

Une autre politique de discrimination positive : la politique anglaise des Education Action Zones

L'éducation prioritaire

→ En Angleterre, la politique de discrimination positive s'appuie sur les Education Action Zones (EAZ). Des différences importantes apparaissent avec la politique française d'éducation prioritaire. Une EAZ est créée par décision centralisée, sélectionnant une équipe présentant un projet fort, susceptible de mobiliser l'environnement, en réponse à un appel d'offres. Des moyens importants sont ensuite mis en œuvre, et l'accent est mis sur l'organisation de la zone, le soutien et un pilotage centralisé. Quarante EAZ ont été créées, contre plus de huit cents zones d'éducation prioritaire (ZEP) en France. Les premiers résultats, très encourageants, sont à confirmer.

Issu du compte rendu d'une mission de quelques jours en Angleterre¹ en octobre 1999, le présent article ne prétend donc pas faire une présentation exhaustive de la politique scolaire anglaise, mais se veut plutôt une tentative de repérage des grands traits de la politique anglaise des Education Action Zones (EAZ), en référence aux grandes lignes de la politique française de relance de l'éducation prioritaire.

Jean-Claude EMIN
Chargé de la Sous-direction de l'évaluation

LE CONSTAT À LA BASE DE LA POLITIQUE DES EAZ : FAIBLESSE DES PERFORMANCES SCOLAIRES ET CONCENTRATION DE DIFFICULTÉS SOCIALES

La politique des EAZ s'insère dans un ensemble de mesures destinées à lutter autant contre la dégradation des comportements à l'école et à l'égard de l'école, que pour une amélioration des résultats scolaires particulièrement mauvais constatés dans certains établissements.

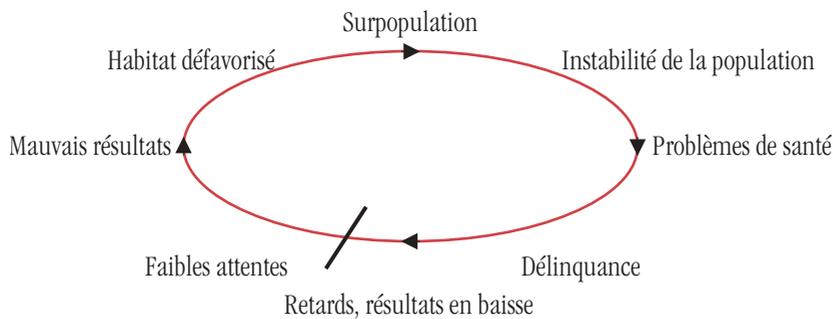
Sur le premier point, le tableau dressé par les Anglais est particulièrement sombre : chaque année 12 500 exclusions définitives, plus de 100 000 exclusions temporaires et surtout un absentéisme qui semble beaucoup plus massif que celui que nous connaissons en France puisqu'il serait de l'ordre de 20 % dans les EAZ (un élément d'explication possible – parmi d'autres – est que les Anglais ne connaissent pas de dispositif analogue à nos allocations familiales et ne disposent pas des mêmes moyens de pression qu'en France à l'égard des absentéistes et de leurs familles ; la création d'une amende pour les familles d'absentéistes est d'ailleurs une mesure en discussion).

NOTE

1. Étant donné l'organisation politique et administrative du Royaume-Uni, le terme Angleterre doit ici être entendu au sens propre. Au cours de la mission, deux EAZ contrastées ont été visitées : une zone rurale située à l'est de l'Angleterre (à environ 300 km de Londres) et une zone suburbaine du nord-est de Londres.

Sur le second point, les résultats tels qu'ils ressortent des évaluations pratiquées systématiquement à plusieurs moments clés de la scolarité, signalent des établissements aux résultats particulièrement faibles, notamment dans les zones connaissant les plus grandes difficultés sociales.

Un lien de causalité est nettement établi entre les uns et les autres par les responsables anglais qui décrivent une « spirale de la baisse » que la politique des EAZ doit contribuer à briser :



À noter que les britanniques parlent plutôt d'établissements aux mauvais résultats que d'élèves en difficulté scolaire. L'École, l'enseignement qu'y délivrent les enseignants, le faible niveau de leurs attentes sont ainsi directement mis en cause (cf. le point où doit être brisée la spirale). À ce sujet, il faut garder à l'esprit que le choix de l'école est très ouvert en Angleterre.

