

N° 1295

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE ⁽¹⁾

sur **la politique d'éducation prioritaire**

ET PRÉSENTÉ

PAR MME CAROLE DELGA ET M. XAVIER BRETON
Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

(1) La mission d'information commune à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et à la commission des affaires culturelles et de l'éducation et sur la politique d'éducation prioritaire est composée de Mme Carole Delga et M. Xavier Breton.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	13
ANNEXE : RAPPORT DE DIAGNOSTIC SUR L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE	27

INTRODUCTION

À la suite des travaux d'une mission menée à la demande du Président de l'Assemblée nationale, sur les modalités d'examen de la loi de règlement et l'évaluation de l'action publique, la Conférence des présidents du 23 avril 2013 a décidé que l'examen du projet de loi de règlement pour 2012 donnerait lieu à la constitution de missions d'information communes, confiées à un rapporteur spécial de la commission des finances et à un rapporteur issu d'une autre commission afin de mieux associer ces dernières à l'examen de ce projet de loi.

En liaison avec l'évaluation des politiques publiques lancée par le Gouvernement dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique (MAP) et compte tenu de l'avancement de ces travaux, la politique d'éducation prioritaire dont l'importance pour notre pays n'est plus à démontrer, a fait partie des thèmes retenus.

Mme Carole Delga, au titre de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire et M. Xavier Breton de celle des affaires culturelles et de l'éducation ont été désignés co-rapporteurs de cette mission d'information.

Pour décrire la politique d'éducation prioritaire, il faut préciser d'abord qui sont les élèves, les écoles et les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) concernés, puis quels sont les acteurs et les moyens mobilisés, préciser enfin les principaux enjeux en termes de modernisation de l'action publique.

La politique d'éducation prioritaire s'appuie, depuis la rentrée scolaire 2011, sur le programme ECLAIR (écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) et sur les RRS (réseaux de réussite scolaire). Le programme ECLAIR concerne des écoles et des établissements dont les élèves rencontrent de grandes difficultés scolaires et sociales. Les réseaux de réussite scolaire (RRS), pilotés au niveau académique, accueillent un public plus hétérogène.

Les données de l'éducation prioritaire sont les suivantes :

(Nombre et pourcentage d'élèves)

	Écoles	Écoliers	Écoliers %	Collèges	collégiens	Collégiens %
ECLAIR	2 189	350 000	5,2	303	140 000	5,5
RRS	4 600	716 500	10,6	785	363 500	14,2
Total EP	7 189	1 066 500	15,8	1 088	503 500	19,7

La carte de l'éducation prioritaire est, en réalité, hétérogène.

Le pourcentage de professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) défavorisées dans les collèges ECLAIR varie actuellement de 40 % à 95 % (la médiane se situe aux environs de 70 %). Dans les collèges inscrits en RRS, le pourcentage de PCS défavorisées varie de 20 à 90 %.

Elle s'articule avec d'autres classements plus anciens : le classement en établissements sensibles (1993 : 174 établissements publics locaux d'enseignement concernés, ouvrant droit à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ville), le classement en zone violence (1995 : 548 établissements publics locaux d'enseignement et 2 359 écoles concernées, ouvrant droit l'indemnité ASA-avantages spécifiques d'ancienneté).

Le programme ECLAIR concerne 339 établissements publics locaux d'enseignement, soit 303 collèges et 36 lycées (11 lycées généraux et technologiques, 21 lycées professionnels et 4 internats d'excellence de plein exercice) et s'articule autour de :

– la mise en place de la fonction de préfet des études, pour favoriser une évolution du rôle des personnels enseignants et éducatifs rendant possible une personnalisation des parcours des élèves et le développement du travail en équipe. 95 % des réseaux ECLAIR ont mis en place au minimum un préfet des études ;

– le « profilage » des postes : un mouvement spécifique a été prévu (intra-académique en 2011, national et intra-académique en 2012) ; les personnels sont recrutés sur fiches de postes parues sur le site de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) après entretien et sont nommés par le recteur, sur avis du chef d'établissement. 1 080 postes ont ainsi été publiés pour le mouvement 2012 et 580 pourvus ;

– l'engagement des personnels, notamment dans des missions, activités et responsabilités nouvelles, valorisé par la mise en place d'une prime modulable.

La politique d'éducation prioritaire est associée à d'autres dispositifs :

– les « cordées de la réussite » : en 2011/2012, 34 % des EPLE de l'éducation prioritaire étaient inscrits dans une ou plusieurs cordées (55 % des EPLE ECLAIR et 25 % des RRS) ;

– les internats d'excellence : pour l'année scolaire 2011/2012 64 % des 10 512 internes d'excellence étaient issus des catégories socioprofessionnelles dites « défavorisées » (69 % au niveau national ECLAIR, 53,1 % au niveau national RRS) et 53 % étant des boursiers.

En revanche, la géographie de l'éducation prioritaire ne recouvre qu'en partie celle de la politique de la ville. Environ 60 % des réseaux ECLAIR et 25 % des RRS sont situés en zones urbaines sensibles (ZUS). Parallèlement, un peu plus de 60 % des collèges situés en ZUS sont classés en éducation prioritaire.

72 % des 651 établissements ayant mis en place en 2011 l'opération « École ouverte », qui permet d'accueillir des jeunes pendant les vacances scolaires appartiennent à l'éducation prioritaire et/ou sont situés en ZUS.

2 809 écoles élémentaires publiques de l'éducation prioritaire mettent enfin en place le dispositif de l'accompagnement éducatif (accueil après les cours) ; 975 écoles publiques sont concernées par le réseau ECLAIR, et 1 834 écoles publiques par le RRS.

160 902 écoliers ont participé à l'accompagnement éducatif en 2011-2012.

Les élèves de sixième sont plus impliqués dans les actions relevant de l'accompagnement éducatif, et plus particulièrement, ceux scolarisés en ECLAIR. 50 % des élèves de 6^{ème} font de l'accompagnement éducatif et 58 % sont en ECLAIR.

Quels sont les acteurs et les moyens mobilisés ?

L'engagement des personnels, notamment dans des missions, activités et responsabilités nouvelles est valorisé par la mise en place d'une prime modulable : pour l'année 2012, une enveloppe globale de 20 millions d'euros a été ainsi déléguée aux académies (11,3 millions d'euros pour le premier degré et 8,7 pour le second).

L'éducation prioritaire dans son ensemble (ECLAIR et RRS) bénéficie d'un surcoût évalué à 1 milliard d'euros, soit 15 000 ETP et l'ensemble des régimes indemnitaires spécifiques liés à son exercice dans les établissements de l'éducation prioritaire.

ETP EN ÉDUCATION PRIORITAIRE – ANNÉE SCOLAIRE 2011-2012

140	1 ^{er} degré		Nombre d'enseignants	59023
141	2 nd degré y/c SEGPA	collège	Nombre d'enseignants	37 845
			Nombre de personnels administratifs	3 424
	2 nd degré hors SEGPA	collège	Nombre de personnels de direction	2 225
230	Vie de l'élève		Nombre de CPE	1 760
			Nombre d'AED	7 896
			TOTAL	112 173

Ce tableau présente les moyens implantés dans les établissements de l'éducation prioritaire.

L'évaluation de la contribution à la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire ne porte que sur les moyens supplémentaires mis en œuvre dans ces établissements. Cette contribution se mesure donc, en particulier, par un sur encadrement en éducation prioritaire qui représente environ 15 000 postes sur ces 112 000.

À titre d'illustration, s'il était décidé de mettre fin à la politique d'éducation prioritaire, les collèges subsisteraient et seuls 15 000 des 112 000 ETP seraient potentiellement « récupérables ».

Les acteurs associés concernés par la politique de l'éducation prioritaire ensuite sont nombreux, tant au sein du ministère de l'éducation nationale qu'à l'extérieur.

Au sein du ministère de l'éducation nationale, si le sujet de l'éducation prioritaire concerne au premier chef la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), il implique également l'ensemble des directions, les corps d'inspection, les services académiques, les coordonnateurs zones d'éducation prioritaire et les professeurs référents...

Mentionnons aussi les acteurs externes : le ministère de l'égalité des territoires et du logement, le secteur de l'éducation populaire, les CAF, les collectivités locales, les associations intervenant auprès des élèves, les parents d'élèves.

Les grands enjeux de la politique d'éducation prioritaire en termes de modernisation de l'action publique peuvent être ainsi identifiés :

– définir les conditions nécessaires à une meilleure articulation entre la politique de l'éducation nationale et les politiques publiques, politique de la ville et des collectivités territoriales, pour une approche partenariale prenant en compte les temps de l'enfant et la nécessité de favoriser sa réussite éducative ;

– favoriser une convergence entre la géographie de l'éducation prioritaire et celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour faire en sorte que les établissements accueillant une majorité d'élèves issus des quartiers prioritaires soient inclus dans l'éducation prioritaire ;

– identifier des thématiques prioritaires permettant un travail concerté éducation nationale collectivités territoriales à l'échelle nationale et locale ;

– assurer les adaptations structurelles nécessaires à une continuité des apprentissages de la maternelle à la fin du collège et au développement du travail d'équipe, avec l'objectif d'accroître les performances scolaires.

Il faut rappeler enfin plusieurs données essentielles contenues dans le diagnostic effectué dans le cadre de l'effort de modernisation de l'action publique et dont le texte figure en annexe de ce rapport, afin de mesurer la place de l'éducation prioritaire dans l'ensemble de la politique menée en matière d'éducation :

– **le public concerné représente environ 1 700 000 élèves sur les 11 800 000 élèves en premier et second degré ;**

– **le nombre des établissements concernés par la politique d'éducation prioritaire n'a fait pratiquement qu'augmenter dans l'ensemble depuis l'instauration des « zones prioritaires » au début des années 80 ;**

– **les moyens financiers consacrés à cette politique représentent un peu moins de 2 % du budget du ministère de l'éducation nationale (1 milliard 131 millions d'euros en 2012).**

Le calendrier du projet d'évaluation de la politique d'éducation prioritaire a compris, après une étape de cadrage et de lancement officiel du projet en janvier 2013, une première phase de diagnostic partagé prévue sur le premier trimestre. Une autre phase d'analyse de scénarios et de pistes d'évolutions

présentées aux partenaires de l'éducation nationale est intervenue ensuite à la fin du premier semestre et avant un temps d'approfondissement et l'arbitrage définitif.

L'importance du sujet et des enjeux associés, sa dimension interministérielle, le nombre très important des acteurs et la nécessité d'avancer dans le cadre d'un calendrier contraint ont été autant de facteurs ayant justifié la mise en place d'un mode projet et la nomination d'un directeur de projet placé sous l'autorité conjointe du directeur de cabinet et du directeur général de l'enseignement scolaire.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission entend, en audition conjointe avec la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, M. Jean-Paul Delahaye, directeur général de l'enseignement scolaire, dans le cadre des travaux de la mission d'information commune sur les zones d'éducation prioritaire (Mme Carole Delga et M. Xavier Breton, rapporteurs).

M. Jean-Paul Delahaye, directeur général de l'enseignement scolaire.
L'éducation prioritaire a été définie comme une priorité lors de la concertation conduite pendant l'été 2012 sur la refondation de l'école de la République. Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, cet axe a été choisi pour faire l'objet d'une évaluation. C'est un point fort du rapport annexé à la loi de refondation du 8 juillet 2013. Le fait que votre assemblée s'empare de ce sujet me semble un très bon signe. Pour en avoir été l'un d'eux dans une vie professionnelle antérieure, je sais que les acteurs de l'éducation prioritaire y sont très sensibles.

Mon propos sera organisé en trois parties : le diagnostic, les actions engagées et, enfin, celles qui seront réalisées dans le cadre de la relance de l'éducation prioritaire.

Je commencerai par dire que les résultats scolaires sont effectivement décevants, malgré les efforts des personnels. Ces résultats stagnent à l'école et régressent au collège. Nous n'avons pas réussi à réduire les écarts de réussite entre les territoires de l'éducation prioritaire et les autres établissements scolaires pour trois raisons principales.

La première est due à la discontinuité, depuis 1981, du pilotage de l'éducation prioritaire, avec des périodes de relance et des périodes plus calmes, voire d'oubli. Cela constitue un réel problème car faire réussir les enfants en très grande difficulté nécessite une action durable. En outre, les orientations ont changé à certaines périodes. Le passage, par exemple, de la réussite pour tous à une personnalisation des réponses pour ceux qu'on aide à quitter l'éducation prioritaire dans une logique de promotion individuelle nous a fait changer de registre. Enfin, on a parfois confondu éducation prioritaire et prévention des violences. Par conséquent, il me semble nécessaire de relancer l'éducation prioritaire sur des bases explicites pour répondre aux enjeux des territoires.

La deuxième raison tient à l'extension et au saupoudrage des moyens de l'éducation prioritaire. Le taux des élèves concernés par l'éducation prioritaire est passé de 10 % en 1981-1983 à 20 % aujourd'hui ; or il est évidemment plus difficile d'aider 20 % des élèves que 10 %. Cette situation pose la question de la gradation des réponses en fonction des niveaux de difficulté des élèves. Dans les établissements concernés par le programme Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ECLAIR), le taux des élèves issus de catégories socioprofessionnelles défavorisées va de 40 % à 95 % ; dans ceux concernés par les réseaux de réussite scolaire (RSS), la proportion s'étend de 20 % à 95 %. Cette très grande hétérogénéité pose la question de la reconcentration de la politique d'éducation prioritaire.

La troisième raison s'explique par le fait que les moyens ne sont pas suffisamment concentrés sur l'essentiel pour être efficaces. Comme nous le savons tous, un plus grand nombre d'adultes ne suffit pas pour faire baisser les difficultés scolaires – même si cela est très important –, l'utilisation qualitative des moyens supplémentaires est également un aspect primordial.

J'ai coutume de dire que l'éducation prioritaire est une sorte de miroir grossissant des problèmes de l'école française. C'est dans l'éducation prioritaire que l'« effet maître » est le plus essentiel pour la réussite des élèves et que la taille de l'établissement est très importante. C'est dans l'éducation prioritaire qu'apparaissent mieux qu'ailleurs les difficultés du collège, où les résultats s'effondrent. C'est dans l'éducation prioritaire que l'importance de la stabilité et de la cohérence de l'action des équipes pédagogiques et éducatives prend toute sa mesure. C'est dans l'éducation prioritaire que l'on apprécie toute l'importance du soutien des collectivités territoriales, de la relation avec les familles, de la qualité du pilotage – qualité d'un chef d'établissement, d'un inspecteur de l'éducation nationale, d'un recteur, d'un assistant d'éducation. Enfin, c'est dans l'éducation prioritaire que la question de la justice sociale dans notre système éducatif est la plus prégnante : la France est classée dans les derniers rangs des pays de l'OCDE – vingt-septième sur trente-quatre – du point de vue de l'équité scolaire ; or c'est l'éducation prioritaire qui est la mieux à même de faire réussir les enfants issus de familles pauvres, sachant que l'origine sociale déteint sur le destin scolaire des élèves.

Ainsi, les zones d'éducation prioritaire doivent rester centrées sur leur objectif de lutte contre l'échec scolaire, et non se contenter d'être le volet scolaire d'un dispositif de gestion sociale des quartiers.

Dans le cadre de la refondation de l'école, plusieurs mesures sont d'ores et déjà très ciblées sur l'éducation prioritaire. Je citerai, pour l'école primaire à laquelle la priorité a été accordée, la scolarisation des moins de trois ans et le dispositif « plus de maîtres que de classes », efforts qui seront concentrés sur les zones en grande difficulté, aussi bien urbaines, que rurales et en outre-mer. Ces nouveaux moyens doivent être utilisés différemment. Le dispositif « plus de maîtres que de classes » n'est pas seulement un moyen supplémentaire, il est aussi une façon de transformer l'approche pédagogique dans les classes. Je citerai également la refondation de la formation initiale des enseignants, qui améliorera à terme l'efficacité de l'action pédagogique dans les zones d'éducation prioritaire. Je pourrais également parler de la mise en place des assistants chargés de la prévention et de la sécurité, de l'aide aux directeurs d'école, etc.

Nous avons mis en place au ministère un groupe de travail dans le cadre duquel nous auditionnons depuis plusieurs mois un grand nombre d'acteurs de terrain, des associations, comme l'Observatoire des zones prioritaires (OZP), mais également les organisations syndicales, afin de tenter de leur faire partager progressivement ce diagnostic.

En octobre, nous avons ainsi prévu une demi-journée « banalisée » pour que les enseignants des écoles et collèges de l'éducation prioritaire puissent travailler sur ce diagnostic afin de le partager avec la nation. Elle sera suivie en novembre des Assises académiques. Cela permettra au ministère de proposer les évolutions souhaitables dès le début de l'année 2014.

L'esprit dans lequel nous allons travailler est simple. Il ne s'agira certainement pas de constituer un système éducatif à part. Ce qui doit être fait dans l'éducation prioritaire doit l'être partout. Mais il est sans doute plus indispensable de le faire dans l'éducation prioritaire de façon coordonnée et volontariste. J'évoquerai quelques pistes.

La première vise à remettre la pédagogie au centre de l'action des écoles et des collèges. Je résumerai mon propos en disant que tout ce qui contribue à maintenir un niveau d'exigence élevé pour l'ensemble des élèves, y compris dans les territoires de l'éducation prioritaire, doit être encouragé. Les habitants de ces quartiers veulent eux-mêmes une vraie

école – pas une école pour mener des expériences, où l'on achèterait la paix sociale en abaissant le niveau d'exigence. Pour eux, le fait d'être très exigeant à l'égard de leur enfant est une marque de respect.

La deuxième piste tend à faire davantage confiance aux acteurs de terrain et à leur donner de véritables marges d'autonomie. Cela permettra notamment de favoriser le travail collectif des équipes pédagogiques, de faciliter une plus grande souplesse d'utilisation des horaires afin de répondre au mieux aux besoins des élèves.

La troisième piste consiste à renforcer le pilotage à tous les niveaux pour rendre plus cohérente l'action pédagogique et éducative. On peut penser à une forme de contractualisation dans la durée avec les futurs réseaux d'éducation prioritaire. Des dispositifs d'évaluation permettraient de redresser les choses en cas de mauvaise direction et, ainsi d'assurer, un meilleur accompagnement. Un pilotage partagé avec l'ensemble des partenaires, y compris le ministère de la Ville, serait bien évidemment un atout. Enfin, il faudrait mettre en place une politique de ressources humaines adaptée.

Un immense chantier s'ouvre à cet égard devant nous pour mieux accueillir, accompagner et former les personnels éducatifs et pédagogiques dans ces territoires, mais aussi mieux reconnaître l'évolution de leur mission. Songez en effet que dans certains collèges de l'éducation prioritaire, 60 % des personnels ne sont pas les mêmes d'une année à l'autre. Dans un grand nombre d'établissements où je me suis rendu, les personnes les plus anciennes sont les élèves : le principal est en place depuis deux ou trois ans, les enseignants changent à 50 % tous les ans, et donc l'élève de troisième est celui qui porte la mémoire de l'établissement ! Dans ces conditions, comment voulez-vous concevoir dans la durée une politique pédagogique et éducative efficace, qui plus est une politique partenariale ?

À mon sens, trois questions complexes devraient être traitées dans le cadre d'une large concertation. De ce point de vue, votre mission sera une aide précieuse.

La première question est celle de l'étendue de la politique de l'éducation prioritaire et de la cohérence des territoires relevant de cette politique avec celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il faut sans doute renforcer la priorité accordée aux zones les plus difficiles, qui devront être identifiées. Le plus compliqué sera de gérer la sortie progressive, sans brutalité, de territoires qui relevaient de l'éducation prioritaire en 1981-1983 et qui n'en relèvent plus nécessairement. En effet, si toutes les relances de l'éducation prioritaire ont été l'occasion d'affirmer une volonté de recentrer cette politique sur des territoires plus réduits, elles se sont néanmoins toujours traduites par un élargissement des territoires concernés. Nous abordons cette question avec une infinie modestie, mais nous sommes conscients de la nécessité de concentrer davantage les efforts.

La deuxième question est celle des moyens consacrés à l'éducation prioritaire. Selon la Cour des comptes, et même l'OCDE, obtenir de meilleurs résultats exigera de concentrer les moyens et sans doute de dépenser un peu plus pour ces zones en très grande difficulté. C'est ce que nous nous efforçons de faire grâce aux moyens de la politique de la refondation de l'école – scolarisation des enfants de moins de trois ans, dispositif « plus de maîtres que de classes », priorité donnée au primaire. À la rentrée 2013, la dépense va en effet augmenter dans ces zones en grande difficulté. L'idée d'accorder des moyens en prenant davantage en compte la gradation des difficultés fait son chemin. Nous essaierons de trouver un système qui évite les effets de seuil. Depuis plusieurs années déjà, l'administration centrale a mis en place un mécanisme d'attribution des aides plus ciblé, qu'elle s'efforce d'améliorer. Et depuis quelque temps, les recteurs ont eux-mêmes effectué ce travail dans les académies. Il faut sans doute aller plus loin dans cette progressivité des dotations.

En tout état de cause, la cible devra rester une cible pédagogique. Aujourd'hui, la dotation supplémentaire de 1 milliard d'euros sert essentiellement à diminuer le nombre d'élèves par classe, à indemniser les personnels, à créer des emplois d'accompagnement et de coordination, mais n'a pas permis d'obtenir des résultats totalement satisfaisants. Ces dernières années, de nombreuses bonnes idées ont été avancées. Je pense, par exemple, au préfet des études dans le cadre du dispositif CLAIR devenu ECLAIR, fonction de coordination absolument nécessaire de l'avis de tous les acteurs de l'éducation prioritaire, mais qui n'a malheureusement pas été suffisamment intégrée dans une politique d'ensemble.

La troisième question est celle de la gestion des ressources humaines. L'objectif est de mieux accueillir et stabiliser les personnels qui travaillent dans l'éducation prioritaire et mieux prendre en compte leurs conditions de travail particulières.

Je terminerai mon propos par une interrogation née de la relecture de la circulaire du 28 décembre 1981 à l'origine de la politique d'éducation prioritaire dans notre pays et signée par Alain Savary, alors ministre de l'Éducation nationale. Il y est écrit : *« S'il apparaît nécessaire de prévoir une action soutenue s'étendant sur plusieurs années, il serait peu souhaitable d'envisager une assistance permanente qui risquerait d'aboutir à la constitution de ghettos scolaires. »* Méditons sur cette formule...

Mme Carole Delga, rapporteure. Engagée par Alain Savary, la politique de l'éducation prioritaire a aujourd'hui un peu plus de trente ans. Les critères pris en compte pour la détermination des zones d'éducation prioritaire sont-ils toujours pertinents ? D'autres critères devraient-ils être pris en compte dans l'objectif d'une meilleure concentration des moyens sur les zones particulièrement difficiles ?

Le zonage de la politique de la ville et celui de l'éducation prioritaire présentent certaines concordances, vous l'avez indiqué, mais peut-être faut-il prendre en compte d'autres aspects.

Il serait intéressant de voir comment les dispositifs actuellement en place peuvent être coordonnés avec les politiques en faveur de la meilleure réussite scolaire menées par les communes et les conseils généraux – je pense aux dispositifs de réussite pour les collèges ou certains quartiers.

