

***Quel management et quelles pratiques pédagogiques  
pour une éducation prioritaire efficace ?***

par *Françoise Lorcerie*,  
*chargée de recherches à l'IREMAM (CNRS) (\*)*

Ce que nous avons entendu dans les ateliers et la lecture du remarquable rapport des inspections générales de novembre 2006 nous amène à penser que la question posée par le titre de cet exposé est centrale, puisqu'elle concerne l'axe de l'éducation prioritaire en tant qu'action publique stratégique, orientée vers un objectif : introduire plus d'égalité - ou du moins pas plus d'inégalité - entre les secteurs repérés comme prioritaires et la moyenne nationale.

Faire quelque chose pour que l'école soit plus efficace dans les zones où elle l'est peu est absolument nécessaire et, malgré les critiques entendues, nous sommes sûrs qu'une politique d'éducation prioritaire va se poursuivre. Mais nous ne savons pas sous quelle forme. Nous nous trouvons dans une situation d'interrogation et d'ambiguïté (qui a été relevée par Denis Meuret, de l'université de Bourgogne).

Il s'agit en effet

- soit d'atténuer l'écart des résultats moyens séparant les zones défavorisées, circonscrites pour cette politique sur la base de critères socioscolaires révélant une concentration de difficultés, de la moyenne française ;
- soit d'empêcher l'écart de se creuser, tandis que la crise polarise toujours plus les zones urbaines en difficulté, puisque les ménages qui acquièrent les moyens d'en sortir le font, tandis que d'autres arrivent, qui sont paupérisés.

Dans les deux cas, le but recherché est un gain d'efficacité scolaire par une action qui peut être non exclusivement scolaire mais qui est impulsée par l'école, et dont les résultats ne peuvent s'estimer qu'en termes d'acquis scolaires (la question des instruments de mesure des acquis se pose mais ce n'est pas ici notre propos de la traiter).

L'histoire de l'éducation prioritaire en France montre un déplacement des hypothèses : au départ, l'objectif est d'améliorer l'efficacité de l'école dans les zones urbaines (et rurales) défavorisées, mais finalement, en pratique, à chaque fois, on constate une infirmation – faut-il dire un abandon ? - assez rapide des protocoles mis en place.

Ainsi, on a constaté le frein mis au pilotage national lors des différentes relances de l'éducation prioritaire : deux de gauche à la faveur d'un changement de majorité parlementaire, une de droite à la faveur d'un changement de ministre.

Ce recul est-il à mettre en relation avec une absence ou une insuffisance de résultats, ou bien à une volonté politique ? Les deux !

Les insuffisances observées sur le terrain (comme dans toute politique publique) appelaient une évaluation objective (ou croisée) et une régulation : cela supposait que les responsables qui se sont succédé au Ministère privilégient la continuité de l'action « Education prioritaire » (en lien avec la perpétuation du problème) et, somme toute, la dépolitisent, tout en en faisant de façon permanente une priorité dans leur pilotage.

La dépolitisation a été associée à l'abandon de priorité, voire à des menaces de suppression, – menaces jamais mises en application pour cause d'obligation de mettre quelque chose à la place et aussi parce que l'éducation prioritaire est une politique « légitime » puisqu'elle rencontre les croyances des citoyens.

Ce qui vient de se passer dans un délai raccourci, entre fin 2005 et aujourd'hui, au printemps 2007, est différent : une relance a été associée à une « repolitisation » durant quelques mois avant un nouvel abandon.

## **Rappel des phases de la politique d'éducation prioritaire**

### **1. Lancement par Alain Savary, 1981-82**

Le scénario reposait sur une dynamique de coordinations locales, de mobilisations à base éthique/politique et professionnelle incarnées dans un « projet de zone » territorialisé, avec les maîtres mots de « sens », « plaisir », nouveaux gestes professionnels... mais avec peu de pilotage. Cette politique prioritaire était en effet très peu dans le ton du style de gestion de l'Education nationale, bureaucratique et formaliste. Certains ont pensé que cette politique allait initier de nouveaux modes de pilotage pour le système dans son ensemble mais non, elle n'était pas dans « la zone de développement proximal », si l'on peut ici paraphraser Vygotsky !