Un double constat permet d'étayer cette grande importance attachée à « l'effet établissement » : à recrutement comparable au plan social, les écoles ont des résultats qui sont très dispersés (ce premier constat est de même nature que celui fait – pour les zones et non pas les établissements – dans le rapport des Inspecteurs généraux Catherine MOISAN et Jacky SIMON)² ; des écoles qui accueillent une population particulièrement défavorisée ont des résultats tout à fait comparables à ceux d'écoles accueillant une population plus privilégiée au plan social.

En partant de ces constats et analyses, la politique des EAZ se développe dans six domaines principaux :

- améliorer la qualité de l'enseignement ;
- améliorer la qualité de l'apprentissage ;
- soutien aux élèves ;
- soutien aux familles ;
- partenariat avec les entreprises ;
- partenariat avec les autres services publics.

NOTE

2. C. MOISAN (IGEN), J. SIMON (IGAEN), « Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire », INRP, septembre 1997, Paris.

Cette politique constitue un élément de la politique engagée par le gouvernement travailliste pour rénover le système éducatif dans les zones les plus difficiles au nom, à la fois, d'un impératif économique (la compétition économique exige une plus grande qualification) et d'une exigence démocratique.

Cette politique a notamment été marquée, dans un premier temps, par :

- des mesures drastiques pour améliorer les apprentissages premiers dans le domaine des lecture/écriture/langages et des mathématiques : *national literacy strategy* et *national numeracy strategy*, impliquant notamment l'élaboration et l'envoi aux écoles primaires de *teaching packs*. Il s'agit d'un matériel pédagogique – à nos yeux très contraignant – qui donne aux enseignants les exercices et les progressions à suivre heure par heure, voire minute par minute, afin qu'ils assurent de

façon structurée et systématique un enseignement de base dans ces deux domaines. Des formations organisées au niveau national accompagnent ce dispositif ;

- la poursuite et le développement des programmes de *school improvement* impulsés à l'issue des inspections systématiques d'écoles pratiquées par l'*Office for Standards in Education (OFSTED)*. Les écoles considérées comme défaillantes sont prises en mains directement – au moins provisoirement – par des équipes mandatées par le ministère ;
- le développement d'une aide aux devoirs et de *clubs* avant (*breakfast clubs* par exemple) et après les heures de classe ;
- des programmes de lutte contre l'exclusion, et notamment de lutte contre l'absentéisme (pouvant aller jusqu'à une « surveillance » de chaque instant permettant de rappeler les absentéistes et leurs parents sur des messageries mobiles, et à la mise en place de systèmes de récompenses et de punitions) Ces programmes sont assortis d'objectifs nationaux ambitieux : diminuer le nombre des absences et des exclusions d'un tiers, offrir un emploi du temps complet à tous les élèves, ce qui n'est pas le cas actuellement ;
- des formations aux enseignants au sujet des problèmes de comportements des enfants et des jeunes ;
- un effort important en direction des familles, avec en particulier l'objectif d'élever leur niveau de lecture, ainsi que des actions en direction des parents de tout jeunes enfants afin de faciliter l'intégration de ceux-ci à l'école : accueil des mères et de leurs jeunes enfants d'âge préscolaire dans des ludothèques,

accueil des mères dans des programmes conviviaux, visites aux familles, etc.

Dans un second temps, cette politique a abordé de nouveaux domaines et un accent important a été mis sur la profession enseignante, particulièrement déconsidérée, semble-t-il, au Royaume-Uni (modulation des salaires destinée à attirer les meilleurs dans l'enseignement, rémunération liée aux résultats) et sur les pratiques, aussi bien dans l'enseignement (volonté d'explorer des voies différentes d'enseignement) que dans le pilotage des établissements scolaires et des dispositifs mis en place (volonté de gérer autrement en faisant appel notamment à un partenariat avec les entreprises).

C'est dans ce second temps que les *EAZ* ont été mises en place (démarrage effectif sur le terrain à la rentrée 1998).

