

## La politique d'éducation prioritaire

A l'issue d'un contrôle conjoint avec des chambres régionales des comptes, la Cour a émis des observations sur la politique d'éducation prioritaire dans un référé adressé le 3 décembre 2004 au ministère de l'éducation nationale. Cette politique, fondée sur la notion d'équité et sur la recherche d'une plus grande égalité des chances, a pour objectif de compenser les inégalités économiques, sociales ou culturelles grâce à un accroissement des moyens mis à disposition des établissements scolaires situés dans des zones d'éducation prioritaire (ZEP) qui répondent à des critères prédéterminés. Elle s'applique à environ 18 % des écoliers et 21 % des collégiens, soit 1,7 million d'élèves.

La Cour a constaté tout d'abord que le cadre fixé par la politique nationale était trop général, avec des critères de zonage hétérogènes dont le choix a été largement laissé à l'appréciation des rectorats. Dans l'académie de Lille, par exemple, le classement en ZEP a été établi lors de la dernière révision de la carte scolaire sur la base de quinze variables, alors que dans l'académie d'Aix Marseille, trois critères principaux ont été retenus. Les publics de l'éducation prioritaire diffèrent dès lors sensiblement selon les académies : la proportion moyenne d'élèves issus de catégories socio-professionnelles défavorisées dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire est ainsi comprise entre 53 % (Rennes) et 77 % (Lille). Cette hétérogénéité peut également être observée au sein d'une même académie : ainsi, au sein de l'académie de Versailles, le taux d'élèves issus de catégories socio-professionnelles défavorisées varie de 31 % à 91 % dans les établissements situés dans les zones ou réseaux d'éducation prioritaire. Tout en prenant en compte le souci de déconcentrer la procédure afin de tenir compte des situations locales, la Cour notait qu'une plus grande cohérence était nécessaire, notamment au regard de la transparence requise par l'objectif d'égalité des chances, qui permet seul de justifier les différenciations entre établissements.

*Dans sa réponse en date du 10 mai 2005, le ministère a reconnu la nécessité d'une « formalisation plus aboutie des critères de décision à mettre en œuvre en cas d'évolution de la politique et de la carte de l'éducation prioritaire » et a indiqué que « des critères communs pourraient être proposés de manière préalable mais non exhaustive, à*

*toutes les académies, afin de garantir une cohérence nationale d'ensemble* » ; ces directions de travail permettront soit « une redéfinition complète de la carte de l'éducation prioritaire », soit « la création dans cette carte d'une catégorie particulière de territoires "particulièrement en difficulté" ».

La Cour avait observé par ailleurs que la coordination des divers échelons de l'éducation nationale avec les collectivités territoriales et les autres ministères était mal assurée. Dans sa réponse, le ministère a indiqué que de nouveaux dispositifs permettraient, avec la création des « *dispositifs de réussite éducative* », de renforcer les partenariats avec les collectivités locales, et, avec les actions inscrites dans le cadre du comité interministériel à l'intégration, de « *redonner à l'enseignement en ZEP/REP sa vocation première d'éducation républicaine au service de la promotion sociale et de l'intégration nationale* ».

La Cour avait constaté également que l'éducation prioritaire n'était pas suffisamment évaluée. Sur le plan financier, elle avait tout d'abord relevé que le coût des moyens affectés à l'éducation prioritaire ne faisait l'objet d'aucun suivi précis et homogène, par manque de normes d'allocation et de comptabilisation qui soient communes aux niveaux centraux et déconcentrés : seules sont actuellement disponibles des évaluations indirectes et épisodiques du coût total de l'éducation prioritaire, qui ne permettent pas, en l'état, d'éclairer le débat public sur l'effort que requiert l'action nationale conduite en faveur de l'égalité des chances. En outre, si, dans l'enseignement primaire, la plupart des inspecteurs d'académie allouent davantage de moyens aux écoles classées en ZEP ou en REP, de telle sorte que la taille moyenne des classes primaires relevant de l'éducation prioritaire est généralement inférieure de 1 à 2 élèves, l'absence de compensation des écarts entre académies peut aboutir à des paradoxes : ainsi, les élèves sont plus nombreux dans les écoles primaires classées en éducation prioritaire dans l'académie de Créteil (24 élèves en moyenne par classe) qu'ils ne le sont dans les écoles primaires classées en dehors de l'éducation prioritaire dans le reste de la France (23,5 élèves par classe). Dans le second degré, où les moyens sont alloués sous forme de dotation horaire globale (DGH), l'avantage comparatif accordé aux établissements relevant de l'éducation prioritaire n'est pas non plus systématique : si leur DGH par élève est généralement supérieure, l'examen des dotations par établissement peut révéler des situations contradictoires, sans que la justification de ces inégalités soit toujours apportée. Le ministère n'a pas nié le fait que les règles présidant à la différenciation des moyens dans chaque académie tiennent compte de façon variable de l'appartenance des établissements à l'éducation prioritaire. Sa réponse indique, à cet égard, des engagements pour « *enrichir les nombreux travaux consacrés à l'évaluation de l'éducation*

*prioritaire* » ; il n'a cependant pas été apporté de réponse à la Cour lorsqu'elle relevait l'hétérogénéité des critères permettant d'apprécier la valeur ajoutée de l'enseignement en ZEP pendant les années de la scolarité de collège<sup>26</sup>.

