente du Conseil scientifique de l'ONZUS.

Pour fournir des éléments de contextualisation des résultats de l'enquête quantitative, le comité de pilotage a demandé au CGET de commanditer en 2015 une évaluation qualitative. Sur huit territoires couverts par un PRE, le bureau d'études Trajectoires⁹ a réalisé 128 entretiens qualitatifs avec les principaux acteurs et bénéficiaires des projets, et mis à profit les études antérieures.

I. Le programme de réussite éducative

En 2005, le ministère de la cohésion sociale lance un plan pour l'emploi, le logement et l'égalité des chances, dont le programme n°15 porte sur la réussite éducative. Ce dispositif avait pour objectif de « *donner leur chance aux enfants et aux adolescents ne bénéficiant pas d'un environnement social, familial et culturel favorable à leur réussite en accompagnant,*

⁶ L'équipe de recherche est dirigée par Marc Gurgand, directeur de recherches au CNRS et comprend Pascal Bressoux, professeur à l'Université de Grenoble, Nina Guyon, professeure à l'Université de Singapour, Marion Monnet, économiste à l'IPP et Julie Pernaudet, Doctorante au Crest .

⁷ Les frais d'enquête d'un montant de 350 000 euros ont été financés par le CGET prenant la suite du SG-CIV ; le travail des chercheurs a été financé par les institutions publiques qui les emploient, CNRS, universités, Crest.

⁸ La dimension conative concerne la motivation, l'effort

⁹ L'équipe de Trajectoires était composée de Pascal Bavoux, Valérie Pugin et Justine Lhermann. Le CGET a financé cette étude à hauteur de 80 000 euros

dès la maternelle, des enfants et des adolescents présentant des signes de fragilité en prenant en compte la globalité de leur environnement »¹⁰.

Les grandes difficultés scolaires des enfants des catégories populaires et le lien qui est établi entre situation sociale et réussite scolaire constitue un problème récurrent. Ce constat d'inégalités sociales est doublé depuis les années 1970 d'un constat d'inégalités territoriales, avec la concentration croissante des difficultés dans certains quartiers. Au début des années 2000 on constate toujours de fortes disparités scolaires entre enfants de milieux différents. S'est alors imposée l'idée qu'une approche globalisante était nécessaire pour aider les enfants en grande difficulté¹¹.

La mise en place du programme de réussite éducative en 2005 s'inscrit dans ce contexte : la « *nouvelle approche conjugue deux points de vue qui ont souvent été opposés pour mettre en œuvre une discrimination positive. Elle articule à l'entrée territoriale qui prévalait jusqu'ici en France, une entrée par les publics telle que le fait la Grande-Bretagne par exemple, en mettant l'accent sur les parcours individuels. Il s'agit là d'un véritable changement de paradigme, l'action publique s'inscrivant désormais dans une perspective systémique qui impacte très directement les modes d'intervention antérieurs, essentiellement territorialisés et très peu individualisés* »¹². Sont tout particulièrement concernés dès l'origine les quartiers prioritaires de la politique de la ville (lesquels bénéficient des financements du programme 147), mais aussi d'autres territoires en difficulté.

- **Une innovation : l'offre de parcours individualisés**

Le programme de réussite éducative promeut l'accompagnement individualisé des enfants entre 2 et 16 ans en situation de fragilité éducative habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il vise ainsi le repérage des enfants potentiellement concernés, la prise en compte de la globalité de leur situation (leurs difficultés et leurs potentialités dans les champs scolaire, social, sanitaire, socio-culturel...) grâce à la pertinence de regards pluridisciplinaires et la construction de parcours personnalisés de réussite. L'hypothèse faite est ainsi que seule une intervention ciblée prenant en compte l'enfant, sa famille et l'ensemble des domaines de difficultés, lui permettra de se positionner dans une trajectoire de réussite éducative, et notamment scolaire.

Le PRE suppose la définition d'un parcours individualisé pour chaque enfant bénéficiaire, et ce en plusieurs étapes : après un repérage des difficultés de l'enfant, un premier contact est établi avec la famille, puis un regard collectif de professionnels est posé sur la situation présentée, afin d'élaborer des réponses dans différents domaines. Ce parcours individualisé peut comprendre des actions de différentes natures : soutien scolaire renforcé et adapté, dialogue parents/école grâce à l'intervention d'une tierce personne, vacations médicales, mise en place d'actions en petit groupe permettant l'expression de l'enfant, activités culturelles, sportives... Dans le domaine de la santé, le PRE vise à favoriser un diagnostic et une orientation adéquate pour la prise en charge des difficultés liées à la santé physique (vue, audition, dyslexie, orthophonie, nutrition) et mentale. Ces parcours étant individualisés et spécifiques à chaque enfant, leur durée varie fortement : 5% des parcours durent moins de 7 mois, 34% de 7 à 12 mois, 42% de 13 à 18 mois et 19% durent plus de 18 mois.

