

Le contrat de réussite dans la nouvelle relance des zones d'éducation prioritaires

FRANÇOISE LORCERIE

CNRS,

Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman

3, avenue Pasteur, 13617 Aix-en-Provence Cedex 1

Avertissement

Le texte qui suit traite de la nouvelle relance des zones d'éducation prioritaires (ZEP) en France en 1998, tout en participant de cette relance. Il prétend à l'objectivité, tout en s'inscrivant dans la visée de changement affirmée par le ministère. Cette particularité tient à ses conditions de production.

Il a été écrit en tant que contribution à la réflexion collective suscitée par Catherine Moisan, inspectrice générale de l'Éducation nationale. Cette réflexion fut conduite au sein d'un "comité scientifique national de pilotage", présidé par Jacky Simon (IGAEN) et Dominique Glasman (professeur des Universités, président du conseil scientifique du Centre Alain Savary, établi à l'INRP) pour accompagner le pilotage de la relance, entre la première formulation administrative de ses grandes lignes (circulaire "*Les zones d'éducation prioritaires*", BOEN 40, 13 novembre 1997) et l'énoncé, huit mois plus tard, des dispositions adoptées par le ministère pour la suite de l'opération en 1998-1999 (circulaire "*Relance de l'éducation prioritaire : mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite*", BOEN 29, 16 juillet 1998). Des extraits de ces circulaires figurent en annexe, ainsi qu'un bref récapitulatif des deux temps antérieurs de la politique des ZEP.

On s'intéresse ici exclusivement à la notion de "contrat de réussite", qui est, avec celle de "réseau d'éducation prioritaire", la principale nouveauté conceptuelle de la relance de 1997-1998. Il était apparu au cours des échanges préparatoires que cette notion était à la fois particulièrement bien reçue intuitivement, mais aussi interrogée: le contrat de réussite, qu'entendre par là en pratique? Le texte qui suit explore *une* ligne de réponse et en tire une nouvelle volée de questions.

Le contrat de réussite est la forme que prend le projet de ZEP dans la nouvelle relance, dit la ministre dans son exposé au conseil des ministres, repris au *Bulletin Officiel de l'Éducation nationale* (BOEN). Cette expression est à la fois parlante et énigmatique. Parlante: elle dit la rencontre des volontés du ministère et des acteurs des ZEP, au service de la réussite des élèves en ZEP. Énigmatique: est-ce "vraiment" un contrat, n'est-ce pas simplement une image, voire un faux-semblant pour rehausser la légitimité d'un outil (le projet de ZEP) qui s'enlisait dans le formalisme? Concrètement, en quoi consistera-t-il?

L'idée générale, avancée à titre d'hypothèse, est la suivante: le "contrat de réussite" fait sens dans une constellation de concepts que nous connaissons bien et acceptons très largement. Ce sont, par exemple: responsabilité, évaluation, projet, équipe, etc. Non seulement ces concepts sont légitimes, mais de plus ils procèdent d'une perspective cohérente, habituellement nommée (dans d'autres sphères que l'Éducation nationale) le "management public". La nouveauté apportée par la nouvelle relance des ZEP est d'étendre la perspective managériale à l'action affirmative dans le domaine scolaire. Si c'est bien là le dessein général de la nouvelle relance, on ne peut que l'approuver (première partie). Mais quelles sont ses chances d'embrayer sur l'activité scolaire en ZEP, telle que nous la connaissons? Ou bien encore: quelles sont les contraintes et les limites de cette ligne d'action que la référence, quelque peu euphorisante, au "contrat de réussite" peut dissimuler, mais qu'il vaut mieux anticiper si l'on se place du point de vue du pilotage de l'action? Il faut, pour les situer, voir comment l'idée de contrat de réussite va déplacer les enjeux pour les différents acteurs individuels ou collectifs. On aperçoit alors que l'ancrage de cette ligne d'action dans les ZEP dépendra crucialement de facteurs socio-administratifs débordant largement le management des ZEP (deuxième et troisième parties).

Le management est bon, même pour les ZEP...

D'un point de vue structural, le "contrat de réussite" est un nouveau signe des transformations qui ont touché l'administration de l'Éducation nationale ces dernières années. L'idée de "management public" les résume assez bien, mais elle a l'inconvénient de n'être pas bien comprise, en dehors d'un milieu d'experts assez étroit.

Dans le milieu des experts qui s'interrogent sur la "modernisation" des services publics (juristes, cadres de l'administration, consultants, spécialistes de l'analyse des politiques publiques), on caractérise les

fonctionnements des administrations en postulant deux "logiques" opposées (ou deux "axiologies", deux "rationalités", deux "cultures", deux "référentiels") :

- une logique juridique, caractérisée par l'unilatéralité, la régularité, l'impersonnalité, la conformité ;
- une logique contractuelle, caractérisée par la rencontre des volontés. Elle est centrale dans la visée de transformation managériale de l'administration, dont les thèmes clés sont : responsabilisation, autonomie, participation, évaluation. L'orientation cruciale est donnée par le mot d'efficacité. Il s'agit avant tout de promouvoir de façon pragmatique les modes de fonctionnement qui permettent d'atteindre les buts assignés au service public.

