

N° 453

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'éducation prioritaire dans les académies de Créteil et de Versailles,*

Par M. Gérard LONGUET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. L'ORGANISATION DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE DEPUIS 2006</b> .....	7
A. FÉVRIER 2006 : LA TROISIÈME RELANCE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE .....	7
1. <i>Une nouvelle architecture</i> .....	8
a) Une ré-organisation de la carte de l'éducation prioritaire : la création des réseaux ambition réussite (RAR) et des réseaux de réussite scolaire (RRS).....	8
b) Un pilotage renouvelé par le renforcement de la contractualisation et des partenariats .....	8
2. <i>Les moyens budgétaires de la relance traduits dans les lois de finances pour 2007 et 2008</i> .....	9
B. LE SURCÔÛT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE : UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE.....	10
1. <i>Un surcoût difficile à déterminer</i> .....	10
2. <i>L'évaluation proposée par le ministère de l'éducation nationale</i> .....	11
a) L'évaluation du surcoût de l'éducation prioritaire .....	11
b) L'évaluation du surcoût des réseaux ambition réussite .....	12
C. L'ÉVALUATION DE L'EDUCATION PRIORITAIRE : UN ENJEU MAJEUR .....	13
<b>II. LES VISITES D'ÉTABLISSEMENT DU 27 MAI 2008 DANS LES ACADÉMIES DE VERSAILLES ET DE CRÉTEIL</b> .....	15
A. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES QUI PERMETTENT DES CHANGEMENTS CULTURELS.....	15
B. MAIS DONT L'OPTIMISATION DÉPEND DE LA QUALITÉ DE L'ÉQUIPE PÉDAGOGIQUE... ..	17
1. <i>La stabilité des équipes : un enjeu crucial</i> .....	17
2. <i>L'accompagnement des jeunes enseignants nommés en éducation prioritaire</i> .....	18
C. .... ET DE L'IMPLICATION DU CHEF D'ÉTABLISSEMENT.....	18
1. <i>Un établissement en crise il y a 10 ans</i> .....	18
2. <i>Une « sortie de crise » appuyée aussi bien sur des mesures éducatives que sur des mesures d'encadrement</i> .....	18
3. <i>Une gestion dynamique des moyens par le chef d'établissement qui doit à la fois combiner des qualités de pédagogue et de manager</i> .....	19
D. L'IMPORTANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	20
<b>III. LES POLITIQUES ÉDUCATIVES EN ZONE DIFFICILE : UN SUJET DE RÉFLEXION</b> .....	20
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23



## AVANT-PROPOS

Mise en place en 1981, la politique d'éducation prioritaire a été constamment réaffirmée par les gouvernements successifs et étendue. **Relancée en 2006, elle représente aujourd'hui un coût d'environ un milliard d'euros par an et concerne près de 20 % des collégiens.**

En dépit de l'importance de l'effort financier réalisé, les mesures prises en matière d'éducation prioritaire ne font pas l'objet d'une évaluation et d'un suivi satisfaisants. Cette situation a amené votre rapporteur spécial à se rendre dans deux établissements – le collège Paul Eluard à Garges-lès-Gonesse et le collège Gérard Philippe à Aulnay-sous-Bois – des académies de Versailles et de Créteil qui accueillent 25,3 % des élèves situés en éducation prioritaire en métropole.

Ces deux déplacements ont mis en évidence **les changements rendus possibles par les moyens supplémentaires ainsi dégagés**. Leur optimisation dépend de la qualité et de l'engagement des équipes pédagogiques et du chef d'établissement. Ce contrôle « sur pièces et sur place » a également souligné le rôle primordial des collectivités territoriales en la matière.

De façon plus générale, il a révélé la nécessité de mener une réflexion sur l'articulation des politiques publiques relatives à l'éducation et à la ville.



## **I. L'ORGANISATION DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE DEPUIS 2006**

**Mise en place quelque peu dans l'urgence en 1981, la politique de l'éducation prioritaire a depuis été constamment réaffirmée par l'ensemble des gouvernements.**

Cette création s'inscrit dans le contexte des politiques menées au début des années 1980 en vue de réduire les inégalités et de promouvoir l'égalité des chances. Il s'agissait, dans le cadre de l'éducation nationale, de substituer au principe républicain d'égalité formelle la notion d'équité afin de mieux répondre aux inégalités constatées : plus les écarts sont grands entre une zone de non-réussite et une zone banale, plus les efforts d'adaptation du service public pour réduire la situation d'inégalité doivent être importants.

Le ministre de l'éducation nationale d'alors, Alain Savary, explicite ainsi ce choix : « *La politique des zones prioritaires est née, d'une part, de la conviction que notre système éducatif doit répondre aux besoins de formation de tous les enfants d'âge scolaire et, d'autre part, du constat des inégalités devant l'école dues à la grande diversité des milieux sociaux et culturels. Le souci de la formation des élèves en difficulté scolaire m'a conduit à définir une politique de priorité pour les zones défavorisées. La démocratisation du système éducatif et la lutte contre les inégalités sociales doivent se concrétiser par davantage de moyens et surtout par une plus grande attention pour ceux qui en ont le plus besoin* »<sup>1</sup>.

