

L'évitement scolaire : un effet « boomerang » de la labélisation en politique de la ville ?

Notes IPP

n° 110

Octobre 2024

Manon Garrouste
Miren Lafourcade

ISSN 1959-0199

www.ipp.eu

En France, la politique de la ville cible les quartiers urbains confrontés à de très grandes difficultés sociales et économiques, d'abord qualifiés de « zones urbaines sensibles » puis, depuis 2014, de « quartiers prioritaires ». Ces quartiers bénéficient de subventions publiques visant à réduire la ségrégation urbaine et à améliorer les conditions de vie des habitants (logement, services publics, sécurité) et leurs opportunités socio-économiques (éducation, emploi). De nombreux travaux de recherche ont mis en balance les bénéfices et les effets potentiellement contre-productifs des politiques publiques menées dans ces quartiers. Cette note étudie un revers de la politique de la ville encore peu documenté : la stigmatisation territoriale, qui est analysée ici sous le prisme de l'évitement scolaire des collèges publics situés dans les quartiers périmétrés par la politique.

L'étude prend appui sur une réforme de la géographie prioritaire intervenue en 2014, qui a redessiné la carte des quartiers ciblés à l'aide d'un carroyage très fin du territoire et d'un seuil d'éligibilité fondé sur le revenu fiscal médian des résidents de chaque carreau. Sans que la carte scolaire ait été modifiée par la réforme, certains collèges sont ainsi « entrés » dans le périmètre de la politique, et d'autres en sont « sortis ». La comparaison des collèges des quartiers situés juste au-dessus et au-dessous du seuil d'éligibilité, avant et après la réforme, permet d'évaluer l'impact causal moyen de la labélisation du quartier en politique de la ville sur l'évitement scolaire.

Cette évaluation montre que :

- Les collèges publics des quartiers entrés dans le périmètre la politique de la ville ont connu une hausse de l'évitement scolaire par rapport aux collèges des quartiers contrefactuels situés au-dessus du seuil d'éligibilité.
- À l'entrée en 6^e, la proportion d'élèves scolarisés dans ces collèges a ainsi diminué de 3,5 points de pourcentage en moyenne, soit environ 6 élèves en moins relativement aux collèges contrefactuels.
- Cet évitement scolaire a été immédiat et a persisté jusqu'à cinq ans après la réforme de la géographie prioritaire.
- Il a concerné toutes les familles, mais les catégories socio-professionnelles plus modestes se sont davantage tournées vers les collèges publics et les catégories plus favorisées davantage vers les collèges privés.
- Les collèges publics des quartiers sortis de la géographie prioritaire n'ont en revanche connu aucun regain d'attractivité après la réforme, relativement aux quartiers contrefactuels encore inclus dans le périmètre de la politique de la ville.



Les violences urbaines qui jalonnent l'histoire des banlieues françaises depuis presque cinquante ans, dont les insurrections de l'été 2023 constituent un exemple encore inédit par sa couverture géographique, illustrent les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour lutter contre la ségrégation urbaine. Depuis la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville en 1996, la politique de la ville s'appuie sur un ensemble de mesures visant à enrayer la paupérisation de quartiers qualifiés au départ de « sensibles » puis, depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014, de « prioritaires » : exonérations fiscales visant à soutenir l'installation des entreprises et à créer des emplois pour les résidents, soutien à l'éducation et à la réussite scolaire, rénovation de l'habitat et construction de logements sociaux, lutte contre la délinquance et l'insécurité. Pourtant, le taux de pauvreté est encore en moyenne trois fois plus élevé dans les quartiers prioritaires, comparé aux autres quartiers de la même unité urbaine (43 % contre 13,5 % en 2021), le taux de chômage plus de deux fois supérieur (18,6 % vs 8,5 %), la part des résidents étrangers 2,4 fois plus forte (21,8 % contre 9,2 %), et la part des locataires du parc HLM 4,6 fois plus importante (74 % contre 16 %).

