

Écoles primaires en ZEP : faire plus et différemment

Il faut *faire plus* pour les écoles primaires en ZEP... Cette affirmation risque d'en surprendre plus d'un, tant sont nombreux ceux qui pensent que l'on fait déjà assez. Et pourtant, la réalité est très éloignée de cette vision. Les écoles les mieux dotées financièrement ne sont en effet pas là où l'on croit : celles situées en centre-ville disposent de moyens nettement supérieurs à celles implantées en zones défavorisées.

Mais donner plus de moyens à ces établissements en zones difficiles n'est pas suffisant. Il faut aussi leur permettre de *faire différemment*. Autrement dit, donner la possibilité à ces écoles et à leurs enseignants de s'adapter au mieux aux réalités locales en bénéficiant d'une certaine autonomie. C'est ce que propose l'Institut Montaigne, à travers la création d'**établissements publics d'enseignement primaire**. Avec un objectif clair : que tous les jeunes Français maîtrisent les acquis de base avant d'entrer au collège.

1. Pourquoi agir ?

Le principe d'égalité des chances à l'école commande que l'origine sociale ou l'appartenance à une minorité visible ne préjuge en rien de la destinée scolaire des élèves. Nous en sommes aujourd'hui très loin¹ !

Le délit d'initié est la règle. Jacques Attali évoque « *ceux qui bénéficient dès l'enfance d'un soutien et d'une information privilégiés sur les avenues et impasses du labyrinthe éducatif* ». « *En poussant jusqu'à l'absurde* », ajoute-t-il, « *on pourrait même sans doute établir que la majorité des élèves des plus grandes écoles françaises ont commencé leur*

*scolarité dans une ou deux centaines de classes maternelles*² ».

Les conséquences sont connues et rappelées périodiquement dans la cohorte des rapports qui succèdent aux nombreuses commissions, tel le rapport du Haut Conseil de l'évaluation de l'école de février 2004 :

- 150 000 jeunes sortent sans qualification de notre système ;
- 15 % des élèves « *ne maîtrisent pas les compétences de base* » qui leur sont demandées à la fin de la scolarité obligatoire (110 000 jeunes) ;
- 10 % des jeunes éprouvent des difficultés « *très graves* » (75 000 jeunes).

La ségrégation urbaine débouche sur une ségrégation scolaire³. Dans l'enseignement primaire et secondaire, les minorités visibles représentent 35 % des élèves situés en zones d'éducation prioritaires. Dans certains cas, ce taux dépasse même les 80 %. Dans son rapport sur l'insertion des jeunes d'origine étrangère⁴, Mouna Viprey met en évidence leur réussite scolaire nettement plus faible.

Ainsi la discrimination commence-t-elle dès l'école primaire pour se poursuivre tout au long de la scolarité. Elle est très liée à l'origine sociale, qui elle-même est corrélée à la localisation géographique.

1 - Institut Montaigne, *Vers des établissements scolaires autonomes*, Rapport, novembre 2001 (téléchargeable sur le site : www.institutmontaigne.org).

2 - Jacques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, la Documentation française, 1998.

3 - Georges Felouzes, Françoise Liot, Joëlle Perroton, *L'apartheid scolaire enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Ed. Seuil, octobre 2005.

4 - Mouna Viprey, *L'insertion des jeunes d'origine étrangère*, Rapport du Conseil économique et social, septembre 2002.

2. Sur quel fondement agir ?

Rétablir l'égalité des chances dès l'école primaire est une nécessité urgente.

Ce principe devrait constituer le fondement d'une véritable politique mobilisatrice en matière d'éducation : « Assurer au quotidien, et sur tout le territoire national, l'égalité pour donner leur chance à tous les écoliers, collégiens, lycéens et étudiants exclusivement en fonction de leur travail et de leur talent ».