La formation des enseignants dans les zones d'éducation prioritaire est une question importante. Cette formation particulière pourrait-elle être prise en compte dans le cadre des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ? Aborde-t-elle la relation avec les parents, sachant que la réussite scolaire est largement conditionnée à la participation des parents et à leurs rapports à l'école ?

Dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire, l'équipe éducative a-t-elle la possibilité d'avoir un projet pédagogique s'adaptant aux territoires, sachant que des établissements sont très différents selon qu'ils se situent dans un territoire d'outre-mer ou dans une zone urbaine sensible ? Des actions pédagogiques peuvent-elles être menées pour permettre une certaine équité dans l'accès à la culture et à l'environnement institutionnel par les élèves ?

Enfin, M. le ministre de l'Éducation nationale a annoncé de nouveaux dispositifs en matière d'éducation prioritaire dans le cadre de la prochaine loi de finances. Pouvez-vous nous indiquer les principales mesures retenues, ainsi que les indicateurs budgétaires capables de mesurer les écarts de réussite scolaire, et les principaux régimes indemnitaires qui pourraient être envisagés ?

M. Xavier Breton, rapporteur. Monsieur le directeur général, je vous remercie d'avoir fait le point sur la question. L'évaluation de la politique de l'éducation prioritaire a été réalisée dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Je voudrais insister sur trois points.

Le premier porte sur l'évaluation. Le rapport de diagnostic que vous nous avez communiqué indique que, à aucun moment, les modalités de l'évaluation de l'éducation prioritaire n'ont été posées et il rappelle les difficultés en la matière. De multiples dispositifs existent – ECLAIR, RSS, réseaux Ambition réussite –, sans compter les dispositifs en lien avec les politiques de la ville, avec notamment les internats d'excellence. Quels indicateurs permettraient une évaluation dans la durée ?

Le deuxième point concerne les enseignants. Le nombre d'élèves par classe a donné lieu à de nombreux débats au sein de notre Commission des affaires culturelles et de l'éducation. Vous avez indiqué que ce qui compte, c'est moins le nombre d'adultes que leur organisation. À cet égard, il est important que nous puissions avoir un constat partagé. L'attractivité du travail des enseignants dans les zones d'éducation prioritaire est un aspect important. La prime prévue est-elle incitative ? Les modalités de rémunérations doivent-elles être revues pour assurer à la fois attractivité et stabilité ?

Le troisième point a trait aux politiques menées dans d'autres pays. Notre système s'est inspiré des travaux menés au Royaume-Uni dans les années soixante. Disposons-nous d'éléments de comparaison internationale sur des politiques d'éducation prioritaire d'autres pays ?

M. Patrick Hetzel. Monsieur Delahaye, vous avez listé les éléments qui entrent en ligne de compte pour le succès de la politique d'éducation prioritaire – « effet maître », taille de l'établissement, etc. En revanche, vous n'avez pas évoqué l'« effet chef d'établissement ». Dans le cadre de la politique de gestion des ressources humaines, les chefs d'établissement pourraient-ils être davantage autonomes dans le recrutement de leurs enseignants ? Et ne serait-il pas pertinent de développer une politique contractuelle ? Le recrutement d'un certain nombre de contractuels sur une période donnée, éventuellement renouvelable, permettrait en effet de disposer d'un volant de compétences susceptibles d'être mobilisées par le chef d'établissement.

M. Luc Belot. Monsieur le directeur général, le rapport de diagnostic évoque les réseaux entre l'école et le collège, la coéducation entre les enseignants et les autres personnels de l'éducation. Je vous remercie d'avoir intégré à votre propos la notion de partenariat. En effet, le débat sur la refondation de l'école nous a donné l'occasion de prouver que cette coéducation avec les parents, les partenaires de l'éducation au sens large, au premier rang desquels les collectivités, était susceptible de favoriser la réussite – la réussite scolaire et la réussite éducative.

La question du statut des écoles et des directeurs d'école s'impose fortement. Certes, l'éducation prioritaire est un miroir grossissant de l'éducation, mais les besoins y sont plus importants. Or le charisme d'un directeur peut être limité car son statut lui confère un faible pouvoir hiérarchique à l'égard de l'équipe éducative et notamment en vue de l'élaboration d'un projet d'établissement. Des expérimentations du statut de directeur et du statut des écoles, notamment en éducation prioritaire, sont-elles envisageables ?

J'aimerais terminer par un point qui me paraît essentiel au regard de l'accroissement des inégalités, je veux parler du travail personnel au domicile. Les devoirs sont interdits depuis 1956, mais les leçons existent toujours et les cahiers de textes de nos enfants, y compris dans les zones d'éducation prioritaire, sont pleins presque tous les soirs. Si des

parents peuvent accompagner leurs enfants parce qu'ils en ont le temps ou la capacité, d'autres n'en ont pas toujours les moyens – et sont largement concentrés dans les zones d'éducation prioritaire. Une réflexion mériterait d'être engagée en la matière. Quelques écoles aujourd'hui fonctionnent sur la base du « zéro cahier de texte » et assurent un accompagnement du travail personnel sur le temps scolaire et périscolaire. Il ne s'agit pas de nier le travail personnel de l'enfant, mais de le dissocier du travail au domicile et d'associer plus largement les parents en trouvant de nouveaux moyens de faire le lien avec l'école. En effet, le parent est souvent négligé, y compris dans les zones d'éducation prioritaire. Or toutes les expériences permettant aux parents d'entrer dans l'école une matinée tous les quinze jours, comme dans les maternelles où ils entrent dans la classe et y restent quelque temps, ont donné des résultats particulièrement positifs. Le dispositif « coup de pouce » en CP est également un succès.

Mme Marie-Christine Dalloz. Si l'effet de seuil n'est pas la meilleure des solutions, trop de liberté entraînera un risque de dérive. C'est pourquoi un suivi attentif des moyens financiers mis en œuvre me semble nécessaire. Comment envisagez-vous le dispositif ?

Le maintien des professionnels en zone d'éducation prioritaire est une question importante. Comme le dispositif ECLAIR l'a montré, un risque existe aujourd'hui à l'échelon intra-académique comme en interacadémique, dans le Nord notamment. Une vraie solution doit être trouvée pour éviter de pénaliser des territoires, et pour assurer une couverture permanente et régulière. En effet, la réussite des zones d'éducation prioritaire est en partie liée au maintien et à la stabilité des personnels.

L'objectif de la zone d'éducation prioritaire est de lutter contre l'échec scolaire. Vous avez dit qu'il fallait étendre cette politique, mais qu'entendez-vous par là ? Cela signifie-t-il que, outre la lutte contre l'échec scolaire, il faudra aborder la formation citoyenne ou l'intégration pleine et entière dans notre société ?

M. Régis Juanico. Nos missions d'information communes visent à mesurer l'efficacité des politiques publiques, parmi lesquelles la politique d'éducation prioritaire. Or je suis frappé par le caractère lacunaire des évaluations, notamment dans la durée, contenues dans le rapport de diagnostic. Il indique la proportion d'élèves qui maîtrisent les compétences de base en fin de CM2 et en fin de troisième, comparée à des échantillons hors réseaux d'éducation prioritaire. Avez-vous réfléchi à d'autres indicateurs permettant de mesurer la performance et l'efficacité des dispositifs relevant de l'éducation prioritaire, en particulier leurs effets dans la durée ?

Les visites de terrain que vous avez effectuées, en choisissant des échantillons de territoires représentatifs, constituent un point très positif. Le rapport souligne que les *« résultats sont globalement décevants et inégaux selon les niveaux, les académies et les réseaux »*. Cette hétérogénéité nous interroge beaucoup.

Je rejoins votre constat lorsque vous écrivez que les ressources humaines sont un facteur-clé. En effet, les équipes de direction et pédagogiques dans ces établissements jouent un rôle très important. Ne faudrait-il pas généraliser le volontariat dans la durée – travailler en éducation prioritaire est selon moi une vocation ? J'ai l'exemple dans ma circonscription, d'un établissement scolaire où l'on a muté une principale qui ne pensait qu'à repartir... La majoration des barèmes et les primes ne jouent pas un rôle significatif dans le maintien des personnels. Quelles mesures devraient-elles être prises pour parvenir à stabiliser ces personnels ?

Dans le cadre des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de notre assemblée sur la mobilité sociale des jeunes, nous avons eu l'occasion avec notre collègue Frédéric Poisson de visiter le collège Chateaubriand à Saint-Malo où a été mis en place un dispositif Relais. En jouant un rôle de prévention du décrochage scolaire, les dispositifs Relais sont particulièrement intéressants – ils visent d'ailleurs moins aujourd'hui les élèves de quatrième et de troisième que ceux de cinquième et de sixième. Néanmoins, je suis frappé par la diversité de ces dispositifs – ils sont aussi divers que les établissements le sont –, notamment en termes de financement. Ils dépendent en effet largement du financement des collectivités locales – en particulier des conseils généraux –, des partenariats qui peuvent être noués ici ou là – je pense à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) –, sans compter que des fonds européens étaient prévus, avant d'être remis en cause dans certaines régions. Une réflexion est-elle engagée pour tenter d'uniformiser ces dispositifs, certes marginaux, mais fort intéressants au regard de leurs résultats ?

Enfin, je crois beaucoup aux réseaux dans les territoires de l'éducation prioritaire : les réseaux de réussite scolaire et les réseaux ECLAIR fonctionnent lorsqu'il y a une bonne capacité de coordination sur ces territoires. Ne faudrait-il pas également envisager de créer des liens avec les échelons supérieurs, c'est-à-dire le lycée, mais aussi tout ce qui concerne l'articulation entre la terminale et l'enseignement supérieur – je pense aux Cordées de la réussite ? Une telle initiative me semble intéressante.

M. Frédéric Reiss. Selon moi, le seul combat qui vaille dans l'éducation nationale est celui qui vise à mieux prendre en compte la difficulté scolaire.

Monsieur le directeur général, vous avez parlé de l'hétérogénéité de l'éducation prioritaire, du manque d'efficacité de ses moyens, et vous avez remarqué qu'il ne suffisait pas d'employer davantage d'adultes pour obtenir de meilleurs résultats. Vous allez dans le sens des différents rapports de la Cour des comptes, notamment du dernier d'entre eux, qui est applicable à la fois à l'éducation prioritaire et à l'ensemble du système de l'éducation nationale.

Il me semble que vous nous avez donné la clé du problème : il faut faire confiance aux acteurs de terrain et leur donner des marges d'autonomie. Je suis d'autant plus d'accord avec vous que, chaque année, 60 % des enseignants quittent l'éducation prioritaire.

Vous avez beaucoup insisté sur la nécessité de remettre la pédagogie au centre de l'action. Autrement dit, est-ce que la priorité n'est pas de stabiliser les équipes pédagogiques ? Cela suppose d'obtenir l'adhésion des enseignants au projet d'école au niveau du primaire, et au projet d'établissement au niveau du secondaire. C'est ainsi que l'« effet chef d'établissement » jouera, si ce dernier peut mobiliser son équipe autour des projets en question.

Je voudrais également m'inscrire dans la suite des propos de Patrick Hetzel, Luc Belot et Régis Juanico : il faut se concentrer sur le premier degré et sur le statut des directeurs d'école, qui ont un rôle éminent à jouer, notamment dans ces zones difficiles. Dans certaines académies, on expérimente l'école du socle commun, pour éviter le passage difficile entre le CM2 et la sixième. Cette démarche mérite d'être développée et surtout, d'être évaluée pour pouvoir évoluer.

Enfin, vous avez noté, dans votre rapport, une stabilité des résultats en CM2 et une évolution négative des compétences de base dans les six dernières années. Or l'éducation prioritaire doit évoluer autour du socle commun de connaissances et de compétences. C'est essentiel, pour évaluer ces élèves et leur donner les compétences de base, avant d'aller plus loin.

M. Marc Goua. Selon moi, il est bon que les équipes enseignantes soient « un peu » pérennes, mais pas trop. En effet, il faut tenir compte d'un cycle humain qui fait que l'on n'est performant que pendant quatre ans. En outre, le travail en zone d'éducation prioritaire est extrêmement difficile et au bout d'un certain temps, il faut « aller voir ailleurs ». Cela m'amène à poser le problème qui a été soulevé tout à l'heure à propos des primes : l'enseignant de ZEP qui perd sa prime risque d'avoir quelque souci. Ceux qui iraient se ressourcer dans d'autres écoles ne pourraient-ils pas revenir sans perdre leur prime ?

Ensuite, vous avez indiqué – et on le retrouve à la page 11 du rapport de diagnostic – que nos concitoyens cherchaient à être considérés. Cela suppose que certains ne jouent pas les mouches du coche, en intervenant dans des domaines éloignés des savoirs de base. Les écoles ou collèges ne sont pas des agences de voyage... Et je me permets de le dire parce que j'ai travaillé toute ma vie en zone prioritaire, dans des classes où 80 à 85 % des élèves étaient d'origine étrangère.

Enfin, vous avez évoqué la question des moyens, qui gagneraient à être renforcés. Pour la rentrée prochaine, il est prévu de mettre en place des enseignants sans classe. J'y crois beaucoup et j'espère que l'on pourra aller encore plus loin.

M. François Cornut-Gentile. Monsieur le directeur général, je partage avec vous l'idée selon laquelle les zones d'éducation prioritaire sont davantage le miroir grossissant des problèmes de l'éducation nationale qu'un domaine à part. Voilà pourquoi votre conclusion, où vous avez cité Alain Savary, m'a paru très préoccupante. Il semblerait en effet que, dès l'origine, on ait reconnu qu'il était nécessaire d'évoluer et qu'il y avait un risque énorme, sinon à aggraver, du moins à cristalliser certaines difficultés. Et les majorités de droite et de gauche qui se sont succédé ont sans doute fait à peu près le même diagnostic. Nous risquons donc de reproduire les mêmes erreurs que celles que voulaient éviter nos prédécesseurs.

Monsieur le directeur général, j'ai quelques réflexions et quelques questions à vous adresser.

Je remarque, en premier lieu, que pour des raisons politiques, sociales, ou de cohésion, on n'ose pas aller au bout du diagnostic. Tout le monde veut que les enfants de nos quartiers réussissent, et personne ne souhaite révéler aux populations les énormes problèmes auxquels nous sommes confrontés. Certains des enseignants de ces zones sont convaincus et très engagés dans leur mission, et il n'est pas question de les désespérer et de mettre à mal leur bonne volonté et leur énergie. Le résultat – et cela ressort de vos propos, monsieur le directeur général – est que l'on est conscient que cela ne va pas, mais qu'on n'arrive pas à le dire vraiment. Ce serait en effet reconnaître l'échec collectif du pays, ce qui serait terrible. Cette contradiction apparaît dans le discours des uns et des autres. Par exemple, on commence à dire que ce n'est pas une question de moyens... mais on s'interroge sur les moyens : sont-ils bien alloués, dans les bonnes zones ? Faut-il allouer une prime, etc. ?

On a tendance à manier la langue de bois, comme les gouvernements qui veulent convaincre la population que tout va bien et qui se gardent de tout dire. Je pense, notamment, que les phénomènes de décrochage sont beaucoup plus lourds que ceux que nous révèlent les statistiques. Il faut dire que le chef d'établissement qui affiche des résultats trop mauvais n'est pas mieux considéré que le commissaire de police qui affiche des résultats médiocres. Je pense que l'on sous-estime le décrochage, tout comme la présence effective des professeurs devant leur classe, etc. parce que l'on est incapable de sortir de ces contradictions.

Vous avez esquissé quelques pistes pour en sortir : travailler autrement, donner davantage de responsabilités aux chefs d'établissement, faire davantage confiance aux enseignants pour qu'ils puissent innover.

Ils peuvent innover dans plusieurs domaines : les relations avec les collectivités et avec les familles, et l'enseignement du français, qui assure la réussite et la cohésion sociale. Pourtant, c'est en cours de français qu'il y a le plus de chahut. Il faut donc se demander ce que c'est qu'enseigner le français aujourd'hui. Il faut inventer une nouvelle façon d'enseigner le français – et sans doute aussi l'histoire.

Mais une fois le diagnostic posé, jusqu'où le ministère est-il prêt à aller pour laisser les établissements innover dans tous les domaines que je viens d'indiquer ? Je suis pour ma part convaincu que la situation est tellement compliquée qu'une approche nationale ne suffira pas à faire changer les choses, et qu'on n'y parviendra qu'en généralisant les expériences qui ont réussi sur le terrain.

Mme Isabelle Attard. Les objectifs de l'éducation prioritaire définis par Alain Savary étaient excellents. Vous venez de dresser un précieux bilan du système en place, avec ses atouts et ses faiblesses, ce qui permettra de le faire évoluer en profondeur.

J'ai trois questions à vous poser.

D'abord, vous avez parlé d'un besoin de gradation des aides. Cela implique une véritable réforme de la carte scolaire, si l'on veut lutter contre la ghettoïsation des établissements. Que pensez-vous d'un financement qui se ferait sur un modèle d'encadrement différencié, tel que le système mis en place en 2009, dans la Communauté française de Belgique, à l'initiative du ministre écologiste, M. Jean-Marc Nollet ?

Ce système consiste à donner davantage de moyens aux établissements qui en ont besoin. Leur dotation est calculée en fonction des indices socio-économiques de chaque secteur. Ainsi pourrions-nous prendre en compte, comme en Belgique : le revenu par habitant, le niveau des diplômes, le taux de chômage, le taux d'activité, le taux de bénéficiaires du revenu minimum, les activités professionnelles et le confort des logements. Chaque critère est défini en fonction de plusieurs variables affinées par une étude interuniversitaire. La répartition du budget se fait ensuite de manière progressive : plus l'indice des écoles est défavorable, plus les moyens qu'elles reçoivent sont importants.

Ce système belge distingue cinq catégories d'écoles, ce qui permet d'éviter les effets de seuil, qui ont tendance à exclure certaines écoles pourtant très proches des critères des ZEP. En l'appliquant, on éviterait la stigmatisation que provoque l'étiquette « ZEP ». N'avez-vous pas dit vous-même que les habitants souhaitaient une école « normale » pour leurs enfants ?

Ensuite, vous avez insisté sur l'importance du pilotage et du travail des équipes pédagogiques dans la durée. Il faut se donner les moyens de créer de véritables dynamiques d'équipes dans les établissements. Faut-il mener des politiques incitatives, sur le plan financier ou matériel ? On pourrait, par exemple, améliorer les conditions de travail dans les classes : nombre d'élèves plus faible, décharge de cours et moyens accrus pour les projets pédagogiques, etc.

Je remarque par ailleurs que nos enseignants sont trop souvent formés à une éducation de masse. Tous les élèves sont censés intégrer les mêmes savoirs en même temps. Ce principe les laisse totalement démunis face aux élèves atypiques, qu'ils soient déficients intellectuels, surdoués, plus lents ou plus rapides. Les enseignants en zone prioritaire devraient être soutenus et accompagnés face à de telles difficultés.

Pour que des dynamiques d'équipe se créent, il faut également renforcer le rôle du chef d'établissement – en termes, non pas de responsabilités, mais d'animation d'équipes. Cela nous renvoie, une fois encore, à l'absence de cadres intermédiaires dans l'éducation nationale.

Enfin, j'insisterai sur la formation continue des personnels. Pour le moment, les ESPE font partie intégrante de la réforme de l'éducation prioritaire. Mais par la suite, que deviendra la formation continue qui permet aux équipes présentes dans les établissements d'éducation prioritaire d'avancer et d'éviter les décrochages que nous dénonçons tous ?

M. Michel Ménard, président. Les questions qui ont été posées renvoient à la compétence de l'éducation nationale, ce qui est bien normal. Mais je voudrais faire remarquer que la Réussite de l'éducation prioritaire ne dépend pas que de l'éducation nationale. Elle dépend également de la politique de renouvellement urbain, d'ailleurs déjà largement engagée dans un certain nombre de villes pour instaurer une vraie mixité.

L'implantation des établissements, notamment, a toute son importance. Par exemple, il y a quelques mois, nous avons reçu à Nantes Mme George Pau-Langevin, ministre déléguée à la réussite éducative, qui venait visiter un nouveau collège. Celui-ci remplace un autre collège, situé au cœur d'une cité, qui n'accueillait plus que 120 élèves en raison de la stratégie d'évitement mise en place. La construction d'un nouveau collège attractif, à la limite entre le quartier d'habitat social et un quartier nouveau, beaucoup plus diversifié, avec des populations différentes, a fait qu'en quelques années, le nombre des élèves a doublé. Le public scolaire a changé : aujourd'hui, la moitié des élèves sont issus de milieux défavorisés – contre pratiquement 100 % dans l'ancien collège. Cela nous ramène à la responsabilité conjointe des collectivités locales en matière d'implantation des établissements. Il conviendrait d'y réfléchir.

Cela nous ramène aussi à la question de la carte scolaire et des stratégies d'évitement. Êtes-vous capables d'en mesurer les conséquences ? Pour contourner la carte scolaire, j'ai remarqué, par exemple, que les parents jouent sur les options proposées par certains établissements. Il serait sans doute intéressant de s'intéresser à la localisation des enseignements optionnels. En effet, certains établissements très bien situés, déjà très attractifs, proposent de nombreuses options qui justifient des demandes de dérogation.

Le recours à l'enseignement privé est une autre stratégie d'évitement. Quel engagement l'enseignement privé pourrait-il prendre, dans le cadre de cette politique d'éducation prioritaire ? N'oublions pas qu'il a une mission de service public, ce qui lui donne une certaine responsabilité.

M. Jean-Paul Delahaye. Monsieur le président, j'ai parlé en tant que directeur général de l'enseignement scolaire. Je travaille avec les outils dont je dispose au sein de l'éducation nationale, même si nous faisons en sorte de les partager, dans la mesure du possible, avec nos partenaires. Quand j'ai dit que l'éducation prioritaire était le « miroir grossissant » des difficultés rencontrées par le système éducatif, j'aurais pu ajouter, en tant que citoyen, qu'elle était le « miroir grossissant » des problèmes sociaux rencontrés par notre pays. Mais comment introduire de la mixité sociale – puis de la mixité scolaire – dans nos établissements, dans des quartiers où il n'y a plus de mixité sociale ?

En 1975, au moment de la mise en place du collège unique, on disait que les problèmes de certains de nos établissements tenaient à l'hétérogénéité du niveau des élèves. Aujourd'hui, c'est leur homogénéité qui est difficile à gérer : aucune tête de classe, aucune diversité dans les compétences des élèves. L'éducation nationale ne pourra évidemment pas trouver seule la solution. Depuis trente ans, notre pays est en train de se cliver socialement.

Je l'ai constaté en tant que DASEN – directeur académique des services de l'éducation nationale – dans différents départements.

L'éducation nationale dispose de moyens pédagogiques – et pas seulement d'ordre matériel – pour améliorer les résultats scolaires. J'en veux pour preuve qu'à difficultés sociales équivalentes, toutes choses égales par ailleurs, certains établissements réussissent beaucoup mieux que d'autres. Pour autant, ses marges d'action seront nécessairement limitées tant que la société elle-même n'aura pas évolué vers davantage de mixité.

