

## **Lier la carte des ZEP à celle des ZUS**

### **pour quoi faire ?**

**Animateur : Arnold Bac**  
(anciennement à la Ligue de l'enseignement)

*L'OZP et nombre de personnes souhaitent le rapprochement, voire l'unicité, des cartes de l'éducation prioritaire et de la politique de la ville. Mais peut-on affirmer aisément l'équation ZEP = ZUS ?*

#### **Des mécanismes différents**

Un premier intervenant souligne que les mécanismes de définition de chacune des cartes sont indépendantes. La carte relève d'une part du ministère de l'Education nationale ou des rectorats pour les zones d'éducation prioritaire, d'autre part du Comité interministériel des Villes (CIV <http://www.ville.gouv.fr/?Comite-interministeriel-des-villes>) pour les zones urbaines sensibles.

L'expérience des 30 dernières années montre qu'en dépit des déclarations initiales (Pierre Mauroy, le 30 juin 1981 à Lille), les ZEP n'ont pas été, comme le souhaitait alors le Premier ministre, « le bras éducatif de la politique de développement social des quartiers », l'ancêtre de la politique de la ville.

Si l'équation ZEP = ZUS n'a jamais été mise en œuvre, il n'en reste pas moins que c'est dans les territoires prioritaires choisis par l'Education nationale ou par le CIV que l'on trouve la meilleure liaison entre acteurs éducatifs et sociaux.

#### **Le rôle du PRE**

Le premier exemple est donné par une participante venant de la Guadeloupe : le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS voir les généralités sur <http://www.ia93.ac-creteil.fr/spip/spip.php?article533> puis <http://sig.ville.gouv.fr/zone/01/pageHome/0> a permis la mise en place d'un programme de réussite éducative (PRE <http://www.association-ozp.net/spip.php?article2688>), en accord avec le rectorat, et a nommé membre de l'équipe de suivi du PRE la secrétaire du comité exécutif du RAR local. Des réunions hebdomadaires permettent de prendre en charge les enfants signalés par les écoles (parfois aussi par les services sociaux). On constate parmi eux de nombreux réfugiés d'Haïti, sans papiers et non-francophones. Ce travail partenarial permet d'améliorer simultanément la situation scolaire et sociale (accès à la cantine, par exemple).

#### **Une seule personne pour les deux missions Education et Ville**

Un second exemple est donné par la situation de la chargée de mission départementale d'une inspection académique en banlieue de Paris dont la mission s'étend à la fois en direction de l'Education nationale (dont elle dépend) et de la politique de la ville. Dans d'autres IA, les fonctions sont le plus souvent réparties sur

deux personnes, l'une sur l'éducation prioritaire et l'autre sur la politique de la ville. Cette unicité, dans son département, lui semble donner de l'efficacité pour les dossiers à la fois compliqués et avec de forts enjeux sociaux comme celui du décrochage scolaire : là, dit-elle, on ne peut travailler chacun de son côté : le Conseil régional, le Conseil général, les communes, tous les services sociaux, la prévention et la protection judiciaire de la jeunesse... et l'Education nationale se doivent de travailler ensemble et on y parvient. Elle ajoute que c'est aussi vrai pour d'autres secteurs comme l'accompagnement scolaire.

### ***Quel est le bon échelon de partenariat ?***

A ce stade du débat, l'atelier n'a abordé la question du partenariat qu'à l'échelon du département. Une participante demande si c'est bien à ce niveau qu'il faut se centrer ? Oui, lui répond l'intervenante précédente, qui explique l'intérêt des réunions régulières de ses coordos et secrétaires de comités exécutifs, lieux d'échanges et de mutualisation des pratiques.

Une autre participante, travaillant au ministère de l'Education nationale, souligne la difficulté de descendre au niveau des communes en raison de leur grande diversité (souvent trop vastes mais aussi parfois trop petites) pour appréhender les réalités socio-éducatives. Elle regrette par ailleurs le manque d'articulations généralisées entre les décideurs de différents niveaux.

Un chargé de mission dans un département de grande banlieue parisienne souligne la complexité du problème mais aussi la fluidité des processus dans les territoires prioritaires qui, au long des années, ont pris des habitudes de partenariat qui n'existent pas encore là où il n'y a jamais eu ni ZEP ni ZUS.