¹⁰ Déclaration de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, sur la politique de la ville, les contrats de ville et le programme de rénovation urbaine dans le cadre du plan de cohésion sociale, Paris le 8 avril 2005.

¹¹ DIV, Mettre en œuvre un projet de réussite éducative, guide méthodologique, 2007.

¹² Yves Goepfert, « Réussite éducative et projet éducatif local », Ville école intégration, n° 144, mars 2006.

- **Un fonctionnement partenarial**

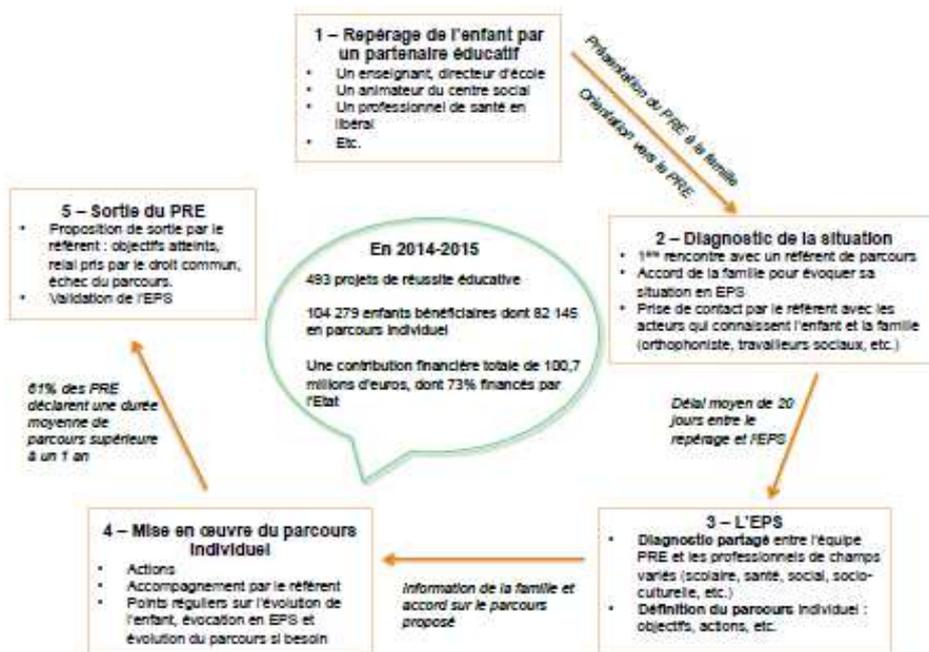
Pour mettre en œuvre la nouvelle approche en matière de réussite éducative, le choix aurait pu être fait de renforcer les institutions de droit commun (par exemple les collectivités, locales, l'Education nationale, le secteur médico-social...) ou de s'appuyer sur le secteur associatif. L'option retenue a été à l'inverse celle de créer un nouveau projet, en capacité de relever le défi induit par le changement de posture et de mode d'intervention. En effet, la mise en œuvre du PRE a supposé un changement de regard par rapport aux modalités classiques d'actions du droit commun trop souvent axées sur le traitement d'un champ de difficulté. Le portage des projets a donc été confié à des établissements publics, le plus souvent communaux, avec la création d'équipes de projet dédiées (composées d'un coordonnateur et de référent(s) de parcours). Le PRE fédère tous les partenaires en lien avec les enfants et les familles pour mener un diagnostic global des situations et proposer un parcours de réussite éducative adapté.

Pour ce faire, la loi instaure une co-gouvernance et un partenariat à l'échelle des territoires, pour le pilotage et de la mise en œuvre des PRE. La loi de programmation pour la cohésion sociale impose que les PRE soient portés par une structure juridique avec une comptabilité publique associant tous les partenaires (centre communal d'action sociale, caisse des écoles, groupe d'intérêt public, régie...). Par convention, celles-ci reçoivent les financements de l'Etat et d'autres contributeurs du PRE. Elles se dotent d'un comité de pilotage dédié à la réussite éducative qui réunit tous les partenaires concernés du territoire (ville, préfecture, Education nationale, conseil départemental, caisse d'allocation familiale, associations locales intervenant dans les domaines éducatif, sportif, de loisirs, sanitaire, culturel, social, parents d'élèves...).

Co-gouvernance et partenariat des PRE sont également à l'œuvre dans la prise en charge concrète, sur le terrain, des enfants ciblés. En effet, la loi prévoit la mise en place d'équipes pluridisciplinaires de soutien (EPS), composées de professionnels de champs et d'institutions variés et complémentaires (scolaire, social, médical, socio-culturel...), chargées d'étudier les situations individuelles des enfants en fragilité, de faire une analyse croisée de leurs difficultés et de construire un parcours adapté pour lever les freins identifiés dans chaque domaine de difficulté. L'EPS est la cheville ouvrière des projets ; elle réunit les partenaires autour des situations individuelles pour une prise en charge globale de l'enfant et de ses difficultés et propose les actions composant un parcours de réussite éducative.

