

Education prioritaire. Qui a la priorité : le territoire ou l'individu ?

Jean-Claude Emin,
ancien sous-directeur à la DEPP (MEN)

Je voudrais d'entrée de jeu prendre quelques précautions :

- Mon propos portera avant tout sur la politique éducative – et plus particulièrement sur la politique éducative nationale, celle affichée et impulsée par les responsables politiques de l'éducation – et non pas sur les politiques générales en direction des quartiers populaires, des quartiers dégradés ou des banlieues.
- En effet, ce volet de la politique éducative que constitue la politique d'éducation prioritaire a connu, me semble-t-il, des évolutions importantes depuis sa création par Alain Savary en 1981.
- Pour essayer de faire ressortir ces évolutions, je vais sans doute, par moment, forcer le trait, ne serait-ce que pour inciter à la discussion.
- Enfin, il est possible que ce que vais en dire vous paraisse éloigné de la réalité du terrain – ou, pour le dire plus justement, des réalités des terrains – que vous connaissez mieux que moi. Ceci pour deux raisons : la première est que mon expérience en la matière vient d'un bureau de l'administration centrale et non pas du terrain ; la seconde, plus intéressante sur le fond, est que la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire est diverse, particulièrement décentralisée, très souvent militante ; elle peut, de ce fait, être plus ou moins - voire très - éloignée des orientations politiques nationales. C'est d'ailleurs plutôt une bonne chose puisque cela a permis une continuité de l'action, même lorsque les responsables politiques de l'Éducation nationale ont laissé de côté la politique d'éducation prioritaire, ce qui est arrivé à plusieurs reprises depuis 1981.

Ceci dit, il faut évidemment interpellier les orientations politiques nationales et, en l'occurrence, se demander à qui on s'intéresse lorsqu'on parle d'éducation prioritaire.

J'aborderai donc la question en reprenant la définition d'une politique d'éducation prioritaire retenue par l'équipe de chercheurs qui a travaillé sur les politiques d'éducation prioritaire en Europe dans le cadre d'un projet de recherche baptisé *EuroPEP*, soutenu par le programme européen *Socrates* et coordonné par le centre Alain Savary¹ :

Une politique d'éducation prioritaire est « *une politique qui vise à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés qui proposent de donner quelque chose de plus ou de mieux ou de différent* ». Pour ce faire, quelle cible va-t-on retenir ? ». On peut en imaginer plusieurs :

¹ *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe, conceptions, mises en œuvre, débats*, sous la direction de Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex, INRP, Lyon, 2008.

- des territoires au sens socio-géographique du terme, avec les populations scolaires qui y vivent, les établissements scolaires qui accueillent ces populations, mais aussi l'ensemble des acteurs et des ressources mobilisables sur ces territoires ou à leur profit ;
- ou bien uniquement des établissements scolaires et les populations scolaires qu'ils accueillent (ou acceptent d'accueillir) ;
- ou bien des individus ou des publics scolaires particuliers.

Selon la réponse retenue, on n'aura évidemment pas la même politique. L'ouvrage auquel je viens d'emprunter cette définition montre bien la diversité des réponses apportées à cette question dans huit pays européens, ainsi que les évolutions de ces réponses au fil du temps.

En France, une évolution qui est allée des territoires aux publics

En ce qui concerne la politique éducative française, il me semble que l'évolution a été des territoires aux publics (au pluriel).

L'histoire commence en juillet 1981, lorsqu'Alain Savary lance la politique des **zones** d'éducation prioritaires qui se propose de « *contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* ² ». Je souligne « zones » et le pluriel de « prioritaires » ; on ne parlait pas à l'époque d'« éducation prioritaire », c'étaient les zones qui étaient prioritaires et l'objectif était de contribuer à corriger l'inégalité sociale.

En 1990, Lionel Jospin, qui relance (pour la première fois) cette politique au niveau national, insiste également sur son aspect territorial : « *la nature des problèmes affrontés et la nécessaire continuité de l'action dans le temps impliquent que chaque zone d'éducation prioritaire constitue un ensemble socio-géographique cohérent offrant un éventail de ressources scolaires et éducatives diversifiées et aussi complet que possible* ³ ». Cette insistance va jusqu'à envisager que les politiques DSQ et ZEP coïncident au maximum.

En 1997, lorsque Ségolène Royal relance (pour la deuxième fois) la politique, un glissement sémantique se produit : si la circulaire du 31 octobre 1997 qui prépare les forums académiques et les assises nationales de Rouen, annonce une « *relance de la politique des zones prioritaires* », celle du 10 juillet 1998 qui suit ces assises, organise la « *relance de l'éducation prioritaire* », ce qui n'est pas la même chose si les mots ont un sens. Ce ne sont plus les zones qui sont prioritaires, c'est l'éducation ! Je n'ai d'ailleurs jamais très bien compris ce que ça voulait dire, sauf si l'on envisage – ce qui a pu tenter les responsables de la politique éducative à l'époque – de revenir sur un choix qui est – au moins jusqu'à présent – resté un point fortement affirmé de la politique française en la matière : dans les zones prioritaires « *il ne s'agit ... en aucune façon de réviser à la baisse les objectifs du système éducatif au motif que l'action pédagogique y serait plus difficile. Le choix politique fait avec la création des ZEP est tout autre. Les ZEP témoignent du refus de voir se développer dans notre pays une école à plusieurs vitesses. ... Ce choix est aussi un défi* ⁴ ».

