

C.MOISAN
Inspecteur général de
l'éducation nationale

J.SIMON
Inspecteur général de
l'administration de
l'éducation nationale

**AMENAGEMENT DE LA CARTE DES
ZONES D'EDUCATION PRIORITAIRES**

rapport intermédiaire (septembre 1996)

N° 96 0 19 1

Septembre 1996

DESTINATAIRES

M. le Ministre

Cabinet

M. DELON
M. PERRET
M. BOTTIN

Directions

M. THELOT
M. BOISSINOT
M. DUHAMEL
M. SEPTOURS
M. TYVAERT
M. JUTANT
M. ANTOINE

Envoi ultérieur (après décision du Cabinet du Ministre)

Mesdames et Messieurs les Recteurs
Mesdames et Messieurs les inspecteurs d'académie, directeur des services
départementaux de l'éducation nationale

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p.3
---------------------	-----

ETAT DES LIEUX

1 - La politique académique des ZEP : de l'attentisme résigné à la conviction maintenue	p 5
2 - Les critères utilisés ou utilisables	p 6
3 - Les modifications souhaitées : ampleur et nature	p 7
4 - Les raisons des modifications	p 8
5 - Les modifications déjà intervenues et la faisabilité	p 9
6 - la question du seuil, les taux plafonds et le pilotage national	p 10

PROPOSITIONS POUR AMENAGER LA CARTE DES ZEP : PAS DE BOULEVERSEMENT INJUSTIFIE MAIS DES AJUSTEMENTS INDISPENSABLES ET REALISABLES SELON UNE METHODE TRANSPARENTE

1 - Des principes à réaffirmer	p 12
2 - Un cadre national en terme d'objectifs est nécessaire mais la décision sur la nouvelle carte doit rester académique	p 13
3 - Une méthode souple et transparente	p 14
4 - Une volonté politique clairement affichée	p 15

Annexes

Annexe 1
Académies choisies et critères de choix

Annexe 2
Critères utilisés pour le classement des collèges lorsqu'il existe

Annexe 3
Inspecteurs généraux ayant réalisé l'enquête

Annexe 4
Lettre de mission

INTRODUCTION

La politique des ZEP, premier élément d'une politique de discrimination positive, date de 1982 et a pour objectif de faciliter la réussite scolaire des élèves dans des secteurs en situation économique et sociale difficile, voire critique.

Le classement en ZEP des écoles, collèges et lycées s'est effectué sur la base de décisions déconcentrées (académiques ou départementales), des critères nationaux ayant été mentionnés à titre indicatif. A cet égard, si l'on se réfère au concept de "concentration de difficultés", rien ne permet d'exclure à priori tel ou tel secteur géographique (urbain, périurbain ou rural) même si le traitement des difficultés doit être diversifié. D'autre part, il est clair que la perception de cette "concentration de difficultés" est relative et qu'il convient de poser la question de la cohérence nationale de cette notion.

De plus, le problème de la coordination et de la coïncidence des différentes politiques de l'Etat en milieu urbain difficile se pose de façon encore plus aiguë actuellement en raison de la création prochaine des zones urbaines sensibles. Enfin, la population de certains quartiers a évolué depuis 1990, comme on le verra par la suite. Il est donc légitime de s'interroger sur la pertinence du classement ou du non classement en ZEP des établissements de ces quartiers en 1996.

Cette politique, initiée il y a plus de 15 ans a fait l'objet d'une redéfinition d'ensemble en 1990, d'évaluations globales (IGAEN/IGEN) et de travaux techniques permettant une révision de la carte (taux plafonds de la DEP) mais conduisant à des tentatives avortées. Les motifs en sont sans doute partiellement méthodologiques, cependant, depuis la création des ZEP, le poids des contraintes politiques a été déterminant à tous les niveaux.

Par note en date du 12 avril 1996, le Ministre de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a demandé aux deux inspections générales de mener un travail conjoint d'enquête et d'observations, en liaison avec les directions concernées et les autorités académiques et en s'appuyant sur les travaux de la DEP, en vue d'éclairer les décisions à prendre afin d'aménager la carte des ZEP. Le délai imparti a conduit les deux inspections générales à sélectionner dans un premier temps onze académies représentant des situations diversifiées (voir liste et critères en annexe 1) et à tenir une réunion dans chaque académie avec le recteur, les inspecteurs d'académie et leurs collaborateurs.

L'objet de ce rapport intermédiaire est d'apporter des éléments généraux de méthode appuyés sur le constat de la réalité et de la faisabilité. Il ne s'agit pas, bien entendu, de "revoir" la carte de chaque académie. Cette responsabilité incombe au recteur (la question de la nécessité ou non d'instructions nationales étant posée, voir § 1 6).

