

# .....LES RENCONTRES DE L'OZP.....

OZP

Association

Observatoire des zones prioritaires

20 rue Henri Barbusse - 92230 GENNEVILLIERS

01 47 33 17 93

[ozp.ass@wanadoo.fr](mailto:ozp.ass@wanadoo.fr)

[www.association-ozp.net](http://www.association-ozp.net)

n° 44 – décembre 2003

## **La circulaire ZEP du 1<sup>er</sup> septembre 2003 : comment a-t-elle été élaborée ?**

Compte rendu de la réunion publique du 10 décembre 2003

*Le Bulletin officiel du 11 septembre 2003 a publié la circulaire sur l'éducation prioritaire mettant à jour la doctrine ministérielle cinq ans après les textes de la « relance » de 1998. Ce texte a fait l'objet de débats et commentaires de l'OZP consultables sur notre site Internet.*

*Anny Aline, chargée d'études sur les ZEP au bureau du réseau scolaire à la direction des enseignements scolaires (DESCO), est venue décrire l'élaboration de cette circulaire. Le compte rendu a conservé le caractère oral, à la première personne, de cette intervention.*

Je ne vais pas vous expliquer cette circulaire. Manifestement, vous êtes, à l'OZP, les gens qui la connaissez le mieux. Vous avez publié une note de votre Conseil d'Administration et le compte rendu de débats et cela m'a appris beaucoup de choses sur ce texte officiel ! De fait, dès qu'une circulaire est dans la nature, ce sont les gens qui l'appliquent qui la connaissent le mieux.

Je vais donc essayer de répondre à votre commande : « Quelle a été la démarche adoptée pour la rédaction, comment les contrats de réussite ont-ils été utilisés pour l'écrire et quel travail de suivi faisons-nous ? »

Cette circulaire a été signée par le directeur de la DESCO avec le visa des cabinets des deux ministres. Elle a été faite en concertation par les deux cabinets et la DESCO. Elle est le résultat d'un travail collectif, avec beaucoup d'allers et retours. Pour ceux qui connaissent l'administration centrale, quoi qu'on fasse, c'est toujours un travail collectif. Pour cette circulaire, on a encore compliqué les choses, puisque beaucoup de gens étaient concernés : la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), les deux cabinets et toutes les académies (tout ce que nous savons en fait, c'est ce qui nous remonte du terrain). A la fin, nous avons associé les représentants des personnels et les fédérations de parents d'élèves : des propositions ont été intégrées et puis cela est passé. C'est comme cela pour toutes les grandes circulaires du ministère. Mais on peut dire que cette circulaire-là a été écrite par au moins cinquante personnes, et plus si l'on compte tous les gens du terrain qui ont participé à la synthèse des contrats de réussite et qui nous les ont fait remonter (puisqu'il nous sommes appuyés sur cette synthèse).

## **Le calendrier**

*19 novembre 2002* : 1<sup>ère</sup> réunion au cabinet du ministre. Elle est précédée d'une note sur les attentes du terrain.

*17 janvier 2003* : discours de Béziers de M. Xavier Darcos, ministre délégué. Annonce d'un texte officiel, pour la fin avril.

Note de la DESCO aux recteurs demandant une synthèse des contrats de réussite pour le 15 février.

*Début mars* : Envoi au cabinet et à quelques correspondants académiques d'un plan, première ébauche du texte à publier.

*26 mars* : 1<sup>ère</sup> version du projet de texte, diffusée au cabinet et aux correspondants.

*25 avril* : 2<sup>ème</sup> version. Diffusion large.

*22 mai* : réunion au cabinet avec quelques correspondants.

*6 juin* : 3<sup>ème</sup> version (proche de la version finale).

*Début juillet* : version définitive envoyée au cabinet.

*18 juillet* : accord définitif du cabinet.

*11 septembre 2003* : publication au Bulletin officiel de l'Education nationale.

