

# points

## DE REPÈRES

### L'éducation prioritaire en France « Donner plus à ceux qui ont le moins »

➤ **Hervé  
Le Fiblec**

**"U**ne politique mouvante mais fidèle à ses principes fondateurs » : c'est ainsi que le rapport de la Cour des Comptes, publié en octobre 2018, résume l'histoire de l'éducation prioritaire en France.

Cette histoire officielle, qui veut mettre en avant la grande continuité de l'action de l'État, est cependant éloignée de ce que l'examen rigoureux des événements fait apparaître.

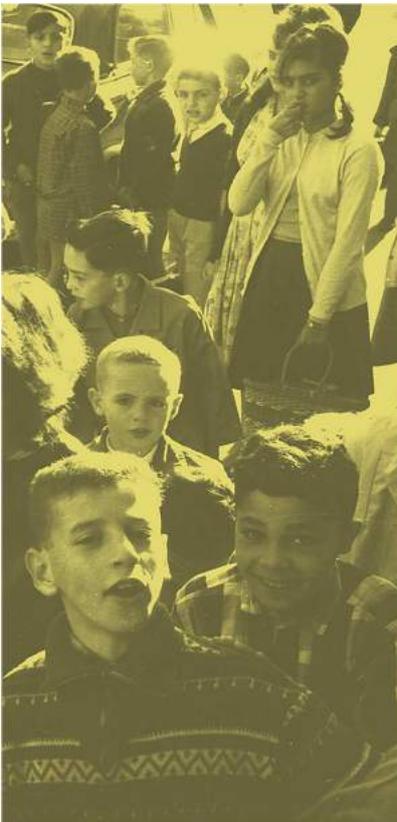
Antoine Prost estime que cette « réponse pragmatique à une situation concrète » au départ, constitue néanmoins une « innovation majeure », pour deux raisons. Elle rompt avec une « politique d'affectation uniforme des moyens qu'impliquait la tradition républicaine d'égalité » : l'idée de « donner plus à ceux qui en avait moins constituait une révolution conceptuelle ». Et surtout les ZEP proposent une approche nouvelle, territorialisée, du problème de l'échec scolaire qui va de pair avec les idées en vogue de la décentralisation et des tendances de la sociologie.

Cependant la plupart des spécialistes s'accordent à considérer, dans la suite des travaux de Jean-Yves Rochex, que les politiques d'éducation prioritaire ont connu trois « âges », avec des objectifs et des moyens sensiblement différents, même s'ils étaient dirigés vers des publics identiques ou similaires.

Néanmoins l'histoire de l'éducation prioritaire, insérée dans le contexte politique et social, avec tous les débats qui ont accompagné sa mise en œuvre et l'ont conditionné en partie, reste encore largement à faire. La présente publication entend modestement y contribuer, en examinant comment, de la formulation du projet, il y a cinquante ans, aux dernières réformes et débats, cette politique très mouvante, a fait l'objet d'un faux consensus qui cache l'embarras grandissant du pouvoir à son égard, dès lors que l'idéal d'une société égalitaire, qui est son fondement politique, semble s'éloigner.

Comment, aussi, le syndicalisme, et notamment celui du SNES, qui n'était pas à l'origine du projet, s'y est confronté, avant de l'investir et de se l'approprier.

Se pencher sur cette histoire, c'est aussi proposer des pistes d'analyse du présent, et ouvrir des perspectives pour l'avenir incertain d'une politique qui touche pourtant à un des objectifs les plus fondamentaux du syndicalisme de transformation sociale : une réelle démocratisation du système éducatif.



## 1- Naissance et circulation d'un projet entre syndicat et politique (1969-1981)

La mise en place de l'éducation prioritaire, dès l'alternance politique de 1981, a été précédée d'une longue période de circulation du projet. Sa formulation doit être mise à l'actif du SGEN, mais son origine se trouve dans la mise en lumière par la sociologie du lien entre inégalités sociales et résultats scolaires. Enfin, elle a trouvé un débouché politique du côté du Parti socialiste.

### 1-1 La mise en lumière des inégalités sociales à l'école

Dans les années 1960, une série de travaux sociologiques font apparaître les liens entre réussite scolaire et milieu social, ce qui remet en cause l'idéologie méritocratique républicaine. « L'école de Jules Ferry » était en effet censée offrir à chacun la possibilité de valoriser ses dons et ses talents, et de gagner, par son travail, une réussite scolaire garante de l'ascension sociale. D'abord républicaine, cette conception s'était transmise aux radicaux comme Ferdinand Buisson, puis aux socialistes. Les communistes, au départ plus critiques, s'y étaient plus ou moins ralliés au milieu des années 1930, sous l'influence notamment de Georges Cogniot\*<sup>1</sup>.

Pour les partisans de la démocratisation de l'école, la gratuité des études et l'unification des structures du système éducatif (« l'école unique ») devaient permettre aux enfants des classes populaires de bénéficier d'une réelle « égalité des chances », notion « méritocratique » qui est encore au centre du Plan Langevin-Wallon (1947), dont l'héritage est revendiqué par toute la gauche syndicale et politique à la fin des années 1960.

Après les études statistiques de l'INED<sup>2</sup>, l'ouvrage de Pierre Bourdieu\* et Jean-Claude Passeron, *Les Héritiers*<sup>3</sup>, dévoile en 1964 des mécanismes de sélection sans rapport avec les savoirs enseignés, mais liés à des compétences sociales transmises par la famille.

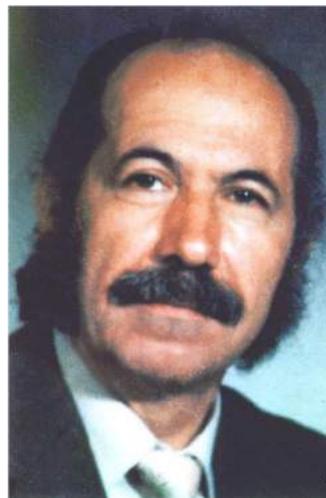
Au même moment, Lucien Sève\* publie une étude<sup>4</sup> remettant en cause la théorie des dons : les inégalités de réussite scolaire ne sont pas liées à des différences innées ou génétiques, mais le produit du milieu dans lequel vivent les élèves.

Le développement de la sociologie de l'éducation va se faire en grande partie dans l'exploration de ces mécanismes de reproduction, pour reprendre le titre d'un autre ouvrage de Bourdieu et Passeron<sup>5</sup>.

Si certains de ces travaux<sup>6</sup> ne font pas l'unanimité dans les milieux progressistes, le constat de ce déterminisme social donne lieu à des interrogations sur les moyens d'une démocratisation réelle, au-delà de la remise en cause de l'étanchéité des filières ségréguées, portée par la grande majorité du syndicalisme enseignant.

Ainsi, au SNES, l'approche de Lucien Sève est relayée par Jacques Romian\*, responsable de la catégorie des personnels d'orientation, qui œuvre à la contestation par le syndicat de l'idéologie des « aptitudes » innées, transformée plus tard en théorie des « types d'intelligence ».

De même, l'écho donné aux premiers travaux de Bourdieu et Passeron est particulièrement positif<sup>7</sup>.



Jacques Romian, militant communiste et syndicaliste du SNES

<sup>1</sup> Les noms suivis d'un astérisque renvoient à leur biographie dans le Dictionnaire biographique Le Maitron.

<sup>2</sup> Alain Girard, Henri Bastide, « La stratification sociale et la démocratisation de l'enseignement », *Population*, 18<sup>e</sup> année, n°3, 1963.

<sup>3</sup> Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *Les Héritiers : les étudiants et la culture*, Les Éditions de Minuit, 1964.

<sup>4</sup> Lucien Sève, « Les dons n'existent pas. », *L'École et la Nation*, octobre 1964.

<sup>5</sup> Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *La Reproduction : Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Les

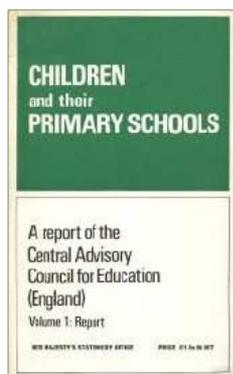
Éditions de Minuit, 1970.

<sup>6</sup> Voir Christian Baudelot et Roger Establet, *L'école capitaliste en France*, Maspéro, 1972, et sa critique par Jean-René Tréanton (« Autre point de vue sur L'École capitaliste en France », *Revue française de sociologie*, 1972, 13-3), ou les analyses critiques de Georges Snyders (*École, classe et lutte des classes*, PUF, 1976).

<sup>7</sup> Philippe Masson, « Premières réceptions et diffusions des Héritiers (1964-1973) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, vol. n°13, n°2, 2005.

## 1-2 Le rapport Plowden

En Angleterre, les travaux du *Central Advisory Council for Education* s'inscrivent dans la même logique. En 1966 et 1967 cette commission officielle publie un volumineux rapport, préparé depuis 1963, et passé à la postérité comme « Rapport Plowden », du nom sa présidente<sup>8</sup>.



On y trouve notamment le projet d'*Educational Priority Areas*. Il s'agit d'accorder aux écoles des régions particulièrement défavorisées un soutien à la fois en termes de moyens (effectifs allégés, indemnités spécifiques pour les enseignants, créations d'emplois d'auxiliaires, ouvertures d'écoles, rénovation des locaux) et de pratiques (formation continue, implication des parents dans les écoles et ouverture sur l'extérieur). Prises séparément, ces mesures sont dans l'air du temps. Leur combinaison, et surtout l'idée de les territorialiser et de les réserver aux écoles accueillant les enfants des classes populaires, dans une logique de « discrimination positive », est en revanche nouvelle<sup>9</sup>.