UNE POLITIQUE À BASE TERRITORIALE CONTRACTUELLE ET SÉLECTIVE, DONT LE PILOTAGE EST FORTEMENT CENTRALISÉ

Les modalités de la politique des *EAZ* ont manifestement été pensées compte tenu de la méfiance du gouvernement à l'égard des *Local Education Authorities (LEA)*, normalement responsables de l'organisation de l'enseignement à l'échelon local.

Un **appel d'offres** a été lancé par le ministère, non pas en direction des *LEA*, mais d'équipes susceptibles de proposer et de développer des projets sur une zone significative du point de vue socio-économique. Les projets jugés les plus intéressants, à l'issue d'une sélection des zones candidates (tenant compte des besoins sociaux, du niveau des résultats scolaires et de la qualité de la proposition) ont fait l'objet d'un préfinancement permettant de formaliser le projet définitif. C'est à l'issue d'une seconde sélection qu'ont été retenues, dans un premier temps, vingt-cinq *EAZ*, auxquelles devraient s'ajouter ensuite une cinquantaine d'autres sélectionnées à travers un processus du même type. Pour la sélection définitive, les critères retenus ont privilégié l'ampleur des améliorations de résultats attendues, la rigueur des actions proposées et des résultats espérés, l'innovation, et la qualité des partenariats envisagés avec les entreprises, ainsi que l'intensité de la mobilisation de la communauté locale.

La sélection a été opérée au niveau ministériel et les relations avec chaque *EAZ* s'établissent ensuite directement avec le niveau central.

On constate ainsi un ensemble de différences notables avec le dispositif français de l'éducation prioritaire :

– la **procédure d'appel d'offres**, tout d'abord, qui se traduit par le fait que des zones sont prioritaires et bénéficient de moyens supplémentaires **parce qu'elles ont su trouver une équipe et mobiliser des partenaires autour d'un projet jugé positif**, alors que d'autres qui peuvent connaître des difficultés équivalentes, ne le sont pas. On est là dans une logique différente de celle de notre service public national ;

– une **sélectivité forte** : les Anglais ont d'abord concentré leurs moyens de tous ordres sur vingt-cinq *EAZ* aujourd'hui, sur quatre-vingt environ ensuite. En France, existent plus de huit cents réseaux d'éducation prioritaire qui regroupent un cinquième des élèves du primaire et du collège ;

– la **centralisation du pilotage** qui laisse de côté les échelons de gestion décentralisés (les *LEA*). On est là aussi dans une logique différente de la nôtre, qui fait de la politique des zones d'éducation prioritaire une politique déconcentrée au niveau académique et conduite par les responsables locaux du système éducatif.

En revanche, un certain nombre de points de ressemblance apparaissent :

– une **démarche contractuelle**, très engageante en termes d'objectifs de réussite. Ceci dit, cette démarche est certainement plus « vraie » en Angleterre qu'elle ne l'est chez nous avec les contrats de réussite, puisque la négociation et la signature de ces derniers ne sont en rien des conditions préalables à la création par le recteur d'un réseau ou d'une zone d'éducation prioritaire. Cependant, les Anglais restent interrogatifs sur ce qu'ils feront si une *EAZ* n'atteint pas les objectifs affichés dans son projet ;

– une démarche qui est mise en œuvre sur un territoire et concerne tous les établissements de ce territoire (ce qui facilite la recherche de partenariats) et non pas une démarche qui ne s'adresse qu'à des « populations-cibles » particulières. Sur ce point, il mérite d'être noté que la taille des *EAZ* est du même ordre ou un peu supérieure à celle de nos zones et réseaux d'éducation prioritaire : quinze à vingt écoles primaires, une à trois écoles secondaires et, s'il en existe, l'établissement spécialisé et les écoles maternelles.

□ UNE MOBILISATION TRÈS IMPORTANTE DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES ET UN TRÈS FORT ACCENT MIS SUR L'ORGANISATION DE LA ZONE, LE PILOTAGE ET LE SOUTIEN

Les moyens consacrés à ce programme sont importants. Chaque *EAZ* reçoit 750 000 £ qui devraient être complétées par une somme d'au moins 250 000 £ obtenue de la part de *sponsors* (en fait, ce point, présenté comme une condition d'acceptation du projet au niveau ministériel, semble être interprété de façon plus souple sur le terrain). En tout état de cause, le montant des crédits ministériels supplémentaires correspond à un ordre de grandeur équivalent à une trentaine de postes par an.