On retiendra la définition figurant à l'article 2 du décret n°92.244 du 16 mars 1992 (texte abrogé en ce qui concerne l'attribution de l'avantage spécifique d'ancienneté):

"Une zone d'éducation prioritaire est un ensemble d'écoles et d'établissements d'enseignement secondaire publics, liés par un projet d'action commun et accueillant des élèves vivant dans un environnement socio-économique et culturel défavorisé".

On notera également la précision apportée par l'article 3 quand à la distinction entre milieu urbain et rural :

"Une zone d'éducation prioritaire est considérée comme en milieu urbain si les écoles et les établissements d'enseignement secondaire publics qui la composent sont situés dans une unité urbaine définie par le "composition communale des unités urbaines" de l'I.N.S.E.E. établie lors du dernier recensement général de la population"

Depuis 1990, plusieurs rapports des inspections générales ainsi que des constats établis par les responsables académiques eux mêmes ont mis en évidence certaines incohérences dans le classement d'établissements ou d'écoles en ZEP. Cette approche intéressante est restée cependant un peu "impressionniste". Les travaux menés par la DEP à partir de 1992 sur les taux plafonds sont une tentative d'approche globale, systématique, homogène, même si elle reste frustrée. Ces travaux doivent faciliter une démarche d'ensemble plus cohérente. Les taux plafonds visent à estimer les proportions maximales d'élèves à scolariser en ZEP dans chaque département. Le calcul de ces taux plafonds s'est effectué sous trois hypothèses : implantation des ZEP limitée aux unités urbaines, exclusion des lycées d'enseignement général et technologique, pourcentage national d'élèves en ZEP inchangé.

Les indicateurs utilisés sont au nombre de six : trois variables sociales mesurant des concentrations de handicaps par canton (CSP défavorisée, familles faiblement diplômées, forte représentation étrangère), deux variables sociales au niveau du département (pourcentage de RMI, taux de chômage) et une variable scolaire mesurant la concentration des difficultés scolaires par les résultats à l'évaluation de 1989 en français au CE2.

I ETAT DES LIEUX

I 1 La politique académique des ZEP : de l'attentisme résigné à la conviction maintenue

Les contacts et les discussions des inspecteurs généraux avec les recteurs et les inspecteurs d'académie ont permis de mesurer l'existence d'une politique académique des ZEP et le degré d'attente en matière de modification de la carte.

En ce qui concerne la politique académique, il existe dans six des académies visitées (Créteil, Lyon, Montpellier, Rouen, Strasbourg, Toulouse) un véritable pilotage, avec groupe de travail, tableaux de bord des ZEP, évaluations externes et internes, centres de ressources (etc...). Le dispositif le plus remarquable est sans doute celui de Lyon qui dispose d'un groupe méthodologique depuis 1990. Cette coordination académique n'empêche visiblement pas l'implication des inspecteurs d'académie pour une mise en oeuvre et un suivi départemental.

Dans les autres académies, les ZEP relèvent clairement et quasi exclusivement d'un pilotage départemental et les situations sont très diverses d'un département à l'autre. Dans l'académie de Reims, le dispositif semble en déshérence à tous les niveaux.

Les attentes en matière de modification de la carte sont très contrastées :

- dans certains cas, l'évolution de la carte des ZEP n'a donné lieu à aucune étude et aucune modification n'est envisagée. C'était le cas, jusqu'à présent, à Reims, par absence de pilotage sur ce sujet. A Nantes et à Versailles, les recteurs attendent des instructions nationales et le silence du niveau central n'encourage pas l'innovation.

- A Créteil, à Lyon et à Aix Marseille, le problème est d'un autre ordre. Soit les taux plafonds de la DEP sont contestés lorsqu'il faudrait "rendre" des ZEP et le recteur de l'académie de Lyon explique "qu'il ne voit pas où il pourrait fermer et donc qu'il ne peut pas ouvrir" ; soit l'académie est déficitaire en ZEP comme à Créteil et ne peut pas procéder aux ouvertures nécessaires sans rééquilibrage national alors que le travail d'étude est prêt.

- à Toulouse et à Limoges, au contraire, les recteurs ont procédé, sans attendre les instructions nationales à des modifications significatives de la carte des ZEP, et ceci après la mise en place de l'indemnité ZEP (voir § I 5). Il convient de signaler que la dynamique impulsée dans l'académie de Toulouse a été stoppée en 1994 et que les incertitudes ministérielles ont conduit le recteur à différer la mise en oeuvre d'autres modifications. A Rouen et à Strasbourg (où une ZEP a été fermée en totalité et une autre partiellement, un travail considérable a été réalisé et les recteurs sont en quelque sorte "l'arme au pied" prêts à refondre la carte des ZEP dès que le signal est donné.

I 2 Les critères utilisés ou utilisables

La question des critères, de leur disponibilité et de leur pertinence est bien sûr centrale dans l'optique d'une refonte de la carte des ZEP.