Rapidement mises en place, les *EPA* connaissent une brève existence. La plupart des programmes disparaissent dès 1972, après le désengagement de l'État. Les autorités locales, déterminantes compte tenu de la décentralisation, n'avaient guère travaillé au ciblage des populations concernées, se fondant beaucoup sur des stéréotypes sociaux négatifs, dans une logique souvent moralisante, voire sur un certain arbitraire, pour décider de la création d'*EPA* et soutenir des projets qui infantilisaient plus qu'ils n'impliquaient les parents. Le fait est qu'à la fin des années 1970, il n'en reste quasiment plus rien de concret<sup>10</sup>.

## 1-3 Un projet syndical porté par le SGEN

C'est au moment où les *EPA* anglaises déclinent que l'idée est importée en France et trouve un fort écho au sein du SGEN grâce au travail de promotion mené par un de ses militants, Alain Bourgarel, responsable pédagogique du syndicat à partir de 1971. Après le chaotique congrès de 1972, qui voit la direction sortante, historiquement liée à la gauche chrétienne et au courant moderniste, remplacée par une nouvelle majorité plus radicale, il conserve ses responsabilités jusqu'en 1975.

Directeur à Gennevilliers de deux écoles venant d'une cité de transit rasée, Bourgarel et ses collègues imaginent en 1966 un dispositif pour intégrer les élèves pour la plupart nés en France de parents immigrés. Les résultats encourageants les persuadent qu'il est possible de remédier aux handicaps sociaux grâce à un statut dérogatoire.



La cité de transit de Gennevilliers. A. Bourgarel lors d'une conférence sur les ZEP en 2016

<sup>8</sup> Cette dénomination surestime largement le rôle dans l'élaboration du rapport de Lady Bridget Plowden, aristocrate proche du Parti conservateur, qui n'avait guère de compétences en matière d'éducation, si ce n'est une expérience dans le scoutisme et des fonctions de « magistrate » (juge de proximité bénévole) spécialisée dans les affaires impliquant des enfants.

<sup>9</sup> Même si l'on peut trouver des similitudes avec le projet *Head Start* mis en place à partir de 1964 aux États-Unis, qui s'inscrit cependant dans une stratégie globale de lutte contre

la pauvreté et contre la discrimination raciale. Son volet éducatif est plus global que centré sur le système éducatif. Il a ainsi été un financeur important du programme télévisé *Sesame Street* (« 1, Rue Sésame » en Français) et a connu de nombreuses réorientations. Voir Janet Currie et Duncan Thomas, « Does Head Start Make a Difference ? », *The American Economic Review*, Vol.85, N°3, June 1995.

<sup>10</sup> George Smith, « Whatever Happened to Educational Priority Areas ? », *Oxford Review of Education*, vol.13, N°1, 1987.

La filiation anglaise de la proposition n'est pas mise en avant, mais attestée. Connaissant le rapport Plowden, Bourgarel a, lors d'un voyage en Grande-Bretagne en 1969, rencontré des enseignants et des chercheurs impliqués dans les *EPA*.

La première mention des « zones d'éducation prioritaires » figure dans une note dans le bulletin du SGEN de décembre 1969<sup>11</sup>, et le congrès de 1972 (Reims) en adopte le principe, en lien avec le problème de la scolarisation des enfants de travailleurs immigrés.

Le Conseil national d'octobre 1972 distingue cependant clairement les deux questions, en adoptant une motion spécifique pour la création de ZEP<sup>12</sup>, « déterminées par analyse sociologique des quartiers défavorisés ». Le SGEN revendique pour elles « allègement d'effectifs », « subvention aux communes », mais aussi spécialisation de tous les postes d'enseignants (les titulaires devant être qualifiés pour enseigner aux « handicapés sociaux », selon la terminologie de l'époque<sup>13</sup>), ainsi qu'une « pédagogie appropriée » dont le contenu n'est pas défini. En 1974 (congrès de Clermont-Ferrand), l'évocation d'une « pédagogie appropriée » cède la place à la revendication d'une « formation spécialisée » qui ne fait plus référence aux « handicapés sociaux ».

Les ZEP sont mises en avant en décembre 1972, lorsque le secrétaire général, François Garrigue, écrit dans son éditorial : « c'est [...] parce que le vrai problème est un problème de pouvoir que la remise en cause de la hiérarchie sociale dans l'école peut seulement se faire en partant du plus loin. Toute autre démarche risquerait de n'avoir pour effet que d'élargir un peu plus la classe dominante et les bases de son renouvellement<sup>14</sup>. »

Le recours à une rhétorique marxiste témoigne d'une certaine difficulté à faire partager à un appareil radicalisé une mesure qui ne marque pas de rupture avec les orientations anciennes, réformistes, et qui peut faire craindre la création de ghettos scolaires.

Le projet du SGEN n'est cependant plus travaillé après que Bourgarel a quitté ses responsabilités syndicales.

#### 1-4 Vers le projet éducatif du Parti socialiste

Le projet ZEP migre alors vers le Parti socialiste, sous le vocable « d'école inégalitaire » qui suscite à l'époque une certaine incompréhension en son sein<sup>15</sup>.

À l'origine de ce projet, un groupe de militants de Démocratie et Université<sup>16</sup>. Réunissant d'abord, autour de Stelio Farandjis\*, des mitterrandistes, ce groupe s'est transformé, après le congrès d'Épinay de 1971, en « mouvement associé » au PS et élargi à des socialistes d'autres sensibilités.

Sa particularité est de rapprocher des enseignants aux engagements syndicaux différents. Ainsi, à côté Jean-Louis Piednoir<sup>17</sup>, actif au SGEN, se trouvent des militants Unité et Action de la FEN, comme Gérard Delfau\*, Stelio Farandjis, Luc Bouret\* et Jean Petite\*, ces deux derniers étant des militants responsables du SNES.



Jean Petite  
secrétaire  
pédagogique



Luc Bouret

<sup>11</sup> *Syndicalisme Universitaire*, n°512, 18 décembre 1969.

<sup>12</sup> *S.U.*, n°587, 16 novembre 1972, p.4.

<sup>13</sup> Circulaire N° 66-02 du 4-01-1966.

<sup>14</sup> « Education : à qui la priorité ? », *S.U.*, n°590, 14 décembre 1972.

<sup>15</sup> Jean-Louis Piednoir, « De 1971 à 1981, le PS et les ZEP », *Bulletin de l'OZP*, n°9, novembre 1996.

<sup>16</sup> Sur Démocratie et Université, voir Ismaïl Ferhat, *Socialistes et enseignants – Le Parti socialiste et la*

*Fédération de l'éducation nationale de 1971 à 1992*, Presses universitaires de Bordeaux, 2018, p.124-127.

<sup>17</sup> Né en 1933, Jean-Louis Piednoir est passé par l'enseignement primaire, puis l'école normale d'instituteurs d'Auteuil ; admis à l'ENS de Saint-Cloud, il est affecté en mathématiques spéciales au Lycée Balzac de Paris dès son succès à l'agrégation, en 1962 ; il enseigne ensuite la statistique à la Sorbonne à partir de 1966, puis après la partition de 1969, à Paris V et Paris IV.

« L'école inégalitaire » décrite en 1973<sup>18</sup> n'a pas avec le projet des ZEP un rapport aussi évident que Piednoir le dira plus tard. Avec l'objectif de « compenser sans cesse les mille inégalités que subissent les enfants issus de milieux défavorisés », elle reste assez peu définie dans ses modalités pratiques : « cela peut aller de l'enseignement de soutien au rattrapage, en passant par une réflexion sur les « niveaux de connaissance » et un assouplissement de la notion de classe<sup>19</sup> ».

La circulation du projet se poursuit après 1975 quand Piednoir, qui a vainement tenté l'année précédente de prendre la direction du SGEN, au nom du courant « moderniste », devient secrétaire de la commission éducation du PS. Aux côtés de Louis Mexandeau\*, il est la cheville ouvrière de la construction du programme éducatif socialiste, achevé en 1978.



L'école inégalitaire y est affirmée : il s'agit 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>20</sup> ». Le texte prévoit des « programmes d'éducation prioritaire », associant les collectivités, mais aussi les acteurs locaux, dans une logique de décentralisation.

<sup>18</sup> Gérard Delfau, Jean Petite, Jean-Louis Piednoir, Yvon Robert, « Institution scolaire et socialisme », *Démocratie et Université, Questions ouvertes*, n°2, octobre 1973.

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 69 et 70.

<sup>20</sup> *Libérer l'école – Plan socialiste pour l'éducation nationale*, Flammarion, 1978, p. 43.

<sup>21</sup> *Le programme commun de gouvernement de gauche : propositions socialistes pour l'actualisation*, Flammarion, 1978.

<sup>22</sup> *Projet socialiste pour la France des années 80*, Club

socialiste du livre, 1980.

La circulation de ce projet, au-delà des cercles enseignants socialistes ou des milieux intéressés à l'éducation, semble faible. On n'en trouve aucune mention dans les propositions d'actualisation du programme commun que fait le parti en 1978<sup>21</sup>, ni dans son « projet socialiste pour la France des années 1980<sup>22</sup> », encore moins dans les 110 propositions du candidat Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981.

### 1-5- Une circulation discrète

Le projet circule beaucoup, mais n'est pas au centre du débat éducatif des années 1970. Il ne semble susciter que peu d'intérêt : ni critique, ni contestation, plutôt l'indifférence.

On peut l'expliquer par la forte « personnalisation » de cette première phase. Au sein du SGEN, certains militants ont pu s'interroger, après le départ de Bourgarel, sur son assimilation réelle par le syndicat<sup>23</sup>, qui apparaît comme une « initiative individuelle<sup>24</sup> ».

De même, son importation dans le PS, dans sa première phase, semble très largement tributaire de l'action de Jean-Louis Piednoir.

Cela explique un certain déficit d'élaboration à la fois pratique et théorique. L'ensemble reste très vague : ni les modalités ou les critères du classement, ni l'étendue du dispositif, pas plus que sa durée ou son contenu pédagogique, ne sont réellement précisés.

