La politique ZEP, laboratoire de nouveaux outils de pilotage du système éducatif (1981-2001) ?

Is the ZEP policy the laboratory for new management tools of the educational system?

¿La política ZEP, laboratorio de nuevas herramientas de pilotaje del sistema educativo (1981-2001)?

Die ZEP- Politik: ein Labor der neuen Werkzeuge zur Steuerung des Schulsystems (1981-2001)?

Lydie Heurdier

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfp/3390>

DOI : 10.4000/rfp.3390

ISSN : 2105-2913

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2011

Pagination : 25-36

ISBN : 978-2-84788-353-4

ISSN : 0556-7807

Référence électronique

Lydie Heurdier, « La politique ZEP, laboratoire de nouveaux outils de pilotage du système éducatif (1981-2001) ? », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 177 | octobre -décembre 2011, mis en ligne le 15 décembre 2015, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfp/3390> ; DOI : 10.4000/rfp.3390

La politique ZEP, laboratoire de nouveaux outils de pilotage du système éducatif (1981-2001) ?

Lydie Heurdiere

L'apparition de nouvelles modalités de régulation des politiques publiques, au début des années quatre-vingt, a concerné d'emblée la politique d'éducation prioritaire. Si l'introduction des outils de pilotage et d'évaluation a été progressive dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP), elle a aussi touché l'ensemble des établissements au fur et à mesure que leur autonomie se renforçait. Le mouvement général vers une culture de l'évaluation s'est accompagné de comparaisons entre les établissements en ZEP et hors ZEP, alors même que l'on passait d'une évaluation des actions à celle des acquis. Le rôle de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) a été central dans les tentatives de rationalisation de la carte de l'éducation prioritaire comme dans la recherche de son efficacité.

Mots-clés (TESE) : administration de l'enseignement, évaluation, politique en matière d'éducation, zone d'éducation prioritaire.

Les termes « évaluation » et « pilotage » semblent faire partie aujourd'hui des maîtres mots des « nouvelles politiques éducatives » (Mons, 2007) et être devenus constitutifs aussi bien des nouveaux modes de régulation des politiques éducatives que des rhéoriques et des modes de formation et de professionnalisation des enseignants, comme des personnels d'encadrement. Leur implantation dans le système éducatif français est étroitement liée aux politiques de décentralisation et de déconcentration mises en œuvre à partir du début des années quatre-vingt, avec l'accroissement de la marge d'autonomie dont disposent les différents échelons du système (établissements, départements, académies) et leurs responsables. La logique de « territorialisation » des politiques éduca-

tives a été inaugurée en 1981 avec la politique ZEP, premier exemple, en France, d'une politique éducative territorialisée et déconcentrée. Ce mouvement a donné lieu, depuis une vingtaine d'années, à divers travaux et analyses.

Dès 1994, Bernard Charlot en interroge les présupposés implicites (décentralisation signifie efficacité accrue ; décentralisation signifie aussi démocratisation) et la logique de délégation aux acteurs et aux échelons locaux du traitement de l'échec scolaire, tout en faisant l'hypothèse de l'affirmation d'un nouveau rôle pour l'État, qualifié alors de régulateur, dans le cadre renouvelé de la territorialisation des politiques éducatives (Charlot, 1994). Ainsi, l'État déléguerait, régulerait et contrôlerait en aval, tout en faisant appel

à la mobilisation des acteurs et à l'innovation dans les pratiques. Ce nouveau contexte, dont il souligne qu'il est le produit d'une politique nationale et non une conquête du local, a été étudié par Lise Demailly dans l'académie de Lille (Demailly, 2003) mais pensé plus largement dans le cadre européen et international (Demailly, 2001). Cette sociologue a observé que, depuis le début des années quatre-vingt-dix, tous les systèmes scolaires ont été fortement incités à développer l'évaluation de leurs actions ; on est passé d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, ce qui n'est pas sans provoquer des tensions, des résistances et des luttes politiques.

Plus récemment, Xavier Pons s'est penché sur l'évolution de la politique d'évaluation en éducation, sur les pratiques effectives et les concurrences des évaluateurs face à des décideurs politiques peinant à clarifier leurs demandes d'évaluation (Pons, 2010). Au terme d'une étude portant sur cinq décennies (1958-2008), il conclut qu'en France, l'État évaluateur ne s'est pas réellement imposé, que les pratiques effectives d'évaluation diffèrent toujours notablement et qu'il s'agit plutôt d'une rationalisation des sciences de gouvernement anciennes. Pour la période qui nous intéresse ici, la politique d'évaluation serait ainsi passée par quatre configurations successives : d'abord fragmentée, elle serait devenue spécialisée, puis systématisée et enfin diversifiée¹ (Pons, 2010, p. 172). Les travaux comparatifs de Christian Maroy à l'échelle européenne (Maroy & Demailly, 2004 ; Maroy, 2005, 2006) proposent une grille d'analyse utile pour comprendre cette période de mutations dans les régulations institutionnelles. Les modalités antérieures aux années quatre-vingt sont regroupées sous un modèle dit « bureaucratique-professionnel », qui répondait aux enjeux de la massification du secondaire. Il est caractérisé par une régulation réglementaire (en particulier, division du travail éducatif reposant sur une définition précise des fonctions et compétences de chaque acteur), accompagnée d'une assez grande autonomie professionnelle des enseignants et d'une gestion commune de leur carrière entre l'État et les représentants de la profession. Dans ce modèle également qualifié d'« État éducateur » dominant les normes *a priori*, la hiérarchie, les contrôles et une obligation de moyens au service d'une égalité formelle de traitement et d'accès à l'éducation. Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les systèmes éducatifs ont considérablement évolué, y compris en France, mais selon des modalités propres à chaque histoire nationale et aux valeurs dominantes. Le nouveau modèle de gouvernance dit « post-bureaucratique » peut être caractérisé par les traits suivants : une autonomie accrue des établissements,

une tendance à décentraliser et déconcentrer, un assouplissement du choix de l'école par les familles, une diversification de l'offre scolaire, une montée de l'évaluation externe des établissements et du système scolaire, parallèlement à l'augmentation du contrôle du travail enseignant. La relative autonomie octroyée à l'établissement serait concomitante d'une défiance accrue à l'égard des enseignants dont la professionnalité n'apparaît plus comme « une garantie suffisante de la qualité du service éducatif » (Maroy, 2005, p. 12). Ce modèle se déclinerait sous deux formes possibles : une régulation par le « quasi-marché », et une régulation par l'État évaluateur, le pilotage tendant alors à s'effectuer par les résultats.