Je serai rapide, car vous m'avez posé de très nombreuses questions, tout en faisant de nombreuses remarques et en posant de nombreux éléments de diagnostic, qui ne peuvent que nous enrichir.

Les critères utilisés pour définir une zone d'éducation prioritaire n'ont finalement pas beaucoup évolué depuis une trentaine d'années. Il y a d'abord les critères sociaux, comme les bourses ou les professions et catégories sociales – PCS. Dans les premières circulaires, on tenait également compte du pourcentage d'enfants d'origine étrangère. Il y a ensuite les critères scolaires : difficultés et retards scolaires. En 1981-1982, Alain Savary avait ajouté le pourcentage d'élèves en CPPN – classes pré-professionnelles de niveau – parce que c'était à l'époque un indicateur de difficultés scolaires. Aujourd'hui, nous prenons plutôt en compte le retard à l'entrée en sixième, même si ce critère est de moins en moins pertinent. En effet, la mise en place des cycles, permet d'intervenir dès l'école élémentaire.

Il s'agit donc essentiellement de critères sociaux, les critères scolaires venant en complément. Mais il faut trouver le bon équilibre entre ces critères, et toute la difficulté est là. Prenez l'exemple d'un collège qui, bien que situé dans une zone particulièrement difficile, réussit grâce au dynamisme des personnels, au travail d'équipe, aux projets qu'il mène et à la collaboration mise en place avec différents partenaires. Faut-il le « punir » en le faisant sortir du territoire d'éducation prioritaire, alors qu'il a les difficultés sociales considérables, équivalentes à celles des établissements voisins ?

Je reconnais ensuite que le nombre des dispositifs de l'éducation prioritaire et des dispositifs qui y interviennent est impressionnant. Le tableau de la page 11 du rapport de diagnostic est éloquent à cet égard. De fait, la mise en cohérence de ces différents dispositifs est délicate.

Il faut malgré tout prendre en compte le fait qu'aujourd'hui, un enseignant ne travaille plus seul. Il travaille non seulement avec ses collègues, mais aussi avec les familles et avec d'autres partenaires. C'est d'ailleurs pourquoi, dans le nouveau référentiel de compétences pour les métiers du professorat et de l'éducation que nous venons de rédiger – l'arrêté est paru la semaine dernière au *Journal officiel* – trois des quatorze compétences communes à tous les métiers du professorat et de l'éducation commencent par : « Coopérer... » L'ensemble des organisations syndicales ont accepté cette petite révolution qui prend acte de l'évolution de ces métiers.

Il est évidemment beaucoup trop tôt aujourd'hui pour vous donner quelque indication que ce soit sur le projet de loi de finances pour 2014 ou sur les indicateurs budgétaires. Tout cela est en construction. Mais ce sera fait, et nous le ferons en parfaite collaboration avec le Parlement.

Comme nous l'indiquons dans le rapport de diagnostic, nous manquons d'éléments d'évaluation de la politique d'éducation prioritaire – alors même que le sujet avait été évoqué dès l'origine, dans les premières circulaires. Nous disposons de quelques rapports d'inspection générale. Je vous renvoie au rapport Moisan-Simon de 1997, intitulé « Les

déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire » ; et au rapport de Mme Anne Armand, de 2006, intitulé « La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves ». Ce ne sont pas des évaluations quantitatives, mais ils donnent malgré tout des informations très intéressantes, précisément sur l'approche pédagogique. Ainsi, dès 1997, dans le rapport Moisan-Simon, on a appris que les établissements d'éducation prioritaire qui réussissent mieux que les autres n'ont rien rabattu des exigences pédagogiques et sont restés fermement concentrés sur les apprentissages fondamentaux.

Une évaluation opérée sur la longueur nous permettrait une plus juste appréciation des résultats de l'éducation prioritaire. Or nous nous heurtons à la difficulté du suivi des cohortes. La population est elle-même extrêmement fluide et changeante. Une directrice ou un directeur d'école de Saint-Denis, par exemple, vous dira que l'élève qui est aujourd'hui en CM2 n'était pas nécessairement au cours préparatoire dans cette école cinq ans auparavant. Donc, si j'évalue cet élève de CM2, qu'est-ce que j'évalue ? Le résultat et le travail de qui ? Pour tout dire, il est pratiquement impossible d'évaluer, toutes choses égales par ailleurs, les résultats d'un établissement, parce que, sur une période de cinq ou six ans, le recrutement social varie.

Quels sont les moyens utilisés pour baisser le nombre d'élèves par classe ? Comme cela ressort du rapport, la différence entre un établissement en éducation prioritaire et un autre établissement est en moyenne de deux élèves par classe. La Cour des comptes nous a d'ailleurs reproché ce faible écart, prenant pour exemple les écoles rurales, qui ont des taux d'encadrement très satisfaisants et sont donc mieux traitées. Il se trouve en effet, et les élus que vous êtes le savent, que dans nos écoles rurales aussi, il y a des effets de seuil. Dans une école à 26 ou 27 élèves, on ne peut pas faire qu'une classe. Donc, on en fait deux, avec une moyenne de 13 ou 14 élèves par classe – contre 21 ou 22 en moyenne dans les classes de l'école d'éducation prioritaire. Mais comment faire autrement, avec une politique d'aménagement du territoire qui implique d'assurer partout une scolarisation de qualité ?

L'indemnité ZEP est-elle suffisante pour attirer les enseignants et stabiliser les équipes, ce qui est indispensable pour enrichir les approches pédagogiques ? À l'évidence non. Cela se saurait et on n'assisterait pas, chaque année, à l'affectation en masse de néo-titulaires dans les écoles où les postes sont vacants.

Néanmoins, cette indemnité est jugée très importante par les personnels, parce que c'est une reconnaissance de la difficulté particulière qu'il y a à enseigner dans ces territoires. Il sera d'ailleurs délicat, dans les établissements qui sont aujourd'hui encore en éducation prioritaire alors que, pédagogiquement et socialement, raisonnablement et objectivement, ils n'ont plus à y être, de gérer leur sortie de la ZEP et la perte de la prime correspondante. Celle-ci améliore en outre le pouvoir d'achat d'une profession qui considère qu'elle n'est pas bien traitée financièrement.

Les discussions que nous pouvons avoir avec les organisations syndicales témoignent de l'attachement des enseignants à cette indemnité. Mais les conditions de travail à l'intérieur des écoles et des établissements ont également leur importance et contribuent à l'attractivité des établissements – davantage, selon moi, que cette seule indemnité. Nous devons donc faire admettre que dans ces établissements difficiles, il est encore plus nécessaire qu'ailleurs de travailler en équipe, de se concerter, de faire du tutorat, d'accompagner les élèves et de leur faire faire leur travail personnel au sein de l'établissement, sans en charger les familles. De fait, s'il est des endroits dans notre pays où il faudrait travailler en priorité à l'amélioration des conditions de travail, c'est bien dans l'éducation prioritaire. C'est en tout cas une piste que nous devrions explorer.

Quelles marges de manœuvre convient-il d'accorder aux écoles et aux établissements ? Pour moi, il n'y a qu'une limite : le système éducatif doit rester national. Il ne faudrait pas que les possibilités d'adaptation soient telles qu'on aboutisse à des systèmes éducatifs à plusieurs vitesses. Le risque est de ne plus être dans la norme nationale. Quand je dis cela, je ne porte évidemment aucune critique en direction des personnels qui travaillent dans ces zones et qui font un travail remarquable. Mais devant la difficulté parfois effroyable de certaines situations, on pourrait être amené à utiliser ces marges d'adaptation pour s'éloigner des apprentissages fondamentaux.

Les marges de manœuvre n'en sont pas moins réelles, et ce depuis très longtemps : depuis 1890, depuis la première réforme des lycées, alors que notre ministère s'appelait encore « ministère de l'instruction publique ». Les républicains de la III^e République, qui n'étaient pas des révolutionnaires, ont en effet écrit dans les circulaires qu'il fallait laisser aux enseignants la possibilité d'adapter les programmes – bien entendu, à partir d'un noyau national.

On pourrait aller jusqu'à dire que, dans une dotation de 100 heures, une partie peut être mise à la disposition des équipes pédagogiques pour mener des projets locaux, évidemment encadrés pour éviter que le système ne dérive. Il est donc possible de donner des marges de manœuvre. C'est d'ailleurs uniquement à cette condition que l'on pourra parler d'équipes pédagogiques et de réseau école-collège. En effet, si vous ne donnez pas de grain à moudre à l'autonomie, il n'y aura pas d'autonomie. Il faut bien qu'il y ait de vrais sujets de discussion, de véritables moyens pour monter des projets pédagogiques locaux, pilotés et accompagnés par la hiérarchie. Sinon, tous les discours sur les équipes pédagogiques, le travail en réseau et la concertation ne seront que des incantations.

C'est une façon de donner au conseil pédagogique, par exemple dans les collèges, de vrais sujets de discussion. Et c'est sans doute aussi une façon de pérenniser les équipes. Il est exact qu'il ne faut pas trop de pérennité, pour reprendre l'expression de l'un d'entre vous. Mais actuellement, le risque que l'on court en éducation prioritaire, ce n'est pas la pérennité des équipes...

Ensuite, j'ai effectivement parlé de l'« effet chef d'établissement ». Il faut que nous soyons très attentifs à toute la hiérarchie intermédiaire. Nous devons veiller à soutenir nos cadres qui conduisent les équipes.

Cela m'amène à vous parler du statut du directeur d'école. Le ministre a annoncé l'installation d'un groupe de travail sur l'évolution des missions du directeur d'école. Nous allons donc y travailler. Mais n'oublions pas qu'il existe dans notre pays une « culture du premier degré », qui n'est pas une culture de la hiérarchie locale. Autrement dit, les enseignants du premier degré ont toujours refusé que la directrice ou le directeur soit leur supérieur hiérarchique. On peut le contester ou non, mais je le constate. Pour autant, les enseignants du premier degré ont bien conscience que leur directrice ou leur directeur a besoin de voir reconnues ses fonctions qui se sont incroyablement complexifiées ces dernières années, aussi bien à l'intérieur de l'école qu'avec les partenaires du système éducatif ou avec les principaux de collège. Nous venons en effet de créer le Conseil école-collège, qui permet, dans certains endroits, d'expérimenter l'école du socle. Je remarque d'ailleurs que l'idée de ce conseil n'a pas germé dans un esprit du 110 de la rue de Grenelle : elle vient du terrain et, notamment, des territoires de l'éducation prioritaire qui ont tissé depuis longtemps des liens entre les écoles et les collèges.

Mesdames et messieurs les députés, j'ai sans doute oublié de répondre à certains d'entre vous. Voilà pourquoi, si vous le souhaitez, je vous adresserai très volontiers une réponse par écrit.

M. Michel Ménard, président. Merci, monsieur le directeur général. Vos réponses étaient déjà très complètes.

La Commission autorise, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport de la mission d'information commune sur les zones d'éducation prioritaire.

*

* *

**ANNEXE : RAPPORT DE DIAGNOSTIC
SUR L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE**



ministère
éducation
nationale



SGIIAP

Secrétariat général
pour la modernisation
de l'action publique
www.modernisation.gouv.fr

Evaluation de la politique de l'éducation prioritaire

Rapport de diagnostic

Juin 2013

REMERCIEMENTS

Nous remercions tout d'abord les ministres et leurs cabinets de nous avoir fait confiance pour mener à bien la mission qu'ils nous ont confiée et pour le soutien qu'ils nous ont apporté à toutes les étapes de notre travail.

La coopération très positive avec le SGMAP et ses consultants a permis de mener à bien cette première étape de l'évaluation avec efficacité.

Nous avons trouvé auprès des principales directions du ministère avec lesquelles nous avons travaillé DGESCO d'abord, et son bureau de l'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement mais aussi DGRH, DEPP et DAF des collaborations ouvertes et fructueuses.

Les inspections générales et l'IFE (Centre Alain Savary) ont également été d'une grande disponibilité.

Nous avons aussi eu grand intérêt à bénéficier de l'expertise de nombreux partenaires dans le cadre du comité de pilotage et dans les entretiens qui nous ont été accordés (notamment auprès des ministères du budget, de la famille, de la ville et des associations d'élus).

Les recteurs et leurs équipes académiques et départementales, les réseaux visités doivent aussi être ici sincèrement remerciés de leur engagement dans des temps de dialogues fructueux.

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
DIAGNOSTIC	6
1 - La politique de l'éducation prioritaire : public et territoires concernés, dispositifs, acteurs, moyens.....	6
1.1 - L'éducation prioritaire est justifiée par l'impact de la concentration des difficultés sociales sur la réussite scolaire.....	6
1.2 - Un ensemble d'établissements et d'écoles qui n'a cessé de s'étendre sans remise en cause de l'adéquation réelle de la carte avec les difficultés rencontrées.....	8
1.3 - Les zonages de la politique de la ville recouvrent bien le cœur urbain de l'éducation prioritaire.....	9
1.4 - Des dispositifs propres à l'éducation prioritaire qui ont varié dans le temps mais reposent aujourd'hui sur le travail en réseau, des dispositifs dits « d'accompagnement » qui ont pu perturber le sens donné à l'éducation prioritaire.....	10
1.5 - Des acteurs nombreux qui ont appris à travailler ensemble mais doivent encore mieux se connaître et se reconnaître.....	12
1.6 - Des moyens significatifs que la Cour des comptes et l'OCDE trouvent pourtant insuffisants	14
2 - Les objectifs de l'éducation prioritaire	15
2.1 - Un objectif stratégique de réduction des écarts de réussite scolaire régulièrement rappelé	15
2.2 - Des objectifs opérationnels flous, variables dans le temps, et pas toujours pertinents	15
2.3 - Un besoin d'adaptation des objectifs à la diversité des situations rencontrées	16
3 - Que peut-on dire de l'efficacité de l'éducation prioritaire ?	17
3.1 - Des difficultés à évaluer cette efficacité	17
3.2 - Des résultats globalement décevants et inégaux selon les niveaux, les académies et les réseaux	18
3.3 - Quelques réseaux produisent des résultats remarquables	19
3.4 - Un contexte de dégradation des conditions sociales dans les quartiers les plus difficiles.....	20

4 - Les moyens alloués et leurs usages : la question de l'efficience de l'éducation prioritaire et de son pilotage 20

4.1 - Des moyens aux usages peu diversifiés et aux effets incertains 20
4.2 - Des moyens concentrés sur l'encadrement des élèves : leur apport à la réussite scolaire n'apparaît pas clairement 21
4.3 - Les postes ou missions spécifiques contribuent très utilement à l'amélioration du travail collectif..... 23
4.4 - Des dispositions relatives aux ressources humaines qui n'ont pas d'effet significatif en matière d'attractivité..... 23
4.5 - Les mesures relatives aux ressources humaines n'ont qu'un effet limité sur le maintien des personnels en éducation prioritaire 25
4.6 - Les indemnités servent essentiellement à reconnaître la spécificité de l'exercice professionnel en éducation prioritaire 25
4.7 - L'accompagnement et la formation des personnels produisent les effets les plus remarquables 26
4.8 - Un pilotage national qui a connu des hauts et des bas 27
4.9 - Un pilotage déconcentré hétérogène 28

5 - Les leviers d'action possibles pour une éducation prioritaire plus efficace..... 29

5.1 - Un périmètre et des objectifs à repreciser 29
5.2 - Des leviers éducatifs et pédagogiques efficaces à mettre en œuvre dans tous les réseaux 31
5.3 - Des leviers relatifs aux ressources humaines à développer au plus près de chacun des réseaux 35
5.4 - Le pilotage et l'articulation des politiques publiques nécessitent davantage de cohérence et de continuité 37
5.5 - Des moyens qui doivent être consacrés aux leviers les plus efficaces 38

CONCLUSION 39

ANNEXES :

Fonds documentaire utilisé 40
Entretiens réalisés dans le cadre du diagnostic 45

INTRODUCTION

Le ministre de l'Education Nationale et la ministre déléguée à la réussite éducative ont décidé de mettre en place, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, une évaluation de la politique conduite au sein du ministère relativement à l'éducation prioritaire.

Les résultats du système éducatif français sont préoccupants comme le montrent les comparaisons internationales. Le système français est fortement inégalitaire et ces écarts liés au milieu social se sont creusés ces dernières années. Il est, en particulier, défavorable aux enfants d'ouvriers et d'inactifs. L'influence de l'origine sociale dans l'éducation est particulièrement forte en France estime l'OCDE. Sur 34 pays, elle n'est plus forte en 2011 que dans un seul pays (la Nouvelle Zélande). Le système éducatif encourage en outre des comportements qui ont tendance à aggraver les difficultés des élèves les moins favorisés (par exemple : ne pas répondre à une question plutôt que de tenter une réponse même approximative).

La politique d'éducation prioritaire qui a un peu plus de trente ans doit être interrogée quant à sa pertinence, quant aux résultats obtenus et repositionnée dans ce contexte général dont elle est partie prenante.

L'exercice d'évaluation de la politique de l'éducation prioritaire présente un certain nombre de limites :

- c'est une politique publique qui n'apparaît pas dans la loi, elle n'est pas inscrite dans le code de l'éducation sinon marginalement pour préciser que telle ou telle mesure doit s'y développer en priorité ;
- à aucun moment il n'a été posé les modalités de son évaluation, même si dès la première circulaire, Alain Savary précise, en 1981, que cette politique devra être évaluée et que les écoles, collèges et lycées en question n'ont pas vocation à rester en zone prioritaire pour des durées longues ;
- elle ne peut être isolée du reste du système éducatif ni de la société, qui tous deux ont évolué dans la période ; une analyse de ses effets « toutes choses égales par ailleurs » serait particulièrement difficile à réaliser.

Cette politique publique plusieurs fois relancée, fortement liée à la politique de la ville, inscrite dans une conception plus large de la lutte contre l'inégalité des chances par les précédents gouvernements n'a pas donné à ce jour les résultats qui en étaient attendus : réduire les écarts de réussite entre l'éducation prioritaire et les autres établissements comme cela est inscrit dans les indicateurs de la loi de finances. Il s'agit, dès lors, dans le cadre de l'évaluation, de déterminer à quelles conditions elle pourrait présenter une meilleure efficacité.

Inscrite dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) la présente démarche repose sur une équipe de projet ministérielle soutenue par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique qui a mis à disposition du directeur de projet une équipe de consultants de février à juin 2013. Elle a pu s'appuyer également sur un groupe de travail

et une concertation avec les représentants du personnel organisés par le directeur général de l'enseignement scolaire. La démarche a consisté également à conduire des visites en académie et dans des réseaux en réussite pour mettre en évidence les marges de manœuvre et les pratiques professionnelles efficaces. Un comité de pilotage interministériel qui a associé également les collectivités territoriales a validé les différentes étapes du travail.

Après avoir décrit cette politique, on étudiera la pertinence de ses objectifs et les résultats obtenus en s'efforçant de mettre en évidence les conditions des réussites. On indiquera la quantité de moyens consacrée à l'éducation prioritaire et on étudiera avec précision à quoi ces moyens sont utilisés et comment l'éducation prioritaire est pilotée. Enfin on mettra en évidence les leviers qui permettraient d'en améliorer l'efficacité.

DIAGNOSTIC

1 - La politique de l'éducation prioritaire : public et territoires concernés, dispositifs, acteurs, moyens

1.1 - L'éducation prioritaire est justifiée par l'impact de la concentration des difficultés sociales sur la réussite scolaire

Actuellement l'éducation prioritaire repose principalement sur deux dispositifs : ECLAIR (Ecoles collèges lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) et RRS (Réseaux de réussite scolaire), réseaux qui regroupent écoles, collèges et lycées. Certaines écoles, certains collèges et certains lycées peuvent toutefois être rattachés à l'éducation prioritaire pour des raisons historiques (ils bénéficient encore de l'indemnité ZEP) sans appartenir à ce type de réseaux.

	ECLAIR	RRS	Autre EP
Ecoles	2139	4457	174
Collèges	301	781	17
Lycées (ou SGT ou SEP)	34	24	124
Ecoles privées sous contrat	2	4	
Collèges privés sous contrat	9		

Figure 1. Répartition des établissements faisant partie de l'éducation prioritaire (DEPP année 2012-2013).

Le public concerné est de 18% des écoliers, 20% des collégiens et 2% des lycéens soit environ 1 700 000 élèves sur les 11 800 000 élèves de France en premier et second degré.

Il s'agit pour l'essentiel d'écoles, de collèges et de lycées où les difficultés sociales sont importantes, notamment dans les ECLAIR où 73% des élèves ont des parents ouvriers ou inactifs contre un tiers hors éducation prioritaire. Les RRS sont moins défavorisés puisqu'ils ont eux 57% d'enfants d'ouvriers et d'inactifs. Le plus souvent il s'agit d'écoles et de collèges implantés dans des quartiers urbains défavorisés. Les indicateurs que l'on utilise pour caractériser les collèges de l'éducation prioritaire sont de deux types : d'une part des

indicateurs sociaux bien corrélés à la réussite scolaire comme les professions et catégories sociales défavorisées (ou à contrario l'absence de populations très favorisées) et les boursiers, d'autre part des indicateurs scolaires d'entrée dans les écoles ou les collèges, quand ils existent, comme les taux de retard ou le résultat obtenu à une évaluation réalisée nationalement. Actuellement on ne dispose que du retard à l'entrée en sixième, les évaluations nationales ne donnant plus lieu à des remontées exhaustives d'information.

Ce qui caractérise le mieux l'éducation prioritaire c'est donc la concentration des difficultés sociales dans les écoles et collèges. C'est cette concentration qui la justifie car elle constitue des contextes d'enseignement qui ne sont pas de même nature que les situations de mixité sociale normale. Comme le montrent différentes études (par exemple le numéro 309 de BREF du CEREQ en 2013 *Insertion des jeunes issus de quartiers sensibles : les hommes doublement pénalisés* et un article de Goux et Maurin *Composition sociale du voisinage et échec scolaire* dans la revue économique n° 2 de 2005), cette concentration constitue un déterminant de l'échec scolaire et de l'échec d'insertion professionnelle. Elle doit donc être prise en compte dans une politique éducative tout en étant conscient que la concentration socio spatiale des personnes en situation de précarité sociale est un puissant facteur de difficultés, qui ne peut être réduit que par une politique de l'urbanisme et du logement volontariste. Il convient de préciser que cette concentration est aussi dépendante de l'environnement. Elle est d'autant plus forte que les collèges mais aussi parfois les écoles subissent la concurrence d'autres écoles ou établissements privés ou publics un peu plus favorisés à proximité. Marie Duru Bellat précise à cet égard : « les établissements sont plus inégaux que les publics qu'ils accueillent, et cette inégalité dans les fonctionnements et les ressources scolaires se conjugue avec les inégalités sociales dans les ressources familiales que les élèves apportent en quelque sorte avec eux » in *Effets maîtres, effets établissements: quelle responsabilité pour l'école?* Revue suisse des sciences de l'éducation 23 (2) 2001.

Cette concentration se manifeste très concrètement dans les classes pour les enseignants qui ne peuvent s'appuyer sur une hétérogénéité suffisamment porteuse, puisque leurs classes ont de nombreux élèves en difficulté et peu d'élèves en grande réussite.