Le fond théorique est lui aussi quasiment inexploré. Le « modèle américain » de la discrimination positive ne semble pas faire référence. Celui-ci repose sur le principe d'une compensation historique : donner aux groupes victimes par le passé de régimes juridiques discriminatoires des avantages préférentiels visant à rétablir l'équilibre et l'égalité des chances.

On ne trouve rien de tel en France à l'époque. La remise en cause du « modèle républicain » comme base de l'éducation prioritaire, est relative, faute d'un système théorique alternatif.

André Robert<sup>25</sup> formule l'hypothèse que celui-

socialiste du livre, 1980.

<sup>23</sup> Bruno Cogez, *Les zones d'éducation prioritaires (origines, projets, mise en place) 1966-1985*, mémoire de maîtrise soutenu en 1996 à l'Université Paris I, sous la direction d'Antoine Prost, p. 61.

<sup>24</sup> Guy Lapostolle, *La démocratisation de l'enseignement secondaire sous les deux septennats de François Mitterrand*, Thèse d'Histoire contemporaine sous la direction de Serge Wolikow, Université de Bourgogne, 2004.

<sup>25</sup> André D.Robert, « Syndicats et ZEP : d'une controverse

ci aurait pu être trouvé dans les travaux de John Rawls, dont la traduction française a été tardive<sup>26</sup>. Mais, outre qu'ils n'étaient pas si méconnus dans la France intellectuelle des années 1970<sup>27</sup>, sa théorie repose sur une lecture « libérale » du principe d'égalité des chances, qui, justement, est alors sérieusement interrogé.

Comme Viviane Isambert-Jamati<sup>28</sup>, on peut considérer que la vraie rupture est dans la lecture de l'échec scolaire : l'approche sociologique remplace les considérations psychopédagogiques ; on passe de l'élève comme individu aux élèves comme collectif issu de groupes sociaux dominés ayant un rapport spécifique à l'école et à la réussite scolaire, de l'égalité des chances à la réussite de tous.

## 2- Une concrétisation en plusieurs temps (1981-1993)

Rien ne prédisposait l'éducation prioritaire à figurer parmi les actifs les plus durables de la politique scolaire des gouvernements de gauche. Après une mise en place précipitée, et des hésitations sur son contenu, son inscription dans le paysage scolaire s'est faite autour d'un consensus « mou », et sa pérennité assurée par une « relance » tardive.

### 2-1 Une mise en place précipitée

Alain Savary\* est nommé ministre de l'Éducation nationale le 22 mai 1981. C'est un choix qui surprend tout le monde, à commencer par l'intéressé<sup>29</sup>, qui n'avait guère travaillé sur les questions éducatives jusque-là.

Il s'entoure donc de spécialistes, et les plus « politiques » des membres du cabinet sont pour l'essentiel piochés dans l'appareil du PS. L'image d'un ministre entouré quasi-exclusivement de personnalités issues du SGEN, forgée à l'époque par la direction de la FEN<sup>30</sup>, est assez largement fautive.

Parmi eux, deux conseillers, Jean-Louis Piednoir et Christian Join-Lambert<sup>31</sup>, vont répondre à ce que ce dernier présente comme le résultat d'une commande de mesures immédiates venant directement de l'Élysée, par le biais de Jacques Fournier<sup>32</sup>. Alain Savary aurait été mis face à un projet d'éducation prioritaire clefs-en-main, immédiatement approuvé. Malgré la distance nécessaire face à ce témoignage, cela expliquerait l'aspect technocratique de la politique d'éducation prioritaire, pensée dès l'origine par des hauts fonctionnaires et non des enseignants ou pédagogues. Le ministre en fait un axe majeur de son action : en témoigne son implication personnelle dans la transmission des consignes auprès des échelons déconcentrés<sup>33</sup>.



Alain Savary

La circulaire qui crée les « zones prioritaires » est publiée le 1<sup>er</sup> juillet 1981, moins de deux semaines après que Savary a été confirmé à son poste. Il veut que la création de 11 625 emplois, prévue dans un collectif budgétaire, s'applique dans une logique qualitative : « la politique du Gouvernement consiste en effet à subordonner l'augmentation des moyens à leur rendement escompté en termes de démocratisation de la formation scolaire. »

---

implicite sur l'idée de justice à un consensus mou », *Revue Française de Pédagogie*, vol. 140, 2002.

<sup>26</sup> Notamment *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971, traduit et publié en France en 1987 (*Théorie de la Justice*, Seuil, 1987).

<sup>27</sup> On les trouve exposés et discutés dans l'article de Raymond Boudon, « Justice sociale et intérêt général : à propos de la théorie de la justice de Rawls », *Revue française de science politique*, 25<sup>e</sup> année, n°2, 1975.

<sup>28</sup> « Les choix éducatifs dans les zones prioritaires », *Revue française de sociologie*, 31-1, 1990, repris en volume dans *Les Savoirs scolaires*, Editions universitaires, 1990.

<sup>29</sup> Alain Savary, *En toute liberté*, Hachette, 1985, p. 10.

<sup>30</sup> Voir I. Ferhat, *op.cit.*, p.208-211.

<sup>31</sup> Né en 1935, il est le fils d'un haut fonctionnaire. Admis à l'ENA en 1959, il intègre le ministère du Budget en 1963, où il suit le budget de l'Éducation nationale à partir de 1969, avant d'être nommé, en 1973, à la Cour des Comptes. Il était membre de la commission « éducation » du PS.

<sup>32</sup> Haut fonctionnaire, il est secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, auprès de Pierre Bérégovoy, de 1981 à 1982.

<sup>33</sup> Lydie Heurdier, « La politique d'éducation prioritaire – Un projet construit hors du champ politique (1981-2001) », *Vingtième siècle, Revue d'Histoire*, n°124, 2014-4.

Il laisse aux recteurs et inspecteurs d'académie une grande marge de manœuvre pour l'attribution de moyens de « renforcement ou aide pédagogique », se contentant de leur fournir des critères, non hiérarchisés et non quantifiés : implantation géographique ; composition socio-économique des familles, présence d'enfants étrangers ou non francophones, retards scolaires, part des élèves de CPPN/CPA par rapport à l'ensemble des élèves, abandons de scolarité au niveau des collèges.

Le ministre insiste sur l'urgence de la mise en place, tout en refroidissant les enthousiasmes excessifs : les objectifs doivent être « réalistes » et les difficultés ne pourront être surmontées que « progressivement ».

### Un projet en perpétuelle reformulation

Un premier bilan est fait dans la circulaire de décembre 1981<sup>34</sup>. Savary y déplore que « les véritables choix n'ont pu être effectués, ce qui a conduit à un relatif éparpillement des moyens ». Constatant l'absence de « vision globale », il regrette une réflexion trop souvent axée sur l'établissement scolaire, avec une coupure entre premier et second degré, ainsi que l'utilisation des moyens pour l'« amélioration générale du fonctionnement du système éducatif », au lieu d'un « renforcement sélectif » centré sur des zones réellement prioritaires. Compte tenu des besoins, moins de la moitié des postes créés ont réellement été utilisés pour l'éducation prioritaire. Le gouvernement décide donc de « flécher » 1 700 postes supplémentaires dans le budget 1982.

#### Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981

(Education nationale : le ministre)

Texte adressé aux recteurs, aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Education nationale (pour attribution), aux préfets, aux présidents des établissements publics régionaux et aux présidents des conseils généraux (pour information).

#### Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaires.

La politique des zones prioritaires vise à renforcer par des moyens sélectifs groupés en « programmes d'éducation prioritaires », l'action éducative dans les zones où se concentrent les plus grandes difficultés. S'ajoutant aux améliorations apportées à chaque niveau d'enseignement, elle constitue un instrument privilégié de lutte contre les inégalités devant l'école et, plus généralement, contre les inégalités sociales. La présente circulaire marque une étape : suite d'une action entreprise dès juillet 1981, elle en précise la justification et les perspectives générales et définit les mesures à mettre en œuvre pour la rentrée de 1982.

L'analyse des problèmes que rencontrent dans des aires géographiques précises (banlieues des grandes villes, zones rurales...) les catégories les plus défavorisées met en effet en évidence de fortes relations entre les taux d'échec et d'abandon scolaires et l'environnement socio-économique (cf. annexe I). Autant que l'inadaptation de l'appareil scolaire, c'est la conjonction des difficultés dues aux insuffisances constatées dans différents domaines, et notamment ceux du travail, des loisirs, de l'habitat, de la sécurité, qui caractérise une zone prioritaire.

C'est pourquoi il vous faut rechercher, en concertation non seulement avec les représentants des personnels, mais avec les élus locaux et en coopération avec les services régionaux et locaux des autres départements ministériels, tous les moyens d'une intervention multiple dont les effets conjugués ne peuvent que se renforcer.

Les actions que vous conduirez durant les prochaines années pour la mise en œuvre de ces objectifs s'inscrivent dans la continuité des premières mesures que vous avez arrêtées en application de la circulaire n° 81-233 du 1<sup>er</sup> juillet 1981, en vous fondant le plus souvent sur les seuls moyens supplémentaires prévus au collectif de 1981. Dans la mesure cependant où vous disposez désormais de plus de temps pour préparer ces actions, l'efficacité des mesures que vous arrêterez sera accrue. L'élaboration de véritables projets de zones éventuellement groupés en programmes d'ensemble sera possible. Et, après concertation, vous pourrez prendre en compte non seulement les moyens supplémentaires qui vous sont délégués — je vous rappelle à cet égard que 1 700 postes ont été inscrits à titre indicatif au budget 1982 sous la rubrique des zones prioritaires — mais, allant au-delà, adapter les moyens existants aux besoins recensés dans des conditions définies par ailleurs par le ministère (1).