## **La démarche**

La première réunion s'est tenue le 19 novembre 2002, la circulaire est sortie le 1<sup>er</sup> septembre 2003. Il s'est passé neuf mois, ce qui est normal pour une circulaire de cette portée politique. A titre d'exemple, nous avons commencé fin septembre 2003 à travailler la circulaire de la rentrée 2004.

Le 19 novembre, réunion au plus haut niveau sur l'éducation prioritaire, avec les deux directeurs de cabinet et toutes les directions concernées. Pour préparer la réunion, nous avons préparé une note disant que le terrain était en attente d'une clarification et de nouvelles impulsions.

Le directeur de la DESCO a posé quatre questions :

Poursuit-on la politique d'éducation prioritaire et les contrats de réussite ? - Oui, ça allait de soi, la question n'avait pas même à être posée... (mais, souvenez-vous, en novembre, il y avait beaucoup de questions sur le terrain concernant la poursuite des contrats de réussite).

Deuxième question : reprend-on la carte des ZEP ? Car nous savions – ça n'étonnera pas l'OZP – qu'il y avait du « surzepage » dans certains endroits, mais qu'il y avait des super ZEP ailleurs. Le problème a donc été posé.

Troisième question : quelles relations avec la politique de la ville ? L'école - il fallait bien que cela soit répété - peut faire réussir les élèves mais elle ne peut pas y parvenir toute seule: elle essaie de faire bien son travail, mais elle a besoin de partenariat.

Et le quatrième point, qui nous tient à cœur : que devient le projet d'observatoire des discriminations positives en France et dans le monde, qui avait été annoncé par Jack Lang, mais pour lequel nous étions encore en attente ?

Les nombreux échanges que nous avons eus ont débouché sur la rédaction du discours de Xavier Darcos, ministre délégué, à Béziers, le 17 janvier 2003. Dans ce discours, qui répondait à nos questions, qui elles-mêmes remontaient du terrain, le ministre disait que la carte ne devrait pas « évoluer de façon sensible » (rien n'interdisait à un recteur qui le voudrait de modifier sa carte, mais il n'y aurait pas une refonte spectaculaire comme en 1999). Il annonçait qu'il faudrait concentrer les moyens sur les endroits où la situation était la plus difficile. Il demandait que l'on fasse « un bilan précis des contrats de réussite ». Il précisait que l'important était le travail à l'intérieur de la classe, mais n'excluait pas le partenariat. Il annonçait un texte officiel pour fin avril, après l'étude approfondie des contrats de réussite.

Ce délai était jouable : les contrats de réussite étaient en train d'être évalués à peu près partout. Une courte note a été envoyée aux recteurs pour demander une synthèse des contrats de réussite pour le 15 février décrivant les caractéristiques des réseaux, les thèmes traités et les perspectives. La synthèse nationale devait être débattue lors d'une réunion des correspondants académiques. Le texte définitif devait être prêt pour le 15 avril. Mais au dernier moment, une grève des trains fera annuler la réunion et les échanges se sont faits par Internet.

### **Une synthèse difficile**

Comment passer des bilans de chacun des 916 réseaux (nous utilisons ce terme pour désigner l'ensemble des REP et ZEP) à une synthèse nationale ? Chacun fait son bilan, riche, intéressant... Il l'envoie au correspondant académique. Celui de Lille, qui a 116 réseaux, doit faire une synthèse de toute cette richesse en six pages ! Puis, au ministère, quelqu'un reçoit les trente synthèses et fait à son tour une synthèse... Les trente synthèses sont toutes différentes puisque, dans l'esprit de l'éducation prioritaire, on laisse toute liberté au terrain. Il y a des pertes en ligne, inévitablement.

Problème principal : on ne voyait pas apparaître clairement de lien entre les actions et les résultats aux évaluations. Était-ce l'effet de la synthèse des synthèses des synthèses ?