On observe aujourd'hui une diffusion des préceptes managériaux dans l'administration française. Notamment, ils trouvent des relais dans la haute administration (Rouban 1994), et les réformes qui sont promues organisent une hybridation entre logique juridique et logique managériale (Chevallier 1993). La circulaire Rocard du 23 février 1989 sur le "renouveau des services publics", la circulaire Juppé du 26 juillet 1995 sur la "réforme de l'État et des services publics", la loi du 6 février 1992 sur la déconcentration (qui établit le principe fondamental de la subsidiarité au sein de l'administration) marquent les grands moments communs de cette évolution.

L'appareil de l'Éducation nationale n'est pas en reste dans ce mouvement réformateur. Ce qui fut il y a vingt ans le paragon des fonctionnements bureaucratiques (Crozier 1965) est aujourd'hui un ministère où la "modernisation" est polymorphe et dépasse de beaucoup l'extension des technologies modernes de l'information (Champagne et al. 1993). La loi d'orientation du 10 juillet 1989 s'inscrit tout entière dans la ligne de l'hybridation des fonctionnements réglementaires par des fonctionnements managériaux :

- principe de l'efficacité, institutionnalisé par l'inscription du chiffre des 80% d'élèves à conduire au niveau du bac,
- légalisation des projets d'établissement et extension de cette démarche aux écoles élémentaires,
- révision des missions des inspections générales, chargées en premier lieu de l'évaluation du système,
- organisation d'un cadre de formation, les IUFM, destiné à doter les enseignants d'une nouvelle professionnalité,
- information des familles d'usagers, extension de leurs droits sur la carrière scolaire de leurs enfants, et établissement du principe de "communauté éducative" (faiblement opérationnalisé cependant).

Mais la loi n'est pas seule en cause. Il faudrait souligner notamment le travail de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP, aujourd'hui devenue Direction de la programmation et développement DPD) sous l'impulsion de Claude Thélot, qui a rendu accessible pour tous les agents (et usagers) l'information issue des enquêtes internes et des opérations d'évaluation des acquis des élèves à l'entrée du cours élémentaire deuxième année et de la Sixième; la publication des rapports annuels des deux inspections générales; la construction des tableaux de bord pour la gestion du personnel et des moyens; etc.

Les ZEP avaient jusqu'à présent largement échappé à la logique du management. Alain Savary les avait placées sous le signe de la mobilisation et du partenariat. C'est-à-dire une logique sociale et politique bien plus qu'administrative.

La relance de Lionel Jospin, de même, ne consista pas à mettre les ZEP à l'heure du "renouveau des services publics", mais chercha à les mettre en phase avec la politique de la Ville, qui prenait consistance au même moment. Elle organisa l'interface avec ces politiques territorialisées (tout en refusant de "partenariser" les prérogatives de l'Éducation nationale dans les ZEP). Mais elle ne renforça pas le pilotage interne des ZEP: les ZEP demeurèrent une annexe des bureaux, bien marginales dans la configuration des Inspections académiques, des Rectorats (sauf exception), et du Ministère.

L'idée de "laboratoire" était pourtant mise en avant: il s'agissait de susciter là des changements de comportements, dont on imaginait une possible banalisation et diffusion dans le reste du système, comme si le "centre" ne pouvait être conquis qu'à partir de la "périphérie". La logique qui mettait le tout en cohérence restait essentiellement sociale, insistant sur le partenariat et la mobilisation que favorisait la politique de la ville.

C'est cela qui change dans l'actuelle relance qui est intégralement managériale.

- Elle l'est dans sa genèse: un audit autonome des inspections générales de l'Éducation nationale et de l'administration de l'Éducation nationale, qui va trouver l'occasion de s'inscrire dans un programme ministériel de changement à la faveur de l'alternance gouvernementale, à laquelle nul ne s'attendait.
- Elle l'est dans sa conduite: elle est pilotée par un "leader de changement" qui appartient à l'appareil central de l'Éducation nationale et peut activer, hors commande hiérarchique, l'ensemble diversifié des ressources

humaines et organisationnelles internes (ainsi pour commencer le centre Alain Savary, devenu centre national de ressources sur les ZEP).

- Elle l'est dans sa visée : accroître l'efficacité d'une politique qui est juste et rationnelle dans son schéma général mais dont la mise en œuvre n'a pas encore porté tout son fruit.

Pour cela, l'accent est placé sur le pilotage des ZEP, notamment à l'échelon des recteurs, qui se trouvent sollicités comme le seraient les préfets pour d'autres politiques. Ils devront soutenir la mobilisation des acteurs.