Le schéma suivant détaille le fonctionnement d'un projet de réussite éducative, avec l'ensemble des partenariats mis en place, du repérage de l'enfant jusqu'à la sortie du dispositif.

Schéma de fonctionnement d'un PRE¹³ :



Source : enquête annuelle de suivi du PRE, 2014-2015

II. Une grande diversité de mise en œuvre

Les directives de l'Etat fixent une architecture commune à l'ensemble des projets : une structure juridique, un comité de pilotage, une équipe permanente, une EPS et une intervention globale dans les champs du scolaire, de la parentalité, de la santé, des loisirs... Pour autant, chaque PRE se décline en fonction du territoire sur lequel il se déploie. Le PRE agit en effet comme un label national (les projets étant validés par une commission CGET/DGESCO) qui recouvre des situations locales variées.

a) Des architectures variées selon les territoires

Les communes jouent un rôle déterminant dans la conception et le montage des PRE : il leur revient de concevoir le projet, de le construire, de mobiliser les partenaires pour sa mise en œuvre. Elles choisissent la structure juridique porteuse du PRE, réalisent souvent une analyse des besoins et mènent la construction de l'architecture du projet avec les partenaires éducatifs locaux. Cette diversité se retrouve dans la structuration du partenariat : chaque projet met en œuvre en moyenne quatre équipes pluridisciplinaires sur son territoire, afin de répondre à des situations variées : une par tranche d'âge, une par quartier, une par thématique... Chaque projet choisit les modalités les plus adaptées à son territoire et à ses bénéficiaires.

L'autre variable de différenciation du dispositif est le public cible. Le PRE concerne des enfants « en difficulté » (ou « vulnérables » selon les textes), mais ces difficultés individuelles ou familiales peuvent être très variables. Le principe du PRE est ainsi d'offrir un parcours individualisé qui répond à ces difficultés. Localement, l'accent peut être davantage

¹³ Trajectoires, Enquête qualitative des programmes de réussite éducative, étude réalisée pour le CGET, 2015

mis sur tel ou tel champ d'action en fonction des besoins repérés pour les publics de tel ou tel territoire.

Néanmoins, l'individualisation des parcours ne s'est fait que progressivement dans les projets locaux. Dans un premier temps en effet et en fonction d'une baisse des crédits de la politique de la ville, la majorité des PRE s'est davantage orientée vers le financement d'actions collectives existantes, plutôt que sur la construction de parcours individualisés. Cette orientation est aussi apparue plus aisée à mettre en œuvre que la construction de la démarche innovante que supposait la prise en compte des situations individuelles des enfants. Depuis cette période, et grâce à l'accompagnement de l'Etat, les PRE se sont fortement réorientés vers la construction de parcours personnalisés de réussite éducative, seule une minorité de projets privilégiant encore l'entrée collective : entre 2008 et 2015, le taux d'individualisation (part des bénéficiaires en parcours individuels) est passé de 21% à 79%¹⁴.

La grande diversité de mise en œuvre des projets de réussite éducative se manifeste également dans le profil différencié des bénéficiaires.

b) Des critères d'orientation vers le PRE et d'entrée relativement larges

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 qui instaure le PRE précise que *« les dispositifs de réussite éducative mènent des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré (de 2 à 16 ans) et de leurs familles, dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social ou sanitaire. (...) (Ces derniers) s'adressent prioritairement aux enfants situés en quartier prioritaire de la politique de la ville ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire »*.

Globalement, sur les territoires, les acteurs des PRE ont défini des critères d'orientation et d'entrée relativement larges, qui ne permettent pas un ciblage précis, et peuvent varier d'un site à l'autre. Les projets ont donc tendance à prendre en compte des situations qui cumulent un ensemble de fragilités, souvent décrites dans un contexte socio-économique très difficile. Cette latitude dans le choix des publics cibles est permise par le caractère très général des instructions nationales. De plus, les instances de pilotage local des PRE (comité de pilotage, comité technique...) ont plutôt un rôle de présentation du bilan d'activité et financier et de retour sur les directives nationales qu'un véritable rôle d'animation du projet. La définition partenariale de critères éclairants sur le choix des publics reste très générale et revient pratiquement au contenu de la loi de 2005 pour la cohésion sociale.

Les équipes pluridisciplinaires de soutien sélectionnent rarement les entrées dans le dispositif, notamment à cause de la difficulté pour les acteurs de refuser la prise en charge d'une situation. Il en résulte une prise en charge de la quasi-totalité des situations étudiées. Une faible part des enfants est tout de même orientée dès le départ sur d'autres modes de prise en charge que le PRE et le parcours personnalisé (environ 4 000 cas sur l'année scolaire 2014-2015).

Parmi l'ensemble des bénéficiaires, 68% des orientations vers le PRE sont effectuées par l'Education nationale ; le PRE peut également être saisi directement par la famille de l'enfant ou encore, dans une moindre mesure, par les services sociaux.