Une telle politique devrait concerner dès aujourd'hui l'école primaire, maillon faible de notre système éducatif, et notamment les écoles situées en ZEP⁵ (zones d'éducation prioritaires), ZUS (zones urbaines sensibles) et REP (réseaux d'éducation prioritaires). En effet, l'école primaire apparaît communément comme un havre de tranquillité à l'abri des turbulences qui agitent périodiquement notre système éducatif. Cette vision est en réalité totalement erronée comme le soulignent des analyses récentes. Le socle de base que constitue l'école primaire se fissure sans bruit mais chaque jour un peu plus encore : 15 % des élèves (110 000 enfants) sont en grande difficulté au sortir de l'enseignement primaire. Ce pourcentage peut facilement atteindre le double, voire le triple, dans les zones urbaines sensibles. Il s'agit là d'un problème majeur car **les dysfonctionnements de l'école primaire sont à l'origine de ceux du système éducatif dans son ensemble, que l'on a pourtant coutume d'analyser et d'appréhender bien en aval, à la fin du collège, voire au lycée.** Le débat

récurrent autour du collège unique, l'échec en premier cycle universitaire, la faible diversité sociale dans les grandes écoles, le malaise enseignant sont autant de questions qui plongent leurs racines dans l'enceinte même de nos écoles primaires⁶.

C'est pourquoi nous proposons de **redonner à l'école primaire son rôle fondamental afin que tous les jeunes Français maîtrisent les acquis de base avant d'entrer au collège.**

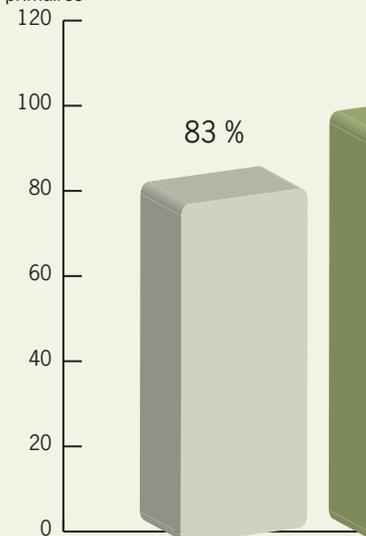
3. Comment concrètement agir ?

Pour cela, nous préconisons de **déléguer à plusieurs centaines d'écoles volontaires certains pouvoirs de gestion**, actuellement dévolus à des autorités supérieures (inspection d'académie, rectorat, ministère, etc.), dans le cadre d'un contrat clair avec l'État, et de mettre en œuvre une procédure d'évaluation rigoureuse et transparente. Cette première expérience devrait couvrir une période minimum de cinq ans, soit un cycle scolaire complet.

Chaque école doit pouvoir évoluer, anticiper et être en mesure d'apporter une réponse appropriée à sa situation particulière en tenant compte de son bassin de recrutement, de son environnement, de la capacité d'initiative de chaque acteur. Loin des empoignades idéologiques, la bonne méthode – que ce soit pour l'apprentissage de la lecture, de l'écriture, ou de l'arithmétique – est celle qui est mise en pratique par

ÉCOLES PRIMAIRES DANS LES ZEP QU

Montant de la dotation budgétaire pour les écoles primaires



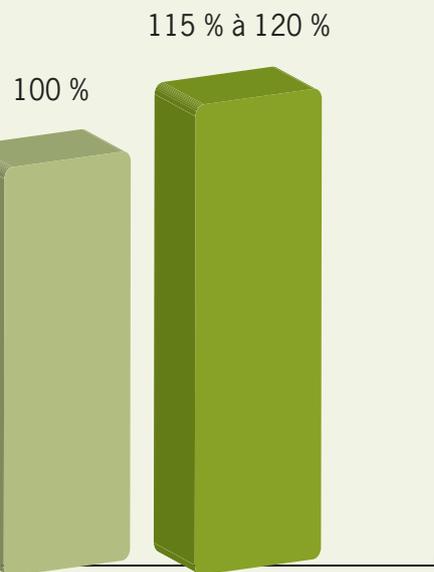
 Dotation moyenne d'un collège
 Dotation moyenne d'un collège
 Dotation moyenne d'un collège la proposition de l'Institut Mo

