



La politique d'éducation prioritaire : bilans et perspectives

Valérie Pugin

Résumé

En 1981, la création des zones d'éducation prioritaire par Alain Savary alors Ministre de l'Education nationale, crée une rupture importante dans l'action de l'Etat en introduisant le principe de « discrimination positive ». Puisque certains territoires concentrent des populations fragiles qui, globalement, réussissent plus difficilement leur parcours scolaire que d'autres, l'Etat territorialise son action en donnant des moyens supplémentaires à ces secteurs les plus en difficulté. Plus de vingt-cinq ans après la mise en place des zones d'éducation prioritaire, quels sont les effets produits par cette politique d'éducation prioritaire ? A-t-elle permis de répondre aux objectifs qu'elle poursuivait ? Quelles sont les marges de progression possibles ? L'objet de cette synthèse est de pouvoir répondre à ces questions, en s'appuyant sur deux rapports fondateurs qui portent des points de vue différents sur la politique d'éducation prioritaire.

Sommaire

1 « LES DÉTERMINANTS DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE EN ZEP » : LE RAPPORT DE CATHERINE MOISAN ET JACKY SIMON - L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (IGEN) – 1997	6
2 « ZONES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE : QUELS MOYENS POUR QUELS RÉSULTATS ? UNE ÉVALUATION SUR LA PÉRIODE 1982 – 1992 » : LE RAPPORT DE ROLAND BÉNABOU, FRANCIS KRAMARZ ET CORINNE PROST – INSEE – 2003	14
3 EN CONCLUSION : LE RENCENTRAGE NÉCESSAIRE DES MOYENS SUR LES ZONES LES PLUS FRAGILES ET L'APPROFONDISSEMENT DE LA LOGIQUE DE RÉSEAU	20
4 AUJOURD'HUI : LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE	22



Table des matières

1 « LES DÉTERMINANTS DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE EN ZEP » : LE RAPPORT DE CATHERINE MOISAN ET JACKY SIMON - L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (IGEN) – 1997	6
1.1 LES RÉSULTATS DE CETTE ÉVALUATION	7
1.2 LES PISTES DE RÉFLEXION	12
2 « ZONES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE : QUELS MOYENS POUR QUELS RÉSULTATS ? UNE ÉVALUATION SUR LA PÉRIODE 1982 – 1992 » : LE RAPPORT DE ROLAND BÉNABOU, FRANCIS KRAMARZ ET CORINNE PROST – INSEE – 2003	14
2.1 LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	14
2.2 DES PISTES DE RÉFLEXION	19
3 EN CONCLUSION : LE RENCENTRAGE NÉCESSAIRE DES MOYENS SUR LES ZONES LES PLUS FRAGILES ET L'APPROFONDISSEMENT DE LA LOGIQUE DE RÉSEAU	20
4 AUJOURD'HUI : LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE	22



Introduction

En 1981, la création des ZEP par le Ministre de l'Education nationale Alain Savary marque une rupture importante concernant l'action de l'Etat en matière d'enseignement et d'éducation. En effet, à cette époque, certains territoires sont confrontés à des difficultés importantes notamment dans le domaine de l'éducation, la réussite des élèves étant l'un des problèmes majeurs. Selon lui, *« la démocratisation du système éducatif et la lutte contre les inégalités sociales doivent se concrétiser par davantage de moyens et surtout une plus grande attention pour ceux qui en ont le plus besoin »*¹.

Pour la première fois, il est décidé de concentrer l'action de l'Etat dans ces territoires les plus défavorisés plutôt que de conserver la logique globale traditionnelle où chaque territoire était « logé à la même enseigne » (l'organisation et les programmes pédagogiques étant décidés de manière centralisée au niveau de l'Etat). Désormais, c'est le niveau local qui décide, l'Etat allouant des moyens supplémentaires aux ZEP, et chaque acteur local étant partenaire du « projet pédagogique ».

L'objectif des ZEP est de permettre la réussite scolaire de tous en aidant prioritairement les zones qui en ont le plus besoin. Cette politique d'éducation prioritaire repose sur le principe de « discrimination positive »², qui « vise à éliminer la discrimination passée ou actuelle subie par un groupe de personnes en leur accordant temporairement certains avantages ».

Cette politique d'éducation prioritaire est précurseur à cette époque de la « territorialisation » globale des politiques publiques en France avec la mise en place des politiques « Habitat et vie sociale », puis « Développement Social des Quartiers », et plus globalement tous les dispositifs de la Politique de la Ville.

On peut retenir ces définitions précises de termes en ce qui concerne les ZEP :

➤ La « **Zone** » est un « *domaine à dimension humaine, mais de taille néanmoins suffisante pour permettre un véritable dialogue entre les partenaires. C'est un domaine géographiquement et fonctionnellement qui regroupe des écoles, des collèges et leur aire de recrutement, ainsi que des lycées d'accueil, à part entière ou en association. Cela suppose la participation de la ou des collectivités locales et des organismes à vocation sociale, éducative et culturelle* ».

¹ Discours du 13 juillet 1983.

² Principe américain à l'origine des « programmes de compensation » créés aux Etats-Unis au début des années 60. La politique des ZEP s'inspire également des « aires d'éducation prioritaires » créées en 1967 au Royaume-Uni à la suite notamment du Rapport Plowden, et qui mettaient en évidence les désavantages considérables frappant les enfants issus des classes ouvrières et issues de l'immigration.



- « **Éducation** », car « *les écoles et établissements scolaires, là particulièrement, ont une mission plus large qu'une seule tâche d'enseignement. L'ensemble des personnels doit être convaincu et doit être partie prenante de l'entreprise. Les partenaires concernés doivent être impérativement associés à l'effort engagé dans une perspective de complémentarité des interventions* ».
- « **Prioritaire** », car ces zones nécessitent une priorité d'attention des responsables départementaux et académiques, « *une priorité de moyens* », « *une priorité de formation des enseignants* », « *une priorité de nomination, recrutement, stabilité des personnels* », « *une priorité pour les partenaires* ».