Embryonnaire au début des années 1980, elle s'est peu à peu étoffée au fil des relances politiques et des retours du terrain. **La carte de l'éducation prioritaire n'a cessé de s'étendre : aujourd'hui, environ 20 % des collégiens sont scolarisés dans le cadre de l'éducation prioritaire, contre moins de 10 % en 1982.**

### ***A. FÉVRIER 2006 : LA TROISIÈME RELANCE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE***

**La réforme de mars 2006, lancée par M. Gilles de Robien, alors ministre de l'éducation nationale, a été mise en place en partie pour répondre aux violences urbaines d'octobre 2005.** Elle s'est largement appuyée sur le rapport des inspections générales relatif à la contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Discours du 13 juillet 1983 de M. Alain Savary, alors ministre de l'éducation nationale.

<sup>2</sup> Rapport n° 2006-076 de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration et de la recherche, octobre 2006.

## 1. Une nouvelle architecture

*a) Une ré-organisation de la carte de l'éducation prioritaire : la création des réseaux ambition réussite (RAR) et des réseaux de réussite scolaire (RRS)*

Suite au rapport ci-dessus cité, le ministère distingue dorénavant **trois niveaux d'éducation prioritaire** :

- **Education prioritaire 1 (EP1), ou réseaux ambition réussite (RAR)** : les établissements de ces 253 réseaux concentrent les plus grandes difficultés et disposent à ce titre de moyens supplémentaires. La carte de l'EP1 fait l'objet d'un **pilotage national**. Elle s'appuie sur les critères suivants :

- plus de deux tiers de catégories socioprofessionnelles défavorisées ;
- des résultats de vingt points inférieurs à la moyenne aux évaluations à l'entrée en sixième ;
- des retards scolaires supérieurs à deux ans à l'entrée au collège ;
- le nombre de parents bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ;
- le nombre d'enfants ayant des parents non francophones.

18 collèges ne se trouvant pas en éducation prioritaire ont pu faire leur entrée dans ce dispositif.

**Il convient de noter que le label « Ambition réussite » peut également, depuis la rentrée 2007, être accordé à certains lycées.**

- **Education prioritaire 2 (EP2) ou réseaux de réussite scolaire (RRS)** : ces établissements caractérisés par **une plus grande mixité sociale**, continuent à recevoir les mêmes aides qu'auparavant. La liste des établissements en EP2 est arrêtée au niveau **académique**.

- **Education prioritaire 3 (EP3) ou réseaux de réussite scolaire** : ce niveau concerne les établissements qui sont **appelés à sortir progressivement du dispositif dans un délai de trois ans à partir de la décision** si les conditions sont remplies. Les moyens sont adaptés en fonction du nombre d'élèves restant en difficulté. **A ce jour, d'après les informations communiquées par le ministère de l'éducation nationale aucun établissement n'est inscrit en EP3.** Le classement d'établissements en EP3 est délicat : il pourrait, en raison de la diminution progressive des moyens qu'il induit, être vécu comme une « sanction » au moment même où ces établissements commenceraient à réaliser des progrès.

*b) Un pilotage renouvelé par le renforcement de la contractualisation et des partenariats*

La réforme de mars 2006 de l'éducation prioritaire prévoit en outre la constitution pour chaque réseau d'un **comité exécutif**, organe de pilotage du réseau. **Le comité exécutif est constitué du principal du collège unité de**

**référence du réseau, du principal adjoint, de tous les directeurs des écoles maternelles et primaires rattachées et éventuellement de l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription.**

*Le comité exécutif « prépare, harmonise et régule les mesures destinées à faire vivre le réseau et rend compte de son activité aux conseils d'administration de l'établissement, aux conseils d'école et aux autorités académiques ».*

Le coordonnateur de zone d'éducation prioritaire (ZEP) devient le secrétaire de ce comité exécutif, notamment chargé de préparer les décisions et de les mettre en œuvre. Un **contrat ambition réussite** pour les réseaux ambition-réussite et un **contrat d'objectifs scolaires** pour les réseaux de réussite scolaire se substituent aux précédents contrats de réussite. Ces contrats, conclus pour une durée de **quatre ans**, s'articulent avec les projets des établissements.

**Un projet de réseau fixe les orientations et les objectifs pédagogiques** de même que les modalités pour les atteindre. Des conventions de partenariat peuvent être signées avec une institution culturelle, un complexe sportif de haut niveau, un laboratoire d'université, un organisme de recherche ou une personnalité reconnue.

Les contrats ambition réussite et les contrats d'objectifs scolaires s'appuient ainsi désormais davantage que par le passé sur une logique d'objectifs et de moyens, ce qui devrait améliorer le pilotage des établissements bénéficiant des dispositifs d'éducation prioritaires.

## **2. Les moyens budgétaires de la relance traduits dans les lois de finances pour 2007 et 2008**

Les lois de finances initiales pour 2007 et 2008 ont traduit les moyens supplémentaires attribués à l'éducation prioritaire dans le cadre de la relance engagée en 2006. Ces moyens supplémentaires concernent les réseaux ambition réussite.

**Ils représentent 86,1 millions d'euros pour l'année scolaire 2006-2007 :**

**- 52,7 millions d'euros au titre du recrutement de 1.000 enseignants « expérimentés »** afin de mieux structurer les équipes pédagogiques, développer l'accompagnement des jeunes enseignants et mettre en place les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) ;

**- 33,4 millions d'euros au titre du recrutement de 3.000 assistants pédagogiques pour le soutien scolaire.**

Ces moyens ont été reconduits lors de la loi de finances pour 2008, celle-ci prévoyant en outre, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif dans l'éducation prioritaire, le recrutement de 1.000 assistants pédagogiques au 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour un coût de 23 millions d'euros.