Certains de ces travaux se sont appuyés sur l'étude de la politique d'éducation prioritaire, d'autres non. Cet article se propose d'examiner l'hypothèse selon laquelle cette politique a pu, en France, constituer un laboratoire pour ces nouveaux modes de régulation. Affirmant sa volonté de « lutter contre les inégalités, de permettre à tous ceux qui ont un rôle à jouer dans le système éducatif de le transformer pour améliorer sa qualité et démocratiser son fonctionnement », Alain Savary, ministre qui a créé la politique ZEP en juillet 1981, considérait celle-ci comme devant être « un courant profond qui contribuer[ait] aussi à transformer tous les autres aspects de l'école » (circulaire n° 84-001 du 3 janvier 1984). Cela a-t-il été le cas concernant les modalités et les outils de pilotage et d'évaluation qui y ont été expérimentés et mis en œuvre ? Pour tenter de répondre à cette question, cet article² s'appuie sur l'étude de l'intégralité des textes officiels (Heurdière, 2009 ; inventaire disponible en ligne) – textes réglementaires mais aussi ensemble des études et rapports produits par les évaluateurs officiels que sont les inspections générales et la direction de l'évaluation et de la prospective³. L'observation des différentes temporalités des services centraux met davantage en évidence leurs fonctionnements indépendants que l'existence de réelles articulations ou de concurrences entre eux (Heurdière, 2008, p. 148-154). La place conséquente prise dans ce corpus par les travaux produits par la DEP confirme que la culture de l'évaluation, prônée par Claude Thélot (Thélot, 1993) qui fut son directeur pendant sept ans, a cherché à s'imposer dans le paysage éducatif, depuis l'instauration des premières évaluations annuelles pour tous les élèves de CM2 et sixième, en français et mathématiques, à compter de septembre 1989. Cependant, ce service ministériel s'inscrit en continuité avec des services statistiques antérieurs, moins connus et aux prérogatives certes moins larges, mais déjà chargés de fournir et de comparer un certain nombre d'indicateurs

sociaux et scolaires (Pair, 2005). Il va s'agir ici, modestement, d'examiner si la politique ZEP et, entre autres, les questions de son efficacité et de l'évolution de la carte de l'éducation prioritaire, ont joué un rôle précurseur, et jusqu'à quel point, dans les modes et outils de pilotage des politiques éducatives, aujourd'hui dominants.

UNE PROBLÉMATIQUE ET DES OUTILS INTRODUITS PROGRESSIVEMENT DANS LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Si le terme de « pilotage » est présent dès décembre 1981 dans la seconde circulaire relative aux zones prioritaires, celui d'« évaluation » n'apparaît pour la première fois qu'un an plus tard, dans la circulaire de décembre 1982 (circulaire n° 82-589 du 15 décembre 1982⁴). C'est une circulaire de cadrage qui rappelle l'enjeu et les responsabilités des autorités déconcentrées. Elles doivent en particulier produire pour les instances de concertation (comité technique paritaire, groupe tripartite...) un « rapport dressant un panorama d'ensemble de l'action qui aura été conduite en 1982 en faveur des zones prioritaires ». Ce même rapport devait être transmis à « la mission de la planification qui assure le secrétariat du groupe de pilotage pour la politique des zones prioritaires, constitué à l'échelon ministériel ». En effet, très vite, un groupe de pilotage ministériel de la politique des zones d'éducation prioritaires s'est mis en place, constitué d'un représentant de chaque grande direction ministérielle (écoles, collèges, lycées⁵) et de membres du cabinet du ministre. Répondant à un besoin d'organisation, il était chargé de conduire une politique territoriale depuis le niveau central. Ce premier groupe de pilotage ne dépend aucunement des inspections générales, n'a aucun lien avec elles, alors que ce corps était le seul habilité jusque-là à rendre des rapports sur le fonctionnement du système éducatif. Cela ne durera pas. Le rapport qui lui était destiné devait permettre, en outre, à la fois un contrôle *a posteriori* de la validité des choix effectués au regard des grandes orientations de la politique des zones prioritaires, et la diffusion des actions les plus novatrices. Le terme « évaluation » apparaît seulement dans la rubrique « Évaluation des moyens affectés aux projets de zones prioritaires » et correspond au nombre de postes supplémentaires attribués du fait du classement, aux heures supplémentaires et aux crédits affectés. La dernière question, « Comment et avec

quels concours a-t-il été éventuellement prévu d'apprécier les effets de la réalisation des actions retenues ? », illustre la prudence qui prévalait alors.

Alors même que les lois de décentralisation ne sont pas encore appliquées, ce mode de régulation institutionnelle est d'autant plus novateur que les zones prioritaires devaient élaborer un projet de zone interdegrés et partenarial prenant en compte le contexte local. L'autonomie offerte voire prescrite aux acteurs locaux était inconnue jusque-là. Si les circulaires continuent bien de fournir un cadre général, les textes réglementaires insistent dorénavant moins sur le respect de normes *a priori* que sur la marge d'initiative qu'à tous les niveaux hiérarchiques, chaque acteur du système éducatif doit être à même de saisir pour lutter contre les dysfonctionnements, en particulier contre l'échec scolaire massif des élèves issus de territoires défavorisés. Le modèle sous-jacent s'apparente alors au modèle démocratique-participatif tel que l'a défini Lise Demailly : l'évaluation y est conçue « comme [un] outil d'amélioration de la maîtrise collective de l'action », contribuant « effectivement à des changements de représentations et de pratiques dans le sens de la lutte contre les inégalités sociales et scolaires, à des innovations intéressantes, à des décisions individuelles et collectives, en congruence avec les objectifs démocratiques » (Demailly, 2001, p. 24).

Rapidement, dès le printemps 1984, un second groupe de travail national est constitué et chargé, sous la présidence de l'inspecteur général Charles Toussaint, de concevoir et de diffuser un *Guide des équipes de zones prioritaires pour l'évaluation régulatrice de leur action*. Cette publication terminée en décembre 1984 ne sera effectivement disponible dans les ZEP qu'au printemps suivant (et elle y sera très inégalement distribuée). Conçue pour être diffusée auprès des équipes d'animation des zones prioritaires, elle se présente comme s'efforçant de répondre à une demande « d'aide méthodologique exprimée sur le terrain par des équipes qui éprouvent le besoin d'une évaluation des actions entreprises dans le dessein de mieux les conduire » (MEN, 1984a, p. 3). Jean-Claude Émin, qui suivait alors de très près le dossier au ministère, estime *a posteriori* que c'est « le souci de ne pas freiner l'action ou de ne pas "désespérer Billancourt" en disant trop tôt aux gens : "On va évaluer ce que vous faites" » qui explique le titre et la date de la première publication où l'on introduit la notion d'évaluation : « Aujourd'hui c'est plus courant, mais ce type de démarche était quelque chose de complètement neuf à l'époque. Le groupe de travail qui a élaboré ce *Guide* était d'ailleurs extrêmement composite, allant de représentants des

méthodologies quantitativistes les plus dures, à ceux des méthodologies qualitatives les plus ouvertes » (Collectif, 2002, p. 11).

Présentée comme une réponse aux besoins des acteurs de terrain, cette publication n'est donc pas *a priori* une tentative de régulation institutionnelle du même ordre que la précédente, même si elle est élaborée au niveau central avec, en arrière-plan, l'objectif d'évaluer ce qui se met en place dans les territoires prioritaires. En même temps, la diversité des approches méthodologiques soulignée par Jean-Claude Émin met en évidence la pluralité des modes de faire, voire la « concurrence cognitive » (Pons, 2010) entre ceux, tels les inspecteurs généraux, qui en continuité avec leurs méthodes habituelles d'évaluation privilégient le qualitatif, et ceux qui revendiquent plutôt l'usage du quantitatif, à travers des statistiques et des batteries d'indicateurs, augurant la position dominante que cette « science du constat chiffré » occupera quelques années plus tard. L'annexe comporte d'ailleurs deux types de données qui auront une postérité certaine : d'une part, des indicateurs sociaux et scolaires visant à permettre le diagnostic préalable à toute démarche et conception de projet ; d'autre part, des épreuves d'évaluation des acquis des élèves. Pour autant, ce guide méthodologique est conçu avant tout comme un outil de connaissance au service des équipes engagées dans les ZEP, de l'auto-évaluation et de la régulation de leurs actions ; il n'a pas vocation à être utilisé pour le pilotage de cette politique par les autorités intermédiaires. La montée en puissance des outils et procédures portés par la DEP dans les années suivantes verra néanmoins cette logique de pilotage s'affirmer de plus en plus, concernant la politique ZEP tout d'abord, puis l'ensemble du système éducatif. L'élaboration de « tableaux de bord » en sera l'un des principaux vecteurs.