Comme le montre cette explication (ainsi que l'accord grammatical), l'adjectif « prioritaire » se rapporte à la zone. Mais bientôt on trouvera dans certains écrits « zones d'éducation prioritaire » ; c'est donc l'éducation qui serait prioritaire : intentionnalité ou manque de vigilance grammaticale ?

Extrait du Rapport « La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves » - IGEN – 2006 – Armand et Gille

Les dates à retenir pour « l'Éducation prioritaire »

- 1981 : Une première circulaire sur les zones prioritaires, d'Alain Savary, adressée aux recteurs, aux inspecteurs d'Académie en juillet, demande de mener une concertation s'appuyant sur les indicateurs disponibles pour délimiter des zones géographiques - rurales ou urbaines - où des actions éducatives spécifiques se révéleraient urgentes et nécessaires. 363 ZEP se mettent en place en septembre 1981, la circulaire est difficilement applicable à cause des délais très courts. C'est la circulaire du 28 décembre 1981 qui lance réellement la politique de l'éducation prioritaire. Au début, elles ont été créées pour une durée de 4 ans.
- 1990 : Une première "relance" de la politique des zones prioritaires insiste sur la mise en relation des ZEP avec la toute nouvelle politique de la ville. 557 zones sont alors recensées. La circulaire du 26 janvier 1994 insiste sur les effets positifs des ZEP, sur la réussite de tous les élèves, avec un accent mis sur les apprentissages fondamentaux.
- 1997 : Avec la publication du rapport Moisan-Simon, une deuxième « relance » insiste sur les objectifs pédagogiques et le pilotage. Il existe alors 563 zones. 700 000 élèves d'écoles primaires (soit 11% de la population totale du Premier degré), 400 000 élèves de collèges (soit 15% de la population totale du Second degré), très peu de lycées.
- 1999 : 869 Réseaux d'Éducation Prioritaire (REP) sont créés à partir des cartes de zones. Il s'agit de mettre « *en commun les ressources afin d'éviter le cloisonnement ou l'isolement de certaines ZEP* ». ³ Il s'agit de créer des pôles de ressources et d'échanges en relevant des exemples de pratiques pédagogiques réussies et en les proposant aux différents membres du réseau. Un REP permet « *d'associer à des établissements ZEP d'autres écoles, collèges appartenant au même bassin de formation, scolaire ou même zone rurale. [...] Il peut constituer l'échelon pertinent de certains partenariats particulièrement en matière de politique de la ville* ». ⁴ Le projet du réseau est formalisé en un contrat de réussite dont les dix orientations prioritaires sont clairement précisées. Sont ensuite créés les pôles d'excellence.
- 2006 : La carte de l'éducation prioritaire est affinée : on distingue trois niveaux, EP1, EP2, EP3 (Établissement Public de niveau 1, 2, 3). La liste de ces collèges est établie sur des critères objectifs (difficultés sociales et difficultés scolaires). Les EP1 bénéficient de moyens supplémentaires significatifs et accrus. Le niveau EP1 correspond à 249 réseaux « Ambition réussite » constitués d'un collège et des écoles de son secteur. Les EP 2 caractérisés par une plus grande mixité restent au sein de l'éducation prioritaire et continuent de recevoir les mêmes aides qu'auparavant. Les EP 3 sont appelés à sortir progressivement de l'éducation prioritaire si les conditions d'amélioration des résultats scolaires et les conditions liées à l'environnement sont satisfaites.

³ Circulaire du 10 Juillet 1998 relative à la mise en place des réseaux d'éducation prioritaires et des contrats de réussite.

⁴ Ibid.



Les objectifs des ZEP et des REP ont évolué au fur et à mesure de la mise en place de la politique d'éducation prioritaire. On peut les résumer par les objectifs du contrat de réussite instauré par la circulaire du 10 juillet 1998 créant les réseaux d'éducation prioritaire.

- « Réaffirmer des exigences communes pour assurer un égal accès de tous au savoir
- Assurer en priorité la maîtrise de la langue orale et écrite, et recentrer les projets d'établissement autour de l'appropriation des compétences de base
- Introduire un enseignement à l'image pour favoriser une meilleure maîtrise de l'information et renforcer les activités culturelles et l'accès aux disciplines de la sensibilité
- Promouvoir la scolarisation précoce pour ouvrir plus largement les voies de la réussite scolaire
- Assurer le soutien pédagogique des élèves les plus fragiles et définir les moyens de la réussite scolaire
- Renforcer l'éducation à la citoyenneté et la mettre en place dans les chartes de vie scolaire, les codes des droits et devoirs.
- Resserrer les liens de l'école avec les parents
- Ouvrir l'école sur le quartier et développer les activités périscolaires
- Donner aux acteurs de terrain des outils véritablement efficaces pour évaluer leurs progrès
- Améliorer l'accompagnement des enseignants et créer les conditions d'un pilotage plus performant ».

Circulaire n° 98-145 du 10/07/1998 relative à la Relance de l'éducation prioritaire : mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite.

Trois vagues principales de classement en ZEP se succéderont en 1982, 1989 et 1990.

Depuis la création des Zones d'Education Prioritaire il y a plus de 20 ans et au moment du plan de relance de l'éducation prioritaire (avec les Réseaux « Ambition Réussite »), quels sont les effets produits par cette politique de discrimination positive ? Quel bilan peut-on tirer aujourd'hui ? Quelle perspective peut-on envisager pour la politique d'éducation prioritaire ?

Les deux rapports présentés ci-après portent des regards différents sur les résultats de l'éducation prioritaire. Ils ont fortement influencé les différentes réflexions au sujet des ZEP, et ont, entre autres, amené le Ministère de l'Education nationale à penser une nouvelle façon d'agir pour parvenir à l'objectif qu'il s'était fixé en 1981 : la réussite scolaire pour tous.