De nombreux travaux de recherche ont analysé les raisons pour lesquelles ces politiques « zonées » n'ont pas produit les résultats escomptés malgré l'importance des moyens financiers déployés (Lafourcade et Mayneris, 2017). Les aides aux entreprises implantées dans ces quartiers ont bien contribué à y créer des emplois, mais ces gains se sont opérés au détriment des quartiers avoisinants (Mayer, Mayneris et Py, 2017) et au bénéfice des quartiers les moins enclavés initialement (Briant, Lafourcade et Schmutz, 2015). Les créations d'emploi ont souvent bénéficié à des populations qui n'étaient pas celles ciblées au départ (Charnoz, 2018) et se sont rapidement taries avec l'extinction progressive des exonérations fiscales (Givord, Quantin et Trevien, 2018). Les opérations menées sur l'habitat ont eu, en moyenne, un faible impact sur la part de ménages pauvres résidant dans les quartiers rénovés (Cusset et al., 2024). Quant aux Programmes de Réussite Éducative (partie du volet éducatif de la politique de la ville), encore très peu étudiés, ils n'ont fait apparaître à ce jour aucun bénéfice visible sur les enfants et les adolescents résidant dans ces quartiers (Bressoux et al., 2016).

Cette note étend l'analyse d'impact de la politique de la ville en révélant un effet contre-productif de la géographie prioritaire. Elle montre que les collèges publics des quartiers labélisés comme « prioritaires » ont connu une hausse de l'évitement scolaire à l'entrée en 6^e, observée pour toutes les catégories socio-professionnelles.

En France, le choix du collège représente une décision importante pour les familles car il conditionne très largement les parcours éducatifs et la réussite scolaire ultérieure des élèves. Si les parents disposent d'une information impar-

faite sur la composition sociale et la qualité des établissements scolaires, la labélisation « prioritaire » peut véhiculer un signal négatif susceptible d'altérer la réputation du collège de secteur (Davezies et Garrouste, 2020). La carte scolaire n'étant que partiellement contraignante en France, ce signal peut pousser les parents à éviter ce collège, soit en déménageant avant l'entrée en 6^e, soit en optant pour un collège privé, soit en demandant une dérogation pour inscrire leur enfant dans un autre collège public¹.

Évaluer l'effet causal de la politique de la ville sur le choix du collège

D'un point de vue empirique, il est difficile d'évaluer l'influence réelle de la politique de la ville sur les choix d'établissement, car l'impact des mesures adoptées peut être confondu avec les effets de composition locale du quartier de résidence, qui déterminent l'attractivité du collège de secteur. Afin de séparer les deux canaux, nous utilisons l'expérience « naturelle » créée par une réforme de la politique de la ville survenue en 2014, dite réforme « Lamy », qui a modifié la géographie prioritaire (voir Encadré 1).

En recentrant le dispositif sur les zones les plus pauvres relativement à leur unité urbaine englobante, cette réforme a modifié le contour et le nombre de quartiers bénéficiant de la politique de la ville (1 514 QPV contre près de 2 500 CUCS auparavant). Les quartiers dont le revenu médian était supérieur à un certain seuil de pauvreté, mais qui bénéficiaient du dispositif avant 2014, ont été disqualifiés. À l'inverse, les quartiers situés au-dessous de ce seuil, mais qui ne faisaient pas partie du dispositif avant 2014, y sont devenus éligibles. Ainsi, à carte scolaire inchangée par la réforme, certains collèges situés dans le périmètre des nouveaux quartiers prioritaires sont « entrés » dans le giron de la politique de la ville, alors que des collèges situés dans les zones anciennement couvertes en sont « sortis ». La figure 1 illustre, pour la région proche de Paris, le changement de statut des quartiers affectés par la réforme et leurs collèges publics.

Pour évaluer l'effet de la politique de la ville sur le choix du collège et la réussite scolaire des élèves des quartiers prioritaires, nous nous appuyons sur le **Système d'information géographique de la politique de la ville**, au sein duquel peuvent être positionnés les établissements scolaires. Les données du service statistique du ministère de l'Éducation nationale (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) permettent d'identifier le

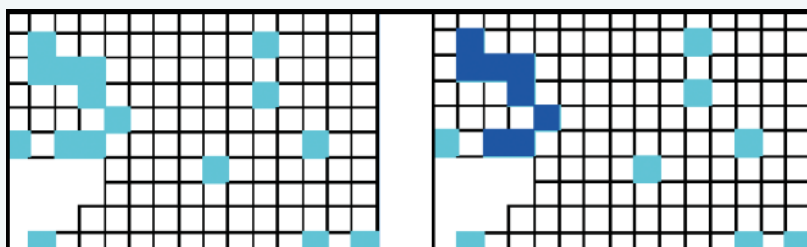
1. Les dérogations ne sont octroyées que dans des cas bien spécifiques (élèves boursiers, en situation de handicap, désirant suivre une filière spécifique, ou ayant déjà un frère ou une sœur dans l'établissement demandé, etc.), et dans la limite des places encore disponibles dans le collège demandé.