Pour la rentrée de 1981, du fait des courts délais qui vous étaient impartis, vous n'avez pas toujours été à même de mener les analyses détaillées sur les caractéristiques économiques, sociales et culturelles des secteurs de votre ressort qui vous auraient permis d'avoir une vision plus globale de la notion de zone prioritaire. La préoccupation de mettre en œuvre dans les plus brefs délais cette nouvelle orientation a ainsi souvent conduit à trop axer les réflexions sur l'établissement

(1) Circulaire sur les objectifs pour la rentrée scolaire de 1982 n° 81-535 du 28 décembre 1981.

scolaire, la tendance spontanée à confier les études et les consultations nécessaires à des niveaux administratifs différents pour le premier et le second degré rendant par ailleurs difficile une coordination des actions entre collèges et écoles. Parfois, enfin, s'est fait jour une confusion entre les actions prioritaires qui tendent à l'amélioration générale du fonctionnement du système éducatif, et le renforcement sélectif de l'action éducative en certaines zones du système éducatif et du territoire.

Trop souvent, surtout, les véritables choix n'ont pu être effectués, ce qui a conduit à un relatif éparpillement des moyens. Il apparaît donc utile, à l'occasion de la préparation de la prochaine rentrée scolaire, de vous apporter un certain nombre de précisions concernant notamment les axes autour desquels vous devrez élaborer votre action en matière de zones prioritaires :

- s'agissant de la détermination des zones prioritaires, vous devrez faire prévaloir une approche large de ce concept s'étendant à des domaines extérieurs à l'éducation ;
- une telle démarche aboutira à la définition d'un projet éducatif propre à chaque zone prioritaire, permettant de répondre aux besoins exprimés et mettant en œuvre des moyens de nature multiple ;
- l'ensemble de ces opérations sera facilité par la mise en place d'un dispositif spécifique d'appui et d'impulsion.

#### I - Le choix des zones prioritaires doit reposer sur une approche globale de ce concept

Les relations qui unissent les écoles, lycées et collèges et leur environnement économique, social et culturel méritent d'être analysées ; les statistiques qui serviront aux études de base que vous conduirez pour la détermination de zones prioritaires prendront aussi en compte des facteurs extérieurs au système éducatif.

Il importe en effet que ces travaux, qui devraient être menés essentiellement au niveau régional, se fondent essentiellement sur des facteurs économiques, sociaux et culturels (cf. annexe II), de façon à vous donner une vision générale des aires géographiques où se concentrent les plus grandes difficultés. Une telle démarche peut permettre de mieux coordonner l'action du ministère de l'Education nationale avec les efforts menés par les autres départements ministériels, les collectivités locales ou certains organismes, en faveur des zones en difficulté.

A cet effet, vous pourrez utilement solliciter le concours aussi bien des différents services extérieurs de l'Etat (Santé, Travail, Temps libre, Agriculture, Equipement...) que des organismes ou associations à vocation régionale, départementale ou locale (organismes d'I.L.M., associations culturelles, socio-éducatives et sportives..., mais également chambres de commerce, d'industrie, des métiers...). Au sein même du système éducatif, vous pourrez également vous appuyer sur les études menées par les établissements d'enseignement supérieur ainsi que sur l'expérience acquise par les personnels exerçant dans les domaines de la formation continue, de l'orientation ou de l'action culturelle.

Vous veillerez à communiquer l'ensemble de ces informations à vos partenaires de façon qu'ils disposent de toutes les données utiles à la concertation. Il est évident cependant que les travaux d'ordre statistique ne doivent pas revêtir un caractère excessivement normatif dans la détermination des zones prioritaires : vous devrez par conséquent vous appuyer sur la connaissance des réalités du terrain que possèdent vos différents interlocuteurs pour compléter et affiner vos analyses.

Bien évidemment, vous accorderez à vos consultations avec les élus régionaux et départementaux sur ce sujet une attention particulière. Vous veillerez, également, à prendre l'attache des collectivités locales qui manifesteraient le désir de participer significativement à des actions visant les zones prioritaires.

<sup>34</sup> Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981, BOEN spécial n°1 du 21 janvier 1982.

Les recteurs sont chargés de définir la carte des zones, après une large concertation dépassant le cadre de l'Éducation nationale pour intéresser aussi les autres départements ministériels, les collectivités locales et les différents acteurs du domaine social et socio-culturel.

La principale innovation est le « projet propre » à chaque zone prioritaire, articulé avec les projets d'action éducative (PAE) qui sont créés au même moment<sup>35</sup>. Adossé à des « objectifs précis », il est large dans son champ d'application, de l'amélioration du climat scolaire à l'intervention auprès des publics adultes et de ceux qu'on n'appelle pas encore les « décrocheurs », en passant par l'amélioration des locaux et équipements scolaires et la diversification des méthodes pédagogiques appuyée sur une formation spécifique. Enfin, le suivi et l'impulsion de cette politique va de pair avec la mise en place d'un appareil administratif, encore léger mais détaillé, avec une « équipe d'animation » par zone.

En mars, un nouveau correctif est apporté<sup>36</sup> : toutes les demandes de classement ne pouvant être satisfaites, les établissements « connaissant des difficultés scolaires » et ceux qui sont « à la recherche d'une vie éducative nouvelle » pourront obtenir des moyens supplémentaires s'ils présentent des projets quasiment identiques à ceux demandés aux zones prioritaires.

Cela témoigne déjà des attentes déçues en matière de moyens. Lydie Heurdier analyse notamment cette déception est appréciée et prise en compte dans l'académie d'Orléans, avec la définition *a priori* par les autorités académiques d'une « carte académique des zones sensibles susceptibles d'être classées en ZEP<sup>37</sup> ».

### ***Reprise en main et mise de côté***

Le pilotage à vue trouve ses limites. À la fin de l'année 1982, une clarification semble nécessaire face à des réalités très disparates<sup>38</sup>. Le ministère demande à chaque recteur un rapport complet, détaillé et très normé sur sa politique d'éducation prioritaire<sup>39</sup>.

Au même moment<sup>40</sup>, la méthodologie est inversée : les projets, inventés en cours de route, censés être le produit des moyens supplémentaires attribués, en deviennent la condition et le déterminant.

L'attention accordée à la procédure de leur « validation », l'affirmation du rôle des animateurs de zone, témoignent d'une volonté de reprise en main s'appuyant sur l'appareil administratif et sa hiérarchisation. Il faut en effet rappeler le contexte de la fin d'année 1982 : la publication du rapport sur le collège rédigé par Louis Legrand suscite une forte opposition de la profession et le ministre, qui cherche un compromis qui ne satisfera finalement personne, est en difficulté<sup>41</sup>.

Il affronte ensuite les défenseurs de l'enseignement privé qui s'opposent massivement et radicalement à sa tentative de répondre à la promesse du candidat Mitterrand de créer un grand service public unifié de l'Éducation nationale (SPULEN). Il démissionne le 12 juillet 1984, après l'annonce du retrait par le président de la République de sa loi instituant des EPI, suivi par la démission du gouvernement Mauroy. Il est remplacé dans le gouvernement de Laurent Fabius, par Jean-Pierre Chevènement\*.

Hormis une intervention dans un colloque « École-quartier », à Belfort, en février 1986, ce dernier ne s'exprime pas sur l'éducation prioritaire qui, sans être abandonnée, n'est plus suivie par l'administration centrale que de façon assez lointaine : pendant sept ans (janvier 1983 à février 1990), une seule circulaire est publiée<sup>42</sup>, peu novatrice.

René Monory, nommé ministre de l'Éducation nationale en mars 1986 dans le premier gouvernement de cohabitation dirigé par Jacques Chirac, fait preuve d'un désintérêt encore plus grand pour la question.

Pourtant, l'éducation prioritaire s'est installée dans le paysage scolaire : 363 zones existent depuis la rentrée 1982, et regroupent environ 8% des élèves du premier degré et 10% des collégiens. Fortement associée à Alain Savary, elle ne fait pas

<sup>35</sup> Note de service n° 81-305 du 24 août 1981.

<sup>36</sup> Circulaire n° 82-128 du 19 mars 1982.

<sup>37</sup> Lydie Heurdier, *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*, Thèse de Sciences de l'éducation dirigée par Claude Lelièvre, Université Paris V, 2008, p.299.

<sup>38</sup> Dans le travail cité précédemment, L. Heurdier présente trois pilotages départementaux et académiques différents de cette mise en place (Eure-et-Loir, Ille-et-Vilaine, Seine-Saint-

Denis).

<sup>39</sup> Circulaire n° 82-589 du 15 décembre 1982.

<sup>40</sup> Note de service n° 82-600 du 23 décembre 1982.

<sup>41</sup> Voir « Le Collège d'hier à aujourd'hui », *Points de Repères*, n°35, mars 2014 (p.18-25).

<sup>42</sup> Note de service n° 85-013 du 8 janvier 1985, émanant de la direction générale de l'enseignement scolaire (DEGESCO).

pour autant l'objet d'une contestation par ses successeurs, de gauche comme de droite, qui se contentent de l'indifférence. Or, elle est, dans cette deuxième partie des années 1980, très loin d'être stabilisée et clairement définie.

## 2-2 Une politique éducative nouvelle ?

Cette absence de remise en cause peut témoigner tout autant de la solidité du projet que de son caractère flou, ce qui reste notre hypothèse.

D'un point de vue quantitatif ou qualitatif, l'ampleur des changements est limitée. La rupture souvent évoquée par les promoteurs de l'éducation prioritaire est plus de l'ordre du discours politique que de la réalité.

### *Des moyens limités*

Au niveau des établissements, les moyens réellement dégagés sont faibles. Lydie Heurdier<sup>43</sup> remarque ainsi qu'à peine plus d'un poste et demi par établissement en moyenne est attribué aux collèges classés prioritaires en 1982 dans l'académie d'Orléans-Tours, alors que le seul collège Curie de Dreux réclame 7 postes pour simplement résorber les heures supplémentaires et assurer tous les enseignements obligatoires, sans actions pédagogiques nouvelles. Au collège Romain-Rolland de Clichy-sous-Bois (académie de Créteil), un poste et demi est attribué (dont un de documentaliste) alors que sur les 1 080 élèves, la moitié sont enfants d'immigrés, dans un secteur très pauvre, et que 26 postes n'y sont pas pourvus.