¹⁴ Enquête annuelle de suivi du programme de réussite éducative, CGET, 2015.

c) Caractéristiques générales des bénéficiaires du PRE

Au niveau national et sur l'année scolaire 2014-2015, le PRE a bénéficié à plus de 104 000 élèves. Les enfants bénéficiaires sont plutôt des garçons : 57%, contre 43% de filles. La moitié d'entre eux sont âgés de 6 à 10 ans, soit la période de l'école élémentaire, un peu plus du tiers (35%) sont des adolescents et un enfant pris en charge sur 10 est âgé entre 2 et 5 ans.

Des difficultés scolaires (résultats et comportements) sont repérées pour tous les enfants accompagnés par le PRE, dont l'ampleur et les causes sont bien distinctes. Elles ne sont pas à mettre sur le même plan que les autres difficultés analysées qui en sont très souvent la source. Ce sont néanmoins ces difficultés scolaires qui sont mentionnées en premier lieu, d'une part parce que c'est majoritairement l'Education nationale qui oriente les familles vers le dispositif et d'autre part, parce qu'elles sont le symptôme de difficultés plus globales.

Si elles font toutes face à une précarité économique et sociale parfois très lourde, les familles concernées par le PRE peuvent se différencier aussi par les difficultés propres au quartier dans lequel elles vivent. On peut distinguer les PRE situés dans des zones périurbaines et semi-rurales, composés d'habitat individuel ou collectif de petite taille, de ceux implantés dans des zones urbaines plus importantes, dominées par les quartiers d'habitat collectif (différence d'accessibilité aux services publics, aux transports...). Ces quartiers plus urbains accueillent également une population dont les caractéristiques socio-culturelles sont plus diversifiées (plus de personnes d'origine étrangère et primo-arrivantes, ou issues de la communauté des gens du voyage, familles monoparentales et isolées..) et qui demandent une prise en charge spécifique.

Des témoignages de nombreux acteurs locaux tendent à montrer que le profil des bénéficiaires des PRE s'est progressivement modifié avec l'accentuation des difficultés économiques et sociales dans l'ensemble du pays, et plus encore dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, depuis plusieurs années.

La complexité et la fragilité des résultats observés

Dès le lancement du dispositif, les effets attendus du PRE étaient multiples : amélioration du bien-être psychologique, de la relation aux autres, du comportement, de la motivation scolaire et de la réussite scolaire des enfants ; le PRE entendait également agir sur la relation parents/ Ecole, le contexte familial et l'accès aux services. A cette diversité des intentions s'ajoute la diversité des territoires, de l'organisation choisie, des partenariats locaux, mais aussi la singularité des difficultés des enfants pris en charge et des réponses individuelles apportées par les projets à chaque enfant. Ceci explique la grande variété des effets et impacts des parcours de réussite éducative.

Par ailleurs, les bénéficiaires des PRE sont majoritairement des enfants qui se distinguent fortement de la norme, par l'ampleur des difficultés qu'ils rencontrent (au niveau social, familial, culturel, sanitaire...). Globalement, les effets et impacts escomptés ne peuvent donc pas être de l'ordre d'une évolution rapide et majeure, mais doivent être appréhendés dans la finesse et en fonction des situations de départ et du contexte dans lequel se déploie le dispositif.

L'ensemble de ces éléments rend particulièrement complexe l'évaluation du dispositif. Seul le croisement des méthodes quantitative et qualitative permet de saisir cette complexité, de détailler et expliquer les effets observés.

III. Les résultats

Si toutes les enquêtes s'accordent sur la satisfaction des acteurs, l'analyse quantitative montre un impact relatif faible mais négatif sur la plupart des dimensions retenues (à l'exception de la santé) ; l'analyse qualitative pour sa part met en évidence la disparité des bénéficiaires qui peut expliquer en partie ce résultat.

En effet, les résultats de l'étude de l'IPP indiquent le peu d'effet constaté sur le bien être psychologique et le comportement des enfants. A l'inverse, on constate une amélioration significative de l'assiduité scolaire chez les bénéficiaires du PRE.

L'étude qualitative de Trajectoires constate que les projets locaux prennent aujourd'hui en compte la majorité des enfants qui leurs sont orientés ; l'ampleur des effets énoncés par les répondants dépend de la nature des fragilités initiales et de la capacité des parents à être mobilisés (4 groupes d'enfants sont distingués).

a) Les opinions positives des acteurs de terrain

Les retours des acteurs de terrain sont positifs : grâce notamment à la signature de conventions et autres protocoles de travail, le PRE a entraîné un renforcement des partenariats entre les acteurs éducatifs des territoires, comme aucun dispositif ne l'avait permis au préalable. Le PRE permet de mettre en synergie des acteurs (écoles, centres sociaux, services municipaux, conseil départemental...) qui autrefois pouvaient s'ignorer. Ce partenariat est au service des enfants en situation de fragilité, qui sont repérés lorsqu'ils ont besoin d'être soutenus, et sur qui sont posés des diagnostics fins, approfondis et complets des fragilités rencontrées.