Resserrement et rationalisation de la carte avec Gilles de Robien et passage d'une logique de Zone à une logique de public

Dix ans plus tard, dans la perspective de la rentrée 2006, Gilles de Robien annonce non pas une relance, mais « *un nouveau souffle pour l'éducation prioritaire* » Il en définit ainsi le

² Circulaire n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981, Zones prioritaires

³ Circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990, Mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993.

⁴ Circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992.

« principe directeur... : depuis des années, nous avons donné trop peu à trop de monde ; il faut donner vraiment plus à ceux qui en ont vraiment besoin. Et le faire selon des critères nationaux, précis et pertinents. Des critères sociaux et scolaires qui traduisent la situation concrète des élèves. »

C'est l'idée – juste à mon sens – d'un resserrement et d'une rationalisation de la carte. Mais Gilles de Robien poursuit :

*Ces critères doivent nous permettre de **passer d'une logique de « zone » à une logique de « public »***⁵. Il affiche ainsi une intention politique essentielle, que l'on va retrouver – certes quelque peu euphémisée – dans la circulaire qui suit ce discours. J'y reviendrai.

Quant à la Loi de 2005 (la Loi Fillon), elle officialise ces évolutions, même si sa rédaction reste marquée par les intentions d'origine de la politique :

Ainsi l'article 211-1 du code de l'éducation (le premier de ce code) était à l'origine formulé de la façon suivante :

*« Pour garantir [le droit à l'éducation], la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation **objectives**, notamment en matière économique et sociale. Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves **dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé** et des zones d'habitat dispersé, et de **permettre de façon générale aux élèves en difficulté de bénéficier d'actions de soutien individualisé**.*

Cette formulation du code de l'éducation était celle élaborée à partir de la Loi Jospin de 1989 complétée par la Loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions. La Loi Fillon d'avril 2005 a introduit plusieurs modifications importantes dans cet article :

*« Pour garantir [le droit à l'éducation] **dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites**.*

Elle introduit explicitement dans le texte l'objectif d'égalité des chances – je dirais volontiers d'égalité des chances individuelles – assurée par des bourses liées non seulement aux ressources mais aussi au mérite.

Et le nouvel article 211-1 poursuit :

*La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale. Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté, **quelle qu'en soit l'origine, en particulier de santé, de bénéficier d'actions de soutien individualisé** ».*

Les différences de situation ne sont plus « objectives » et la mention « quelle que soit l'origine des difficultés [des élèves], vient élargir la notion de difficulté.

Ainsi, si l'on considère les évolutions des textes, et non pas uniquement la lettre du texte législatif en vigueur actuellement, la conception de la priorité politique tend, comme le disait clairement Gilles de Robien à « passer d'une logique de « zone » à une logique de « public », public dont les difficultés peuvent être de nature diverse.

La Lettre de mission à Xavier Darcos définit deux publics

En juillet 2007, la lettre de mission de Nicolas Sarkozy à Xavier Darcos qui donne à ce dernier sa « feuille de route » poursuit dans cette logique. Ce qui est remarquable est qu'elle considère explicitement deux « publics » :

⁵ Discours de 8 février 2006, *La relance de l'éducation prioritaire*.

- Les élèves les plus en difficulté – où qu'ils soient – constituent le premier de ces publics ; il est évoqué très rapidement et c'est un soutien individuel qui est à envisager pour ces élèves ;
- Le second de ces publics, ce sont les élèves méritants, notamment ceux « *dont les parents n'ont pas les moyens ou les relations pour contourner la carte scolaire* ». Plusieurs mesures sont proposées en leur direction :
 - Tout d'abord, c'est essentiellement pour ces élèves qu'il est demandé au ministre de « *rendre superflue* » la carte scolaire. Ils devront pouvoir accéder – en dérogation, puisque la réglementation concernant les affectations n'a, dans l'état actuel des choses, pas changé – à des établissements qui leur offrent « *les mêmes chances de réussite qu'aux élèves privilégiés* ».
 - Ensuite, des internats de réussite éducative en zone urbaine doivent permettre de « *donner à tous les élèves méritants les conditions de travail nécessaires pour poursuivre les meilleures études* ».
 - Enfin, les 5% des meilleurs élèves de chaque établissement devraient pouvoir « *rejoindre s'ils le veulent, une classe préparatoire, un (...) grand établissement ou une université technologique* ».

Il est clair que le président de la République invite le ministre à plus d'attention pour le second public – les élèves méritants, comprenez les élèves méritants des établissements défavorisés – que pour le premier – les élèves en difficulté.

Par ailleurs, la lettre de mission de Xavier Darcos n'évoque jamais l'éducation prioritaire, et encore moins les zones prioritaires ou les réseaux « ambition-réussite » ou « éducation prioritaire ».

Elle demande que « *des études dirigées [soient] proposées à tous les élèves de l'enseignement prioritaire* », mais ce concept nouveau **d'enseignement prioritaire** – qui est peut-être le produit d'un lapsus – n'est pas défini.

