

**Journée des adhérents de l'OZP  
11 novembre 2004**

*Analyse présentée par Alain Bourgarel (OZP)*

**ZEP : le tournant 2003-2004  
une prise en main de l'éducation prioritaire par d'autres ministères ?**

Depuis sa création, en 1981, le dispositif d'éducation prioritaire a vécu des périodes de « vagues », ou de « souffles », entrecoupées de périodes de silence. Ainsi, à l'impulsion énergique du départ a succédé une période de latence, puis à la relance de 1990 une période de silence entre 1993 et 1997 et, à nouveau, après la « grande » relance de 1998 plusieurs années de laisser-aller à partir de 1999.

Ces vagues ont concerné les enseignants travaillant dans l'éducation prioritaire, un peu les organisations liées à l'Education nationale et fort peu l'opinion. En fait, le dispositif est resté pendant vingt années une affaire de spécialistes et les problèmes sous-tendus par l'existence des ZEP - la forme française de la discrimination positive, la part locale d'un système éducatif national et la gestion partenariale d'un dispositif propre à un seul ministère - ont été traités en petit comité.

A l'automne 2004, au moment où le ministère de l'Education nationale met en chantier une nouvelle loi sur l'éducation, il semble, pour les ZEP, qu'on soit sorti de l'alternance énergie/silence. Il n'est en effet plus possible de dire si l'on se trouve dans l'une ou l'autre des situations et, surtout, il apparaît que les problématiques posées par l'existence des ZEP ont envahi le débat social.

**Dilutions, confusions et évolutions**

Après l'abandon du champ de l'éducation prioritaire par Ségolène Royale sitôt les Assises nationales ZEP en 1998, le dispositif s'est dévoyé par l'extension absurde du nombre de ZEP et la création des REP, qui ont abouti à y inscrire un élève sur cinq. Le sens même de dispositif dérogatoire et provisoire qui visait à permettre à l'Education nationale de remplir ses missions là où elle était défaillante disparut du même coup. Nous avons, depuis, un magma de territoires très variés regroupant à la fois des zones en déshérence où l'échec scolaire reste dramatique et un grand nombre d'autres où « l'école du peuple » fonctionne avec ses aléas.

La disparition d'un ensemble cohérent de zones a changé les repères. Le sigle ZEP s'est réduit à un « sésame » pour obtenir des moyens. La revendication des enseignants du lycée professionnel de La Garenne-Colombes, en 2002, traumatisés par l'agression au couteau d'un professeur, fut d'être inscrits en ZEP.

La période 1999 – 2003 a ainsi été caractérisée par une grande confusion. Avant l'été 2003, on ne décèle comme élément de réflexion ou d'information que le rapport Hébrard sur la mixité sociale (mars 2002), celui de l'Inspection générale sur les politiques éducatives locales à caractère interministériel (avril 2003) et celui de la Cour des Comptes (« Les ZEP ne parviennent pas à composer le handicap initial des publics défavorisés qu'elles accueillent », en avril 2003). Sur le plan de la recherche, les travaux d'Agnès Van Zanten (« L'école de la périphérie »), entre autres, et les rencontres de la Ligue de l'Enseignement sur « L'école et les territoires », par exemple, approfondissent les débats qui avaient eu lieu dans les années 1990.

Dans l'opinion publique, pour cette période, la grande affaire aura été celle des conventions ZEP/Sciences-Po. Outre l'entrée effective de quelques élèves de ZEP dans ce prestigieux institut aura été posée publiquement la question de la discrimination positive. On notera aussi la volonté – continue depuis une dizaine d'années – des rédactions du *Monde* et du *Monde de l'Education* de traiter des ZEP : ainsi, une page entière du quotidien est-elle consacrée aux positions, sur ce sujet précis, des candidats à l'élection présidentielle de 2002.

Ces événements assurent une montée progressive du débat public. Le ministre Darcos apporte, lui aussi, son opinion lors d'un discours sur ce sujet à Béziers le 21 janvier 2003. Il reste néanmoins dubitatif : « Il faut assouplir l'éducation prioritaire » dit-il à l'AFP, « Les ZEP doivent être plus réactives » confie-t-il à *Maire-Info*, ajoutant à *La Croix* qu' « après un bilan des contrats de réussite, nous concentrerons les moyens sur les zones les plus difficiles ». L'administration de l'Education nationale, pour sa part, voyait le rôle de la DESCO être confirmé (au JO du 8 avril 2003, elle « définit et met en œuvre la politique relative aux ZEP ») et, surtout, on voyait s'étendre lentement le réseau des CAREP et se développer enfin le Centre Alain Savary (INRP).