Au-delà de ces situations locales, significatives, l'insuffisance des moyens dégagés est connue de l'administration dès le milieu des années 1980 : une note de la Division de l'évaluation et de la prospective (DEP) de 1985<sup>44</sup> indique que le différentiel de dotation pour un collège prioritaire n'est que de 0,04 heure par élève, soit environ une heure par classe.

### *Une animation bureaucratique et une pédagogie peu renouvelée*

Le dispositif se bureaucratise par ailleurs très vite. La plupart des responsables de zone désignés à partir de 1982 sont des principaux des collèges, ou des inspecteurs de circonscription du premier degré ; des enseignants n'occupent qu'exception-

nellement cette fonction. Quand le principal est muté, c'est le plus souvent le nouveau titulaire du poste, qui n'a pris aucune part à la conception du projet, qui récupère la responsabilité de la zone<sup>45</sup>. Loin d'ouvrir des pistes vers de nouveaux modes d'animation par les équipes, la politique d'éducation prioritaire ne fait que reproduire les schémas hiérarchiques.

Enfin, le contenu pédagogique des projets est assez traditionnel. Viviane Isambert-Jamati<sup>46</sup> montre qu'en 1983, moins d'un projet sur deux met en œuvre l'objectif le plus novateur, les actions avec des instances locales non-scolaires, et ceux des projets qui ne mentionnent que cet aspect, ne représentent que 4% du total.

Les actions engagées sont essentiellement du renforcement des apprentissages, et, dans une moindre mesure, un travail sur le lien social dans l'établissement.

Trois constats s'imposent. Les moyens donnés ont d'abord servi à pallier des carences anciennes, ou au mieux à réaliser des projets restés en attente ou qui ne pouvaient être complètement menés. Ensuite, beaucoup d'actions sont en fait de vieilles recettes pédagogiques plus ou moins oubliées, certaines datant d'avant-guerre, voire de l'époque des collèges jésuites. Enfin, beaucoup de contradictions : ici des classes plus homogènes, là, au contraire, la recherche de l'hétérogénéité ; des collèges qui veulent décroïsonner les enseignements en remettant en cause la monovalence disciplinaire, alors qu'ailleurs des instituteurs mettent en place des expériences de réduction de leur polyvalence.... Le tout sans qu'aucun bilan qualitatif global ne soit fait.

On ne s'interroge en revanche pas sur la différenciation sociale à l'interne de ces établissements, qui, du fait de leur taille (on trouve encore de nombreux collèges comptant plus de 1 000 élèves) ne sont pas d'une homogénéité sociale totale.

Cette anomie pédagogique révèle aussi que les travaux didactiques ignorent presque tous une « éventuelle différenciation sociale des effets obtenus » par les choix pédagogiques, et donc, tout simplement, que « nul ne sait, de façon

<sup>43</sup> Lydie Heurdier, « Classement en ZEP et moyens supplémentaires : réalité ou illusion ? Regard historique sur une question sensible et mal connue (1981-2001) », *Carrefours de l'Education*, N°33, 2012-1

<sup>44</sup> Denis Meuret, *Surdotation des collèges en zone prioritaire : heures d'enseignement et projets d'action éducative*, Ministère de l'éducation nationale, 1985.

<sup>45</sup> Viviane Isambert-Jamati et Nicole Giraudeau, « Une ZEP de Paris intra-muros, étude monographique » in Eric Plaisance (coord.), *L'échec scolaire : nouveaux débats, nouvelles approches sociologiques*, CNRS, 1985.

<sup>46</sup> V.Isambert-Jamati, *Les Savoirs scolaires*, Editions universitaires, 1990.

certaine, ce qui dans la classe même, est favorable à la démocratisation des apprentissages<sup>47</sup> ».

Presque vingt ans plus tard, le même constat est fait par Jean-Yves Rochex : « Cette confiance faite à la réflexion et à l'initiative des acteurs [...] ne s'est pour autant guère accompagnée d'un travail conséquent visant à doter les acteurs concernés de compétences accrues de diagnostic et d'analyse de la causalité et des modalités de production des difficultés d'apprentissage et de l'inégalité scolaire et des moyens les plus à même de les faire reculer, pas plus que d'un programme de recherche spécifique sur ces questions<sup>48</sup>. »

### **2-3 Du point de vue syndical : consensus « mou » ou non-événement ?**

On peut remarquer que, dans son livre de mémoires<sup>49</sup>, publié en 2001, Monique Vuillat\* lorsqu'elle dresse un bilan assez largement positif de l'action d'Alain Savary, n'évoque pas la création des ZEP.



Rosette Spire,  
secrétaire nationale  
du SNES  
responsable des  
collèges

La réaction syndicale est en effet assez prudente. À l'exception du SNALC, qui choisit une posture de contestation tous azimuts de la politique du gouvernement, les autres syndicats n'expriment ni franche adhésion, ni rejet.

#### ***Interrogations du SGEN***

C'est même le cas du SGEN, qui s'interroge sur les transformations des pratiques pédagogiques induites et indique que « la reconnaissance officielle de la notion de ZEP ne [le] dispense pas

de diffuser [ses] propositions<sup>50</sup> ». Après la mise en place précipitée de l'été 1981, il est plus inquiet : « Si cela devait continuer, il y aurait tromperie : les ZEP existeraient sur le papier, mais rien ne changerait et l'objectif de cette lutte prioritaire serait dévoyé, une nouvelle filière de marginalisation serait créée<sup>51</sup>. »

#### ***La conversion du SNES***

Pour le SNES, dégager des moyens supplémentaires pour les établissements qui scolarisent les publics les plus en difficulté n'apparaît pas comme une rupture : la première mention qui en est faite<sup>52</sup> l'analyse, positivement, comme la relance d'une circulaire de 1979<sup>53</sup>.

Le premier article consacré spécifiquement aux ZEP<sup>54</sup>, publié en octobre, développe la même lecture, avec des réserves sur le risque de redéploiements de moyens, reprises dans la motion du Conseil national de décembre<sup>55</sup>. Surtout, Rosette Spire\* y fait état de discussions fournies avec le ministère sur la définition des critères de classement : alors que le projet de départ prévoyait, selon elle, de prendre en compte essentiellement la population d'enfants d'immigrés, le SNES est intervenu pour que d'autres données soient intégrées, avec un bilan qui va « pour l'essentiel dans le sens de [ses] demandes. »

Par la suite, le décalage entre les objectifs affichés et les moyens dégagés est vivement critiqué. Au Congrès de La Baule (1983), le SNES met en avant son adhésion aux principes de l'éducation prioritaire, y compris sur ses aspects les plus novateurs (« amorcer une rénovation pédagogique », « mettre l'accent sur le travail d'équipe », « ouvrir l'école sur la vie des cités ») ; il acte des « avancées importantes », qui « ont caractérisé la période qui vient de s'écouler » et appelle à les « consolider et les étendre<sup>56</sup> ». Mais il fait aussi le constat que « faute de moyens suffisants, dans de nombreux endroits, les équipes pédagogiques s'essoufflent ou se marginalisent ». Il appelle donc, déjà, à un « nouveau souffle »,

<sup>47</sup> V. Isambert-Jamati, *ibid.*, p. 179.

<sup>48</sup> Jean-Yves Rochex, « Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en France : une spécificité incertaine et des résultats décevants », in Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex (dir), *Les Politiques d'éducation prioritaire en Europe*, Tome I, ENS éditions, 2008.

<sup>49</sup> Monique Vuillat, *J'ai connu sept ministres de l'éducation nationale*, Plon, 2001.

<sup>50</sup> *Syndicalisme Universitaire*, n°809, 14 septembre 1981.

<sup>51</sup> S.U., n°813, 8 novembre 1981.

<sup>52</sup> L'U.S., n°31, 26 juin 1981.

<sup>53</sup> Circulaire n°79-179 du 6 juin 1979 qui préconise de « tenir compte dans l'attribution des moyens et dans leur utilisation » de la « diversité de la situation des établissements. »

<sup>54</sup> L'U.S., n°7, 22 octobre 1981.

<sup>55</sup> Publiée dans L'U.S., n°12 du 4 décembre 1981.

<sup>56</sup> L'U.S., n°53, 21 avril 1983.

c'est-à-dire une relance d'une politique qui semble déjà compromise. Moins de deux ans plus tard, le rapport d'activité tranche : « la politique des ZEP mise en place pour lutter contre l'échec scolaire n'a pas pu se poursuivre efficacement en raison du redéploiement des moyens<sup>57</sup> ».

Le Congrès de Besançon (1985) confirme cette appréciation, mais s'inquiète aussi d'une douche froide, constatant un « découragement qui facilite les tentations de voir rétablir un système encore plus élitiste ».

Le SNES poursuit cependant sa réflexion et réaffirme, en 1987, son adhésion au principe de l'éducation prioritaire : une dotation attribuée « sur la base de critères nationaux », permettant la mise en œuvre de tous les enseignements, avec des dédoublements et des seuils d'effectifs fixés également pour tous les collèges, et des moyens supplémentaires (postes et crédits) pour les établissements défavorisés « pour permettre à la fois des mesures d'ordre pédagogique complémentaires » et « une ouverture vers l'extérieur<sup>58</sup> ».