En revanche, cette lettre s'intéresse :

- Aux « *quartiers les plus en difficulté* » où devraient être mises en place « *en lien avec les communes, des structures d'accueil de la petite enfance dont le but sera de préparer à l'école des enfants issus de milieux très défavorisés et de leur donner les mêmes chances que les autres d'y réussir* »...
- ... et où il convient de ne pas « *dissuader les établissements privés de s'installer* »

Notons que, dans un cas comme dans l'autre, ces mesures ne concernent pas au premier chef le service public de l'éducation nationale.

Cependant, cette lettre de mission demande au ministre d'agir « *face aux ghettos scolaires* », c'est-à-dire les « *établissements accueillant les élèves connaissant le plus de difficultés* » pour lesquels une politique spécifique doit être mise en place : réduction des effectifs, équipes éducatives renforcées, projets éducatifs innovants...

Un évolution de la politique éducative, du territoire vers des catégories spécifiques, qui ne concerne pas que la France

Ainsi, l'évolution que je viens d'essayer de retracer n'est sans doute pas aussi tranchée qu'a pu le dire Gilles de Robien ; elle a par ailleurs été progressive : une partie des mesures promues par Nicolas Sarkozy ont connu des commencements d'exécution lorsque Ségolène Royal était ministre.

Elle est cependant manifeste et ne concerne pas que la France.

Comme le souligne Jean-Yves Rochex dans la conclusion générale de la recherche que j'ai citée tout à l'heure, on constate au plan international – ou tout au moins européen – « *une évolution sensible des modes de ciblage des politiques d'éducation prioritaire, associant ce qui semble être un recul des ciblage des territoires, à une multiplication des ciblage des catégories spécifiques de la population, ce que subsume la formulation **groupes à risques** utilisée par la Commission européenne (...) mais aussi l'extension du vocable **élèves à besoins spécifiques ou particuliers**. ... Pour être plus précis (je cite toujours Jean-Yves Rochex), ce qui semble être en recul est la cohérence relative entre les trois modes de ciblage visant non seulement les populations au travers des territoires où elles résident et les établissements où leurs enfants sont scolarisés, mais aussi la mobilisation des ressources et des dynamiques collectives au service du « changement social en éducation »* »⁶.

Une telle évolution a incontestablement une signification politique : on peut difficilement dire – ou espérer – que la politique d'éducation prioritaire, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, cherche à constituer « *un laboratoire du changement social en éducation* », comme le disait le CRESAS en 1985.

En tout cas, comme le souligne également Jean-Yves Rochex, les orientations politiques actuelles tendent à dissocier les actions qui relèvent des établissements scolaires de celles qui sont impulsées par des partenaires extérieurs ou qui font appel à eux.

Ainsi, le dernier texte qui organise les « *principes et les modalités de la politique de l'éducation prioritaire* » date de 2006⁷, Il s'agit de la circulaire de Gilles de Robien que j'évoquai il y a un instant, celle qui a créé les « réseaux ambition-réussite » et les « réseaux d'éducation prioritaire ». Sauf erreur de ma part, ce texte est toujours valable. Il distingue clairement :

- le pilotage pédagogique dans les réseaux d'éducation prioritaires,
- et le projet éducatif hors temps scolaire avec la famille et les partenaires de l'école.

Surtout il demande d'organiser ce qu'il appelle la structuration de l'action en envisageant « *un comité exécutif constitué du principal de collège, du principal adjoint et de tous les directeurs des écoles élémentaires et maternelles rattachées* » et dont peut faire partie l'IEN de la circonscription (ce qui a donné lieu à un vif débat à l'époque). Il est significatif que cette composition du comité exclue – au moins officiellement – tout partenaire, d'autant plus que le texte précise que ce comité « *se substitue progressivement à toutes les instances de l'éducation prioritaire en devenant, dès à présent, l'instance de pilotage local de la politique mise en œuvre* » dans les réseaux.

Faciliter l'exfiltration des élèves méritants et promouvoir les réussites individuelles

Depuis la publication, il y a maintenant trois ans, de ce texte qui date du ministère précédent, aucun texte officiel du ministère de l'Éducation nationale n'a proposé les orientations d'une **politique d'éducation prioritaire** qui aurait sa cohérence du point de vue de la politique éducative et s'articulerait avec d'autres politiques territorialisées. Des textes se sont succédés qui ont annoncé, sans ordre véritable, des mesures qui suivent très fidèlement les

⁶ *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe, conceptions, mises en œuvre, débats*, sous la direction de Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex, INRP, Lyon, 2008

⁷ Circulaire n° 2006-058 du 30-3-2006.

instructions de la lettre de mission de Nicolas Sarkozy à son ministre de l'éducation. En voici une liste, sans doute incomplète, établie à partir d'une recension du BOEN :

- mise en place de l'accompagnement éducatif,
- déplacements de classes (autrement dit le « busing », élégamment appelée « mixité choisie »),
- création de 30 sites d'excellence parmi les lycées,
- mesure qui ne se confond pas avec les 200 dispositifs expérimentaux de réussite scolaire en lycée,
- création de banques de stages,
- ouverture sociale des classes préparatoires aux grandes écoles, au profit des élèves boursiers,
- internats d'excellence,
- lutte contre le décrochage scolaire,
- assouplissement de la carte scolaire, destiné notamment aux boursiers au mérite,
- mise en place de l'aide personnalisée,
- opération « ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration »,
- destruction possible et éventuelle reconstruction des collèges particulièrement dégradés
- sans oublier l'inscription de 12 collèges privés en réseau « ambition-réussite ».