## ***B. LE SURCÔT DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE : UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE***

### **1. Un surcoût difficile à déterminer**

En l'absence de lignes budgétaires fléchées et hormis les dépenses indemnitaires – indemnités de sujétions spéciales (ISS), nouvelles bonifications indiciaires (NBI) et avancements spécifiques d'ancienneté (ASA) – le coût exact de la politique d'éducation prioritaire est difficile à identifier. L'évaluation précise de celui-ci nécessiterait un suivi précis de l'utilisation effective des moyens supplémentaires alloués à chaque établissement, école ou établissement public local d'enseignement (EPL), classé en éducation prioritaire.

En 2003, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) a étudié le coût des collèges en ZEP et a conclu qu'en faisant une moyenne pondérée des différents surcoûts (moyens d'enseignement, personnels ATOSS – administratifs, techniques, ouvriers, sociaux et de santé – et personnels de vie scolaire), celui d'un collège urbain en ZEP était de l'ordre de 17 %, estimation qui tient compte du fait que les enseignants de ces établissements, souvent en début de carrière, bénéficient de moindres rémunérations. Le Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCE) évalue, quant à lui, entre 10 à 20 % le surcoût de l'éducation prioritaire.

La relance de l'éducation prioritaire en 2006 n'accroît pas considérablement le coût de cette politique qui reste globalement inchangée : **920 millions d'euros pour l'éducation prioritaire dont 86,1 millions d'euros pour les réseaux ambition réussite.**

Les principales difficultés de l'identification des surcoûts de l'éducation prioritaire tiennent à :

- la forte déconcentration de la gestion du dispositif d'éducation prioritaire ;
- l'évolution très contrastée de ce dispositif entre les académies ;
- l'absence d'un suivi très spécifique de cette politique, notamment en raison des faiblesses des systèmes d'information.

Certains des interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont en particulier souligné que :

- le rectorat n'élabore pas de document de synthèse présentant les coûts associés à l'éducation prioritaire : **il n'est donc pas possible de savoir combien de moyens sont consacrés à l'éducation prioritaire** ;

- le rectorat reçoit une enveloppe globale de moyens de la part du ministère qui prend en compte les données quantitatives relevant de l'éducation prioritaire mais également d'autres paramètres tels que l'évolution démographique ou le classement de l'académie dans la dotation des moyens ;

- **au niveau national, seuls les moyens particuliers supplémentaires en direction des réseaux ambition réussite sont fléchés, le reste des crédits est attribué par le rectorat en fonction des demandes des inspecteurs d'académie** ;

- la dotation globale horaire des établissements situés en éducation prioritaire est appréciée par l'inspecteur d'académie, qui fixe la majoration au cas par cas. Le caractère **pragmatique** de cette démarche permet également à l'inspecteur d'académie de proposer une majoration de dotation pour des établissements ne relevant pas formellement de l'éducation prioritaire mais rencontrant des difficultés similaires ;

- **le contrôle du rectorat sur les inspecteurs d'académie se fait via le dialogue de gestion**, qui avec la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), repose de plus en plus sur l'appréciation des résultats et des objectifs atteints.

## **2. L'évaluation proposée par le ministère de l'éducation nationale**

Selon les informations communiquées par le ministère de l'éducation nationale, **trois facteurs** de surcoût existent en raison :

- du **taux d'encadrement** spécifique dont bénéficient ces établissements ;

- des **dispositifs indemnitaires particuliers** (NBI et indemnité de sujétion spéciale notamment) que peuvent recevoir les enseignants de ces établissements ;

- des **dotations en crédits pédagogiques et sociaux** plus importantes.

*a) L'évaluation du surcoût de l'éducation prioritaire*

Les tableaux ci-dessous retracent l'évaluation du ministère.

**Surcoût global de l'éducation prioritaire, y compris « ambition réussite »**  
(en millions d'euros)

Facteurs		Surcoût
<b>1<sup>er</sup> degré</b>		
1/ Taux d'encadrement	21,9 élèves par classe contre 23,5 en moyenne. Coût = 8.000 ETP	390
2/ Dispositifs indemnitaires		56
	<b>S/ TOTAL</b>	<b>416</b>
<b>2<sup>nd</sup> degré</b>		
1/ Taux d'encadrement	5.500 ETP d'enseignants 610 ETP de personnels ATOS	326 23
2/ Dispositifs indemnitaires		48
3/ Crédits pédagogiques	Dotation par élève supérieure de 8 euros en moyenne	4
	<b>S/ TOTAL</b>	<b>402</b>
<b>Vie de l'élève</b>		
1/ Taux d'encadrement	1.000 ETP de MI-SE ou AE 2.250 ETP d'assistants pédagogiques 500 ETP de personnels médico-sociaux	23 26 22
2/ Fonds sociaux	Dépense par élève supérieure de 8,5 euros en moyenne	4
	<b>S/ TOTAL</b>	<b>71</b>
<b>Surcoût de l'éducation prioritaire, y compris « ambition réussite »</b>		<b>920</b>

Source : ministère de l'éducation nationale

Sur la base du nombre d'écoles et d'établissements relevant de l'éducation prioritaire et des effectifs d'élèves scolarisés dans ces écoles et établissements, **un surcoût théorique moyen peut être calculé par établissement et par élève. Le surcoût par élève varie ainsi entre 403 euros – pour les élèves du premier degré – et 877 euros – pour les élèves du second degré.**

**Surcoût par élève et par établissement (en euros)**

	Surcoût par élève	Surcoût par établissement
1 <sup>er</sup> degré	403	59.000
2 <sup>nd</sup> degré	877	427.000