Le syndicat, qui n'était pas demandeur, ne rejette donc pas le principe de l'éducation prioritaire, puis s'y rallie. En effet une bonne partie de sa réflexion pédagogique, depuis la fin des années 1960, part du constat d'inégalités scolaires d'origines essentiellement sociales, qui se traduisent à la fois par l'orientation des enfants des classes populaires vers des filières ségrégatives et par un échec scolaire plus important, y compris après la disparition des filières dans le collège unique Haby. Sa priorité est donc la lutte contre l'échec et les retards scolaires pour aller vers une orientation progressive après le premier cycle du second degré, dans un système unificateur. C'est la trame de son projet d'« école progressive », élaboré au cours des années 1970 et formalisée en 1981. Si le SNES est ouvert à l'expérimentation de toutes les formes de soutien et de rattrapage nécessitant tous des moyens supplémentaires importants, il reste hostile à toute pérennisation de structures qui pourraient devenir ségrégatives.

Son acceptation mesurée des ZEP s'inscrit donc dans cette continuité et dans l'orientation d'un syndicalisme « constructif, actif et vigilant » après 1981. Le SNES est ainsi conduit à mettre peu à peu de côté son projet d'École progressive. Pour rendre plus crédible et plus positif l'objectif de la démocratisation, il développe l'argumentaire

de « l'École de la réussite pour tous » nécessitant un haut niveau de « l'investissement éducatif ». Un des moyens principaux de la démocratisation devient donc la diversification des voies d'accès au baccalauréat, en insistant sur leur égalité et particulièrement dans le développement de la voie technologique. En cela, il s'inscrit dans la dynamique générale des évolutions démocratisantes du système éducatif français depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : le développement de voies de formation a priori moins « prestigieuses » que les formations d'élite, mais qui, à terme, finissent par fusionner avec elles.

C'est de façon pragmatique qu'il s'inscrit dans la logique du « donner plus à ceux qui ont le moins », tout en estimant que ces moyens doivent être substantiels pour être efficaces, et permettre notamment de libérer les choix des équipes dans les établissements. Pour autant, il se méfie de tout ce qui pourrait aller dans le sens d'une territorialisation non seulement des moyens mais aussi des contenus et des programmes : ce serait reproduire géographiquement les formes ségrégatives du second degré lorsqu'il était structuré en « filières ».



À la fin des années 1980, le bilan des ZEP est cependant celui d'une occasion manquée : il s'est passé peu de choses, dans peu d'endroits, avec peu de moyens, et pendant peu de temps. La question d'une relance est posée.

<sup>57</sup> L'U.S., n°102, 24 janvier 1985.

<sup>58</sup> Motion du Congrès de Versailles, publiée dans L'U.S.,

n°163, 7 mai 1987.

## 2-4- La relance de Lionel Jospin : le changement dans la continuité ?

Ministre de l'Éducation nationale après la réélection de François Mitterrand, en 1988, Lionel Jospin\* procède à la relance des ZEP. Il l'inscrit dans sa Loi d'orientation<sup>59</sup>, sans reprendre la terminologie : il est question d'« écoles situées dans un environnement social défavorisées » pour l'extension du pré-élémentaire (art.2), ou de « zones d'environnement social défavorisé » pour ce qui concerne la répartition des emplois (art.21).



Monique Vuailat au congrès du SNES de Saint-Malo en 1991



Lionel Jospin et Claude Allègre

Le SNES approuve, même s'il constate des manques sur l'extension aux lycées, l'absence d'annonce sur l'abandon des « formations ghettos » que sont les CPPN et les CPA (Classes préprofessionnelles de niveaux et classes préparatoires à l'apprentissage) la non-prise en compte des élèves en grande difficulté qui ne sont pas scolarisés en ZEP<sup>60</sup>. La question des moyens reste cependant toujours posée<sup>61</sup>.

La circulaire de relance<sup>62</sup>, publiée en février 1990, est une remise à plat qui réaffirme que « l'objectif premier de cette politique est d'obtenir une amélioration significative des résultats scolaires des élèves, notamment des plus défavorisés. »

Le ministre invite à une redéfinition des zones par les recteurs, en n'excluant plus *a priori* les lycées, et en insistant sur le lien avec la politique de la ville : il est recommandé de faire en sorte que la carte des ZEP et celle des quartiers concernés par les programmes de DSQ (développement social des quartiers) coïncident le plus possible. La nouvelle carte est censée être stabilisée pour trois ans (1990-1993).

Quant au projet de zone qui détermine les moyens, attribués pour une période de trois ans, sa définition est toujours aussi floue, mais le développement de partenariats apparaît comme un critère important.

Malgré l'injonction de « ne pas multiplier le nombre des zones retenues », l'effet principal de la relance est l'extension de la carte, avec environ 550 ZEP, dont, fait nouveau, une trentaine en Outre-mer. Elles regroupent 719 collèges et 160 lycées, et 14 % de la population scolaire<sup>63</sup>.

Autre innovation, le ministre décide, dans le cadre de la politique de revalorisation qui fait suite aux fortes mobilisations des personnels de l'année 1989, la création d'une indemnité spécifique pour les personnels, qui s'ajoute à l'ISOE (indemnité de suivi et d'orientation) bénéficiant à tous.

### *Une appréciation syndicale mitigée*

L'appréciation du SNES est pour le moins mitigée<sup>64</sup>. S'il n'y a pas de désaccord de fond, deux problèmes sont mis en avant. D'abord, la bureaucratisation du dispositif : la carte des zones est établie sans grande concertation, si ce n'est formelle, et la validation des projets témoigne d'un souci de « dessaisir les personnels de toute intervention ». Ensuite, le contingentement des indemnités et le flou sur les moyens humains mobilisés inquiètent, d'autant plus que le syndicat pointe un bilan plutôt peu satisfaisant en matière de lutte contre l'échec scolaire.

Environ 1 200 postes sont dégagés pour la rentrée 1990, pour une dotation spécifique « éducation prioritaire » dépassant à peine les 3 000. Le différentiel avec les établissements non-classés, s'il n'est pas nul, n'est pas non plus de nature à changer radicalement les conditions de travail et d'études.

<sup>59</sup> Loi d'orientation sur l'éducation n°89-486 du 10 juillet 1989

<sup>60</sup> L'U.S., n°213, 21 avril 1989.

<sup>61</sup> L'U.S., N°214, 5 mai 1989.

<sup>62</sup> Circulaire n° 90-028 du 1er février 1990, sur la mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour

la période 1990-1993.

<sup>63</sup> Chiffres cités par G. Lapostole, *op.cit.*

<sup>64</sup> L'U.S., n°239, 15 juin 1990 (dossier conjoint SNES-SNEP-PEGC).

### 3- Relances ou ruptures ?

#### 3-1 Des élèves en difficulté aux établissements difficiles

En avril 1992, après la nomination de Pierre Bérégovoy\* comme Premier ministre, Jack Lang\* succède à Lionel Jospin à l'Éducation nationale. Avec la mise en place des « zones sensibles », au printemps 1992, il fait entrer la politique d'éducation prioritaire dans une nouvelle phase, sans rupture assumée.

Il s'agit de répondre à la violence scolaire qui apparaît de moins en moins supportable. Le problème n'est pourtant pas nouveau. Au cœur des revendications des lycéens de l'automne 1990, la demande de postes de surveillants<sup>65</sup> témoignait déjà de ce sentiment d'insécurité.

Le ministre semble hésiter sur le lien entre les deux politiques. C'est finalement une nouvelle cartographie : les recteurs de cinq académies<sup>66</sup>, doivent proposer 80 établissements (lycées ou collèges) qui seront classés « sensibles ». La plupart des établissements « sensibles » sont déjà dans des ZEP, ce n'est pas le cas de tous.

La priorité affichée ici est la sécurité, la lutte contre la délinquance et notamment le racket scolaire, dans le cadre d'une coopération avec la police, la Justice et les services sociaux.

La nouvelle circulaire sur les ZEP, qui réaffirme les orientations précédentes, indique que les dispositifs préconisés pour les zones sensibles ne doivent être mis en place que « si nécessaire ». Mais le lien est posé entre violence scolaire et populations défavorisées<sup>67</sup>, et va profondément marquer l'appréciation subjective des conditions d'enseignement et de la réussite ou non de l'éducation prioritaire.

#### Une rupture dans l'orientation syndicale ?

Ce changement répond aussi à un sentiment qui progresse chez les enseignants du second degré.

En 1984, déjà, la section académique (S3) de Paris du SNES avait organisé un stage syndical sur

cette question. Madeleine Lagane, qui en rend compte, conclut : « à jeunes nouveaux, à situation nouvelle, à dégradation croissante, il faut des moyens nouveaux, formations nouvelles pour tous ceux qui sont en contact avec les jeunes<sup>68</sup>. » On n'est pas très loin des remarques que, presque vingt ans plus tôt, Jacques Testanière avait faites dans un célèbre article<sup>69</sup>. On note, en revanche, un sérieux écart avec ce que la même militante, plus optimiste alors, écrivait en 1981 : « c'est la prévention de la délinquance qu'il faut développer en même temps que la transformation du système éducatif dans une société rénovée<sup>70</sup>. »

3745
BO n° 47 - 10 décembre 1992

## La politique éducative dans les zones d'éducation prioritaires

NOR : MENL9250492C  
RLR : 510-1  
Circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992

La politique éducative dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP) constitue l'un des volets essentiels de la politique éducative du ministère de l'Éducation nationale et de la Culture. Dans les zones difficiles, comme dans le reste du pays, il convient de permettre à tous les élèves de réussir à l'école et d'acquérir une qualification en vue de la meilleure intégration possible.

Il ne s'agit donc en aucune façon de réviser à la baisse les objectifs du système éducatif au prétexte que l'action pédagogique y serait plus difficile. Le choix politique fait avec la création des ZEP est en effet tout autre. Les ZEP témoignent du refus de voir se développer dans notre pays une école à plusieurs vitesses et de la volonté d'assurer le plus possible égalité et justice dans le système éducatif. Ce choix est aussi un défi : l'école s'inscrit en effet dans une société où de profondes inégalités continuent à exister et où la situation de certains quartiers tend à se dégrader.