### **La synthèse nationale**

Un élève sur cinq en moyenne est sur le territoire de l'éducation prioritaire. Mais les moyennes cachent une grande **diversité** : par exemple, s'il y a en moyenne nationale 63 % d'élèves issus des catégories sociales défavorisées à l'entrée en 6<sup>e</sup> dans les collèges de ZEP (contre 44% pour l'ensemble des collèges), dans certains réseaux, on en trouve 40 % seulement. De même, s'il y a en ZEP en moyenne 16 % d'élèves issus des catégories sociales favorisées (contre 29% pour l'ensemble des collèges), on en trouve jusqu'à 33% dans certaines ZEP. (Il y a donc des ZEP... pas très ZEP !).

Nous avons été étonnés de découvrir que l'éducation prioritaire était souvent une **politique départementale**, alors qu'elle devait être une politique académique (dans la circulaire de 1999, nous n'avions sans doute pas suffisamment mis en relief le rôle important des IA). Et cela avec des territoires qui se dégradent très fortement à certains endroits, d'autres qui se stabilisaient et un tout petit nombre qui réussissaient à décoller. Une réelle évaluation était quasi impossible à faire, c'est pourquoi cette synthèse a été appelée bilan. Mais il y allait de la poursuite ou non de la politique d'éducation prioritaire, car ça et là, se posent parfois des questions sur l'efficacité réelle du dispositif.

Ce bilan des contrats de réussite confirme, « à la virgule près », le rapport Moisan-Simon.

Nous avons pu voir que beaucoup de réseaux ne travaillaient pas en réseau. Les synthèses nous ont montré qu'à l'intérieur d'un même réseau, à population, environnement et moyens comparables, des écoles et des collèges réussissaient formidablement bien et d'autres ne réussissaient pas du tout. Il y a encore beaucoup à faire pour faire vivre les réseaux...

La synthèse a été envoyée aux correspondants, avec une note officielle signée du directeur de la DESCO où, à la demande du cabinet, on recommandait aux académies de « recentrer sur les apprentissages ». Or, s'il y a quelque chose qui est fait, c'est bien le recentrage sur les apprentissages ! Et on savait que cette injonction agaçait les gens, à juste raison. Mais le cabinet insistait. Puisqu'il n'était pas question de toucher à la carte, on demandait aussi aux correspondants comment ils allaient prioriser dans le prioritaire : il fallait bien faire quelque chose avant la rentrée, on ne pouvait pas attendre la publication de la circulaire !

Dans toutes les remontées des académies, on retrouvait les problèmes de formation, aussi bien initiale que continue, et d'accompagnement des enseignants ; ce besoin a été très vite reconnu par le cabinet. Par contre, étrangement, ce que nous avons eu le plus de mal à faire passer, c'est la reconnaissance du rôle des CAREP.

### **La rédaction de la circulaire**

A partir de l'envoi de cette note, les académies ont envoyé des réponses. Il a été demandé par courrier électronique aux correspondants académiques s'ils voulaient participer à une réunion au cabinet, pour que nous puissions commencer à rédiger un texte sans attendre la réunion prévue pour eux. Une dizaine de correspondants ont été volontaires ; nous nous sommes réunis au cabinet du ministre et tout ce que nous avons proposé a été acté.

Il fallait un texte qui soit écrit par tout le monde, c'est-à-dire par la DESCO et tous les bureaux de la DESCO concernés, par les académies *via* les correspondants académiques qui le souhaitaient (personne n'a eu le couteau sous la gorge !), par la DEP, qui a la charge des indicateurs, par les responsables de la politique de la ville aussi...

Enfin, nous avons fait une large diffusion d'un plan de circulaire.