### ***Des initiatives associatives, mais n'oublions pas le rôle de l'Etat***

Un exemple associatif est ensuite exposé en détail : deux éducateurs dépendant d'une commune de Picardie expliquent d'abord leur travail municipal où ils ont le plus grand mal à rencontrer les gens de l'Education nationale dans une ville où il n'y a pas de contrat éducatif local (CEL <http://www.association-ozp.net/spip.php?article2699>).

Ils ont bien eu des rencontres avec la secrétaire du RAR mais cela s'est fait à leur niveau et il ne leur a pas été possible d'organiser un contact entre le principal du collège et l'élu responsable de la politique de la ville. Ce dernier, responsable de plusieurs centres sociaux municipaux, n'a aucun lien avec les écoles ou les collèges. Ils exposent ensuite leur travail au sein d'une association qu'ils ont créée en raison de la situation de blocage constaté, subventionnée à 100% par la ville, qui leur permet de développer des actions dans un collège RAR.

Le premier intervenant souligne l'intérêt de ce récit qui montre « la société civile » prendre les choses en main et créer des liens. Il souhaite que les personnes présentes sur les territoires prioritaires, tant habitants que salariés des services publics, se posent des questions et proposent des solutions.

Ce point de vue est agréé par les participants mais l'un d'eux en souligne un danger : l'abandon des territoires les plus en déshérence. Car il faut bien comprendre que certains territoires sont dans une situation de survie et n'ont plus les ressources pour dégager par eux-mêmes les forces d'innovation et de proposition que tout le monde souhaite. On sait bien que tout individu et tout territoire, fut-il le plus déshérité, comporte en lui-même des ressources : il n'est pas question, ici, en plus, de les accabler d'un fatalisme idiot. Mais la réalité est cruelle et il faut bien

savoir qu'à certains moments de leur histoire, certains territoires n'ont plus les moyens d'exprimer leurs richesses internes. Il y a donc une responsabilité de l'Etat à veiller à leur détection et à leur traitement momentané.

Le débat revient sur les actions partenariales locales et départementales qui marchent bien avec l'exposé d'une action départementale contre le décrochage scolaire : l'intervenante souligne que le but était de faire travailler ensemble les différents partenaires et non pas d'unifier, sur le département, les pratiques. Un participant demande alors comment les familles sont concernées puisque seuls les professionnels ou élus sont mentionnés dans cet exposé. La réponse se situe au niveau local, les intervenants départementaux rappelant cette obligation, si l'on veut être efficace, à leurs divers interlocuteurs, quand cela apparaît utile.

### ***Les 33 CUCS expérimentaux***

L'un des participants relève qu'à partir d'avril 2011 les inspecteurs d'académie seront signataires des 33 CUCS expérimentaux

(cf. la présentation de cette nouveauté sur le site de l'OZP : <http://www.association-ozp.net/spip.php?article10207>), ce qui signifie, notamment, selon la circulaire officielle, que « les enseignants ne soient pas remplacés plus lentement qu'ailleurs, que les agents de la vie scolaire (conseillers principaux d'éducation, surveillants) restent plus nombreux que dans les quartiers hors politique de la ville, qu'il y ait une infirmière par collège et une autre pour 600 élèves dans le primaire, enfin, concernant la maternelle, qu'un temps passerelle pourra être prévu avec les parents pour qu'ils s'approprient les enjeux de la scolarisation." L'ensemble de l'atelier souhaite une extension de cette obligation à tous les CUCS.

Si ce vœu était exaucé, il ne s'agirait plus seulement d'éducation prioritaire, vu le nombre et l'étendue des territoires ayant un CUCS : il y en a 497, certains comprenant plusieurs RAR ou RRS (cf. <http://sig.ville.gouv.fr/page/45>).

### ***Droit commun ou territoires prioritaires ?***

Cela fait dire à un autre participant que le lien avec le « droit commun », de plus en plus cité dans les textes et dans les discours des responsables divers, est justifié. Un autre, cependant, fait la distinction entre « gestion de la scolarité des enfants de milieux populaires » qui, effectivement, dépend du droit commun, et « intervention momentanée pour empêcher une dégradation dramatique » qui, elle, relève de la politique prioritaire, qu'elle soit « ville » ou « Education nationale », en précisant que le mot « momentané » peut signifier 5 ou 10 ans, l'important étant que ce ne soit pas installé de façon définitive.

