



# L'ÉCOLE À L'ÈRE DES ZEP

OU LA MUTATION DU DÉBAT SCOLAIRE

—Patrick Bouveau

L'école en milieu urbain, particulièrement dans les secteurs géographiques à forte concentration de problèmes sociaux, est devenue au fil de ces vingt dernières années une réelle préoccupation sociale amenant avec elle une série de qualificatifs institutionnels spécifiques. « Sensible », « particulier », « difficile », voire même « particulièrement difficile », les étiquettes affluent pour tenter de sérier les caractéristiques d'une situation, avant tout sociale et politique, obstacle affiché au développement harmonieux d'une société plus équitable. Dans cet enchevêtrement de labels, celui de ZEP – Zone d'Éducation Prioritaire – mérite certainement qu'on porte sur lui un regard attentif, puisqu'il a donné lieu à des mesures concrètes, en termes de personnels et de crédits, et fait actuellement l'objet d'une évaluation officielle.

Créée en 1981 et impulsée en 1982, la politique des Zones d'Éducation Prioritaires s'est accompagnée, depuis sa création, de débats sur les interprétations du changement en éducation, d'interrogations sur le sens des inégalités sociales et même de doutes sur le devenir social de certains élèves.

La voie ouverte en 1981 qui entendait d'abord rompre avec une logique jacobine de traitement uniforme de la question scolaire en France et adapter l'école aux problèmes du quartier, s'apparente plutôt aujourd'hui à un chemin chaotique qu'il n'est sans doute pas inutile de parcourir.

## L'école à l'aube des années quatre-vingt

Le rapport sur l'enseignement en France en 1981<sup>1</sup> fournit plusieurs indications sur la situation du système éducatif : l'école connaît alors certaines déficiences à différents niveaux et en différents lieux de son organisation. Ainsi l'école maternelle s'avère-t-elle de plus en plus inadaptée à une demande sociale de plus en forte et ceci autant en milieu rural qu'en secteur urbain à forte concentration de population. En 6 ans, (de 1975 à 1980), on constate que le pourcentage d'enfants scolarisés à 2 ans est passé de 22,3 % à 35,7 % au profit principalement des catégories socioprofessionnelles les plus aisées. Le cas de l'école élémentaire est quelque peu différent mais tout aussi aigu : les inégalités de traite-

ment des différents quartiers sont en contradiction avec les principes affichés.

Si les effectifs nationaux se tassent sensiblement dans le 1er degré (on passe entre 1977 et 1980 de 4 177 000 élèves à 4 125 000), cette gestion des flux se fait, dans l'ensemble, sans véritable gestion qualitative : les normes d'ouverture et de fermeture des classes sont décidées rue de Grenelle suivant un plan qui se veut national<sup>2</sup>. Une fois encore, en milieu urbain, des zones de tension apparaissent, des classes sont surchargées, sans qu'il soit question d'en ouvrir d'autres. Ces tensions peuvent être expliquées par au moins deux raisons.

En premier lieu ces secteurs urbains, souvent à la périphérie des villes, sont à l'apogée de leur capacité d'accueil, ce qui entraîne de fait un taux de « remplissage » maximum des écoles et des établissements scolaires. De plus, les ZUP des années 60 et 70, initialement conçues comme des zones de promotions sociales, deviennent, avec la crise économique puis sociale qui s'installe, des secteurs d'exclusion<sup>3</sup> et de vacance prévisible des logements.

En second lieu, les politiques sociales, familiales et économiques génèrent parfois dans les structures scolaires une concentration de problèmes, linguistiques et culturels par exemple, que les enseignants ont du mal à intégrer dans leurs objectifs et pratiques professionnels. L'accueil des élèves étrangers, dans le cadre d'une politique de regroupement familial, amène ainsi des écoles à ouvrir des structures d'apprentissage du français – comme langue étrangère – aux élèves non francophones et par ailleurs à « libérer » du temps scolaire aux élèves de culture étrangère dans une perspective de retour au pays. Ces situations, parfois proches de la cacophonie institutionnelle, ne sont pas sans effet dans le second degré, principalement au collège.

Page de gauche : École primaire, cité du Plan d'Aou, Marseille.

1. F. Bloch-Lainé et J. Lesourne, *La France en 1981 : l'enseignement et le développement scientifique*, La Documentation française, décembre 1981.

2. Nous faisons référence ici à un grille utilisée à l'époque pour ouvrir ou fermer les classes. Cette grille, appelée grille « Guichard » du nom du ministre qui l'avait imposée, fixait nationalement les quotas d'élèves.

3. Sur ces questions : C. Bachmann, N. Leguennec, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville.*, Paris, Albin Michel, 1996.



École des Voyageurs, Dijon.

De par la réforme Haby, les collèges sont devenus, à la fin des années 70, le lieu de passage obligé de tous les élèves de plus de douze ans. Cette situation qui constitue globalement un changement culturel et professionnel profond pour nombre de professeurs va ouvrir la porte à de nombreux désordres<sup>4</sup>. Les collèges sont sommés d'accueillir de plus en plus d'élèves, dans des situations d'encadrement de plus en plus difficiles pour certains. Il n'est pas rare à cette période de voir des collèges prévus pour 700 ou 800 élèves scolariser plus de 1 000 adolescents. Il faut donc comprendre que les difficultés scolaires des collèges relèvent le plus souvent d'une double problématique : une première liée aux capacités d'accueil et d'encadrement des élèves, une seconde liée à la mutation des perspectives professionnelles des professeurs. L'homogénéité professionnelle se fragmente toujours plus.