Une bonne partie de cet inventaire à la Prévert constitue le volet éducation du plan « espoir banlieue ». Par ailleurs une bonne partie d'entre elles sont plus des annonces politiques et médiatiques que de vraies mesures assorties de moyens effectifs, mais elles n'en sont pas moins significatives d'orientations politiques. Ainsi, une orientation est particulièrement claire : il faut faciliter l'« exfiltration » des « élèves méritants » des quartiers et des établissements dégradés et promouvoir les réussites individuelles.

Cette orientation – qui s'oppose comme le suggère le titre de cette journée à la promotion collective – pose au moins deux questions :

- elle conduit à ne s'intéresser qu'à l'aboutissement des scolarités individuelles, donc risque d'inciter à la sélection progressive des « méritants » tout au long des cursus et de ne pas inciter à la prévention des difficultés des autres ; ainsi, la priorité affichée jusqu'ici d'une scolarisation à partir de deux ans dans les écoles de l'éducation prioritaire est passée à la trappe.
- elle vide les établissements où se concentrent le plus de difficultés de leurs meilleurs élèves, ce qui y aggrave le degré de concentration des difficultés et entraîne une baisse des exigences.

Education prioritaire et assouplissement de la carte scolaire

Sur ce dernier point Agnès Van Zanten rappelait, dans *l'école de la périphérie*, que la plupart des travaux sur les effets de l'homogénéité des classes et des établissements « ont mis en évidence un lien entre les progressions des élèves, notamment de ceux de faible niveau scolaire, et leur association dans la classe à d'autres de niveau scolaire supérieur... Les effets de l'homogénéité des groupes faibles, qui prédominent dans les établissements périphériques en raison de la concentration résidentielle des populations, mais aussi des politiques de constitution de « classes de niveau », semblent particulièrement négatifs. En effet, de nombreux travaux ont pu observer la constitution de normes de réussite inférieures à celles de groupes « forts » à la fois en raison de l'adaptation des attentes des maîtres et de

la faible émulation entre camarades plus orientés vers des activités déviantes que des activités académiques. »⁸

Et ce n'est pas en rendant « *superflue* » la carte scolaire pour reprendre l'expression de Nicolas Sarkozy, et en vidant les établissements de l'éducation prioritaire de leurs meilleurs élèves que l'on va améliorer une mixité sociale qui n'existe déjà guère aujourd'hui.

Une typologie des 5150 collèges publics établie par la DEPP sur les données de l'année 2003-2004⁹ opposait, en milieu urbain essentiellement, deux groupes d'environ un millier de collèges chacun :

	Collèges « urbains favorisés »	Collèges « urbains défavorisés »	Ensemble
Nombre de collèges	1094	934	5150
% de collèges	21,2	18,1	100,0
% moyen d'élèves de 6^{ème} d'origine sociale très favorisée	34,4	4,8	15,8
% moyen d'élèves de 6^{ème} d'origine sociale défavorisée	21,9	66,7	44,4
% moyen d'élèves de 6^{ème} de nationalité étrangère	3,0	10,7	4,4
% moyen d'élèves de 6^{ème} en retard de deux ans ou plus	2,0	6,0	3,2
score moyen à l'évaluation de début de 6^{ème}	70,4	53,8	63,3

Les premiers, les collèges urbains dits favorisés accueillait en sixième deux fois plus d'élèves d'origine sociale très favorisée et moitié moins d'élèves d'origine sociale défavorisée que la moyenne des collèges, alors que les seconds, les collèges urbains dits défavorisés accueillait une fois et demie plus d'élèves d'origine sociale défavorisée et trois fois moins d'élèves d'origine sociale très favorisée que la moyenne. Les élèves d'origine sociale très favorisée constituaient plus du tiers des effectifs de sixième des premiers, contre moins de 5 % de ceux des seconds, soit environ sept fois plus. Quant aux élèves d'origine sociale défavorisée, ils étaient en proportion plus de trois fois plus élevée dans les collèges urbains défavorisés que dans les autres (deux tiers des effectifs de sixième dans les collèges défavorisés contre un peu plus d'un cinquième dans les autres).

Les élèves de nationalité étrangère étaient en proportion près de quatre fois plus élevée dans les collèges défavorisés (près de 11% contre 3% pour une moyenne de 4,4%).

Logiquement, les résultats moyens à l'évaluation de début de sixième accusaient une différence sensible entre les deux groupes de collèges : plus de 70% dans les favorisés contre 54% dans les défavorisés.

La carte scolaire telle qu'elle fonctionnait en 2003-2004 n'assurait donc pas la mixité sociale, étant donné la polarisation sociale de la population sur le territoire et le jeu des dérogations, mais l'extension de ces dernières n'a aucune raison de l'améliorer, au contraire. Comme l'indique une étude récente¹⁰, les trois quarts des collèges labellisés « ambition-réussite » ont vu s'évaporer des élèves attendus en sixième à la rentrée 2008 ; Les plus fuis perdent ainsi leurs meilleurs élèves. Par ailleurs, des travaux monographiques semblent montrer que

⁸ *L'école de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieue*, Agnès Van Zanten, PUF, 2001

⁹ *Typologie des collèges publics*, Fanny Thomas, Revue Education & Formations, n°71, juin 2005 DEP-MEN.