L'expérience de ces dix dernières années montre cependant que ce défi peut être relevé et que les ZEP ont joué un rôle très positif (voir les rapports des Inspections générales et de la direction de l'Évaluation et de la Prospective). Les succès sont dus à la qualité des projets élaborés par les personnels des établissements en ZEP, à la qualité des rapports qu'ils ont su tisser avec leurs partenaires de l'environnement social et tout particulièrement au travail et à l'engagement de tous.

*À partir de cet acquis, très largement reconnu, il faut aujourd'hui consolider la politique éducative dans les ZEP en prenant d'abord le temps et les moyens d'aller plus loin en matière d'évaluation. Il est nécessaire de mener cette année, dans chacune des ZEP, une évaluation interne et externe complémentaire de celles des inspections générales et de la direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP).*

Les responsables et coordonnateurs évalueront, ainsi, avec les chefs d'établissement, les IEN et les personnels des ZEP, les résultats des actions menées dans les écoles et les établissements de la ZEP. À cette évaluation interne s'ajoutera celle qui est menée par les corps d'inspection (IEN et IPR-IA) à la demande du recteur dans le cadre du plan de travail académique.

Ces deux types d'évaluation porteront essentiellement sur :

- les résultats des élèves. On s'appuiera sur les données des évaluations nationales en complément des évaluations menées localement à l'initiative des enseignants ;
- les pratiques pédagogiques mises en œuvre par les enseignants et leur degré d'adaptation aux problèmes des élèves ;
- le fonctionnement institutionnel des ZEP :
  - mode d'intervention des responsables et des coordonnateurs,
  - mode de fonctionnement du partenariat.

*La programmation engagée en 1992 sera donc prolongée durant l'année scolaire 1993-1994. La nouvelle programmation débutera en septembre 1994 après avoir été préparée durant l'année 1993-1994.*

*La synthèse des évaluations — internes et externes — est donc un élément essentiel qui sera pris en compte pour la nouvelle carte des ZEP.*

Cette circulaire reprend pour l'essentiel l'esprit de celle du 1<sup>er</sup> février 1990 n° 90-028 (BO n° 7 de 1990) et réaffirme :

- la priorité qui doit être accordée aux ZEP,
- leur objectif premier qui est l'amélioration significative des résultats scolaires des jeunes.

Elle précise certains points qui doivent permettre la consolidation de cette politique :

- l'amélioration des conditions de l'enseignement ;
- l'amélioration de l'image et du fonctionnement même des ZEP ;
- l'amélioration de la situation des enseignants.

Au printemps 1991, le SNES parle moins des difficultés de réussite scolaire, et plus des difficultés d'exercice du métier : « agressions, insultes, refus de l'école, viennent s'ajouter à une dégradation de l'enseignement dans ces quartiers ».

<sup>65</sup> « Les Lycéens réclament des surveillants et des professeurs », *Le Monde*, 22 octobre 1990.

<sup>66</sup> Aix-Marseille, Créteil, Lille, Lyon et Versailles.

<sup>67</sup> Ce texte (Circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992) est le premier consacré aux ZEP qui consacre « la sécurité » comme un des objectifs de cette politique.

<sup>68</sup> *L'U.S.*, n°87, 21 juin 1984.

<sup>69</sup> Jacques Testanière, « Chahut traditionnel et chahut anomique dans l'enseignement du second degré », *Revue française de sociologie*, 1967, numéro spécial. *Sociologie de l'éducation (I)*.

<sup>70</sup> *L'U.S.*, n°23, 16 avril 1981.



Des actions spécifiques sont organisées : une journée nationale « enseigner et travailler dans les établissements des zones et quartiers difficiles », le 12 juin 1991, une table ronde sur le même thème lors du rassemblement à la Villette du 12 octobre. En novembre, *L'US* lance un appel à témoignages<sup>71</sup> sous le double titre « Rompre le silence » et « En parler, agir ». Un long dossier de 9 pages, constitué en grande partie de témoignages, est publié fin décembre.

Le SNES ouvre aussi des pistes revendicatives. En juin, *L'US* publie un entretien avec François Dubet<sup>72</sup>, qui resitue l'émergence de cette violence scolaire dans un contexte social d'exclusion de masse produisant chez les jeunes un « mélange d'anomie et de rage » et des conduites violentes. D'une certaine façon, tout en évaluant le rôle de l'école dans l'exclusion, il relativise, estimant « qu'elle n'est pas responsable d'un certain état de l'économie. »

Par refus de toute dramatisation, qui peut paraître paradoxal, le dossier publié en décembre est intitulé « Malgré tout, l'espoir ». Il met en avant quelques exemples positifs, comme celui du collège de La Villeneuve de Grenoble, et insiste sur la revendication d'allègement de temps de service. Les mesures Lang sont, elles, appréciées plutôt négativement<sup>73</sup> : des moyens insuffisants, des emplois précaires et des appelés du contingent



à la place de CPE et de surveillants, et des mesures « incitatives » pour enseigner dans ces établissements totalement inefficaces.

Lors du Congrès de Bourg-en-Bresse (1993), la question de la violence est traitée dans une motion spécifique, distincte de celle consacrée aux ZEP et zones sensibles<sup>74</sup>. Les deux textes se recoupent dans leurs objets et dans leurs revendications, mais la rhétorique est différente : on parle d'une part, d'une « urgence » et de la nécessité d'une politique « ferme », et des moyens à dégager, et d'autre part plutôt de la « décomposition du tissu socio-scolaire » et de l'objectif de « reconstruction du rapport à l'avenir [des jeunes] ».

<sup>71</sup> *L'U.S.*, n°273, 8 novembre 1991.

<sup>72</sup> *L'U.S.*, n°265, 31 juin 1991.

<sup>73</sup> *L'U.S.* n°289, 18 juin 1992

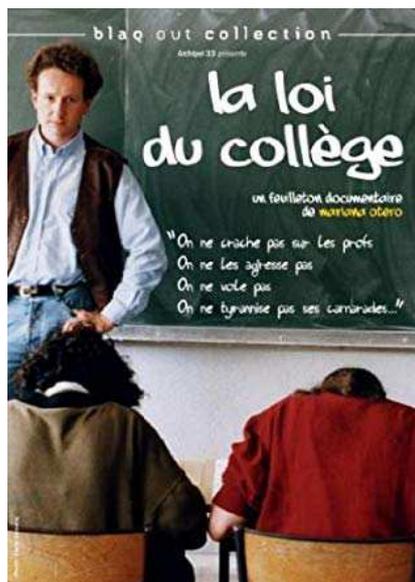
<sup>74</sup> *L'U.S.*, n°317, 16 juin 1993

### ***La priorité à la lutte contre la violence***

Le ministère Bayrou (1993-1997) produit peu sur l'éducation prioritaire au sens propre. En revanche, la lutte contre la violence est une préoccupation forte, avec parfois des paradoxes.

Ainsi, lorsque la nouvelle carte des zones sensibles fait passer le nombre d'établissements, à la rentrée 1993, de 94 à 167, certains d'entre eux se mobilisent contre l'extension. C'est le cas du lycée Jean-Lurçat de Martigues, qui obtient le « déclassé » après une grève, mais aussi dans d'autres établissements qui s'inquiètent des retombées sur leur image sans aller jusqu'à des actions aussi franches<sup>75</sup>.

Le SNES cherche à prendre en compte cette complexité. *L'US* publie ainsi un entretien avec Mariana Otero<sup>76</sup>, dont le documentaire « La loi du collège » est diffusé à la rentrée 1994. Le classement ZEP du collège Garcia-Lorca (Saint-Denis), où il est tourné, n'est pas évoqué, et les propos de la réalisatrice tranchent un peu avec le ton assez désespéré du témoignage des syndiqués de l'établissement<sup>77</sup> quelques mois plus tôt.



À la rentrée 1995, autre regard extérieur, François Dubet fait le bilan de son expérience d'une année comme enseignant dans un collège ZEP de la région parisienne<sup>78</sup>, et témoigne d'une réalité qu'il retrouve à la fois dans les discours des

professeurs, qui « s'épuisent à maintenir un cadre » pour permettre l'enseignement et dans sa propre pratique, qui a rapidement basculé vers un « système disciplinaire absolument mécanique, avec punitions, colles, etc... ». Même s'il tente de théoriser l'inadaptation d'une école des classes moyennes aux publics défavorisés, ce sont surtout les hésitations, les contradictions, le choc entre les bonnes intentions et la situation concrète faite aux enseignants qui apparaît comme l'essentiel de son propos.

Là où les positions divergent, c'est lorsque Dubet affirme que les enseignants sont « très portés à surestimer le poids des problèmes sociaux dans l'attitude des élèves, à faire de la société, de la crise, les responsables uniques des difficultés scolaires ».

L'analyse du syndicat, en effet, est diamétralement opposée. Sans doute sous l'impulsion de Françoise Dumont, secrétaire nationale chargée des collèges, le SNES prend ses distances avec ceux qui essentialisent les attitudes de rejet de la part de ceux que Chevènement qualifie de « sauvages »<sup>79</sup>. Il estime que les conditions de vie faites à ces jeunes, leur absence de perspectives d'avenir, et pour certains leurs difficultés d'intégration ou les craintes de marginalisation, sont déterminantes dans le développement de la violence, qui ne s'exerce d'ailleurs pas uniquement dans l'école, mais aussi dans l'environnement urbain des établissements.

Cette violence est cependant une préoccupation constante des professeurs. Le SNES, sans abandonner l'espoir de meilleures conditions de travail, relaie le sentiment des enseignants de ces établissements qui s'estiment victimes d'une forme d'injustice et veulent que la pénibilité de leur travail trouve une forme de reconnaissance<sup>80</sup>.