### **Coup de tonnerre au milieu de l'été 2003**

C'est alors qu'un coup de tonnerre éclate au milieu de l'été 2003 : au *Journal officiel* paraît la loi du 1er août 2003, « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ». Les enseignants étaient en vacances et le titre ne semblait pas trop les concerner. Pourtant, c'est le premier texte législatif qui les concerne directement, s'ils travaillent en ZEP, établi en dehors du ministère de l'Education nationale (Michel Rocard, Premier ministre, était intervenu le 22 décembre 1990 mais par circulaire).

Le titre 5 de la loi, « Améliorer la réussite scolaire », concerne les établissements scolaires situés en ZUS. Mais on voit ensuite qu'il s'agit des écoles et des établissements de ZEP et REP. Les dispositions indiquées sont précises, tant sur les objectifs (« une augmentation significative d'ici à cinq ans, de la réussite scolaire ») que sur les modalités pratiques (par exemple, « une lettre de mission sera envoyée aux responsables ») et les dispositifs (« Les procédures et cadres contractuels seront simplifiés dès 2004 »).

Des indicateurs sont ensuite présentés. Certains sont connus mais d'autres inhabituels pour les coordonnateurs de ZEP-REP comme la proportion d'enseignants en poste depuis deux ans ou moins dans le même collège (ici, on ne parle plus des écoles), la proportion d'enseignants de moins de trente ans (écoles et collèges), etc.

Le plus important, probablement, est la définition prévue par la loi du cadre qui « déterminera les enjeux stratégiques, les objectifs prioritaires et les moyens mobilisés » de chaque ZEP : ce cadre sera « fédérateur, regroupant tous les dispositifs existants dans et hors l'école, associant l'ensemble des partenaires concernés qui en détermineront localement les modalités ». Plus d'un inspecteur d'académie, prenons par exemple ce niveau de la hiérarchie de l'Education nationale, a dû passer de mauvaises vacances, pour peu qu'il ait été informé !

Le ministre, lui, ne semblait pas au courant. Le 1<sup>er</sup> septembre, il signe une circulaire sur les ZEP qui paraît le 11 septembre 2003. Pas un mot de la loi et il n'y est pas fait référence au début. L'OZP a adopté une longue analyse de ce texte (voté par son CA le 24 septembre 2003). Il en ressort une approbation générale d'un « texte de continuité », dans la mesure où le texte serait suivi d'effet. On sait, depuis, qu'il a été totalement négligé par la hiérarchie et ignoré par la base.

L'été 2003 a donc marqué une sorte de tentative de « prise en main » de l'éducation prioritaire par d'autres ministères. On va voir alors se poursuivre, de façon assez

indépendante, comme c'est le cas depuis 1981, la politique prioritaire de la rue de Grenelle, tandis que vont se développer désormais des « entreprises », si l'on peut dire, périphériques.

### **Les ZEP, c'est l'affaire de tous**

Dès l'origine, Alain Savary comme les acteurs de ZEP ont estimé que la coordination entre les politiques de la Ville et d'éducation prioritaire étaient nécessaires. Les différents textes en font foi. Cependant, on est resté « chacun chez soi », l'essentiel de ce qui se passait dans les écoles et établissements scolaires étant régi par la seule Education nationale. L'OZP, comme d'autres organisations, a toujours souhaité une plus grande coordination, mais jamais la cogestion. Il ne s'agit pas de réaction ou de nostalgie mais la conscience du danger de voir les élus locaux régir, comme on le voit dans d'autres pays, le fonctionnement interne des écoles, car les élèves de ZEP en seraient certainement les premières victimes.

Pourtant, la coordination doit être développée : les projets et contrats éducatifs locaux, parmi bien d'autres dispositifs, montrent une évolution profonde et heureuse d'intégration des politiques territoriales locales dans une politique nationale d'éducation. Les travaux des quatre « Rencontres de Rennes » de la Ligue de l'Enseignement ont noté ces évolutions avec ses avantages et ses risques.

L'année scolaire 2003–2004 va apparaître comme un tournant dans ce domaine. Non pas par un transfert effectif de responsabilité pour la conduite de l'éducation prioritaire, mais par l'irruption d'une préoccupation collective sur ce thème.