Le "contrat de réussite" devient l'instrument spécifique de la nouvelle relance. Il a le rôle que tenait le partenariat dans la précédente. Cela ne signifie pas que les partenariats avec le milieu associatif ou les entreprises soient appelés à se dissoudre, mais qu'ils devront être argumentés et évalués exclusivement ou principalement en termes de progrès dans les apprentissages scolaires. À vrai dire, la centration des agents scolaires sur les missions de l'école est la condition même d'un partenariat fécond avec des opérateurs extérieurs à l'école, elle a trop souvent manqué auparavant dans la conduite des actions partenariales et l'on a parfois imputé aux partenaires de l'école un manque de rigueur qui n'était pas de leur fait.

Par rapport à celle de projet, la notion de contrat ajoute en premier lieu une idée de rencontre des volontés, en l'occurrence celle de chacune des ZEP, représentées au moins par leur responsable, probablement assisté de son équipe de pilotage, et celle de chacun des recteurs. Il est prévu en effet que chaque contrat soit différencié (comme le sont les projets de ZEP), c'est-à-dire que ses objectifs soient fixés en fonction de l'état des lieux et même — c'est le souhait des auteurs du rapport initial — que sa durée soit spécifique, en relation avec les actions envisagées. Les enjeux matériels devraient logiquement être différenciés aussi. L'idée de contrat souligne donc la mobilisation de l'école autour de la réussite en ZEP, et spécialement l'importance que devrait avoir la nouvelle politique dans l'agenda des recteurs.

L'idée de contrat de réussite souligne en outre la place décisive faite à l'évaluation. L'idée de projet ne pointait qu'implicitement en direction de l'évaluation. Au contraire, l'évaluation est cruciale dans une visée d'efficacité. L'évaluation est en effet "l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information sur la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale et à préparer des mesures nouvelles" (Leca 1993). Elle conditionne donc la régulation de l'action, et sa révision le moment venu, en fonction du niveau et des modalités observées de sa réussite.



Au total, comme l'idée de projet, l'idée de contrat de réussite légitime les initiatives du terrain. C'est fondamental dans une vision des enjeux en termes de subsidiarité: à chaque niveau d'action et à chaque acteur son rôle, avec ses problèmes à résoudre en propre et ses solutions à trouver. Mais, bien plus que ne le fait l'idée de projet, elle inscrit dans la durée la mobilisation autour de la réussite. Les recteurs ont la main sur les Instituts de formation des maîtres (IUFM) et les universités, ils fixent le programme académique de travail des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) et des inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN), ils coiffent les inspecteurs d'académie. En disposant que les recteurs concluront avec chaque ZEP un engagement précis et spécifique en vue d'améliorer la réussite des élèves, la nouvelle relance des ZEP installe celles-ci en position centrale (ou plus centrale qu'avant) dans la vie du système scolaire, elle en fait les destinataires potentiels de l'ensemble des ressources de l'Éducation nationale, sur la base des contrats souscrits.

L'idée de "contrat", qui n'est pas nouvelle dans les ZEP, revient donc aujourd'hui pour suggérer l'investissement humain du projet de zone et sa valorisation interne à l'école. "Contrat" en vient alors à signifier la reconnaissance mutuelle, et d'abord celle du terrain par la hiérarchie. L'expression "contrat de réussite" combine ainsi les deux composantes essentielles de la nouvelle relance: la focalisation sur la réussite des élèves, et la mobilisation des hommes et des femmes, symbolisée ici par l'engagement personnel du recteur aux côtés des acteurs du terrain. Il s'agit en quelque sorte d'exprimer l'alliance entre les autorités hiérarchiques et les acteurs des zones, dans la visée d'une amélioration des résultats scolaires. L'union d'une attente d'efficacité et d'une mobilisation.

Les inconnues de la réussite

L'application aujourd'hui de la démarche managériale aux ZEP bénéficie d'atouts qui sont indispensables à une avancée:

- la centralité de l'impulsion: alors que la politique des ZEP avait toujours été relativement périphérique dans l'institution, la relance se met en œuvre à partir du centre même, en amont de la segmentation interne de l'institution.
- la durée possible: la nouvelle politique est lancée en début de législature, alors que le gouvernement dispose d'une bonne probabilité de survie (ce fut aussi le cas en 1981, moins nettement en 1990 et pas du tout lors de la relance sur le papier de décembre 1992, réduite à une intention par la perspective de la fin de la législature). La volonté politique ne devrait

donc pas faire défaut à court terme. Il est impossible en tout cas de spéculer plus avant sur ce point.