Ainsi, la note de service n° 85-013 (MEN, 1985b), signée du directeur des enseignements scolaires (DESCO), Claude Durand-Prinborgne, consacre son dernier paragraphe à l'évaluation des actions développées en zone prioritaire : « Afin de mesurer les premiers résultats réalisés dans la lutte contre l'échec scolaire et d'effectuer les ajustements nécessaires, des procédures d'évaluation seront mises en place » (MEN, 1985b, p. 33). Un « guide méthodologique » est prévu, qui pourra être utilisé comme support de formation, sans que soit pour autant explicitement citée la publication du groupe de travail. Les responsables académiques recevront, eux, un « dossier pouvant servir de base à l'élaboration d'un tableau de bord des zones prioritaires » (MEN, 1985b, p. 33). Le niveau

national mettra en place un dispositif national d'évaluation. Cinq ans plus tard, la circulaire suivante relative aux ZEP (MEN, 1990) a largement intégré, cette fois, la démarche et le vocabulaire liés à l'affirmation des nouveaux modes de régulation : institutionnalisation et formalisation du dispositif ; émergence de la notion de contrat, base sur laquelle « seront attribués les moyens et [...] évalués les résultats » (MEN, 1990, p. 486) ; « modalités d'évaluation [...] dont la périodicité doit permettre, notamment, une régulation au cours de la réalisation » (MEN, 1990, p. 486) ; « bilans, quantitatifs et qualitatifs, mettant en évidence les progrès réalisés, notamment en matière de réussite scolaire, les difficultés rencontrées, les obstacles éventuels et les réorientations envisagées » et devant « [faire] l'objet d'un dialogue permanent entre les académies et l'administration centrale et [permettre] un suivi national de cette politique » (MEN, 1990, p. 488). L'évaluation des actions menées et de leurs effets devient une préoccupation majeure qui s'impose à tous les acteurs. À la visée d'évaluation régulatrice de leur action par les équipes et responsables locaux, s'ajoute une logique croissante d'évaluation de l'ensemble de la politique ZEP au travers d'outils et d'indicateurs qui sont à la fois outils de connaissance et outils de pilotage.

À la relative prudence des formulations, dans les premières circulaires sur l'éducation prioritaire parues sous le ministère Savary, a donc succédé assez vite un ensemble de textes réglementaires promouvant explicitement de nouveaux modes de régulation institutionnelle. Si la politique ZEP semble, avec le recul, avoir introduit les prémices de ces transformations, son caractère ciblé étant propice à cette introduction progressive dans un contexte national où les caractéristiques de la régulation traditionnelle étaient largement consensuelles, l'ensemble des établissements se voit pourtant proposer lui aussi, dès le printemps 1984, de nouveaux outils de gestion. En témoigne la note de service n° 84-112⁶ de mars 1984 (MEN, 1984b), d'apparence technique, mais qui s'inscrit bien dans le mouvement de transformation en cours. Cette note de service s'argumente ainsi : « La politique qui vise à conférer une plus grande responsabilité aux établissements scolaires et à développer en leur sein la concertation entre les différents partenaires de l'action éducative doit s'accompagner d'un développement et d'une transformation de l'information dont ils disposent, des outils par lesquels elle circule et de l'usage qui en est fait » (MEN, 1984b, p. II). La concertation et les nouvelles modalités de fonctionnement interne des établissements demandent « que l'ensemble des partenaires disposent d'informations sus-

ceptibles d'étayer leurs débats. [...] La généralisation de ces outils est partie intégrante de la politique qui tend à accroître la responsabilité et l'autonomie des établissements scolaires. [...] Instruments d'auto-contrôle et d'auto-évaluation pour les responsables des établissements [...], il ne s'agit pas d'instruments de gestion quotidienne mais d'outils qui aident à un bilan annuel et à une réflexion sur les fins et les moyens de la politique suivie dans l'établissement » (MEN, 1984b, p. II et III).

Les indicateurs statistiques comportent des indicateurs de résultat, mais également des indicateurs « d'entrée » et des indicateurs dits « de gestion ». Ce ne sont pas des instruments de nivellement, comme le précise le directeur de cabinet : « Les tableaux de bord reposent au contraire sur l'idée que des conditions particulières appellent des réponses particulières [...]. Il convient donc de ne pas tirer des conclusions trop péremptoires de la lecture d'un seul indicateur mais d'analyser des "circuits d'indicateurs liés" » (MEN, 1984b, p. IV). Il ajoute plus loin : « Les tableaux de bord s'efforcent de représenter les établissements comme des "systèmes" [...], situés dans un environnement, au sein desquels une décision ponctuelle agit sur plusieurs aspects de la vie de l'établissement. [...] Les tableaux de bord reposent sur l'idée qu'il existe une marge de manœuvre dont disposent les responsables de l'établissement, dont l'importance, sinon l'existence, est souvent contestée » (MEN, 1984b, p. VII). Les indicateurs proposés à l'ensemble des établissements sont présentés comme des outils de connaissance, « instruments d'autocontrôle », au service d'un pilotage adapté et d'une efficacité accrue.

En 1984, la convergence entre cette note de service et le *Guide des équipes de zones prioritaires pour l'évaluation régulatrice de leur action* est manifeste. Elle participe d'une même volonté d'introduire progressivement et prudemment la notion d'évaluation et les outils afférents, et du souci de ne pas démobiliser les équipes de terrain engagées dans l'action de rénovation du système éducatif. Sous le ministère Savary, une place essentielle et une confiance réelle dans leur capacité à agir étaient accordées aux acteurs : le choix de les responsabiliser allait de pair avec une forte incitation à pratiquer l'auto-évaluation, au service d'un système qu'il fallait collectivement améliorer. À cette époque et concernant cet aspect-là, on ne peut guère parler de « concurrence cognitive » entre cette structure informelle qu'est le groupe de pilotage et la DEP, bien instituée. On observe plutôt une perméabilité, voire une collaboration qui peut même être officielle, comme lors du séminaire organisé par l'académie

de Créteil en 1986 où interviennent des membres de l'une et l'autre instances⁷ (Académie de Créteil, 1986). Mais la visée d'autorégulation de leur action par les équipes va se trouver vite complétée, voire supplantée, par les visées de mesure de l'efficacité et de rationalisation de la politique ZEP. Pour ce faire, les inspecteurs généraux, forts de « leur art de l'extrapolation empirique » (Pons, 2010, p. 72), détiennent une position stratégique ; mais ils vont être rapidement concurrencés par d'autres spécialistes de l'évaluation, les statisticiens de la DEP qui, à partir du milieu des années quatre-vingt, vont disposer d'instruments de mesure de cette efficacité de plus en plus puissants, et faire reconnaître « une vision particulière de l'évaluation (théorie de l'effet miroir) permettant de rationaliser les multiples pratiques évaluatives existantes » (Pons, 2010, p. 173), voire susceptible d'être mobilisée au service d'une rationalisation, locale et surtout nationale, de la politique d'éducation prioritaire.

