

## ***Où en est l'éducation prioritaire en 2008 ?***

**par Alain Bourgarel  
membre du CA de l'OZP**

*Malgré les atermoiements et les inerties dans l'application de la nécessaire réforme de 2006, malgré le découragement et le sentiment d'abandon de certains sur le terrain, nous, acteurs de l'éducation prioritaire, "au possible sommes tenus" : donner le meilleur de l'Education nationale à nos élèves.*

*Ce texte est le fruit d'échanges entre quelques militants de l'OZP, sans refléter dans le détail et en tous points les analyses de l'Observatoire.*

### **Après la découverte des ZEP par l'opinion à partir de 2002**

Présenter la situation de l'éducation prioritaire au printemps 2008 ne peut se faire sans remonter à 2002. En effet, on peut considérer que les vingt premières années du dispositif prioritaire de l'Education nationale ont constitué un ensemble fluctuant mais cohérent et répétitif de volontés et d'abandons, et cela à l'intérieur du département ministériel concerné et loin de l'opinion publique.

En revanche, à partir de 2002, nous constatons l'irruption des ZEP dans le débat public, non seulement en soi (une page du *Monde* lors de la campagne présidentielle 2002 sur les positions des principaux candidats à propos des ZEP), mais aussi comme éléments ou exemples de débats plus larges sur l'enseignement (comme le rapport Thélot) et sur la société française (comme le débat sur la discrimination positive).

De plus, à partir de 2003, d'autres départements ministériels interviennent directement sur le fonctionnement de l'éducation prioritaire : le ministère de l'Intérieur (Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 qui indique dans le détail les modalités d'évaluation des ZEP), le ministère des Affaires sociales (Loi Borloo, votée le 22 décembre 2004, dont l'une des trois parties porte sur le programme de réussite scolaire en ZEP) et le secrétariat d'Etat à la Ville (Plan Banlieue du 8 février 2008, sur lequel nous reviendrons plus loin).

Enfin, et surtout, l'extension inconsidérée du nombre de ZEP en 1999 (passant de 558 à 1189) a amené une famille française sur six ou sept à constater que ses enfants se trouvaient dans l'éducation prioritaire et donc, au fur et à mesure de cette découverte, posé des questions. Auparavant, surtout lorsqu'il n'y avait que 350 ZEP, seules les familles qui savaient bien qu'elles vivaient dans des quartiers de relégation pouvaient apprendre – mais sans s'en étonner alors – qu'elle se situait dans le dispositif prioritaire.

Ces différents éléments ont amené la société française à découvrir les ZEP pendant cette période. Le résultat en a été une grande confusion dans l'opinion. En effet, comment ont été présentées et perçues ces zones ?

Comme une avancée ? Un effort local d'adaptation d'un service public trop uniforme au bénéfice de ses élèves ? Certains articles et reportages télévisés le laissaient entendre.

Ou bien comme une malédiction ? Une entreprise de démolition et de stigmatisation locale de l'école ? Certaines déclarations le laissaient entendre également.

C'est dans cet environnement que la réforme de Robien est arrivée en 2006. La rue de Grenelle était alors figée en matière d'éducation prioritaire, et cela malgré l'irruption de la question dans le débat public. Le délitement du dispositif, la déresponsabilisation du niveau national, le laisser-aller dans un grand nombre d'académies avaient commencé dès la clôture des Assises nationales de Rouen en 1998. Quelques membres du cabinet du ministre, selon le constat de l'OZP, ont alors voulu reprendre le dossier et, sous l'énorme pression des émeutes urbaines de novembre 2005, une réforme a vu le jour. Les Réseaux Ambition Réussite (RAR) ont été créés en septembre 2006 au moment où les PRE (projets de réussite éducative) commençaient à fonctionner.

**Nous voila donc parvenus à la période d'étude (2007-2008)** fixée par le cadre de notre exposé avec un dispositif prioritaire de l'Education nationale connu, mais mal connu, avec des nouveautés restant largement incomprises, les RAR, et encore plus obscures, les RRS (réseaux de réussite scolaire). Les REP existant toujours et, les PRE s'y ajoutant, on n'y comprend plus rien, et la boîte aux lettres et la ligne téléphonique de l'OZP sont souvent utilisées, parfois même par des journalistes spécialistes de l'éducation, pour démêler tous ces sigles.