Cette question ne peut être résumée aux seules ZEP puisque, pour pouvoir justifier une entrée ou une sortie du dispositif, il convient d'avoir des éléments de comparaison sur l'ensemble des établissements du département et/ou de l'académie. Cette comparaison, lorsqu'elle existe, est faite à partir d'un classement des collèges sur la base de "coefficients de difficulté". Le recensement des critères utilisés dans ce type d'outils est présenté en annexe 2.

D'autre part, plusieurs académies (Créteil, Lyon, Rouen, Strasbourg, Toulouse) et plusieurs départements (Val d'Oise, Loire Atlantique et Bouches du Rhône) disposent ou vont disposer de véritables tableaux de bord des ZEP permettant de suivre aussi bien les évolutions de la population, que les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus.

Les informations recensées sur les critères disponibles et sur leur utilisation appellent les remarques suivantes :

- il convient de constater la richesse des données disponibles dans plusieurs académies et les progrès remarquables réalisés récemment (depuis longtemps à Lyon) dans l'évaluation et l'élaboration d'outils de pilotage permettant une véritable politique de discrimination positive ;

- cependant, il existe encore des départements où rien n'existe et où l'inspecteur d'académie ne dispose même pas des résultats des évaluations nationales dans les ZEP (Reims) ;

- il arrive aussi que, même en disposant de données objectives et riches (comme en Loire Atlantique), le directeur des services départementaux n'utilise aucun critère explicite pour déclarer pertinent ou non une entrée ou sortie éventuelle du dispositif ;

- la plupart des inspecteurs d'académie ont réalisé un classement¹ des collèges de leur département à partir d'un ou plusieurs indicateurs. Mais ces classements ne sont en général pas discutés entre responsables de la même académie et ne sont quelquefois pas connus du recteur. Ceci pose bien sûr le problème de l'articulation des pilotages académiques et départementaux. En ce qui concerne la carte des ZEP, il est clair que des classements interdépartementaux sont indispensables (travail réalisé à Aix Marseille, à Créteil, à Rouen, à Strasbourg et à Toulouse) ;

- l'exemple de l'académie de Limoges est particulier en raison du petit nombre de ZEP et du caractère rural de la région. Pour cette raison, les indicateurs choisis ont été extrêmement simples et peu nombreux. Mais la démarche utilisée, précise et claire a permis une importante modification de la carte en 1994 sans aucune réaction négative.

¹ ce classement ne constitue en aucun cas un palmarès des "bons" et des "mauvais" collèges mais un outil de pilotage

- en ce qui concerne les indicateurs, on voit apparaître un "noyau dur" de critères sociaux (CSP, nationalités, structures familiales) et scolaires (évaluations, retards, résultats aux examens). Mais on constate également des divergences manifestes : souhait d'intégration d'indicateurs mesurant la violence interne aux établissements scolaires à Versailles et la violence (crimes, drogue) extérieure aux établissements à Aix Marseille, volonté de prise en compte d'indicateurs d'éloignement des ressources culturelles dans les départements ruraux (Vendée).

I 3 Les modifications souhaitées : ampleur et nature

a) entrées et sorties de ZEP :

Même s'ils ne sont pas prêts à modifier réellement la carte des ZEP, tous nos interlocuteurs ont mentionné des cas précis d'entrée ou sortie de ZEP qui leur paraissent souhaitables mais pas toujours possibles. Les seules exceptions se situent à Lyon (voir position du recteur plus haut) et à Limoges (où une modification importante est déjà intervenue).

Si l'on récapitule l'ensemble des cas mentionnés et si l'on ne prend en compte que l'ensemble de ces académies comprenant 214 ZEP, la somme des modifications conduirait grossièrement à un solde inchangé (nombre de sorties = nombre d'entrées) et toucherait 16% des ZEP.

b) problèmes de découpage :

En plus de ces sorties et ces entrées globales (en gros, un ou plusieurs collèges et les écoles de leur secteur) des modifications plus marginales visant à redécouper des ZEP existantes sont parfois souhaitées. Il s'agit de petites ZEP (un collège et quelques écoles ou pas de collège du tout) où la population n'est pas homogène dans le secteur scolaire. Dans ce cas, deux choix sont possibles : soit on privilégie la cohérence du secteur de collège et on classe en ZEP des écoles ou même un collège qui n'en relèvent pas, soit on respecte le critère de concentration de difficultés et la ZEP comprend quelques écoles seulement. Les avis de nos interlocuteurs ont été très partagés sur cette question, y compris au sein de la même académie.

A l'inverse, la question des "ZEP géantes" (6000 à 10 000 élèves) dans les grandes agglomérations (Ile de France et Marseille) ne pose pas de problème aux inspecteurs d'académie.

c) la question des lycées

Dans les onze académies concernées, 33 lycées d'enseignement général et technologique et 75 lycées professionnels sont classés en ZEP. Les contradictions entre le zonage géographique et les flux de population scolaire conduisent à s'interroger sur la pertinence de ces classements.