Un autre atout apprécié par les acteurs de terrain concerne la souplesse du fonctionnement du PRE, qui donne la capacité de réagir rapidement lorsqu'une situation est détectée : il s'écoule en moyenne 20 jours entre le repérage de l'enfant par un partenaire éducatif et l'étude des situations en EPS. Les premières réponses concrètes interviennent rapidement suite à l'entrée de l'enfant dans le dispositif.

Enfin, l'accompagnement personnalisé de l'enfant et de sa famille par un référent unique est également apprécié, en ce qu'il permet de faire le lien avec un ensemble de professionnels qui entourent la situation.

Cette satisfaction générale exprime le besoin des adultes de se rencontrer et de se parler pour essayer de résoudre les difficultés des enfants. Elle est néanmoins à nuancer d'après les résultats de l'enquête IPP selon laquelle « les parents d'enfants bénéficiaires ne connaissent pas d'évolutions spécifiques relativement aux parents du groupe témoin, tant dans leur relation à l'école que dans leur perception de l'accès aux services : ils n'ont pas par exemple plus le sentiment qu'il est facile d'avoir de l'aide dans leur quartier en cas de problème. »¹⁵

b) L'analyse quantitative des impacts sur les enfants bénéficiaires

L'évaluation quantitative, lancée en 2012 par le SG-CIV et l'Institut des politiques publiques (IPP), entendait déterminer l'impact du programme de réussite éducative sur le parcours des

¹⁵ Institut des politiques publiques, Evaluation des programmes de réussite éducative, étude réalisée en partenariat avec le SG-CIV et la DEPP, 2015. Rapport final, page 7

enfants sous les dimensions cognitives et conatives, à travers une comparaison entre des élèves bénéficiaires d'un parcours de réussite éducative et un échantillon d'élèves « témoins » non concernés par un PRE (analyse contrefactuelle).

Cette étude est basée sur la mise en place de deux enquêtes (l'une en 2012, l'autre en 2014) auprès de 694 élèves de 133 écoles élémentaires¹⁶ de territoires prioritaires de la politique de la ville, de leurs parents, de leur enseignant et des coordonnateurs PRE. Les questionnaires balayaient un grand nombre de champs (34 variables étudiées) : qualité de vie ressentie, estime de soi, motivation, connaissances scolaires, contexte familial, relation parents/professeurs... L'étude repose sur l'hypothèse que si les deux groupes d'enfants sont parfaitement comparables avant la mise en place des parcours, alors toute différence d'évolution entre les deux groupes est imputable au parcours en PRE. Les résultats présentés constituent donc une mesure relative des effets du PRE.

En dépit d'analyses essayant de différencier des effets par catégories de population, les auteurs concluent¹⁷ : « nous n'observons pas de dynamique plus positive des enfants bénéficiaires d'un parcours par rapport à des enfants dans des situations scolaires, psychologiques et sociales comparables au départ. Cela ne signifie pas que leur situation ne s'est pas améliorée dans l'absolu, cela signifie à tout le moins qu'elle s'est plutôt moins améliorée, ou moins vite, que pour les enfants témoins, c'est-à-dire des enfants ne bénéficiant pas d'un parcours. Nous interprétons cela comme une absence d'effet du PRE, au sens où le destin (sur 20 mois) des enfants est semblable là où le PRE n'est pas présent. »

Dans le détail, certains éléments témoignent, lorsqu'elles existent, d'améliorations moins fortes ou moins rapides pour les bénéficiaires. En matière de relation aux autres, c'est principalement le sentiment d'avoir de bonnes relations amicales qui est concerné. En matière de motivation scolaire, ce sont les dimensions relatives au plaisir d'aller à l'école et à l'intériorisation de l'utilité de l'école qui paraissent les moins progresser, alors que les résultats scolaires, compétences en mathématiques et en français, évoluent de manière similaires au groupe témoin. Enfin, en matière d'implication parentale, la seule dimension significativement différente va dans le sens d'une moindre évolution de la relation parents/professeurs, du point de vue de l'enseignant..

L'étude offre trois pistes d'explication possible de ces résultats :

- De possibles effets d'étiquetage ou de stigmatisation pourraient entrer en considération. Le jugement que les enseignants portent sur leurs élèves serait une construction fondée sur des informations diverses, plus ou moins objectives. Le fait qu'un élève bénéficie du dispositif de réussite éducative pourrait, chez certains enseignants, être interprété comme un signe de difficultés, excédant la seule dimension scolaire.
- L'étude pointe également de potentiels effets liés aux difficultés de coordination entre les acteurs. Par exemple, le rôle d'intermédiation joué par les équipes de réussite éducative entre les familles et les enseignants pourrait mener à une forme de substitution et expliquer les moindres relations entre parents et professeurs. Comme si les parents se reposaient davantage sur le référent PRE que sur l'enseignant.