Source : ministère de l'éducation nationale

*b) L'évaluation du surcoût des réseaux ambition réussite*

96 % des établissements classés en réseau ambition réussite sont des établissements qui relevaient de l'éducation prioritaire. A cet égard, **les**

**moyens supplémentaires qui leur ont été consacrés doivent s'apprécier comme venant s'ajouter aux moyens dont ils disposaient déjà en plus au titre de l'éducation prioritaire.**

**Mesures spécifiques en faveur des réseaux « ambition réussite »**

*(en millions d'euros)*

Moyens	Coût
1.000 enseignants référents supplémentaires	52,7
3.000 assistants pédagogiques	33,4
TOTAL	86,1

*Source : ministère de l'éducation nationale*

**Surcoût par élève et par établissement des mesures prises dans le cadre des réseaux « ambition réussite »**

	Surcoût par élève	Surcoût par établissement
Collèges « ambition réussite »	1.444	725.000

*Source : ministère de l'éducation nationale*

Le surcoût des collèges « ambition réussite » comparativement aux établissements hors éducation prioritaire est calculé d'abord par rapport à l'éducation prioritaire, hors mesures spécifiques « ambition réussite », puis en ajoutant le surcoût des moyens spécifiques.

**C. L'ÉVALUATION DE L'EDUCATION PRIORITAIRE : UN ENJEU MAJEUR**

L'effort budgétaire supplémentaire serait d'environ d'un milliard d'euros par an actuellement, soit 1,7 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » ou 4,7 % des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**Quel regard porter sur cet effort ? Quelles conséquences ?** Comme le souligne le rapport des inspections générales en 2006, **il est difficile d'apprécier la performance de la politique d'éducation prioritaire**, « *ses objectifs n'ayant pas été clairs, dès lors, ses résultats, son efficacité et sa pertinence ne sont pas toujours clairement perceptibles* ». Même si l'évaluation a été affichée très tôt comme une priorité, **elle n'a jamais débouché sur des résultats concrets.**

**Les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances, qui accompagnent les projets de lois de finance, soulignent cette faiblesse. D'une part, les indicateurs de performance éducative sont peu renseignés** (non renseignés ou absence de séries), **d'autre part les indicateurs de moyens** (effort budgétaire, tel que le taux d'encadrement) **ne permettent pas d'apprécier l'efficacité de la politique menée. On remarquera enfin l'absence d'indicateur relatif à la poursuite d'études des élèves de ZEP ou de développement de la mixité sociale.**

### **Les indicateurs du projet annuel de performances pour 2008 associés à l'éducation prioritaire**

► Programme « Enseignement scolaire public du premier degré » / Objectif 2 : accroître la réussite scolaire des élèves en zone difficile et des élèves à besoins éducatifs particuliers :

- rapport des proportions d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les trois compétences du pallier 1 du socle commun en RAR/ hors éducation prioritaire et en RRS / hors éducation prioritaire : **non renseigné** ;

- rapport des proportions d'élèves maîtrisant en fin de CM2 le socle commun en RAR/ hors EP et en RRS/hors EP : **non renseigné** ;

- rapports des proportions d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences de base en français et en mathématiques en RAR/ hors EP et en RRS/ hors EP ;

- rapport des proportions d'élèves entrant en 6ème avec au moins un an de retard en RAR/ hors EP et en RRS/ hors EP ;

- Ecart des taux d'encadrement entre RAR, RRS et hors EP : **non renseigné**.

► Programme « Enseignement scolaire public du second degré » / Objectif 2 : accroître la réussite scolaire des élèves en zone difficile et des élèves à besoins éducatifs particuliers :

- rapport des proportions d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun en RAR/ hors éducation prioritaire et en RRS / hors éducation prioritaire : **non renseigné** ;

- rapports des proportions d'élèves maîtrisant en fin de collège les compétences de base en français et en mathématiques en RAR/ hors EP et en RRS/ hors EP ;

- rapport des taux de réussite au brevet en RAR/ hors EP et en RRS/ hors EP ;

- Ecart des taux d'encadrement en collège entre RAR, RRS et hors EP : non renseigné : **indicateur de moyens**.

► Programme « Vie de l'élève » / Objectif 4 « Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves à besoins éducatifs particuliers »

- Proportion de personnels d'assistance sociale en éducation prioritaire rapportée au pourcentage d'élèves en éducation prioritaire : **indicateur de moyens**.

► Programme « soutien de la politique de l'éducation nationale »

- stabilité des enseignants en établissement du réseau de l'éducation prioritaire.

## II. LES VISITES D'ÉTABLISSEMENT DU 27 MAI 2008 DANS LES ACADÉMIES DE VERSAILLES ET DE CRÉTEIL

Les deux établissements visités le 27 mai 2008 sont situés :

- pour le collège **Paul Eluard à Garges-lès-Gonesse**. Il est classé en **réseau ambition réussite**, dans l'académie de **Versailles** ;

- pour le collège **Gérard Philippe à Aulnay-sous-Bois**. Il est classé en **réseau réussite scolaire**, dans l'académie de **Créteil**.