Le ministère semble vouloir abolir le sigle ZEP depuis un an : louable entreprise si elle a pour but de faire disparaître les effets stigmatisants d'un sigle mal choisi à l'origine ! Mais on continuera longtemps à parler de ZEP dans les médias et aussi dans les rectorats et inspections académiques puisque l'établissement des bulletins de paie a besoin de distinguer ZEP et REP, tout en ignorant les RAR et les RRS !

Dans ma commune, 45 000 habitants, en totalité concernée par l'éducation prioritaire, il y a 2 ZEP et 1 REP pour les services comptables, mais il y a 1 RAR et 2 RRS pour l'inspecteur d'académie. Pour les habitants, il y a 3 ZEP. Difficile de s'y retrouver ! Par commodité, nous continuerons ici à parler de ZEP.

Mais là n'est pas l'essentiel. Le dispositif prioritaire de l'Education nationale a pour but de favoriser la réussite scolaire des élèves qui s'y trouvent. Il faut donc qu'il fonctionne bien.

Pour cela il y a une administration, une réglementation (ou plutôt des « orientations et directives » car la réglementation se réfère à des lois et décrets et non à des circulaires), des recommandations de rapports officiels et des pratiques, pédagogiques ou institutionnelles. Où en est-on en 2008 ? Et quelle est l'image publique de l'éducation prioritaire ?

### **Une administration (Education nationale et autres ministères)**

Nous dirons qu'elle est « boiteuse » car elle existe réellement à tous les niveaux, mais reste incomplète et plus ou moins vivante selon les académies et les départements.

**Au niveau national**, le poste de « délégué national à l'éducation prioritaire », poste élevé puisqu'il se trouve à la direction même de la DGESCO, est vacant depuis le début juillet 2007. Une année scolaire sans qu'on s'en préoccupe : est-ce un signal de désintérêt de la part du ministre ? Il a pourtant intégré à son cabinet en novembre 2007 un conseiller

chargé, notamment, de l'éducation prioritaire, mais celui-ci ne s'est jamais exprimé publiquement à notre connaissance.

Il existe bien aussi un « Bureau des établissements d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement » à la DGESCO, mais, les écoles n'étant pas administrativement des établissements, elles ne sont en principe pas concernées. Quant à la « liste des écoles et établissements relevant de l'éducation prioritaire », elle a disparu du site officiel « Education prioritaire » en septembre 2007. Une nouvelle liste des établissements (pas des écoles) est annoncée depuis 9 mois !

**Au niveau des académies et des départements,** la situation semble très variée : atonie, voire profond coma ici, attention soutenue aux zones prioritaires là... Le problème, à ce jour, est que la tendance est nettement à l'augmentation de l'atonie et à la régression du dynamisme. On note cependant avec intérêt que ces dernières années des IPR-IA ont enfin pris leurs responsabilités dans ces zones : cette revendication de l'OZP, vieille de plus de 15 ans, et cette volonté du ministère depuis 1997 voit enfin une application. Les échos que nous en avons sont positifs : la peur des IPR face aux ZEP devenant plus rare, la peur des enseignants de ZEP devant les IPR devient aussi plus rare puisque ceux-ci connaissent mieux les réalités des ZEP. Même si cela paraît curieux ce matin, nous nous permettrons de dire « Allez ! Encore un effort ! Vous, IPR, y gagnerez, les enseignants de ZEP aussi et, en fin de compte, les élèves ! ».

**Pour le premier degré,** les échos ont de tout temps été contrastés : des IEN très actifs pour leur ZEP, mais aussi d'autres qui ne savaient pas qu'ils avaient une partie de leur circonscription en ZEP (Si ! Si !). Le problème est que depuis quelques temps le nombre d'IEN engagés semble en régression.

Peut-on dire cela de façon assurée ? Nous ne le ferons pas, mais de nombreux témoignages sur des IEN se rangeant à une attitude plus traditionnelle ou ignorant la politique interdégradés et partenariale nous parviennent. Motif exposé : d'une part, il n'y a plus d'incitation académique, d'autre part le nouveau dispositif prioritaire ignore le premier degré. Cette évolution de la politique prioritaire de la rue de Grenelle est très préoccupante et a amené l'OZP à la dénoncer récemment (avril 2008).