Le périmètre de l'éducation prioritaire est très différent selon les académies : pour 20% de collèges en éducation prioritaire au niveau national, 7 académies ont plus de 30% de leurs collèges en éducation prioritaire (Guyane, Réunion, Corse, Martinique, Créteil, Lille, Aix-Marseille) et 6 moins de 10% (Clermont-Ferrand, Nice, Limoges, Rennes, Poitiers, Caen). Cinq académies qui sont aussi les plus importantes en nombre d'élèves (Créteil, Versailles, Lille, Aix-Marseille et Lyon) représentent plus de 50% des élèves d'éducation prioritaire, tandis que 12 autres représentent à peine 20% des élèves d'éducation prioritaire (Limoges, Caen, Clermont-Ferrand, Poitiers, Besançon, Rennes, Nice, Dijon, Reims, Toulouse, Strasbourg, Nantes).

La carte de l'éducation prioritaire présente aussi une grande diversité de taille des réseaux (14 ECLAIR et 44 RRS ont des collèges de moins de 200 élèves), dont on peut se demander s'ils relèvent de la même politique que les 12 ECLAIR et 173 RRS dont les collèges ont plus de 800 élèves. Une partie non négligeable de ces différences s'explique par le lieu d'implantation urbain ou rural : 179 collèges de l'éducation prioritaire sont implantés dans une commune étiquetée « rurale » par l'INSEE, notamment en Corse et dans les DOM. Les DOM, et tout particulièrement la Guyane et Mayotte, rencontrent par ailleurs des difficultés d'un ordre de grandeur bien supérieur aux autres académies.

1.2 - Un ensemble d'établissements et d'écoles qui n'a cessé de s'étendre sans remise en cause de l'adéquation réelle de la carte avec les difficultés rencontrées

La carte de l'éducation prioritaire a été plusieurs fois revue depuis 1981 notamment en 1990, 1998, 2006 et 2010 mais aussi au fil de l'eau en fonction des évolutions au sein des académies et notamment lors de constructions de nouveaux établissements scolaires. Des écoles et collèges ont aussi pu fermer au cours de la période.

Année	Dénominations	Ecoles	Collèges
1982-83	Zones prioritaires	3730	503
1990-91	Zones d'éducation prioritaires	5503	796
1999-2000	Zones d'éducation prioritaires et réseaux d'éducation prioritaires	7329	1053
2008-2009	Réseaux ambition réussite et réseaux de réussite scolaire	6969	1105
Rentrée 2012	Ecoles collèges lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite et réseaux de réussite scolaire	6770	1099

Figure 2. Le tableau ci-dessus donne une idée de cette évolution en centrant l'information sur les écoles et collèges qui constituent l'essentiel de l'éducation prioritaire (DEPP).

Sur la période on voit que la quantité d'écoles et de collèges pris en compte n'a pratiquement fait qu'augmenter, les deux augmentations les plus significatives ayant eu lieu lors des relances de 1990 et 1998. Sortir un établissement du réseau reste exceptionnel, alors que le caractère temporaire de l'appartenance au réseau a été posé comme principe dès 1981. De nombreux établissements en éducation prioritaire aujourd'hui ne répondent plus aux critères de l'éducation prioritaire.

La carte actuelle est, en conséquence très hétérogène du fait d'une évolution mal maîtrisée. Si elle est bien adaptée pour ce qui est des établissements les plus difficiles, il n'en est pas de même pour de nombreux établissements qui sont mieux placés en termes de situation sociale que la moyenne sur l'ensemble de la population.

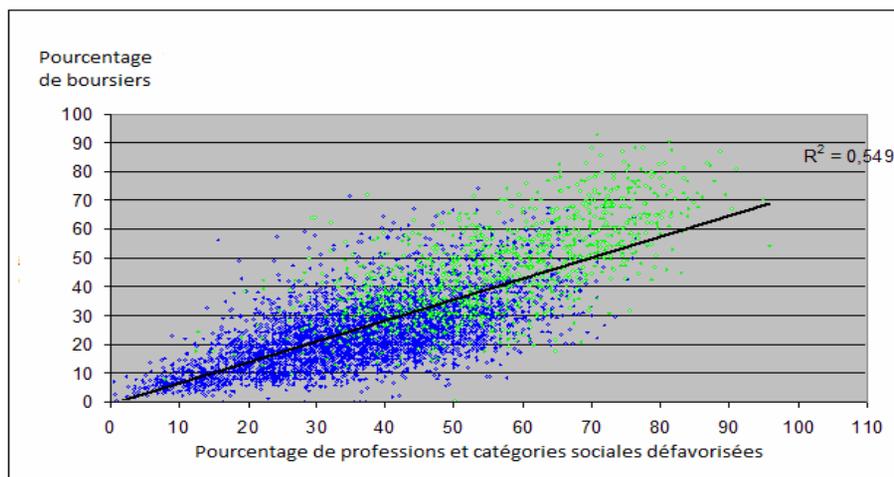


Figure 3. Croisement entre le taux de PCS défavorisées et le taux de boursiers en 2011 en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire. Chaque point représente un collège de France DOM inclus. Le

graphique montre en vert les établissements classés en éducation prioritaire et en bleu tous les autres. Pour rappel la moyenne des défavorisés est à 40% et que la moyenne des boursiers est à 30% pour l'ensemble de la population.

Ce graphique montre clairement plusieurs aspects de la carte actuelle de l'éducation prioritaire :

- les établissements les plus difficiles sont bien, pour l'essentiel, d'ores et déjà inscrits dans l'éducation prioritaire,
- quelques établissements difficiles (au-delà de 60% de défavorisés et de 50% de boursiers) n'y sont pas,
- des établissements proches des moyennes de défavorisés et de boursiers (c'est-à-dire dans des situations de mixité sociale normale) sont inscrits en éducation prioritaire,
- quelques établissements favorisés (nettement mieux situés que la moyenne française de ces indicateurs) sont restés en éducation prioritaire.

On peut discuter la carte actuelle au regard de l'impératif de justice sociale qui justifie l'éducation prioritaire : est-ce qu'une politique est encore prioritaire quand elle concerne 20% d'une population ? Est-ce qu'elle est encore juste quand elle ne concerne pas tous les établissements les plus difficiles mais qu'en revanche elle s'applique à des écoles et des collèges qui ont pu être difficiles en 1981 mais ne le sont plus aujourd'hui ?

1.3 - Les zonages de la politique de la ville recouvrent bien le cœur urbain de l'éducation prioritaire.

On trouve de fait aujourd'hui une situation très diverse selon les territoires avec des recouvrements plus ou moins bien réalisés, cependant généralement justifiés. Pour étudier la convergence entre zonages de la ville et éducation prioritaire, deux entrées sont possibles : l'implantation en ZUS (Zone urbaine sensible) ou CUCS (Contrat Urbain de Cohésion Sociale) d'un établissement scolaire ou le fait que l'école ou établissement en question comprend des élèves issus de la ZUS ou du quartier en CUCS. On préfère regarder la situation selon la deuxième entrée. Quand on observe aujourd'hui les 500 collèges qui accueillent le plus d'élèves résidant en ZUS, 421 sont en éducation prioritaire ce qui représente un taux de recouvrement EP/ZUS de 84%.

Historiquement c'est en 1990 que la carte des ZEP, dans une politique volontariste de fort rapprochement, a été calquée sur les conventions de DSQ (Développement Social de Quartier) signés par les maires et l'Etat. Durant cette période, des établissements très difficiles sont toutefois restés en dehors de l'éducation prioritaire car certains maires de communes très en difficulté sociale et culturelle refusaient à l'époque de contractualiser avec l'Etat. A l'inverse, on peut encore observer aujourd'hui en éducation prioritaire des collèges sans difficulté importante hérités de cette période.

A contrario, dans les autres périodes de redéfinition de la carte, l'Education Nationale n'avait parfois aucune raison de proposer en éducation prioritaire un collège implanté en ZUS ou proche d'une ZUS (et accueillant certains de ses élèves) dès lors que la population de l'école ou du collège en question est socialement mixte. En effet il arrive que la sectorisation mise en œuvre permette de maintenir une mixité normale proche de la moyenne dans des zones urbaines contrastées.

L'étude que l'on peut conduire du recouvrement des zonages de la politique de la ville avec ceux de l'éducation prioritaire montre que les concordances et discordances sont fortement liées aux indicateurs pris en compte pour déterminer les cartes concernées : L'Éducation Nationale a toujours construit ses priorités sur la base d'indicateurs sociaux liés à la réussite scolaire (principalement les PCS défavorisées, les boursiers). La ville a elle davantage travaillé sur la base d'indicateurs de revenus et d'emploi. S'il existe une corrélation entre faiblesse des revenus, difficultés d'emploi et réussite scolaire, ce lien n'épuise pas l'ensemble de ce qui détermine les difficultés scolaires. D'ailleurs, le lien fort qui peut exister entre un indicateur social et un résultat scolaire est souvent médiatisé par la dimension culturelle : il existe ainsi une corrélation évidente entre le niveau de diplôme de la mère et les résultats à des évaluations ou au brevet des collèges. Or on peut très bien trouver des quartiers de concentration de difficultés économiques et sociales qui tout d'abord ont des populations âgées et donc très peu d'élèves concernés et d'autre part d'autres quartiers qui ne cumulent pas automatiquement ces difficultés économiques et sociales avec des difficultés culturelles fortes. Aussi un zonage ville est-il parfaitement justifié sans pour autant avoir une convergence parfaite avec la carte de l'éducation prioritaire et inversement.

Quand la convergence des zonages est assurée, cela nous rappelle que les difficultés scolaires des écoles et établissements sont liées à une concentration de difficultés sociales sur un territoire dont l'origine n'est pas scolaire, rappelant en cela que la solution ne saurait être que scolaire. Cette constatation ne donne-t-elle pas à ce titre à l'action publique cohérente et concertée sur un territoire tout son sens ?

1.4 - Des dispositifs propres à l'éducation prioritaire qui ont varié dans le temps mais reposent aujourd'hui sur le travail en réseau, des dispositifs dits « d'accompagnement » qui ont pu perturber le sens donné à l'éducation prioritaire

On doit d'abord considérer les dispositifs d'éducation prioritaire proprement dits : ECLAIR (écoles collèges lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) qui constituent actuellement le cœur de l'éducation prioritaire, RRS (réseaux de réussite scolaire) qui ne font plus l'objet d'un pilotage national depuis 2006 avec la mise en oeuvre des RAR. Il est important de noter que ces dispositifs reposent surtout sur le principe du travail en réseau : travail qui favorise les coopérations entre les écoles et le collège (continuité pédagogique et suivi des élèves), mais aussi travail qui organise les relations avec les partenaires qui interviennent sur le même territoire dans une perspective de recherche de complémentarité, de convergence, de cohérence et de continuité de l'action éducative. A ce titre l'éducation prioritaire a particulièrement développé les continuités entre l'école et le collège, ainsi que le travail partagé avec les programmes de réussite éducative ou les associations d'aide aux devoirs. Le comité exécutif (anciennement conseil de réseau) met en lumière l'importance de la coordination de l'action au niveau du territoire concerné. Ces réseaux ont été constitués à partir des flux d'élèves observés entre les écoles et les collèges car on n'a jamais disposé de données permettant de situer socialement chacune des écoles. Cette constitution des réseaux ne va pas de soi car les périmètres des écoles et les secteurs des collèges ne se recouvrent jamais parfaitement.

On distingue ces dispositifs propres de tout un ensemble de dispositifs périphériques dits « d'accompagnement » non réservés a priori à l'éducation prioritaire qui ont rejoint plus ou moins directement l'éducation prioritaire au fil des années : école ouverte, stages de remise à niveau, accompagnement éducatif, internats d'excellence, mallette des parents, cordées de la

réussite... Certains comme les internats d'excellence et l'accompagnement éducatif ont été récemment inclus dans le concept général de « personnalisation des parcours ». Il est significatif à cet égard que le bureau de l'éducation prioritaire à la DGESCO ait été récemment appelé « Bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement », significatif aussi que la mention de la politique de la ville ait été retirée. Cela montre une évolution de la conception même de l'éducation prioritaire dans une logique d'égalité des chances qui prend le pas sur celle d'égalité de résultats, distinguant la réussite de chacun de la réussite de tous.

Il existe par ailleurs différents dispositifs partenariaux qui ne sont pas principalement pilotés par le Ministère de l'Education Nationale mais auquel celui-ci participe activement sur le territoire : CLAS (contrats locaux d'accompagnement à la scolarité), REAAP (réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents), Ouvrir l'école aux parents.

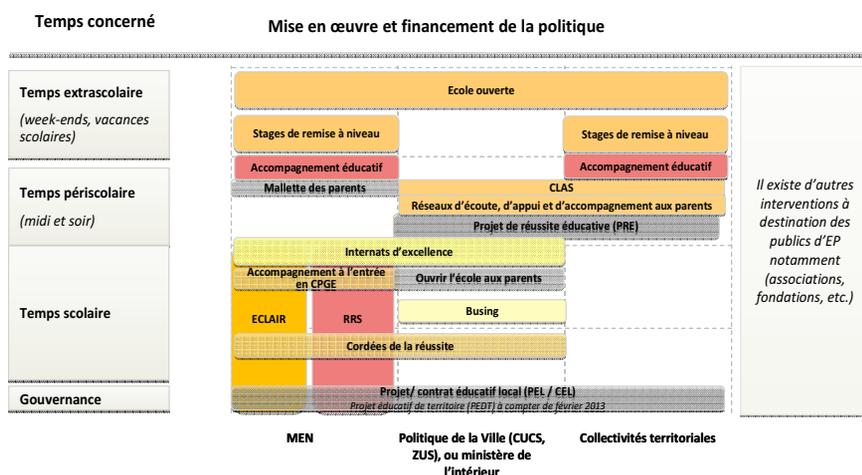


Figure 4. Dispositifs de l'éducation prioritaire et dispositifs qui y interviennent

Tous ces dispositifs dits « d'accompagnement », pilotés par l'Education Nationale ou par les préfetures ou les collectivités territoriales, portent sur des objectifs différents. Sont-ils toujours établis en bonne articulation à l'action éducative et pédagogique en classe ?

L'éducation prioritaire a donné l'exemple de la démarche de la réussite éducative de longue date en permettant un travail collectif sur un territoire à taille humaine. La réussite éducative est au départ un dispositif particulier mis en place par les villes en coopération avec l'Etat dans le cadre de la politique de la ville : le PRE (programme de réussite éducative). Sur le terrain des coopérations fructueuses ont vu le jour pour répondre aux côtés de l'école à des besoins des enfants et des jeunes qui visaient la globalité de leur réussite. Le plus souvent on observe de bonnes complémentarités qui évitent la seule externalisation des difficultés. Les comités de pilotage locaux de la réussite éducative ont pu permettre de construire des complémentarités des réponses aux besoins entre le droit commun et ce dispositif. Il est d'autant plus normal qu'un lien fort unisse l'éducation prioritaire et la réussite éducative que celle-ci passe par la cohérence et la continuité de l'action en réseau sur un territoire, tous les partenaires étant mobilisés sur la réussite de tous.

1.5 - Des acteurs nombreux qui ont appris à travailler ensemble mais doivent encore mieux se connaître et se reconnaître

Les premiers acteurs de l'éducation prioritaire sont les élèves bénéficiaires de cette politique. Il convient de préciser qu'ils ne sont pas différents de tous les autres élèves quant à leurs capacités cognitives et quant à leur socialisation. En revanche la population des élèves des écoles et collèges n'est pas composée de la même manière qu'ailleurs comme on l'a vu en décrivant les caractéristiques sociales de l'éducation prioritaire. Si ce qui caractérise le mieux l'éducation prioritaire, c'est la concentration des populations défavorisées, on peut préciser aussi qu'il y a souvent plus d'enfants d'origine étrangère, non francophones à leur arrivée ce qui pose de manière plus forte la double question de l'intégration et de la maîtrise des langages en éducation prioritaire.

Les professionnels qui exercent en éducation prioritaire savent que, contrairement à des idées reçues, les élèves y sont demandeurs d'école, ils veulent une « vraie école » qui ne se confond pas avec des démarches « ludiques ». Ils peuvent être en difficulté pour en comprendre les implicites car leurs parents ne sont pas souvent en mesure de les aider à décoder les formes de travail de l'école française. Ceci peut souvent amener des incompréhensions voire des tensions avec les personnels qui ne comprennent pas qu'ils ne comprennent pas. Les élèves savent toutefois parfaitement distinguer les professeurs qui « font autorité » parce qu'ils visent leur promotion avec volonté et exigence. A l'inverse, cela peut parfois amener les élèves à être rudes avec les professeurs qui présentent des fragilités. Sans doute plus que dans d'autres territoires ces enfants et ces jeunes « en difficulté » sont rassurés par une école qui dit ce qu'elle attend, qui montre ce qu'il faut faire et qui étaye les démarches d'apprentissage avec bienveillance.

Les parents d'élèves sont les premiers éducateurs de leurs enfants. Eux aussi sont attachés à une école de qualité qui soit vraiment l'école. Ils ne sont pas demandeurs d'une école adaptée et peuvent mal comprendre des propositions qui ne sont pas suffisamment explicitées par les professionnels d'autant qu'ils ne maîtrisent pas tous la langue française au même niveau. Il peut arriver que dans le contexte de comportements difficiles de leurs enfants ils se montrent leurs défenseurs acharnés, comme s'ils étaient eux-mêmes agressés par l'école. La question de la sanction prend un relief particulier. En effet, tous les parents ne sont pas d'anciens élèves en réussite. La question culturelle n'est pas tant une question de culture d'origine (tous les pays ont une école) qu'une question de rapport à l'école et à sa culture. Les parents peuvent aussi avoir du mal à comprendre les documents scolaires. La question de l'orientation est souvent une source de difficulté entre les parents et l'école car notre système n'est pas très facile à comprendre et que les parents modestes peuvent manquer d'ambition pour leurs enfants. La question des parents citoyens à l'école est un sujet en éducation prioritaire où la participation au vote pour élire les représentants est souvent faible. La manière dont on aborde la question de l'argent est sensible en éducation prioritaire où les parents usagers du service public peuvent être en difficulté avec le coût de certaines activités. La question de l'autorité parentale n'est pas toujours facile à comprendre pour les professionnels en éducation prioritaire compte tenu de la diversité des configurations familiales. Il reste qu'il arrive, dans certains territoires que des regroupements communautaires peuvent mettre en difficulté le modèle d'intégration de l'école de la République (On pourra consulter à cet égard les travaux de Gilles Kepel). Mais par-dessus tout ce qui semble caractériser la plupart des parents de

l'éducation prioritaire, même s'ils semblent éloignés de l'école, c'est la confiance et l'espoir qu'ils mettent en l'école.

Les enseignants et les autres personnels de l'Education Nationale sont, on l'a dit, souvent jeunes, même si ce n'est pas vrai partout (notamment en primaire) ni de toutes les professions. Ils disposent pour s'orienter en éducation prioritaire de leurs compétences et connaissances acquises au cours de leur existence et de leurs études : ce sont souvent d'anciens bons élèves pour qui le modèle d'école qu'ils ont vécu a bien fonctionné. La jeunesse des enseignants (18% de moins de trente ans en collège pour 11% hors éducation prioritaire et 16% de professeurs des écoles de moins de trente ans pour 10% hors éducation prioritaire), est à la fois une ressource liée à leur dynamisme et une difficulté car c'est au bout de trois ans que les professeurs approchent leurs meilleures performances (Gordon, Kane, Staiger *Identifying effective teachers using performance on the job* 2006). La formation universitaire française, jusqu'à présent très peu professionnalisante, ne les aide pas à bien comprendre la dimension éducative de leur métier. La formation continue est peu développée. Le turn over ou manque de stabilité des équipes est également préjudiciable. On le mesure en donnant le pourcentage de professeurs depuis moins de deux ans dans l'établissement : Ce pourcentage est toujours supérieur à celui hors éducation prioritaire d'environ 3%.

Parmi les difficultés qui sont très prégnantes dans certains collèges d'éducation prioritaire, la question du partage des tâches entre la vie scolaire et l'enseignement est souvent source de tension notamment du fait des nombreux renvois de cours qui surchargent les permanences. Malgré une très grande volonté de bien faire certains professeurs n'ont pas toujours les clés pour comprendre les difficultés de leurs élèves, ils ont du mal à comprendre ce que ceux-ci ne comprennent pas et pourquoi. Ils peuvent vivre difficilement la tension qui existe entre « faire le programme » et « tenir compte des élèves ». Parfois le cloisonnement encore très prégnant entre les disciplines peut empêcher de concevoir des activités qui donnent sens aux apprentissages. Le travail partagé entre les différents professionnels de l'Education Nationale n'est pas toujours structuré d'une manière claire dans le parfait respect de la professionnalité de chacun. Aussi les coopérations entre personnels médico-sociaux, personnels de vie scolaire et enseignants ne sont-elles pas toujours optimales dans le second degré tout comme le travail partagé entre rééducateurs, psychologues scolaires, infirmières et enseignants ne va pas de soi dans le premier. Pour autant il nous a été donné de voir dans les territoires de l'éducation prioritaire une très grande volonté de faire progresser les élèves, des engagements solides, du travail collectif et un professionnalisme certain.

Les partenaires de l'école sont parfois nombreux en éducation prioritaire et parfois totalement absents, laissant l'école seule face aux problèmes. Selon les lieux il peut ou non y avoir un partenariat riche avec les villes, les conseils généraux, les autres services de l'Etat et le tissu associatif. Dans les cas où le partenariat est riche, le problème rencontré est que les intérêts des uns et des autres sont plus ou moins convergents et qu'il y a lieu de bien penser et travailler la place de chacun en sachant que les instances de dialogue sont souvent segmentées et diverses : il y a le CESC (comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté) et le COMEX (comité exécutif du réseau d'éducation prioritaire) à l'Education Nationale, les rencontres dans le cadre du CUCS (contrat urbain de cohésion sociale), le comité de pilotage de la réussite éducative... Lorsqu'il existe, le travail commun est plus souvent centré sur l'animation des dispositifs que sur la constitution de cadres professionnels communs pour penser la place et le rôle de chacun. Il n'est pas toujours assez développé pour permettre la confiance qui repose sur la bonne connaissance mutuelle. Il ne donne pas assez souvent l'occasion de consolider la connaissance des problématiques des enfants et des jeunes.

Toutefois un des acquis de la politique de l'éducation prioritaire est que les cadres locaux (IEN, chefs d'établissements et coordonnateurs ou secrétaires de comité exécutifs) connaissent bien les instances des différents dispositifs et savent y prendre leur place. Ils peuvent cependant regretter parfois l'empilement des instances en question. Les personnels exerçant en éducation prioritaire sont amenés à se garder de certains partenaires pour éviter de se laisser imposer des projets clé en main qui ne correspondraient pas aux objectifs relatifs aux apprentissages scolaires des élèves. Le partenariat apparaît particulièrement pertinent quand les partenaires se respectent et construisent ensemble les projets répondant aux besoins.