1 « Les déterminants de la réussite éducative en ZEP » : le rapport de Catherine Moisan et Jacky Simon - L'Inspection Générale de l'Education Nationale (IGEN) – 1997⁵

Ce rapport **évalue l'efficacité comparée des ZEP entre elles, « afin de mieux identifier les causes de réussite ou d'échec »**. Pour cette évaluation, C. Moisan et J. Simon mettent en place une méthode basée sur deux « focales » qu'ils appliquent sur deux ensembles de référence :

- une approche qualitative sous forme de 36 monographies⁶ de sites ZEP avec des indicateurs nombreux, celle-ci est « *centrée sur l'élève, la façon dont il apprend, ses erreurs, sa progression* » ;
- une approche macroscopique et statistique de 410 ZEP⁷ avec des indicateurs simples, puis une situation des 36 ZEP dans cet ensemble de référence. Il s'agit ici de « *mesurer la progression des compétences atteintes par l'ensemble des élèves, les diplômes obtenus* ». La taille moyenne d'une ZEP du panel étudié est de 1056 élèves de collèges, soit environ 3500 élèves sur le secteur de recrutement⁸.

Pour chaque ZEP, ils appréhendent la zone au sens large (au niveau du projet éducatif mis en place, c'est-à-dire la zone de recrutement de la ZEP) en ce qui concerne le fonctionnement ; pour l'évaluation des résultats, ils s'attardent plus précisément sur les collèges.

Les auteurs ont utilisé **trois séries d'indicateurs**⁹ :

- des indicateurs de résultats entre 1994 et 1996, essentiellement les résultats de l'évaluation en 6^e ;
- des indicateurs sur les facteurs externes (CSP, la population des élèves accueillis, l'environnement des établissements...);
- des indicateurs sur l'efficacité interne.

⁵ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/984001171/0000.pdf>

⁶ « *Recouvrir la plus grande diversité possible* » avec à la fois : la situation géographique ; la situation territoriale ; le degré de concentration de difficultés (% d'élèves dont le chef de famille est ouvrier ou inactif : variation de 36% à 86%) et le niveau de performance des élèves de 6^e.

⁷ 410 ZEP sur 492 possibles, soit la quasi-totalité de 20 Académies (321 000 élèves de collège : 86% des élèves).

⁸ La ZEP la plus petite est à l'île d'Yeu avec 440 élèves; la plus grande est au Havre Nord avec 11000 élèves.

⁹ Données recueillies pour chaque ZEP : le nombre d'élèves du ou des collèges aux rentrées 1994 et 1996, le pourcentage d'élèves du ou des collèges dont le chef de famille est ouvrier ou inactif aux rentrées 1994 et 1996, le score moyen de réussite d'un élève du ou des collèges à l'évaluation de 6^e aux rentrées 1994 et 1996.



1.1 Les résultats de cette évaluation

1.1.1. Les résultats scolaires¹⁰

- Les élèves des 410 ZEP étudiées ont moins bien réussi aux évaluations de 6^e en 1994 et 1996 si on compare leur score à la moyenne nationale¹¹.

Année	Score moyen national	Score moyen des 410 ZEP
1994	127	109,4
1996	125	108,8

- Il existe néanmoins de fortes disparités au niveau des résultats scolaires selon les académies d'appartenance des ZEP (évolution entre 1994 et 1996).

Des académies peu performantes	Paris, Versailles, Créteil, Amiens, Aix Marseille
Des académies très performantes	Bordeaux, Poitiers, Limoges, Nantes, Toulouse, Besançon, Clermont-Ferrand, Nancy-Metz, Lyon
Des académies qui ont des résultats attendus	Montpellier, Orléans-Tours, Reims, Rouen, Lille
Une académie avec des écarts importants entre les départements	Strasbourg

Ces résultats scolaires varient selon des facteurs externes et internes à l'établissement qui influencent son fonctionnement et de fait, la réussite scolaire des élèves.

1.1.2. Les facteurs externes à l'établissement

➤ La situation des parents et les résultats scolaires

	Moyenne en France Métropolitaine à la rentrée 1996	Moyenne en ZEP à la rentrée 1996
% de CSP défavorisées parmi les chefs de famille des élèves des collèges publics	42%	64%

Les résultats scolaires des élèves varient en fonction de la situation des parents : CSP, niveau de diplôme, niveau de

¹⁰ Les résultats scolaires font peu l'objet d'une analyse quantitative précise dans ce rapport.

¹¹ Le score moyen est calculé en ajoutant le pourcentage de réussite en français et celui en mathématiques aux évaluations nationales de 6e. Pour faciliter la lecture, lorsqu'une ZEP obtient un score moyen de 108, on peut considérer que la moyenne des notes sur 20 des élèves de cette classe à l'évaluation est de 10,8.



ressources... Plus les niveaux de ces indicateurs sont bas, plus les résultats scolaires sont mauvais pour les enfants concernés. Certaines familles sont en situation de grande pauvreté, ce qui engendre toute une série de difficultés (santé, sociales...). Les enfants concernés par ces problèmes réussissent moins bien en classe que les autres.

De même, la proportion d'enfants étrangers ou issus de l'immigration influence le niveau de résultats en classe (plus elle est forte, moins bons sont les résultats). Ceci s'explique notamment par la langue parlée à la maison¹² qui est souvent différente de celle parlée à l'école (le niveau de langage est alors moins bon), le degré d'intégration (plus les familles sont intégrées au quartier, les élèves à leur établissement, plus ils réussissent) et la durée de séjour en France qui est très variable (plus la durée est longue, meilleurs sont les résultats).

La forte proportion d'enfants étrangers ou issus de l'immigration peut également entraîner des tensions communautaires. Dans certaines ZEP, cela se traduit par un climat de tension et de violence permanent qui nuit au travail et aux résultats scolaires.

> **La taille des ZEP**

Il existe une corrélation négative entre la taille de la ZEP et le score à l'évaluation en 6^e, en effet le rapport montre que plus la taille est grande, plus des résultats des élèves sont mauvais.

> **L'image des établissements**

Le problème des « fuites » d'élèves qui évitent certains établissements ayant une image négative est considérable dans certaines ZEP. Ces fuites augmentent la concentration de public défavorisé, renforcent l'effet de ghetto, et par la même la « spirale de l'échec ». Dans certaines ZEP, la proportion d'élèves de CM2 du secteur que l'on ne retrouve pas en 6e au collège du secteur la rentrée suivante va jusqu'à 50%.