¹⁶ Sur un total de 6 588 élèves présents dans les 133 écoles de l'échantillon. Institut des politiques publiques, Evaluation des programmes de réussite éducative, étude réalisée en partenariat avec le SG-CIV et la DEPP, 2015. Rapport final (page 40)

¹⁷ IPP rapport final (page 102)

- Enfin l'étude s'interroge sur la capacité des outils de droit commun mobilisés à répondre aux besoins spécifiques de ces enfants.

c) L'étude qualitative des enfants bénéficiaires

L'évaluation qualitative du PRE, réalisée par le bureau d'études Trajectoires, a eu pour vocation de fournir des éléments de contextualisation des résultats de l'enquête quantitative, via la réalisation sur huit territoires couverts par un PRE de 128 entretiens qualitatifs avec les principaux acteurs et bénéficiaires des projets et sur la base des travaux de connaissance réalisés sur des projets de réussite éducative (monographies de sites, études de l'Acse sur les familles et les nouvelles professions, suivis de cohortes...).

Cette étude retrace l'historique, la mise en place et les modalités de déploiement des projets de réussite éducative. Elle offre un panorama des différences de mise en œuvre : chaque PRE se décline en fonction du territoire sur lequel il se déploie. Le PRE agit en effet comme un label national qui recouvre des situations locales variées. Une caractéristique commune ressort : les PRE sont des projets partenariaux, qui permettent de fédérer tous les partenaires en lien avec les enfants et les familles pour mener un diagnostic global des situations et proposer un parcours de réussite éducative adapté.

L'autre élément de connaissance apporté par l'étude concerne le profil des enfants bénéficiaires. Le PRE s'adresse à des enfants « en difficulté », mais ces difficultés individuelles ou familiales peuvent être très variables. L'équipe de Trajectoires propose une typologie d'enfants en quatre groupes :

- *Groupe 1* (moins d'un sur dix bénéficiaires) : les enfants connaissant des difficultés scolaires ponctuelles liés à un manque de travail, à un manque d'autonomie...
- *Groupe 2* (environ un quart des bénéficiaires) : les enfants connaissant des difficultés qui s'expriment dans le champ scolaire, mais qui relèvent d'une difficulté autre (liée à la santé, à la vie familiale...).
- *Groupe 3* (un tiers environ des bénéficiaires) : les enfants rencontrant un cumul de difficultés dues à des multiples causes, avec mobilisation possible des parents.
- *Groupe 4* (environ un tiers des bénéficiaires) : les enfants rencontrant un cumul de difficultés dues à des multiples causes, sans mobilisation possible des parents.

L'équipe de Trajectoires détaille la grande variété des parcours de réussite éducative selon les bénéficiaires et rappelle qu'ils ne peuvent pas engendrer une évolution rapide et majeure, mais doivent être appréhendés dans la finesse et en fonction des situations et du contexte de départ. L'étude conclut tout de même à des effets positifs dans plusieurs domaines: telles que l'estime de soi, la santé et le rapport à l'école.

- Dans le domaine de la santé, le PRE permet de diagnostiquer un problème non identifié jusque-là, d'assurer la mise en œuvre des soins prescrits dans la durée et de favoriser la coordination du parcours de soins auprès des professionnels et des parents.
- En matière scolaire, les acteurs interrogés – parents, référents, mais aussi enseignants – estiment que beaucoup d'enfants progressent dans leurs rapports à l'école et certains dans leurs apprentissages, même si leur niveau de départ très fragile ne leur permet pas de rattraper leur retard scolaire ; ils déclarent également que les enfants bénéficiaires d'un PRE accroissent leur assiduité à l'école, ce qui évitera peut-être leur éloignement progressif de celle-ci.

L'étude permet de différencier les impacts des PRE en fonction du profil des bénéficiaires (selon les quatre groupes identifiés) :

- Les résultats les plus nets sont ressentis pour les enfants qui rencontrent une difficulté ponctuelle (*groupe 2*). Le dispositif s'avère particulièrement approprié, puisqu'il permet de les repositionner dans une trajectoire scolaire positive.
- Les effets déclarés sont plus nuancés pour les enfants du *groupe 3*, grâce notamment à la mobilisation progressive des parents, dans le cadre de l'accompagnement par l'équipe PRE. S'il n'y a peu voire pas d'effets sur les résultats scolaires des enfants, le parcours personnalisé leur permet d'entrer ou de rester dans les apprentissages, en lien positif avec l'institution scolaire.
- La situation des enfants du *groupe 4*, marqués par un cumul de fragilités et par un contexte socio-économique et familial très fragile, évolue beaucoup moins. Les parcours personnalisés apportent certes un soutien global à la famille, permettent à l'enfant de participer à des activités hors du cadre familial et scolaire, de prendre confiance en lui, mais ils ne résolvent pas les difficultés profondes existantes.
- Enfin, les enfants (*groupe 1*), pour qui la fragilité rencontrée concerne avant tout les apprentissages scolaires, ne constituent pas une cible pour le programme de réussite éducative et renvoient à l'intervention des dispositifs existants de soutien scolaire.