MONTÉE EN PUISSANCE DE L'EXPERTISE DE LA DEP

L'intervention des statisticiens de la DEP – appelée à devenir de plus en plus importante – se fonde, au début de la politique ZEP, sur la nécessité de proposer aux équipes de terrain des critères et indicateurs plus objectifs. En effet, le diagnostic préalable à l'élaboration du projet reposait dans la plupart des ZEP sur des représentations négatives des caractéristiques de la population scolaire⁸. Il est indéniable que tous les acteurs de l'éducation prioritaire étaient en attente de données chiffrées un tant soit peu objectives et prenant en compte des indicateurs sociaux et scolaires plus nombreux et variés que ceux proposés pour la rentrée 1981, où seuls des indicateurs de base, extraits des enquêtes de rentrée par le service central des statistiques, leur avaient été fournis ; sommaires, ils concernaient essentiellement le déroulement de la scolarité et la scolarisation des élèves étrangers.

Durant la période considérée par cet article, la DEP publiera plusieurs *Notes d'information*, *Documents de travail*, articles ou études sur les zones prioritaires⁹ (ZP). La première *Note d'information*, signée de Bruno Liansol, date de 1985 (MEN, 1985c). À vocation essentiellement descriptive, elle présente le premier état de la carte des ZEP mais aussi la population scolaire concernée, d'après les données recueillies auprès des services statistiques rectoraux (SSR) et des correspondants académiques « zones priori-

taires ». L'auteur y reprend les différents indicateurs proposés dans les circulaires de 1981 pour caractériser les zones les plus en difficulté. Il examine ainsi successivement le taux d'élèves étrangers dans le premier degré, la proportion d'élèves en classes d'adaptation, d'initiation et d'enseignement spécial du premier degré, les retards dans l'élémentaire, les retards de deux ans et plus en sixième, le poids des classes préprofessionnelles de niveau (CPPN) et des classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) par rapport au cycle d'observation, les retards en troisième, le rapport entre les effectifs de quatrième-troisième et ceux de sixième-cinquième. Il conclut que « la situation est, dans la quasi-totalité des académies, assez nettement plus mauvaise en ZP que sur l'ensemble de l'académie, avec de plus des disparités interacadémiques en ZP assez semblables aux disparités interacadémiques globales » (MEN, 1985c, p. 7). En sus de ces éléments descriptifs généraux et agglomérés à l'échelle académique ou départementale, la DEP va s'intéresser, très vite, à l'efficacité de cette politique. Dès 1984-1985, Bruno Liensol affirme qu'« il s'agit en effet de mesurer les premiers résultats là où une action a été entreprise dès 1982-1983, d'évaluer l'effet des actions ZP au bout de deux années scolaires » (MEN, 1985a, p. 1). L'étude suivante de Bruno Liensol s'intéresse aux évolutions dans le temps des résultats observables en ZEP entre 1982-1983 et 1987-1988 ; elle introduit les premières comparaisons entre les élèves scolarisés dans les zones prioritaires et ceux scolarisés dans l'ensemble des établissements, établies à partir de cinq indicateurs de résultats scolaires et deux paramètres de description de la population scolaire. L'auteur peut alors en conclure : « On peut ainsi penser que la mise en œuvre d'actions "zones prioritaires" a eu souvent pour premier effet de stopper la détérioration de la situation dans ces zones, et ce malgré un profil encore plus nettement "défavorable" des élèves recrutés » (MEN, 1988, p. 8).

L'expertise de la DEP au service de la politique d'éducation prioritaire ne va cesser ensuite de se développer. Destinés dans un premier temps aux décideurs politiques et aux autorités hiérarchiques intermédiaires (ces données agglomérées ne concernaient que les académies et les départements), les outils proposés vont cibler les établissements à la fin des années quatre-vingt-dix. La DEP a ainsi poursuivi dans la durée la mise à disposition d'un toujours plus grand nombre d'outils et d'indicateurs utiles à l'évaluation. Pour les vingt ans des ZEP en 2001, les acteurs de l'éducation prioritaire disposent désormais d'ICOTEP (Indicateurs communs pour un tableau de bord de

l'éducation prioritaire), base de données spécifique à l'éducation prioritaire élaborée avec la DESCO qui permet l'élaboration d'un tableau de bord complet pour chaque unité d'éducation prioritaire, ZEP ou REP (Euvrard, 2001). Le diagnostic préalable au contrat de réussite peut désormais reposer sur des éléments quantifiés, comparables dans l'espace et dans le temps, facilement utilisables dans une démarche de contrat d'objectifs. Et l'évolution des résultats (performances et orientation) des élèves, mise en relation avec celle des caractéristiques de la population scolaire, doit permettre aux équipes d'évaluer et d'analyser les effets de leur action, dans une logique de rationalisation de celle-ci.

Mais c'est sans doute à l'usage des différents échelons de la gestion et de la décision politique que l'expertise des statisticiens de la DEP s'affirme de plus en plus, concernant aussi bien la visée d'évaluation de l'« efficacité » de cette politique (pour laquelle les comparaisons entre la situation, les « performances », voire la « valeur ajoutée », observées en ZEP et hors ZEP, vont devenir un indicateur majeur), que celle, qui lui est liée, de rationalisation de la politique ZEP, et en particulier de la carte de l'éducation prioritaire. Ces deux visées n'auront pas le même succès, pas plus que les outils et analyses que les statisticiens de la DEP se proposent de mettre à leur service.

Ces outils concernant l'évaluation des effets des actions et de la politique ZEP vont pour l'essentiel se fonder sur ceux qui permettent d'apprécier les parcours et les performances des élèves. On a vu ci-dessus que le *Guide des équipes de zones prioritaires pour l'évaluation régulatrice de leur action*, élaboré et diffusé en 1984-1985, proposait aux équipes des outils et indicateurs de ce type, mais les comparaisons possibles entre, d'une part, la situation de chaque ZEP ou de l'ensemble des ZEP et, d'autre part, les situations moyennes observables dans chaque département ou académie, ou à l'échelle nationale, sont alors très restreintes. Elles deviendront beaucoup plus riches avec la mise en œuvre annuelle, à partir de septembre 1989, d'évaluations nationales visant à mesurer les acquis des élèves des classes de CE2 et de sixième en français et mathématiques. Les besoins évaluatifs estimés nécessaires pour le dispositif prioritaire et le type d'outils qui y a été expérimenté touchent désormais tous les établissements. En effet, la loi d'orientation votée en juillet 1989 impose de nouvelles modalités de fonctionnement, comme l'élaboration d'un projet d'établissement qui comprenne un état des lieux, avec des indicateurs sociaux et scolaires. La généralisation de ce type d'évaluations permet à la DEP de poursuivre

son travail d'évaluation spécifique des zones prioritaires, en y ajoutant les comparaisons entre les établissements en ZEP et hors ZEP.

Une nouvelle étude paraît en 1992 (MEN, 1992a), réalisée par Bruno Liansol et Kristel Radica. Pour la première fois, les résultats en termes d'acquis des élèves peuvent être comparés. De ces évaluations ressortent quelques constats saillants : une grande hétérogénéité des résultats à l'entrée en CE2 comme à l'entrée en sixième ; des disparités importantes entre établissements et entre académies, accentuées en ZEP ; des performances brutes moins élevées en ZEP, quels que soient le niveau et la discipline, mais à caractéristiques égales, l'écart se réduit, voire disparaît ; les meilleurs scores académiques en ZEP dépassent certains scores hors ZEP. Les statistiques ultérieures de la DEP mettront désormais chaque année en évidence les différences de résultats entre ZEP et hors ZEP.