Mais elle va aussi rencontrer des obstacles, qui sont aujourd'hui autant d'inconnues. Pour nous en tenir à la ligne d'explication que nous explorons (une relance "managériale" des ZEP), on peut distinguer deux sortes d'inconnues: celles qui tiennent à l'amont du processus de contractualisation de la réussite entre les recteurs et les ZEP, et celles qui se situent à l'aval et concernent la signification concrète de la contractualisation sur le terrain.

À l'amont du processus de signature des contrats de réussite avec chaque ZEP, en supposant que le ministre affiche sa volonté de relance, il y a l'inconnue des moyens qui lui seront affectés et l'inconnue de la nouvelle géographie prioritaire: sur quelles ressources portera la nouvelle contractualisation interne à l'Éducation nationale et quelle sera la carte des nouvelles zones (collège + écoles) ou des nouveaux "réseaux" prioritaires?

L'inconnue des moyens. Leur volume global est important, mais aussi leur nature, qui conditionnera la vitalité du processus de contractualisation. Des crédits aux équipes? Du temps? Collectif ou individuel? Des formules telles que les crédits d'heures dans le cadre de l'opération de valorisation des innovations, ou encore le principe "15 + 4" (quinze heures hebdomadaires d'enseignement dans la spécialité, plus quatre heures de service non préaffectées pour les enseignants du second degré) avancé fin avril par la commission Meirieu dans le cadre de la consultation nationale sur les lycées, montrent que les possibilités sont assez ouvertes.

Mais la solution d'une indemnité positionnelle, accordée individuellement sans condition d'engagement dans l'action, comme l'indemnité de sujétion spéciale décidée en 1990 (et à un moindre degré la nouvelle bonification indiciaire dans les établissements sensibles) s'est montrée contre-performante. En bénéficiant autant aux personnels qui cherchent à relever le défi de la réussite qu'à ceux qui ne le font pas, elle n'est justifiable que d'un point de vue corporatiste, dans une logique statutaire.

Des moyens pour quels établissements? Dès 1992, les études de la DEP ont montré que certaines des ZEP dessinées en 1990 ne sont pas plus défavorisées que la moyenne, tandis que certains secteurs scolaires très défavorisés ne sont pas inclus dans des ZEP. La désignation d'établissements "sensibles" a permis de corriger certaines aberrations mais pas toutes. En 1995, une étude de l'Inspection générale a soulevé à nouveau le problème et a conclu que la carte des ZEP est à revoir. La ministre a repris cette idée à son compte.



Néanmoins, dans le processus de montée en puissance de la nouvelle relance, cette partie des décisions à prendre a été laissée pour plus tard, comme un dossier syndicalement et politiquement délicat.

Est également laissée à des décisions ultérieures, mais de moindre difficulté, la question de la liaison entre la contractualisation des ZEP et la contractualisation des quartiers dans la politique de la ville, liaison qui était de principe depuis 1989-1990. La mise en œuvre d'une contractualisation interne plus ferme qu'antérieurement n'exclut nullement que l'école demeure partie prenante d'un dispositif global de développement social urbain. Simplement, les procédures d'instruction des projets scolaires et surtout leurs conditions d'acceptabilité seraient alors sans doute à préciser.

Ceci étant, quel contenu pourrait avoir le "contrat de réussite" ? Les textes évoquent, en bonne logique managériale, des objectifs quantitatifs différenciés, en partant des constats sur ce qui existe, objectifs en fonction desquels les moyens accordés seraient calés. C'est indispensable. Mais cela ne donne pas à l'action pédagogique un cap qui fait sens : on ne fait pas la classe en ayant en tête des valeurs statistiques. La formulation *ex ante* d'objectifs quantitatifs et l'évaluation à terme de la réussite en référence à ces objectifs, entre le recteur et l'équipe de la ZEP, n'entraînent pas qu'un pilotage par objectifs soit possible au niveau d'une ZEP, encore moins au niveau de la relation pédagogique elle-même, dans la conduite des divisions sur l'année. La circulaire publiée au BOEN du 16 juillet 1998 pare à cette difficulté en "rappelant" dix "objectifs nationaux" pour les contrats de réussite, mais ce sont plutôt des finalités ou des règles générales de nature déontologique que des objectifs quantifiables, et le problème devient dès lors de les convertir en objectifs, si l'on veut pouvoir évaluer la réussite de l'action... (Voir liste en annexe).

Il faut dès lors s'intéresser de près à la question du pilotage du contrat, c'est-à-dire à la question de l'existence concrète du contrat entre ZEP et recteur, dans la durée, à l'aval du contrat. Comment sera mise en œuvre en pratique l'évaluation du processus d'amélioration contractuelle ? Plutôt que d'improbables sanctions pour non-respect des engagements, à l'instar des contrats commerciaux, il vaut mieux penser : accompagnement du processus, pauses et discussions évaluatives, réorientations, etc. Il serait donc intéressant de donner chair à l'idée de contrat différencié conduit dans la durée, ce qui impliquerait de ménager au moins des rencontres régulières entre les autorités académiques et les acteurs des ZEP ou encore des séminaires entre inspecteurs pédagogiques régionaux et professeurs concernés, etc.