Encadré 1 : La réforme Lamy

Promulguée le 21 février 2014, la loi dite « Lamy », du nom du ministre délégué à Ville de l'époque, a redéfini le cadre de la politique de la ville dans l'objectif de recentrer les ressources du dispositif sur les populations urbaines les plus défavorisées. Les contours des nouveaux « Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville » (QPV) ont été délimités à partir d'une technique de carroyage du territoire français (illustrée en exemple) permettant le regroupement de carreaux contigus de 200 mètres × 200 mètres d'au moins 1 000 habitants ayant un revenu médian inférieur à un seuil de pauvreté monétaire prédéfini par les pouvoirs publics. Ce seuil, non manipulable, a été fixé à 60 % d'une moyenne pondérée du revenu fiscal médian de l'unité urbaine englobant les carreaux amalgamés et du revenu médian national en 2011. Pour améliorer la transparence du dispositif, un moteur de recherche disponible sur Internet a également été créé pour permettre d'identifier le contour des nouveaux quartiers de la politique de la ville, et de diffuser rapidement et à grande échelle l'information.

Cette réforme a redessiné le périmètre des quartiers défavorisés éligibles à la politique de la ville, qui reposait depuis Le Pacte de relance pour la ville de 1996 sur une géographie prioritaire partiellement emboîtée à 4 niveaux : (i) les 751 Zones urbaines sensibles (Zus) définies en 1996, (ii) les Zones de revitalisation urbaine (ZRU), sous-ensemble de Zus particulièrement défavorisées au sein desquelles les entreprises disposaient d'exonérations fiscales et sociales, (iii) les Zones franches urbaines (ZFU), sous-ensemble des ZRU dans lesquelles ces exonérations étaient plus longues et plus généreuses et, (iv) depuis 2007, les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), incluant 1 750 nouveaux quartiers non Zus. Soit au total, 2500 quartiers. Avec la réforme de 2014, ces 4 niveaux sont ainsi remplacés par un seul niveau, resserré sur un nombre de quartiers plus restreint : les quartiers prioritaire de la ville, qui sont au nombre de 1 514."

Exemple : Délimitation des QPV par regroupement des carreaux contigus sous le seuil de pauvreté



Source : Quantin et Sala, 2018.

Notes : Les carreaux bleu clair correspondent à un revenu médian par habitant inférieur au seuil de pauvreté. Les carreaux bleu foncé représentent les amas de carreaux de plus de 1 000 habitants éligibles à la politique de la ville. Le périmètre des QPV a ensuite été défini en calant les amas de carreaux bleu foncé sur le réseau viaire et en excluant les terrains ne comprenant pas de logements.

collège d'inscription de chaque élève, qu'il soit public ou privé, et son collège de secteur.²

Le passage de l'école primaire au collège est un moment clé où les parents s'informent sur les établissements scolaires proches de leur lieu de résidence, du fait de la sectorisation. La réforme ayant eu lieu en 2014, nous focalisons notre analyse sur les cohortes d'élèves entrant en classe de 6^e de 2010 à 2019 (soit plus de 7,4 millions d'élèves), afin de pouvoir observer les évolutions avant et après la réforme. La catégorie socio-professionnelle des parents offre la possibilité de comprendre si les familles réagissent différemment à la labélisation de leur quartier selon le milieu social d'origine. La comparaison entre établissements des taux de réussite moyens au diplôme national du brevet permet ensuite d'évaluer comment cet effet de composition se traduit en termes de résultats scolaires du collège concerné par la réforme.

Nous utilisons les modifications spatio-temporelles du zonage de la politique de la ville induites par la réforme « Lamy » pour évaluer l'impact de la labélisation « prioritaire » du quartier sur le choix du collège à l'entrée en 6^e et le taux de réussite moyen du collège au Brevet quatre

ans après ce choix (c'est-à-dire en classe de 3^e).