Des exemples de ZEP concernées en 1996	% d'élèves de CM2 du secteur que l'on ne retrouve pas en 6e au collège du secteur la rentrée suivante
Collège E. Vaillant - Bordeaux	33%
Collège de la Tour de Nantes Malakoff	40%
Collège Massenet de Marseille	42%
Collège Stendhal de Toulouse	48%
Collège Longchambon de Lyon	50%

¹² À Vénissieux, 35% des parents parlent une autre langue à la maison, 75% dans une ZEP de Toulouse.



➤ **Des facteurs liés à l'environnement :**

C. Moisan et J. Simon évoquent ici une liste de facteurs plus complexes de réussite scolaire :

- la localisation dans une grande agglomération engendre des résultats moindres que dans les villes moyennes ou petites ;
- le niveau de violence et de délinquance autour des établissements (en 1996). Plus il est important plus les résultats sont en baisse ;

Des exemples de zones calmes (en zones rurales et dans les petites villes).	Des exemples de zones où la violence est latente.	Des exemples de zones à violence explosive dans une quinzaine de ZEP.
Saint Quentin-Montaigne, Allonnes, Chapelle-Saint-Luc	Ivry, Béziers, Nantes	Les grandes agglomérations, Châteauroux, Amiens, Avignon

- **le quartier** avec son urbanisme et ses ressources¹³. Les problèmes d'urbanisme ne sont pas souvent pris en compte, pourtant certaines situations influencent négativement les résultats scolaires : le surpeuplement dans certains quartiers, l'éloignement des ressources culturelles...

1.1.3. L'efficacité interne de chaque établissement

➤ **L'histoire de la ZEP**

Il est évoqué ici le fait que le contexte dans lequel la ZEP se met en place influence fortement le futur bon fonctionnement. Cela peut être le cas d'évènements comme :

- un événement dramatique ou une médiatisation maladroite, qui auront un impact négatif ;
- l'existence de leaders, une tradition pédagogique, une politique volontariste d'un Maire, qui auront un impact positif.

➤ **Le pilotage des ZEP**

Le conseil de zone, l'instance décisionnelle, regroupe 20 à 60 membres. Dans la plupart des ZEP, ce conseil est confronté à des problèmes récurrents qui ralentissent la mise en place et le

¹³ S'il y a ou non : des opérations de rénovation urbaine, des « barres », un surpeuplement (Gennevilliers- Grésillons), un enclavement et une « désertification » de la ZEP (Nantes Malakoff).



fonctionnement de la ZEP concernée avec : un taux d'absentéisme généralement très important, une fréquence des réunions très variable...

Avec un leader ou un co-pilotage Inspecteur de l'Education Nationale - Principal de collège, **l'équipe de direction**¹⁴ permet un fonctionnement efficace de la ZEP. Le fonctionnement le plus efficace repose sur une tripléte Inspecteur de l'Education Nationale - Principal de Collège - coordonnateur en parfaite osmose.

➤ **Les enseignants : le métier, la stabilité, la formation, la gestion**

Concernant la stabilité, les enseignants sont quasi unanimes : « *on ne peut pas travailler dans de bonnes conditions si la rotation des collègues est incessante, mais il faut du sang neuf pour renouveler l'équipe* ». La situation des ZEP sur ce plan est contrastée¹⁵ avec :

- **Des exemples de ZEP « très instables »**

	Évreux	St Denis	Trappes	Meaux Collinet	Villeurbanne Saint Jean	Nantes Malakoff	Goutte d'Or
Écoles (Part d'enseignants en poste depuis au moins trois ans, en 1996)	40%	55%	45%	50%	60%	40%	40%
Collèges (Part d'enseignants en poste depuis au moins trois ans, en 1996)	40%	30%	50%	50%	40%	55%	60%

¹⁴ 55% d'IEN et 45% de Principaux de Collège sont responsables de ZEP.

¹⁵ Il existe des noyaux stables d'enseignants nommés depuis plus de 20 ans (1/4 à Allonnes), ceci peut avoir des effets variables : un rôle de facilitateur pour l'intégration des arrivants ou une source de conflits avec des jeunes enseignants.



- Des exemples de ZEP plutôt stables

	Lyon Etats- unis	Béziers	Compiègne	Buisson Saint Louis	Allonnes	Orléans
Écoles (Part d'enseignants en poste depuis au moins trois ans, en 1996)	70%	60%	75%	60%	90%	85%
Collèges (Part d'enseignants en poste depuis au moins trois ans, en 1996)	80%	85%	75%	85%	50%	55%

➤ **La scolarisation à deux ans¹⁶**

La scolarisation à deux ans est un des facteurs importants de la réussite scolaire des enfants. Le fait de scolariser les enfants dès 2 ans varie pourtant beaucoup selon les ZEP et les académies.

	Enfants scolarisés à 2 ans, en 1996
Moyenne au niveau national (ZEP et hors ZEP)	35%
Des exemples de ZEP	
Montpellier la Paillade	100%
Vénissieux, Villeurbanne, Epernay, Graulhet, Nantes	Plus de 60%
Marseille Belsunce	9%
Paris (Buisson Saint Louis et Goutte d'Or)	0%

➤ **Les relations entre les familles et l'école**

Les ZEP sont confrontées à plusieurs problèmes :

- la complexité de certaines structures familiales qui entraînent des difficultés pour l'élève concerné à se ménager un espace de travail à son domicile notamment ;
- la violence urbaine qui influence parfois la relation entre les parents et les enseignants et qui crée un climat de tension permanent dans le quartier de la ZEP ;
- l'absence de représentation des parents à l'école (fédérations de parents, associations...) est l'un des problèmes majeurs¹⁷.

¹⁶ Article 2 de la loi d'orientation sur l'éducation (Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989) : « **L'accueil des enfants de deux ans** est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé ».

¹⁷ « Le cas général peut se résumer ainsi : il n'y a pas d'associations de parents en milieu populaire ».