Les seuls arguments (nettement minoritaires) employés pour justifier le classement de lycées en ZEP reposent sur la continuité pédagogique et sur des cas particuliers où la population coïncide réellement avec le secteur en ZEP (cas des "ZEP géantes" comme Garges les Gonesse).

En revanche, des propositions intéressantes comme le statut "d'établissements associés" à une ZEP ont été formulées.

Pour résumer, les académies qui n'ont pas de lycées en ZEP ne souhaitent pas en avoir, celles qui en ont beaucoup souhaitent en supprimer la majorité et celles qui ont déjà revu leur carte n'en ont maintenu qu'un seul pour des raisons très particulières.

I 4 Les raisons des modifications

Si nos interlocuteurs ont montré des avis très divers sur la possibilité et la faisabilité de modifications de la carte, et sur leur volonté de s'y engager, ils trouvent tous des raisons pragmatiques pour reconnaître que des modifications sont légitimes :

a) parce que dans le classement d'ensemble des collèges, certains collèges de ZEP ne se situent pas parmi les plus défavorisés (au regard des CSP majoritairement) et, inversement, parce que quelques collèges, très mal situés dans ce classement ne sont pas en ZEP ;

b) parce qu'ils ont constaté une évolution objective et mesurable de la population dans certaines zones (une sortie de ZEP a eu lieu sur cette base à Strasbourg, ainsi qu'une extension des limites d'une autre ZEP) ;

c) parce que certaines ZEP, souvent rurales, ont été créées sans aucun critère social ou scolaire mais pour donner satisfaction à des élus ;

d) parce que l'apparition des zones franches et surtout des futures zones urbaines sensibles vont de nouveau conduire à une interpellation de l'éducation nationale sur la coïncidence des dispositifs. Ce problème a été évoqué dans toutes les académies et permet la synthèse suivante :

- les inspecteurs d'académie sont peu consultés et parfois non informés sur la détermination des futures ZUS
- dans les grandes agglomérations (Versailles, Créteil, Rhône et Bouches du Rhône), toutes les ZEP existantes sont déjà en contrat de ville et seront en ZUS à de très rares exceptions près. L'éventuelle coïncidence des deux dispositifs conduirait inévitablement à une inflation considérable du nombre de ZEP
- le travail prospectif et courageux mené par l'académie de Rouen pour rationaliser la carte des ZEP sur des bases objectives, rééquilibrer les deux départements au profit de l'Eure et diminuer le nombre total de ZEP entrera en contradiction avec la détermination des futures ZUS, ce qui le rend encore plus difficile à réaliser

e) parce que la majorité des ZEP rurales ne comportent pas de "concentration" de difficultés.

Cependant, cette raison tout à fait valable et vérifiable ne doit pas se transformer en "aucune ZEP rurale ne doit être maintenue". En effet, quelques exemples nous ont prouvé que de nouvelles concentrations de pauvreté pouvaient apparaître actuellement dans des zones rurales bien spécifiques. Il convient donc de vérifier où se situent les collèges ruraux, comme les autres, par rapport à un classement d'ensemble (à partir de critères du type CSP). Il est même possible de compléter par des critères diversifiés. En effet, les critères de nationalité (à l'état brut, sans précision sur les questions linguistiques), souvent utilisés dans les zones urbaines n'ont jamais prouvé leur pertinence. De plus, si l'on ajoute des indicateurs de violence urbaine, pourquoi ne pas ajouter des indicateurs d'isolement culturel ?

f) à une exception près, la sortie de ZEP n'a jamais été justifiée par la seule amélioration des résultats scolaires. Cette exception reste regrettable, surtout lorsqu'il s'agit d'une population scolaire très défavorisée. En effet, des établissements qui font réussir des élèves dans des conditions sociales difficiles font preuve de leur efficacité. Il serait donc contre productif de "fermer" cette ZEP, elle doit être au contraire consolidée.

1 5 Les modifications déjà intervenues et la faisabilité

L'expérience des académies de Toulouse et de Limoges, qui ont procédé à des modifications de grande ampleur de leur carte des ZEP (après la mise en oeuvre de l'indemnité ZEP), sans attendre les instructions nationales et sans problèmes majeurs, mérite d'être analysée à titre d'exemple pour les autres académies (les académies de Créteil, de Strasbourg et de Versailles ont également procédé à quelques modifications mais de moindre ampleur et surtout avant la mise en oeuvre de l'indemnité pour deux d'entre elles).