**Mais qu'en est-il des autres ministères ?** On sait qu'ils ont fait irruption dans les ZEP en 2003. Cinq ans après, la rue de Grenelle semble avoir repris la main : l'Intérieur reste éloigné, mais les préfets réunis à Paris le 21 avril dernier ont entendu ceci : « Vous veillerez également à ce que la complémentarité avec tous les autres dispositifs de soutien éducatif - y compris ceux relevant du seul ministère de l'Education Nationale - soit la plus complète et la plus lisible possible ». Est-ce un tournant dans les rapports séculaires entre IA et préfets ? Nous verrons.

Quant au ministère des Affaires sociales, on constate que les PRE fonctionnent bien, indépendamment des écoles et des collèges. On notera d'ailleurs l'ambiguïté de la situation : autant il est souhaitable qu'il y ait des liens étroits entre tous ceux qui s'occupent des mêmes enfants et des mêmes jeunes, autant la prudence des enseignants devant un dispositif entre les mains d'élus locaux se comprend.

Enfin, le secrétariat d'Etat à la Ville apparaît dans son rôle traditionnel, gérant la politique de la Ville sans administrer directement les écoles et établissements se trouvant dans les quartiers prioritaires. Là, c'est plutôt la mollesse, parfois l'absence, de l'Education nationale qui est à dénoncer.

## Des orientations et directives

Entre 1998 et 2006, il n'y a pas eu de modifications, la circulaire de septembre 2003\* étant restée lettre morte. Depuis la rentrée 2006 et la création des RAR, il semble que le ministère en reste à cette dernière disposition : il l'appuie et la montre en exemple à toute occasion, comme s'il tenait par là à se justifier d'une politique sociale avancée. Certes, l'OZP a approuvé l'essentiel de la réforme de 2006, mais elle comportait des engagements qui n'ont été ni dénoncés ni appliqués par le nouveau ministre, en particulier celui d'indiquer, fin juin 2007, quel serait le sort des territoires prioritaires non retenus comme RAR. Le résultat est une déliquescence du dispositif prioritaire dans ce qu'il convient désormais d'appeler RRS (un sigle décidément toujours aussi difficile à prononcer).

**On peut très bien imaginer une politique prioritaire limitée aux RAR ?** Mais alors il faut le dire et en tirer toutes les conséquences du départ des RRS du dispositif prioritaire (négociations, échancier, mesures d'accompagnement, maintien de l'appui aux projets en cours, etc.)

**Quant aux RAR,** leur mise en œuvre a été laborieuse et reste inachevée. La mesure la plus porteuse d'avenir, la création de la catégorie « professeurs référents », a été si mal mise en œuvre qu'il y a peu d'endroits où l'on utilise même les termes officiels : « Super-profs » dit-on ici, par dérision, « profs d'appui » ou « moyen supplémentaire »... la liste serait longue. Elle traduit l'embarras général. C'est d'autant plus dommage que la présence de professeurs en partie déchargés de cours pour participer à l'adaptation du service public d'éducation aux réalités locales est une bonne idée.

La réforme de 2006 a apporté un autre élément positif : la volonté de recréer un pilotage, avec participation des inspections. Il y aurait bien d'autres choses à dire sur les RAR, mais souhaitons qu'ils parviennent, malgré le désintérêt manifeste du ministère pour le travail interdegrés et partenarial, à faire vivre des réseaux en recherche permanente de réussite scolaire pour les élèves.

**Les autres modifications** réglementaires récentes sont soit peu significatives, soit au stade des annonces. Qu'en sera-t-il, par exemple, des 30 ou 50 actions de « busing » qu'on nous annonce dans le cadre du « Plan banlieues » ? Pour avoir géré, pendant 20 années, un busing sur 12 écoles de 4 communes, je peux témoigner de la complexité de ce système car il ne suffit pas de régler la question des transports scolaires, il y a aussi la question de l'intégration des élèves transportés dans leur école ou leur établissement d'accueil : autant le déplacement de quelques élèves peut être discret et réussi, autant le « busing », surtout sous le feu des médias, est délicat. Les réactions des parents d'élèves, mais aussi des élèves et des enseignants, sont bien moins solidaires qu'on peut l'imaginer. Un long travail de préparation est nécessaire. La politique du « chiffre » et de « l'annonce » de l'actuel gouvernement ne va pas dans ce sens.