**Il convient de noter que les académies de Versailles et de Créteil sont les académies les plus importantes de France. Ces deux académies accueillent 25,3 % des élèves situés en éducation prioritaire en métropole.**

Rentrée 2006	% de la population scolaire et du supérieur	% des élèves accueillis en éducation prioritaire collège (métropole)	% des élèves accueillis en éducation prioritaire collège (métropole + DOM)	% des élèves accueillis en réseau Ambition réussite - collège (métropole)	% des élèves accueillis en réseau Ambition réussite - collège (métropole + DOM)
<b>Créteil</b>	6,6	<b>13,5</b>	12,05	<b>13,5</b>	9,9
<b>Versailles</b>	8,6	<b>11,8</b>	10,5	<b>11,5</b>	8,6
Aix Marseille		7,1	6,4	14	10,5
DOM	3,6		10,7		24,7

### *A. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES QUI PERMETTENT DES CHANGEMENTS CULTURELS...*

La visite du collège Paul Eluard à Garges-lès-Gonesse, classé Réseau ambition réussite a mis en avant le changement des pratiques et des conceptions d'enseignement permis par l'attribution de moyens supplémentaires.

M. Emard Lacroix, principal du collège Paul Eluard, a qualifié de « **très grand changement** » la relance de l'éducation prioritaire en 2006, qui s'est traduite pour son établissement classé en réseau ambition réussite, par des moyens supplémentaires : **professeurs d'appui, assistants pédagogiques, coordonnateurs**.

Selon lui, ces moyens permettent, d'une part, de dégager une réelle réflexion sur l'individualisation des réponses à apporter, et d'autre part, de garantir les transitions entre l'école et le collège.

La présence de professeurs d'appui, d'assistants pédagogiques et de coordinateurs permet, en outre, un meilleur accompagnement des équipes pédagogiques, ainsi qu'une amélioration de la relation élèves-enseignants, plus ouverte au dialogue.

**Les entretiens de votre rapporteur spécial ont été, de ce point de vue, particulièrement instructifs :**

- s'agissant de la mise en place des **coordonnateurs** (notamment 1<sup>er</sup> degré/2<sup>nd</sup>e degré), une des premières tâches de la personne coordonnatrice (coordonnatrice à mi-temps et enseignante à mi-temps) a été de se faire accepter, ce qui a été facile au sein de son école, mais plus difficile dans les autres écoles rattachées au réseau ambition réussite ;

- s'agissant de la mise en place des **enseignants d'appui**, un des points de discussion a été leur **légitimité vis-à-vis de leurs collègues**. La situation du collègue visité était favorable dans la mesure où les **enseignants d'appui** (dont le rôle est notamment d'aider, grâce à leur expérience, des collègues plus jeunes ou en difficulté) **ont été choisis parmi l'équipe pédagogique en place**. Les intervenants ont estimé que l'arrivée de personnes extérieures était plus difficile à gérer ;

- s'agissant du **soutien apporté par les assistants pédagogiques** dans le cadre de la mise en place d'actions pédagogiques particulières pendant le temps scolaire (constitution de groupes restreints, tutorat le soir), les intervenants ont expliqué qu'il s'agissait d'une **méthode d'intervention qui rassurait les enseignants (ils « gardent la main »)**, et permettait un suivi **relativement global et régulier des élèves**.

Ils ont insisté sur la nécessité de **recruter des personnels compétents**, c'est-à-dire qui se destinent aux métiers de l'éducation. Ces exigences pouvaient poser des **problèmes de recrutement** et le collège d'Aulnay-sous-Bois avait, au vu des expériences passées, choisi cette année de ne pas pourvoir un poste plutôt que de recruter quelqu'un par défaut. D'aucuns ont estimé que la **présence des assistants pédagogiques en classe permettait de préparer à terme une intervention d'autres enseignants**.

Toutefois, il convient de souligner qu'en la matière **tout est question de personnes**, puisque les cours de français faisaient déjà l'objet de co-intervention entre enseignants (visite du matin, dans deux ateliers d'écriture).

**Les intervenants ont insisté sur le fait que ces nouvelles pratiques les conduisaient à s'interroger sur la manière d'enseigner en éducation prioritaire, de prendre du recul sur les pratiques pédagogiques traditionnelles et les enseignements de l'Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM)**. A ce titre, ils ont notamment souligné que leur formation ne leur permettait pas suffisamment de répondre aux besoins spécifiques de l'éducation prioritaire.

## ***B. MAIS DONT L'OPTIMISATION DÉPEND DE LA QUALITÉ DE L'ÉQUIPE PÉDAGOGIQUE...***

La visite du collège Paul Eluard à Garges-lès-Gonesse a souligné l'enjeu majeur que constituait la stabilité des équipes enseignantes.

La visite du collège Gérard Philippe à Aulnay-sous-Bois a souligné l'importance de la qualité de l'équipe pédagogique et de l'engagement du chef d'établissement.

Les nouveaux moyens mis à disposition des établissements classés en réseau ambition réussite, tout comme les spécificités économiques et sociales de la carte de l'éducation prioritaire, placent l'équipe pédagogique au cœur de la réussite du dispositif.

### **1. La stabilité des équipes : un enjeu crucial**

Ceci nécessite une équipe pédagogique relativement unie et motivée. Dans cette perspective, **la stabilité de l'équipe pédagogique est un enjeu majeur, or l'éducation prioritaire demeure peu attractive pour un certain nombre d'enseignants**. Ainsi lors de la visite du collège Paul Eluard, sur 12 enseignants présents à la réunion, seuls 3 avaient eu une expérience avant d'être nommés dans l'établissement.

La stabilité des équipes enseignantes, et par conséquent le développement d'une culture professionnelle au sein des établissements, est une problématique essentielle des académies de Versailles et de Créteil, qui accueillent de nombreux jeunes enseignants pour quelques années.