¹⁰ *La carte scolaire*, Marco Oberti,, [Problèmes politiques et sociaux](#), n° 956, janvier 2009, La Documentation française, Paris

l'arrivée massive dans un établissement d'élèves venant d'un collège défavorisé fait fuir les classes moyennes vers un troisième établissement, plus considéré.

On voit bien les limites de mesures et d'actions qui s'intéressent essentiellement au devenir individuel des élèves, notamment des plus méritants d'entre eux pour reprendre encore cette expression. **La vraie question, le véritable objectif d'une politique d'éducation prioritaire devrait être, dans une perspective de justice sociale, de résorber le plus possible les écarts d'acquis entre groupes sociaux et territoires, qui restent particulièrement importants**, on l'a vu avec les données que je viens de rappeler sur le collège ; on le constate tout autant si l'on considère les indicateurs que le Ministère associe à la LOLF, ceux qui apprécient la proportion d'élèves qui maîtrisent les compétences de base :

Proportions d'élèves qui maîtrisent les compétences de base en français et en mathématiques (LOLF 2007)¹¹

en fin de CM2	français	+ou-	Mathématiques	+ou-
ensemble	86,3%	2,2%	90,6%	2,1%
secteur public hors ZEP et RAR	86,8%	3,0%	90,6%	2,1%
ZEP	77,7%	3,4%	83,8%	3,1%
RAR*	72,0%	3,3%	75,4%	3,4%
secteur Privé	92,1%	2,0%	93,1%	1,8%

en fin de troisième	français	+ou-	Mathématiques	+ou-
ensemble	79,9%	2,4%	89,4%	1,7%
secteur public hors ZEP et RAR	80,3%	3,3%	90,5%	2,4%
ZEP	70,5%	3,8%	81,2%	3,5%
RAR*	54,8%	3,5%	71,0%	3,6%
secteur Privé	87,7%	3,6%	93,2%	2,7%

Lecture : 86,3% des élèves de CM2 maîtrisent les compétences de base en français. L'intervalle de confiance de cet indicateur est de + ou - 2,2%

La question politique posée devient aujourd'hui moins de résorber ces écarts considérables que de s'intéresser aux devenirs individuels de chacun. Ainsi, pour les autres élèves – entendez les « non-méritants » – l'Éducation nationale propose l'aide personnalisée et l'accompagnement éducatif destinés aux élèves en difficulté, **mais ces dispositifs ne sont pas spécifiques à l'éducation prioritaire** et, indépendamment du débat de fond qu'ils méritent quant à leur efficacité, rien n'est véritablement affiché pour faire face à la concentration des difficultés dans les écoles et établissements de l'éducation prioritaire – ou pour mieux dire sur les territoires de l'éducation prioritaire.

Et nombre d'autres actions, spécifiques aux nombreux dispositifs qui s'empilent en direction des quartiers défavorisés (programme de réussite éducative, lutte contre le décrochage scolaire, etc.), relèvent de ce que Jean-Yves Rochex – pour le citer encore une fois – appelle « *une approche territorialisée et « partenariale » visant à agir sur les familles défavorisées et*

¹¹ Méthodologie de l'évaluation des compétences de base en français et en mathématiques en fin d'école et en fin de collège, Thierry Rocher, Jean-François Chesné et Sylvie Fumel, note d'information n°08.37, décembre 2008, MEN-DEPP.

leurs enfants pour mieux préparer – voire adapter – ceux-ci aux exigences de l'école » mais cette approche est finalement dissociée des précédentes qui relèvent d'une politique générale destinée à tous les établissements.

Les caractéristiques des ZEP qui réussissent

Je voudrais, avant de terminer, mettre en face de cette description – sans doute trop rapide – de la politique actuelle, les caractéristiques des ZEP qui réussissent, telles que Catherine Moisan et Jacky Simon les avaient dégagées en 1997 à l'issue de leur enquête de terrain sur le fonctionnement d'un échantillon de ZEP¹². Elles sont, me semblent-ils toujours valables :

- Une taille « à échelle humaine. » Il est rare qu'une impulsion significative soit constatée dans les établissements ou les zones de grande taille ;
- Un pilotage réel qui assure une cohérence des pratiques ;
- L'existence de véritables équipes autour d'un projet fort, élaboré collectivement ;
- Des projets ayant un niveau élevé d'exigences, centrés sur les apprentissages, visant à transformer « l'ordinaire de la classe » et ne se résument pas à des actions spectaculaires ;
- Une école ouverte sur l'extérieur ;
- Une scolarisation à 2 ans élevée ;
- La stabilité de la population scolaire, qui permet d'assurer une continuité pédagogique) ;
- Enfin, un investissement des collectivités locales important, tout en respectant les missions respectives des différents partenaires (pas de confusion des rôles.)

Un certain nombre de ces conditions ne se retrouvent pas dans les orientations actuelles.