La principale raison de cette évolution réside dans la conjonction de débats publics nouveaux qui vont envahir les médias : celui sur la discrimination positive, celui sur la commission Thélot et, dans une moindre mesure, ceux sur la laïcité, sur le collège unique et sur l'intégration. Il faut aussi ajouter l'irruption de la catégorie scientifique « enfants pauvres » dans notre pays, suite aux travaux du CERC (le colloque du 1<sup>er</sup> avril 2004 sur les questions scolaires marquera). Dans ce renouvellement surprenant du débat public, les politiques vont donner leur opinion et diverses initiatives nouvelles vont apparaître.

### **La discrimination positive**

C'est le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, qui ouvre le débat de façon tonitruante en novembre (*Le Figaro* du 25). Ce n'était pas un thème nouveau, on le sait. Le Premier ministre avait même indiqué, peu de temps avant, que le Président de la République « souhaitait que l'Etat fasse preuve de discrimination positive dans le choix de certains postes de haut fonctionnaire » (*Le Monde* du 23.09.03). Mais N. Sarkozy n'émettait pas une opinion, il annonçait la prochaine nomination d'un préfet musulman, justifiant cela en disant que « la discrimination positive existait déjà ».

Une période, non close à ce jour, voit beaucoup de monde intervenir. Beaucoup ajoutent à la confusion, d'autres clarifient. Parmi ces derniers citons des journalistes du *Monde* : Piotr Smolar (article du 12.11.03), Sylvie Kauffmann (06.01.04), Sylvia Zappi (8 et 11.01.04) et Philippe Bernard (24.01.04), et ceux du *Figaro* : Eric Loret et Nicolas Barotte (25.11.03).

En janvier, l'institut Montaigne publie un rapport sur « les minorités visibles », notion nouvelle en France. Yazid Sabeg et Laurence Méhaignerie y plaident pour une discrimination positive ethnique vigoureuse. Venant d'un institut lié au patronat, il apporte au débat une analyse nouvelle de la situation française. Cependant, dans l'opinion publique, on confond toujours les discriminations positives territoriales (telles les ZEP) avec celles qui portent sur les communautés ethniques.

Deux livres vont paraître au printemps sur ce thème : une défense de la discrimination positive territoriale, par Eric Keslassy et une étude internationale, d'ordre juridique, par Gwénaële Calvès. En septembre 2004, Dominique Strauss-Kahn débat à la Sorbonne de cette question dans une intervention remarquée car, contrairement à la longue liste d'hommes politiques qui sont intervenus sur ce sujet depuis novembre 2003, il présente un rapport clair et s'appuyant sur les travaux d'Eric Maurin, auteur du livre « Le Ghetto français » (nov. 2004), dont l'analyse apportera un nouveau point de vue. En octobre, le débat continue et prend la forme d'un appel de personnalités pour « étendre la discrimination positive socio-économique à toutes les grandes écoles » (*Le Monde* du 19.10.04), mais aussi de deux nouvelles prises de position : Patrick Weil propose que, par exemple, 5% des meilleurs élèves de tous les lycées de France aient le droit d'accès aux classes préparatoires ou à Sciences-Po, un système expérimenté aux Etats-Unis mais idée totalement neuve en France (*VousNousIls* 29.10.04) et Jean-François Amadieu attaque la signature par 35 chefs d'entreprise de la Charte de la diversité, déclarant que la discrimination positive est injuste (*L'Express* 01.11.04).

En une seule année, la forme française de l'Egalité est arrivée dans le débat public. Quand le Conseil d'Etat avait publié une longue étude sur cette question en 1995, peu de gens s'étaient sentis concernés (l'OZP, pour sa part, avait organisé une réunion publique avec un conseiller d'Etat). Aujourd'hui, nul ne peut jouer un rôle public dans le fonctionnement de la société française sans avoir une opinion déclarée à ce propos.

L'OZP est concerné par cette transformation, à la fois parce que l'éducation prioritaire – champ d'étude de l'association – est directement concerné par ce principe, mais aussi parce tous les intervenants dans ce débat depuis un an ont pris les ZEP comme exemple dans leurs démonstrations, que ce soit dans un sens ou dans l'autre, que ce soit à bon ou mauvais escient.

### **Les ZEP ne sont plus seulement une affaire d'Education nationale**

Plus ou moins confondu avec le débat sur la discrimination positive, le débat sur la conduite de l'éducation prioritaire est resté feutré. Aucune revendication publique de conduite de ce dispositif n'a été prononcée et, certainement, il n'est pas dans l'esprit des uns et des autres de l'accaparer. Cependant, de façon plus probable, il y a une volonté d'intervenir plus nettement dans les ZEP de la part de ministères autres que l'Education nationale. Le gouvernement, plus généralement, continue l'intégration des collectivités locales dans le fonctionnement du système scolaire et les ZEP, de ce point de vue, deviennent, on va le voir, le terrain expérimental préférentiel.