En tout cas, la réussite scolaire est un effet global observable, mais le processus qui y conduit est opaque, ses médiations sont diverses. Les résultats scolaires mesurent le degré d'existence d'un tel processus "vertueux", ils ne suffisent certainement pas à le réguler, à le conduire.

De fait, à l'aval du contrat, d'autres inconnues accroissent les aléas de la démarche incitative sur ce dossier.

Tout d'abord, la force de la logique réglementaire dans le professionnalisme des enseignants (ce qu'exprime la notion de conscience professionnelle).

La contractualisation comme outil de management public recourt à une technologie (notamment la définition d'objectifs opérationnels et la construction d'indicateurs, réunis en tableaux de bord), mais qui doit s'inscrire dans une démarche. En tant que démarche, la logique managériale implique de se focaliser sur le service à rendre aux usagers, et de réguler en continu l'action dans cette perspective, par la prise d'information sur ses effets (notion d'évaluation régulatrice). Cela implique donc fondamentalement une relation instrumentale au métier : l'enseignant, l'inspecteur, le directeur doivent être convaincus qu'aucun mode d'action n'est bon en soi une fois pour toutes, aucun n'est soustrait a priori à l'évaluation et à la révision si les effets escomptés ne sont pas là. Le management suppose un relativisme des méthodes.

C'est là une disposition face au métier qui n'est pas toujours acquise parmi les enseignants ni parmi les inspecteurs. Et les formes instituées de la régulation au sein de l'appareil scolaire n'y sont pas toutes favorables. Il n'y a pas si longtemps, le contrôle des enseignants se faisait essentiellement sur la base d'une orthopraxie plus ou moins routinisée. Cette conception a changé officiellement, mais les inspecteurs ont peu de disponibilité pour soutenir une professionnalité nouvelle chez les enseignants qu'ils ont sous leur contrôle. Quant au chef d'établissement, qui est bien placé pour recueillir en permanence des informations de sources diverses, il ne dispose que d'une responsabilité pédagogique floue. Les équipes pédagogiques elles-mêmes servent rarement d'espace de régulation des pratiques. Les conseils de ZEP encore moins.

Enfin, la démarche managériale en ZEP implique crucialement le fameux "pari de l'éducabilité", longuement argumenté par Philippe Meirieu dans ses essais de philosophie pédagogique (Meirieu 1991). La démarche nécessite l'anticipation positive des capacités des élèves. Or, celle-ci n'est nullement générale en ZEP, elle va même à l'encontre du sens commun des enseignants et du monde scolaire, qui est en l'occurrence très largement un



jugement de classe moyenne. C'est dire que dans cet environnement social, le pari de l'éducabilité est une position profondément politique. Les observateurs sont frappés par la récurrence de la mise en cause des parents et du milieu social par les personnels dans les ZEP. Les difficultés des élèves sont fréquemment imputées à leur socialisation (famille, environnement, fréquentations), on ne prend guère en compte le fait qu'une scolarité se construit dans le temps, et qu'au total elle manque ou se réussit à deux, comme une transaction en quelque sorte.

Ces obstacles sont aussi le résultat de l'insuffisance dramatique de l'expérimentation pédagogique. Jusqu'ici, en effet, ce qui devrait être en toute logique la question centrale des ZEP au plan technique a été largement escamoté. On sait que les élèves doivent trouver du sens dans leurs apprentissages et qu'une majorité des élèves des zones défavorisées n'en trouve guère dans les formes scolaires courantes. Mais comment installer le "socle psycho-sociologique propice à l'apprentissage", dont on déplore l'absence chez les élèves "peu scolaires" ? Quels sont les gestes professionnels à promouvoir ? Les dispositifs à mettre en place ? Comme le relevait dernièrement une mission d'experts internationale (OCDE 1996), la France n'a pas développé d'expérimentation sérieuse en la matière. Aucune institution française de recherche appliquée en éducation n'a véritablement assumé cet enjeu.

Ménager des ressources autres qu'administratives : le partenariat, encore...

Par le contrat de réussite, l'attente d'efficacité sera signifiée au niveau des recteurs et des équipes de pilotage des zones. Or, les protagonistes de la réussite sont les enseignants, avec leurs élèves. Le rapport sur les déterminants de la réussite scolaire en ZEP (Moisan et Simon 1997) met en évidence empiriquement, dans les cas favorables, des phénomènes de "spirale ascendante" qui dépendent de facteurs composites, personnels, interpersonnels et contextuels à la fois, à différentes échelles. Un pilotage par objectifs à l'échelle d'une zone ne saurait suffire à réorienter autant que nécessaire le travail pédagogique quotidien. Comment augmenter en ZEP la probabilité de mobilisation des enseignants sur l'amélioration de leur efficacité ? Les ZEP ont déjà une réponse : par des partenariats. Des partenariats enrichis du fait que l'école saura mieux ce qu'elle veut.