Et le fait que la politique éducative – au moins au niveau officiel - ne fasse plus vraiment appel à la mobilisation des ressources et des dynamiques collectives des territoires et des établissements pour construire un projet et un programme d'actions collectifs, et le fait qu'elle mette plutôt l'accent, d'un côté sur les seuls devenirs individuels, et de l'autre sur les seules difficultés individuelles, et ceci, en abandonnant les actions de prévention précoce, ne visent certainement pas à corriger l'inégalité sociale, ce qui était l'objectif initial de la politique des zones d'éducation prioritaires lorsqu'Alain Savary l'a mise en place.

Note : les intertitres sont de la rédaction

DEBAT

Introduction de l'animateur (Marc Douaire)

Merci à Jean-Claude Emin d'avoir d'abord resitué nos débats à partir des textes officiels, d'avoir pointé un certain nombre d'enjeux politiques importants pour l'éducation prioritaire, mais aussi au-delà, pour le service public d'éducation, et en particulier la question de l'ambition.

A-t-on effectivement toujours l'ambition de réduire les écarts entre les acquis des élèves, de considérer ceux-ci non pas seulement en tant qu'individus « élèves » mais aussi en tant que

¹² *Les déterminants de la réussite scolaire dans les Zones d'éducation prioritaire*, Catherine Moisan et Jacky Simon, INRP, 1997.

jeunes situés dans une famille, dans un quartier, dans un environnement, et de créer ainsi une dynamique permettant de prendre en charge, avec l'élève et sa famille bien sûr comme acteurs, la question des apprentissages ? C'est une question qui ne se résout pas uniquement par l'exfiltrations des meilleurs, qui, eux aussi, ont droit à une promotion.

Il y a un terme dans cette intervention qui n'est pratiquement plus utilisé aujourd'hui, c'est le terme de projet. Ce qui caractérisait quand même l'ambition de l'éducation prioritaire tant en 1980 qu'en 1990 c'était cette dimension du projet, notamment du projet de zone qui n'était pas du tout l'abandon de la dimension éducative ou l'abandon même des responsabilités pédagogiques. Le projet s'articulait avec quelque chose de plus large que le territoire de l'établissement.

La question est toujours vivante et il conviendrait de revenir aussi sur ce point. Il y a toujours débat lorsque l'OZP souligne auprès de ses interlocuteurs notre attachement à cette dimension de projet, de territoire. On nous dit alors qu'il faut prendre l'élève tel qu'en lui-même il se développe et que l'individualisation est l'élément important. C'est très important certes, mais pas si nouveau car on oublie la loi d'orientation de 1989 qui, dans ses premiers articles, évoque la personnalisation : elle est notamment abordée dans le 1^{er} degré avec la scolarisation des enfants dès 2 ans en ZEP et la mise en place de la politique des cycles. Il y a là articulation entre la personnalisation et la différenciation.

Un participant : Dans le livre vert qui accompagne le projet de révision de la carte des ZUS en cours, une phrase évoque la possibilité que cette révision entraîne une révision de la carte des ZEP. L'OZP n'a jamais été vraiment opposé, bien au contraire, à une révision de la géographie de l'éducation prioritaire puisqu'il a toujours regretté l'extension « inconsiderée » (c'est le terme souvent employé dans l'association) de ce dispositif. Ma question est celle-ci : Quels seraient les critères qui selon vous devraient guider une révision de la carte de l'éducation prioritaire et la décision de maintenir, faire sortir ou éventuellement entrer une zone du dispositif ?

J.-C. Emin : Je donnerai plusieurs éléments de réponse.

D'abord, la question de la coïncidence des cartes qui est posée depuis très longtemps. Lionel Jospin l'avait évoquée, si mes souvenirs sont justes, en décidant que tout quartier DSQ serait ZEP, ce qui a été le cas à quelques exceptions près à ce moment-là.

La question se repose chaque année au moment de la publication du rapport de l'Observatoire national des ZUS. Dans son volet éducatif, le rapport s'intéresse aux établissements scolaires qui, physiquement, sont implantés dans les ZUS alors qu'on n'a pas toujours la garantie que tous les élèves des ZUS y soient effectivement scolarisés. En fait, il y a des tas d'exceptions. Ce qui veut dire que le problème ne relève pas uniquement de la coïncidence de cartes de territoires mais aussi d'une réflexion sur les flux, sur la continuité scolaire, problème évoqué il y a déjà longtemps dans le rapport de Catherine Moisan et de Jacky Simon.

Deuxième élément sur les critères. La DEPP a travaillé sur les critères au moment où Gilles de Robien a demandé un resserrement de la carte qui a abouti à la création des Réseaux Ambition Réussite. Le cabinet du ministre avait tendance à demander des critères scolaires, du genre « quels sont les résultats au brevet ?... » Nous avons de notre côté fait toute une série de simulations qui nous ont fait apparaître certaines difficultés dont je tire les constats et réflexions suivants.