1.6 - Des moyens significatifs que la Cour des comptes et l'OCDE trouvent pourtant insuffisants

Les moyens de l'Education Nationale destinés à l'éducation prioritaire sont essentiellement utilisés pour renforcer les moyens d'enseignement dans les écoles et établissements concernés. Il est possible de les déterminer en regardant ce qui est apporté aux écoles et collèges en éducation prioritaire et qui n'est pas apporté dans les autres écoles et collèges. En ayant repris l'analyse déjà conduite par l'inspection générale en 2006, nous retrouvons aujourd'hui à peu près les mêmes sommes : c'est environ un milliard 131 millions d'euros qui sont consacrés en surcoût à l'éducation prioritaire.

La Cour des comptes rappelle dans plusieurs rapports que les enseignants sont en moyenne, en éducation prioritaire plus jeunes qu'ailleurs. Ils coûtent donc moins chers mais leur efficacité est moindre car les jeunes enseignants sont moins expérimentés. Nous avons chiffré cette différence des salaires à 191 millions d'euros que nous avons décomptés du milliard 131 millions de dépenses supplémentaires pour l'éducation prioritaire pour le ramener à 940 millions, retenant en cela cette remarque de la cour, même si de fait le problème à la base n'est pas tant économique que culturel et administratif : si les jeunes enseignants sont en éducation prioritaire c'est que les plus anciens sont attirés par d'autres territoires et que le barème leur est favorable.

On peut donc dire que sur le budget de l'Education Nationale de 60 milliards d'euros : 59 milliards et 60 millions sont consacrés à 100% du territoire et 940 millions en plus aux 18 à 20% que représente l'éducation prioritaire. C'est donc 1.56% du budget de l'Education Nationale qui est donné en plus à l'éducation prioritaire (1,8% si on ne décompte pas la masse salariale correspondant à la plus grande jeunesse des enseignants). On étudiera plus loin à quoi est utilisée cette somme. La politique de la ville consacre environ 125 millions d'euros à des dispositifs associés à la politique d'éducation prioritaire, notamment à travers la présence de la réussite éducative et des projets conduits avec les moyens des CUCS mais ces projets ne recouvrent qu'en partie le public de l'éducation prioritaire. La part des collectivités territoriales est particulièrement difficile à mettre en évidence. Une somme d'au moins 125 millions d'euros en plus de ce qui est fait dans les écoles et collèges hors éducation prioritaire est probable. 1,8% de surcoût est donc consacré à 20% des élèves ce qui revient à une dépense supplémentaire de 13% par collégien et de 16% par écolier.

L'OCDE a indiqué récemment (*Etudes économiques* synthèse France mars 2013) que par comparaison avec d'autres pays de son ressort qui ont obtenu de bons résultats, cette somme semble insuffisante. Elle recommande de consacrer 0.13% du PIB par an soit plus du double de ce qui est actuellement consenti à l'éducation prioritaire. En outre la Cour des comptes

reproche au ministère de l'Éducation Nationale de ne pas tenir suffisamment compte des zones urbaines en difficulté dans la répartition de ses moyens.

Les comparaisons internationales indiquent que la France dépense beaucoup pour son lycée et pas assez pour l'école primaire. L'OCDE indique que les dépenses par élève du secondaire sont 15% plus élevées en France que la moyenne de l'OCDE tandis que celles du primaire sont inférieures de 17 % à la moyenne de l'OCDE. Si on veut dépenser plus pour l'éducation prioritaire en premier degré, on peut douter qu'un consensus soit facile pour dire où il serait possible de reprendre des moyens pour les redistribuer aux plus défavorisés.

Quelle que soit la dépense, il reste à bien déterminer quel est le bon équilibre entre l'étendue donnée à l'éducation prioritaire et les sommes qui lui sont consacrées : si on consacrait la somme actuelle à 10% des élèves au lieu de 20% cela reviendrait à doubler l'investissement qui leur est actuellement dédié. Si on suivait l'OCDE, faudrait-il le faire, comme elle l'évoque, sur l'ensemble des 40% d'élèves défavorisés ou le restreindre à des territoires délimités ? Quelle que soit la dépense il reste aussi à voir si les moyens ont été suffisamment consacrés au développement des leviers reconnus pour leur efficacité.

2 - Les objectifs de l'éducation prioritaire

2.1 - Un objectif stratégique de réduction des écarts de réussite scolaire régulièrement rappelé

Dès l'origine, la politique d'éducation prioritaire porte une volonté d'égalité de réussite de tous les élèves. Elle vise donc à réduire les écarts de réussite scolaire observés entre les territoires en éducation prioritaire et les autres : c'est le sens des indicateurs introduits dans les programmes 140 et 141 de la loi de finances relativement à la réduction des écarts de maîtrise des compétences de base entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire. Elle dépasse ainsi la seule volonté d'égalité de traitement ainsi que celle d'égalité des chances.

Toutefois dernièrement l'éducation prioritaire a été élargie à d'autres dispositifs que les réseaux d'éducation prioritaire : on y a adjoint l'accompagnement éducatif (très vite étendu hors éducation prioritaire) qui propose des activités hors temps scolaire à des élèves volontaires et les internats d'excellence. Les objectifs de ces dispositifs étaient plus marqués par l'égalité des chances qui porte une conception plus individuelle que collective de la réussite et aussi une vision plus centrée sur les parcours scolaires que sur les résultats. Aussi peut-on dire qu'il y a parfois eu des confusions avec un fort accent mis depuis 2008 sur la question de l'individualisation des réponses pédagogiques dont l'efficacité n'est pas confirmée par la recherche en éducation (Voir notamment l'ouvrage coordonné par Marcel Crahay *L'école peut-elle être juste et efficace ?* De Boeck 2012).

L'objectif stratégique d'égalité de réussite et donc de réduction des écarts est toutefois resté constant dans les projets et contrats mis au point sur le terrain.

2.2 - Des objectifs opérationnels flous, variables dans le temps, et pas toujours pertinents

Depuis 1981, des objectifs opérationnels ont été proposés au fil des circulaires relatives à l'éducation prioritaire. Ils n'ont pas tous le même niveau de pertinence au regard de l'objectif stratégique, ils n'ont pas non plus toujours été maintenus dans le temps.

Ainsi, l'éducation prioritaire s'est-elle progressivement vue assigner des objectifs opérationnels très divers tant en ce qui concerne les élèves que leurs familles (objectifs sociaux, de santé, culturels, éducatifs, pédagogiques, d'orientation, d'insertion professionnelle...) sans que ceux-ci aient été vraiment formalisés, ni toujours suivis dans leur mise en œuvre, ni véritablement évalués quant à leurs résultats.

L'éducation prioritaire a souvent été sollicitée pour développer des perspectives de travail nouvelles, ce qui constitue un gage de confiance de l'institution à l'endroit des équipes, mais peut aussi amener un émiettement des pratiques peu efficace pour atteindre l'objectif de réussite de tous qui nécessite pertinence et constance de l'action éducative et pédagogique.

Si la maîtrise de la langue est restée en permanence dans la liste des objectifs opérationnels, sa conception n'a pas été affinée et la place respective de l'oral et de l'écrit n'a pas été travaillée comme si cela allait de soi. S'il a été question de maîtrise des fondamentaux, il n'y a pas pour autant eu de recherche institutionnelle approfondie de ce que doivent être les compétences clefs à développer en éducation prioritaire pour réduire les écarts, même si le rapport des inspections générales de 2006 (Armand – Gille) et certaines recherches donnent des indications (on peut utilement se reporter aux travaux de Bautier, Laparra, Goigoux...). Est-ce le fruit de ce que l'on appelle communément « la liberté pédagogique de l'enseignant » ? Laquelle serait respectée à un point tel par l'institution que chacun des enseignants devrait trouver dans ses propres recherches la solution aux difficultés rencontrées ?

L'objectif de continuité pédagogique a constitué une force de l'éducation prioritaire malgré le turn over des personnels et grâce aux coordonnateurs. Les circulaires ont toujours invité les professionnels à travailler en réseau dans le souci de la continuité de la prise en charge des élèves et autant que possible de la cohérence de cette prise en charge avec les différents partenaires de l'école. C'est un point sur lequel les éléments dont on dispose permettent de penser que s'est construit un véritable professionnalisme, certes variable selon les réseaux mais globalement plutôt mieux réalisé que hors éducation prioritaire.

Les relations entretenues avec d'autres politiques publiques n'ont pas forcément clarifié le paysage éducatif : la politique de la ville a pu à ses débuts vouloir mettre l'école au service de ses objectifs sociaux ou urbains (mais dernièrement les PRE et la lutte contre le décrochage sont des appuis à la politique éducative menée par l'Education Nationale).

La politique de lutte contre la violence a rencontré celle de l'éducation prioritaire à plusieurs reprises (1992-1995-2010) dans une relation ambiguë : entre un fort besoin réel de lutter contre la violence dans beaucoup de réseaux et un risque de stigmatisation des écoles et surtout collèges de l'éducation prioritaire, ambiguïté qui fait que l'on n'a jamais décrit avec précision les objectifs à atteindre en matière de sécurisation des écoles et collèges de l'éducation prioritaire.

2.3 - Un besoin d'adaptation des objectifs à la diversité des situations rencontrées

On a beau parler aujourd'hui de la politique de l'éducation prioritaire, ce que l'on observe sur les terrains ce sont des politiques mises en œuvre de manière adaptée à une diversité de situations de territoires : centres villes anciens dégradés, cités de banlieue, zones rurales isolées, échec scolaire massif à Mayotte et en Guyane pour l'essentiel.

Heureusement, tout au long de son histoire, la politique de l'éducation prioritaire, qu'elle ait parlé de projet ou de contrat (contrat de réussite ou contrat d'objectifs), a toujours reposé localement sur l'analyse que les acteurs font de leur situation et sur leur définition d'objectifs adaptés en conséquence. De ce point de vue, l'éducation prioritaire a toujours été en avance sur le reste du système, sans pour autant toujours parvenir à « diffuser les réussites » en son sein.

3 - Que peut-on dire de l'efficacité de l'éducation prioritaire ?

3.1 - Des difficultés à évaluer cette efficacité

La dernière note d'information de la DEPP consacrée à l'éducation prioritaire (Note d'information 13.00 *L'éducation prioritaire état des lieux* avril 2013) montre bien que la situation sociale des ECLAIR est nettement plus difficile que celle des autres écoles et collèges et que leurs résultats sont nettement moins bons. Elle donne l'essentiel des informations disponibles en termes d'état des lieux : compétences de base en mathématiques et en français et résultats au brevet des collèges. Elle indique clairement, la stabilité des résultats en CM2 et l'évolution négative des compétences de base sur six années de 2006 à 2012 en troisième de collège.

Même si ces données globales sont importantes, les outils dont nous disposons actuellement ne sont pas parfaitement satisfaisants pour déterminer l'évolution des résultats scolaires de ces écoles et établissements.

En effet trois aspects sont à considérer :

- d'une part les outils mis à disposition des terrains ont varié dans le temps rendant délicates des comparaisons entre années sur une longue période,
- ensuite les études sur échantillons ne peuvent avoir de conséquences locales et les pilotes ne disposent pas de données au niveau académique (a fortiori au niveau des départements ou des écoles et des collèges). Il arrive toutefois que des circonscriptions s'organisent pour disposer de données sur leurs élèves mais les références sur les résultats de secteurs comparables manquent.
- enfin, on devrait pouvoir comparer les écoles et collèges entre eux à situation sociale égale. Or, les données produites ne permettent pas de savoir jusqu'à quel point on parle des mêmes élèves. On sait pourtant que les quartiers où sont situés les ECLAIR ou RRS sont le plus souvent sujets à des mouvements importants de leurs populations scolaires. Manquent donc des suivis de cohortes qui ne sont pas actuellement réalisables au niveau national pour des raisons légales, les bases étant académiques.

3.2 - Des résultats globalement décevants et inégaux selon les niveaux, les académies et les réseaux

Les résultats sont stables dans le premier degré sur les six dernières années en éducation prioritaire avec une baisse tendancielle des retards scolaires comparables à ce qui se produit hors éducation prioritaire. La dernière livraison de PIRLS confirme des résultats stables en lecture au niveau du CM1.

Les résultats sont décevants dans le second degré puisqu'ils ont baissé significativement dans les ECLAIR (ex RAR) en français comme en mathématiques s'agissant des compétences de base évaluées sur des échantillons nationaux.

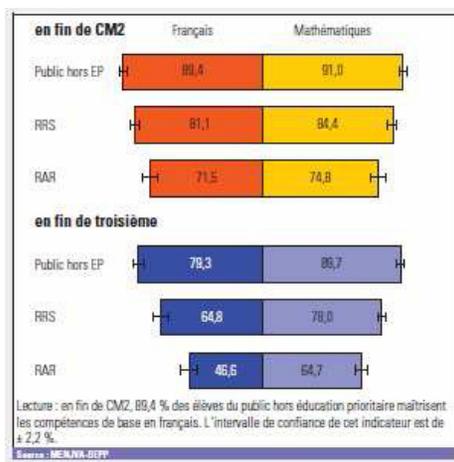


Figure 5. Proportion d'élèves qui maîtrisent les compétences de base en fin de CM2 et en fin de troisième : donnée sur échantillon DEPP

Les résultats sont en outre très inégaux entre académies et entre réseaux. Certaines académies s'en sortent nettement mieux que d'autres en ce qui concerne les notes à l'examen du brevet : dans les académies qui s'en sortent le mieux, la part de l'éducation prioritaire est faible et la population qui y est scolarisée est socialement nettement moins marquée que dans d'autres académies. Toutefois cela ne suffit pas à expliquer les écarts. On peut penser que la question des ressources humaines est aussi un élément non négligeable de l'explication : les enseignants sont plus expérimentés, moins jeunes dans le sud et l'ouest de la France, notamment en collèges (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Rennes, Poitiers, Toulouse et dans une moindre mesure Lyon, Limoges et Montpellier).

De la même manière l'orientation des élèves montre des différences importantes entre l'éducation prioritaire et hors éducation prioritaire : si le taux d'accès de troisième en seconde est de 64% des élèves hors éducation prioritaire, ce sont seulement 51% des élèves d'ECLAIR et RRS. A contrario les élèves d'éducation prioritaire sont surreprésentés dans les taux d'accès en Seconde professionnelle ou en CAP.

L'étude de la valeur ajoutée au brevet des collèges permet de mettre en évidence des réseaux en réussite, ce qui permet d'analyser ensuite les raisons de ces réussites.

3.3 - Quelques réseaux produisent des résultats remarquables

Les visites sur le terrain de notre mission ont été essentiellement réalisées dans des réseaux qui réussissent dans la continuité de la méthodologie du rapport des inspections générales de 1997 (Moisan-Simon). Il s'agissait de comprendre comment certains réussissent mieux que d'autres à sortir du déterminisme social.

Pourquoi rencontre-t-on des difficultés à réduire la corrélation forte entre origine sociale et réussite scolaire ? Si l'on travaille les causalités à l'œuvre, apparaissent plus particulièrement deux éléments :

- l'environnement de l'élève : familial (question des normes familiales différentes de celles de l'école, de la santé des élèves, de l'ambition pour les enfants) ; le monde réel du quartier et celui virtuel d'internet avec leurs tentations et leurs tensions (pressions du groupe de pairs) et son contexte souvent peu porteur d'espoir et de valeurs positives (chômage, trafic, violence).
- l'école elle-même avec ses attentes et ses modalités d'accueil et de travail (parfois peu explicites et souvent difficiles à comprendre), l'engagement et l'efficacité variable de son enseignement (notamment du fait de la plus ou moins grande conviction des personnels en la capacité des élèves à apprendre, de leur plus ou moins bonne formation, de la plus ou moins bonne organisation des aides mais aussi de leur découragement face à des difficultés persistantes), la dynamique d'équipe plus ou moins solide, le plus ou moins bon leadership de ses cadres à tous les niveaux.

Les cas de réussite que nous avons eu l'occasion d'étudier montrent que se combinent des éléments relevant de ces deux dimensions qui convergent pour faire de l'acte éducatif et pédagogique dans la classe un acte réussi. A vrai dire les observations rejoignent les rapports passés de l'inspection générale, les recherches et les comparaisons internationales. L'acte éducatif et pédagogique est réussi, c'est-à-dire met les élèves en réussite scolaire quand tout concourt à sa réalisation dans des conditions satisfaisantes :

- des leaders (directeurs d'école, IEN, chef d'établissements) positifs, aidés par des coordonnateurs et d'autres personnels engagés, accompagnés dans leur action par des collaborations positives d'inspecteurs du second degré et bénéficiant d'un encadrement départemental et académique volontaire et bienveillant,
- un travail d'équipe formalisé qui prend en compte les besoins des professionnels et des élèves, qui débouche sur la mise au point de formations professionnelles adaptées, sur un travail collectif de programmation des activités, sur des évaluations régulières qui mettent en évidence les difficultés des élèves et leur donnent l'occasion de réussir quand elles sont reproposées après des remédiations,
- un professeur confiant dans l'éducabilité de ses élèves, bienveillant et exigeant, centré sur les apprentissages scolaires, qui comprend les difficultés de ses élèves, qui a de l'ambition pour eux,
- un élève en bonne santé, qui se sent en sécurité à l'école

- des parents accueillis, écoutés et aidés à comprendre le système éducatif, bienvenus dans ses structures démocratiques et informés de leurs droits,
- des partenaires du quartier, de la ville, du conseil général et de la politique de la ville qui concourent à résoudre des difficultés qui risquent d'entraver le bon déroulement de l'acte éducatif et pédagogique.

Tous ces points seront développés dans la cinquième partie relative aux différents leviers d'évolution possibles.

3.4 - Un contexte de dégradation des conditions sociales dans les quartiers les plus difficiles

En n'étant pas plus mixte sur le plan social, la société n'aide pas son école à réussir. On ne peut pas dire que la crise économique et les clivages sociaux propres à la société française facilitent le travail des enseignants même si, on l'a montré, la réussite est possible malgré la concentration des difficultés dans certains quartiers.

Il faut noter, pour établir une évaluation juste, que ce qui caractérise aussi les secteurs concernés (notamment les quartiers les plus difficiles où sont implantés les ex RAR devenus ECLAIR), c'est que les difficultés sociales qui les caractérisent se sont plutôt accrues ces dernières années avec une concentration dans ces quartiers de populations plus défavorisées encore. Cela est bien montré dans le rapport de l'ONZUS 2012. Un numéro récent de la revue *Education et formations* de la DEPP n° 83 de juin 2013 analyse des situations contrastées suite aux pertes d'élèves de l'éducation prioritaire depuis 2008.

Cela peut s'expliquer tout d'abord par le fait que les familles les mieux à même de déménager de ces quartiers ne sont pas les plus en difficulté. On peut aussi avancer que certains élèves de ces quartiers ont pu accéder à des établissements plus favorisés et demandés d'une part par le jeu des dérogations facilitées par la détention d'une bourse, d'autre part par les places offertes en internats d'excellence, l'appartenance à un territoire de la politique de la ville favorisant le départ. Tout cela dans un temps où l'on a privilégié la réussite individuelle dans une politique d'égalité des chances davantage que la réussite de tous dans une politique d'égalité de résultats.

4 - Les moyens alloués et leurs usages : la question de l'efficacité de l'éducation prioritaire et de son pilotage

4.1 - Des moyens aux usages peu diversifiés et aux effets incertains

Les moyens de l'éducation prioritaire (un milliard et 131 millions en 2012) relèvent pour l'essentiel des programmes 140, 141, 230 (premier degré, second degré et vie de l'élève). Marginalement l'éducation prioritaire est concernée par le 139 (privé) pour les neuf collèges en ECLAIR et les six écoles en ECLAIR et RRS du secteur privé et par le 214 (soutien) pour des actions qui peuvent être conduites avec ces moyens (à notre connaissance il n'y a pas eu

ces dernières années d'investissement spécifique des crédits du 214 au bénéfice de l'éducation prioritaire).

Les dépenses globales représentent 1.8% du budget du ministère (en ne décomptant pas la masse salariale correspondant à la plus grande jeunesse des enseignants pour nous en tenir aux surcoûts liés aux moyens délégués).

Ces moyens sont répartis différemment selon les programmes :

- 2.5% des dépenses du programme 140, cela correspond pour l'essentiel à des dépenses en services d'enseignement et d'aide aux élèves en difficulté,
- 1.3% de celles du 141, où ces moyens sont très majoritairement consacrés à des services d'enseignement (6% du surcoût concernent toutefois aussi les internats d'excellence et les cordées de la réussite ainsi que le dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée)
- 6.1% de celles du 230, la part la plus importante est consacrée à l'accompagnement éducatif pour le premier et le second degré (77 millions) et au dispositif expérimental de réussite scolaire au lycée (37 millions) ainsi qu'aux internats d'excellence (9 millions) et à l'école ouverte (8 millions). Par ailleurs, les moyens du 230 concernent aussi significativement les postes médico-sociaux. Il est toutefois difficile de préciser avec netteté un surcoût de l'éducation prioritaire lié à ces emplois car ils ne sont pas tous implantés en établissement et donc leur contribution à l'éducation prioritaire est plus difficile à tracer. Toutefois on a pu calculer un surcoût approché de l'ordre de 50 millions d'euros. Enfin s'agissant de la vie scolaire, l'éducation prioritaire bénéficie d'un très fort sur encadrement en AED (assistants d'éducation) et en CPE (conseillers principaux d'éducation) en collèges avec 100 millions d'euros.

Aussi le constat que l'on peut faire est que les moyens sont concentrés d'une part sur des postes d'enseignants dont le but est de faire baisser le nombre d'élèves par classe et d'autre part à des postes ou missions spécifiques d'aide ou d'appui. Leur répartition semble plus le fruit d'une agrégation de décisions ponctuelles successives que celui d'une politique déterminée.

Une autre part significative de l'enveloppe consacrée à l'éducation prioritaire en euros dans chacun de ces programmes est utilisée pour le paiement des indemnités versées aux personnels. Celles-ci représentent 12% du surcoût de l'éducation prioritaire.

On peut se demander en quoi tous ces moyens contribuent à l'amélioration des résultats scolaires. Il faut pour cela s'intéresser à la manière dont ils sont effectivement utilisés dans les écoles et établissements.

4.2 - Des moyens concentrés sur l'encadrement des élèves : leur apport à la réussite scolaire n'apparaît pas clairement

Les moyens de l'éducation prioritaire sont consacrés en priorité à la réduction du nombre d'élèves par classe qui représente environ 58% du surcoût de l'éducation prioritaire dans le premier degré (surcoût des actions 1 et 2 du programme 140). C'est environ 81 % dans le budget du second degré, si on se base sur la totalité du surcoût éducation prioritaire du programme 141 qui concerne collèges et lycées mais aussi une partie du budget des internats.

Le résultat observable de cette politique est un nombre d'élèves par classe un peu moindre en éducation prioritaire.