La reprise, ces jours-ci, par Fadela Amara, du projet de proposer à 5% des élèves de tous les lycées de ZEP d'accéder à une classe préparatoire ne va pas aboutir facilement, même si on est bien loin du projet de la campagne présidentielle qui évoquait un droit à y entrer. Là aussi, il va falloir suivre les choses de près si on ne veut pas qu'elles se perdent en route.

Une réglementation, elle, est pour le moment, belle et bien perdue : celle concernant les coordonnateurs. L'OZP a récemment souligné dans un communiqué à la fois l'importance de cette fonction quand elle est assurée par des personnes qualifiées et soutenues et le désintérêt du ministère. Pour notre observatoire il ne s'agit en aucun cas

d'une défense corporatiste - les syndicats jouent leur rôle et nous n'avons pas à prendre leur place - mais d'un constat que le partenariat, nécessaire au bon fonctionnement des RAR, RRS et autres ZEP et REP, ne peut être assuré quotidiennement que par les coordonnateurs, ou secrétaires, peu importe le nom. Le silence ministériel sur ce point est inquiétant \*\*.

### **Des recommandations de rapports officiels**

Parmi de nombreux textes écrits sur l'éducation prioritaire depuis 25 ans, deux textes dominant le débat : les rapports Moisan-Simon (1997) et Armand-Gille (2006).

Le premier a établi la description de toutes les ZEP, en a dégagé des principes d'action et les déterminants de la réussite scolaire dans ces zones. Il reste à ce jour en tous points un repère essentiel.

Le second est allé « au fond des choses », c'est-à-dire à ce qui se passe effectivement dans la classe, dans le rapport fondamental entre l'élève, ses pairs et l'enseignant. Sans procéder à des injonctions, il présente de nombreuses situations pratiques et en dégage des recommandations qui sont, pour les enseignants de 2008, des repères essentiels.

Ces deux textes, appuyés sur la recherche pédagogique et sur l'analyse de l'existant, devraient permettre à l'éducation prioritaire d'être de plus en plus efficace.

Pourtant, ils sont encore trop peu diffusés et connus dans les territoires prioritaires. Ils devraient aussi être relus par nos gouvernants : dépourvus de positionnement idéologique (si ce n'est une volonté d'assurer le meilleur de l'école, selon l'excellente formule de François-Régis Guillaume (OZP)) leurs recommandations devraient servir de base à la réflexion et aux changements réglementaires nécessaires pour la poursuite de la réforme en cours.

**A propos du « meilleur de l'Education nationale »**, précisons qu'il ne s'agit pas de spectaculaire, de nouveau ou de clinquant. C'est tout simplement une école où l'on trouve :

- des enseignants stables, qualifiés et convaincus des potentialités de leurs élèves,
- . une administration de pilotage stable, qualifiée et convaincue des potentialités de l'équipe enseignante,
- des enseignants respectueux de leurs élèves et leurs parents, donc exigeants avec eux,
- des enseignants pouvant s'appuyer sur un réseau prioritaire actif pour que les relations interdegrés s'enrichissent et que les affaires dont l'école ne peut s'occuper mais qui sont si importantes pour la scolarité (santé, services sociaux, logement, prévention, etc.) soient traitées en partenariat.

Le « meilleur de l'Education nationale » peut exister, c'est possible.

### **Des pratiques pédagogiques et institutionnelles**

Tout ce que nous venons de voir ne vise qu'à l'existence de pratiques pédagogiques efficaces pour les élèves de ZEP. Qu'en est-il en 2008 ? Le rapport Armand-Gille montrait, en 2006, la variété des pratiques, du meilleur au pire. Un si vaste système ne saurait évidemment être parfait mais les enjeux sont immenses et parfois dramatiques : si l'éducation prioritaire n'est pas efficace, on laisse se perpétuer de génération en génération l'exclusion sociale des élèves les plus démunis.