ceux qui la comprennent et en partagent les vues tant il est vrai que la meilleure des méthodes est inopérante si elle est appliquée par un exécutant récalcitrant. Cela suppose des équipes enseignantes cohérentes où les enseignants sont largement impliqués et, partant, motivés par la perspective de faire progresser le projet auquel ils sont étroitement associés. En somme, tout le contraire d'agents exécutant à la lettre les circulaires de l'administration centrale, trop souvent éloignées des réalités.

5 - Mises en place en 1981, dans les secteurs économiquement, socialement et culturellement défavorisés, les ZEP disposent de moyens supplémentaires afin de corriger ces inégalités et assurer la réussite scolaire des élèves. Avec 5 571 écoles primaires et près de 700 000 élèves scolarisés, les écoliers en ZEP représentaient en 2005 près du quart de l'effectif total du primaire public.

6 - Mireille Grange et Michel Leroux, *Évaluation des évaluations. Français : le véritable état des lieux à l'entrée en sixième*, in. Le Débat, n° 128, janvier-février 2004.

S : MOINS D'ARGENT 'EN CENTRE-VILLES



Établissement situé en ZEP (situation actuelle).

Établissement situé en centre-ville (pris comme référent).

Établissement situé en ZEP (en cas de mise en œuvre de l'article 86).

Cette action reposerait sur deux leviers

■ La mise en place d'établissements publics d'enseignement primaire pour supporter la démarche. Chacun de ces établissements pourrait regrouper une ou plusieurs écoles primaires, y compris des classes maternelles, situées en ZEP, ZUS ou REP. Il bénéficierait d'une complète autonomie pédagogique, administrative et budgétaire (voir le détail des dispositions page suivante).

L'article 86 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet d'ores et déjà, à titre expérimental, la création d'un tel établissement⁷.

Mais deux années se sont écoulées depuis le vote de la loi, et le décret qui en permettrait la mise en œuvre n'a toujours pas été publié par le ministère de l'Éducation nationale !

■ L'allocation par l'État à ces établissements d'un budget global de fonctionnement calculé sur une base annuelle, incluant la masse salariale de l'ensemble du personnel. Cette allocation correspondrait à la dotation allouée par l'État et les collectivités locales à une école primaire prise comme référence dans l'académie concernée. Elle serait majorée d'un supplément de 15 ou 20 % au titre d'une politique d'action positive en faveur de l'équité et de l'égalité républicaine. Certes, le principe d'équité n'est pas totalement ignoré de l'Éducation nationale. Depuis 1982, les collèges des zones d'éducation prioritaires, en se fondant sur un certain nombre d'indices de difficultés, disposent de moyens supplémentaires d'enseignement officiellement évalués à 9 %⁸. Mais en réalité, **si l'on tient compte des salaires des personnels, plus gradés et plus expérimentés dans les écoles de « centre-ville », la « discrimination positive », souvent avancée, disparaît et devient même négative : la dépense publique par élève dans les ZEP est en effet inférieure de l'ordre de 30 % à la moyenne nationale.**

La mesure du succès

Les élèves de ces écoles maîtriseront à l'entrée en sixième les savoirs élémentaires (lecture, écriture, calcul, langue vivante) et intégreront les comportements de base (capacité à se concentrer, à se comporter correctement, etc.) dans les mêmes conditions que les élèves d'une ou plusieurs écoles primaires situées au sein de quartiers « socialement favorisés », prises comme référent par le recteur au sein de l'académie.

Ces propositions sont pragmatiques et directement opératoires. Elles n'exigent pas de dispositions législatives nouvelles.

En proposant de traiter à la source l'un des dysfonctionnements majeurs de notre système éducatif - la marginalisation dès l'école primaire de plus de 100 000 enfants chaque année - l'Institut Montaigne propose une politique de prévention de pur bon sens.