		En Rar	En Éclair	En RRS	Hors EP	Ensemble
E/C (écoles)	En 2010-2011	21,9	22,1	22,3	23,8	23,5
	En 2011-2012	21,9	22,2	22,3	23,8	23,7
E/D (collèges)	En 2010-2011	20,1	20,3	21,5	24,3	23,6
	En 2011-2012	20,2	20,4	21,5	24,7	23,9
E/S (collèges)	En 2010-2011	19,3	19,4	20,6	23,1	22,5
	En 2011-2012	19,2	19,4	21,0	23,5	22,9

Source : MEN-MESR DEPP

Figure 6. Taux d'encadrement des écoles et collèges en éducation prioritaire note d'information DEPP 2013

Les données montrent que l'écart de taux d'encadrement est relativement faible en moyenne entre les écoles et collèges de l'éducation prioritaire et les autres écoles et collèges. En ce qui concerne les écoles (moins de deux élèves par classe de différence), ceci s'explique notamment par le nombre important des petites écoles rurales en France qui ont souvent des taux d'encadrement plus favorables qu'en éducation prioritaire. En ce qui concerne les collèges, la différence est plus marquée avec 3 à 4 élèves par classe. La question se pose de savoir si un tel écart est de nature à faire évoluer les résultats des élèves, indépendamment du fait qu'il est maintenant installé dans le paysage de l'éducation prioritaire et qu'il ne paraît pas possible de reconsidérer ce qui est, pour les enseignants eux-mêmes, une nécessité.

Les études dont on dispose sur la question de l'effet du nombre d'élèves par classe sur la réussite scolaire ne convergent pas toutes et des incertitudes subsistent. Toutefois, s'agissant d'écarts faibles comme on les observe actuellement en éducation prioritaire, le Haut Conseil de l'Éducation indiquait déjà en 2001 sur la base d'une étude de Denis Meuret que la taille des classes n'a pas d'influence. Ce point était déjà relevé par De Peretti dans *Pour une école plurielle* en 1987. A notre connaissance aucune autre étude n'est venue contredire ces points de vue s'agissant d'écarts faibles.

En revanche certaines études ont dernièrement indiqué qu'une réduction forte pouvait entraîner une amélioration notamment en milieu défavorisé et dans les classes de l'école primaire (Piketty et Valdenaire en 2006). La mise en œuvre de telles baisses au CP en France à la rentrée 2002 avec des CP à 10 élèves par classe n'en a pourtant pas fait la preuve loin de là (Note d'évaluation de la DEP n° 05.03 *L'expérimentation d'une réduction des effectifs en cours préparatoires*), sans doute pour partie du fait d'un accompagnement limité et parce que selon certains chercheurs des variables n'auraient pas été contrôlées (notamment l'expérience des enseignants, voir Bressoux et Lima *La place de l'évaluation dans les politiques éducatives : le cas de la taille des classes à l'école primaire en France* in *Raisons éducatives* n° 15 de 2011).

Les études convergent plus ou moins en revanche sur le fait qu'il y a un effet de ces baisses importantes de nombre d'élèves par classe à court terme, notamment à l'école primaire mais que l'effet à long terme est beaucoup plus difficile à démontrer. Le plus souvent l'absence d'effet est considérée comme provenant du fait que la pratique d'enseignement mise en œuvre n'aurait pas été adaptée au nouveau contexte d'exercice. Ne peut-on raisonnablement penser

qu'il en est de même quand il n'y a pas de modification des effectifs et que la qualité de la pratique d'enseignement plus que l'effectif permet la réussite des élèves en milieu défavorisé ? A ce titre, ne vaut-il pas mieux investir dans les dispositifs qui permettent d'améliorer les pratiques : co-interventions, accompagnement, formation ?

4.3 - Les postes ou missions spécifiques contribuent très utilement à l'amélioration du travail collectif

Dans le premier degré, une part non négligeable du surcoût de l'éducation prioritaire est consacrée aux postes en réseaux d'aides aux élèves en difficulté (25% des postes). Il est difficile de dire si cela produit un effet sur les résultats en l'absence d'études précises à cet égard. En revanche le fait que des élèves soient suivis par d'autres personnels que le maître de la classe et qu'il y ait un échange entre ces professionnels à différentes occasions favorise une meilleure représentation des besoins des élèves concernés par les maîtres exerçant dans les classes.

D'autres postes sont consacrés au remplacement (7.5% du surcoût) et enfin au pilotage et encadrement pédagogique au sein duquel on trouve les postes de secrétaires de comité exécutifs, le plus souvent pris sur les moyens du premier degré (8% du surcoût). Les répartitions sont évidemment très différentes d'une académie à une autre et même d'un département à l'autre. S'agissant du remplacement, comme les données n'indiquent pas plus de congés en éducation prioritaire en moyenne dans le premier degré, on peut penser qu'il y a là une véritable valeur ajoutée même si cela n'est pas vrai partout quand on connaît les difficultés particulières de la Seine Saint-Denis à cet égard.

Les postes de coordonnateurs de réseaux devenus secrétaires de comités exécutifs ont particulièrement montré leur importance dans les secteurs en politique de la ville et pour le développement des liaisons entre écoles et collèges, en relation avec le chef d'établissement et l'IEN. Ces postes sont d'ailleurs apparus en même temps que la politique de la ville dans les années 1990. Le fait que récemment des postes de délégués du préfet aient été mis en œuvre a accru ce besoin d'interfaces professionnalisées dans une perspective d'appui aux équipes pour mettre en œuvre des projets pertinents pour la réussite de tous.

Les missions confiées aux professeurs supplémentaires ou référents parfois devenus préfets des études dans la perspective de la coordination éducative et pédagogique par niveau a aussi contribué à cette émergence de nouvelles professionnalités. Celles-ci assurent une forme de médiation entre l'éducatif et le pédagogique dans un système français très marqué par un cloisonnement historique entre la vie scolaire et l'enseignement. Le dernier rapport des inspections générales sur ECLAIR (2012) insiste sur le fait que la mission confiée aux préfets des études a été pertinente mais aussi qu'il serait raisonnable d'en modifier l'appellation.

4.4 - Des dispositions relatives aux ressources humaines qui n'ont pas d'effet significatif en matière d'attractivité

Le premier problème qui se pose en matière de ressources humaines dans un système où le recrutement est national pour le second degré et académique pour le premier est celui de la répartition des candidats au mouvement, de leur affectation d'abord entre académies ou départements et ensuite entre écoles et établissements. Comme l'écrit la cour des comptes dans son plus récent rapport sur la gestion des enseignants le ministère doit arbitrer entre « le

respect des vœux des enseignants, la couverture quantitative des postes et la qualité des affectations pour les élèves ».

L'éducation prioritaire est directement concernée par cette problématique : il serait souhaitable qu'elle dispose particulièrement d'enseignants motivés et efficaces pour traiter la situation pédagogique particulière de groupes d'élèves où sont concentrés des nombres importants d'élèves en difficulté. Ce que l'on observe ne va pas exclusivement dans ce sens. Il n'en reste pas moins vrai que de nombreux enseignants d'éducation prioritaire sont engagés dans l'action pédagogique d'une manière remarquable et que des enseignants chevronnés y exercent notamment dans le premier degré.

La proportion de jeunes enseignants est très différente d'une académie à une autre et selon que l'on observe le nord et l'est de la France ou son sud et ouest. En conséquence l'éducation prioritaire, qui connaît une proportion significative d'enseignants jeunes connaît une situation encore plus marquée dans des académies du nord de la France et notamment à Créteil et Versailles qui sont aussi les académies qui ont le plus d'éducation prioritaire de France. Or on sait par que les enseignants gagnent en compétence et efficacité tout au long de leurs premières années de carrière (Le rapport de l'OCDE de 2005 *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité* le rappelle tout en précisant que « la qualité des enseignants comprend de nombreux aspects importants dont ne rendent pas compte les indicateurs couramment utilisés tels que les diplômes, l'expérience et l'évaluation des compétences théoriques »). La surreprésentation de jeunes enseignants dans certaines académies pourrait néanmoins expliquer des résultats inférieurs notamment en éducation prioritaire.

Ensuite si l'on regarde la manière dont les postes sont pourvus, malgré les efforts des DASEN et des Rectorats, l'éducation prioritaire connaît souvent une désaffection qui amène plus de nominations tardives de néo titulaires et de contractuels mais aussi plus de nominations à titre provisoire qui conduisent en conséquence à un turn over plus important qu'ailleurs.

Certaines zones géographiques peuvent être particulièrement marquées à cet égard avec des écoles qui peuvent changer à 100% d'une année sur l'autre et des collègues qui dépassent parfois 60% de départs. Ce turn over qui n'est pas que le fait de l'éducation prioritaire, mais qui y est un peu plus présent, est négatif pour ce qui est de la constitution d'équipes pédagogiques et pour ce qui est de rassurer les familles quant à la connaissance de leurs interlocuteurs. A l'inverse on peut parfois craindre la situation de personnels qui ne connaîtraient rien d'autre que l'éducation prioritaire car on peut craindre alors un manque d'exigence lié à la méconnaissance de ce qui est exigible ailleurs.

Plusieurs leviers ont été mis en œuvre pour tenter de remédier à ces situations mais avec un succès très limité : postes réservés aux débutants, indemnités spécifiques, points au barème, des formations locales (toutefois fortement réduites ces dernières années) et dans le cadre de la politique de prévention de la violence, accélération de carrière avec l'ASA (avantage spécifique d'ancienneté).

Pour éviter que les enseignants débutants commencent leur carrière dans les postes les plus difficiles, les académies comme les départements ont évité de nommer des stagiaires en ECLAIR. Ce principe a pu être respecté dans l'ensemble, toutefois dans les académies qui connaissent le plus d'éducation prioritaire, il peut-être difficile à tenir et il n'empêche pas une

nomination en ECLAIR l'année suivante. En outre il ne faut pas qu'il empêche certains débutants motivés et volontaires d'exercer en éducation prioritaire.

Par ailleurs certains DASEN ont réservé pour le premier degré des postes aux T1 (débutants en première année d'exercice) en dehors de l'éducation prioritaire. Là aussi le système, plutôt intéressant pour ces jeunes enseignants, a ses limites car il ne doit pas aboutir à bloquer l'ensemble des possibilités de mutation des titulaires qui attendent parfois depuis longtemps de pouvoir rejoindre une nouvelle affectation. A part dans le cas de ces dispositifs structurés, le système repose sur le volontariat et l'incitation.

4.5 - Les mesures relatives aux ressources humaines n'ont qu'un effet limité sur le maintien des personnels en éducation prioritaire

La piste relative au mouvement des personnels ne s'arrête pas à la réservation de postes pour des débutants. Deux autres pistes ont été explorées : la majoration de barème pour le mouvement inter académique dans le second degré et la mise en place d'un mouvement spécifique ECLAIR.

La majoration de barème après cinq ou huit ans passés en éducation prioritaire donne droit à des points qui jouent manifestement un rôle pour maintenir les personnels au moins cinq ans dans leur poste en éducation prioritaire. Cette mesure est bien connue des personnels qui développent à cet égard des stratégies et le fait que le turn over semble avoir baissé depuis que la mesure existe est encourageant. Le pourcentage d'enseignants en poste en éducation prioritaire depuis moins de deux ans est passé de 6% encore au début des années 2000 à la mesure à 3% aujourd'hui. Toutefois la réduction des nombres de postes depuis 2007 et le fait que certains personnels aient retardé leur retraite peut aussi l'expliquer en partie car dès lors qu'il y a moins de postes disponibles, il y a moins de chances de pouvoir muter.

Le mouvement spécifique ECLAIR comprend deux aspects : une dimension inter académique et une dimension intra académique. En inter académique ce mouvement a eu un effet pervers pour les académies du nord de la France car il a souvent permis un effet d'aubaine pour rejoindre les académies du sud, réduisant la stabilité dans les académies du nord. En intra académique, il a en revanche permis que les établissements puissent maintenir, hors de la rigidité habituelle, des personnels volontaires. C'est particulièrement intéressant pour les ECLAIR d'Ile de France où il est préférable de renommer un contractuel volontaire que d'attendre l'arrivée d'un titulaire (agrégé le plus souvent) qui ne rejoint pas son poste du fait qu'il a, entre temps, obtenu un poste universitaire qu'il appelait de ses vœux, laissant le poste de fait vacant à la rentrée.

4.6 - Les indemnités servent essentiellement à reconnaître la spécificité de l'exercice professionnel en éducation prioritaire

Après les mesures relatives au mouvement, il faut regarder l'effet de la mise en œuvre d'indemnités aux personnels, sachant que l'on n'entrera pas dans les détails par catégorie de personnel. L'ISS ZEP de 1156 euros annuels mise en place par décret en 1990 n'a pas modifié la situation de l'affectation des personnels en éducation prioritaire. Elle n'a pas attiré davantage d'enseignants en éducation prioritaire. Elle a été en revanche considérée comme une indemnité reconnaissant la difficulté du travail. Elle a en conséquence eu pour effet

pervers de rendre plus difficiles les sorties du dispositif d'éducation prioritaire des écoles et collèges qui ont évolué positivement dans leur composition sociale dès lors que la sortie amène une perte de rémunération qui est inévitablement mal supportée par les personnels. Elle peut aussi à la marge fixer dans ces écoles ou établissements des personnes qui s'intègrent difficilement au travail d'équipe ou aux projets engagés. Toutefois il y a eu quelques exemples réussis de sorties d'éducation prioritaire dans des établissements où la mixité sociale s'est améliorée.

L'indemnité spécifique ECLAIR, mise en œuvre depuis 2011, ajoute à l'ISS ZEP pour les écoles et établissements concernés une part modulable liée à des activités spécifiques supplémentaires. Nous ne disposons pas de suffisamment de recul pour l'évaluer, toutefois on peut remarquer que selon les académies la répartition de la part modulable s'est faite de manière hétérogène et qu'elle a donné lieu à des résistances dues au fait que le mode de répartition a été jugé arbitraire par certains personnels. La mise en place de cette indemnité ECLAIR a rencontré parfois une difficulté particulière avec l'existence d'établissements sensibles (plan violence de 1992) qui bénéficiaient de la NBI Ville. Aussi a-t-il fallu permettre aux personnels le choix entre les deux dispositifs dans la mesure où ils ne sauraient être cumulés. Il faut préciser que cette politique indemnitaire concerne (avec des variantes complexes dont on ne fera pas état ici) tous les personnels qui interviennent dans ces établissements à l'exclusion des inspecteurs.

L'avantage spécifique d'ancienneté qui est donné après trois ans passés dans certaines villes concernées par le plan inter ministériel violence de 1995 est cumulable avec les indemnités de sujétion spéciales ZEP ou ECLAIR. On ne remarque pas pour autant que les écoles et établissements concernés montrent un turn over des personnels moindre que dans ceux qui n'en bénéficient pas.

Au total ces dispositifs indemnitaires ou d'avantages de carrière incitatifs n'ont pas produit ce qui en était attendu : attirer ou retenir les personnels dans les établissements de l'éducation prioritaire. En revanche elles sont désormais vécues comme de justes reconnaissances des spécificités de l'exercice dans les écoles et les établissements concernés.

4.7 - L'accompagnement et la formation des personnels produisent les effets les plus remarquables

D'autres pistes ont été mises en œuvre dans une perspective de gestion des ressources humaines de proximité avec des formations, de l'accompagnement, des soutiens face aux difficultés et à la violence.

Le dispositif d'accompagnement qui a produit les effets les plus nets est l'accompagnement par des équipes de circonscription, dans des écoles, ou le renforcement de la présence des IAIPR dans les collèges RAR pour accompagner tous les enseignants dans une perspective qui n'a pas été exclusivement disciplinaire. Parmi les mesures, les formations spécifiques à l'arrivée des nouveaux personnels en éducation prioritaire, pour rassurer et outiller les personnels en leur faisant connaître les ressources locales, ont été appréciées.

Les dispositifs de prévention et de traitement des situations de violence avec des partenariats avec les conseils généraux, la police et la justice ainsi que la mise en œuvre des équipes mobiles de sécurité ont été aussi efficaces pour rassurer et favoriser la mise en place de

climats plus sereins dans des situations difficiles. Ces diverses mesures n'ont probablement pas permis de réduire les turn over, elles ont en revanche permis une situation de moindre solitude et de moindre difficulté pour ceux qui sont en poste dans les écoles et les collèges concernés.

Deux points semblent dégager un consensus relativement à la gestion des ressources humaines, c'est le manque de temps d'échanges et de formation entre professionnels des ECLAIR et RRS d'une part et l'importance de la dynamique d'équipe d'autre part.

Les séminaires nationaux organisés par le bureau de l'éducation prioritaire de la DGESCO ont été appréciés dans la mesure où ils ont permis des échanges interprofessionnels et inter académiques. Quatre séminaires thématiques et une journée nationale ECLAIR ont rassemblé plus de 1000 personnes en 2011-2012. Dans chacune des académies ou départements, il n'a pas toujours été possible de continuer des actions de formation continue ces dernières années. Cela est dû au besoin de remplaçants dans le premier degré pour des remplacements de congés. Dans le second degré chaque formation correspond actuellement à une perte de temps scolaire pour les élèves, les chefs d'établissements et les DASEN préférant légitimement que les enseignants soient en classe plutôt qu'en formation. Ceci d'autant que dans le second degré il y a déjà davantage de jours de congés pour maladie en éducation prioritaire (12% de plus qu'ailleurs) ce qui appellerait une réflexion de fond sur l'accompagnement des enseignants en difficulté de santé ou en difficulté professionnelle.

La dynamique d'équipe dans le contexte d'un projet porteur est largement considérée comme le meilleur levier pour la stabilité des personnels, ceux qui partent quittant à regret. Les moyens mis en œuvre actuellement dans cette perspective ne sont pas pleinement satisfaisants : l'organisation de temps de concertation qui ne sont pas inscrits dans le temps de service dans le second degré est très dépendant des contextes locaux, les formes du leadership influent aussi significativement sur le travail en équipe.

4.8 - Un pilotage national qui a connu des hauts et des bas

Le pilotage national de l'éducation prioritaire depuis trente ans a été plus ou moins effectif du fait des alternances politiques mais pas seulement. Même s'il y a toujours eu un bureau dédié au sein de la DGESCO, il n'a bénéficié d'une certaine reconnaissance que lors du lancement ou des relances avec un pilotage significatif : 81-84 puis 90-92, 97-98, 06-07 avec les RAR et dans une moindre mesure en 2011 avec ECLAIR. Toutefois, pour diverses raisons cela n'a jamais été durable.

Le fait que le pilotage en question ne repose pas sur un comité de pilotage interministériel et en lien avec les collectivités territoriales ne donne pas toute sa force à la politique de l'éducation prioritaire. On n'a, en effet pas vu se mettre en place de comité de pilotage national, de conseil scientifique ou de délégation comme c'est le cas pour d'autres politiques du ministère de l'Éducation Nationale.

La transversalité du bureau de l'éducation prioritaire qui devrait en permanence travailler avec le champ pédagogique, l'évaluation et les ressources humaines ou le budget n'est pas assurée par son positionnement dans l'organigramme. Le fait que divers dispositifs dits « d'accompagnement » y aient été rattachés a montré un changement de conception de

l'éducation prioritaire qui a présidé au rattachement des internats d'excellence, de l'accompagnement éducatif et au développement du programme CLAIR.

La conception du pilotage qui a présidé à cette politique dans la relation entre le niveau national et le local peut aussi être interrogée. La question de l'autonomie et de l'enchaînement des différents niveaux de responsabilité vis-à-vis de l'objectif final de la réussite scolaire de l'élève se pose dans le cadre de la nouvelle gouvernance : Comment passer de logiques prescriptives à des logiques de pilotage par les résultats ? Comment faire en sorte que chaque niveau du système ait pour ambition d'aider le niveau inférieur dans ce qu'il a à réaliser en lui donnant les repères nécessaires mais sans se montrer prescriptif ?

On a pu voir que le rôle de l'administration centrale en matière d'animation en vue du partage d'expérience inter académique est pertinent et a été apprécié. De même l'inscription de l'éducation prioritaire dans le dialogue de gestion avec les académies avec notamment un tableau de bord pour support est aussi une dimension reconnue même si elle pourrait prendre une place plus importante et s'il serait souhaitable que le tableau de bord soit mieux connu des différents cadres académiques. On peut aussi souhaiter que les descriptifs d'innovations valorisés soient toujours bien accompagnés de validations solides par des résultats. Comme l'indique le rapport des inspections générales de 2012 sur ECLAIR, il semble souhaitable que le pilotage national donne un cadre clair.

4.9 - Un pilotage déconcentré hétérogène

Le pilotage aux échelons déconcentrés a pu être très divers en conséquence des orientations nationales même s'il a été constant dans les académies ou les départements principalement concernés. On a vu toutefois un grand progrès dans l'accompagnement des réseaux avec la place prise par des IAIPR référents de la politique dans chacun des RAR en 2006. Ces inspecteurs de discipline du second degré se sont vu confier la tâche de suivre chacun au moins un RAR puis ECLAIR pour assurer un appui aux IEN et aux principaux dans la mise en oeuvre de cette politique. Ce fut une manière claire de rappeler que les apprentissages des élèves doivent être au cœur du travail de tous les acteurs et cela a permis souvent une évolution de l'action et de l'image de l'inspection. Si les IAIPR référents sont souvent très investis, les liens avec l'ensemble des inspecteurs du second degré reste toutefois encore insuffisamment développés. Les Recteurs ont identifié des pilotes académiques et mis en place des groupes de pilotage. Les DASEN principalement concernés ont constitué aussi le plus souvent des équipes d'accompagnement de l'éducation prioritaire et de la politique de la ville pour assurer les liens avec les préfetures et faciliter le travail dans chacune des villes concernées à la fois par l'éducation prioritaire et des dispositifs de la politique de la ville.

Au niveau local le fait que des contrats d'objectifs aient été signés dans les ECLAIR va dans le sens d'une politique davantage pilotée. Toutefois ces contrats ne semblent pas aller assez loin et n'ont pas encore une dimension contractuelle bien structurée dans la mesure où les signataires s'engagent sur des objectifs et le plus souvent sur des éléments de projet pour y parvenir mais pas nettement sur les voies et moyens de l'accompagnement de la démarche par l'ensemble des moyens de l'Etat (accompagnement, formation continue, durée des moyens..).

Le copilotage IEN, principal avec l'apport de l'IAIPR référent dans les ECLAIR est largement considéré comme souhaitable mais son fonctionnement est variable et le « comité exécutif » se réunit de manière très différente selon les réseaux considérés. On peut aussi

s'interroger sur le maintien du nom de ce comité. Sur le terrain la présence des coordonnateurs devenus secrétaires de comités exécutifs rappelle que le binôme IEN chef d'établissement responsable de réseau dispose d'un appui pour conduire cette politique et lui donner corps dans le réseau notamment en lien avec les différents partenaires.

Si l'articulation avec la politique de la ville est considérée en principe comme souhaitable, ses modalités n'ont jamais été précisées nettement. Aussi c'est localement que les articulations se construisent en reposant beaucoup sur la volonté des acteurs et sur des rencontres plus ou moins formalisées. Les conséquences récentes de la mise en place des délégués des préfets dans beaucoup de territoires n'ont pas été tirées à cet égard et aucun mode d'emploi n'a été construit entre les institutions. Dans la plupart des villes où existe l'éducation prioritaire il y a également eu un développement significatif des programmes de réussite éducative qui ont bien sûr contribué à résoudre des difficultés jusque là mal prises en compte. C'est aussi un problème que le développement de l'offre péri scolaire qui peut selon les territoires se développer plus ou moins en cohérence avec l'école.