De fait ces situations ont fait émerger des secteurs scolaires particuliers si ce n'est en crise du moins en difficulté, éducative ou scolaire, bien réelle. Ces points de crispation, pour lesquels aucune réponse institutionnelle d'envergure n'apparaît, ont été à l'origine de propositions relayées par différents mouvements politiques, syndicaux ou pédagogiques, tant au niveau national que local.

C'est d'abord un syndicat d'enseignants, le SGEN-CFDT qui durant les années 70 a mis en avant cette idée de « zone d'éducation prioritaire » en demandant, dès

1972, des moyens pour remédier « aux handicaps les plus criants touchant certaines situations » puis, en 1974, en insistant sur le volontariat des enseignants et sur la nécessité du travail en équipe<sup>5</sup>.

Ensuite une revue, *Les Cahiers Pédagogiques*, a propulsé un principe importé de Grande-Bretagne : celui de « discrimination positive »<sup>6</sup>, qui consiste à donner davantage de moyens aux groupes les plus en difficulté.

C'est enfin un rapport du parti socialiste qui annonce en 1978 : « Une école formellement égalitaire profite aux favorisés. Il s'agit au contraire de donner plus à ceux qui, actuellement, sont exclus de l'école en apportant en priorité des moyens supplémentaires aux zones et aux catégories scolairement défavorisées »<sup>7</sup>.

4. Sur ces situations on pourra se reporter utilement aux descriptions faites par Hamon et Rotmann durant cette période : H. Hamon et P. Rotman, *Tant qu'il y aura des profs*, Seuil, 1984.

5. Sur ces différents points : *L'école de A à Z. Positions actuelles du SGEN-CFDT*, mai 1975.

6. A.-M. Imbert, « Réflexion sur les concepts de Zone d'Éducation Prioritaire et de discrimination positive » in *Les cahiers pédagogiques*, n° 157, octobre 1977.

7. L. Mexandeau et R. Quillot, *Libérer l'école ; plan socialiste pour l'éducation nationale*, Flammarion, 1978, p. 43.

Cette série de messages s'accompagne, dans le même temps, de micro-initiatives d'origines diverses qui ont accentué le besoin de distinction face aux difficultés qui s'amoncellent: en 1974, à Gennevilliers, l'école du Port (Hauts de Seine) bénéficie d'un statut particulier pour l'aide aux élèves de son secteur; à Roubaix (Nord), la municipalité fait voter, en 1977, le principe d'une Zone d'Intervention Pédagogique Prioritaire pour la zone nord de l'agglomération roubaisienne; à Montfermeil (Seine Saint-Denis), un syndicat, le SNI-PEGC, publie, en 1979, un livre blanc sur les écoles d'un quartier qui deviendra malheureusement célèbre à la fin des années 80, «les Bosquets».

D'une manière générale, ces démarches, ces interrogations se croisent autour d'une réflexion: l'école comme révélateur et comme outil de prévention des difficultés sociales. De façon plus ou moins claire la rupture politique de 1981 va prendre appui sur ces divers éléments pour instaurer le principe d'un traitement inégalitaire des moyens face à la question scolaire.

## Les ZEP: une bouée de sauvetage

Le principe des Zones Prioritaires – terme utilisé dans un premier temps – est clairement affiché, dès juillet 1981, c'est-à-dire quelques jours seulement après l'installation du gouvernement issu des législatives: «*Son but prioritaire est de contribuer à corriger cette inégalité (sociale), par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé*»<sup>8</sup>.

A n'en pas douter si l'un des fondements de l'école de Jules Ferry – l'égalité de traitement des élèves dans les établissements scolaires – tombe sans trop faire de bruit c'est que cette décision s'accompagne d'une dot relativement conséquente: pour la rentrée de septembre 1981, plus de 1 700 postes vont être consacrés au lancement des ZEP. Dans le même temps plusieurs milliers d'emplois vont être ouverts pour l'ensemble du système éducatif. Ce détail administratif a toute son importance: les ZEP ne sont pas créées dans un contexte de redistribution d'une manne budgétaire au sein d'une situation de pénurie, mais dans une perspective d'amélioration générale du système éducatif.

Ces deux décisions budgétaires caractérisent parfaitement le sens et le contexte dans lesquels se sont développées les ZEP: l'amélioration d'ensemble du système scolaire, la lutte contre les inégalités sociales en général et l'échec scolaire en particulier passent par la concertation des acteurs, de tous les acteurs, impliqués localement sur des questions scolaires.

Plus qu'une analyse scientifique et sociologique rigoureuse, le choix par les partenaires locaux des écoles et des établissements scolaires à classer ZEP, en cette période de vacances, est avant tout une réponse à l'urgence mais également une réponse que le ministère de l'Éducation Nationale souhaite préventive, c'est-à-dire visant à renforcer le socle du système scolaire à savoir les

écoles maternelles et élémentaires: «*c'est là que se jouent les échecs scolaires qui se manifestent ensuite au collège*»<sup>9</sup>. En phase avec une démarche politique qui conduit plus tard à l'ensemble des lois de décentralisation, les textes laissent une autonomie certaine aux recteurs quant au choix des secteurs à répertorier.