Il est inutile de parler longuement du partenariat avec les associations, puisque c'est ce partenariat qui a été le mieux développé dans la relance 1990-1993, au point d'être confondu avec la spécificité pédagogique des ZEP. Il n'en

était qu'un instrument, à disposition de l'école. Le thème du recentrage sur les savoirs scolaires, mis en avant dans la présente relance, a pu faire croire qu'on abandonnait ce partenariat. Ce n'est pas le cas, mais l'école est comptable scolairement des partenariats qu'elle mobilise sur le temps scolaire.

Une autre façon de vivre au quotidien le contrat de réussite, c'est-à-dire de combiner la mobilisation et l'efficacité, d'orienter la mobilisation vers le gain d'efficacité, pourrait être de mieux associer la recherche et la pratique. L'invention pédagogique est mise au défi dans les ZEP. On voit souvent poindre la résignation, non sans cause. Il faudrait, a-t-on dit au ministère, faire connaître les bonnes pratiques. Plus fortement, dans un contexte difficile, le contrat de réussite gagnerait à s'incarner dans un dispositif de recherche-action, au sein duquel les enseignants se considéreraient et seraient considérés comme des praticiens-chercheurs.

Pour ne pas baisser les bras devant la difficulté, pour se mobiliser autour de problèmes concrets d'efficacité pédagogique en situation de classe, pour ajuster ou réviser ses modalités de travail en fonction des effets obtenus sans s'enfoncer dans une mise en cause de soi, il faut être en recherche, collectivement de préférence.

C'est le but des équipes, mais elles sont encore bien rares. Le concours de tiers serait à même de les favoriser. Les ZEP urbaines, notamment, ont souvent dans leur environnement proche des ressources universitaires diversifiées, qu'elles sollicitent très peu. À leur initiative, pourtant, un chercheur ou une équipe de recherche peut apporter une perspective utile sur tel ou tel projet, ou l'aider à se déployer. Ce genre d'association s'est déjà fait ponctuellement, l'idée de contrat de réussite invite à l'envisager à grande échelle. Les possibilités ne manqueraient pas dans l'Éducation nationale pour prendre en compte cette nécessité et la soutenir administrativement.

Les départements universitaires, les IUFM, certains laboratoires du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) : voilà des partenaires à inscrire d'urgence dans les répertoires de partenaires des ZEP. On peut même s'étonner qu'ils ne le soient pas encore, sauf exception, alors que les ZEP sont supposées être depuis longtemps des "laboratoires" d'innovation. Réciproquement, ce rapprochement ne manquera pas de féconder la recherche en éducation. Les types de partenariat (et de cahier des charges) auxquels on peut penser de ce point de vue sont fort variés.

Autres partenaires possibles et sous-utilisés, dont la prise en compte enrichira la notion même de contrat de réussite : les élèves et les familles.



Conçoit-on un médecin qui ne s'aiderait pas du retour de parole des gens qu'il soigne ? Négliger le retour de parole des élèves ou plus largement des usagers, et c'est ce qui se passe banalement dans les ZEP, c'est une facilité. Une facilité illusoire : cela rend totalement auto-réflexive, donc d'une pertinence limitée, l'évaluation régulatrice. On sait que les usagers ne sont pas directement partie prenante des projets de zone, appelés à "prendre la forme de contrats de réussite". Est-il souhaitable qu'ils le deviennent, ou qu'ils soient représentés dans les conseils de zone ? Ne faudrait-il pas plutôt remettre à plat toute la question de la participation des élèves et des parents dans les ZEP ?

Une solution administrative n'est pas en vue au moment où se développe la relance. Dans une logique réglementaire, cela signifie que la situation est bloquée. Dans une logique "managériale", à l'inverse, les initiatives sont largement possibles pour autant que les acteurs le veulent. La revue *Les Annales de la Recherche urbaine* a consacré un important dossier à "L'école dans la ville" (n°75, juin 1997), qui conclut sur cette idée : "Un processus de recherche qui se proposerait de développer l'expression institutionnelle des jeunes scolarisés apprendrait sans doute beaucoup à l'ensemble des partenaires de l'école dans la ville". Enseignants compris, bien entendu.

Poursuivons l'idée : si le contrat de réussite en ZEP doit avoir une réalité sociale, ce sera en tant que processus de recherche pratique orienté par la visée d'une meilleure efficacité. C'est ce qu'on a tenté de dire ici. Dans ce cas, il ne peut se passer de l'expression institutionnelle des élèves ou de leurs responsables, quelque forme qu'elle prenne. Les établissements et écoles des ZEP doivent donner vie à la communauté éducative, établie par la loi mais sans réalité anthropologique dans bien des cas.