Une autre politique publique avec laquelle l'éducation prioritaire a entretenu des relations ambiguës au fil du temps est la politique de prévention de la violence. Dans un souci louable de ne pas stigmatiser les territoires de l'éducation prioritaire on n'a pas toujours assumé la réalité de beaucoup de quartiers où les problèmes d'incivilités et de violence ont un impact fort sur la capacité à enseigner et en conséquence à faire apprendre. Dernièrement les données de la délégation à la prévention de la violence montrent que les enseignants sont davantage victimes de violence en éducation prioritaire. Il y a lieu de reconsidérer la question en ne négligeant pas le fait que les équipes et les élèves ont besoin de travailler dans des contextes apaisés.

Il sera intéressant à l'avenir de mieux penser les articulations avec les autres politiques qui concernent les mêmes quartiers : petite enfance, jeunesse, famille, notamment.

Il y a sans doute lieu de redéfinir les rôles respectifs de l'administration centrale, de l'académie, du département et du réseau local dans le pilotage de l'éducation prioritaire.

5 - Les leviers d'action possibles pour une éducation prioritaire plus efficace

Cette partie a vocation à récapituler les principaux leviers qui doivent permettre de rendre l'éducation prioritaire plus efficace. On ne se prononce pas ici sur leur hiérarchisation ni sur leur mise en œuvre. Cette discussion doit rester ouverte afin d'associer largement les acteurs de l'éducation prioritaire au plan d'action qui doit être constitué à partir de ce diagnostic.

5.1 - Un périmètre et des objectifs à préciser

Il y a évidemment en préalable une discussion à ouvrir sur le périmètre de l'action de l'éducation prioritaire et sur ses objectifs dont on a dit qu'ils avaient trop souvent varié dans le temps.

Sur la question du périmètre au sens du nombre d'écoles et établissements ou d'élèves concernés, on a vu qu'il y a lieu de faire des choix : on peut imaginer une politique d'éducation prioritaire qui s'applique à tous les élèves de milieu défavorisé sur l'ensemble du système depuis les établissements où il y en a 80% jusqu'à ceux où il n'y en a qu'un pourcent. On peut aussi penser préférable de réserver cette politique à un ensemble déterminé comme actuellement mais en l'ajustant aux écoles et collèges connaissant les plus fortes concentrations de défavorisés. Le resserrement sur les RAR a montré l'intérêt d'une carte centrée sur les plus difficiles pour un pilotage fort, l'idée étant dans ce cas là qu'il valait mieux travailler sur moins mais mieux. On peut également penser intéressant d'éviter les effets de seuil en travaillant dans une plus grande progressivité qu'actuellement entre des concentrations très fortes de difficultés et des concentrations moindres. On considérerait alors que dans les zones plus favorisées qu'une mixité sociale normale (40% de défavorisés et 30% de boursiers) il n'y aurait pas lieu de parler d'aides spécifiques aux écoles et collèges concernés. Souvent les DASEN ont déjà mis en place cette progressivité dans leur allocation des moyens. C'est plus difficile à réaliser en ce qui concerne la politique indemnitaire et il n'est pas certain que ce soit souhaitable dans la mesure où l'on a vu la relative inadaptation de cette politique indemnitaire aux objectifs poursuivis.

Dans tous les cas la politique de l'éducation prioritaire ne peut être de même nature dans les quartiers les plus difficiles très éloignés des résultats attendus que dans des quartiers plus proches de la mixité sociale normale dans notre pays. Parmi les territoires urbains, l'éducation prioritaire ne peut être exactement la même dans des territoires et dans des villes où les écoles et collèges les plus en difficulté côtoient des écoles et collèges favorisés car les effets de concurrence entre établissements doivent être travaillés spécifiquement. Elle ne peut être surtout la même dans les DOM, notamment à Mayotte et en Guyane où les problèmes scolaires sont décuplés. Il y a lieu également à mieux adapter une éducation prioritaire au milieu rural et péri urbain qui prenne en compte les aspects particuliers liés à l'éloignement voire à l'isolement.

Dans ces territoires prioritaires, si l'on veut parvenir à décorrélérer le social et le scolaire, il faut travailler sur ces deux dimensions en concomitance, cela plaide pour un lien fort avec d'autres politiques publiques et notamment celles qui se constituent dans le cadre de la politique de la ville. Cela plaide aussi pour une vraie capacité de l'institution scolaire à une forte adaptation aux besoins. On doit aussi distinguer nettement la question des écoles et collèges dans la perspective du socle commun, de celle des lycées qui relèvent d'autres politiques.

Un autre aspect de la question du périmètre de la politique de l'éducation prioritaire pose, on l'a vu le problème de tous les dispositifs associés. Il ne nous paraît pas que la politique des internats non plus que celle de l'accompagnement éducatif en relèvent à proprement parler dans la mesure où ces dispositifs concernent d'autres bénéficiaires que les élèves de l'éducation prioritaire stricto sensu. Il y aurait donc lieu de bien revoir le périmètre de ce que l'on considère comme relevant de l'éducation prioritaire à cet égard.

Il faut très clairement réaffirmer l'objectif stratégique central de l'éducation prioritaire : la réussite scolaire de tous et donc la réduction des écarts de réussite des écoles et établissements de l'éducation prioritaire par rapport aux autres écoles et établissements. Il va de soi qu'elle passe par la réduction des écarts de réussite de chacun des élèves de milieu défavorisé. Il s'agit surtout de réduire les écarts de résultats de ceux qui sont les plus éloignés des moyennes. En complément à l'éducation prioritaire tout le reste du système éducatif doit y

être également attentif car il y a des élèves en difficulté partout et ce peut être particulièrement difficile pour un élève d'être en difficulté dans des milieux plus favorisés.

L'éducation prioritaire est le miroir grossissant des difficultés de la société et de son école, elle est aussi le fer de lance de la politique plus globale qui doit irriguer tout le système comme cela est déjà bien commencé avec la refondation puisqu'on a pu voir avec des mesures comme le cycle école collège ou le projet éducatif territorial que ces principes très développés en éducation prioritaire sont désormais généralisés. Cela a été déjà le cas dans le passé avec le projet ou le contrat (projet de zone en 1981, projet d'établissement en 1985 et projet d'école en 1989, contrat de réussite en 1998 et contrat d'objectif en 2005).

Il convient ensuite de bien déterminer les objectifs opérationnels en fonction des besoins spécifiques des élèves des écoles et établissements concernés. On peut d'ores et déjà penser qu'il faut travailler sur la formalisation des perspectives suivantes :

- tout d'abord, dans le champ éducatif, il s'agit de permettre l'estime de soi de l'élève pour améliorer son bien être dans le contexte scolaire et en conséquence espérer une amélioration des climats scolaires dont on sait qu'ils ont une influence sur les résultats,
- ensuite, la question de la langue doit être travaillée dans sa double dimension orale et écrite avec le souci de faire entrer tous les élèves dans la culture écrite, la question de la lecture étant centrale car l'on sait qu'elle est indispensable à la réception de l'enseignement,
- enfin, la question de l'entrée dans la culture est essentielle afin que les élèves disposent des repères essentiels qui permettent de s'orienter dans le monde. Il est à cet égard également essentiel que les cultures des élèves et de leurs familles puissent être connues et estimées par leurs professeurs.

5.2 - Des leviers éducatifs et pédagogiques efficaces à mettre en œuvre dans tous les réseaux

On a pu voir clairement dans ce qui précède que le principal moteur des réussites scolaires dans les réseaux est l'enseignement tel qu'il est pratiqué dans la classe, articulant inévitablement éducatif et pédagogique. Il est donc vivement souhaitable de déterminer quels sont les leviers éducatifs et pédagogiques positivement à l'œuvre pour aller vers la décroissance du social et du scolaire, pour permettre la réussite de tous et notamment des plus en difficulté.

Tandis que les enjeux pédagogiques renvoient aux voies et moyens qui permettront l'acquisition de savoirs et de savoir faire dans l'enseignement, l'éducatif est considéré ici comme favorisant le développement de la personne en devenir de l'élève et comme permettant le développement de savoirs être valables dans la sphère scolaire mais aussi en dehors. Evidemment les deux processus éducatifs et pédagogiques sont fortement liés dans l'enseignement : parler de l'estime de soi nécessaire de l'élève dans le processus pédagogique, c'est simplement rappeler que l'apprenant est une personne et que l'éducatif s'invite en permanence en pédagogie dans le processus d'enseignement. Un des problèmes de notre pays, si l'on en croit les comparaisons internationales, est de réconcilier ces deux approches qui ont souvent eu tendance à être opposées notamment dans le second degré où l'existence d'une « vie scolaire » institutionnalise et fige cette distinction dans un partage de

tâches discutable qui doit être particulièrement repensé en éducation prioritaire, ce que les préfets des études ont commencé à permettre.

Les leviers éducatifs et pédagogiques sont évidemment les mêmes en éducation prioritaire qu'en dehors, toutefois les phénomènes de concentrations de difficultés dans les écoles et collèges de l'éducation prioritaire doivent être combattus par des mises en oeuvre spécifiques ou plus fortement marquées. Cela suppose des personnels volontaires, bien informés et formés comme on le verra à propos des leviers relatifs aux ressources humaines. Cela suppose aussi que ces personnels soient bien engagés dans du travail collectif. On distinguera ce qui est relatif à l'éducatif, au pédagogique et aux dispositifs et organisations éducatives et pédagogiques.

En ce qui concerne les pratiques éducatives, il apparaît que l'on peut utilement s'appuyer sur les perspectives suivantes :

- Une école bienveillante soucieuse du bien-être de ses élèves ce qui passe notamment par la compréhension des difficultés des élèves et de leurs contextes de vie et par une conception de l'évaluation, centrée sur les progrès liés au travail personnel et à l'engagement qui fasse une place significative à l'estime de soi de l'élève. Cela doit pouvoir déboucher sur un bon climat scolaire favorable au développement personnel et aux apprentissages (on verra une récente synthèse réalisée au sein du Ministère de l'Éducation nationale : Debarbieux, E., Anton, N. , Astor, R.A., Benbenishty, R., Bisson-Vaivre, C., Cohen, J., Giordan, A., Hugonnier, B., Neulat, N., Ortega Ruiz, R., Saltet, J., Veltcheff, C., Vrand, R. (2012). *Le « Climat scolaire » : définition, effets et conditions d'amélioration*. Rapport au Comité scientifique de la Direction de l'enseignement scolaire, Ministère de l'éducation nationale. MEN-DGESCO/Observatoire International de la Violence à l'École 2012)
- Une école sécurisée et protectrice qui trouve dans son environnement des « protections naturelles » notamment par de bonnes relations avec les parents et qui n'hésite pas à développer l'action avec les partenaires qui sont à même de contribuer à la sécurité des personnes et des biens dans l'école, à ses abords, et sur les trajets des personnels et des élèves.
- Une école qui recherche l'implication des parents car l'on sait qu'à niveau de diplôme et de revenu égal, les élèves dont les parents sont impliqués dans la scolarité de leurs enfants ont une probabilité plus forte d'obtenir de meilleurs résultats scolaires, de développer de meilleures aptitudes cognitives et sociales et d'être plus assidus (Henderson et Mapp *A new wave of evidence: The impact of school, family, and community connections on student achievement* 2002 mais aussi thèse de Annie Da Costa Lanne *La singulière réussite scolaire des enfants d'enseignants : des pratiques éducatives parentales spécifiques ?* 2012) A ce titre, la question de la place des familles dans le processus éducatif et dans la relation à l'école doit continuer à être une forte préoccupation. Il faut donner aux parents toute leur place et permettre qu'ils jouent pleinement leur rôle dans des contextes où parfois ils risquent d'être disqualifiés aux yeux de leurs enfants par leur méconnaissance de l'institution et par leurs difficultés linguistiques.
- Une école aux règles et pratiques éducatives bien partagées par tous et qui parte toujours de l'idée que l'enfant ou le jeune est éduicable et que c'est une valeur

essentielle du métier de s'engager à réussir cette éducation dans une action partagée avec les parents et les autres partenaires. La pratique du tutorat bien compris semble une pratique qui met en oeuvre utilement ce levier en développant le dialogue qui permet l'explicitation des difficultés rencontrées tant par les adultes que par les élèves.

- Dans le prolongement des engagements figurant au rapport annexé du projet de loi pour la refondation de l'école de la République, une école également volontaire en matière d'orientation qui réduit le redoublement et l'orientation précoce mais prépare efficacement les étapes de l'orientation avec les élèves et leurs familles en faisant bien connaître les règles du jeu et leurs droits à celles-ci. L'OCDE (2010) présente la réduction du redoublement comme un levier efficace pour améliorer l'équité. Mais la question de l'orientation ne saurait se réduire à cette question. Les élèves de l'éducation prioritaire doivent être sans doute plus que d'autres accompagnés pour construire de bonnes représentations des possibles (formations et métiers) et encouragés dans des voies qui ne les réduisent pas à la reproduction de leur origine sociale. De ce point de vue, il convient d'être attentif à la diversité des niveaux d'ambition des familles qui peuvent être parfois particulièrement faibles notamment dans certaines zones rurales.

Dans le champ pédagogique où les professeurs sont confrontés plus qu'ailleurs à des tensions difficiles à résoudre, notamment entre « assurer le programme » et « prendre en compte le niveau des élèves » on peut proposer de s'appuyer sur les leviers suivants :

- La prise en charge dès la maternelle de l'outillage cognitif des écoliers grâce à un travail spécifique sur l'oral, la catégorisation, la compréhension et la construction du nombre. La scolarisation des jeunes enfants dès avant trois ans a montré son efficacité (Linda Ben Ali *La scolarisation à deux ans* in Education et Formations n°82 2012). Elle est considérée comme un levier de réussite scolaire pour les plus défavorisés plus efficace que les dispositifs de remédiation pour de plus âgés.
- Le niveau d'exigence relativement aux compétences visées. Tout montre que les enseignants qui réussissent dans ces écoles et ces collèges ont pour leurs élèves de l'ambition. Confrontés au manque de motivation, ils ne cèdent pas sur le niveau d'exigence mais mettent en place des feedback réguliers et des aides pour permettre aux élèves d'atteindre des acquis ambitieux et solides.
- La capacité des enseignants à bien expliciter les attentes et à ne pas considérer qu'il suffit d'énoncer une consigne pour qu'elle soit bien comprise dans le sens que lui donne l'enseignant. On a souvent dit que les élèves vont volontiers vers les tâches sans en comprendre le sens, sans savoir ce que les tâches scolaires qui leur sont proposées vont leur permettre d'apprendre. On a pu énoncer les dangers d'un activisme occupationnel qui ne permet pas des apprentissages approfondis même s'il a l'avantage de permettre une classe paisible.
- Le rapport à l'écrit : toute la scolarité repose sur l'écrit qui est indispensable pour continuer d'apprendre tout au long de la vie. Maîtriser l'oral d'abord, puis la lecture et l'écriture dans toutes les disciplines est essentiel. La compréhension en lecture doit être au cœur des interventions à cet égard.

- L'importance du travail collectif des enseignants ne serait-ce que pour déterminer des programmations d'activités, des évaluations communes régulières, des dispositifs adaptés de remédiation. Et surtout pour permettre aux enseignants débutants de bien comprendre les difficultés de leurs élèves, de bien comprendre ce que ceux-ci ne comprennent pas. Car le principal levier est dans la pratique d'enseignement en classe, dans la capacité des professeurs à remédier dans leur pratique quotidienne aux difficultés de leurs élèves.
- Le travail sur la continuité pédagogique entre l'école et le collège a toujours été une préoccupation de l'éducation prioritaire avec des relations fortes entre les personnels et la mise en oeuvre d'une part de la continuité des actions pédagogiques et d'autre part du suivi attentif des élèves. C'est un des rôles importants des coordonnateurs de favoriser et d'entretenir ce levier.

En ce qui concerne les organisations éducatives et pédagogiques, on peut souligner la pertinence des perspectives suivantes:

- Le temps d'enseignement doit être garanti et l'organisation du temps scolaire doit privilégier le temps consacré à l'apprentissage, cela pour deux raisons majeures. Tout d'abord parce que les élèves de milieu défavorisé ont souvent moins l'opportunité d'apprendre hors du temps scolaire. Or, de nombreux travaux montrent que la question du temps n'est pas neutre même si sa bonne utilisation compte autant sinon plus que la durée de l'enseignement lui-même (voir le dossier *Rythmes scolaires : pour une dynamique nouvelle des temps éducatifs* INRP n°60 2011). Ensuite, on a pu voir que l'absentéisme des enseignants du second degré est un peu plus élevé en éducation prioritaire qu'ailleurs.
- Les professeurs supplémentaires dans les RAR devenus ECLAIR, les préfets des études contribuent à des dynamiques de travail collectives en favorisant des ponts entre les divers métiers. Ils contribuent aussi à un meilleur suivi des élèves.
- La mise au point d'organisations permettant le travail transdisciplinaire qui contribue à donner du sens aux apprentissages.
- Le dispositif « plus de maîtres que de classe » porte une espérance double : il se doit d'être favorable au travail d'équipe des maîtres tout en ayant pour objectif l'amélioration des résultats des élèves les plus en difficulté sur les fondamentaux.
- La manière dont les moyens sont utilisés dans les établissements qui réussissent montre l'importance de l'articulation des évaluations des élèves avec la mise en place de groupes de besoins très centrés sur des besoins bien délimités et constitués pour des temps courts avec de nouvelles évaluations qui permettent la réussite des élèves à l'issue de l'aide apportée.
- La souplesse d'utilisation des horaires et des heures supplémentaires par les équipes enseignantes doit permettre tant sur l'année que sur la semaine de disposer de marges de manœuvre en fonction des besoins des élèves et afin de construire des temps utiles de concertation.

Enfin, on ne peut terminer cette partie sur les leviers éducatifs et pédagogiques sans parler des partenariats et de ce qui se joue dans les réseaux locaux : la cohérence et la continuité de l'action entre l'école et ses partenaires. Au-delà des parents qui sont les premiers co-éducateurs, il existe dans les quartiers urbains où l'on trouve l'éducation prioritaire une grande diversité de dispositifs de prise en charge des enfants et des jeunes sur des temps péri et extra scolaires. Le soin tout particulier apporté à ces partenariats au plan local est un gage d'efficacité. On a pu voir que la réussite éducative est notamment le premier partenariat à consolider mais il ne faut pas négliger tout ce qui concerne les partenariats associatifs et la mise en cohérence de tous les dispositifs disponibles, qu'ils soient pilotés par l'état ou par les collectivités territoriales.

5.3 - Des leviers relatifs aux ressources humaines à développer au plus près de chacun des réseaux

On a vu que la réussite scolaire des élèves dépend d'abord de l'acte éducatif et pédagogique conduit en classe. Il semble donc légitime de dire qu'il convient que la gestion des ressources humaines pour l'éducation prioritaire ait, plus qu'ailleurs encore pour objectif principal la réussite de cet acte par ceux que l'institution charge de cela : les professeurs des écoles et collègues.

Il s'agit tout d'abord d'attirer et de retenir des professeurs motivés et efficaces (que l'on distinguera d'expérimentés car cela a déjà été essayé sans succès). Il faut pour cela penser aux leviers efficaces et distinguer ceux qui le sont le plus : leviers financiers (jusque là peu convaincants), leviers relatifs au mouvement, leviers relatifs à l'évolution des carrières, leviers relatifs aux conditions d'exercice, leviers relatifs aux dynamiques d'équipe et à l'accompagnement.

Il s'agit ensuite d'affecter les professeurs en précisant bien les missions qui en sont attendues en éducation prioritaire outre les missions ordinaires d'un professeur : cela pose la question des postes à profil avec des tâches spécifiques, de la généralisation de principes de volontariat éclairé par des descriptifs de contextes et de tâches. Cela pose aussi la question de la réservation des postes pour le maintien de professeurs en place notamment contractuels qui se sont bien intégrés au travail collectif des personnels et apportent une dynamique professionnelle favorable aux apprentissages des élèves.

Il s'agit ensuite d'intégrer les professeurs arrivant aux équipes en place. Cela pose la question des services donnés aux derniers arrivés, de la qualité de leur accueil, des facilités qui leur sont faites pour s'approprier les niveaux qui leur sont confiés, des conditions de leur bonne connaissance de l'environnement, des conditions de leur logement s'agissant de personnels qui viennent de loin.

Il s'agit également d'accompagner et de former les professeurs qui travaillent dans ces environnements difficiles, d'une part parce qu'ils peuvent avoir besoin de prendre du recul, d'autre part parce qu'il est demandé des temps d'échanges professionnels dans la perspective d'une meilleure transversalité, d'une meilleure constitution d'équipe, enfin parce qu'il est indispensable de favoriser l'efficacité du processus d'enseignement. Il s'agit surtout de permettre aux équipes d'apprendre par l'évaluation et l'analyse de leurs propres résultats, permettre ainsi que les écoles, les collèges et les réseaux deviennent des organisations apprenantes. Une note récente du centre d'analyse stratégique rassemble les données de la

recherche sur l'effet enseignant (Note n° 232 de juillet 2011 *Que disent les recherches sur « l'effet enseignant » ?*). Elle met en évidence que ce sont les interactions dans la classe qui expliquent le mieux la réussite scolaire. Elle propose des leviers pour améliorer l'efficacité de cette interaction dans la classe en montrant que si la formation initiale est importante, l'accompagnement qui permet des feed back pour les enseignants est aussi décisif. Elle propose notamment de développer le coaching notamment en utilisant la plateforme « Néopass @ction » de l'IFE (Institut français de l'éducation). Un article récent (*Le sentiment d'efficacité personnelle des enseignants et leurs pratiques de gestion de la classe et des comportements difficiles des élèves* de Gaudreau, Royer, Beaumont et Frenette dans la Revue canadienne de l'éducation N° 35 de 2012) insiste sur le fait que « le sentiment d'efficacité personnelle de l'enseignant exerce une influence importante sur une multitude de variables responsables de la réussite des élèves. Parmi celles-ci, on retrouve les pratiques éducatives et collaboratives des enseignants et les méthodes privilégiées pour composer avec l'indiscipline en classe ». Il encourage à travailler cette question en conséquence en formation.

Dans cette gestion des ressources humaines, les observations menées montrent aussi l'importance de l'encadrement, de sa qualité en matière de conduite positive de l'action, de son engagement pour les élèves et les équipes. La présence dans ces quartiers d'équipes de pilotage de réseau soudées (IA IPR, IEN, chef d'établissement, directeur, coordonnateur) paraît très souhaitable.

La qualité de l'accompagnement par les corps d'inspection et la capacité de l'IEN et des IA IPR à travailler ensemble semblent, en effet, un des leviers sur lequel il convient de travailler (Dossier de veille et d'actualités de l'IFE n°67 2011 *Inspection scolaire : du contrôle à l'accompagnement ?*). Les regards croisés sur les pédagogies pratiquées dans le premier et le second degré sont particulièrement utiles en éducation prioritaire. Pour que l'équipe prenne sens dans chaque école, dans chaque collège, l'exemple du travail partagé par des inspecteurs ne saurait être négligeable. Les travaux de recherches (Dossier de veille et d'actualité de l'IFE n°73 de 2012 *Quels leadership pour la réussite de tous les élèves ?*) montrent que l'encadrement est un facteur déterminant dans la réussite des élèves après l'effet maître. Le rôle du chef d'établissement est particulièrement décisif dans la création d'un projet et d'une culture orientés vers l'amélioration des résultats des élèves, et dans l'animation d'une équipe d'enseignants.