Ces deux opérations comportaient des éléments communs qui ont été déterminants dans la réussite et qui peuvent devenir des conditions de faisabilité:

- un pilote opérationnel et décidé, totalement soutenu par le recteur
- une longue campagne de sensibilisation et d'explication auprès de tous les partenaires
- un classement des collèges à partir du croisement de plusieurs critères transparents et rigoureux
- une comparaison entre les collèges et les ZEP des différents départements
- le maintien de moyens transitoires pour la sortie y compris la suppression progressive de l'indemnité
- le traitement particulier des personnels touchés par la suppression de l'indemnité pour leur mutation

- une anticipation et une gestion du calendrier à moyen terme (un an et demi à Toulouse)

Le résultat dans l'académie de Toulouse est remarquable puisque, si le nombre de ZEP a augmenté, le pourcentage d'élèves en ZEP a diminué. Deux ZEP rurales de l'Ariège ont été supprimées, une ZEP a été créée dans le Lot et trois dans le Tarn.

	nbre d'écoles	% d'écopiers	nbre de colléges	% de collégiens	nbre de LEP
1992	238	8,5	18	6,7	2
1994	201	7,8	20	6,3	1

L'opération de Limoges est encore plus spectaculaire puisque le nombre de ZEP est passé de 7 à 5. La totalité des ZEP rurales de la Creuse ont été supprimées (4 au total) et une nouvelle ZEP urbaine a été créée; une ZEP a été créée en Haute Vienne. En Corrèze, la ZEP de Brive, qui regroupait trois colléges a été réduite et n'en regroupe plus que deux.

Ceci démontre donc la faisabilité d'une refonte de la carte des ZEP au niveau académique (et en donne les conditions nécessaires) mais cette opération comporte deux limites :

1) Depuis que le niveau national a annoncé publiquement une réflexion sur la carte des ZEP et y a de nouveau renoncé, le recteur de l'académie de Toulouse a été "stoppé" sur sa lancée et renonce maintenant à se lancer dans une nouvelle opération.

2) Il s'agissait de deux académies "surabondantes" en nombre de ZEP et qui pouvaient donc fonctionner à enveloppe constante ou diminuer leur "stock" ; l'opération est impossible pour l'académie de Créteil ou celle de Montpellier qui n'ont pas assez de ZEP et qui ne pourront pas augmenter leur stock sans apport d'autres académies et donc sans que l'opération soit un minimum coordonnée au niveau national.

I 6 La question du seuil, les taux plafonds et le pilotage national

Ce qui précède montre les limites d'une démarche reposant uniquement sur les décisions et les critères locaux. Les recteurs et les inspecteurs d'académie ne sont d'ailleurs pas opposés à un minimum de coordination nationale, certains en sont même fortement demandeurs. Le pilotage national de la carte des ZEP soulève des questions à la fois techniques et politiques :

a) Le seuil

La notion de "concentration de difficultés" est par essence relative. Quels que soient les critères utilisés pour mesurer cette concentration, la question du seuil se pose : à partir de quel degré de "concentration" doit on opérer un classement en ZEP ? En fait, la réponse à cette question repose jusqu'à présent sur une contrainte pragmatique de gestion. On considère que l'enveloppe des indemnités ZEP est fixe et que le pourcentage d'élèves en ZEP sur le territoire national ne doit pas augmenter (la dernière simulation de la DEP repose sur un pourcentage maintenu).

Les discussions menées au cours de cette enquête se sont donc situées dans le cadre d'un pourcentage national d'élèves en ZEP inchangé ; ce pourcentage national fixe alors un seuil théorique qui permet des comparaisons entre académies ou départements.

b) Les taux plafonds

La détermination des "taux plafonds d'élèves en ZEP" publiée en juin 1995 dans "Education et Formations" a donné lieu à de vives discussions aussi bien dans les académies que dans le groupe des inspecteurs généraux menant l'enquête. Ces discussions permettent les remarques suivantes :

- les taux plafonds de la DEP fixent des pourcentages "cibles" dans chaque département et constituent un guide permettant à chacun de se situer. L'histoire a bien montré qu'il ne faut pas confondre l'outil technique et la décision politique
- l'instrument de mesure, réalisé à partir d'un recueil de données nationales est et sera toujours imparfait et grossier, mais il n'en existe pas d'autres.
- les résultats posent problème dans le département du Rhône, où personne ne voit où supprimer des ZEP, et du Vaucluse. Ils n'ont par contre pas été contestés ailleurs (sauf peut être à Reims où il n'existe cependant pas de données fiables au niveau académique). Et ils se sont révélés très pertinents pour le rééquilibrage entre les deux départements de l'académie de Rouen que souhaiterait réaliser le recteur
- ceci dit, l'instrument peut être amélioré en tenant compte des ZEP rurales et des lycées dans les pourcentages constatés afin d'opérer une comparaison entre les objectifs et la réalité
- il pourrait également être amélioré en ce qui concerne le territoire géographique qui sert de base au calcul. Le canton, actuellement utilisé, n'est pas toujours pertinent, notamment dans le cas des villes où le quartier est la référence. Mais les contraintes des recensements statistiques sont difficiles à contourner.

c) le pilotage national

La majorité sinon la totalité des recteurs souhaitent qu'existent des instructions politiques claires du niveau national pour refondre la carte des ZEP.

D'autre part, si ces instructions existaient, il faudrait organiser une explication et un débat entre le ministère et les échelons déconcentrés sur les taux plafonds.