Pour l'animation aux niveaux du premier et du second degré, on prévoyait des postes d'« animateurs » créés sur les moyens des inspections académiques, donc des postes du premier degré, mais le scénario de l'extension souhaitée n'était pas réfléchi et semblait relever du magique : qu'est-ce qui allait changer concrètement, au mieux ? Un projet (ou deux) financé par école, pas dans toutes les classes, pas tout le temps de l'année ? Quel bénéfice scolaire en attendre ? Sans doute un effet sur les attitudes vis-à-vis de l'Ecole plus sûrement que sur les acquis scolaires.

Tabler, comme l'a fait Alain Savary, sur la seule volonté des enseignants ne pouvait engendrer des pratiques pérennes. Cela a permis en différents endroits de libérer des énergies, de lancer des innovations, de constituer des équipes qui ont établi de judicieux projets qui se sont révélés efficaces... mais l'élan s'est estompé et il était aisé de faire marche arrière. L'arrivée de Jean-Pierre Chevènement au ministère en juillet 1984 a sonné le glas de cette première politique prioritaire.

### **2. Relance Jospin-Rocard, 1989-90**

Elle était nettement mieux instrumentée. Elle reposait sur une base éthique, avec une incidence administrative, et entrainait dans la réforme de l'Etat mise alors en œuvre et qui visait un « renouveau du service public » fondé sur la responsabilité, l'efficacité, le respect des usagers, et développait l'idée de « management public ».

A cela s'ajoutait l'organisation de la politique de la Ville, avec ses dispositifs de concertation et de coordination à l'échelle locale, et ses financements spéciaux. L'Education nationale est partie prenante et sa politique ZEP est reformulée en cohérence avec ce nouveau cadre. Mais

l'institution s'en protège aussi : elle conserve ses propres zones - qui ne sont pas redessinées de façon à correspondre à la nouvelle géographie prioritaire -, elle organise ses propres espaces de concertation, les conseils de zone, elle met en place des interlocuteurs pour les partenaires, les coordonnateurs, mais ils n'ont pas compétence pour engager leur service et ne sont pas des responsables.

Différentes actions sont lancées : l'accompagnement scolaire, ou des macroprojets (d'action culturelle, par exemple), l'extension des PAE... De nouveaux thèmes apparaissent : liaison CM2-6<sup>ème</sup> (coordination entre le primaire et collège : transmission de dossiers, formations communes...). Il y a bien là un objectif de gain fonctionnel, une rationalisation globale mais qui est décentrée de la préoccupation des acquis scolaires. Ainsi, l'accompagnement scolaire piloté par la politique de la Ville est scolarisé, comme un prolongement de l'Ecole, mais sans articulation avec l'Education nationale et il n'y a pas d'amélioration visible des résultats.

Certes, les évaluations nationales démarrent : on va mesurer le niveau des élèves en CE2 et 6<sup>ème</sup> (à partir de 1989), mais pouvait-on attendre une amélioration spécifique des résultats scolaires en ZEP ? C'était improbable, les évaluations ne sont pas pilotées en ce sens.

De plus, une décision terriblement perverse et contreproductive intervient, à l'unisson du corporatisme administratif et syndical : l'indemnité de sujétion spéciale, symbolique, est accordée sur la base de la présence et non de la mobilisation. Elle contribuera à la stigmatisation des lieux : *pretium doloris*.

Relevons cependant les acquis de cette phase : le financement de macroprojets, l'accompagnement scolaire, l'implication plus forte des collègues.

En avril 1992, Jack Lang remplace Lionel Jospin. Les disciplines artistiques sont développées dans les ZEP. Par ailleurs, le premier plan violence est créé. Puis c'est l'alternance avec François Bayrou.

### **3. Relance Allègre, 1997-1998**

Elle est précédée d'une évaluation nationale circonstanciée, à visée explicative, par l'inspection générale (voir le rapport de Catherine Moisan et Jacky Simon : « *Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP* »).

On met l'accent sur la réussite, sur les acquis cognitifs. La ligne politique générale insiste sur le pilotage, sur l'idée que le management public nécessite de responsabiliser les chaînes pédagogiques et administratives autour de la réussite dans un réseau. Symbole de ce choix : le « contrat de réussite », avec des objectifs spécifiés, signé par le responsable de zone et le recteur.