On se trouve donc, pour le CIV comme pour l'EN, dans ce dilemme continu : soit considérer les territoires populaires qui ont des besoins de droit commun plus importants que la moyenne nationale, soit considérer les territoires en déshérence, peu nombreux heureusement mais gravement touchés, où les besoins sont immenses, urgents et exceptionnels, même si leur nature n'est pas différente des autres territoires, les élèves et les habitants n'étant pas d'une autre nature que les autres : il n'y a pas de martiens dans les ZEP ou dans les ZUS !

### ***Deux obstacles : l'indépendance de l'EN et des problèmes techniques***

Un participant qui ne s'était pas exprimé jusque là relève que le débat n'a pas, jusqu'ici, soulevé deux questions qui, depuis 25 ou 30 ans, apparaissaient lorsque la question de l'ajustement des cartes ZEP et ZUS était posée : d'une part, l'indépendance de l'Education nationale, d'autre part l'impossibilité technique.

L'indépendance de l'Education nationale, appliquée depuis plus d'un siècle, permet aux inspecteurs d'académie de ne pas dépendre du préfet comme le sont les autres directeurs départementaux de services publics. Il semble que d'un côté comme de l'autre, Etat et personnels de l'Education nationale, on soit moins attaché maintenant à cette question : la circulaire sur les 33 CUCS expérimentaux, qui n'a guère soulevé de protestations, en est l'illustration. Les préfets, mais aussi les conseils régionaux et généraux et les maires, depuis 1982, peuvent ou doivent avoir une responsabilité directe sur les affaires éducatives. Les étapes supplémentaires en ce sens, depuis 2002, ont été nombreuses, par exemple l'annexe 5 de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979&fastPos=3&fastReqlid=33642517&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>)

ou le titre III de celle du 18 janvier 2005 (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166&fastPos=1&fastReqlid=214582211&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>).

Faut-il se réjouir ou non de cette disparition progressive de la « forteresse Education nationale » ? Pour certains c'est oui, pour d'autres, cela est sans importance.

L'impossibilité technique est l'autre problème avancé d'ordinaire : dans les années 80, lorsque les politiques prioritaires furent mises en oeuvre, on avait une difficulté provenant des mécaniques en place. L'EN réfléchissait par département : il fallait, selon la rue de Grenelle, chercher les territoires les plus défavorisés de chacun des départements. C'est ainsi que le Cantal eut une ZEP et la Seine-Saint-Denis quelques unes seulement. Seuls deux départements déclarèrent alors ne pas avoir trouvé de ZEP. En revanche, la « Commission nationale pour le développement social des quartiers » raisonnait sur le territoire national et concentrait ses « quartiers » dans les agglomérations de Lille, Paris, Lyon et Marseille, ignorant la moitié des départements.

Les cartes ZEP et QDS (ancêtres des ZUS) n'étaient donc évidemment pas compatibles. Aujourd'hui, avec l'extension de la carte des ZUS (plus de 750) et la variabilité de la carte de ce qu'était l'éducation prioritaire (qu'en dire à ce jour ? 1189 RAR et RRS ? mais aussi les ECLAIR ?), la confusion règne et l'évolution est incertaine), empêche toute réflexion sur un ajustement souhaité en théorie mais inimaginable en pratique.

### ***Le repérage des quartiers « prioritaires » est-il facteur de ghettoïsation ?***

Des exemples sont alors donnés par deux participants de territoires en mauvaise situation sociale et scolaire qui ne sont repérés ni par la politique de la ville ni par l'Education nationale.

Un autre souligne la nécessité, à ses yeux, de parvenir à une définition commune de critères uniques pour repérer et choisir les territoires qui doivent être prioritaires.