Il est important de souligner que nous évaluons l'effet de la *géographie prioritaire* (c'est-à-dire l'entrée ou la sortie d'un quartier de la politique de la ville) et non celui de l'*éducation prioritaire* (c'est-à-dire l'entrée ou la sortie d'un établissement scolaire des Réseaux d'éducation prioritaire ou REP), cette dernière allouant des ressources supplémentaires aux établissements scolaires accueillant les élèves les plus défavorisés, et non aux quartiers englobants. Les deux politiques étant imbriquées en raison du grand nombre d'établissements scolaires en REP présents dans les QPV, nous prenons soin d'identifier les collèges concernés par les deux politiques.

Nous utilisons une méthode d'estimation en « double différence », qui permet de comparer la propension des parents à scolariser leur enfant dans un collège de secteur entré dans le périmètre de la politique de la ville en 2014 (ou dans un autre collège public ou privé avoisinant), relativement aux familles dont le collège de secteur est localisé dans un quartier situé juste au-dessus du seuil de pauvreté, ce groupe de contrôle étant utilisé comme « contre-factuel » de l'évolution de la situation qui aurait été observée en l'absence de labélisation « prioritaire ».

2. La carte scolaire n'étant pas connue avec précision sur toute la période d'analyse, nous faisons l'hypothèse que le collège de secteur est le collège public le plus proche de l'école primaire ou de la résidence de l'élève lorsqu'elle est identifiable.