A ce titre, M. Alain Boissinot, recteur de Versailles, a souligné **les limites de la politique indemnitaire mise en place** (bonification et mutation facilitée au bout de quelques années passées en établissements classés en éducation prioritaire). Ainsi certains « effets d'aubaine » ont pu être observés, les jeunes enseignants restant quatre ou cinq ans pour bénéficier de la bonification et décidant ensuite de changer d'établissement dès qu'une occasion pouvait se présenter.

Selon lui, la politique indemnitaire et les mesures individuelles ne garantissent pas à elles seules la stabilité : d'ailleurs l'initiative PEP 4 (postes à exigences particulières), qui avait permis en 2001, à titre expérimental, d'accorder aux enseignants d'une centaine de collèges difficiles d'Île-de-France une bonification spéciale, **n'a pas eu le succès escompté en termes de stabilité**.

Il estime qu'il serait ainsi opportun de développer les mesures visant à renforcer l'attractivité des postes proposés en établissements placés en éducation prioritaire.

Cette idée a été également exprimée par les enseignants rencontrés à Aulnay-sous-Bois. Ainsi, un enseignant d'éducation physique et sportive a expliqué que si sa nomination initialement résultait du hasard, sa présence aujourd'hui dans l'établissement procédait d'un choix personnel qui tenait en partie compte de l'ambiance et des conditions de travail.

## **2. L'accompagnement des jeunes enseignants nommés en éducation prioritaire**

M. Alain Boissinot, recteur de Versailles, a également souligné la **nécessité de trouver les moyens d'accompagner les jeunes enseignants nommés dans l'académie**, notamment lorsqu'ils étaient issus d'IUFM non franciliens, ces derniers ne se sentant pas toujours suffisamment formés pour enseigner dans des établissements placés dans des dispositifs d'éducation prioritaire.

### ***C. .... ET DE L'IMPLICATION DU CHEF D'ÉTABLISSEMENT***

La visite du collègue Gérard Philippe à Aulnay-sous-Bois a souligné l'importance de la qualité de l'équipe pédagogique et de l'engagement du chef d'établissement.

#### **1. Un établissement en crise il y a 10 ans**

Cet établissement, classé réseau réussite scolaire (c'est-à-dire ayant conservé ses moyens « éducation prioritaire » sans bénéficier des nouveaux moyens attribués aux réseaux ambition réussite) était un établissement en crise il y a 10 ans. Aujourd'hui, **sa réputation lui permet à nouveau d'attirer des élèves issus de zones ayant privilégié ces dernières années l'enseignement privé**. Son taux de réussite au brevet est passé de 65 % en 2002 à 92 % en 2007, 45 % des élèves ayant obtenu par ailleurs une mention, ce dont il convient de se féliciter.

#### **2. Une « sortie de crise » appuyée aussi bien sur des mesures éducatives que sur des mesures d'encadrement**

La direction de l'établissement a insisté sur les mesures d'encadrement des élèves qui reposent sur trois mesures :

- la mise en place d'adultes postés physiquement dans les couloirs, devant les toilettes, dans la cour, devant l'entrée de l'établissement. Si la mobilisation concerne avant tout les personnels non-enseignants, les

enseignants ont également été sensibilisés afin d'assurer la sortie des élèves le soir ;

- l'élaboration de fiches signalétiques sur les enfants posant des difficultés dès la fin du mois de septembre ;

- l'instauration d'un suivi particulier des élèves repérés par une commission bimensuelle qui réunit le conseiller principal d'éducation (CPE), le conseiller d'orientation, l'infirmière et l'assistante sociale.

La direction a également renforcé l'action pédagogique :

- en maintenant les exigences scolaires ;

- en développant des actions culturelles en partenariat avec la mairie : l'atelier théâtre rencontre ainsi un vrai succès. Il mobilise trois enseignants 4 heures par semaine (payés par des « heures supplémentaires années » (HSA)<sup>1</sup> et reçoit une indemnité versée par la mairie ;

- en développant des actions transversales afin de jouer sur l'appétence scolaire ;

- en mettant en place les dispositifs prévus au niveau national (programme personnalisée de réussite éducative (PPRE), études dirigées) et des tutorats afin de permettre la prise en charge de petits groupes d'élèves en difficulté pendant le temps scolaire.

### **3. Une gestion dynamique des moyens par le chef d'établissement qui doit à la fois combiner des qualités de pédagogue et de manager**

Les moyens supplémentaires dont dispose l'établissement au titre de sa situation en éducation prioritaire sont les suivants :

- 44 « heures supplémentaires années » (HSA) utilisées dans le cadre du renforcement des actions pédagogiques ;

- 12 « heures supplémentaires années » (HSA) utilisées pour l'atelier théâtre.

**Parmi les 8 facteurs de réussite cités par l'inspecteur d'académie, 6 peuvent être considérés comme étant du ressort du chef d'établissement :**

- la stabilité des équipes ;

- l'exigence scolaire ;

- la maîtrise de la vie scolaire ;

---

<sup>1</sup> Les heures supplémentaires années rémunèrent une augmentation de temps de travail hebdomadaire de l'enseignant qui assure chaque semaine une ou plusieurs heures de plus que ne le prévoient ses obligations de service. Elles sont donc rémunérées sur une base annuelle à hauteur de 36/52<sup>e</sup>, l'année scolaire ne durant que 36 semaines.

- l'individualisation des réponses pouvant être apportée grâce à des moyens supplémentaires ;
- la qualité du pilotage de l'établissement ;
- les dispositifs permettant une expression et une extériorisation des élèves.

Les deux autres facteurs, à savoir la qualité des locaux et l'hétérogénéité des élèves, sont des paramètres « extérieurs ».