En fait, cette décision ne pouvait pas faire bouger par elle-même le management bureaucratique. La réforme est déléguée au terrain mais n'a pas été suivie dans les « forums académiques » organisés alors où l'on mettait la hiérarchie académique au premier rang des acteurs opérationnels... Mais il y a eu d'autres priorités !

On a alors une nouvelle période d'éclipse : en avril 2000, Jack Lang revient au Ministère sans que rien ne bouge, puis nouvelle alternance : Luc Ferry jusqu'au printemps 2004, François Fillon ensuite.

### **4. Juin 2005, arrivée de Gilles de Robien**

Le nouveau ministre s'empare de la politique d'éducation prioritaire une nouvelle fois tombée en jachère : il s'agit de la corriger et de la relancer, en lien avec la politique développée par Jean-Louis Borloo d'abord, puis en réponse à la crise urbaine de l'automne 2005.

L'administration fonctionne toujours de façon bureaucratique. On délègue encore la responsabilité de gérer les problèmes au terrain. Denis Laforgue, dans sa thèse sur la gestion par une inspection académique de la question des mixités sociales, indique que l'inspection déclare ne pas pouvoir prendre en charge ce problème en alléguant comme excuse que « les gens du terrain sont capables de faire face, pas nous ». Mais l'inspection ajoute : « S'ils ne le font pas, ils sont coupables ». Cette formule « capable et coupable » révèle toute l'ambiguïté du positionnement : on exalte les capacités des acteurs de terrain mais on les enfonce lorsqu'ils rencontrent des difficultés. Bien sûr, c'est caricatural et ce jeune chercheur a sans doute forcé le trait, mais, avec ce que suggérait Catherine Moisan et qu'a repris Claude Allègre dans le contrat de réussite, on anticipait de façon optimiste sur le mouvement qu'aurait pu créer cette chaîne intermédiaire.

Les contrats de réussite sont pratiquement mort-nés : il n'y a pas eu beaucoup de suite à cet outil qui n'a donc pas produit de transformations.

### **Quels enseignements tirer de cette histoire de l'éducation prioritaire ?**

De ce rappel historique que peut-on tirer pour définir un management et une pédagogie qui garantissent une politique d'éducation prioritaire efficace ? La politique des ZEP gagnait à être repensée. Ce que nous avons entendu aujourd'hui de la part des inspectrices générales tire les conclusions des vingt dernières années et rend compte de la mobilisation des gens sur le terrain. On voit que celle-ci est fonction de leurs désirs et est insuffisante si elle n'est pas centrée sur les apprentissages : si on veut faire en sorte que le niveau des apprentissages s'améliore, il faut que l'action qui vise à cette amélioration soit centrée sur ces apprentissages. Nous connaissons tous ce rapport, je n'insiste pas sur ce point fondamental.

#### **1. Deux principes : extraction des élites et garantie minimum pour chacun**

Mais venons-en à un point de tension. Nous avons entendu Cyril Delhay parler des conventions ZEP de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Ces conventions ont été discutées, combattues au nom des principes et au nom de l'efficacité, qu'on estimait, par anticipation, très limitée... Elles ont été en réalité très efficaces et font maintenant tâche d'huile. Leur efficacité, en outre, montre quelles réserves, quelles potentialités de haut niveau il y a dans les milieux populaires.

Quelle est la place de cette logique d'action de l'IEP dans cette politique d'éducation prioritaire qui nous occupe pendant cette journée ? Elle est tout à fait dans la ligne républicaine d'extraction des élites.

Reprise par le « quadruple lycée » expérimental de Seine-Saint-Denis, il s'agit de permettre que des élites sortent d'un milieu d'où elles ne sortaient plus. Nos élites de l'économie, de la politique, etc. sont en effet actuellement extraites de milieux nettement plus limités qu'autrefois. C'est paradoxal puisqu'on est à une époque où le niveau moyen d'instruction s'élève et où les exigences démocratiques s'accroissent. Les conventions ZEP – Sciences Po ont permis de reprendre l'idée que l'on peut trouver des élites dans tous les milieux, y compris populaires, à condition de s'en donner les moyens. Cela marche, c'est un véritable succès, mais en même temps cela rentre en tension de façon plus nette que jamais avec un deuxième principe, le « *No child left behind* », « ne laisser aucun élève au bord du chemin ». Ce principe, premier dans la politique éducative de la Finlande, permet à ce petit pays de tenir

la tête des résultats scolaires, mais, surtout, d'assurer à chacun une garantie pour entrer dans la vie.