Ce plan avait été repris du compte rendu par Jean-Marie De Ketele des travaux de l'Université d'été de Reims. Ce chercheur de Louvain, en faisant la synthèse de cette université, a relevé, dans tout ce qui avait

été dit, ce qui produisait de la réussite. On ne pouvait pas reprendre le plan du rapport Moisan-Simon - on s'en était déjà servi pour la circulaire de 1999 ; il fallait donc trouver un nouveau plan. Ce plan - que vous trouverez sur le site de l'éducation prioritaire - présentait d'abord les facteurs liés au profil des « acteurs concernés » (les élèves, les enseignants, le directeur et le chef d'établissement, les parents et les « acteurs externes » (la politique de la ville). Dans une deuxième partie, il analysait les facteurs transversaux (le pilotage, les projets, ICOTEP, etc.) et il insistait sur la nécessité de renforcer ce qu'il appelait la dynamique de changement là où il y avait le plus de difficultés. Je pensais qu'on pouvait y mettre le couplet sur « discriminer ou prioriser dans le prioritaire. » Enfin le concept « d'allié » (qu'il appelait, lui, le concept de maillage), avec les RASED, le fameux observatoire, le centre Alain-Savary et le site web.

Ce plan a été envoyé au cabinet qui a répondu : la circulaire devra être courte et se présenter comme une aide à l'élaboration des futurs contrats de réussite avec des indications sur les suites à donner au bilan des contrats de réussite. On y trouvera aussi la réaffirmation du pilotage, la nécessité d'une évaluation tant des résultats scolaires que des moyens utilisés et la finalisation de véritables contrats (parce qu'entre-temps, il y avait eu un grand débat sur le contrat) ». Pour répondre à ces consignes, le plan est reparti : pilotage réaffirmé, évaluation, finalisation des véritables contrats, quatre parties. Et chacun s'est mis à écrire des petits bouts de paragraphe. Il y a eu beaucoup d'allers et retours. (on ne dira jamais assez de bien des avantages du « copier/coller »). Tout le monde a été mobilisé.

### **Un texte court et lisible par tous**

Le problème, c'est que nous avions un texte de vingt-cinq pages qui n'avait aucune unité d'écriture. Vous dites que notre circulaire manque de souffle politique : oui, mais quel travail de réécriture il a nécessité !

Une difficulté pour la centrale, c'est qu'il faut envoyer, dans le cadre d'une politique déconcentrée, un texte lisible aussi bien en région parisienne qu'à Maripasoula (c'est la ZEP la plus lointaine que nous ayons, elle est à trois jours de pirogue de Cayenne). Et ce texte doit être lu partout comme s'il était adressé personnellement à ceux qui le reçoivent. Or, dans une académie comme Versailles, en passant du 78 au 91, au regard de l'éducation prioritaire, on change de monde. Il ne faut pas casser ce qui existe et qui fonctionne. Parfois on nous dit : « vous auriez pu être plus pointu sur tel point ». Certes, mais en étant plus pointu sur un point, on peut gêner tel ou tel réseau..

Tout cela étant fait, il fallait encore raccourcir.

### **Le contenu**

Nous arrivons donc à la version du 25 avril, celle qui va être discutée par les correspondants académiques. Tout le monde l'avait eue : le ministre, les cabinets, le DESCO., les chefs de service, tous les bureaux de la DESCO, la DEP, tous les correspondants académiques, la politique de la ville (cabinet du ministre et DIV), le Centre Alain-Savary, la Cour des comptes (vous savez que la Cour des Comptes est en train de faire un rapport et l'OZP a été auditionné à cette occasion). Nous avons eu de grandes discussions et le ministre a réaffirmé devant tout le monde : « c'est une politique qui se poursuit » (on était le 22 mai) et « remettez-vous dans l'esprit de 81 ». « Retrouver l'esprit de 81 », tous les gens qui avaient vécu cette époque-là (nous n'étions pas nombreux) étaient ravis.

Un autre débat intéressant : Dans les stages pour les nouveaux enseignants que toutes les académies mettent en place, on explique souvent à ces derniers en quoi les élèves de ZEP sont différents des autres. Nous, nous avons décidé de mettre en valeur ce qui rassemble plutôt que ce qui différencie.

Finalement, la synthèse des contrats de réussite a été approuvée, elle a été mise en ligne sur le site.