La question de l'efficacité de la politique ZEP est également au cœur de l'étude de Denis Meuret, d'abord note de travail interne de la DEP (NT 019) avant d'être publiée dans la *Revue française de pédagogie* (Meuret, 1994). Première étude critique portant sur les effets de la politique d'éducation prioritaire, elle a été réalisée par un chercheur ne dépendant pas strictement de la DEP et n'appartenant pas à l'inspection générale. Cet exemple illustre la politique conduite par la DEP dans les années quatre-vingt-dix, époque où elle a fait appel à des chercheurs en éducation, par le biais d'appels d'offres et de conventions de recherche. Elle tente alors de se poser comme une interface pour développer la culture de l'évaluation défendue par Claude Thélot, « évaluation [pensée] comme espace institutionnel de dialogue entre la recherche, l'administration et les décideurs » (Pons, 2010, p. 139). À partir d'un retraitement des données recueillies lors d'une étude sur les facteurs d'efficacité des collèges (Grisay, 1993) concernant les performances en français et mathématiques obtenues au cours des deux premières années du collège, Denis Meuret observe que la politique ZEP n'a pas permis de « créer une situation où, en moyenne, les élèves scolarisés dans ces zones réussiraient mieux que leurs caractéristiques ne le laissent espérer. [...] En réalité, ils réussissent même un peu moins bien qu'ils ne réussiraient ailleurs », l'écart s'avérant plus grand pour les élèves qui étaient initialement en situation scolaire ou sociale difficile¹⁰ (Meuret, 1994, p. 52). S'il ne remet pas en cause l'idée de discrimination positive, Denis Meuret propose une analyse et des pistes de réflexion susceptibles de rendre la politique d'éducation prioritaire plus efficace :

pourquoi certains établissements sont-ils performants, alors que d'autres semblent s'enfoncer davantage dans les difficultés ?

Cette question sera également l'objet du rapport publié trois ans plus tard par deux inspecteurs généraux, Catherine Moisan et Jacky Simon, sous le titre *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire* (1997). Les auteurs se sont appuyés sur les données, les méthodes et l'expertise de la DEP, tout en les conjuguant avec les démarches plus traditionnelles de l'inspection générale (visites de terrain, entretiens, monographies), pour apprécier la « valeur ajoutée » de quatre cent dix ZEP et pour tenter d'identifier les facteurs permettant de comprendre pourquoi certaines ZEP obtenaient des résultats supérieurs ou inférieurs aux résultats attendus au regard des caractéristiques de la population qui y est scolarisée. Exemple d'une « complémentarité cognitive », cette expertise sera largement diffusée et sa valeur unanimement reconnue, tant par les acteurs de ZEP que par les différents échelons de la hiérarchie intermédiaire ou les décideurs politiques.

DES TENTATIVES AVORTÉES POUR RATIONALISER LA CARTE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

Tel ne sera pas en revanche le destin des analyses et recommandations produites aussi bien par les statisticiens de la DEP que par les inspecteurs généraux concernant la carte de l'éducation prioritaire, qu'il est pourtant nécessaire, à leurs yeux, de refondre et d'harmoniser, de manière à réduire les fortes disparités ou incohérences qui la caractérisent. Depuis 1982 en effet, la carte de l'éducation prioritaire a toujours eu comme principales caractéristiques son hétérogénéité et ses disparités, lesquelles ont été mises en évidence dès les premières études de la DEP. Bruno Liansol écrivait alors que les moyennes énoncées, nationales ou académiques, quel que soit l'indicateur étudié, « recouvrent de fortes disparités académiques et départementales », car « ni la délimitation géographique ni la composition des zones n'ont été définies de façon stricte *a priori* » (MEN, 1985c, p. 1). Constatant qu'aucune cohérence nationale n'a guidé la première relance en 1990, chaque académie ayant agi selon ses propres critères, la DEP décide en 1992 de concevoir et proposer un cadre d'ensemble qui fait défaut. Cette réflexion et les simulations qui en découlent débouchent sur le calcul de « taux plafonds », programme

présenté dans un document envoyé aux recteurs en août 1992 (MEN, 1992b). Il s'agit de définir, pour chaque académie, un taux plafond d'élèves susceptibles de relever de la politique des ZEP, déterminé en tenant compte des caractéristiques sociales et scolaires de l'académie, à partir d'un pourcentage national de référence de 12 %, légèrement supérieur à celui de 1990¹¹ (11,3 %). Cette première proposition de régulation avait pour objectif déclaré de contribuer à la mise en place d'un cadre d'ensemble jugé nécessaire au niveau national, et reposait sur des traitements statistiques élaborés. Elle n'aura pas l'effet escompté.

L'étude sera reprise et actualisée en 1995 par Kristel Radica (1995), car la DEP est alors chargée d'améliorer la qualité des estimations des taux plafonds académiques, dans la perspective de réviser la carte de l'éducation prioritaire. Le pourcentage national de référence est cette fois de 10,2 %, valeur observée en 1994 dans les communes urbaines, hors lycées généraux et technologiques (LEGT). Le modèle finalement retenu, après de nombreux essais, prend en compte simultanément la situation en cours et six variables¹², cinq « sociales » et une « scolaire ». Excluant au maximum des calculs les ZEP rurales et les LEGT, les résultats académiques présentent moins d'écarts que précédemment ; cependant, les données relatives à six départements ont été exclues du traitement statistique en raison « de caractéristiques atypiques » (Radica, 1995, p. 34), proportion d'élèves en ZEP très supérieure à la valeur attendue ou, au contraire, très faible au regard des caractéristiques considérées, situations relevant de « logiques en partie étrangères » (Radica, 1995, p. 36) à la démarche statistique retenue pour le calcul des taux plafonds. Le choix fait alors par la DEP de travailler sur la concentration départementale de variables sociales et scolaires, et non sur la seule concentration académique, est tout à fait rationnel ; il s'appuie sur les conclusions des études descriptives disponibles qui avaient mis en évidence les fortes disparités interdépartementales. Logiquement, la DEP a proposé des outils de régulation basés sur ce critère-là. Il est intéressant de constater que, dix ans plus tard, la recherche d'une équipe de sociologues sur les inégalités socio-spatiales affirme à nouveau la primauté de cet espace administratif pour comparer avec pertinence les territoires (Ben Ayed, Broccolichi & Trancart, 2006 ; Broccolichi, Ben Ayed & Trancart, 2010).