L'étude qualitative conclut sur les limites actuelles du dispositif de réussite éducative : absence de ciblage des bénéficiaires, certains déficits de coordination, difficultés du portage par des structures associatives, perception des PRE comme une substitution du droit commun....

IV. Les conclusions

Les évaluations convergent sur un certain nombre de points : l'accent mis par les enfants sur leur propre réussite scolaire (qui n'est qu'une partie de la réussite éducative) ; le rôle clé de l'enseignant pour les enfants en PRE (sans doute à améliorer) ; l'intensification recherchée et reconnue des rapports entre les parents et les référents PRE ; les effets positifs et notables sur la santé des enfants.

Les projets de réussite éducative, aujourd'hui opérationnels pour la plupart d'entre eux sur la construction de parcours personnalisés, produisent des résultats différenciés sur les enfants bénéficiaires : positifs pour certains profils mais neutres sur d'autres. Les évolutions contrastées décrites par les évaluations ont plusieurs explications possibles : des effets d'étiquetage peuvent jouer, de même que des effets liés à la coordination entre acteurs, ou encore une insuffisante prise en compte de la spécificité de ces enfants.

○ Des effets d'étiquetage

Une première catégorie d'interprétation des effets contrastés des PRE sur les bénéficiaires porte sur de possibles effets d'étiquetage ou de stigmatisation. Cet effet d'étiquetage retentit sur l'élève bénéficiaire lui-même. L'entrée dans le dispositif produirait une prise de conscience par certains enfants des difficultés qu'ils rencontrent, alors qu'ils étaient, consciemment ou non, dans le déni de leur situation. Rappelons que 68 % des cas sont désignés par l'institution scolaire.

Le jugement que les enseignants portent sur leurs élèves est une construction fondée sur des informations diverses, plus ou moins objectives. Le fait qu'un élève bénéficie du dispositif de réussite éducative peut, chez certains enseignants, être interprété comme un signe de difficultés, excédant la seule dimension scolaire, et sur lesquelles l'enseignant estime n'avoir aucune action, et conduit à sous-estimer les performances attendues des élèves.

Cependant, si l'Education nationale participe aux PRE, les enseignants ne sont pas systématiquement associés au dispositif. Dans près de 50% des cas, l'enseignant principal n'est pas informé de la mise en place d'un parcours en PRE pour un élève de sa classe¹⁸. Dans les territoires où la relation entre l'équipe PRE et l'Education nationale n'est pas suffisamment large et institutionnalisée (par des protocoles de travail par exemple), ce sont les relations interpersonnelles qui jouent, limitées par le turn-over régulier des enseignants dans certains territoires et par le manque d'échanges qui permettraient à l'enseignant et au coordonnateur de faire le point sur les évolutions et les éventuels progrès de l'enfant, dans et hors du cadre scolaire. Cet élément n'est pas sans conséquence sur le bon déroulé du parcours de réussite éducative pour les bénéficiaires.

Pour les enfants bénéficiant des PRE, il est possible que s'installe un malentendu par rapport à leurs attentes : pour eux, la « réussite éducative » a d'abord une dimension scolaire (surmonter leurs difficultés en rattrapant leur retard sur les élèves de la classe, avoir de bonnes notes...). Or si les progrès éventuels (sans doute faibles au début) ne sont pas perçus par l'enseignant, la désillusion de ces enfants en PRE peut ainsi changer leur perception de l'école. Malgré leur prise en charge, ils n'échapperaient à ces processus de relégation que décrit Marie Thoullec-Théry : « en l'absence d'implication du maître, pilier pédagogique et affectif pour chaque enfant, une délégation hors de la classe se transforme rapidement en relégation »¹⁹.

○ **Des différences liées à la coordination des acteurs :**

Les différences importantes quant à la mise en œuvre des PRE impactent les résultats sur les élèves. Comme évoqué précédemment, chaque projet se décline en fonction du territoire sur lequel il se déploie, mais aussi de la manière dont les acteurs locaux conçoivent la mise en œuvre du dispositif et ses objectifs. La composition des équipes PRE, la structuration du partenariat local, la coloration des thématiques déployées dans les parcours proposés aux bénéficiaires sont en effet très variables et peuvent conduire à des effets très différents entre territoires.

Plusieurs éléments majeurs sont à prendre en compte :

- le rôle et le positionnement du **réfèrent PRE**. L'accompagnement individuel par le référent est la clé de voûte du parcours, qui permet de donner une cohérence et un sens aux différentes actions proposées à l'enfant et sa famille. Le rôle du référent est déterminant sur deux points : la médiation entre les parents et les institutions (scolaires, sociales...) et l'accompagnement à la parentalité.
- le dynamisme et la composition de **l'équipe** pluridisciplinaire de soutien, parfois trop peu active et en incapacité de susciter la mobilisation nécessaire des acteurs.
- **les relations entre l'équipe de projet et les enseignants**. L'analyse a révélé certaines limites dans le partenariat de terrain avec l'Education nationale, notamment concernant le lien entre le référent de parcours et l'enseignant de l'enfant. Cela limite le réinvestissement potentiel des progrès de l'enfant en classe, ce qui peut freiner l'impact du PRE sur les trajectoires individuelles.
- **l'implication des familles**, qui est un prérequis du succès des parcours de réussite éducative. L'implication des familles nécessite au préalable l'instauration d'une relation de confiance entre les parents et le référent, et un dialogue régulier afin de procurer les clés d'un parcours réussi. Ce lien est d'autant plus important lorsque la