1 - On a trop souvent des données sur les PCS qui sont extrêmement globales. Par exemple, la catégorie dite « défavorisée » est très générale alors que la catégorie « favorisée » est, elle, bien ciblée et représente environ 15% des élèves à l'entrée en 6^{ème}

(cadres supérieurs, enseignants toutes catégories confondues, chercheurs...). Cette catégorie « favorisée » est bien identifiée, elle a du sens. Du côté de la catégories « défavorisés », on arrive à 44%, c'est-à-dire que presque la moitié de la population est considérée comme ayant des difficultés. Mais, dans cette catégorie, il conviendrait de distinguer les ouvriers installés (qui eux-mêmes rencontrent maintenant des problèmes), les personnes qui sont au chômage, les précaires... Dans un certain nombre de cas, il faut compléter les travaux de nature statistique – qui sont évidemment contraints par les données disponibles dans les fichiers – par des travaux de nature plus localisée.

2 - Deuxième remarque extrêmement importante à propos de laquelle on a eu du mal à convaincre le ministère : pour avoir des résultats significatifs pour sélectionner les RAR, et notamment dans les académies de Créteil et de Versailles, on a dû prendre en compte le critère « étrangers », sinon on n'avait très peu d'établissements dans ces académies, notamment les grands établissements « historiques » des ZEP, qui alors sortaient de la liste.

Ce qui veut dire qu'on a été amenés à considérer une multiplicité de critères sociaux, même s'il faut bien aussi prendre en compte des critères pédagogiques. Il faut des critères liés à la population et des critères affinés selon les terrains.

Le cabinet avait accepté cette idée, ce qui n'était pas dans les us et coutumes d'une « maison » qui continue quand même à fonctionner d'une façon extrêmement centralisée. Le cabinet avait accepté que la carte des RAR soit issue du travail statistique que je viens d'évoquer : environ 200 réseaux sur 252 étaient ainsi issus d'un travail statistique et constituaient un « noyau dur ». Mais les recteurs avaient la possibilité de rajouter chacun 1 ou 2 ou 3 établissements, choisis en fonction de critères discutés localement.

Je trouve qu'une démarche de ce type, qui associe un cadrage politique national et une prise en compte de la souplesse locale, est intéressant et même indispensable.

Un participant : Je partage l'argumentation tout à fait essentielle de cet exposé mais, comme il a été dit, l'analyse historique des textes de l'EN a, à la fois, un grand intérêt et des limites. Il y a au moins trois points sur lesquels il faudrait réfléchir et discuter :

1. Il y a des phénomènes d'inertie, c'est-à-dire que l'on peut très bien avoir sur le terrain un certain nombre de dispositifs qui continuent à perdurer quelles que soient les orientations politiques contraires.
2. Une grande partie des orientations de la lettre de mission au ministre, voire les circulaires les plus récentes, sont largement des coups politiques et médiatiques correspondant à une très faible réalité sur le terrain. Si on prend au pied de la lettre un certain nombre d'orientations comme les internats d'excellence et d'autres dispositifs récents, on se trompe complètement sur leur portée, sur leur réalité car l'écart est souvent important, parfois énorme, entre le discours et la réalité.
3. Les difficultés de penser l'articulation de ces dispositifs Education nationale avec les dispositifs de la politique de la Ville, en particulier celui de la réussite éducative, qui est probablement le plus important en terme de nombre de personnels impliqués et de financement. Ce serait intéressant de voir comment on peut consolider ou pas les dispositifs de l'EN, et comment ils s'articulent avec les autres.

J.-C. Emin : L'inertie, paradoxalement, me paraît avoir joué ici un rôle extrêmement positif. Cette politique des ZEP a résisté, même lorsqu'on ne s'en occupait plus au niveau national. Quand on regarde les périodes qui se situent entre les relances, on voit qu'il y a des endroits qui ont maintenu la politique des ZEP, souvent par militance ou parfois parce qu'un recteur ou un inspecteur d'académie y croyait et continuait à l'impulser. Il y a aussi des endroits où

la politique des ZEP s'est arrêtée et où elle n'a repris qu'après que le ministre du moment en a reparlé.

Je suis par ailleurs absolument d'accord pour dire que nombre de choses qui sont avancées sont des coups médiatiques. En fait, l'impression vue du dehors c'est qu'on n'a plus de politique d'éducation prioritaire ni de politique des zones prioritaires, on a une accumulation de coups dont certains ne donnent pas grand-chose sur le terrain.

Par exemple, les internats d'excellence doivent concerner 700 élèves ! Dans une certaine mesure, je me demande si le plan Espoir Banlieue n'est pas du même genre, une liste de mesures médiatiques, plus médiatiques que financières d'ailleurs. C'est bien là qu'est le problème : on a une politique de coups qui n'est plus une politique d'ensemble, qui ne s'insère plus dans une politique d'éducation et finalement on vend des annonces et on fait croire aux gens un certain nombre de choses.

Regardons, autre exemple, la question de la carte scolaire. Le constat que l'on peut faire aujourd'hui après que la carte scolaire a été déclarée « superflue » est que la réglementation en la matière est restée la même qu'auparavant. On est toujours dans un régime de dérogations, mais on a donné d'autres critères aux IA. Ce changement ne touche de façon prononcée que certains établissements. Malgré cela, c'est une mesure populaire et quantité de gens qui n'en profitent pas trouvent que c'est génial et soutiennent cette politique. C'est bien là que l'on voit que la politique des coups n'est pas une politique mais qu'elle est très significative d'une orientation politique.