En bref, la nouvelle relance des ZEP peut être saluée d'ores et déjà comme une nouvelle étape dans la conception des politiques de démocratisation de la réussite scolaire en France. Elle applique avec mesure mais rigoureusement les principes du management public à l'appareil scolaire, sur ce dossier éminemment social et politique. Le "contrat de réussite" conclu entre chaque recteur et chaque ZEP devrait en être un instrument privilégié. Il scelle la conjonction d'une volonté politique, d'une volonté institutionnelle, et d'une mobilisation professionnelle dans la visée de la réussite scolaire des moins favorisés. Le succès de la formule n'est pas acquis, certes. En tenant pour assurée la volonté politique, plusieurs obstacles sont discernables tant à l'amont qu'à l'aval de la contractualisation des ZEP. Mais une réserve d'opportunités existe aussi. Puisse le dossier ne pas être trop vite refermé.

Annexes

Le contrat de réussite, dans les circulaires de relance des ZEP

Circulaire 1, "Les zones d'éducation prioritaires", BOEN 40, 13 novembre 1997

"Chaque ZEP élaborera un projet qui prendra la forme d'un contrat de réussite (avec le recteur mais aussi avec les partenaires concernés). Ce contrat doit reposer sur un diagnostic de la situation et des résultats obtenus, en identifiant les causes de réussite et d'échec. Il comportera des objectifs précis et des engagements mutuels pour la réussite des élèves. La durée de ces contrats peut être variable selon les académies et les ZEP; elle devrait cependant être comprise entre un et quatre ans."

Circulaire 2, "Relance de l'éducation prioritaire : mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite", BOEN 29, 16 juillet 1998

"La relance des ZEP et la création des Réseaux d'éducation prioritaires s'appuient sur le contrat de réussite passé entre les responsables du Réseau et les autorités académiques. Il s'inspire de la démarche de projet d'école, d'établissement ou de zone familière aux ZEP. Il formalisera l'engagement mutuel des autorités académiques et du Réseau. Ce contrat fixera les objectifs pédagogiques du Réseau, dans le cadre des priorités nationales définies par le ministère rappelées en annexe.

Il précisera les moyens nécessaires en postes, heures et crédits en fonction de ces objectifs. Il intégrera les mesures d'accompagnement, d'animation pédagogique et de formation nécessaires.

Le contrat de réussite répond à une exigence de transparence à l'égard de la communauté scolaire et des parents. Il devra donc être lisible par tous et communiqué à tous les acteurs des ZEP et des Réseaux d'éducation prioritaires. Conclu pour trois ou quatre ans, il prévoira des étapes intermédiaires pour la réalisation de ses objectifs, et une évaluation des actions entreprises. Enfin le contrat de réussite peut éventuellement associer des partenaires extérieurs."

"Rappel des objectifs nationaux pour les contrats de réussite :

- 1) Réaffirmer des exigences communes pour assurer un égal accès de tous au savoir.
- 2) Assurer en priorité la maîtrise de la langue orale et écrite et recentrer les projets d'établissement autour de l'appropriation des compétences de base.
- 3) Introduire un enseignement à l'image pour favoriser une meilleure maîtrise de l'information et renforcer les activités culturelles et l'accès aux disciplines de la sensibilité.
- 4) Promouvoir la scolarisation précoce pour ouvrir plus largement les voies de la réussite scolaire.
- 5) Assurer le soutien pédagogique des élèves les plus fragiles et définir les moyens de lutte contre l'échec scolaire.
- 6) Renforcer l'éducation à la citoyenneté et la mettre en place dans les chartes de vie scolaire, les codes des droits et devoirs. Ainsi que mettre en place le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté.



- 7) Resserrer les liens de l'école avec les parents.
- 8) Ouvrir l'école sur le quartier et développer les activités périscolaires (le contrat éducatif local est intégré au contrat de réussite).
- 9) Donner aux acteurs de terrain des outils véritablement efficaces pour évaluer leurs progrès.
- 10) Améliorer l'accompagnement des enseignants et créer les conditions d'un pilotage plus performant."

Bref retour en arrière sur le passé de la politique des ZEP

La nouvelle relance forme le troisième moment de la construction de la politique des ZEP. De l'un à l'autre, on note une continuité politique et une complexification méthodologique, par superposition des traits du moment précédent. Entre ces temps, la politique des ZEP a connu des phases d'abandon relatif, plus ou moins marqué selon les lieux.