La mobilisation de la communauté et des partenaires locaux est en revanche une condition essentielle : les *EAZ* doivent être dotées d'un *Action Forum* (un conseil de zone) qui gouverne la zone et rassemble les partenaires impliqués dans le projet. La volonté est manifestement forte, à travers cette structure, d'impliquer des partenaires allant bien au-delà des acteurs traditionnels et des professionnels de l'éducation.

À titre d'exemple, le *forum* d'une zone comprend 53 membres : un représentant par école (22), la *LEA* (dont l'importance se trouve ainsi très minimisée), des représentants des services de santé, des services sociaux, de la police, de l'église (l'évêque est membre du *forum*), des représentants des entreprises locales et de la chambre de commerce, deux représentants des syndicats enseignants, trois gouverneurs d'école et, enfin, un représentant du ministère.

La mobilisation du *business* au profit de l'éducation est également un axe important de la politique (celui qui a le plus fait réagir au plan syndical, par exemple). En fait, et contrairement à ce que l'on a pu dire et lire à ce sujet, les objectifs visés semblent moins être de privatiser les écoles que d'importer dans leur gestion et leur organisation les méthodes du privé (cf. *infra*). Ainsi, la directrice de l'une des écoles que nous avons visitées dispose grâce à la création de l'*EAZ*, d'un tuteur (*mentor*), cadre d'une entreprise partenaire qui la conseille en matière d'organisation et surtout de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, le *business* est sollicité pour apporter des ressources, notamment en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), et pour proposer des « parrains » aux élèves, comme nous pouvons souhaiter le faire pour accompagner les boursiers au mérite.

Le très fort accent mis sur l'organisation de l'action et la gestion de la zone elle-même est également une caractéristique majeure (en lien, peut-on supposer, avec la méfiance à l'égard des *LEA* et surtout avec l'idée que la responsabilité des établissements est grande dans leurs mauvais résultats). La création d'une *EAZ* se traduit par la mise en place d'une forte structure d'impulsion et de gestion de la zone qui « coiffe » les écoles et n'a, semble-t-il, de compte à rendre qu'au ministère.

Une partie des moyens obtenus a été consacrée à la création de ces structures de pilotage et d'impulsion de la zone : les *EAZ* peuvent ainsi avoir un « directeur », assisté d'une administratrice et d'une secrétaire, embauchés les uns et les autres, lors de la création de l'*EAZ*.

Ainsi, comme en France, un effort quantitatif important est fait en direction des zones prioritaires et une collaboration étroite est recherchée avec les partenaires locaux. Mais la politique anglaise des *EAZ* met manifestement l'accent sur deux points que l'on ne retrouve pas, dans son équivalent français :

- l'accent mis sur le pilotage et la coordination de l'action à l'échelle de la zone, qui devient une véritable « superstructure » dotée d'un personnel spécifique ;
- le renforcement des liens avec le privé, en tant que « modèle » de gestion, notamment s'agissant des ressources humaines.

□ DES PERSONNELS SUPPLÉMENTAIRES QUI VIENNENT ASSISTER LES ÉQUIPES EN PLACE OU EXERCER DES FONCTIONS NOUVELLES

Au-delà des organes de direction qui viennent d'être évoqués, la mise en place des *EAZ* se traduit manifestement par un nombre important de créations d'emplois à temps plein et à temps partiel.

Il peut s'agir d'assurer la responsabilité de programmes particuliers au sein du projet de la zone (en recrutant une personne pour organiser des actions en direction des 14-16 ans en voie de déscolarisation, ou pour développer la formation continue et les partenariats) ou d'exercer des fonctions qui se rapprochent des fonctions d'animation que peuvent exercer nos Inspecteurs de l'éducation nationale chargés de circonscription du premier degré (par exemple, d'anciens enseignants ou directeurs d'écoles qui apportent aide et assistance aux directeurs et aux enseignants en place).

Ces emplois nouveaux peuvent être en nombre important : une dizaine (équipe de direction de la zone

comprise) dans une zone sans compter les emplois à temps partiels.