¹⁸ Institut des politiques publiques, Evaluation des programmes de réussite éducative, étude réalisée en partenariat avec le SG-CIV et la DEPP, 2015. Rapport final page 108

¹⁹ Intervention à la concertation nationale 2012. Marie Thoullec-Théry et Corinne Marlot "Contribution à la concertation nationale sur la Refondation de l'école", août 2012.

famille est relativement éloignée des institutions (école, service social...) en raison d'une méconnaissance ou d'un vécu conflictuel ou douloureux.

- la prise en compte des **problématiques culturelles**. La diversité culturelle des familles bénéficiaires du PRE reflète la mixité des territoires sur lesquels se déploie le dispositif. La souplesse du dispositif et l'implication du référent sont essentielles pour permettre au parcours de s'adapter à ces spécificités.
- la façon dont les acteurs institutionnels (la municipalité concernée au premier rang, en tant que partenaire premier du dispositif) intègrent le PRE dans leur stratégie d'intervention vis-à-vis des enfants en difficulté, et le rôle qu'ils entendent lui faire jouer.

o **Une interrogation sur l'hypothèse initiale du PRE**

Le PRE part de l'hypothèse qu'une bonne coordination des actions de droit commun dans les différents champs d'action (santé, sport, soutien familial...) suffira à résoudre les problèmes de ces enfants. Les faibles résultats observés suggèrent que la mobilisation des actions de droit commun dans un parcours individualisé ne suffise pas : ne faudrait-il pas aller plus loin et leur proposer aussi des actions pensées spécifiquement pour eux, à l'intérieur de ce parcours d'une part, et plus centrées sur l'école d'autre part ? Cela supposerait sans doute des moyens importants²⁰

Perspectives

Cette évaluation suggère que soit repensée l'articulation nécessaire entre Réussite éducative (concept englobant et large) et Réussite scolaire dans le contexte de la mise en place de la Loi de 2013 de Refondation de l'école : les PRE doivent être davantage impliqués dans la « Réussite de tous à l'école », objectif majeur de la Loi de 2013.

Deux points sont particulièrement à creuser : « l'internalisation du traitement de la difficulté scolaire au sein de la classe sous la responsabilité de l'enseignant principal » ; l'accent mis sur « la prévention de la difficulté scolaire dès le début des apprentissages fondamentaux » (cf. le référentiel de l'éducation prioritaire). Comment les PRE peuvent-ils se mobiliser sur ces deux points ?

Enfin, les travaux réalisés pour cette évaluation devraient être mis en perspective avec les résultats des autres dispositifs qui interviennent en soutien des élèves à l'intérieur ou à l'extérieur de l'école, par exemple dans le cadre d'une saisine du CNESCO.

²⁰ Le rapport IPP note que le coût du programme américain équivalent coûte 8000 euros par enfant au lieu de 1000 euros pour le PRE (Page 102 sq)

Liste des membres du comité de pilotage des évaluations menées sur le programme de réussite éducative

Claude SEIBEL, président du Comité de pilotage
Annie FOUQUET, présidente du conseil d'orientation de l'Onzus (2011-2014)
Marc BABLET, DGESCO
Jean-Christophe BAUDOIN, CGET
Jean-François BOURDON, DGESCO
Frédéric BOURTHOUMIEU, Anaré
Anthony BRIAND, SG-CIV
Jean-François CHESNE, DEPP
Olivier COSNEFROY, DEPP
Nadège COUVERT, SG-CIV puis CGET
Fabienne CHAMBRY, Acsé
Emmanuel DUPONT, Acsé puis CGET
Fabienne FEDERINI, DGESCO
Fatima FETOUHI, CGET
Isabel FLEURY, Académie de Créteil
Serge FRAYSSE, Acsé puis CGET
Audrey GERARD, DGESCO
Fabienne IMPE, DGESCO
Florence LEFEBVRE, Anaré
David MONGY, CGET
Maggy NASS, Présidente du PRE de Woippy
Emilie NOUBADJI, Académie de Versailles
Michaël ORAND, SG-CIV
Frédéric PALLESI, Anaré
Fabrice PEIGNEY, CGET
Hervé TROMEUR, IEN Politique ville 91
Michel VILLAC, Acsé puis CGET
Christian ZAMUNER, IEN Politique ville 93

Opérateurs :

Pour l'Institut des politiques publiques

Pascal BRESSOUX
Marc GURGAND
Nina GUYON
Marion MONNET
Julie PERNAUDET

Pour le cabinet Trajectoires Reflex

Pascal BAVOUX
Valérie PUGIN
Justin LHERMANN