Ces vingt dernières années, de multiples rapports et prises de positions de responsables politiques ont témoigné d'une réelle prise de conscience de l'ampleur du problème. La véritable originalité d'un projet sérieux résiderait plutôt dans la volonté politique de mettre enfin en œuvre les mesures qui permettraient de corriger cette situation intolérable.

Il y a urgence. Sans égalité assurée très tôt au quotidien, et dès l'école primaire, la société française risque de s'étonner encore longtemps des maux dont elle souffre aujourd'hui.

Daniel LAURENT

Directeur des études de l'Institut Montaigne

7 - Article 86 : Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire. Dans le respect des dispositions des articles L.211-1 et L.411-1 à L.411-3 du code de l'éducation, les statuts de ces établissements sont adoptés par délibération, après accord du représentant des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. Un décret en Conseil d'État détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation.

8 - Jean-Claude Emin et Françoise Oeuvarard, « Les zones d'éducation prioritaires », in. Bernard Toulemonde (dir.), *Le système éducatif en France*, La documentation française, 2003.

Cinq dispositions concrètes en matière de gestion des établissements publics d'enseignement primaire

1. L'établissement est doté d'un conseil d'administration présidé par le maire de la commune (ou le président de la communauté de communes).
2. Un directeur d'établissement, véritable échelon d'impulsion, est nommé pour cinq ans (durée de la mission) par le recteur de l'académie sur proposition du conseil d'administration.
3. Le directeur procède au recrutement de l'ensemble des personnels, y compris le personnel enseignant titulaire. Il peut faire un appel d'offres régional ou national pour constituer des équipes volontaires et motivées⁹.
4. L'établissement se dote d'un projet ayant valeur de contrat avec l'État et les parents. À titre indicatif, ce projet précise :
 - . les méthodes et les rythmes adoptés de la maternelle à la fin de l'école primaire pour assurer la continuité, le suivi et l'évaluation de l'apprentissage des élèves (par exemple, telle école pourra choisir une organisation verticale en plusieurs classes uniques)¹⁰ ;
 - . l'articulation école maternelle-école primaire et école primaire-collège ;
 - . le repérage et le suivi individuel des enfants en difficulté (ou potentiellement en difficulté) dès l'école maternelle ;
 - . la gestion du temps ;
 - . l'organisation et l'encadrement des études obligatoires ;
 - . l'organisation des remplacements de courte durée ;
 - . la coordination et l'impulsion des activités péri-éducatives hors du temps scolaire (culturelle, sportive, etc.) en liaison étroite avec les collectivités territoriales ;
 - . les modes et le suivi des relations enseignants-parents avec la mise en place éventuelle d'un système de tutorat ;
 - . la politique de gestion des ressources humaines ;
 - . la coordination avec les collèges du secteur, et des autres secteurs, pour traiter des cas individuels les plus préoccupants ;
 - . etc.
5. Le projet est approuvé par le conseil d'administration. Les enseignants sont ensuite moteurs dans sa réalisation. Le directeur informe périodiquement le conseil d'administration de la réalisation du projet.

9 - Pour ceux qui seraient choqués par une telle disposition, nous citerons Hervé Hamon (in. *Le Nouvel Observateur*, 2-8 septembre 2004) : « Dans les classes préparatoires aux grandes écoles, on fait de la dentelle, on choisit les gens un par un. Pourquoi les collèges difficiles ne peuvent-ils pas bénéficier de la même attention. » et a fortiori pourquoi pas les écoles primaires ?

10 - Plusieurs études montrent que les classes de primaire à niveaux mélangés sont plus efficaces que les classes à niveau unique.

L'Amicus Curiae est téléchargeable sur le site www.institutmontaigne.org



Comment sauver la presse quotidienne d'information



Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité



TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
par Jacques BICHOT