Ne laisser personne au bord du chemin, cela signifie, pour notre pays, que personne ne sort sans au moins le niveau V de qualification. Les oppositions du genre « Non au SMIC culturel ! », au-delà de la crainte que ce SMIC ne soit considéré comme un « plafond pour le peuple », a fait de grands dommages, comme si gagner le SMIC était toujours négatif. En réalité, il faut défendre l'idée qu'on ne peut pas sortir de 10 années de scolarité obligatoire sans, au moins, avoir obtenu un niveau donné suffisant.

Ce matin, Anne Armand parlait d'une « égalité de résultats ». Je ne dirai pas cela puisque le principe de ne laisser personne au bord du chemin entre en tension avec le principe d'extraction des élites auquel notre pays tient beaucoup. C'est donc plutôt la garantie d'un résultat minimum. C'est pour le moment ce que la politique d'éducation prioritaire devrait chercher à atteindre car on en est encore loin. Ce n'est donc pas une « moyenne de réussite ».

Depuis plus de 20 ans d'éducation prioritaire, on constate que le premier principe d'extraction des élites a toujours eu plus de poids que le second principe de garantie minimum pour chacun. On le voit bien dans les enquêtes faites auprès des enseignants. Ceux-ci sont d'accord avec le second mais à condition, d'abord, de pouvoir appliquer le premier. « Il ne faut pas gâcher les meilleurs » : c'est ce qui est pris en charge en premier lieu. Mais les autres, ceux qui ne sont pas les meilleurs, sont bien plus nombreux et, du point de vue démocratique, cela pose un problème.

## **2. Déconcentration et pilotage national**

Le constat du rapport des Inspections générales est très clair sur les aspects insuffisants des politiques conduites jusque-là. Ainsi du choix de la déconcentration des décisions plutôt que celui d'un fort pilotage national. Dans les rectorats et les inspections académiques, les bureaux de l'éducation prioritaire sont logés « au fond du couloir ». Les IG constatent aussi qu'on cherche à n'agir que par des moyens supplémentaires, sans objectifs et sans contrats, sans travail sur les contenus d'enseignement, sur les modalités pédagogiques, sur les buts pratiques à atteindre... C'est une des questions majeures qui sont posées mais à laquelle il n'est pas répondu dans les propositions finales et dans la politique du ministre qui termine, sans doute, ces jours-ci son travail dans l'Education nationale.

## **3. Liberté pédagogique et prescription**

Troisième constat, le choix de la liberté pédagogique des enseignants plutôt que la prescription de contenus pédagogiques. Posé comme cela, le dilemme est insoluble : si l'on oppose liberté pédagogique et prescription des contenus et des méthodes, chacun des deux termes, dans l'absolu, est indéfendable. Il faut donc repenser autrement les termes de cette question. Voilà l'objet d'un approfondissement nécessaire.

## **4. Uniformité des programmes et priorité aux apprentissages fondamentaux**

Quatrième constat, le choix du maintien intégral des mêmes programmes, de l'enseignement selon les mêmes rythmes d'apprentissage pour les élèves en difficulté, plutôt que la priorité accordée aux apprentissages fondamentaux, avec ses modulations inévitables.

Sur ces quatre constats assez forts, demandons-nous ce qu'a apporté la politique de Robien et quels ont été les partis pris pour sortir du constat négatif. Il proposait des approches renouvelées et en particulier la construction d'une cohérence et d'une responsabilité individuelle et collective forte des adultes tournée vers les apprentissages (se reporter à l'atelier « travail en équipe », mais aussi à l'atelier sur le langage) et de faire le lien entre les

pratiques observées dans les classes de l'éducation prioritaire et les résultats qui en découlent, c'est-à-dire d'avoir le nez sur les résultats, heure après heure, et de faire une évaluation rétrospective pour réguler, modifier, améliorer. C'est la clé d'une responsabilisation.