En effet, de nombreux *learning school assistants* (*LSA*) interviennent (souvent à temps partiel) dans les écoles pour assurer des aides diverses (tutorat individuel d'élèves ; prise en charge de groupes d'élèves dans les disciplines en fonction d'orientations données par l'enseignant mais hors de la présence ou de la tutelle directe de celui-ci ; assistance à l'usage des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement [TICE], etc.) Les fonctions qu'ils exercent sont multiples – comme pour nos aides-éducateurs – et semblent parfois très proches de l'enseignement proprement dit. Les intéressés peuvent être des retraités de l'enseignement, mais aussi des personnes relativement peu qualifiées (ou avec des qualifications sans rapport direct à l'enseignement – un charpentier par exemple). Les écoles qui les emploient et l'EAZ s'efforcent de leur faire acquérir une formation, voire une qualification (certains se destinent à devenir enseignants et ils sont manifestement encouragés dans cette voie).

Ils ne semblent généralement pas exercer des fonctions qui seraient nées avec la mise en place des EAZ, et certains d'entre eux étaient déjà présents dans les écoles avant cette mise en place. Mais celle-ci s'est traduite par des recrutements supplémentaires et/ou un allongement sensible des temps de présence des personnes déjà en place.

Ils peuvent être particulièrement nombreux. Ainsi, ces LSA étaient plus nombreux que les enseignants dans une des écoles que nous avons visitées – ce qui ne paraît pas exceptionnel – et il est manifeste qu'un des axes de la politique conduite par l'équipe de direction de la zone est de créer des emplois dans une région rurale où ils ne sont pas légion.

En tout cas, il semble possible de dire que les moyens supplémentaires en personnels que la création des EAZ a apporté, ont été consacrés, moins à embaucher des enseignants supplémentaires ou à mieux rémunérer les enseignants en place, qu'à renforcer le nombre et à étendre les fonctions de personnels qui se consacrent à l'organisation et au pilotage de l'action éducative, à la mise en place d'actions nouvelles (notamment en direction des jeunes déscolarisés, des familles, de la communauté) et à l'aide et au soutien des enseignants (développement de programmes de formation, notamment) et des élèves. Par ailleurs, pour ce qui concerne les personnels de direction et les enseignants, il semble qu'il y ait eu des licenciements au profit de l'embauche de nouveaux recrutés, considérés comme plus qualifiés et surtout plus performants.

On constate sur ces points des différences notables avec la politique française, évidemment dues, pour une part, aux différences de statut et de conditions d'exercice du métier des personnels enseignants.

□ “NEW METHODS FOR OLD PROBLEMS” AND “TO HAVE THE THINGS JOINED UP”

« De nouvelles méthodes pour de vieux problèmes » et « Tenir tous les bouts de la chaîne » : ces deux citations du directeur d'une EAZ traduisent assez bien l'esprit de la politique. Il s'agit moins de faire du nouveau que de faire différemment et en gérant de façon nouvelle et coordonnée les actions conduites. S'agissant de ces actions, nous avons pu noter :

- un fort développement du soutien aux élèves sur le plan disciplinaire, mais aussi – et peut-être surtout – en matière de tutorat individualisé. Il s'agit autant d'aides au devoir que d'efforts pour améliorer l'estime d'eux-mêmes (*self esteem*), le comportement, voire la socialisation des élèves ;
- une volonté de recourir massivement aux TICE (*e-mail* dans les écoles, journaux sur *e-mail*, par exemple) sans que nous ayons véritablement pu juger de l'usage pédagogique qui en est fait ;
- le développement d'activités qui prolongent la journée scolaire et d'opérations analogues à nos « Écoles ouvertes », pendant les congés scolaires ;
- des actions en direction des élèves de 14-16 ans en voie de déscolarisation ou déscolarisés qui se rapprochent, semble-t-il, de ce que sont nos classes-relais. Pour ces élèves, des dérogations au *national curriculum* (programmes nationaux) sont pratiquées ;
- un fort accent mis sur les programmes d'aide aux familles et de renforcement des liens avec la communauté : *community learning*, sessions de formation et d'échanges pour les mères de familles, créations d'« équipes d'aide aux familles » qui vont visiter celles-ci, etc. Un effort particulier est engagé en direction de la petite enfance et du développement de la préscolarisation ou de substituts de celle-ci : *nurseries*, action en direction des mères de jeunes enfants à qui sont proposées des ludothèques et des sessions d'accueil à l'école avec leurs enfants. Il s'agit de modifier et de rendre positives les attentes des parents à l'égard de l'école ;
- le renforcement des liens avec les autres services et la communauté proche, afin de lutter contre l'exclusion.