## Sur le sens d'une sélection

La mise en forme locale des Zones Prioritaires au cours de l'année scolaire 81/82 n'est pas sans intérêt pour saisir l'enjeu des discussions sur les terrains. Elles concernent la question du terme «prioritaire» mais s'organisent également sur la pertinence et la forme du mot «zone». Deux réflexions illustrent parfaitement les débats où se nouent ces deux approches. La première émane d'un chargé de mission du cabinet du ministre de l'Éducation nationale Alain Savary en 1981.

«Une réflexion doit en effet s'engager sur la définition des Zones Prioritaires. Est-ce que ce sera des zones géographiques ou des zones du système éducatif: tel établissement tout entier ou tel type de classes (exemple les CPPN)? Dans le même ordre d'idée, est-ce que l'on doit «s'attaquer» prioritairement à l'enseignement proprement dit ou donner un encadrement éducatif hors-école, tant il est vrai que les élèves actuels sont – comme le remarquait Georges Snyders – pauvres en modèles de loisirs.»<sup>10</sup>

Au-delà de la forme même de la «zone», le propos ouvre également une question qui va prendre de l'ampleur au fil des ans: celle du péri-éducatif et plus généralement de l'environnement scolaire.

Le choix du niveau d'intervention pose donc un certain nombre de questions aux responsables administratifs chargés de planifier la carte des ZEP au début des années 80, tout comme le mode de sélection et de concertation: avec qui décider du choix des ZEP, les enseignants, les syndicats, les élus locaux, les organismes sociaux? Mais également comment résoudre le problème de délimitation du territoire?

L'autre réflexion vient d'un recteur de la région parisienne.

«Faut-il intégrer les LEP dans cette approche? Si oui comment poser le problème du recrutement géographique de ces établissements qui peut-être très étendu?

Y a-t-il toujours homogénéité, du point de vue des comportements scolaires, entre un collège et les établissements scolaires qui l'alimentent?»<sup>11</sup>

8. Circulaire n° 81-238, du 1er juillet 1981 «Zones Prioritaires» (BO, n° 27 du 9/07/81).

9. A. Savary, extrait du discours présenté à l'Assemblée Nationale le 10 novembre 1981.

10. «Zone prioritaire: l'inégalité encerclée» in *L'École et la Nation*, n° 323, novembre 1981.

11. Rectorat de Créteil, novembre 1981.

Le territoire, dans cette phase historique, apparaît essentiellement comme l'objet d'un débat avant tout administratif et institutionnel avant que d'être sociologique et pédagogique. Il est plus rarement la résultante de discussions, plus ou moins large, sur la nature des problèmes à traiter. Il est aisé de comprendre que dans un tel cadre il puisse être également la résultante d'arrangements, de compromis et d'accords locaux<sup>13</sup> : tel syndicat d'enseignants fait entendre sa voix, telle municipalité s'engage dans la discussion pour faire valoir ses droits ou pour récuser par avance toute « étiquette négative » pour ces écoles, tel établissement scolaire réfute certaines lignes directrices du fonctionnement d'une ZEP, notamment sur la question d'un projet. Autant d'éléments qui tout en façonnant une sélection en devenir se transforment également en éléments constitutifs de dynamiques locales ultérieures.

Fruit de ces débats, tergiversations ou affrontements, la carte des Zones Prioritaires, « première génération », c'est-à-dire en place pour l'essentiel de 1982 à 1989, est marquée du sceau de la diversité, comme l'illustrent les tableaux 1 et 2.

Dans les années 80, les ZEP rurales sont nombreuses. Mais dans les grandes agglomérations (+ de 100 000 habitants) qui accueillent une école sur six, près d'une école sur trois se trouve classée en ZEP. La diversité des situations scolaires des Zones Prioritaires se manifeste surtout en examinant les différentes composantes intra-académiques. Dans certaines régions, la politique des ZEP est plutôt centrée sur les collèges, dans d'autres sur les écoles (tableau 2).

Ces chiffres suffisent à mettre en lumière une diversité assez prononcée dans les pratiques de définition des

**TABLEAU 1**RÉPARTITION DES ÉCOLES EN ZEP ET HORS ZEP SELON LA TAILLE DE LA COMMUNE D'IMPLANTATION<sup>12</sup>

	École en ZEP	Ensemble des écoles
Commune rurale	28 %	48 %
Communes urbaines (– de 20 000 hab.)	11,2 %	14,4 %
Communes urbaines (de 20 000 à 100 000 hab.)	18 %	11 %
Communes urbaines (de 100 000 à 1 999 999 hab.)	29,8 %	17,5 %
Agglomération parisienne	9,6 %	7,9 %
Non connu	3,4 %	1,2 %
Total	100	100