Des initiatives prouvent que des solutions sont possibles, certains collègues mettent en place : des modes de communication multiples (portes ouvertes...) ; l'alphabétisation des parents avec la participation des enseignants ; à Rouen, des médiateurs ont été recrutés dans le cadre de la lutte contre la violence...

➤ **Les élèves de ZEP**

Les élèves réussissent mieux lorsqu'ils donnent un sens aux apprentissages mais aussi au travail scolaire. Ils doivent pouvoir se projeter dans l'avenir. Les élèves qui ont une bonne image d'eux-mêmes réussissent mieux.

Il est proposé à la suite de ces résultats une typologie des ZEP avec :

- **les ZEP en situation d'urgence** : « *elles cumulent tous les problèmes* » (taille trop importante, environnement non propice, pilotage inefficace...) ;
- **les ZEP qui donnent des signes d'alerte** : « *elles donnent des signes de fragilité (baisse significative des résultats...). Il convient d'agir vite avant que l'engrenage ne s'inverse* » ;
- **les ZEP qui évoluent très positivement** : certaines ZEP ont amélioré leur valeur ajoutée : « *c'est souvent le résultat d'un travail collectif cohérent et précis* » ;
- **les ZEP qui réussissent** : « *elles ont de remarquables résultats. Elles sont caractérisées, parfois par l'existence d'équipes véritables et solidaires. Elles sont à taille humaine* ».

1.2 Les pistes de réflexion

« *Les enfants de milieu populaire peuvent réussir* », ce message de C. Moisan et J. Simon peut être retenu comme principe dans la recherche d'une amélioration du fonctionnement des ZEP.

Cette amélioration passe par quelques conditions :

- Il faut donner la priorité à ceux qui sont le plus en difficulté. **Certaines ZEP n'ont vraisemblablement plus besoin de ce classement.** Une trentaine de ZEP ont-elles besoin d'être classées en ZEP ? En effet elles comportent moins de 42% des CSP défavorisées.
- **Des ajustements de la carte des ZEP sont nécessaires** : en leur redonnant une taille humaine, en se basant sur le



découpage du collège, et surtout en permettant leur adaptabilité simple et régulière. Ces ajustements permettraient notamment de lutter contre « l'effet ghetto ».

- La communication et les échanges doivent être développés pour **lutter contre l'isolement et l'image négative de certaines ZEP**. Divers outils peuvent être mis en place :
 - des assises régionales puis nationales ; une médiatisation des réussites ; des visites dans les ZEP par des personnes extérieures ; la création de centres de ressources.
 - les contrats de ville et les relations avec les autres partenaires (les services de police, les services culturels et sociaux, les associations) sont « *essentiels pour la réussite des élèves* ».
- Certains aspects de **la gestion au quotidien** doivent faire l'objet d'une attention particulière :
 - Le soutien et l'accompagnement des personnels ZEP à savoir : « *tout d'abord les accompagner, ensuite, les reconnaître et enfin, les stabiliser* ».
- **Le contenu des enseignements** doit être également soumis à un ajustement : en recentrant la scolarité sur les apprentissages scolaires et en développant résolument la scolarisation à deux ans.

Tous ces ajustements à mettre en place doivent faire l'objet d'une **évaluation régulière** afin d'affiner et d'améliorer les réponses apportées aux enfants et jeunes en difficulté.



2 « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982 – 1992 » : le rapport de Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost – INSEE – 2003¹⁸

Ce rapport évalue entre 1982 (date des premières ZEP) et 1992 l'impact moyen de la politique ZEP, et non comme le rapport précédent, les ZEP les unes par rapport aux autres.

Cette évaluation se fait à partir des données administratives disponibles **sur les collèges** et des données concernant deux panels d'élèves entrés en 6^e en 1980 et en 1989 et suivis pendant toute leur scolarité.

Les auteurs de ce rapport rappellent que cette évaluation a certaines limites, en effet le panel d'élèves concerne des élèves scolarisés dans les années 1980 et début 1990 (rappelons qu'il y a eu trois vagues de classement en ZEP : 1982, 1989 et 1990). Il n'est donc pas possible d'étudier une période plus large que celle entre 1982 et 1992. De plus, il est à noter que cette évaluation ne porte que sur les collèges en ZEP, les établissements du premier degré ne sont pas concernés.

2.1 Les résultats de l'évaluation

2.1.1. *L'impact du statut ZEP sur les caractéristiques des collèges*

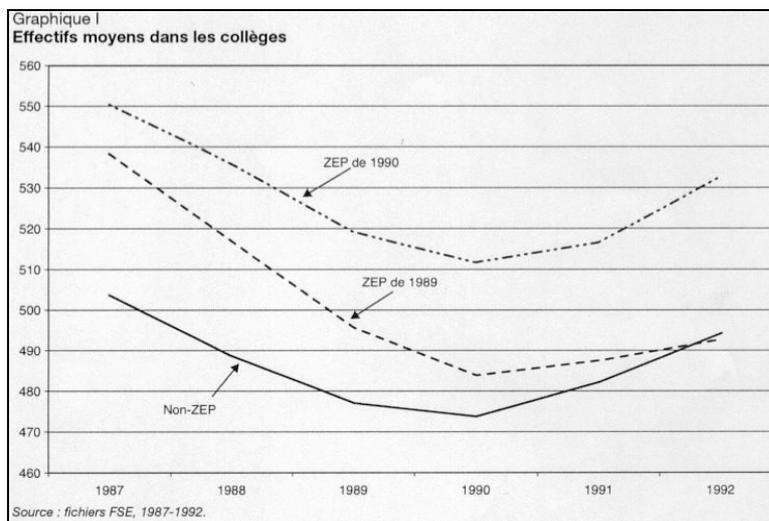
- ***Une baisse continue des effectifs : le classement en ZEP a un effet stigmatisant***

Les établissements en ZEP ont en moyenne plus d'élèves que les établissements hors ZEP. Sur la période étudiée, les variations des effectifs sont assez comparables dans les établissements en ZEP et hors ZEP. La baisse générale jusqu'en 1990 est cependant plus forte en ZEP (à partir de leur passage en ZEP, ces établissements perdent environ 7 élèves par an, relativement à la moyenne) et la hausse durant la période qui suit est moins importante. Cette différence par rapport aux établissements hors

¹⁸ http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es380a.pdf



ZEP se caractérise notamment par de moindres entrées plutôt que par des sorties.