On en est loin, estime un participant jusque là silencieux : l'éducation prioritaire existe-t-elle encore ? dit-il. Pas un mot dans la *circulaire de rentrée* 2011. Le « Plan banlieue » a ajouté des dispositifs au millefeuille qu'il dénonçait pourtant. Le ministre a ironisé sur « les 11 statuts différents » mais en a ajouté encore un nouveau en créant les CLAIR, devenus ECLAIR par la suite.

La crainte de la « ghettoïsation » est alors soulevée par un participant au cas où il n'y aurait qu'une seule carte ZEP-ZUS.

Cette idée entraîne une vive réaction chez un autre qui estime que le seul moyen de supprimer ce que l'on nomme à tort ou à raison « ghettos » est de les repérer, plutôt que de les ignorer et de les abandonner. Cette crainte est le résultat, ajoute-t-il, de l'appellation « territoires prioritaires » qui a été attribuée à de nombreuses zones qui n'ont rien à faire dans cette catégorie, les trois quarts estime-t-il. Dans ces lieux qui ne devraient pas être prioritaires, mais soutenus, aidés, avantagés par des moyens de droit commun, les étiquettes font, à juste titre, peur et entraînent des craintes d'abaissement social. En revanche, dans les territoires, peu nombreux, qui sont en déshérence et qui s'apparentent plus ou moins à des ghettos, ces histoires d'étiquetage importent peu. Elles seront prises en compte et traitées lorsque le quartier en question sortira de sa situation dramatique.

### ***Le temps de l'école, le temps de la ville***

Un élu local apporte alors un complément à la réflexion général en soulignant le caractère long des rénovations urbaines, nécessaires pour développer la mixité sociale et sortir de l'exclusion, à côté du caractère court autant nécessaire des politiques de développement social et scolaires : pour ces dernières, on ne peut attendre, il faut agir de suite. Une scolarité de 13 ou 14 années est bien vite passée à côté des opérations de rénovation urbaine qui prennent 10 ou 15 années au moins, parfois beaucoup plus. L'exemple de la construction d'un collège en limite de zone ordinaire et zone prioritaire est évoqué : il faudrait, pour bien faire, le prévoir, le financer, le construire et l'ouvrir en quelques mois ! On sait qu'il faut au moins 5 ans.

### ***... et le temps du partenariat***

En quoi les professeurs sont-ils concernés par ces questions de cartes ZUS-ZEP ? Les participants s'accordent sur l'idée que ce n'est pas dans leur champ d'action professionnelle, mais qu'ils en subissent directement les effets. En revanche, c'est l'affaire des principaux, inspecteurs de l'Education nationale et coordonnateurs (ou secrétaires de comité exécutif de RAR). Pour ces derniers, il y a une plainte récurrente sur le temps passé en réunions diverses à ce sujet. Toutefois, observe quelqu'un, cette plainte existe là où les habitudes de partenariat ne sont pas encore bien stabilisées. Dans les « vieilles » ZEP, on n'entend plus cela.

La proposition d'Alain Bocquet, en séance plénière, selon laquelle l'Education nationale devrait avoir l'obligation de participer à la mise en œuvre des PEL quand il y en a un, est reprise et retournée par l'atelier : il semble à chacun que là où il y a un territoire prioritaire pour l'Education nationale, les partenaires devraient avoir l'obligation de participer à son fonctionnement, ce qui fait dire à certains que, justement, les partenaires ne demandent pas mieux mais que les portes leur sont fermées.

Dans la pratique, on trouve tous les cas de figure et si, pour certains dossiers comme le décrochage ou l'accompagnement scolaire, il y a évidence, pour d'autres il faut bien se mettre d'accord sur les limites. Cette nécessité fait sourire ceux qui travaillent dans des RAR ou RRS ayant une longue pratique du partenariat.

**En guise de conclusion**, les participants s'accordent sur l'utilité, la nécessité même, d'un partenariat étroit entre les acteurs de la politique de la ville et ceux de l'éducation prioritaire.

En revanche, l'idée de carte unique ZEP et ZUS leur apparaît comme un objectif lointain : il faudrait pour cela commencer par s'accorder sur les critères permettant à une zone d'être prioritaire pour l'ensemble des services publics, dans un cadre de clarté et de stabilité administrative qui fait défaut pour le moment.

*Compte rendu rédigé par Alain Bourgarel*