**TABLEAU 2**NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS EN ZEP PAR ACADÉMIE EN 1982 (EXTRAITS)<sup>12</sup>

Académie	Nbre de ZEP	Nbre d'écoles	Nbre de collèges	Nbre de LEP
Aix Marseille	44	355 (17,1 %)	44 (23,9 %)	13 (26,5 %)
Amiens	11	84 (3 %)	11 (7 %)	0
Bordeaux	13	184 (5,8 %)	30 (12,6 %)	7 (10,4 %)
Créteil	17	165 (6,7 %)	25 (8,3 %)	6 (6,1 %)
Lille	37	220 (5,7 %)	46 (14,4)	0
Lyon	21	216 (8,6 %)	22 (11,1 %)	11 (17,2 %)
Nantes	6	39 (1,6 %)	6 (2,7 %)	0
Nice	7	50 (4,9 %)	7 (6,1 %)	3 (12)
Paris	6	110 (18 %)	22 (14,7 %)	9 (20,5 %)
Strasbourg	6	43 (2,3 %)	9 (6,7 %)	3 (7,5 %)
Toulouse	14	434 (12 %)	29 (13,2 %)	7 (11,3 %)
Versailles	12	153 (4,7 %)	16 (4,6 %)	0
France mét.	355	3 656 (6,1 %)	495 (10,3 %)	106 (8,1 %)

**TABLEAU 3**IMPLANTATION DES ZONES PRIORITAIRES (FRANCE MÉTROPOLÉ) EN 1984/1985<sup>14</sup>

Zone	Type	Nbre de ZEP	%
urbaine	agglo. de 2 000 à 100 000 h.	185	47,5 %
	agglo. de + de 100 000 h.	125	32,6 %
rurale	dans et hors ZPIU	76	19,9 %

Zones Prioritaires en 1982 : diversité quant à l'ampleur du bassin de scolarisation (cf. Paris), diversité quant au nombre de ZEP retenues (cf. Lille, Aix-Marseille d'une part et Nantes d'autre part), diversité quant au type d'établissements (cf. LEP à Aix-Marseille et Paris d'une part et Versailles et Amiens d'autre part).

Mais ces quelques chiffres montrent également que la réflexion fondatrice des ZEP se concentre sur la question de l'échec scolaire, en lien avec un environnement, plus que sur celle du développement d'un territoire. Les Zones Prioritaires apparaissent ainsi plutôt comme composées d'établissements où il s'agit de verser des moyens et de mettre en place une stratégie pédagogique adaptée aux problèmes rencontrés que comme des zones qu'il conviendrait de dynamiser.

Ces deux approches ne sont pas véritablement distinctes territorialement parlant : dans les Zones Prioritaires des grandes agglomérations, le débat local s'organise autour de ces réflexions. Débat qui entraîne très fréquemment un autre : que peut l'école dans un environnement social en crise ?

## Vers une territorialisation de la démarche scolaire

Assez rapidement la version urbaine des ZEP comme outil de dynamisation territoriale devient dominante dans ce débat politico-institutionnel. La part des ZEP situées dans les grandes agglomérations augmente.

Cette situation de prédominance de la problématique urbaine va aller en s'accroissant au fil des années. Les ZEP rurales, dont le nombre se réduit inexorablement au point d'en faire aujourd'hui un cas presque marginal, assimilent mal certaines règles imposées par la politique des Zones Prioritaires<sup>15</sup>. L'isolement mais surtout la notion de « discrimination », fût-elle positive, passe mal dans le monde rural.

Les ZEP et la Ville vont donc, à partir du milieu des années 80, se trouver confrontées de plus en plus fréquemment aux mêmes questions, aux mêmes problèmes de violence et d'insécurité, notamment. Le problème sort du cadre pédagogique de la lutte contre l'échec scolaire, et ne concerne plus tant les enseignants qu'un ensemble d'autres intervenants, notamment la justice et la police. L'adossement des ZEP à la politique de la Ville est « préparé » par un certain nombre de décisions ou d'orientations qui se sont précisées au fur et à mesure des changements de ministres. Les impulsions institutionnelles diverses et pas toujours cohérentes font douter sur les finalités et les modalités pratiques d'une démarche qui vise à donner plus à ceux qui ont moins. Si les ZEP reposent, pour partie, sur l'idée de surdotation budgétaire, on ne saurait évacuer la question des finalités de cette discrimination financière : donner plus de quoi ? Des postes, des budgets, de l'attention, du soutien ou bien de la considération, du « respect » ?

## Le localisme des actions en ZEP

Le constat fait en 1985 par l'Inspection générale sur l'état des initiatives impulsées dans les écoles et les établissements scolaires classés en ZEP en 1982 souligne de manière forte une double réflexion : un nombre considérable d'actions et de projets ont été développés dans ces structures scolaires mais cette œuvre positive s'est avérée fragile ou à tout le moins limitée dans le temps.

« Cette politique a suscité une mobilisation d'une partie du corps enseignant, le développement d'une dynamique qui atteint son paroxysme dans sa phase initiale, temps d'euphorie, d'idéalisme et d'illusion et qui débouche sur des projets d'envergure, à la mesure du dessein »<sup>16</sup>.