### Trois questions

Par rapport à ces demandes, les propositions des inspections générales, et peut-être aussi nos propres réflexions, sont restées en retrait : il faudrait les reprendre toutes, mais on en restera à trois questions :

#### **1. Droit commun, territoires et individualisation. Pour une gouvernance pédagogique intégrée**

D'une part, si on accepte que le principe « Ne laisser personne au bord du chemin » est devenu vraiment légitime, qu'il peut servir d'activation de la justice sociale au sein de l'école, alors on peut s'accorder pour dire que c'est une politique « de droit commun », qu'elle n'est pas limitée à des territoires. D'ailleurs, c'est le sens de certaines propositions de l'OZP qui doivent s'appliquer partout, mais pas forcément de la même façon. Cela ressort bien des ateliers de ce matin et des textes de l'OZP : tous les territoires ne sont pas défavorisés et, parmi ces derniers, tous ne le sont pas autant. Dans certains, les dysfonctionnements sont arrivés à un point tel que les IG préconisent que des accords se fassent entre ville, conseil général et Education nationale pour fermer certains collèges, en avançant qu'il vaut mieux transporter les élèves ailleurs et les mêler à d'autres. Il s'agit de petits collèges ayant perdu beaucoup d'élèves, c'est donc techniquement faisable.

Une politique de droit commun qui peut se décliner de façons différentes : c'est déjà le cas maintenant puisque la politique actuelle distingue des publics prioritaires et des territoires prioritaires et c'est dans ces derniers qu'on a vu se mettre en place les « réseaux ambition réussite » où l'on va jouer de toute la palette de moyens scolaires et extrascolaires en vue de l'amélioration des apprentissages des élèves. Cette politique de droit commun sera appliquée dans certains cas sur la base des territoires, dans d'autres non, cela pouvant aller jusqu'à une base individuelle.

Restent des questions insuffisamment développées dans les rapports ou les déclarations.

D'abord, on nous parle de la « responsabilisation des praticiens » par rapport aux problèmes d'apprentissages qui se posent à partir des évaluations : on veut réguler les actions pédagogiques et arriver à une cohérence forte tournée vers les apprentissages. Les tâches des élèves sont parcellisées, dit-on. Eh bien ! celles des enseignants le sont également. Le but est de parvenir à une gouvernance intégrée d'école, de collège et de bassin d'éducation. Il faut donc que des accords soient passés, que des analyses soient faites en commun et qu'une réflexivité commune soit instaurée.

J'ai vu faire cela en Angleterre où les établissements sont autonomes mais où les résultats sont publics et soumis à des audits externes qui analysent non seulement les établissements globalement mais aussi chaque niveau, chaque discipline. Il y a des entretiens avec les enseignants et un rapport final est diffusé sur Internet. Je ne veux pas prendre cet exemple pour modèle mais retenons-en la nécessité de se coordonner, de travailler à la cohérence et d'en rendre compte. L'IG ne le souligne pas assez. Comment va-t-on parvenir à cette cohérence ? Il y a, certes, les « conseils pédagogiques » mais, pour le moment, nous ne savons pas exactement ce qu'il en est.

Et toutes les observations, actuelles ou anciennes montrent la nécessité d'obtenir cette gouvernance pédagogique intégrée.

## 2. Différenciation pédagogique et faiblesse de la recherche

Deuxième point insuffisamment développé, la pédagogie. Il faut différencier la pédagogie. Un chercheur, Maroussia Raveaud, a observé que dans l'école française il n'y a aucune forme de différenciation, et cela dès l'école maternelle : on ne tient pas compte des différences entre les élèves, la conduite générale étant que « tous les élèves font la même chose au même moment ». La différenciation pédagogique est, dans notre système, une intruse» et sa pratique considérée comme une bizarrerie.

Le rapport des IG nous dit que cela existe, qu'il faut que les élèves s'auto évaluent, qu'ils soient actifs dans leurs apprentissages... Je crains qu'il y ait là plus un vœu qu'une observation. Cette question de la différenciation pédagogique reste peu travaillée en France alors qu'elle constitue un élément central pour une politique d'acquisition des apprentissages.