### **La rédaction finale, les consultations, la signature...**

A partir de là, nous avons retravaillé la circulaire en essayant de tenir compte de ce qui était remonté du texte et des critiques qui nous étaient adressées : on parlait peut-être trop de lecture et d'écriture et pas assez de mathématiques et de sciences, telles que formulées dans les nouveaux programmes. Nous avons essayé, mais sans y parvenir, de clarifier les articulations entre réseaux d'éducation prioritaires, contrats d'éducation locale et politique de la ville. Il y a un travail monstrueux à faire, parce qu'il y a un empilement de textes et de compétences et qu'on remet en cause des prés carrés. Nous devons aussi rappeler que c'était une politique déconcentrée avec des réponses locales et pas ministérielles. Nous envoyons des lignes directrices, mais les réponses sont à mettre en place localement.

Le 6 juin 2003, un texte été diffusé largement.

Ensuite, nouvelle écriture de la circulaire, allers et retours, passages au cabinet ; nous sommes début juillet et nous avons l'accord du cabinet pour l'envoi aux représentants des parents d'élèves et du personnel. La consultation a été très large puisque le texte n'a pas été envoyé seulement (comme cela se fait souvent) aux représentants du CSE (Conseil Supérieur de l'Éducation) mais aussi à tous ceux qui sont consultés pour la circulaire de rentrée. Ils nous ont répondu et le cabinet a donné son accord final le 18 juillet. Il ne restait plus qu'à faire signer la circulaire. Mais auparavant, il avait fallu donner une version appelée « qui va être signée » aux recteurs dès le mois de juin pour qu'ils préparent leur discours de rentrée.

Enfin, la circulaire définitive a été envoyée à M. de Gaudemar, directeur de l'enseignement scolaire, qui l'a signée après qu'elle fut repassée aux deux cabinets pour recevoir leur visa. Il était trop tard pour la publier dans le BO de rentrée (qui est toujours plein dès la mi-avril), mais cela a été possible pour celui du 11 septembre avec la date de signature du 1<sup>er</sup> septembre. La publication de cette circulaire n'a pas été une surprise puisque tout le monde la connaissait déjà. Si quelqu'un n'en avait pas entendu parler, c'est qu'il le voulait bien. Tout a été fait dans la transparence la plus totale.

### **Le suivi**

Nous avons fait avec Claude Bisson-Vaivre de nombreux déplacements dans les académies. Au début, nous présentions la circulaire (que tout le monde n'avait pas lue avec autant de soin que l'OZP). Maintenant, on nous demande plutôt comment se servir des fameux ICOTEP, car avoir des indicateurs, c'est bien, encore faut-il savoir les faire parler ! Nous avons donc beaucoup travaillé dans les académies sur ces indicateurs. Précisons également que ceux que nous avons donnés (ceux que nous avons en machine au ministère) sont des indicateurs généraux, qui permettent de se situer, mais ceux qui définissent finement les ZEP/REP sont ceux qui peuvent être élaborés localement.

Autre travail engagé dans un certain nombre d'académies : comment prioriser dans le prioritaire ? Il y a des académies où toutes les ZEP ne sont pas traitées à la même enseigne.

Nous avons également aidé à l'écriture des lettres de mission ; pour les coordonnateurs, nous avions l'habitude, mais, pour les responsables, une seule académie avait des lettres de mission.

Le suivi se manifeste aussi par la mise à jour du site Internet Education prioritaire. Les dossiers, comme celui sur l'école maternelle, représentent un gros travail de conception et de validation, puis de relecture, sans parler du travail réalisé sur ce site par le CNDP et VEI. Mais, quand on se déplace dans certaines académies, on a parfois la mauvaise surprise de constater que le site n'est pas connu.