En matière de gestion des personnels, enfin, la Cour, observant la surreprésentation des jeunes enseignants en zone d'éducation prioritaire, constatait que la gestion de ces personnels s'avérait mal ajustée aux objectifs poursuivis. La jeunesse du corps enseignant affecté dans ces zones est, le plus souvent, d'autant plus accentuée que l'académie ou l'établissement sont difficiles : ce constat ne peut que soulever des interrogations quant à l'efficacité réelle des mesures prises pour renforcer l'attractivité de ces postes (indemnité de sujétion spéciale, points de bonification pour le barème d'avancement,...). Dans sa réponse, le ministère a déclaré son intention de réformer les conditions de l'affectation des jeunes enseignants et a indiqué que « *les affectations dans les établissements difficiles se feront essentiellement sur la base du volontariat* ». Il a précisé qu'un nouveau dispositif, l'« affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV) » avait été institué en octobre 2004, pour attirer les enseignants expérimentés vers les établissements en ZEP qui sont aujourd'hui « *réellement fragilisés du fait de leur faible attractivité ou de la forte instabilité des enseignants* ». En contrepartie d'un cycle de stabilité de cinq ans, ce dispositif prévoit d'accorder une « *très forte bonification* » aux enseignants qui s'investissent ainsi durablement dans les établissements difficiles. La création de l'APV a conduit à harmoniser les quelque six régimes de bonification qui coexistaient au titre de l'affectation des enseignants dans des contextes spécifiques. Par ailleurs, comme le recommandait la Cour, l'avancement à la hors classe a été réaménagé pour offrir une reconnaissance de leur mérite spécifique aux personnels ayant longtemps servi en ZEP.

\*

Au vu de la réponse ministérielle, à laquelle correspondent des mesures annoncées depuis par le ministère, la Cour considère que ses principales observations et recommandations ont été retenues. Elle veillera en revanche à ce que les engagements du ministère soient suivis d'effets concrets.

---

---

26) L'étude récente publiée dans la revue de l'INSEE "Economie et statistique" n°380, 2004, s'est par exemple efforcée d'apprécier cette valeur ajoutée et a souligné la nécessité d'une politique d'éducation prioritaire mieux ciblée.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE  
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE*

*A la suite d'un contrôle conjoint avec les chambres régionales des comptes, la Cour a émis des observations sur la politique d'éducation prioritaire dans un référé adressé le 3 décembre 2004 au ministère de l'éducation nationale.*

*La Cour y avait notamment souligné l'hétérogénéité des critères de zonage de l'éducation prioritaire, les défaillances dans la coordination des échelons de l'éducation nationale avec les collectivités territoriales et les autres ministères, les lacunes dans l'évaluation de cette politique et une gestion des personnels enseignants insuffisamment ajustée aux objectifs poursuivis.*

*Au vu de la réponse ministérielle adressée le 10 mai 2005, la Cour considère dans son projet d'insertion que ses principales observations et recommandations ont été retenues et indique qu'elle veillera à ce que les engagements du ministère qui conservent un caractère encore très général soient suivis d'effets concrets.*

*Certains points évoqués par la Cour ont d'ores et déjà fait l'objet d'une traduction dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 et de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Les mesures récemment annoncées au titre de la relance de la politique de l'éducation prioritaire devraient également contribuer à répondre aux préoccupations exprimées par la Cour.*

***1 - Dès l'année scolaire 2005-2006, une expérimentation dans des collèges de ZEP-REP et dans des écoles qui leur sont associées dans le projet de zone sera conduite en vue de relancer la politique d'égalité des chances dans les territoires les plus défavorisés.***

*Des réponses doivent être apportées afin de renforcer d'une part, le pilotage et la coordination de la politique d'éducation prioritaire et, d'autre part, l'évaluation des résultats sur le plan financier et en matière de gestion des personnels affectés en zone d'éducation prioritaire.*

*● S'agissant du **pilotage de la politique de l'éducation prioritaire** par l'administration centrale, l'expérimentation réalisée dans le cadre d'un programme intitulé «Relever le défi de l'égalité des chances en ZEP-REP», porte essentiellement sur les modalités d'organisation, les méthodes et innovations pédagogiques de nature à permettre aux élèves de ZEP d'acquérir les savoirs de base et de prétendre aux filières d'excellence et vise à identifier les conditions nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs*