Il est clair que les indicateurs et le mode de calcul utilisés au niveau national pour apprécier la situation académique ne peuvent pas être utilisés au niveau académique pour déterminer chaque ZEP.

II PROPOSITIONS POUR AMENAGER LA CARTE DES ZEP : **PAS DE BOULEVERSEMENT INJUSTIFIE MAIS DES AJUSTEMENTS** **INDISPENSABLES ET REALISABLES SELON UNE METHODE** **TRANSPARENTE**

II 1 Des principes à réaffirmer et à préciser

→ Il est nécessaire de réaffirmer la conception de base des ZEP et de bien distinguer ce dispositif d'autres actions qui participent, à leur façon, à une approche diversifiée du fonctionnement du système éducatif.

La visée centrale des ZEP est la lutte contre l'échec scolaire et donc l'amélioration de la réussite scolaire des élèves dans des secteurs ou des milieux souffrant d'une concentration de difficultés de nature variable (sociales, économiques, culturelles...)

→ Cette visée cognitive ne saurait donc aboutir à une "dilution" de l'école ou se suffire de la mise en place d'un dispositif sécurisant sur le plan de problèmes graves à résoudre tels que la violence ou la drogue.

En revanche, sans transiger sur la qualité et les exigences, les ZEP peuvent et doivent être des zones d'innovation pédagogique.

La zone d'éducation prioritaire a un départ social et une arrivée cognitive.

→ Il est donc nécessaire de recentrer le dispositif et de "l'ébarber" d'écoles, de collèges ou de lycées qui ont été inclus pour des raisons extra scolaires.

Les ZEP ne peuvent être la réponse d'ensemble à toutes les difficultés du système scolaire dans la diversité de leurs manifestations. L'extension démesurée des ZEP ferait perdre de son efficacité à une formule qui doit être ciblée.

→ L'objectif doit être de faire des ZEP un noyau réduit autour duquel peuvent s'articuler des formules variables (gestion inégalitaire des moyens suivant le classement de collèges hors ZEP) et qui peut être complémentaire d'autres dispositifs (plan ville, plan violence). Il y va d'une nécessaire lisibilité pour les acteurs et les usagers.

→ La redéfinition de la carte doit être accompagnée d'une relance sur les projets et donner lieu à une procédure véritablement contractuelle entre le recteur (ou l'inspecteur d'académie) et chaque ZEP.

II 2 Un cadre national en terme d'objectifs est nécessaire mais la décision sur la nouvelle carte doit rester académique

→ Les tentatives d'instructions globalisantes et détaillées au niveau national n'ont jamais pu aboutir. La marge d'appréciation du niveau local sur la notion de concentration de difficultés est essentielle pour l'efficacité du dispositif si l'on admet une fois pour toute que les causes de l'échec scolaire ne sont pas uniformes sur le territoire. Cependant, cette décision déconcentrée doit se situer dans un ensemble d'objectifs simples au niveau national et doit bénéficier d'outils permettant à chacun de se situer dans un ensemble plus vaste.

→ L'approche par les taux plafonds élaborée par la DEP constitue l'outil le plus pertinent pour indiquer à chaque recteur un objectif à atteindre en ce qui concerne le nombre d'élèves en ZEP, compte tenu de la situation des autres académies.

Toutefois, cet outil mériterait d'être encore amélioré et affiné (problème de la ruralité, pertinence de l'unité géographique de base, inclusion à discuter de critères de violence externe tels que la criminalité) et surtout, il convient d'informer les échelons déconcentrés sur la méthode employée, parfois opaque pour des non spécialistes.

Enfin, il convient de rappeler (comme le fait la DEP dans sa présentation) qu'il ne s'agit ni d'une norme figée ni d'un outil à utiliser pour décider du classement d'un établissement en ZEP sur le terrain

→ Les seuls objectifs nationaux nécessaires peuvent être résumés comme suit :

- en terme quantitatif, le pourcentage d'élèves en ZEP au niveau national devrait plutôt être réduit, en aucun cas augmenté ; chaque académie devrait alors se situer par rapport à un taux "plafond" indicatif et le discuter en argumentant ;

- les lycées (généraux, techniques et professionnels), sauf exception dûment justifiée, devraient être exclus des ZEP et un statut d'établissement associé devrait être étudié localement. Ce statut reposerait sur un contrat passé entre la zone d'éducation prioritaire et chacun des lycées qui accueillent ses élèves ;

- un seuil indicatif permettrait d'éliminer les ZEP trop petites pour lesquelles la notion de concentration de difficultés perd son sens (par exemple, au minimum un collège et des écoles) ;

- chaque académie serait invitée, sur les bases qui précèdent à élaborer des critères locaux transparents et explicites, éventuellement diversifiés. Ces critères devraient permettre en particulier de comparer l'ensemble des collèges sur la base de critères sociaux, économiques et éventuellement culturels et scolaires (sans jamais utiliser les seuls résultats scolaires pour le classement en ZEP) ;

- les zones rurales ne seraient pas exclues à priori mais le seraient si elle ne répondent pas aux critères précédents ;

- après examen et discussion avec les recteurs de l'ensemble de ce travail, le niveau national vérifierait la cohérence inter académique.