#### ***D. L'IMPORTANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

La visite de ces deux établissements a permis de mettre en évidence **le rôle important joué par les collectivités territoriales.**

Tout naturellement, **les collectivités territoriales ont la responsabilité des locaux scolaires** (communes pour les écoles, départements pour les collèges, régions pour les lycées). Or l'accueil matériel des élèves et la conception des bâtiments jouent un rôle substantiel comme votre rapporteur spécial a pu le remarquer lors de sa visite à Aulnay-sous-Bois, où la rénovation du collège a sensiblement contribué à la « sortie de crise » de l'établissement.

En outre, il convient de noter **que l'architecture d'un bâtiment scolaire n'est pas sans lien avec les actions pédagogiques pouvant être développées** (accueil des parents, présence des enseignants en journée, prise en charge de petits groupes d'élèves...).

Par ailleurs, les collectivités territoriales sont des **partenaires privilégiés** pour la mise en place de **partenariats sportifs ou culturels**, dispositifs considérés comme particulièrement importants au sein de l'éducation prioritaire. A ce titre, votre rapporteur spécial a rappelé, lors de chacun de ses entretiens, **l'importance du dialogue avec les élus locaux.**

### **III. LES POLITIQUES ÉDUCATIVES EN ZONE DIFFICILE : UN SUJET DE RÉFLEXION**

Lors de l'entretien avec M. Alain Boissinot, recteur de l'académie de Versailles et M. Jean Tortosa, secrétaire général de l'académie de Créteil, a été mis en avant le fait que **l'éducation prioritaire est une problématique désormais traitée par plusieurs ministères**, chacun lançant des initiatives, ce qui aboutissait à :

- **un empilement de dispositifs** (ambition réussite, programme de réussite éducative, contrat local d'accompagnement scolaire, « espoir banlieue », écoles de la deuxième chance...)

- et une **faible lisibilité de l'action éducative conduite dans certaines zones, quel que soit leur nom** (zone d'éducation prioritaire, zone urbaine sensible, réseau d'éducation prioritaire, réseau ambition réussite, banlieue, ...).

**En effet, depuis 2003, le ministère de l'éducation nationale a perdu son monopole en matière d'éducation prioritaire** : d'autres départements ministériels interviennent explicitement sur le fonctionnement de l'éducation prioritaire tel que le ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité (loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005) ou le secrétariat d'Etat chargé de la politique de la ville.

L'encadré ci-dessous présente de manière non exhaustive les principaux dispositifs.

#### **Les principales actions menées en matière d'éducation prioritaire**

- **Les dispositifs de réussite éducative, inscrits dans la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 et mis en œuvre, depuis 2007, par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, en lien avec le ministère de l'éducation nationale.**

Les dispositifs de réussite éducative doivent apporter hors temps scolaire des moyens et des outils nouveaux pour donner des chances de réussite à chaque enfant ou adolescent présentant des signes de fragilité. Ils visent prioritairement à accompagner des projets locaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et en éducation prioritaire.

Ils proposent un soutien individualisé et personnalisé aux enfants et adolescents en fragilité identifiés par les acteurs locaux, dès la maternelle, et à leurs familles.

Des actions peuvent être aussi financées à destination des « **internats de réussite éducative** », accueillant des jeunes qui souffrent d'une situation familiale difficile ou défaillante ou de conditions de logement insatisfaisantes. Il s'agit alors de développer, dans le cadre d'internats scolaires existants ou de nouvelles structures, des projets éducatifs, sportifs et culturels.

- **Les dispositifs d'accompagnement à la scolarité : dispositif interministériel, l'accompagnement à la scolarité comprend toutes les actions, à caractère gratuit et laïque, conduites en dehors du temps scolaire qui favorisent la réussite scolaire des élèves, en priorité dans les territoires les plus défavorisés, urbains et ruraux.** Il est régi par la « Charte de l'accompagnement à la scolarité » qui a été actualisée en 2001. Il se traduit essentiellement par le « **Contrat local d'accompagnement à la scolarité** » (CLAS). Il a pour objectif d'offrir aux côtés de l'école l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'école, appui qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. **Ces actions sont distinctes des actions d'aide individualisée ou de soutien scolaire mises en œuvre par l'éducation nationale.**

- **Le plan Espoir banlieues** : le volet éducatif du **plan Espoir Banlieue** annoncé le 20 juin 2008 comprend **9 mesures dont le coût total a été estimé à 200 millions d'euros**. Il s'agit de la mise en place de l'accompagnement éducatif dans toutes les écoles de l'éducation prioritaire à la rentrée 2008, la création de banque de stages académiques, le repérage des jeunes en difficulté et le traitement du décrochage scolaire (le préfet, et ses délégués, se voient confier une mission particulière à ce titre), la multiplication des dispositifs de 2<sup>e</sup> chance, l'entrée de lycéens de quartiers défavorisés en classes prépa, la création d'internats d'excellence, la création de 30 sites d'excellence dans les quartiers prioritaires, la fermeture des collèges les plus dégradés, l'expérimentation du « busing ».

L'articulation entre les politiques de l'éducation nationale et les politiques de la ville est essentielle dans le cadre de l'éducation prioritaire. Cette question non étudiée par votre rapporteur spécial dans le cadre de son déplacement nécessiterait d'être approfondie.