Au-delà de ces actions, c'est le « recentrage sur les apprentissages » et sur les résultats scolaires qui prime.

Ainsi, un effort tout particulier est engagé en matière d'apprentissage de base avec un souci permanent – voire obsédant – de l'amélioration des résultats appréciés à travers les évaluations : « *avant toute décision, on se pose la question de savoir quel impact elle aura sur les résultats* ». Cet accent très fort mis sur les apprentissages fondamentaux (*literacy, numeracy*) est associé à

un souci de l'acquisition de l'autonomie, du renforcement de l'estime de soi des élèves et de l'affirmation de « valeurs » (par exemple, dans une école secondaire, les élèves bénéficient pour ce faire d'une heure par semaine avec leur tuteur), ainsi qu'à des exigences très fortes en matière de civilité, de soin apporté au travail, aux affaires, etc.

Dans cette même école secondaire, on déclare également avoir utilisé la faculté offerte aux *EAZ* de déroger au *national curriculum*, dont la directrice estime qu'il « bride la créativité enseignante » (en fait, il semble que la flexibilité introduite par l'équipe ait consisté à ne traiter que cinq domaines d'étude au lieu des dix prévus par le *national curriculum*, donc à abandonner des disciplines).

Les exigences sont manifestement très fortes aussi en direction des personnels enseignants, dont on a par moment l'impression qu'ils sont « harcelés ». Il y a eu des licenciements d'enseignants et de directeurs et des *advanced skilled teachers* (les « super professeurs » évoqués par la presse) ont été recrutés pour former ou – pour mieux dire – pour « donner l'exemple » aux autres, notamment dans l'utilisation des *teaching packs* (les « mallettes » qui imposent une organisation minutée des cours et des progressions standardisées en *literacy* et *numeracy*). Nous n'avons pas véritablement perçu les critères qui conduisaient un enseignant à être considéré comme un *advanced skilled teacher*, si ce n'est le constat que ses élèves ont particulièrement bien réussi les évaluations de fin de cycle.

Un gros effort est engagé en matière de formation, au profit des enseignants et des *LSA*, mais aussi en direction des chefs d'établissement, de leurs adjoints, des *advanced skilled teachers* et des personnels qui sont chargés de l'aide et de l'animation des écoles qui bénéficient de formations au management des ressources humaines, avec l'aide de professionnels du *business*.

□ DES RÉSULTATS APPAREMMENT IMPRESSIONNANTS, QUE L'ON SE PROPOSE D'ÉVALUER

Si l'on en croit ce qui nous a été dit, les résultats, en termes de succès aux évaluations sont remarquables : par exemple, dans une école primaire, on serait passé de 8 % de succès aux évaluations de fin de cycle en 1996, à 78 % et 93 %, respectivement en anglais et en mathématiques, en 1999. Il est difficile de se faire une idée de la réalité derrière ces chiffres bruts. S'agit-il d'élèves comparables ou les mesures prises ont-elles modifié le recrutement de l'école ?

L'*OFSTED*, l'organisme public qui organise les inspections d'écoles (en fait, il serait plus exact de parler d'audits d'établissements que d'inspections selon nos critères) envisage en direction des *EAZ*, un programme de travail qui combinerait des suivis d'écoles qui progressent dans les *EAZ*, et des appréciations de la gestion des zones, de la façon dont les actions y sont articulées et pilotées, ainsi que des inspections de leurs équipes de direction.



Comme toute comparaison internationale en matière d'éducation, celle-ci – sans doute trop rapide et quelque peu caricaturale – conduit à des interrogations sur notre propre politique d'éducation prioritaire. Si les parentés entre celle-ci et la politique des *EAZ* sont réelles, deux différences sont remarquables : l'accent, beaucoup plus marqué que chez nous, que les Anglais mettent sur l'organisation de la zone, et – ce qui contredit quelques idées reçues – le fait que la politique des *EAZ* est beaucoup plus centralisée, voire centralisatrice, que notre politique d'éducation prioritaire. ■