Sur la politique territoriale, j'en reviens à ce que je disais tout à l'heure à propos de l'inertie. A l'heure actuelle, les articulations sont laissées au terrain mais il n'y a plus grand monde qui s'en occupe au niveau national. On a des terrains qui agissent, beaucoup par militance, avec un peu d'inertie qui peut aider dans un certain nombre de cas mais on n'a plus véritablement d'impulsion.

Un participant : N'a-t-on pas plutôt aujourd'hui une vraie politique territoriale, comme on n'en a jamais eue, une politique qui ne s'avoue pas et qui n'est pas celle que l'on souhaite ? Je me pose la question aussi en considérant aussi bien la mesure d'assouplissement de la carte scolaire que celle autorisant l'admission des meilleurs élèves dans d'autres établissements.

Les choses se font progressivement en raison des contraintes inhérentes au système éducatif et pour ne pas créer de bouleversements dans des établissements qui ont évidemment des possibilités réduites d'accueil, mais ce mouvement d'assouplissement de la carte scolaire risque d'entraîner un accroissement des difficultés de certains établissements et de certaines zones. N'est-on pas dans un mouvement de « ghettoïsation » (même si le terme me paraît un peu fort), une évolution d'autant plus redoutable qu'on n'en perçoit pas encore les conséquences de façon nette et que cette mesure est populaire. De même, l'idée de donner aux élèves de bon niveau la possibilité d'aller ailleurs passe bien aussi dans l'opinion : on se dit que les bons élèves peuvent parfois avoir des difficultés à travailler dans les RAR ou les RRS...

Je crains une évolution qui va faire pencher certains quartiers vers des situations beaucoup plus difficiles et, en ce sens, on peut parler d'une véritable territorialisation, non avouée.

J.-C. Emin : Je suis assez d'accord. J'irai même plus loin. On a sans doute une politique territoriale qui va accroître la polarisation sociale sur le territoire mais qu'on vend dans une certaine mesure en laissant penser que les devenir individuels peuvent être profitables. Mais ce n'est pas parce qu'on aura quelques Rachida Dati de plus qu'on va résoudre le problème !

Une représentante d'association : Les croisements des politiques de la Ville et des politiques éducatives sont destructeurs de ces dernières. Aujourd'hui, une grande partie de la politique de l'Education nationale exclut les partenaires locaux.

Les annonces médiatiques sont très appréciées du grand public. Toutes les familles pensent que leurs enfants vont bénéficier de ces mesures. L'effet Obama joue aussi dans les quartiers. Le rapport Sabeg va dans le même sens : il laisse espérer aux parents dans ces quartiers défavorisés que leurs enfants font partie de l'élite autrement qu'en devenant sportifs ou dealers alors que les enfants qui vont effectivement réussir ne représentent qu'un très faible pourcentage des public concernés.

Un participant : Je rappelle que l'individualisation portée à l'extrême a déjà existé dans l'Education nationale, de 1965 à 1982, avec la création de la catégorie des « handicapés sociaux » et d'enseignants spécialisés pour ces publics. Depuis 2002, les différents ministres pensent que ce sont les familles qui portent l'échec scolaire. La création des ZEP avait permis de renvoyer cette difficulté à l'environnement social sans rendre responsables ni les élèves ni les parents ni les enseignants. La politique actuelle a tendance à nous ramener à la catégorie des handicapés sociaux. Cette tentation, n'est pas acceptable.

Un participant : Je pense que les politiques de la ville ne sont pas aussi tranchées politiquement qu'on veut bien le dire. En effet, à gauche comme à droite, on reconnaît la notion de mérite et on met en avant la volonté d'assurer aux jeunes des études de qualité, même si les partis et forces de gauche dénoncent beaucoup plus le manque de moyens.

J.-C. Emin : Deux remarques par rapport à ce qui vient d'être dit.

Au niveau européen, Jean-Yves Rochex montre bien que l'évolution qu'on connaît est vécue aussi dans les autres pays européens et qu'elle est promue par la Commission européenne de façon extrêmement forte. Je suis très frappé par le fait que les pays de l'OCDE, quand ils parlent de leurs politiques prioritaires, mettent en avant de la même manière tous les « handicapés », ceux qui chez nous relèvent de l'éducation spécialisée, les handicapés physiques et les handicapés mentaux, mais aussi les « handicapés » sociaux. On a toujours eu du mal à faire comprendre à un certain nombre de partenaires étrangers que, lorsqu'on parle chez nous de zones prioritaires, ou d'éducation prioritaire, on ne parle pas d'éducation spécialisée, mais d'une politique à visée territoriale et sociale et non seulement individuelle..

Deuxième élément de réponse. L'évolution que nous constatons est une tendance assez générale sur le plan politique, qui va au-delà de la France et qui pose les questions évoquées ensuite. Je pense au livre « *La diversité contre l'égalité* », de Walter Benn Michaels (Raisons d'agir, février 2009) qui, à partir de l'exemple des Etats-Unis, déclare en substance : « ce n'est pas parce qu'on aura le même pourcentage de Noirs dans telle ou telle catégorie sociale qu'on aura véritablement changé la société ».

Mon dernier point sera un souhait : ce qui serait intéressant ce serait de confronter les orientations nationales actuelles avec ce qui se passe sur le terrain et de voir ce que peuvent donner ces orientations, dont une bonne partie est effectivement très médiatique.

Compte rendu rédigé par Jean Rioult