Cette expertise éclairée ne suffit pourtant pas ; comme précédemment, les taux plafonds ne s'appliqueront pas et resteront inconnus de la majeure partie des acteurs de l'éducation prioritaire. Elle sera même

contredite par la nouvelle extension du dispositif ZEP lors de la seconde relance, en 1999, alors que d'autres experts, Catherine Moisan et Jacky Simon, ont à leur tour défendu cette nécessité de cadrage dans un rapport sur l'aménagement de la carte de l'éducation prioritaire qu'ils remettent en septembre 1996 à François Bayrou, alors ministre de l'Éducation nationale. Ce rapport, qui précède donc de quelques mois le rapport des mêmes auteurs évoqué ci-dessus (Moisan & Simon, 1997), n'a jamais été diffusé, ni par ce ministre ni par les suivants. Dès l'introduction, ses auteurs y posent la question de la cohérence nationale de la notion de « concentration de difficultés » (Moisan & Simon, 1996, p. 3), par essence relative. Les décisions de classement en ZEP ayant été totalement déconcentrées, « les critères nationaux ayant été mentionnés à titre indicatif » (Moisan & Simon, 1996, p. 3), personne jusqu'alors n'a pu corriger les disparités entre académies et départements. La proposition de taux plafonds a échoué, reconnaissent-ils, car « le poids des contraintes politiques a été déterminant à tous les niveaux » (Moisan & Simon, 1996, p. 3). Affirmant que « la majorité sinon la totalité des recteurs souhaitent qu'existent des instructions politiques claires du niveau national pour refondre la carte des ZEP » (Moisan & Simon, 1996, p. 11), les inspecteurs généraux soulignent la nécessité d'une coordination et d'un pilotage nationaux permettant de recentrer le dispositif, de revenir à la sélectivité initiale, et de faire preuve de souplesse et de transparence. Plaidant pour que la redéfinition de la carte des ZEP s'accompagne d'une relance des projets, ils affirment que « l'extension démesurée des ZEP ferait perdre de son efficacité à une formule qui doit être ciblée » (Moisan & Simon, 1996, p. 12) et en concluent que « le pourcentage d'élèves en ZEP au niveau national devrait plutôt être réduit, en aucun cas augmenté » (Moisan & Simon, 1996, p. 13). Tel ne sera pourtant pas le cas, et à l'issue de la seconde relance et de la révision de la carte des ZEP, on comptera, dès la rentrée 1999, un nombre et une proportion encore plus importants d'élèves et d'établissements classés en éducation prioritaire.

Les tentatives de rationalisation de la carte de l'éducation prioritaire, portées durant les années quatre-vingt-dix par la DEP ou par les inspecteurs généraux, auront donc été vouées à l'échec. Cet échec illustre tout à la fois la logique d'offre qui prévaut alors et les résistances qui existent à tous les niveaux du système éducatif face à la « science du constat chiffré ». Il est généralement considéré que seuls les acteurs de terrain sont réticents face au pilo-

tage par le quantitatif, or ici ce sont les recteurs et inspecteurs d'académie – échelons de la hiérarchie intermédiaire –, mais aussi les ministres successifs qui choisissent de privilégier d'autres critères dans la conduite de cette politique éducative spécifique et ciblée qu'est la politique ZEP. Ce n'est qu'en 2006, soit dix ans plus tard, qu'une certaine forme d'expertise de la DEP s'imposera, avec la création des réseaux ambition réussite (RAR) par le ministre Gilles de Robien¹³. Le choix national des collèges RAR répond bien à une rationalisation basée sur les statistiques. Pour autant, la détermination des territoires prioritaires à partir d'indicateurs sociaux et scolaires, sans consultation des acteurs, suffit-elle pour légitimer le classement ? Comment ce choix centralisé peut-il créer une dynamique locale favorisant le travail interdegrés et partenarial ? Quel rôle peuvent jouer en ce sens les autorités intermédiaires ? Que deviennent les établissements non RAR, étiquetés réseaux de réussite scolaire (RRS) depuis 2006 ? La toute récente création d'une nouvelle catégorie, ECLAIR (Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite), a davantage obscurci que clarifié la situation de l'ensemble des établissements classés en éducation prioritaire. La réponse à ces questions est hors du champ de la présente étude, mais il est permis de penser que, si la rationalisation est nécessaire, elle n'est sans doute pas suffisante pour conduire une politique scolaire à vocation sociale, dont la finalité initiale de démocratisation de la réussite scolaire s'inscrit pleinement dans un projet politique.

CONCLUSION

La politique ZEP considérée comme un laboratoire de la rénovation du système éducatif par ses promoteurs ne pouvait faire l'économie d'une recherche de son efficacité. Prudemment d'abord, puis plus directement, les nouveaux outils d'évaluation et de pilotage ont investi le dispositif prioritaire. Au niveau national, la question de l'évaluation a même fait l'objet d'une université d'été en 1986, à l'initiative conjointe de chercheurs de l'université Paris-Nord et du Centre de recherche de l'éducation spécialisée et de l'adaptation scolaire (CRESAS), et du groupe de pilotage national¹⁴. Intitulée « Les ZP : évaluation de leur efficacité pédagogique et des mobilisations locales », elle a été le lieu de travaux théoriques et méthodologiques portant sur l'évaluation dans les zones prioritaires, qu'elle concerne plus précisément la réussite scolaire, la dynamique locale autour de l'école ou l'environnement

socio-économique. Cette réflexion commune et volontaire de chercheurs, de membres du groupe de pilotage, de responsables administratifs, d'inspecteurs généraux, d'acteurs et responsables de terrain, illustre les mouvements convergents d'un certain nombre de protagonistes ou de militants de la politique ZEP, se situant moins dans une logique de concurrence que de complémentarité cognitive, au service d'un processus de transformation du système éducatif.

Si la politique d'éducation prioritaire a bien ouvert ainsi la voie à de nouvelles modalités de fonctionnement, de pilotage et de régulation dans le système éducatif français, les acteurs des ZEP ont ensuite pris leurs distances avec une partie des effets induits par les nouvelles pratiques. Si dans les ZEP, certains indicateurs comme le suivi de cohortes ou les évaluations des acquis des élèves ont été acceptés, le pilotage par les résultats qui s'impose à la fin des années quatre-vingt-dix laisse un goût amer aux personnels en poste dans les territoires les plus difficiles. Favorables à une évaluation au service de la régulation, ils sont opposés à une évaluation permanente qui s'insinue dans le fonctionnement quotidien, sert de base à une logique de pilotage par les résultats et devient le centre des discussions avec les autorités hiérarchiques chargées de l'accompagnement. L'ambivalence face aux nouvelles modalités de pilotage touche aussi les militants de la première heure et les experts. Les tensions et les résistances à une stricte application d'un modèle post-bureaucratique sont fortes, car ces modalités de régulation sont considérées comme inadaptées. Comme le souligne Lise Demailly, en ZEP, « les personnels attendent de l'institution du soutien, de la reconnaissance, des encouragements, plus que de l'évaluation contrôle. [...] C'est la différence entre *rendre compte* et *se rendre compte*. L'utilisation systématique des formes du *rendre compte* dévalue le *se rendre compte* » (Demailly, 2008, p. 116-117). Claude Thélot lui-même affirme que « l'évaluation est à l'opposé du contrôle » (Thélot, 1998, p. 339) tel que peut le pratiquer la Cour des comptes ; ses deux fonctions principales sont, d'une part, d'aider le système éducatif à évoluer (l'évaluation étant ici considérée comme « un levier », « un ferment d'amélioration », voir Thélot, 1998, p. 339) et d'autre part, de structurer le débat public.

La prégnance du modèle républicain mais aussi les réticences face à la « science du constat chiffré » que tentait d'imposer la DEP ont, en ZEP comme hors ZEP, ralenti l'intégration de ces nouveaux modes de régulation. Lors de la seconde relance des ZEP, entre 1998 et 2000, si l'on observe bien l'introduction de « traits partiels d'un État évaluateur » (Maroy, 2005, p. 22), ce

ne sont pas *in fine* ces données-là et elles seules qui ont déterminé l'évolution de la carte. Les logiques de régulation et de rationalisation n'ont réussi à s'imposer que partiellement. La politique ZEP, du moins jusqu'en 2001, est davantage l'exemple d'une hybridation de l'ancien et du nouveau modèles de régulation institutionnelle qu'un exemple probant de ces nouvelles pratiques, dans un contexte français rétif lui-même à la fois au modèle du quasi-marché comme

à celui de la régulation par les résultats. En cela, les transformations en œuvre dans le système éducatif sont dépendantes de ce qui se joue dans le spécifique comme dans le générique, et dans leurs rapports d'interdépendance.