On a vu les termes de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 : le grand ministère des Affaires sociales et ses secrétariats d'Etat se sentent responsables des ZUS et la conduite du Plan Borloo, mis au point début juillet 2004, renforce cette affirmation.

Le troisième pilier du plan est intitulé « L'égalité des chances ». Il prévoit notamment « la rénovation de l'éducation prioritaire » et « la promotion de l'égalité des chances entre les territoires ». On est précisément dans le domaine de l'Education nationale, tout au moins dans un domaine partagé. Or l'Education nationale, là encore, ne semble pas en avoir été émue, bien que le signataire de la Loi de 2003 soit devenu, entre temps, le titulaire de la rue de Grenelle !

L'œil, si l'on peut dire, d'un autre département ministériel est apparu durant ces derniers mois : le ministère de l'Intérieur. Le 21 novembre 2003, Nicolas Sarkozy annonçait sur France 2 des mesures « en faveur de la sécurité dans les établissements scolaires des ZEP ». Le 17 janvier 2004, il reprenait ce thème, dans *Le Parisien*, suite aux incidents survenus dans un collège de Villeneuve-la-Garenne (Hauts-de-Seine), souhaitant « un policier

en civil, travaillant à l'intérieur même des établissements ». Deux jours plus tard, il développe dans *L'Express* et relie ses propositions avec le débat sur la discrimination positive. Le 2 février, on ne parlera plus de policiers dans les collèges ZEP, mais, là encore, ce qui s'y passe n'est plus désormais seulement l'affaire de l'Education nationale.

Un autre « œil » s'ouvre le 11 avril 2004 : le Plan Fillon d'Intégration prévoit 59 mesures dont la création, dans 10 académies, de centres de préparations aux concours de la fonction publique dans les établissements en ZEP.

Après le changement de gouvernement, les cartes sont redistribuées mais, on l'a vu, les fonctions semblent l'emporter sur les personnes. Le nouveau ministre de l'Education nationale reste à l'écart des travaux de la commission Thélot qui prépare son rapport après avoir fait travailler beaucoup de monde et, espérons-le, fait évoluer l'opinion publique sur les questions scolaires. Dès son dépôt officiel, d'ailleurs, le ministre prend officiellement ses distances.

C'est le nouveau ministre des Affaires sociales qui annonce que dans le « bleu » du budget les crédits pour les ZEP seront augmentés (*Le Monde* 01.07.04) et qu'il « mettra en place les équipes socio-urbaines qui renforceront le personnel éducatif ». Il va même plus loin en annonçant qu'il créera « 750 ERE, équipes de réussite éducative » qui « aideront les enfants en grande difficulté au sein des 900 zones et réseaux d'éducation prioritaire ». Il ajoute encore : « Une trentaine d'internats de réussite éducative et des pôles d'excellence éducative dans 150 collèges de quartiers difficiles » seront créés.

CROC et ERS ? Ces sigles vont intéresser les enseignants de ZEP prochainement. Ils ont été inventés au ministère de l'Intérieur (Cellules de Renseignements Opérationnels et de Coopération) et à celui des Affaires sociales (Equipes de Réussite Scolaire). 24 ZEP auront un CROC et 750 une ERS : les ministres correspondants le disent (*Le Parisien* du 02.07.04 et *Voilà* du 16.07.04). De son côté, l'Association des maires « Ville et banlieue » participera à la démarche concernant les ZEP du Plan Borloo (*Maire-Info* du 16.07.04) : les équipes pluri-partenariales au service des établissements et élèves de ZEP contreront les effets de la ségrégation résidentielle, espère-t-elle. L'ADF, assemblée des départements de France, constate (*Newspress* 15.10.04) que « la création de 750 ERE au sein de 900 ZEP ou REP n'ont pas de chef de file » et craint la confusion puisque les chefs d'établissements, les départements, les communes... pourront les diriger.

Le ministre de l'Education nationale ne semble pas embrayer sur les déclarations de ses confrères. Il reprend la balle et envisage que soient créés des APV « affectations à caractère prioritaire justifiant une valorisation » (*VousNousIls.fr* 18.09.04) pour les ZEP et d'autres postes « sensibles », créant ainsi un certain émoi parmi les professeurs ayant passé un contrat de type « PEP IV ». Mais il n'y a pas, pour le moment, de suite.