La question est d'abord là avant de se situer au niveau de l'enquête PISA. Mais les deux niveaux se tiennent car on sait l'importance du « poids statistique » d'une minorité d'élèves particulièrement faibles dans les résultats des ZEP considérées comme inefficaces : il y a lieu de concentrer les efforts sur eux (ils sont en proportion plus importante en France qu'ailleurs). PPRE et PRE ont aussi cette visée.

Parfois considérés comme antinomiques de l'action territoriale, il faut au contraire comprendre que ces dispositifs sont complémentaires. Le problème, en 2008, est de ne pas ignorer l'utilité des liens partenariaux territoriaux. Le « développement social » d'un quartier est une réalité. Pour des motifs idéologiques non explicités, gouvernement, patronat et médias se livrent à une surenchère de dénonciations du « territoire », surtout depuis 1 an. En pratique, les zones prioritaires qui ont une longue expérience dans ce domaine poursuivent leurs relations locales mais on constate une régression, voire une absence de travail partenarial dans les zones récentes (celles de 1999).

Le silence sur la fonction de coordonnateur et l'effacement continu du primaire indiquent une polarisation sur le secondaire, au sens le plus étroit. Ce n'est pas parce que l'éducation prioritaire a été bâtie sur les relations interdégradés et partenariales, dans le cadre d'un territoire donné, que l'OZP est attaché à ces deux caractéristiques, c'est pour leur utilité dans ce combat si difficile contre l'échec scolaire.

### **L'image publique de l'éducation prioritaire**

La polémique de 2004–2006 sur l'efficacité des ZEP est terminée mais elle a laissé des traces. Ce dispositif est suspect, ses élèves inquiètent et ses enseignants sont montrés du doigt. Le ministre actuel, comme ses prédécesseurs, ne manque pas une occasion pour rendre hommage à ces derniers et, sans doute, est-il sincère. Mais le mal a été fait plus haut : il serait cruel de relire le long texte que Nicolas Sarkozy a publié dans *Libération*, le 15 décembre 2005, sur les ZEP au moment où il y a des réductions de postes, dans ces zones également. On peut le lire sur le site de l'OZP.

Le 2 mai 2008, pour ne pas chercher plus loin, le site du magazine *L'Express* a relaté qu'un viol avait eu lieu dans un collège d'Aubagne. L'article précise « situé en zone d'éducation prioritaire ». Il n'y a pas de ZEP dans cette ville. Pourquoi a-t-on inventé cette appartenance ? La question serait dérisoire si c'était exceptionnel. Les enseignants eux-mêmes alimentent de telles idées en demandant à « devenir ZEP » quand des violences ont lieu : on l'a vu à chaque fois depuis les drames de La-Garenne-Colombes et d'Etampes. L'illusion d'un apport massif de moyens lorsqu'on appartient à ce dispositif demeure donc, tout comme l'image de lieux de perte de ces zones.

Martin Hirsch publiait, en 2005, un rapport intitulé « Au possible nous sommes tenus ». Le même publiait, en 2007, un autre texte « *La pauvreté en héritage : deux millions d'enfants pauvres en France* » et, une fois devenu membre du gouvernement, indiquait que l'objectif que le président de la République lui imposait était de « réduire la pauvreté d'au moins un tiers en cinq ans ».

Comme il le dit lui-même en 2007, cela ne se fera pas sans un effort sans précédent pour l'éducation prioritaire.

Au possible, nous sommes en effet tenus : donner le meilleur de l'Education nationale aux élèves de l'éducation prioritaire. Nous, c'est-à-dire tous ceux qui, du ministre à l'enseignant de ZEP, travaillons pour ces élèves. Nous y sommes tenus !

#### **Notes**

\* Au B.O. n° 33 du 11 septembre 2003 : « Éducation prioritaire : des objectifs et des méthodes pour lutter contre la fracture scolaire et élaborer les contrats de réussite scolaire. »

\*\* L'OZP par ailleurs vient de créer sur son site une rubrique « Le coin des coordos » destinée à pallier les effets de ce désintérêt de l'institution