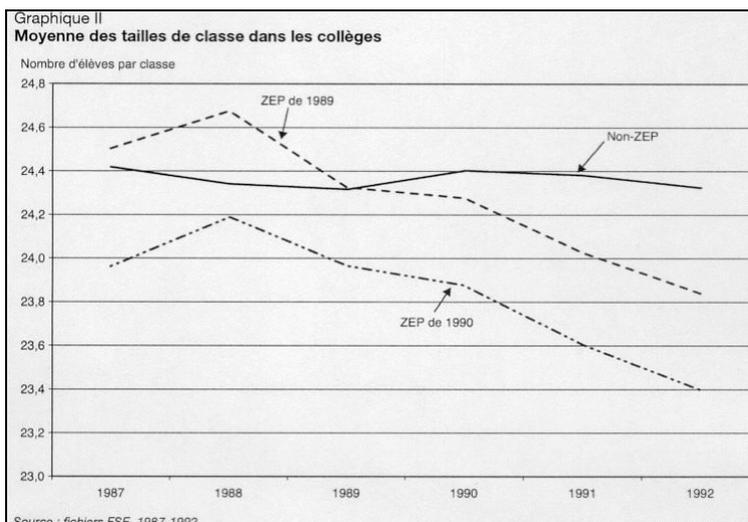
Deux raisons sont citées pour expliquer cette situation :

- certains parents évitent ces collèges et recherchent pour leurs enfants des établissements supposés améliorer les résultats scolaires ;
- certains quartiers doivent faire face également à un dépeuplement important.

➤ **Une diminution relative des tailles de classe**

L'évaluation durant la période de 1982 à 1992 montre que la baisse des effectifs par classe en ZEP est de moins de 0,2 élève par an. Cette baisse est donc toute relative. Elle ne crée pas un différentiel important entre les classes des collèges classés en ZEP et les collèges hors ZEP.

La baisse de la taille des classes est pourtant un des outils avancés par les auteurs pour améliorer les résultats des élèves.



➤ **La faiblesse des moyens directement alloués aux élèves en ZEP**

R. Bénabou, F. Kramarz et C. Prost constatent que :

- les moyens accordés aux ZEP sous forme d'heures supplémentaires sont faibles. De plus, ces moyens supplémentaires n'augmentent que très faiblement ;

	Pour les ZEP de 1989	Pour les ZEP de 1990
Nombre d'heures supplémentaires par élève lorsque le collège passe en ZEP	1,1	1,5
Évolution	+ 0,9%	+ 1,2%

- les crédits indemnitaires pour les enseignants sont les principales aides supplémentaires pour les ZEP.

➤ **Les enseignants en ZEP**

La part des enseignants jeunes dans ces établissements classés en ZEP augmente légèrement : « *ce rajeunissement de la population enseignante est le signe d'un accroissement du turnover dans les collèges prioritaires, qui vont donc recruter une proportion toujours plus grande de la population « captive » des sortants de l'IUFM* »¹⁹. La part des maîtres auxiliaires illustre également le fait que les enseignants sont plus jeunes et moins expérimentés en ZEP. Ainsi, les primes, ou avantages en termes de promotion, attribuées aux enseignants de ZEP n'ont pas permis de stabiliser le personnel enseignant dans ces établissements.

¹⁹ Kherroubi et Rochex, 2004, in « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? ».



➤ **L'augmentation des écarts de composition sociale**

	Proportion d'élèves demi-pensionnaires	Part d'élèves étudiant l'Allemand
Moyenne non-ZEP en 1987	0,56	0,13
Moyenne ZEP de 1989 en 1987	0,25	0,17
Moyenne ZEP de 1990 en 1987	0,36	0,09
Tendance à partir de 1989 pour les ZEP de 1989	-5%	-1%
Tendance à partir de 1990 pour les ZEP de 1990	-6%	-1%

Les auteurs évaluent ici l'impact du classement d'un établissement en ZEP sur la composition sociale.

- La proportion d'élèves demi-pensionnaires est beaucoup plus faible en ZEP. De plus cette proportion tend à baisser très fortement.
- Les élèves en ZEP choisissant l'Allemand comme LV1 sont moins nombreux qu'hors ZEP, on observe également une tendance à la baisse de la part des élèves choisissant l'Allemand en ZEP.

La proportion des élèves demi-pensionnaires montre bien la faculté qu'ont les parents à payer ou non la cantine à leurs enfants. De plus, le choix de l'Allemand en LV1 est généralement le fait des classes sociales plus aisées mais aussi d'un « mélange des genres ». La tendance à la baisse de ces deux indicateurs illustre bien le fait que les ZEP sont marquées par une moindre mixité sociale qu'hors ZEP.

2.1.2. **L'impact du passage en ZEP sur la réussite scolaire individuelle**

➤ **La méthode utilisée**

R. Bénabou, F. Kramarz et C. Prost utilisent la méthode des « différences des différences » avec quatre mesures de réussite scolaire : l'obtention d'un diplôme (à l'opposé d'une sortie sans qualification), l'accès en 4^e générale, l'accès en Seconde générale ou technologique, l'obtention du Bac. Ils comparent, avec cette méthode, les résultats de deux panels d'élèves entrés en 6^e en 1980 et en 1989 et suivis pendant toute leur scolarité.

Étant donné la période examinée, trois vagues de classement en ZEP sont considérées : 1982, 1989 et 1990. « *La méthode économétrique utilisée nécessite d'estimer un effet « futures*



ZEP ». Pour cela, on évalue l'impact, pour un élève, d'être en ZEP ou non en 5^e ». Le modèle estimé explique la réussite individuelle de l'élève en fonction de ses caractéristiques individuelles et familiales et celles de l'établissement où il a suivi sa 5^e. « L'estimation sur le panel 1989 permet alors de comparer les probabilités de réussite d'élèves en ZEP avec celles d'élèves hors ZEP », toute chose étant égale par ailleurs (CSP des parents, niveau de diplôme des parents, langue parlée à la maison...).