La capacité de l'institution à intervenir en cas de crise, qu'il s'agisse de crise liée à des violences ou de crises liées à des difficultés pédagogiques majeures doit appeler également en académie des dispositifs d'intervention rapide et approfondie pour soutenir les équipes. De la même manière le suivi attentif des personnels en difficulté est indispensable. Ceci, comme le besoin important de formation, suppose de constituer en amont des équipes ressources solides.

Le travail en équipe ne se décrète pas mais l'on sait qu'il est une condition de la réussite tant pour les adultes que pour les élèves. Il s'agit de bien déterminer dans chaque réseau sur quoi il doit porter pour être pertinent, comment il peut être engagé puis formalisé pour permettre qu'il s'installe durablement dans le fonctionnement de l'établissement en instaurant une culture qui devienne de fait incontournable. La question de savoir comment il doit être encouragé en développant des temps de concertation se pose.

5.4 - Le pilotage et l'articulation des politiques publiques nécessitent davantage de cohérence et de continuité

On a vu que le pilotage a pu ne pas être à la hauteur des enjeux avec des relances ponctuelles qui ne donnent pas lieu à un travail dans la durée. Il s'agit donc de proposer un pilotage qui soit bien centré sur l'objectif de réduction des écarts et sur la qualité de l'acte éducatif et pédagogique dans la classe. L'articulation avec d'autres politiques publiques doit aussi être précisé, notamment en ce qui concerne la politique de la ville mais aussi s'agissant des politiques de la petite enfance, de la famille, de la jeunesse. Il doit s'agir de constituer des synergies utiles à la réussite des objectifs des différents partenaires sans qu'aucun d'entre eux ne renonce à ses spécificités.

On identifie quelques conditions d'un pilotage efficace à tous les niveaux : conviction, détermination, centration sur l'essentiel, cohérence, continuité dans la durée, simplicité des structures de pilotage. Il s'agit d'aboutir à un développement de la capacité des écoles, des établissements et des réseaux à l'autonomie. Il ne saurait donc s'agir de fonctionner par instructions descendantes même si les grandes directions doivent être fortement portées par le niveau national. Cela suppose de mieux aider les initiatives à se développer grâce à des dispositifs d'accompagnement, de formation et d'évaluation notamment en appui sur la recherche. La place de ce qu'on appelle l'innovation ou l'expérimentation doit être repensée dans la perspective d'une conduite raisonnée du changement. La question de l'évaluation qui permet de valider l'action conduite doit être fortement posée.

Le pilotage national doit être sérieusement renforcé. Il doit être partenarial notamment avec la politique de la ville et les associations de collectivités territoriales. Un comité de pilotage comme il existe pour cette évaluation serait utilement maintenu. Il doit reposer sur la transversalité au sein du ministère car il doit pouvoir coordonner le développement d'actions spécifiques de l'éducation prioritaire et l'inscription prioritaire dans l'ensemble des actions du ministère tant pour les visées éducatives et pédagogiques que pour l'usage des moyens ou le suivi des personnels et l'évaluation des résultats. Le pilotage d'actions de formation de formateurs serait sans aucun doute bienvenu. Le développement d'évaluations adaptées est souhaitable.

Le pilotage académique et donc départemental doit reposer sur les mêmes principes en développant des équipes d'accompagnement fortes, pluri professionnelles et fortement professionnalisées en relation avec les ESPE (écoles supérieures du professorat et de l'éducation) et les centres de ressources ainsi que les universités et organismes de recherche. L'expérience des RAR a déjà permis de progresser dans ce sens.

Le pilotage local doit être également renforcé avec un usage plus convaincant des comités exécutifs qui ont vocation à être rebaptisés d'un mot plus conforme à leur usage.

A ces trois niveaux il est indispensable

- de formaliser les outils du pilotage dans la perspective du développement d'organisations apprenantes avec notamment le développement des auto évaluations,
- d'inscrire fortement le pilotage dans la perspective de contractualisations spécifiques qui portent sur les objectifs et les moyens,
- de renforcer l'évaluation interne et externe pour permettre la prise de recul et l'accompagnement. Des tableaux de bords mieux partagés sont indispensables à cet égard.

5.5 - Des moyens qui doivent être consacrés aux leviers les plus efficaces

L'action en éducation prioritaire est de longue date soutenue par un différentiel important de moyens. Il s'agit de voir comment les moyens disponibles doivent d'une part faire l'objet d'une répartition juste en fonction des besoins des élèves et d'autre part être utilisés à mettre en œuvre les bons leviers les plus efficaces pour la réussite scolaire.

Arrivé à une certaine concentration de difficulté, il y a manifestement une différence de contexte d'enseignement qui rend la tâche plus complexe et nécessite un engagement collectif plus marqué c'est-à-dire aussi des aides plus significatives. Les quartiers en très grande difficulté sont pratiquement toujours déjà inscrits dans la politique d'éducation prioritaire et disposent de moyens significatifs dont on a vu les usages. Il faut conserver les différences de moyens en question, permettre que cela soit inscrit dans la durée. Il faut surtout s'assurer que les moyens sont bien utilisés pour les leviers les plus efficaces.

Dans l'état actuel des connaissances et des budgets disponibles, il est souhaitable de centrer l'usage des moyens vers l'école quitte à trouver des ressources au niveau du lycée comme cela a été évoqué plus haut. Ce renforcement de la qualité de l'intervention de l'école est particulièrement vrai en éducation prioritaire où l'on a vu que les difficultés se creusent significativement au collège. Il convient d'intervenir en amont pour que le collège reçoive des élèves plus apaisés et mieux formés.

Les données de la recherche montrent aussi clairement qu'il ne serait pas pertinent de travailler sur le nombre d'élèves par classe en le faisant varier encore d'un ou deux élèves. Il faut aussi éviter les regroupements durables d'élèves en difficulté même dans des groupes restreints et plutôt mettre en place des groupes de besoin sur des compétences bien identifiées et pour des durées limitées.

Les mêmes données ont montré également l'importance de ce qui se passe dans la classe même, l'importance des pratiques pédagogiques. L'investissement de moyens dans la co-intervention, qui permet la complémentarité des regards et la prise de recul a montré son intérêt.

Si l'on veut renforcer la qualité de l'enseignement en éducation prioritaire, compte tenu du nombre plus important de jeunes enseignants qui y sont nommés, investir dans la formation initiale est tout à fait pertinent, mais il ne faudra pas négliger également la formation continue et l'accompagnement des enseignants par exemple par des formateurs de centres de ressources chargés de faciliter l'appropriation des données de la recherche par les praticiens. Il y a à cet égard un important investissement à consacrer à la formation de formateurs tant pour les ESPE que pour les centres de ressources.

En ce qui concerne cet usage des moyens on devrait pouvoir passer progressivement d'usages prescrits par l'institution à des usages construits par des équipes autonomes dans une logique d'organisation apprenante. Cela suppose que l'accompagnement des équipes et l'évaluation (auto évaluation, évaluation interne et parfois évaluations externes) soient significativement renforcés.

CONCLUSION

L'étendue et les objectifs de la politique de l'éducation prioritaire ont varié dans le temps. L'impulsion la concernant a aussi évolué notamment au gré des alternances politiques, enfin les outils permettant l'évaluation de ses effets ont été modifiés à plusieurs reprises au point que l'on a pu se demander s'il est vraiment possible de l'évaluer.

Si la réduction des écarts de résultats attendue entre les écoles et collèges en éducation prioritaire et les autres écoles et collèges n'est pas au rendez-vous, il apparaît en revanche que l'éducation prioritaire a toujours été à la pointe de la réflexion et de l'action pour les évolutions souhaitables du système éducatif. A ce titre cette politique a beaucoup apporté.

On a pu mettre en évidence des leviers d'action pour améliorer une politique qui doit être recentrée sur l'essentiel. On a vu l'engagement des personnels auxquels on doit faire confiance pour mener à bien des évolutions nécessaires. Il s'agit maintenant de passer à la détermination de ce qui est, dans le contexte actuel, à la fois efficace et faisable.

Ce diagnostic n'a de sens que dans le cadre de la démarche qui va maintenant le suivre : une association forte de tous les acteurs dans le cadre d'assises déconcentrées. Ces assises auront vocation à permettre que les parties prenantes de cette politique puissent s'appuyer sur les analyses ici proposées et débattre des leviers à mettre en œuvre pour donner à l'éducation prioritaire une meilleure efficacité. Les participants devront aussi contribuer à hiérarchiser les perspectives d'évolution souhaitables et à les organiser dans le temps car tout ne sera pas possible tout de suite.

Nous devons déboucher sur un plan d'action aussi partagé que possible pour les quatre prochaines années. Ainsi peut-on espérer que la politique d'éducation prioritaire recentrée, pilotée et inscrite dans la durée et la confiance parviendra à faire évoluer les résultats des élèves.

ANNEXES :

FONDS DOCUMENTAIRE UTILISE

(par auteur)

Sénat :

- L'éducation prioritaire dans les académies de Créteil et Versailles (2008).
- Réguler la carte scolaire : pour une politique ambitieuse de mixité sociale (2012).

Cour des Comptes :

- Gérer les enseignants autrement (2013).
- Egalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire (2012/2013).
- L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles (2009).
- L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (2010).

OCDE :

- Equity in education thematic review – Finland – Country note (2005).
- Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social, L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage – Volume II (2009).
- Teacher Evaluation in Portugal - OECD Review (2009).
- Strong Performers and Successful Reformers in Education Lessons from PISA (2011).
- Equity and Quality in Education: Supporting disadvantaged students and schools (2012).

- Etudes économiques. Synthèse France, mars 2013
- Le rôle crucial des enseignants : attirer, former et retenir des enseignants de qualité, Rapport 2005

Haut Conseil de l'Éducation :

- L'effet de la taille des classes sur les progrès des élèves, mars 2001.

IGEN / IGAENR :

- Élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR (2012).
- La mise en œuvre du programme CLAIR (2011).
- Les cordées de la réussite à l'épreuve de leur généralisation (2011).
- La mise en place des premiers internats d'excellence (2011).
- La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves (2006).
- Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire (1997).

MEN / DGESCO :

- Inégalités sociales et scolaires et politiques d'éducation prioritaire : éléments de comparaison internationale (document remis aux participants de la Concertation sur l'école), 2012.
- Bilan national des « Réseaux Ambition Réussite », 2010.

MEN / DEPP :

- L'éducation prioritaire, état des lieux. Note d'information de la DEPP n°13-07, mai 2013.
- Repères et références statistiques, MEN-DEPP 2012
- L'expérimentation d'une réduction des effectifs en cours préparatoires. Note d'évaluation n° 05-03
- Education et formations : n° 61 de 2001, n° 83 de juin 2013
- PIKETTY Thomas et VALDENNAIRE Mathieu (École des hautes études en sciences sociales), L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles,

collèges et lycées français, Les dossiers évaluations et statistiques - N°173 - mars 2006

- BEN ALI Linda, La scolarisation à deux ans, Education et formation n°82, 2012.

ONZUS :

- Rapport annuel 2012.

Institut Français de l'éducation (IFE) :

- Inspection scolaire : du contrôle à l'accompagnement ? Dossier de veille et d'actualité n°67, 2011
- Quels leadership pour la réussite de tous les élèves ? Dossier de veille et d'actualité n° 73, 2012
- Rythmes scolaires : pour une dynamique nouvelle des temps éducatifs, Dossier INRP n° 60, 2011

Union Européenne et INRP :

- « EuroPEP » - Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe (2009).

Centre d'analyse stratégique :

- Que disent les recherches sur « l'effet enseignant » ? Note n° 232, juillet 2011.

CEREO :

- Insertion des jeunes issus des quartiers sensibles : les hommes doublement pénalisés. Bref n° 309, 2013.

Dossiers XYZep:

- DEMEUSE Marc, Les politiques de discrimination positive dans le monde, n° 20, 2005
- L'École au Chili, entre discrimination positive et marché, Dossier XYZEP, (2009).

Cahiers pédagogiques :

Dossier « Quelle éducation prioritaire ? », n° 499, septembre-octobre 2012.

BRESSOUX et LIMA :

- La place de l'évaluation dans les politiques éducatives : le cas de la taille des classes à l'école primaire en France. Raisons éducatives, n° 15, 2011

CLOTFELTER C. T., GLENNIEE., LADD H. F., VIGDOR J. L. :

- «Would Higher Salaries Keep Teachers in High-Poverty Schools ? Evidence from a Policy Intervention in North Carolina » (2008), Journal of Public Economic.

CRAHAY Marcel:

- L'école peut-elle être juste et efficace ? De Boeck, 2012

DA COSTA LANNE :

- La singulière réussite scolaire des enfants d'enseignants : des pratiques éducatives parentales spécifiques ? Thèse de 2012.

DEBARBIEUX E., ANTON N., ASTOR R.A, BENBENISHTY R., BISSON-VAIVRE C., COHEN J., GIRODAN A., HUGONNIER B., NEULAT N., ORTEGA RUIZ R., SALTET J., VELTCHEFF C., VRAND R., :

- Le « climat scolaire » : définition, effets et conditions d'amélioration. Rapport du comité scientifique de la Direction de l'enseignement scolaire, Ministère de l'éducation nationale. MEN-DGESCO / Observatoire de la violence à l'école, 2012.

de PERETTI André :

- Pour une école plurielle, 1987

DURU BELLAT Marie :

- Effets maîtres, effets établissements : quelle responsabilité pour l'école ? Revue suisse des sciences de l'éducation, n°23(2), 2001.

GAUDREAU, ROYER, BEAUMONT et FRENETTE :

- Le sentiment d'efficacité personnelle des enseignants et leurs pratiques de gestion de la classe et des comportements difficiles des élèves, Revue canadienne de l'éducation, n° 35, 2012.

GORDON, KANE et STAIGER :

- Identifying effective teachers using performance on the job, 2006.

GOUX et MAURIN :

- Composition sociale du voisinage et échec scolaire, Revue économique n°2, 2005.

HENDERSON et MAPP :

- A new wave of evidence : the impact of school, family and community connections on student achievement, 2002.

MERLE Pierre :

- Education prioritaire. Cinq principes pour une refondation. La Vie des idées, octobre 2012.

Canton de Genève :

- Suivi de la mise sur pied du Réseau d'enseignement prioritaire de l'école primaire (2009).
- Extension du réseau d'enseignement prioritaire à six nouvelles écoles genevoises - Deuxième rapport intermédiaire Année scolaire 2007-2008.
- Note d'information du SRED - Le suivi de la mise en place du REP de 2006 à 2009 – République et canton de Genève (2012).

ENTRETIENS REALISES DANS LE CADRE DU DIAGNOSTIC

1- Avec des interlocuteurs du Ministère de l'Education Nationale

INSPECTIONS GENERALES :

- Anne ARMAND, Inspectrice générale de l'Education Nationale
- Simone CHRISTIN, Inspectrice générale de l'Administration, de l'éducation nationale et de la recherche
- Claude BISSON-VAIVRE et Christophe KERRERO, Inspecteurs généraux de l'Education Nationale

DGESCO :

- Jean-Paul DELAHAYE, directeur général de l'enseignement scolaire

DGESCO A :

- Xavier TURION, chef de service DGESCO A
- Hélène OUANAS, sous-directeur « Socle commun, personnalisation des parcours scolaires et orientation.
- Jean-Marc HUART, sous-directeur Lycées et formation tout au long de la vie.
- Ghislaine FRITSCH et Nicolas TORRES, bureau de l'orientation et de l'insertion professionnelle
- Nicolas FELD, chef du bureau des collèges.
- Marie-Claire MZALI, chef du bureau des écoles.
- Isabelle ROBIN, chef du bureau des lycées GT.
- Jean-Yves CAPUL- Sous-directeur des programmes d'enseignement et de la formation des enseignants.

- Sarah DEVOUCOUX, chargée de mission maîtrise de la langue française

DGESCO B :

- Guy WAISS, chef de service DGESCO B.
- Roger VRAND, sous-directeur Vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives
- Patrick PAURICHE, sous-directeur Gestion des programmes budgétaires.
- Erwan COUBRUN, chef de bureau Synthèse budgétaire, études et contrôle de gestion.
- Jean-François BOURDON, chef du bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement et Michèle COULON, chargée de mission au sein de ce bureau.
- Nadine NEULAT, Chef du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité

DGESCO autre :

- Arthur MULLER, adjoint à la responsable du département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation, et François MULLER, chef de projet.
- Jeanne-Marie URCUN, médecin conseiller technique
- Eric DEBARBIEUX et Dominique BERTELOOT, Délégation ministérielle chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire

DGRH :

- Catherine GAUDY, directrice générale des ressources humaines.
- Henri RIBIERAS, chef de service DGRH B (personnels enseignants).
- Mireille EMAER, sous-directeur DGRH B1 (études de gestion prévisionnelle et statutaire).
- Fabienne BROUILLONNET, chef de service DGRH E (service de l'encadrement).

DAF :

- Frédéric GUIN, directeur des affaires financières (à la date de l'entretien)
- Véronique GRONNER, sous-directrice DAF C (expertise statutaire, masse salariale et plafond d'emploi).

DEPP :

- Catherine MOISAN, directrice de l'évaluation de la performance et de la prospective.
- Fabrice MURAT, chef du bureau des études sur les établissements et l'éducation prioritaire.
- Jean-François CHESNE, chef du bureau de l'évaluation des actions éducatives et des expérimentations

DREIC :

- Hervé TILLY, sous-direction des affaires européennes et multilatérale

Centre Alain Savary (IFE) :

- Patrick PICARD, chef de service.

Académie de Créteil :

- Florence ROBINE, recteur de Créteil

Académie de Versailles :

- Marie-Hélène LELOUP, DASEN de l'Essonne

2- Avec des interlocuteurs hors Ministère de l'Education Nationale

Ministère de la Ville et organismes associés :

- Anaïs BREAUD, conseiller Politiques transversales au cabinet du Ministre.
- Hervé MASUREL, secrétaire général du Comité interministériel à la Ville (SGCIV).
- Yannick PROST, Sous-directeur CIV
- Stephan LUDOT, Responsable département CIV
- Philippe GERARD, chargé de mission Education

- Serge FRAYSSE, directeur du service Education de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)
- Anthony BRIANT, sous-directeur études statistiques et évaluation à l'Observatoire des zones urbaines sensibles.
- Marine COURTOIS, service administratif et financier.

Ministère de la famille :

- Maurice-Pierre PLANEL, conseiller Prestations et services aux familles au cabinet de la Ministre.

Autres Directions Centrales :

- Vincent MOREAU, Direction du Budget, SD3.
- Philippe JARRAUD, Direction du Budget, 3BEN.
- Muriel POCHARD, Direction du Budget.
- Thierry DELANOE, DGAFP, bureau des carrières.

Représentants des collectivités territoriales :

- Rolande FIGUIERE, AMF, adjointe au maire de Chanteloup-les-Vignes.
- Laurent BRISSET, ARF, président de la Commission Education.

Autres :

Observatoire des Zones prioritaires (OZP) :

- Marc DOUAIRE, Nicolas RENARD, François-Régis GUILLAUME

INSEE :

- Corinne PROST, chef du département des études économiques.

OCDE :

- Eric CHARBONNIER, Education.
- Sophie VAYSETTES, Education.

Université de MONS (Belgique) :

- Marc DEMEUSE, Professeur à la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, qui a consacré une partie de ses recherches aux politiques ciblées (type ZEP,..), notamment dans une perspective comparative.

Ecole d'économie de Paris :

- Marc GURGAND, Directeur de recherche au CNRS.

3- Visites réalisées en académies

Rencontres dans l'académie de Lille :

- Recteur
- DAASEN 62 et 59
- SGA
- DEVEP
- IA-IPR espagnol et STI
- IEN - Circonscription de Tourcoing Est
- IEN - Circonscription de Calais
- IEN – Bully-les-Mines
- IEN – Roubaix Est
- Principal Adjoint Langevin Avion
- Principal CLG A. Samain Roubaix
- Principal Collège A. Camus Bruay-la-Buissière
- Principal Collège Levi-Strauss Lille
- Directeur de l'école Viala-Voltaire de Lille
- Préfet des études CLG Verlaine de Lille et de CLG Jean Zay de Lens
- Documentaliste CLG JB Lebas de Lille
- Préfet Egalité des chances 59
- SGA cohésion sociale 62

Rencontres dans l'académie d'Aix-Marseille :

- Recteur
- Directeur de cabinet du recteur
- DASEN des Bouches du Rhône
- Secrétariat Général Rectorat Aix Marseille
- DRH
- Conseiller technique chargé de mission Egalité des chances
- Principaux et principaux adjoints de collèges
- Proviseurs de lycée
- IA IPR, correspondante académique Education prioritaire
- IA-IPR
- IA-IPR Arts plastiques
- IEN 13 et 84
- IEN chargé du dossier Education prioritaire DA de Vaucluse
- Secrétaire du Comité exécutif de réseau
- Directrice PACQUAM
- Chargée de mission Education prioritaire DA des Bouches du Rhône
- Secrétaire du comex de réseau Massenet
- Secrétaire de comex, réseau Quinet
- Maître de conférence SCE
- Enseignants chercheurs et professeurs

Rencontres dans l'académie de Lyon :

- Rectrice
- DASEN du Rhône
- Secrétaire général
- Division de l'organisation scolaire

- DIP, SPS
- IA-IPR de réseaux ECLAIR et RRS
- Correspondante de l'EP, IA-IPR de mathématiques
- Centre Michel Delay
- Equipe administrative et enseignants du collège H. Longchambon de Lyon

Rencontres dans l'académie de Nancy-Metz (réseaux ECLAIR Claude le Lorrain et réseau RRS) :

- Rectrice d'académie
- DASEN
- SGA
- Inspecteurs
- Chefs d'établissements
- Enseignants supplémentaires
- Enseignants

Rencontres dans l'académie de Caen (Réseau ECLAIR « Les provinces » de Cherbourg, et réseau RRS Ingénieur Cachin) :

- Equipe coordinatrice du réseau ECLAIR
- Directeurs d'école du réseau « Les provinces »
- Coordinateur PRE « Les provinces »
- Enseignants Collège « Les provinces »
- Enseignants Ecole maternelle « Les coquelicots »
- Délégué du sous préfet
- Représentants du Conseil général de la Manche
- Représentants du personnel élu du CA
- Maire adjoint aux affaires scolaires de Cherbourg

Rencontres dans l'académie de Créteil :

- Rectrice d'académie
- IA-IPR Référente Créteil
- IEN circonscription Saint Denis 2
- Principal Collège Garcia Lorca
- Enseignants Collège Garcia Lorca

Rencontres dans l'académie de Besançon :

- Principal du collège Diderot
- Directeurs d'école du réseau du collège Diderot
- Enseignants du collège