Lydie Heurdirer
lheurdirer@gmail.com

Université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis,
ESCOL-CIRCEFT

NOTES

- 1 Cette typologie est établie à partir du croisement de différentes caractéristiques : clivages méthodologiques principaux (quantitatif/qualitatif, localisé/synoptique), groupe professionnel dominant (inspecteurs généraux, statisticiens), « unité » d'évaluation principale (élèves, établissements, système éducatif), etc.
- 2 Le travail présenté ici est tiré d'une recherche plus large, centrée sur la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire dans trois territoires métropolitains, entre 1981 et 2001 (Heurdirer, 2008).
- 3 Sans remonter à l'origine du service, en 1964, citons les appellations des trente dernières années. De 1973 à 1976 : SIES (Service d'informations économiques et statistiques) ; de 1976 à 1982 : SEIS (Service des études informatiques et statistiques) ; de 1982 à 1985 : SIGES (Service de l'informatique de gestion et des statistiques) ; de 1985 à 1987 : SPRESE (Service de la prévision, des statistiques et de l'évaluation). DEP depuis 1987, ce service a connu un essor considérable avec l'arrivée à sa direction de Claude Thélot en 1990. Par commodité, nous utiliserons le sigle DEP dans cet article.
- 4 Intitulée « Suivi des projets dans les zones et les programmes d'éducation prioritaires », elle s'adresse aux recteurs et aux inspecteurs d'académie. Elle est signée par le directeur de cabinet d'Alain Savary, Jean-Paul Costa.
- 5 L'unification de ces trois directions, alors séparées, ne se fera que plus tard, en deux étapes, avec la mise en place de la direction des lycées et collèges, puis de la direction générale des enseignements scolaires.
- 6 Signée par Jean-Paul Costa, cette note de service s'adresse aux recteurs, aux inspecteurs d'académie et aux chefs d'établissement. Les outils proposés s'appellent GESEP (Gestion dans l'établissement des services d'enseignement des postes et du personnel) et GEMFET (Gestion matérielle et financière de l'établissement).
- 7 La responsable du groupe de pilotage national, lorsqu'elle vient présenter lors de ce séminaire le bilan de la politique ZEP de 1981 à 1985, inscrit les procédures d'évaluation en gestation « dans la ligne du dispositif permanent d'évaluation du système éducatif mis en place depuis 1979 par le ministère de l'Éducation nationale » (Académie de Créteil, 1986, p. 44). Le représentant de la DEP qui l'accompagne ajoute que l'opération nationale d'évaluation en ZEP « n'est pas l'évaluation des ZEP car celle-ci est constituée de tout un ensemble d'actions, que ce soit le relevé d'indicateurs structurels, le dépouillement de monographies faites par les acteurs [...] L'origine de l'évaluation date de 1977-1978 lorsqu'un ministre a souhaité piloter le système éducatif avec un peu plus de lucidité. Il disposait à l'époque d'indicateurs structurels comme les taux de passage, taux d'heures par élève, taux d'élèves par heure, etc., et il s'est posé la question en termes pédagogiques de façon à connaître le rendement du système éducatif. Le problème était de connaître le pourcentage d'élèves qui atteignaient les objectifs proposés par les programmes officiels » (Académie de Créteil, 1986, p. 67). Les deux intervenants défendent le bien-fondé d'une évaluation au niveau CE2 : « Il s'agit d'objectiver et de rendre plus scientifique une opinion, de compléter le premier bilan par des éléments plus quantitatifs. » (Académie de Créteil, 1986, p. 72) Cette opération nationale axée sur les résultats des élèves « contribue à l'évaluation des ZEP mais elle n'est pas à elle seule cette évaluation » (Académie de Créteil, 1986, p. 72).
- 8 « L'on a pu aboutir à des situations où le diagnostic formulé par l'équipe d'animation de la zone est plus la somme des représentations du corps enseignant face à ses conditions de travail qu'une étude de la réalité. Ces situations de départ ont généralement été dépassées par un travail des équipes enseignantes sur elles-mêmes et souvent grâce à l'apport des partenaires extérieurs » (MEN, 1983, p. 19).
- 9 Sur les sept *Notes d'information* publiées, cinq sont descriptives et deux se sont attachées davantage au fonctionnement et aux activités pédagogiques des établissements classés en zone prioritaire. Les *Documents de travail*, à usage interne de la DEP, ont tous été élaborés dans la première décennie. Après 1991-1992, les études sur les zones prioritaires sont publiées dans la revue *Éducation & formations* et dans *Les dossiers d'éducation et de formation*, collections à diffusion externe d'études approfondies ; deux numéros des *Dossiers d'éducation et de formation* (en 1992 et 1999), ainsi qu'un numéro d'*Éducation & formations* (en 2001) ont été consacrés intégralement à l'éducation prioritaire. Les autres articles sont parus dans *Éducation & formations*. Les premiers tableaux statistiques sur les ZP datent de 1991. Ce sont des annuaires recensant précisément les établissements des premier et second degrés de chaque zone prioritaire, par académie et par département. Aucun annuaire national n'a apparemment existé avant. La mise à jour a été annuelle après 1994.
- 10 Cependant les collèges ZEP de l'échantillon constitué par Denis Meuret pour sa démonstration ne sont pas représentatifs de l'ensemble des collèges ZEP ; la situation y est plus défavorable et ce contexte crée des effets qui relativisent la portée de ses conclusions.
- 11 « La prise en compte conjointe de données scolaires et de certaines caractéristiques sociales issues du dernier recensement de la population de 1990 permet de décrire les départements de la France métropolitaine et de construire un modèle visant à proposer des plafonds aux pourcentages académiques d'élèves en ZEP » (MEN, 1992b, p. 1). Les facteurs potentiels de difficulté retenus sont au nombre de cinq : PCS défavorisées, parents non diplômés, nationalité non européenne, variable « HLM », variable « familles monoparentales ». Pour chaque variable, un seuil a été retenu, « calculé par simulation de manière à concerner environ 13 % des enfants de 0 à 16 ans. Ces 13 % correspondent à la proportion d'élèves fréquentant les écoles et collèges de ZEP en 1990 » (MEN, 1992b, p. 2). Ces cinq variables sont calculées par canton, sauf pour Paris où le calcul est effectué par quartier. Une sixième variable sociale retenue pour le département est la variable « RMI » (nombre de ménages bénéficiaires du RMI pour dix mille habitants dans le département). Quatre variables scolaires sont également prises en compte : « Les pourcentages d'élèves fréquentant les établissements publics du département appartenant aux 11 % des établissements qui ont obtenu les scores moyens les plus faibles de l'ensemble des établisse-