> **Les résultats**

Les résultats obtenus montrent tout d'abord des facteurs connus de la réussite des élèves :

- la profession des parents ;
- l'entrée en école primaire après 6 ans (qui a un impact négatif) ;
- les élèves de nationalité autre que française réussissent mieux que les Français nés en France sauf quand la réussite scolaire est mesurée par l'obtention d'un diplôme quelconque, en effet ils n'obtiennent pas plus souvent de diplômes, mais quand c'est le cas, ce sont de « meilleurs diplômes » ;
- les enfants vivant en famille nombreuse réussissent moins bien ;
- les enfants qui ne vivent pas avec leurs parents ou ceux de famille monoparentale réussissent moins bien ;
- les filles sont meilleures que les garçons ;
- les LV1 Allemand ont plus de chances de passer en 4e que les LV1 Anglais, qui eux-mêmes réussissent mieux que ceux qui ont choisi une autre langue ;
- les boursiers ont une moins bonne performance scolaire ;
- le pourcentage des élèves du collège qui ont redoublé dans le primaire a un impact très négatif sur la réussite individuelle ;
- la concentration d'élèves dont les parents sont de la même CSP ne favorise pas l'ouverture d'esprit et par conséquent les bons résultats scolaires.

Ce rapport met en lumière un nouveau résultat :

- **Toute chose étant égale par ailleurs, la mise en place des ZEP n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves.**



➤ **Conclusion générale du rapport**

De cette évaluation, on peut retenir trois résultats principaux :

- la masse des dépenses supplémentaires engagées dans les établissements classés en ZEP sont essentiellement des primes accordées aux enseignants. Les moyens directement affectés aux élèves ne se réduisent donc qu'à quelques heures d'enseignement supplémentaires, et à une baisse très faible de la taille des classes ;
- le classement en ZEP s'accompagne d'une accentuation de l'homogénéité sociale avec notamment un évitement par certains parents ou encore un dépeuplement de certains quartiers de ZEP. On observe également un effet de stigmatisation assez net chez les enseignants (la proportion de jeunes enseignants augmente continuellement) ;
- **la mise en place des ZEP n'a eu aucun effet significatif sur la réussite des élèves.**

2.2 Des pistes de réflexion

Pour lutter contre les disparités entre les élèves des établissements en ZEP et ceux hors ZEP, les auteurs du rapport proposent des alternatives pour une meilleure efficacité et un meilleur fonctionnement des ZEP :

- un meilleur ciblage des ressources vers les ZEP en grande difficulté ;
- la baisse significative de la taille des classes surtout dans les établissements en grande difficulté ;
- et plus globalement, la non-extension des programmes d'aides ciblés avant l'évaluation de ceux déjà en place (et en s'imprégnant également d'exemples de réussite et d'autres pays).



3 En conclusion : le recentrage nécessaire des moyens sur les zones les plus fragiles et l'approfondissement de la logique de réseau

Ces deux rapports s'opposent sur l'avenir de la politique de l'éducation prioritaire.

- D'après C. Moisan et J. Simon, certaines ZEP ont réussi, il faut s'en servir comme exemple pour tirer les zones les plus en difficulté vers le haut.

Les conditions de cette réussite ont bien été identifiées : c'est le volet qualitatif de l'éducation prioritaire. Les équipes capables de réussir dans des conditions difficiles constituent la ressource rare, c'est pourquoi il convient d'en faire bénéficier les zones les plus difficiles.

- D'après R. Bénabou, F. Kramarz et C. Prost, la politique ZEP doit être mise à plat, des changements et des adaptations importants doivent être mis en place.

Selon eux, les ZEP ont créé un effet d'évitement des établissements concernés et l'attribution de moyens supplémentaires relevait plus des compensations pour les personnels ZEP que de moyens spécifiques en direction des élèves en difficulté.

Par contre, les deux rapports s'accordent sur quatre points essentiels qui seront repris par la suite dans le Plan de relance :

- il faut recentrer les moyens alloués sur les zones les plus en difficulté. De ce point de vue, la comparaison avec d'autres pays européens met en évidence cet éparpillement des aides en France, et la nécessité connexe de les recentrer. En Angleterre par exemple, il existe 73 *Education Action Zones* en 2003 qui représentent 2% à 3% des élèves, alors qu'il existe à la même période en France 800 ZEP qui représentent 15% à 20% des élèves²⁰. En Hollande, les ressources allouées à un élève issu d'un milieu défavorisé sont de 1,5 à 2 fois plus importantes que la moyenne. Il en résulte des variations de taille de classes selon la tonalité sociale des quartiers bien plus considérables que celles observées en France dans les territoires de l'éducation prioritaire, où les ressources allouées en moyenne à un

²⁰ Denis Meuret, Communication à un groupe de travail « Education du club de réflexion à gauche » en Europe, mai 2004.



élève de ZEP sont seulement d'environ 10% supérieures à celle d'un élève hors ZEP²¹.

- il est nécessaire d'évaluer les dispositifs mis en place de manière permanente et durable ;
- il faut travailler sur l'image interne et externe des ZEP pour qu'elle devienne positive ;
- il est nécessaire de travailler en réseau et non plus dans une logique de projet.

Au 13 décembre 2005, le Ministère de l'Education nationale s'est inspiré notamment de ces deux rapports, pour proposer un Plan de relance de l'éducation prioritaire. Ce Plan de relance associe des idées de ces deux rapports avec la création des Réseaux Ambition Réussite (RAR) et des réseaux d'objectifs scolaires, qui prônent une logique de réseau et non plus de projet par zone comme c'était le cas pour les ZEP.

²¹ Marc Gurgand et Eric Maurin, *Pour une école juste*, septembre 2004.