II 3 Une méthode souple et transparente au niveau académique

→ Le recteur doit être le pivot de l'analyse au niveau de l'académie, associant les IA DSDEN pour un travail préparatoire, discret et provisoire.

→ La démarche peut être calquée sur celle utilisée dans les académies de Limoges et Toulouse (voir &I 5), démarche qui a fait ses preuves et qui montre la nécessité de la transparence, de l'élaboration de mesures transitoires de compensation pour les personnels et les moyens et le caractère indispensable de l'explication et de l'anticipation ;

→ En ce qui concerne les critères, il convient avant tout qu'ils soient explicites et transparents. La connaissance intuitive du "terrain" par un décideur local ne dispense en aucune façon de cette transparence. Il est également souhaitable qu'ils soient harmonisés au niveau académique. Leur nature peut être multiple, à condition que la complexité ne nuise pas à la lisibilité, on peut même envisager de les différencier pour les écoles et les collèges. Enfin, il ne peuvent être résumés à des critères scolaires et, s'il est souhaitable d'en croiser plusieurs pour augmenter la fiabilité, le pourcentage de CSP défavorisées (ouvriers et chômeurs) est souvent le plus accessible parmi ceux qui sont clairement en corrélation avec les résultats scolaires.

En toute hypothèse, dans l'immédiat, il est impératif que chaque académie procède à un classement de tous ses collèges sur la base des principes précédents.

→ Enfin, pour éviter à l'avenir les difficultés actuelles dans la refonte de la carte, il est indispensable que, dans chaque académie, le recteur spécifie une durée d'existence limitée aux ZEP et indique clairement qu'un bilan et une évaluation seront effectuées à l'échéance de cette durée avec une remise en cause éventuelle de leur existence. Cette durée d'existence ne nécessite pas obligatoirement d'harmonisation nationale, les taux plafonds ne devant pas varier considérablement dans les années à venir.

→ Cette méthode souple et transparente ne sera pas toujours conciliable avec les différents dispositifs gouvernementaux. En effet, dans de nombreuses agglomérations, la carte des ZEP établie sur cette base coïncidera sans problème avec la carte des ZUS mais ce ne sera pas le cas partout, surtout si les ZUS sont très importantes en nombre. Il s'agit là d'un choix difficile mais la réaffirmation des principes qui précèdent et l'utilisation de critères transparents y conduit obligatoirement. L'autre choix consiste à aligner purement et simplement la carte des ZEP sur celle des ZUS....

II 4 Une volonté politique clairement affichée

→ L'observation du terrain montre que, moyennant quelques précautions de cohérence et de méthode, il est possible de faire "bouger" le système et que nous disposons des outils nécessaires. Elle montre aussi qu'il est légitime de revoir la carte des ZEP. Mais il apparaît aussi que les recteurs, même les plus volontaristes souhaitent des instructions claires et un calendrier précis. Ils attendent un "signe fort" du niveau ministériel et craignent la dilution et l'empilement des dispositifs qui affaiblissent l'ensemble et ne font que concourir un peu plus à la complexité et à l'absence de lisibilité du système.

→ Cette volonté politique doit donc être clairement notifiée aux recteurs avec une définition d'objectifs. Mais elle ne doit pas être médiatisée. La mise en oeuvre et l'explication des décisions doit impérativement se faire au niveau local, pour des raisons évidentes d'efficacité (le niveau national serait incapable de classer tel ou tel collège en ZEP) mais aussi pour des raisons de faisabilité. Les négociations et les tentatives d'initiative nationale sur ce sujet ont toujours échoué pour des raisons politiques. En terme d'image, il est essentiel que ce soit le recteur et non pas le ministre qui apparaisse comme celui qui décide que telle école n'est plus en ZEP et qui en explicite les raisons.

→ En conclusion : **pourquoi attendre ?**

Il est souhaitable et possible de revoir la carte des ZEP. Pourquoi courir le risque de voir se délabrer un dispositif, qui, malgré ses imperfections a permis dans de nombreux cas de concilier cognition et socialisation et de faire réussir des enfants que leur environnement vouaient à l'échec ?