*Elle intègre la mise en place des Programmes Personnalisés de Réussite Educative (PPRE) définis pour tout élève ayant des difficultés ou des besoins particuliers qui ralentissent ou empêchent les acquisitions relevant du socle commun des connaissances et compétences indispensables. Les équipes volontaires sont appelées à élaborer un projet pédagogique et éducatif préalable à la signature d'un contrat d'expérimentation avant la fin de l'année scolaire.*

*Le contrat d'expérimentation doit notamment définir les objectifs du projet, la durée de l'expérimentation, les moyens engagés, les personnes parties prenantes et les partenaires associés. Il doit préciser en particulier la mise en place d'une évaluation diagnostique, la définition d'indicateurs, la description de l'action menée, les modalités d'accompagnement et d'évaluation.*

*Une circulaire en préparation détaillera les modalités des expérimentations et procédera à un appel à projets.*

● *En ce qui concerne l'évaluation des résultats, une attention particulière sera portée, dans le cadre de l'expérimentation, à l'attribution des moyens répondant à des besoins clairement identifiés, à l'adéquation de la politique de ressources humaines (formation des personnels, accompagnement et suivi des équipes par les corps d'inspection, incitation au travail en équipe), ainsi qu'à la stabilité des personnels.*

**2- Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001, le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2006 comporte, outre la définition des volumes des crédits et des emplois, un projet annuel de performance (PAP) qui présente notamment des objectifs et indicateurs relatifs à l'éducation prioritaire. A ce stade, il s'agit d'indicateurs cibles qui pourront être renseignés annuellement soit à compter du PLF 2007 si des données statistiques précises sont d'ores et déjà disponibles, soit à partir du PLF 2008. Ces indicateurs devraient permettre à terme d'avoir une vision plus synthétique des résultats de l'éducation prioritaire.**

● **Tant pour les écoles (programme enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré) que pour les collèges (programme enseignement scolaire public du 2<sup>nd</sup> degré), a été retenu un objectif visant à accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers.**

*Un tel objectif renvoie à la responsabilité de l'école à l'égard des élèves les plus vulnérables que ce soit en raison de leur trajectoire personnelle, de leurs caractéristiques individuelles, ou en raison du contexte social et culturel dans lequel ils évoluent. Il signifie la volonté du système éducatif d'accorder une attention particulière à ces publics, à leur formation et à leur réussite scolaire. Il s'agit d'un axe fort de la politique éducative qui doit se traduire à tous les échelons de responsabilité.*

*Cette attention et les mesures qu'elle suppose sont d'ailleurs les éléments constitutifs des politiques publiques interministérielles, à visée plus large (politiques de la ville, de l'intégration, plan de cohésion sociale, politiques relatives à l'intégration des personnes handicapées...) et les partenaires du système éducatif, des départements ministériels aux parents d'élèves en passant par les collectivités locales et les nombreuses associations agissant dans tous les secteurs, sont très vigilants à la traduction concrète des engagements politiques pris en matière d'éducation et d'égalité des chances.*

*Les indicateurs associés à cet objectif ont pour but de vérifier l'impact de l'action mise en œuvre pour favoriser la réussite des élèves scolarisés en ZEP ou en REP. Ces indicateurs doivent permettre de mesurer respectivement :*

**➤ au niveau des écoles**

- les écarts ZEP-REP - hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques. Cet indicateur, qui devrait être disponible à partir de 2008, sera établi annuellement à partir de l'évaluation auprès d'un échantillon national représentant des élèves de cours moyen 2<sup>ème</sup> année des écoles publiques ;*
- le rapport, entre ZEP-REP et hors ZEP-REP, des proportions d'élèves entrant en classe de 6<sup>ème</sup> avec au moins un an de retard ;*
- l'écart des taux d'encadrement (E/C), correspondant au nombre d'élèves par classe, en ZEP-REP et hors ZEP-REP. Cet indicateur, qui vise à rendre compte de l'effort de compensation fait en direction des élèves des écoles de ZEP et de REP, afin que ceux-ci bénéficient de conditions d'enseignement améliorées, est actuellement indisponible du fait de l'absence jusqu'à présent de système d'information du 1<sup>er</sup> degré, ce système étant en cours de construction. Le ministère travaille à doter les écoles maternelles et élémentaires d'un outil de gestion et de pilotage répondant aux besoins des différents acteurs concernés : école, mairie, circonscription d'inspection du premier degré, inspection académique, rectorat, ministère. Ce système se compose de plusieurs modules comprenant notamment une Base élèves, qui est en cours d'expérimentation dans la perspective d'une généralisation en 2006, et une Base école. Cette dernière qui est en cours de définition développera des services destinés à faciliter la gestion des écoles.*