La balle retourne dans l'autre camp par une invitation de J.-L. Borloo aux préfets, le 30 septembre 2004, à « associer l'Education nationale aux comités de pilotage de la cohésion sociale ». Les ERS s'appelleront CRE (on évite, heureusement les CRS, contrats de réussite scolaire, du BO du 11 septembre 2003 : il s'agit, ici, des contrats de réussite éducative) et, devant le DESCO qu'on remercie de sa présence (!), on annonce que les Affaires sociales donneront « 500 000 euros par ZUS ou par ZEP afin d'agir pour accompagner les élèves en grande difficulté. Pour cela, chefs d'établissement, professeurs, caisses d'allocations familiales... doivent se mobiliser sur le terrain au sein d'une structure ayant la personnalité morale » comme des caisses des écoles, des établissements publics locaux...

Enfin, le lendemain, l'Education nationale annonce qu'elle va s'impliquer dans le plan de cohésion sociale (*AEF*, 01.10.04) : DIV et DESCO doivent travailler ensemble ! Ouf ! Il faut un communiqué de presse pour l'annoncer ! Claire Brisset, défenseuse des enfants,



Catherine Vautrin, secrétaire d'Etat, Claude Brévan, déléguée interministérielle à la Ville, Patrick Gérard, directeur de la DESCO au ministère de l'Education nationale... tout le monde s'y met, avec la bénédiction de Jacques Chirac qui, le même jour, appelle à un « engagement collectif sans précédent » sur ce sujet et au « respect des objectifs fixés ».

Quelques jours après, le ministre de l'Intérieur signe, dans une ZEP, avec son confrère de l'Education nationale, un protocole d'accord contre les violences scolaires. On prévoit un « correspondant de police ou de gendarmerie » hors les murs du collège et l'on évacue le policier en civil prévu par Sarkozy. Mais ce dernier, désormais ministre des finances et futur dirigeant de l'UMP, ne lâche pas la question et, en septembre, va visiter la ZEP de Montereau pour « puiser son inspiration dans l'expérience de terrain... » (*Le Monde* 03.09.04).

Les forces économiques sont invitées à s'associer à l'effort : France-Télévision recrute des jeunes issus de ZEP (*Le Monde* 21.10.04), Xooloo, société assurant la sécurisation d'accès à Internet, passe une convention pour les ZEP avec F. Fillon (*Infos.com* 13.10.04). Microsoft avait fait de même pour la fourniture de logiciels presque gratuits aux ZEP au printemps 2004. Le débat sur l'accès des jeunes de ZEP aux grandes écoles reprend et Yazid Sabeg relance ses propositions de discrimination positive pour l'embauche des minorités visibles dans les entreprises et l'expérimentation en ZEP de nouvelles formules de gestion des établissements scolaires en ZEP (*Le Point* 14.10.04). L'Essec et la conférence des présidents de grandes écoles affirment leur volonté d'aider les élèves de ZEP (*Libération* 23.09.04). Le débat continue. Encore une observation : l'Education nationale a dissous, pendant l'été 2004, la commission nationale « Grande pauvreté et réussite scolaire », issue des Assises nationales ZEP de 1998, et a renvoyé le suivi de ce thème au ministère des Affaires sociales.

### **Et les ZEP dans tout cela ?**

Tout ce brassage d'idées et de projets concernant les ZEP, sans précédents, reste, pour le moment, éloigné des acteurs de ZEP. Seul le rapport Thélot, qui a couvert l'ensemble des douze derniers mois, semble avoir eu un impact sur eux. Aussi, un rapport particulier joint à celui-ci expose les éléments qui intéressent particulièrement l'OZP.

Les idées nouvelles et les mesures annoncées peuvent paraître avoir été ici un peu caricaturées : mais de fait elles sont bien apparues dans le désordre et, pour certaines, de façon plus ou moins cachée. Cependant, nous n'avons aucune volonté de les dénoncer systématiquement : le plan d'ensemble et chaque mesure méritent un examen attentif, ce que feront les adhérents de l'OZP le 11 novembre prochain à Paris.

L'éducation prioritaire se trouve, cet automne 2004, dans une situation nouvelle :

- le principe d'inégalité qui a présidé à sa création est sujet de débats publics,
- son pilotage est sujet à débats entre départements ministériels et entre ceux-ci et les collectivités locales,
- des forces économiques se sentent concernés par les ZEP,
- l'enseignement supérieur sélectif cherche à avoir des élèves de ZEP.

Une nouvelle analyse doit donc être menée.