C.MOISAN



J.SIMON

Annexe 1

ACADEMIES CHOISIES ET CRITERES

	structure de l'académie	type de coordination	modifications intervenues	taux	plafonds
				% en ZEP	Tx plafond
Aix Marseille	gde agglo (ruralité)	dépt acad à venir	non	15,2	13,1
Créteil	gde agglo	acad et dept	non	11,3	13,4
Limoges	ruralité	dept et acad	oui	6,2	4,8
Lyon	gde agglo (ruralité)	acad	non	14,3	11,4
Montpellier	urbaine ruralité	acad et dept	?	9,1	11,5
Nantes	urbaine ruralité	dept	non	7,8	6,6
Reims	urbaine ruralité	?	non	14	9,5
Rouen	urbaine (ruralité)	dept et acad	non	18,6	13,4
Strasbourg	urbaine	dept et acad	légères	7,4	7,9
Toulouse	ruralité urbaine	acad et dept	oui	5,9	5,1
Versailles	gde agglo	dept	légères	11,6	10,6

CRITERES UTILISES POUR LE CLASSEMENT DES COLLEGES LORSQU'IL EXISTE

	CSP	nation.	famil.	autres	eval.	retard	exam.	orient.	autres
Aix-M. 13 - 84	*	*			*	*			
Creteil 77 93 94	* * *	* *		bo/pens					
Limog.	*	*		bo		*			
Nantes 44 49 53 72 85	* * * * *			pens	* * *	* *	* * *	* * *	derog.
Reims 51	*	*							
Rouen	*	*	*		*				
Strasb.	*		*		*	*			
Toul.	*	*	*		*	*		*	derog violenc.
Versail. 78 91 92 95	* * * *	*		pens	* *	* *			

Légende

CSP : CSP défavorisées

nation. : % d'étrangers

famil. : familles nombreuses et/ou monoparentales

bo : boursiers

pens : demi pensionnaires

éval : résultats à l'évaluation 6ème

exam : résultats au brevet et parfois au bac

orient. : accès en seconde générale et technologique

dérog : mesure de l'attractivité par les dérogations

violenc. : mesure de la violence et de la délinquance

INSPECTEURS GENERAUX AYANT REALISE L'ENQUETE.

ACADEMIE	IGEN	IGAEN
AIX MARSEILLE	J.C. GUERIN	M. BRAUNSTEIN
CRETEIL	C. VUILLET B. HALFF	J.P. PITTOORS J. SIMON
LIMOGES	J.L. PIEDNOIR	A. DULOT
LYON	A. HUSSENET	J. VAUDIAUX
MONTPELLIER	M. BACONNET	P. DASTE
NANTES	C. MOISAN	J. PACHOT
REIMS	M.P. ROUSSEL	J.Y. DUPUIS
ROUEN	B. TOULEMONDE	A. BOUSQUET J.L. CLAVERIE
STRASBOURG	A. GOKALP	J. GEOFFROY
TOULOUSE	A. ROBERT	C. AYALA J. BLONDEAU
VERSAILLES	H. MATHIEU C. MOISAN M. POUPELIN	M.F. CHOISNARD J. SIMON

*Ministère de l'Éducation nationale
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* Annexe 4

Le Ministre

12.02.1996

I.G.A.E.N.	
date d'envoi	12/4/96
nom du Chef de Service	
nom du Destinataire	
317	

NOTE

à l'attention de

- Madame le Chef de l'Inspection
Générale de l'Administration de
l'Éducation nationale

- Monsieur le Doyen de l'Inspection
Générale de l'Éducation nationale

Dans le cadre des diverses mesures récemment décidées par le Gouvernement figure la nécessité d'effectuer un bilan de la situation des ZEP et de réfléchir à une évaluation possible de leur carte.

Je souhaite que les deux Inspections Générales, en liaison étroite avec les directions concernées et en relation avec les autorités académiques, effectuent ce bilan d'ensemble.

Ce bilan devra s'appuyer sur les travaux déjà menés par la Direction de l'Évaluation et de la Prospective et par les deux Inspections Générales, ainsi que sur la réflexion conduite au niveau académique. Il devra répondre aux deux objectifs suivants :

1°/ évaluer l'impact du dispositif ZEP sur le comportement et la réussite scolaire des élèves dans les établissements scolaires concernés ;

2°/ éclairer les décisions à prendre afin d'aménager la carte des ZEP.

En ce qui concerne le premier objectif, l'évaluation devra permettre de mieux identifier les déterminants de la réussite, de repérer et de diffuser les expériences satisfaisantes et de nourrir les orientations que je définirai.

En ce qui concerne le second objectif, il conviendra d'examiner la pertinence du classement ou du non classement en ZEP des écoles et des établissements en tenant compte des points suivants :

- cohérence nationale des critères utilisés ;
- existence de modifications à l'intérieur des académies ;
- cohérence des secteurs scolaires ; présence de lycées ;

.../...

- problème de la ruralité ;
- harmonisation des dispositifs gouvernementaux (contrats de ville et plan banlieue).

La totalité des académies devra être examinée. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, un rapport intermédiaire me sera remis au plus tard le 30 septembre 1996 ; il précisera les constats effectués et contiendra des propositions notamment quant aux modifications possibles de la carte.

Le rapport final, présentant un bilan complet et répondant aux deux objectifs précédemment définis, me sera remis ultérieurement.

**POUR LE MINISTRE ET PAR
DELEGATION
Le Directeur du Cabinet**



Francis DELON

DIR CAB/N° 379