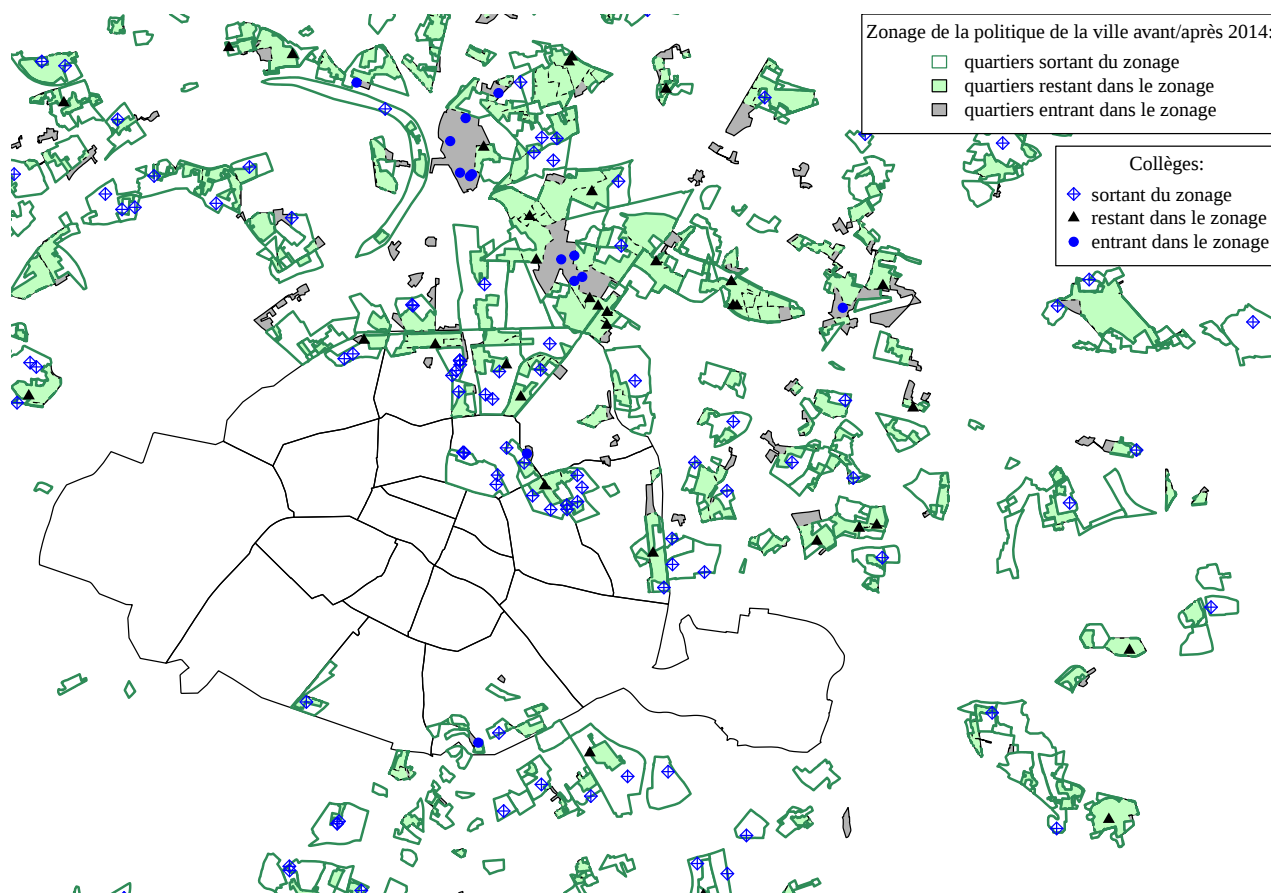


Figure 1 – Collèges franciliens et réforme de la politique de la ville

Lecture : les nouveaux quartiers prioritaires (QPV) sont représentés en gris, les anciens quartiers de la politique de la ville (Zus, ZRU, ZFU, CUCS) sont en vert. Les losanges bleus indiquent les collèges qui étaient situés dans le périmètre de la politique de la ville avant 2014 mais qui en sont sortis après. Les points bleus indiquent les collèges qui n'étaient pas couverts par la politique avant 2014 mais qui sont entrés dans le dispositif après. Les triangles noirs indiquent les collèges qui sont restés dans le dispositif avant et après la réforme.

Source : Garrouste et Lafourcade, 2023.

Symétriquement, nous étudions l'impact de la politique de la ville pour les collèges des quartiers qui sont sortis de la géographie prioritaire à la suite de la réforme, que nous comparons aux collèges « contrefactuels » des quartiers situés juste au-dessous du seuil de pauvreté, qui sont restés couverts par le dispositif.

Une stigmatisation territoriale liée à la géographie prioritaire

Les résultats font apparaître des effets de stigmatisation très significatifs pour les collèges publics qui sont entrés dans le périmètre de la politique de la ville : après la réforme, la proportion de parents scolarisant leur enfant dans le collège de secteur a diminué en moyenne de 3,5 points de pourcentage par rapport au groupe de contrôle. La cohorte moyenne des 6^e avoisinant les 180 élèves dans les collèges publics des nouveaux quartiers labélisés, cela correspond à une perte de 6 élèves par établissement (voir Figure 2).

Cette baisse, qui persiste jusqu'à cinq ans après la mise en place de la nouvelle géographie prioritaire, est due à des effets d'évitement scolaire généralisés, mais qui sont différenciés selon le statut socio-économique ou la profession du parent référent : l'entrée du quartier dans le périmètre de la politique de la ville a ainsi augmenté de 3,6 points de pourcentage la propension des familles issues de catégories socio-professionnelles (PCS) favorisées (cadres, chefs d'entreprises, professions libérales, professions intellectuelles, enseignants) à éviter le collège de secteur pour inscrire leur enfant dans le privé. Bien qu'aucun surcroît d'évitement vers le privé ne soit observé pour les PCS défavorisées, ces dernières se sont davantage reportées sur les autres collèges publics (+4,8 points de pourcentage) (voir Figure 3); les parents issus de PCS défavorisées (ouvriers et personnes sans activité professionnelle) se sont en revanche reportés vers les collèges publics situés en dehors du périmètre de la politique de la ville (+4,8 points de pourcentage). Ces effets d'évitement différenciés selon le statut socio-économique tendent donc à accentuer

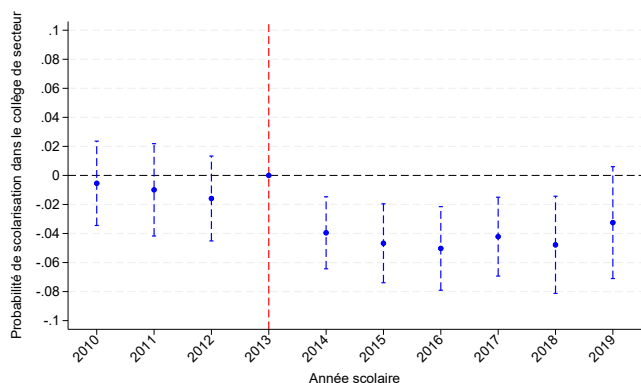


Figure 2 – Effet de l'entrée du collège de secteur dans le périmètre de la politique de la ville sur la propension à scolariser son enfant dans le collège de secteur

Lecture : Entre la rentrée scolaire de 2013 et celle de 2014, la propension à scolariser son enfant dans un collège public de secteur entré dans le périmètre de la politique de la ville a diminué de 4 points de pourcentage relativement aux collèges des quartiers contrefactuels qui sont restés en dehors du périmètre de cette politique.