De plus, dans ce rapport, on nous dit que la recherche pédagogique est forte en France, qu'il suffit de la solliciter, de la convoquer. On nous parle du Centre Alain Savary « qui produit de la connaissance ». Ce centre est en effet indispensable pour l'éducation prioritaire car il fait circuler de l'information dans les ZEP. Mais il ne crée pas lui-même de connaissances. Il faudrait cesser de faire comme si la recherche pédagogique existait en France : elle n'existe pas, sauf dans quelques départements de l'INRP et quelques universités. Ce qu'on appelle chez nous « sciences de l'éducation » ne comprend pas, ou très peu, de recherche pédagogique au sens propre. . Par exemple, il faudrait engager une recherche sur la refonte des *curricula*, la projection des programmes dans le temps, dans les milieux populaires ou en difficultés. On parlait ce matin dans un atelier d'écoles où la moitié de la population vit d'allocations : comment enseigne-t-on là à parler correctement, à faire des maths ou de la biologie ? Comment établit-on là des objectifs riches, intéressants, qui donnent lieu à des pratiques pédagogiques efficaces, dans le temps de l'apprentissage scolaire ? On ne le sait pas.

Il faut se mobiliser pour relancer la recherche pédagogique et l'amorcer pour les ZEP. On ne peut pas faire circuler du savoir car celui-ci n'existe pas en France : on va donc, pour le moment, le chercher à l'étranger.

## 3. L'ethnicité

Troisième point que je voudrais soulever à la lecture du rapport : l'ethnicité y apparaît comme un problème, un symptôme. La place des représentations sociales a été évoquée dans plusieurs ateliers mais elle n'est pas analysée. Les représentations des élèves, de leurs parents, des enseignants, des orienteurs... continuent à freiner les ambitions des élèves de ZEP. J'ai entendu qu'il fallait commencer dès l'entrée à l'école et Cyril Delhay, ce matin, a bien insisté sur l'importance de ce travail, indiquant qu'il fallait mettre en rapport direct les élèves et des gens qui sont parvenus à un haut niveau de connaissances. J'irai plus loin.

Dans le rapport, qu'ont à voir ensemble les trois catégories qui sont indiquées ? Les non francophones, les non scolarisés dans leur pays d'origine et les « *seconde génération dont les parents ont connu des difficultés scolaires et n'ont plus une confiance suffisante dans le système éducatif* ». On est là devant un texte qu'il faut lire de façon symptomatique. Les non francophones forment quelques unités pour 1000 de la population scolaire, les non scolarisés dans le pays d'origine forment, eux, quelques unités pour 10 000 et les « *secondes générations* », définies de façon contraire à tout ce que nous disent les enquêtes depuis longtemps, forment parfois 60 ou 70 % de la population d'un RAR ou d'une ZEP. On n'est donc pas du tout, quantitativement, dans le même ordre de problème.

Qualitativement, on signifie par là que les difficultés scolaires sont ici racialisées. On le voit beaucoup chez les parents d'élèves, mais aussi chez des enseignants. L'échec scolaire dans les ZEP, surtout les RAR, a quelque chose à voir avec la catégorisation ethno-raciale et il faudrait se donner les moyens d'en discuter, de l'analyser de façon moins naïve. Au moins, dans ce rapport, les auteurs ont-ils le courage d'en parler, mais on ne voit pas qu'il s'agit là d'un fait d'interdépendance qui implique non seulement les parents mais l'ensemble du monde scolaire.

\*\*\*

Tout ceci serait-il trop délicat à mettre en œuvre ? Certes, ce ne sera pas facile, mais il sera impossible de modifier les résultats sans changer les fonctionnements qui produisent ces résultats, car c'est de ces (dys)fonctionnements que découlent ces résultats.

Pour résumer en quelques mots, disons que les modes bureaucratique et corporatiste de management du système, d'une part, et la pédagogie « impositive » peu différenciée (cf. le rapport des inspections générales de 2006), d'autre part, doivent faire aujourd'hui place à une nouvelle politique d'éducation prioritaire et à de nouvelles pratiques pédagogiques.

*\* Françoise Lorcerie est chercheur à l'IREMAM depuis 1988. Spécialiste des politiques éducatives et des politiques d'intégration des immigrés. Membre du Conseil national des universités (CNU), section 70 (sciences de l'éducation) Contact : [lorcerie@msh.univ-aix.fr](mailto:lorcerie@msh.univ-aix.fr)*

*Compte rendu rédigé par Alain Bourgarel*