La formule des zones d'éducation prioritaire a été introduite dans le système éducatif français d'après un dispositif anglais, en 1981, par le ministre Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale du gouvernement Mauroy (1981-1984), le premier gouvernement de l'"alternance" socialiste en 1981. D'un point de vue politique, l'innovation était argumentée par des considérations fortes d'équité, justifiant une action affirmative (mal nommée parfois "discrimination positive") en faveur des secteurs désavantagés, dont l'existence se trouvait ainsi symboliquement assumée au ministère. Du point de vue des dispositions administratives, ses maîtres-mots étaient : partenariat, zone, projet. Quant au processus de déploiement de l'innovation sur le terrain, il était pensé en termes de mobilisation, essentiellement. Les gouvernements ultérieurs relaient ensuite faiblement cette politique, qui s'étiolle progressivement.

La réélection de Mitterrand, en 1988, fut l'occasion d'une relance, impulsée par Lionel Jospin, nouveau ministre de l'Éducation nationale. La légitimité générale de la politique des ZEP étant réaffirmée, l'effort porte sur l'organisation de l'action éducative en ZEP : rôles statutaires nouveaux (responsable et coordinateur de zone), dispositif de coordination de zone (le conseil de zone), indemnité financière aux personnels affectés en ZEP, et consolidation des partenariats externes (associatifs) par la participation de l'Éducation nationale à la politique de la Ville, qui se consolide elle aussi. Mais si l'Éducation nationale tire profit de la politique de la Ville, elle se soustrait à toute régulation croisée. Or, dans le même temps, la politique des ZEP demeure relativement marginale dans l'appareil scolaire, l'investissement des équipes et des services est très inégal, l'évaluation générale annoncée au

départ est incessamment reportée. Dans ces conditions, une mission d'observation de l'OCDE établit un bilan sévère, tandis que les travaux statistiques de la DEP relèvent, dès 1992, certaines aberrations dans la géographie des ZEP. En 1995, un rapport de l'Inspection générale détaille cette question et un autre, en 1997, montre la variabilité locale des résultats des ZEP, en relation avec des facteurs d'organisation collective de l'action scolaire elle-même.

L'alternance gouvernementale inopinée, au printemps 1997, ouvre une nouvelle fenêtre pour une relance de l'action scolaire en ZEP. Les principes de la relance découlent directement des conclusions du dernier rapport des inspecteurs généraux (Moisan & Simon, 1997), et Catherine Moisan elle-même est chargée de préparer sa mise en œuvre, jusqu'aux Assises nationales de Rouen les 4 et 5 juin 1998.

Bibliographie

- CAILLOSSE J. 1996 "Droit public-droit privé: Sens et portée d'un partage académique", *L'Actualité juridique-Droit administratif*, 20 décembre, pp955-964
- CHAMPAGNE P., COTTEREAU Y., DALLEMAGNE G., MALAN T. (IGAEN) 1993 "Les processus de modernisation dans l'administration de l'Éducation nationale", *Politiques et management public*, v11/1, mars, pp87-109
- CHEVALLIER J. 1993 "La juridicisation des préceptes managériaux", *Politiques et management public*, v11/4, décembre, pp111-134
- CLERGEAU DE MASCUREAU C. 1995 "Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ?" *Politiques et management public*, v13/2, Cahier 2, juin, pp141-171
- CROZIER M. 1965 *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil
- EXAMEN DES POLITIQUES NATIONALES D'ÉDUCATION: FRANCE 1996 Paris, OCDE
- GERARD P. 1996 "Le recteur d'académie", *L'Actualité juridique-Droit administratif*, 20 novembre, pp836-855
- GIBERT P., THÉNIG J.-C. 1993 "La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnésie", *Politiques et management public*, v11/1, mars, pp3-21
- LECA J. 1993 "L'évaluation dans la modernisation de l'État", *Politiques et management public*, v11/2, juin, pp161-172
- LORCERIE F. 1993 *Le Partenariat et la "relance" des ZEP, Marseille 1991-1992*, Aix-en-Provence, IREMAM (*Les Cahiers de l'IREMAM*)
- LORCERIE F. 1994 "Les ZEP 1990-1993 pour mémoire", *Migrants Formation* 97, pp30-48
- MEMOIRES DE ZEP POUR L'AVENIR, *Sélection d'articles des bulletins de l'association* 1998 Paris, OZP (Observatoire des zones prioritaires)
- MEIRIEU P. 1991 *Le choix d'éduquer*, Paris, ESF

- MESCHERIAKOFF A-S. 1997 "Ordre intérieur administratif et contrat", *Revue française de droit administratif*, 13-6, novembre-décembre, pp1129-1138
- MOISAN C. (IGEN), SIMON J. (IGAEN) (rapport établi par) 1997 *Les Déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, Paris, INRP (Centre national de ressources sur les ZEP)
- RELANCE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, Actes des Assises nationales des ZEP, Rouen, 4 et 5 juin 1998, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie
- ROUBAN L. 1994 *Les Cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, Paris, La Documentation française
- WARIN P. (dir.) 1997 *La Modernisation des services publics*, Paris, La Découverte