- ments publics et privés du territoire national à l'évaluation de 1989 » (MEN, 1992b, p. 2), soit en français et en mathématiques, en CE2 et en sixième. Après traitement statistique, une typologie des départements en huit classes est établie. Les quatre-vingt-seize départements sont ainsi positionnés selon leurs caractéristiques, et une majorité ne présente pas, d'après cette analyse, de problèmes majeurs. Les pourcentages plafonds d'élèves en ZEP sont estimés selon deux simulations différentes. La première utilise les variables décrites plus haut, en accordant à chacune le même poids ; la seconde tient compte « des proportions départementales d'élèves en ZEP constatées en 1990 » (MEN, 1992b, p. 8), autrement dit de la carte en vigueur dans le département, qui a attribué « de façon implicite un poids différent à chacune des variables » (MEN, 1992b, p. 10). Les écarts varient de 0 à 5 points en plus ou en moins selon les académies pour la première estimation, de 0 à 4 points pour la seconde. Cependant les écarts sont beaucoup plus importants entre départements qu'entre académies.
- 12 La seule variable scolaire retenue est « le pourcentage d'élèves fréquentant les écoles publiques du département appartenant aux 11 % (un neuvième) des écoles qui ont obtenu les scores moyens les plus faibles de l'ensemble des écoles publiques et privées du territoire national à l'évaluation de 1989 en français au CE2, c'est-à-dire avant que la relance de la politique des ZEP ne produise ses effets » (Radica, 1995, p. 33-34). L'abandon des trois autres variables scolaires est justifié par leur forte corrélation avec la première, qui entraîne un effet additif sur les résultats obtenus.
- 13 Les réseaux ambition réussite ont été créés par la circulaire n° 2006-58 du 30 mars 2006. Leur nombre est d'environ 250. Les collèges têtes de réseau ont été, pour la très grande majorité, choisis au niveau national, à partir de critères sociaux et scolaires communs (proportion d'élèves issus de PCS défavorisées, scores aux évaluations nationales en sixième, résultats au diplôme national du brevet). Les écoles rattachées à ces collèges pour constituer les RAR ont ensuite été déterminées par les autorités académiques. La carte des RAR ainsi déterminée correspond donc, pour l'essentiel, au tiers des ZEP dans lesquelles les indicateurs sociaux et scolaires sont les plus défavorables.
- 14 Parmi lesquels on retrouve Jean-Claude Émin, l'inspecteur général Charles Toussaint, auteur du rapport de 1986, Jacqueline Levasseur, responsable à cette époque du groupe de pilotage des zones prioritaires, et Denis Meuret.

BIBLIOGRAPHIE

- BEN AYED C., BROCCOLICHI S. & TRANCART D. (2006). *Les inégalités socio-spatiales d'éducation : processus ségrégatifs, capital social et politiques territoriales*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, Ministère de la Recherche : DATAR.
- BROCCOLICHI S., BEN AYED C. & TRANCART D. (2010). *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*. Paris : La Découverte.
- CHARLOT B. (1994). « La territorialisation des politiques éducatives : une politique nationale ». In B. Charlot (coord.), *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris : Armand Colin, p. 27-48.
- COLLECTIF (2002). « Table ronde : logiques de recherche et logiques d'action ». *Revue française de pédagogie*, n° 140, p. 9-20.
- DEMAILLY L. (2001). « Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires ». In L. Demailly (coord.), *Évaluer les politiques éducatives : sens, enjeux, pratiques*. Bruxelles : De Boeck, p. 13-30.
- DEMAILLY L. (2003). « L'évaluation de l'action éducative comme apprentissage et négociation ». *Revue française de pédagogie*, n° 142, p. 115-129.
- DEMAILLY L. (2008). « Enjeux et limites de l'obligation de résultats : quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France ». In C. Lessard & P. Meirieu (dir.), *L'obligation de résultats en éducation : évolutions, perspectives et enjeux internationaux*. Bruxelles : De Boeck, p. 105-122.
- FRANCE : ACADÉMIE DE CRÉTEIL (1986). *L'évaluation régulatrice en ZEP. Un premier bilan prospectif : « Problématique, orientations, perspectives »*. Livry-Gargan : CDDP de Seine-Saint-Denis.
- GRISAY A. (1993). *Les dossiers d'éducation et de formation*, n° 32 : « Le fonctionnement des collèges et ses effets sur les élèves de sixième et cinquième ». Paris : ministère de l'Éducation nationale, Direction de l'évaluation et de la prospective.
- HEURDIER L. (2008). *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*. Thèse, sciences de l'éducation, université Paris-Descartes-Paris 5.
- HEURDIER L. (2009). *L'éducation prioritaire à travers les textes institutionnels de 1981 à 2000*. En ligne : http://www.inrp.fr/she/education_prioritaire (consulté le 12 décembre 2011).
- MAROY C. (2005). « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? » *Les cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 49, p. 1-24.
- MAROY C. (2006). *École, régulation et marché : une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- MAROY C. & DEMAILLY L. (2004). « Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe : quelles convergences ? » *Recherches sociologiques*, n° 2004-2, p. 5-24.
- MEURET D. (1994). « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire dans les collèges ». *Revue française de pédagogie*, n° 109, p. 41-64.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1983). *La politique des zones prioritaires deux ans après*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1984a). *Guide des équipes de zones prioritaires pour l'évaluation régulatrice de leur action*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1984b). « Principes et modalités d'utilisation des tableaux de bord des établissements du second degré ». Note de service n° 84-112 du 28 mars 1984. *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, 5 avril 1984, n° 14.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1985a). « Données concernant les zones prioritaires en 1984-1985 ». *Document de travail*, n° 335.

- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1985b). « Politique des zones prioritaires ». Note de service n° 85-013 du 8 janvier 1985. *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, 17 janvier 1985, spécial n° 1.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1985c). « Les zones prioritaires en 1982-1983. Éléments de description ». *Note d'information*, n° 85-44.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1988). « Quelques données sur l'évolution des résultats en zones prioritaires entre 1982-1983 et 1987-1988 ». *Document de travail*, n° 375.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1990). « Mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993 ». Circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990. *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, 15 février 1990, n° 7.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1992a). « Les ZEP : caractéristiques des ZEP de la période 1990-1993. Évolution dans les établissements situés en ZEP depuis 1982 ». *Document de travail*, n° 401.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1992b). *À la recherche de taux plafonds par académie pour les élèves en ZEP à la rentrée 1993 : une analyse fondée sur les concentrations départementales de handicaps sociaux et scolaires*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
- MOISAN C. & SIMON J. (1996). *Aménagement de la carte des zones d'éducation prioritaires*. Rapport au ministre de l'Éducation nationale [non publié].
- MOISAN C. & SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. Rapport IGEN et IGAEN au ministre de l'Éducation nationale. Paris : La Documentation française.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives : la France fait-elle les bons choix ?* Paris : PUF.
- ŒUVRARD F. (2001). « Des indicateurs communs pour un tableau de bord de l'éducation prioritaire ». *Éducation & formations*, n° 60, p. 24-29.
- PAIR C. (2005). « Rétrospective en direction de l'évaluation et de la prospective ». In *Le pilotage du système éducatif : enjeux, outils, perspectives. Actes du colloque du jeudi 28 octobre 2004 au Collège de France*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, p. 9-16.
- PONS X. (2010). *Évaluer l'action éducative : des professionnels en concurrence*. Paris : PUF.
- RADICA K. (1995). « "Taux plafonds" d'élèves en zones d'éducation prioritaires ». *Éducation & formations*, n° 41, p. 31-38.
- THÉLOT C. (1993). *L'évaluation du système éducatif : coût, fonctionnement, résultats*. Paris : Nathan.
- THÉLOT (1998). « À quoi sert l'évaluation des politiques publiques nationales ? ». In M.-C. Kessler (dir.), *Évaluation des politiques publiques*. Paris : L'Harmattan, p. 331-347.