➤ *Au niveau des collèges*

- les écarts ZEP-REP - hors ZEP-REP des proportions d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques ;

- les écarts des taux de réussite au brevet en ZEP-REP et hors ZEP-REP. Pour être opérant, cet indicateur devra satisfaire aux conditions de comparabilité liées notamment aux caractéristiques sociales des publics concernés, ainsi que d'analyser l'ampleur des écarts et leur évolution ;

- l'écart des taux d'encadrement (rapport entre nombre d'élèves et nombre de divisions) en ZEP-REP et hors ZEP-REP. Ce dernier indicateur, qui rejoint les préconisations de la Cour en la matière, doit permettre de rendre compte à l'horizon 2010 de l'effort de compensation fait en direction des élèves des collèges situés en ZEP ou en REP, afin que ceux-ci bénéficient de conditions d'enseignement améliorées.

● Dans le programme « **vie de l'élève** », l'objectif n° 4 vise, au niveau du 2<sup>nd</sup> degré, à l'amélioration de la qualité de vie des élèves des lycées et collèges.

A terme, les indicateurs retenus devront permettre de mesurer respectivement :

- le pourcentage des fonds sociaux utilisés par les établissements en ZEP-REP rapporté au pourcentage d'élèves en ZEP-REP. Les premières données seront disponibles pour le PLF 2007 ;

- la proportion de personnels d'assistance sociale exerçant en ZEP-REP rapportée au pourcentage d'élèves en ZEP-REP. La disponibilité de cet indicateur peut être envisagée pour le PLF 2008. Il suppose au préalable d'affiner la description des charges de travail et des lieux d'exercice des personnels médico-sociaux dans le cadre de la mise en place d'un système d'information.

**3- Plus récemment, le Ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a annoncé le 13 décembre 2005 une relance de la politique de l'éducation prioritaire s'articulant sur une action ciblée autour de 200 à 250 collèges d'une part, et énonçant des objectifs clairs pour l'éducation prioritaire d'autre part.**

Il s'agit de restaurer un vrai pilotage national de l'éducation prioritaire. A cette fin, un **délégué ministériel à l'enseignement prioritaire** sera nommé aux côtés du directeur de l'enseignement scolaire. Ce pilotage devra porter sur la définition de l'objet de l'éducation prioritaire et sur les protocoles et outils pédagogiques et didactiques nécessaires. Il autorisera une plus grande autonomie des responsables locaux dans le choix des moyens et des profils nécessaires à la mise en oeuvre de cette politique.

*La carte de l'éducation prioritaire sera redéfinie sur des critères objectifs : situation sociale des familles, part d'élèves ayant un retard supérieur à deux ans à l'entrée au collège, évaluation des résultats à l'entrée en 6<sup>ème</sup>, nombre d'élèves non francophones.*

*Les moyens seront plus particulièrement concentrés sur les « réseaux de réussite » constitués des 200 à 250 collèges « Ambition réussite » particulièrement en difficulté et des écoles de leur secteur : 1.000 enseignants expérimentés supplémentaires, 3.000 assistants pédagogiques, au moins une infirmière par collège....*

*Le niveau 2 comprendra les zones urbaines moins sensibles bénéficiant d'une plus grande mixité sociale.*

*Le niveau 3 regroupera les établissements appelés à sortir, en trois ans, du dispositif de l'éducation prioritaire.*

*La politique de l'éducation prioritaire se développera selon trois axes : l'orientation et la réduction des inégalités culturelles, le partenariat avec les familles, la formation et le métier d'enseignant.*

---

#### RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT

*Ce rapport rappelle les faiblesses de la politique de l'éducation prioritaire que la Cour des comptes avait mis en exergue dans un référé adressé le 3 décembre 2004 au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle avait notamment souligné l'absence de critères de zonages homogènes, l'insuffisance de l'évaluation des ZEP dont le coût ne faisait l'objet d'aucun suivi précis et cohérent ainsi que la nécessité de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant dans les ZEP.*

*De ce point de vue, je ne peux que souscrire aux recommandations faites par la Cour concernant la nécessité de mieux définir des critères de zonages, de mieux évaluer les moyens supplémentaires octroyés aux ZEP ainsi que leur performance et d'améliorer la coordination des divers échelons de l'éducation nationale avec les collectivités territoriales.*

*A ce titre, une action ciblée sur les 200 et 250 établissements les plus en difficultés qui bénéficieraient de moyens accrus tout en s'inscrivant dans une logique de performance dans le cadre d'une contractualisation avec les services académiques et d'une évaluation plus régulière de leurs résultats, m'apparaît comme une réponse adaptée à l'objectif d'égalité des chances poursuivi par l'éducation prioritaire.*

---