**En effet, l'enchevêtrement des compétences (on peut notamment s'interroger sur les relations entre le préfet et le recteur dans le cadre de la mise en œuvre du plan Banlieue) et des financements peut conduire à s'interroger sur l'efficacité des actions menées et leur complémentarité.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 9 juillet 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur l'éducation prioritaire dans les académies de Créteil et Versailles.**

Puis la commission a entendu une communication de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur l'éducation prioritaire dans les académies de Créteil et de Versailles.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a indiqué que la présente communication faisait suite à son déplacement le 27 mai 2008 dans les académies de Versailles et de Créteil qui accueillent environ 25 % des élèves scolarisés en éducation prioritaire.

Après avoir rappelé que la politique d'éducation prioritaire avait débuté en 1981 et fait l'objet de plusieurs relances, notamment en 2006, il a précisé que le coût de cette action était d'environ un milliard d'euros au niveau national, soit 1,7 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » ou 4,7 % de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Il a observé que la mesure la plus coûteuse (environ 800 millions d'euros) correspondait au taux d'encadrement spécifique des élèves.

Au regard de l'effort financier réalisé, il a regretté l'absence d'évaluation concrète des mesures prises en faveur de l'éducation prioritaire. Il a souligné notamment la présence d'indicateurs de moyens au sein des projets et rapports annuels de performances, tels que les écarts des taux d'encadrement ou la proportion de personnels d'assistance sociale. Il a relevé également le fait que plusieurs indicateurs de performance éducative, permettant notamment de comparer les évolutions de la réussite des élèves scolarisés en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, ne soient pas renseignés.

Après avoir souhaité que l'éducation prioritaire soit mieux évaluée et suivie au niveau national, il a expliqué que cette situation l'avait conduit à se rendre dans deux établissements de Garges-lès-Gonesse et d'Aulnay-sous-Bois afin de constater « sur place et sur pièce » les mesures mises en œuvre depuis 2006.

Il a tout d'abord insisté sur la qualité du travail des équipes pédagogiques et administratives rencontrées, ainsi que sur leur engagement au sein d'établissements réputés difficiles. A cet égard, il a souligné que l'un des enjeux les plus importants était de parvenir à stabiliser les personnels des établissements situés en zone d'éducation prioritaire, cette stabilisation étant primordiale pour le développement d'actions qualitatives adaptées.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a jugé que les principales mesures prises dans le cadre des « réseaux ambition réussite » à partir de 2006 étaient pertinentes. La mise en place des enseignants d'appui et le soutien apporté par les assistants pédagogiques permettent ainsi de développer des « produits pédagogiques » différents et adaptés au profil des élèves. Il a insisté toutefois sur l'attention portée par les établissements visités à la qualité du recrutement des assistants pédagogiques, en choisissant prioritairement des personnes se destinant aux métiers de l'éducation.

Il a expliqué ensuite que les priorités des équipes rencontrées étaient :

- de faire de l'établissement scolaire un « espace pacifié » en prenant des mesures spécifiques d'encadrement et de suivi des élèves difficiles ;
- de développer des lignes d'action pédagogique en privilégiant l'exigence scolaire, ce qui est essentiel aux yeux du rapporteur spécial, des actions culturelles permettant une expression des élèves ou des enseignements transversaux favorisant l'appétence scolaire.

Il a tenu à souligner l'importance du rôle du chef d'établissement, dont la responsabilité est d'optimiser au mieux les moyens dont il dispose pour répondre aux difficultés. Il a ainsi expliqué que l'un des principaux de collège rencontré avait renoncé à l'ouverture d'une classe de 6e afin de mieux organiser les actions pédagogiques spécifiques destinées aux élèves en difficulté.

Il a mis l'accent également sur le rôle des collectivités territoriales : elles ont la responsabilité des locaux scolaires, elles sont des partenaires privilégiés dans les domaines sportifs et culturels, elles ont un intérêt à suivre les publics scolaires dans la mesure où ces derniers influencent directement les actions qu'elles conduisent.

S'agissant précisément des politiques de la ville et de leur articulation avec les politiques éducatives, **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a estimé que le ministère de l'éducation nationale devait conserver un certain « leadership » compte tenu de son expérience et du maillage territorial dont il dispose via les établissements scolaires.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné l'importance de la qualité du management des équipes et de la bonne gouvernance des établissements scolaires. A ce titre, il a souhaité savoir si les conseils d'administration des établissements étaient informés de l'ensemble des données comptables et financières concernant les établissements. Il a fait remarquer que, contrairement aux attentes, la masse salariale des établissements situés en éducation prioritaire n'était pas nécessairement très élevée, dans la mesure où les efforts d'encadrement pouvaient être compensés par une moyenne d'âge moindre des enseignants.

**M. Paul Girod** a souligné l'importance des témoignages de terrain, qui permettent de mieux apprécier la mise en œuvre des politiques publiques. Il a estimé que l'éducation en zone difficile nécessitait une attention particulière, tout comme les problématiques éducatives en milieu rural.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, a confirmé l'importance des conseils d'administration des établissements scolaires, notamment lorsque ces derniers connaissent des difficultés. Il a rappelé que la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école permet d'expérimenter pour les lycées technologiques et professionnels le modèle agricole, qui repose sur une distinction entre la présidence du conseil d'administration, confiée à une personnalité extérieure, et la direction du conseil d'administration qui revient au chef d'établissement. Il a estimé que l'implication plus importante des personnes extérieures était un atout, notamment pour les établissements dits difficiles qui nécessitent des partenariats renforcés.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité de ce que le rapporteur spécial ait insisté sur l'importance du « désir d'apprendre ».

La commission a **donné acte** au rapporteur spécial de sa **communication** et a **décidé, à l'unanimité**, d'en autoriser la **publication** sous la forme **d'un rapport d'information**.