Notes : Le trait vertical rouge correspond à l'année scolaire de référence précédant la réforme Lamy (2013-2014). Les points représentent l'écart estimé entre la probabilité que les parents scolarisent leur enfant dans le collège public de secteur d'un nouveau quartier prioritaire, relativement à celui d'un quartier contrefactuel situé juste au-dessus du seuil de pauvreté (revenu médian compris entre 60 et 70 % du revenu de référence). Les barres verticales en pointillés représentent les intervalles de confiance à 95%. L'estimation inclut des effets fixes collèges et cohortes, ainsi que certaines caractéristiques observables des collèges (par exemple, leur appartenance à l'éducation prioritaire, ou le fait d'être exposés à une concurrence plus ou moins grande de la part des collèges privés).

Source : Garrouste et Lafourcade, 2023.

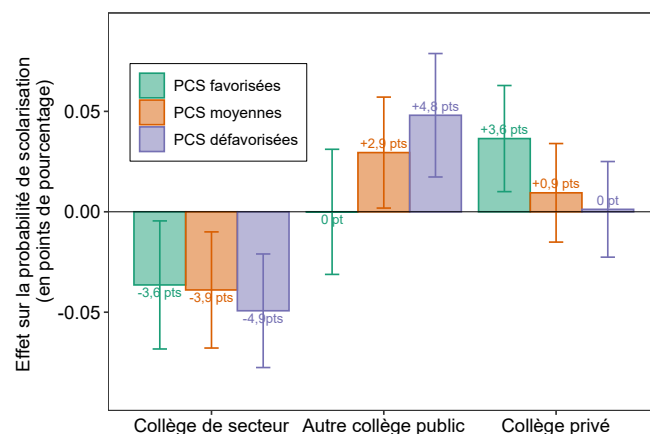
la ségrégation sociale entre les établissements publics et privés avoisinants.

Il est intéressant de noter que les parents des élèves scolarisés depuis plusieurs années au sein de l'enseignement secondaire, et donc plus à même de connaître la qualité des établissements dans lesquels sont inscrits leurs enfants, n'ont pas réagi à la réforme, attestant du mécanisme informationnel à l'origine de la stigmatisation des collèges.

Cette hausse de l'évitement scolaire des collèges publics des nouveaux quartiers prioritaires n'est pas liée à une diminution du nombre d'élèves résidant dans les secteurs scolaires affectés par la réforme de la géographie prioritaire. Les familles ont donc évité leur collège de secteur sans pour autant déménager pour changer de quartier. Au sein du collège de secteur, on observe également une légère diminution des résultats au Brevet des collèges pour la première cohorte des 6^e affectée par la réforme (donc quatre ans après leur entrée au collège). Cette diminution illustre la recomposition sociale liée à la politique de la ville et suggère que les élèves ayant fait le choix de l'évitement étaient en moyenne d'un niveau scolaire légèrement supérieur. Cela signifie également que, pour les élèves restés dans le collège de secteur, cet effet de recomposition a supplanté à court terme l'effet positif des politiques de soutien à la réussite scolaire ayant pu être mises en place dans les nouveaux quartiers prioritaires.

On ne constate en revanche aucun regain d'attractivité pour les collèges qui sont sortis du périmètre de la po-

Figure 3 – Effet de l'entrée du collège de secteur dans le périmètre de la politique de la ville sur le choix du collège, en fonction de l'origine sociale des élèves



Lecture : La labélisation en « quartier prioritaire de la ville » a augmenté de 3,6 points de pourcentage la propension des familles issues de catégories socio-professionnelles (PCS) favorisées à inscrire leur enfant dans un collège privé. Bien qu'aucun surcroît d'évitement vers le privé ne soit observé pour les PCS défavorisées, ces dernières se sont davantage reportées sur les autres collèges publics (+4,8 points de pourcentage).

Notes : PCS favorisées : cadres, chefs d'entreprises, professions libérales, professions intellectuelles, enseignants. PCS moyennes : professions intermédiaires, employés, agriculteurs, artisans, commerçants. PCS défavorisées : ouvriers, inactifs. L'estimation dont sont issus ces coefficients inclut des effets fixes collèges et cohortes, ainsi que certaines caractéristiques observables des collèges (par exemple, leur appartenance à l'éducation prioritaire, ou le fait d'être exposés à une concurrence plus ou moins grande de la part des collèges privés).