### **La mobilisation des inspections**

Les inspections générales sont très sensibilisées. Quand elles vont dans les académies, elles regardent de très près ce qui se passe sous l'angle ZEP, notent l'excellent travail qui est fait, mais en même temps le peu de résultats. Comment expliquer cette faiblesse des résultats ? Un travail va sans doute être enclenché avec l'Inspection générale

La mobilisation des IEN sur les ZEP est bonne : un IEN qui a une ZEP en général se mobilise. Avec les IPR, c'est plus délicat. Il existe un petit groupe d'une dizaine d'IPR très mobilisés sur les ZEP, on va essayer d'étendre le mouvement.

## **Débat**

*Alain Bourgarel* (secrétariat de l'OZP) : Je voulais d'abord témoigner de la satisfaction des quelques correspondants académiques qui sont adhérents de l'OZP. Nous avons été tenus au courant de la démarche mois après mois, et avons été très, très étonnés de la satisfaction de ces personnes sur le travail en cours. On a toujours la critique facile vis-à-vis de tout ce qui fait au ministère, autant le dire aussi quand ça marche.

### **Pilotage national, académique ou départemental ?**

*Alain Bourgarel* : Le plus important, dans cette circulaire, c'est la profession de foi du ministre dans l'éducation prioritaire. Mais que fait le ministre pour exiger des recteurs qu'ils appliquent le texte ? Quand le ministre de l'Intérieur décide d'agir contre la délinquance, il exige des préfets des résultats et il va regarder ce qui se passe. Nous, nous avons l'impression que, après les déclarations du ministre, les recteurs font ce

qu'ils veulent et, s'ils ne font rien, on n'y peut rien ! Par exemple, la priorisation pour certaines ZEP est dans la circulaire, mais, si les recteurs ne font rien, personne ne se sent responsable.

*Anny Aline* : La seule fois où nous avons envoyé des critères précis, c'était lors de la refonte de la carte, en 1999. Après l'indication de ces critères, une ligne ajoutait : « le recteur les adaptera aux conditions particulières de son académie ». Fixer des critères trop précis crée des difficultés : par exemple, à Montpellier, avec l'intégration des Tziganes. Ils sont français et les pères sont artisans ou chefs d'entreprise. Ils n'entrent donc ni dans la catégorie des « défavorisés » ni dans celle des étrangers. Si la centrale veut fixer des critères trop précis, elle défavorise ou avantage certaines académies. Il faut respecter les diversités locales.

### **Moyens supplémentaires**

Chaque recteur met en place la discrimination positive comme il l'entend. Ici, on décidera de mettre des coordonnateurs à plein temps, là, on préférera décharger des directeurs d'école, là, on dira « je vous donne deux emplois en plus pour la ZEP, à vous de jouer », là, on fera un CAREP. Il y a autant de situations que d'académies, chaque académie faisant comme elle l'entend. Le conseil que nous donnons, c'est de moduler en fonction de la qualité du projet.

Le bilan des moyens attribués aux ZEP par l'Education nationale est sur le site Internet dans les indicateurs ICOTEP. « Un élève de Z.E.P. coûte 10 % de plus qu'un autre élève », ce chiffre circule partout, mais il faut préciser « un autre élève *moyen* ».

Il y a des ZEP riches et des ZEP pauvres à cause de toutes les dotations qui arrivent d'un peu partout au titre du hors Education nationale et qu'on ne sait pas calculer. Il faut bien préciser par ailleurs qu'un jeune enseignant en ZEP coûte moins cher qu'un agrégé hors classe !

*Question* : Derrière le label ZEP, n'y a-t-il donc rien d'acquis au niveau national ?

*Anny Aline* : Si, l'ISS et un certain nombre de règles au mouvement, des avantages aux personnels (qui sont détaillés sur le site).

*Gérard Chauveau* : En fait, le seul plus prévu au niveau national est pour les enseignants, pas pour les élèves. Ce qui coûte cher au ministère, ce sont les postes, et ce qui bloque la carte des ZEP, c'est l'ISS. Quand le ministère donne 100 euros aux ZEP, il y en a 96 pour le personnel (les postes et l'ISS), et 4 pour l'élève.

*Compte rendu rédigé par François-Régis Guillaume*