Comprendre cette dynamique scolaire porteuse d'une transformation endogène du système éducatif implique à l'évidence une analyse attentive et suivie des différentes stratégies éducatives portées par les enseignants<sup>17</sup>. En la circonstance, une approche suivie dans le temps s'impose pour comprendre notamment les débats et les enjeux autour d'une recomposition éventuelle de la forme scolaire<sup>18</sup>. Ceux-ci se nourrissent de différents éléments, qu'il est difficile – ou hasardeux – d'isoler tant leurs effets se combinent, mais auxquels il est utile de se référer si l'on veut décrypter une situation locale.

Exprimé différemment, cela revient à dire qu'une ZEP est toujours à la croisée de différentes logiques qui mêlent, par exemple, inertie nationale et initiative locale (à moins que cela ne soit le contraire !), moyens budgétaires et engagements professionnels, professionnalisme des fonctionnaires et militantisme des acteurs locaux, changement et transformation, financement d'actions et pérennisation d'initiatives scolaires...<sup>20</sup> Seul élément constant : la ZEP est toujours, bon gré mal gré, entre les mains des acteurs locaux.

12. Source : Ministère de l'Éducation nationale – S. PRESE – 1986.

13. Sur cette question, J.-L. Derouet, *École et Justice, De l'égalité des chances aux compromis locaux*. Métailié, 1992.

14. Source : J. Levasseur, *La politique des zones prioritaires. Un premier bilan de 1981 à 1985*, MEN, juin 1986, document dactylographié.

15. Sur ces questions de ZEP rurales : A. Henriot-van Zanten, « La transformation de l'école, prétexte ou moteur du changement local – La politique de zone d'éducation prioritaire en milieu rural » in E. Plaisance (sous la dir. de) *La politique des zones d'éducation prioritaires et sa réalisation*, Rapport de recherche, Université Paris V, 1988.

16. Ch. Toussaint, IGVS, *Rapport relatif aux zones prioritaires*, 1985, document dactylographié.

17. Sur ces questions : P. Bouveau, *Des stratégies éducatives territorialisées aux changements : place et rôle des enseignants dans les ZEP urbaines*. Thèse de doctorat (sous la dir. de B. Charlot), Université Paris VIII, janvier 1994.

18. Sur ces questions : B. Charlot (coord. par) *L'école et le territoire. Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Armand Colin, 1994. A. Henriot-van Zanten, D. Thin, G. Vincent, *Politiques scolaires urbaines*, Édition du Programme Pluriannuel en sciences humaines Rhône-Alpes, 1996.

Travaillant sur certaines de ces différentes dialectiques, Viviane Isambert-Jamati a souligné comment ces logiques hétérogènes, qui ne sauraient être appréhendées comme de simples analyses théoriques des situations locales, pouvaient trouver une mise en acte dans le quotidien des enseignants, comme expérimentation de solutions déjà connues. Ainsi la présomption d'innovation qui serait un des éléments distinctifs de la politique des ZEP mérite d'être mise en question :

« Pourquoi les enseignants d'un groupe d'écoles dénué de GAPP, alors qu'à leurs yeux de nombreux enfants auraient besoin d'une prise en charge psycho-pédagogique individuelle, ne chercheraient-ils pas d'abord à obtenir ce qui existe ailleurs – et donne d'ailleurs plutôt satisfaction – avant d'inventer de nouveaux remèdes ? Il en est de même pour les classes d'adaptation, les sixièmes d'accueil, les dédoublements de classes, toutes mesures qui entraînent une augmentation de personnel. »<sup>21</sup>

Dans le même ordre d'idées, la place et le sens du partenariat, et plus généralement des collaborations inter- et intra-institutionnelles, méritent d'être analysés.

Ainsi, pour poursuivre sur les réflexions développées par V. Isambert-Jamati<sup>22</sup>, la nature des actions engagées en 1982/1983 tendrait à prouver que la participation de partenaires locaux est à la fois une préoccupation professionnelle moins forte que celle centrée sur les apprentissages scolaires et une préoccupation plus présente en milieux urbains, notamment dans les banlieues.

Si la nature du territoire paraît n'avoir que peu d'influence sur les missions premières de l'École, les apprentissages scolaires, elle paraît jouer sur certaines modalités de mise en œuvre des ZEP. Elle influe sur les aspects éducatifs et surtout sur l'opérationnalisation des initiatives : en banlieue, le partenariat est significativement plus présent qu'ailleurs. Et c'est bien autour de cette question que s'est opérée une évolution des perspectives professionnelles allouées aux ZEP<sup>23</sup>.

## Une reformulation du débat...

La relance de la politique des ZEP en 1989/1990 a accentué la composante partenariale. Elle a surtout tenté de modéliser l'espace de travail de la ZEP en articulant très étroitement l'école et son quartier.

Dans la première approche des ZEP, il s'agissait surtout d'organiser une zone d'action et d'intervention cohé-

rente (en général, le bassin de recrutement d'un ou de plusieurs collègues). Dans la deuxième, l'accent est mis sur l'articulation entre les différentes politiques publiques. Les ZEP « deuxième génération » portent l'empreinte de la politique de la Ville, empreinte plus ou moins nette, plus ou moins indélébile, mais qui a pu être assimilée parfois à une sorte de subordination de la politique des ZEP à celle du Développement Social des Quartiers<sup>24</sup>.