Sources : Base centrale scolarité (BCS) - 2010-2019, DEPP - Ministère de l'Éducation nationale, ADISP et calcul des auteurs (Garrouste et Lafourcade, 2023).

litique de la ville. Le revers de la géographie prioritaire apparaît donc d'autant plus difficile à dissiper que les parents ne semblent pas réagir en retour positivement à la suppression du label « quartiers prioritaires ». Ces résultats peuvent traduire l'existence d'effets de cliquet dans les mécanismes de réputation.

Conclusion

Dans un contexte où les familles n'observent qu'imparfaitement les caractéristiques des établissements scolaires, la géographie prioritaire engendre un phénomène d'évitement scolaire difficilement réversible. Alors qu'une nouvelle révision de la cartographie de la politique de la ville est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024, il paraît essentiel de poser la question de la pertinence des politiques « zonées », compte tenu de l'effet de renforcement de la ségrégation sociale scolaire mis en lumière dans cette note. Étant donné les conséquences potentiellement négatives de cette ségrégation sur la réussite scolaire des élèves, ces résultats incitent à privilégier un ciblage direct des élèves en difficulté, plutôt que des quartiers et de leurs établissements scolaires.

Auteurs

Manon Garrouste est professeur à l'Université Paris-Saclay (laboratoire RITM) et chercheuse affiliée à l'IPP.

Miren Lafourcade est professeur à l'Université Paris-Saclay (laboratoire RITM) et chercheuse affiliée à PSE et à l'IPP.

Étude de référence

Garrouste, Manon et Miren Lafourcade (2023). « Place-Based Policies : Opportunity for Deprived Schools or Zone-and-Shame Effect? ». *CEPR Discussion Paper 17750*.

Soutien

Cette note s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'ANR (ANR-21-CE28-0004 ILSED) et a bénéficié du soutien de la Chaire Politiques éducatives et mobilité sociale. Créée en 2021 dans le cadre d'un partenariat entre la Fondation Ardiان, la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (MENJ-DEPP) et PSE-École d'économie de Paris, cette chaire vise à promouvoir la recherche de haut niveau et la diffusion des connaissances sur les politiques éducatives et la mobilité sociale.



Références bibliographiques

Bressoux, Pascal, Marc Gurgand, Nina Guyon, Marion Monnet et Julie Pernaudet (2016). *Evaluation des Programmes de Réussite Educative*. Rapport IPP n° 13, Institut des politiques publiques, Paris.

Briant, Anthony, Miren Lafourcade et Benoît Schmutz (2015). « Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience ». *American Economic Journal : Economic Policy* 7.2, p. 88-124.

Charnoz, Pauline (2018). « Do Enterprise Zones Help Residents? Evidence from France ». *Annals of Economics and Statistics* 130, p. 199-225.

Cusset, Pierre-Yves, Clément Dherbécourt, Gabrielle Jacob et Nina Guyon (2024). « Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement? » Note d'analyse 133, France Stratégie.

Davezies, Laurent et Manon Garrouste (2020). « More Harm than Good? : Sorting Effects in a Compensatory Education Program ». *Journal of Human Resources* 55.1, p. 240-277.

Garrouste, Manon et Miren Lafourcade (2023). « Place-Based Policies : Opportunity for Deprived Schools or Zone-and-Shame Effect? » CEPR Discussion Paper 17750.

Givord, Pauline, Simon Quantin et Corentin Trevien (2018). « A long-term evaluation of the first generation of French urban enterprise zones ». *Journal of Urban Economics* 105, p. 149-161.

Lafourcade, Miren et Florian Mayneris (2017). *En finir avec les ghettos urbains? Retour sur 20 ans d'expérience des Zones Franches Urbaines*. Opuscule CEPREMAP n°44, éditions Rue d'Ulm, Paris.

Mayer, Thierry, Florian Mayneris et Loriane Py (2017). « The impact of Urban Enterprise Zones on establishment location decisions and labor market outcomes : evidence from France ». *Journal of Economic Geography* 17.4, p. 709-752.

Quantin, Simon et Marie Sala (2018). *Premiers pas vers une évaluation quantitative de la politique de la ville*. Rapport annuel de l'Observatoire national de la politique de la ville.