4 Aujourd'hui : le plan de relance de l'éducation prioritaire²²

« Améliorer la performance scolaire et la réussite des élèves » reste le principe énoncé par le plan de relance de l'éducation prioritaire. Il prévoit la création de 249 réseaux « ambition réussite » et de réseaux dits « de réussite scolaire ». **Ces nouveaux réseaux remplacent les réseaux d'éducation prioritaire et se basent sur les secteurs ZEP en les adaptant.**

Ce Plan propose trois niveaux de priorité selon les établissements. À la rentrée 2006, 895 collèges ont été classés en éducation prioritaire dont :

- en priorité 1 (Etablissement Public de niveau 1 : EP 1) : 249 collèges et leur « secteur de recrutement » (soit 1600 écoles) ont été classés en « Réseau Ambition Réussite ». Ces réseaux bénéficient de moyens supplémentaires (aide supplémentaire, significative et personnalisée, aux élèves en difficulté). 1000 enseignants expérimentés supplémentaires, 3000 assistants pédagogiques, 200 dispositifs relais supplémentaires, une infirmière scolaire par collège en RAR (Réseau Ambition Réussite) ont été alloués ;
- en priorité 2 (EP 2) : les établissements caractérisés par une plus grande mixité sociale que les EP1, et naturellement destinés à rester dans l'éducation prioritaire. Ils continuent de recevoir les mêmes aides qu'auparavant ;
- en priorité 3 (EP3) : des collèges appelés à sortir progressivement de l'éducation prioritaire, dans un délai de trois ans, si les conditions sont remplies. Aucun établissement ne sortira du dispositif d'éducation prioritaire durant l'année scolaire 2006-2007. Les établissements qui sortiront progressivement, à partir de la rentrée 2007, de l'éducation prioritaire sont ceux qui auront vu leurs résultats scolaires et leur environnement s'améliorer.

« Pour l'ensemble de l'éducation prioritaire, il convient qu'un collège devienne l'unité de référence du réseau qu'il crée avec les écoles élémentaires et maternelles d'où proviennent ses élèves »²³.

Ces réseaux sont censés simplifier le pilotage et faciliter le travail partenarial, qui n'étaient pas toujours efficaces et suffisamment lisibles.

Par le biais des contrats « ambition réussite » ou les contrats « d'objectifs scolaires », il s'agit de permettre :

²² Circulaire du 6 avril 2006 relative aux principes et modalités de l'éducation prioritaire.

²³ Circulaire du 6 avril 2006 relative aux principes et modalités de l'éducation prioritaire.



Millénaire3

Le Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon

- l'expérimentation de nouvelles actions ;
- la continuité entre les établissements où l'élève poursuivra sa scolarité ;
- le développement de nouveaux partenariats ;
- l'articulation du contrat avec le projet de l'établissement ;
- l'association permanente des enseignants au dispositif.

Dans un souci permanent de réussite scolaire, le Plan préconise d'adapter les parcours scolaires de chaque enfant et d'accompagner le projet d'orientation pour notamment multiplier les perspectives de l'élève. Tout ce nouveau dispositif est basé également sur l'association permanente des parents et des autres partenaires du milieu scolaire et péri-scolaire.



Bibliographie

Cadre réglementaire de la politique de l'éducation prioritaire

- Circulaire n°2006-058 du 30 mars 2006 relative aux principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire
- Circulaire n°2005-148 du 22 août 2005 relative à la mise en œuvre de la charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence
- Circulaire n° 94-082 du 26 janvier 1994 relative à l'aménagement du réseau ZEP
- Circulaire n° 90-028 du 1er février 1990 relative à la mise en œuvre de la politique des ZEP pour 1990-1993
- Circulaire n° 81-589 du 15 décembre 1982 relative au suivi des projets en ZEP
- Circulaire n° 82-128 du 19 mars 1982 relative à la conception et mise en œuvre de projets dans les zones connaissant des difficultés scolaires
- Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981 relative aux zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaire
- Circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981 relative aux zones prioritaires

Rapports et notes

- Note d'étape sur « la contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves », Armand et Gille, Décembre 2005 - IGEN
- « La politique de l'éducation prioritaire », Cour des comptes, 2005
- « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats : une évaluation sur la période 1982-1992, Bénabou, Kramarz et Prost, 2003 – INSEE
- « Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire, Moisan et Simon, 1997 – IGEN

Actes

- « La discrimination positive en France et dans le monde », Actes du colloque international des 5 et 6 mars 2002, CNDP, Paris
- « Les journées des coordonnateurs ZEP-REP », 2001, CRDP Caen
- « Réseaux et contrats de réussite : l'éducation prioritaire redéfinie », 2000, Catherine Mounier, CRDP Lyon
- « L'éducation prioritaire : assises nationales des ZEP », Rouen, Juin 1998, MEN

Ouvrages et revues

- « ZEP en débat », Entretien avec Olivier Mongin, Revue Ville Ecole Intégration, n°144, CNDP-CRDP, Mars 2006
- « Quand l'école se mobilise : les dynamiques dans les établissements de banlieue », Van Zanten, Grospiron, Kherroubi, 2002
- « Des ZEP aux REP : pratiques et politiques », Glasman, 2001
- « Comment réussir en ZEP ? », Chauveau, 2000
- « Les ZEP entre école et société », Bouveau et Rochex, 1997

Sites

- Ministère de l'éducation nationale
http://www.education.gouv.fr/syst/education_prioritaire.htm
- Éducation prioritaire
<http://www.educationprioritaire.education.fr/>
- Centre Alain Savary (INRP)
<http://cas.inrp.fr/CAS>
- L'observatoire national des ZEP (OZP)
<http://www.association-ozp.net/>



POUR APPRONDIR...

Des articles

- « Faut-il supprimer les ZEP ? », François Régis Guillaume – Revue n°144, Mars 2006 – Diversité – Ville Ecole Intégration.
- « Les formes ciblées d'intervention éducative en Grande-Bretagne », Roger Duclaud-Williams - Revue n°144, Mars 2006 – Diversité – Ville Ecole Intégration
- « Pour une évaluation des politiques scolaires », Marc Gurgand – extrait des annexes du Rapport Bénabou – Kramarz – Prost.
- « Chronique de l'éducation prioritaire 2003-2005 », Alain Bourgarel - Revue n°144, Mars 2006 – Diversité – Ville Ecole Intégration.