Plus qu'un changement d'objectif – la réussite scolaire des plus défavorisés reste l'objectif prioritaire des ZEP – c'est surtout un changement de cadre qui s'opère et une toile de fond quelque peu différente qui va servir d'argumentaire. Cette situation est devenue assez fréquemment, notamment dans les « nouvelles ZEP » (c'est-à-dire les structures scolaires nouvellement classées en ZEP à partir de 1990), source d'ambiguïté, donc intrinsèquement porteuse d'incompréhensions partagées. Très souvent le débat se resserre autour de la question de la légitimité de l'école dans un quartier en crise. Cette question entraîne parfois des réponses abruptes ou pour le moins conjoncturelles mais provoque surtout des lectures contradictoires de certaines situations professionnelles.

« Ce que le chef de projet assimile au renfermement sur soi, à la crispation, et même aux manifestations d'un esprit de corps mal compris, peut aussi être considéré comme la volonté de faire jouer à plein le rôle de l'école dans ses missions spécifiques. »<sup>25</sup>

Dans ce contexte institutionnel, un message professionnel d'enseignants cherchant les meilleures méthodes pour faire acquérir la maîtrise des techniques opératoires ou le code lexical devient plus dur à faire passer ou à entendre, lorsque « dehors » le quartier brûle, au sens propre du terme<sup>26</sup> et qu'on leur demande de se joindre à l'ensemble des intervenants sociaux pour prévenir cette situation, qu'on leur demande de se départir de la distance qu'exige la construction du savoir.

Sociologiquement parlant, les années 90 marquent donc l'avènement des années-banlieue : l'école doit agir sur fond de crise sociale, générale, crise exacerbée dans certains territoires dits de « relégation ». Un débat cristallise alors l'attention : celui sur l'ouverture<sup>27</sup>.

L'école apparaît pour certains comme une des rares issues possibles pour sortir les jeunes de l'impasse. D'où l'idée de soutenir son action dans les quartiers.

**TABLEAU 4**  
POURCENTAGES DES TYPES D' ACTIONS SELON LA ZEP<sup>19</sup>

	Citent au moins une action d'apprentissage	Citent au moins une action de lien social	Citent au moins une action avec les instances locales
ZEP de grande ville	83 %	55 %	50 %
ZEP de banlieue	82 %	60 %	57 %
ZEP de ville moyenne	80 %	64 %	44 %
ZEP rurale	81 %	64 %	42 %



École primaire, Marseille, quartier nord.

Mais cette idée peut s'avérer parfois pernicieuse tant les apports financiers et en personnel des nouveaux partenaires peuvent bousculer l'équilibre précaire de l'école. Imperceptiblement, et parfois même à l'insu des acteurs de terrain, le débat scolaire peut changer de nature : il ne s'agit plus de transformer l'école sur des questions d'efficacité scolaire mais d'adapter une organisation éducative à des problèmes sociaux<sup>28</sup>. Dans certaines ZEP, cette bascule du scolaire vers le social paraît d'autant plus prompte à s'opérer localement que les missions d'enseignement n'ont guère été menées à bien, que les acquisitions fondamentales sont plus faibles. La transformation partenariale de la ZEP veut apparaître alors comme une démission face à l'incertitude de ses résultats, mais aussi une conversion de son activité vers l'occupationnel, sans apprentissages ni promotion, lourdes de risques d'impossibilité d'insertion économique des jeunes concernés.

Les ZEP « première génération » n'ont en effet fait l'objet d'aucune évaluation rigoureuse – et moins encore scientifique – quant à la mesure de leurs effets, en termes de performances scolaires notamment. Répondre à l'interrogation « que produisent les ZEP ? » renvoie donc, le plus souvent, au mieux à un exposé localisé d'expériences scolaires, plus ou moins réussies, au pire à une confrontation de points de vue idéologiques sur le bien-fondé d'un soutien aux élèves les plus en difficulté.

D'où une sorte de désarroi, légitime, quand il s'agit de faire un bilan, puis de tracer des perspectives de travail. Il faut pourtant se garder en la circonstance de toute analyse simplificatrice et donc falsificatrice. Ces différents éléments sont toujours délicats à manipuler, notamment parce que les faits locaux se prêtent difficilement à une globalisation. De plus ces réflexions sont rarement formulées de la même manière par les différents protagonistes. Mais incontestablement, le message à propos des ZEP se brouille et cela d'autant plus facilement que

cette politique scolaire n'est plus le seul message institutionnel.

À partir de 1990-1992, d'autres initiatives ministérielles sont venues se « tuiler » avec plus ou moins de bonheur sur celle de la lutte contre l'échec scolaire. La mise en place des Comités d'Environnement Social, sur la prévention des conduites à risque, des opérations « École Ouverte » ou « Réseau Solidarité École », sur l'accompagnement scolaire ou éducatif des élèves, caractérisent l'émergence de nouvelles politiques publiques. Mais toutes ces initiatives sont un peu comme les pièces d'un puzzle : il est rare qu'une vision globale et surtout anticipatrice existe, qui permette de les encadrer dans un panorama plus général. On se demande plutôt où les caser... quitte, parfois, à les faire entrer de force dans le paysage, qui devient une accumulation de débris, comme celui qui caractérise les banlieues. Chaque intervenant s'accroche à son bout, qui est pour lui le principal, et les

tensions au cœur du partenariat continuent, donnant prise à la tendance des élèves à tout transformer en déchets.

## ... ou l'émergence d'une nouvelle question

Depuis dix ans, la problématique qui s'impose comme une donne nouvelle au regard de l'action éducative des écoles et des établissements scolaires est celle de la violence. Si la question n'est pas foncièrement nouvelle<sup>29</sup>,

19. Source : V. Isambert-Jamati, *op. cit.*

20. Sur les éléments fondateurs d'une dynamique locale : G. Chauveau et E. Rogovas-Chauveau, *A l'école des banlieues*, ESF, 1995, notamment ch. 12.

21. V. Isambert-Jamati, *Les savoirs scolaires. Enjeux sociaux des contenus d'enseignement et de leurs réformes*. Éditions Universitaires, pp. 177-178.

22. V. Isambert-Jamati, *op. cit.*, p. 189.

23. Cf. D. Glasman, *L'école réinventée ? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires*, L'Harmattan, 1992.

24. Nous faisons référence ici à la circulaire n° 90-028 du 01-02-90 (publié au BO n° 7 du 15/02/90) qui indiquait notamment que tout secteur scolaire inscrit dans une logique de DSU devait devenir automatiquement une ZEP.

25. P. Bouveau, (en collaboration avec J.-P. Tilly et N. Guenif), *L'articulation des politiques ZEP et DSQ en Ile-de-France*, ANALISE, 1993.

26. Pour une réflexion plus générale sur ces questions : E. Bautier et al., *Travailler en banlieue. La culture de la professionnalité*, L'Harmattan, 1995. Notamment, J.-Y. Rochex, « Enseignants en banlieue ou enseignants de banlieue », pp. 165-256.

27. Pour une synthèse sur cette réflexion : « L'école dans la ville : ouverture ou clôture », *Migrants-Formation*, n° 97, juin 1994.

28. Sur ces réflexions : P. Bouveau, B. Charlot, J.-Y. Rochex, *Le soutien aux politiques éducatives dans les ZEP-DSQ (1989-1992). Évaluation de l'impact de la Caisse des Dépôts et Consignations*, ANALISE, octobre 1992. Une partie de ce travail a été publiée : B. Charlot, « Ce qui se pense dans les zones d'éducation prioritaires : analyse des demandes de financement in B. Charlot » (sous la coord. de), *op. cit.*

29. On se reportera avec intérêt, par exemple, au rapport rédigé en 1983 sur cette question : J.-M. Léon (IGEN), *Violence et déviances chez les jeunes*. Rapport au directeur des lycées, octobre 1983.





Tremblay-en-France, 1994.

elle paraît secouer très fortement l'opinion publique et, par ricochet, l'institution politique. La création d'un label « Établissement sensible » au début des années 90 correspond à cette inquiétude qui s'impose de plus en plus dans le débat médiatico-social : il faut organiser ou prévenir la paix sociale dans les établissements scolaires. Débat qui conduit à celui sur la sanctuarisation des établissements scolaires, c'est-à-dire le maintien de la violence à l'extérieur par l'exclusion des établissements des élèves supposés l'y introduire et l'isolement des établissements par rapport aux quartiers.

Tout comme pouvait paraître légitime au début des années 80 une surdotation en personnel pour les secteurs scolaires en proie à des difficultés, il peut paraître évident qu'une aide soit fournie aux collèges ou aux lycées malmenés par une vie scolaire tendue. Cet « allant de soi » mérite pourtant d'être analysé de plus près. La violence en

milieu scolaire est une notion au moins aussi difficile à maîtriser, sociologiquement parlant, que celle d'échec scolaire. C'est de plus une situation sociale assez délicate à cerner tant elle renvoie à une série de valeurs morales et culturelles<sup>30</sup> fluctuant, par exemple, avec le contexte social. Il n'est donc pas rare que des amalgames soient opérés : violence et incivilité par exemple, crise du territoire et crise du système, ou bien encore, tension pédagogique professionnelle et souffrance individuelle.

Face à ces questions très délicates à appréhender, les réponses affluent de partout. Mais assez curieusement, la démobilitation, voire même parfois la déstabilisation, de l'institution scolaire devient l'occasion d'un sursaut professionnel, particulièrement chez les enseignants<sup>31</sup> et les chefs d'établissement qui restent, tous comptes faits, les seuls acteurs légitimes (avec les élèves) au sein de cette cacophonie. Après avoir tout tenté pour les suborner par des acteurs extérieurs, l'administration leur accorde aujourd'hui un regard attentif et bienveillant.

## Un impossible bilan ?

L'idée de faire un bilan de cette politique nationale a été reprise il y a peu par le ministre de l'Éducation nationale et fait l'objet aujourd'hui d'une double réflexion conduite par l'Inspection Générale : une première centrée sur les modes de sélection des ZEP et sur l'adaptation de la politique aux difficultés locales<sup>32</sup>, une seconde sur les modalités d'actions et d'activités dans ces mêmes secteurs<sup>33</sup>. Il s'agit de répondre à une triple interrogation :

30. Pour une approche plus détaillée sur cette réflexion : E. Debarbieux, *La violence en milieu scolaire. 1. État des lieux*, Paris, ESF, 1996.

31. Cette réflexion a conduit à mettre en place 3 mesures spécifiques : une prime pour les enseignants exerçant en ZEP, une bonification en terme de points pour les mutations, un recrutement sur « profil » pour certains postes de chef d'établissement.

32. Ce rapport a été remis en septembre 1996 au cabinet du ministre de l'Éducation nationale.

33. Ce rapport devrait être remis en septembre 1997.

- Est-on sûr que le renforcement budgétaire apporté par les ZEP soit crédible d'une part et fiable d'autre part ? Correspond-il à un accroissement de l'efficacité scolaire et éducative des établissements ? Introduit-il au contraire une dérive vers des formes d'éducation spécifiques, destabilisantes pour l'institution ?

- Comment « sortir » un établissement scolaire d'une logique ZEP ?

- Peut-on tirer des enseignements généralisables de ces stratégies éducatives territorialisées ? L'expérience des ZEP est-elle transférable aux autres établissements scolaires, ou reste-t-elle spécifique aux zones urbaines et rurales défavorisées ?

Pour sortir les ZEP de leur « léthargie institutionnelle<sup>34</sup> » une analyse fine et objective s'impose, mais avant tout une analyse générale. S'il est certain que, scolairement parlant, les ZEP peinent à faire leurs preuves<sup>35</sup> et qu'une efficacité pédagogique tarde à s'imposer, il devient urgent de mettre ou de remettre en débat un certain nombre de principes constitutifs des ZEP et de l'environnement institutionnel dans lequel elles sont nées<sup>36</sup>.

- La notion de « discrimination positive » peut-elle permettre de renforcer l'action éducative et scolaire dans certains établissements d'enseignement ? A quels éléments de l'institution doit-elle s'appliquer ?

## BIBLIOGRAPHIE

C. Bachmann, N. Leguennec, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel, 1996.

E. Bautier et al., *Travailler en banlieue. La culture de la professionnalité*, L'Harmattan, 1995.

P. Bouveau, J.-Y. Rochex, *Les ZEP, entre école et société*, CNDP-Hachette, 1997.

C. Chauveau, E. Rogova-Chauveau, *A l'école des banlieues*, Paris, ESF, 1995.

E. Debarbieux, *La violence en milieu scolaire – 1 – État des lieux*, Paris, ESF, 1996.

- Quel sens donner à la notion de « contractualisation » tant du point de vue local, que national ?

- Sur quelles logiques professionnelles s'appuyer ? Faut-il faire confiance à des expressions minoritaires ou faire confiance au corps commun des professions ?

- Quels effets attendre de la mise en œuvre de moyens exceptionnels dans une institution aux représentations très normalisées ?

**Patrick Bouveau**

34. Nous reprenons ici le titre volontairement polémique de *La lettre de l'éducation*, n° 189, 3 mars 1997.

35. Nous renverrons les lecteurs à deux approches, quantitatives et qualitatives : D. Meuret, « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire dans les collèges » in *Revue Française de Pédagogie*, n° 109, octobre-novembre-décembre 1994. *Examens des politiques nationales d'éducation*. France, OCDE, 1996. Principalement le chapitre 2 de la deuxième partie « Comment prévenir l'exclusion par l'échec ? Le cas des zones d'éducation prioritaires », pp. 187-206.

36. Quelques-unes de ces interrogations font l'objet d'un travail d'évaluation engagé sur la région parisienne, à la demande de la Mission Ville d'Ile-de-France, sur l'adaptation des services publics dans les sites de la Politique de la Ville. Celui-ci porte sur trois questionnements : le principe de discrimination positive, la mission des agents du service public et les aides apportées, la transformation de l'action publique.

J.-L. Derouet, *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux*. Paris, Métailié, 1992.

A. Henriot-van Zanten, D. Thin, G. Vincent, *Politiques scolaires urbaines*, Lyon, Programme Pluriannuel en sciences humaines Rhône-Alpes, 1996.

V. Isambert-Jamati, *Les savoirs scolaires. Enjeux sociaux des contenus d'enseignement et de leurs réformes*, Paris, Éditions Universitaires, 1990.

P. Perrenoud, *Enseigner : agir dans l'urgence, décider dans l'incertitude*, Paris, ESF, 1996.

> **Patrick Bouveau** est maître de conférences en sciences de l'éducation à l'IUFM-Nord-Pas-de-Calais où il pilote les dispositifs de formation « ZEP et établissements sensibles » pour les professeurs stagiaires (PE et PLC). Il mène ses recherches au sein de l'équipe ESCOL. Il vient de publier avec J.-Y. Rochex *Les ZEP entre école et société*, CNDP, Hachette, coll. « Enjeux du système éducatif », 1992.

L'article ci-dessus a été rédigé à partir de différents travaux (en cours ou terminés), notamment : P. Bouveau, *Des stratégies éducatives territoriales aux changements, place et rôle des enseignants dans les ZEP urbaines*, thèse de doctorat sous la direction de B. Charlot, Université Paris-VIII, 1994 ; P. Bouveau (en collaboration avec N. Guérif et J.-P. Tilly), *L'articulation des politiques ZEP et DSQ en Ile-de-France, rapport à la Préfecture de région Ile-de-France*, ANALISE, 1993.