Le congrès de Besançon (1995) met donc en avant la demande d'une décharge de service de 3 h ainsi que des mesures corporatives comme la bonification d'ancienneté permettant aux enseignants de ZEP d'avoir une carrière plus rapide sans pour autant réduire les possibilités de promotion des autres.

<sup>75</sup> Danielle Hemery « Zones sensibles : écouter les intéressés : », *L'U.S.*, n°328, 22 novembre 1993

<sup>76</sup> *L'U.S.*, n°349, 10 novembre 1994

<sup>77</sup> *L'U.S.*, n°308, 6 mars 1993

<sup>78</sup> *L'U.S.*, n°375, 15 septembre 1995

<sup>79</sup> En janvier 1998, Jean-Pierre Chevènement, alors ministre

de l'Intérieur, parle lors de ses vœux à la presse des « sauvages qui brûlent les voitures de leurs voisins », créant une vive polémique.

<sup>80</sup> *Compte rendu de l'assemblée générale du 7 février 1995*, *L'U.S.*, n°358, 9 février 1995.

### *Des attentes déçues*

Au début 1996, la mobilisation contre la violence franchit un pallier. Plusieurs établissements protestent ou organisent des actions locales. Le 7 février, un rassemblement national est organisé par le SNES, et une délégation est reçue au ministère. Lors de la table ronde que François Bayrou réunit la semaine suivante, le ministre semble attentif aux revendications formulées, mais se contente d'énoncer sa volonté de dégager des moyens, sans les chiffrer, et de revoir la carte des ZEP.

Le SNES poursuit donc la mobilisation articulée avec d'autres syndicats de la FSU (SNEP, SNETAA, SNICS, SNUASEN), organisant le 27 un nouveau rassemblement national, qui concerne principalement des établissements de la région parisienne.

Mais Monique Vuillat\* considère que les mesures budgétaires annoncées lors du conseil des ministres du 20 mars constituent un « plan qui ne prend pas la mesure de la situation<sup>81</sup> » : 250 postes supplémentaires, surtout pour la surveillance<sup>82</sup>. De la même façon, le SNES ne rejette pas en bloc la batterie de textes publiés en juin<sup>83</sup> mais l'absence de moyens spécifiques<sup>84</sup> le conduit à penser que l'essentiel est absent.

Ces mesures ne règlent pas les problèmes. Les mobilisations locales se multiplient. On peut citer celle du collège Henri-Baumont de Beauvais, qui entame en novembre 1996 une longue grève qui se poursuit jusqu'aux congés d'hiver<sup>85</sup>. L'élément déclencheur est l'agression d'un professeur par un élève, mais qui s'inscrit dans un contexte très dégradé : entre septembre et novembre, l'établissement a connu plus de 700 passages d'élèves à l'infirmerie, dont 92 après des bagarres<sup>86</sup>. Finalement le collège obtient le maintien des postes d'enseignants alors que le nombre d'élèves chute de façon assez conséquente. Le contrecoup, en effet, est la fuite

des élèves des classes moyennes effrayées par la réputation de l'établissement.

### **3-2 Une « deuxième relance » en décalage**

Après la dissolution inattendue de l'Assemblée nationale par le président Chirac élu en 1995, une majorité de « gauche plurielle » arrive au pouvoir en juin 1997. Le nouveau Premier ministre, Lionel Jospin, commet une erreur en nommant Claude Allègre au ministère de l'Éducation nationale, la Recherche et la Technologie. Celui-ci se met à dos le monde enseignant, en particulier les personnels du second degré, et cible le SNES, comme adversaire principal<sup>87</sup>.

Dans ces conditions, la politique de relance de l'éducation prioritaire, que le ministre laisse à la ministre déléguée à l'Enseignement scolaire, Ségolène Royal, se construit dans un climat de tension et de forte défiance des personnels.

#### *L'échec d'une mise en scène*

À la rentrée 1997, la publication du rapport Moisan-Simon<sup>88</sup>, dont la ministre se saisit, inscrit l'éducation prioritaire dans l'actualité. Comme pour la réforme du lycée, des « assises », censées formaliser progressivement les aspirations du terrain et aboutir à des annonces ministérielles « éclairées », remplacent la concertation.

Le processus est lancé en octobre et se développe durant toute l'année scolaire : assises académiques entre fin mars et début mai, appuyées sur les réponses à un questionnaire élaborée par un comité de pilotage et envoyé aux établissements, et du 3 au 5 juin 1998, des assises nationales à Rouen<sup>89</sup>.

Mais la mécanique s'enraye. Un groupe de chercheurs, dont six des seize membres du comité de pilotage, publie une critique très virulente de la forme et du fond des assises<sup>90</sup>. Dénonçant un « spectacle effarant et consternant », une « mascarade que l'on croyait réservée à d'autres temps et d'autres pays », ainsi que l'usage de

<sup>81</sup> L'U.S., n°394, 23 mars 1996.

<sup>82</sup> 150 postes de surveillants, 50 CPE, 20 infirmières, 20 assistantes sociales, 10 CO-Psy.

<sup>83</sup> B.O. N° 23 du 6 juin 1996.

<sup>84</sup> L'U.S., n°403, 15 juin 1996.

<sup>85</sup> Rendue plus soutenable par la décision de fermeture « pour raison de sécurité » de l'établissement, prise par le CA sur proposition du principal.

<sup>86</sup> Christian Carrère, « Mobilisation contre la violence dans un collège de Beauvais », *L'Humanité*, 3 décembre 1996.

<sup>87</sup> Antoine Prost et Annette Bon. « Le moment Allègre (1997-2000). De la réforme de l'Éducation nationale au

soulèvement », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 110, no. 2, 2011 et Josiane Dragoni, « Le SNES dans la période Allègre », *Points de Repères*, n°41, mars 2018.

<sup>88</sup> Catherine Moisan et Jacky Simon, *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, septembre 1997. Catherine Moisan a été membre des cabinets ministériels d'Alain Savary (1983-1984), puis de Lionel Jospin et Jack Lang (1990-1993).

<sup>89</sup> Sur le processus, voir L. Heurdière, op.cit, p.133 et sq.

<sup>90</sup> L'U.S., n°469, 6 juillet 1998.

données statistiques falsifiées, ils concluent que le « déficit criant d'orientation, d'engagement et de travail politiques » constitue le principal problème récurrent des ZEP.

La qualité des signataires – des chercheurs de haut niveau, notamment les principaux spécialistes de la question (Elisabeth Bautier, Bernard Charlot, Gérard Chauveau, Françoise Lorcerie, Jean-Yves Rochex, Agnès Van Zantem, entre autres) – est suffisante pour discréditer scientifiquement la démarche ministérielle, qui ne semble dès lors plus s'appuyer que sur la technocratie de l'Éducation nationale, qui a d'ailleurs représenté l'essentiel des participants aux assises.

Ce désaveu s'inscrit dans le renversement du rapport de forces qui aboutit au départ de Claude Allègre en mars 2000. Il y a d'ailleurs convergence de vue entre l'appel des chercheurs, qui dénonce le flou du discours gouvernemental, et le SNES<sup>91</sup>.

### *Une politique sous pression : le mouvement de la Seine-Saint-Denis*

Tout ce processus, par ailleurs, s'inscrit dans le contexte d'une forte mobilisation en Seine-Saint-Denis. De mars à mai 1998, les enseignants entrent dans l'action, en lien avec les parents et les élèves, mais aussi certains réseaux d'élus locaux.

Les manifestants et grévistes réclament un plan de « rattrapage » pour un département très défavorisé, mais sous-doté : vingt collèges y sont alors classés en éducation prioritaire, et un des acquis de l'action est leur triplement à la rentrée 1999.

Lydie Heurdier<sup>92</sup> montre que cette revendication n'est pas apparue subitement : portée depuis plusieurs années, notamment par les responsables syndicaux départementaux, elle a été popularisée par la lutte.



COLLÈGE SÉVIGNÉ (93) EN GRÈVE DEPUIS LE 12.03

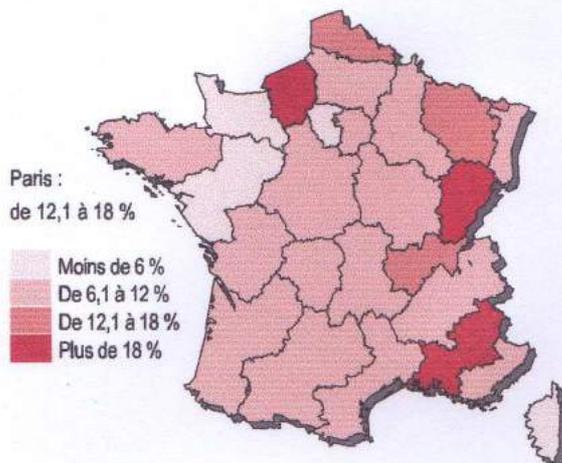


Illustrations publiées dans *Enjeux* n° 148, mars 1998

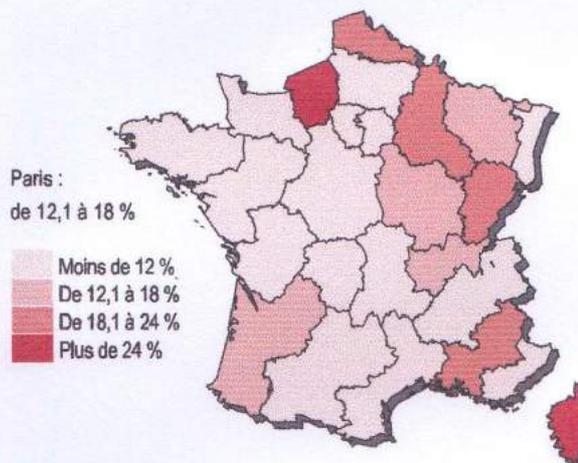
<sup>91</sup> L'U.S., n°467, 13 juin 1998.

<sup>92</sup> L. Heurdier, op.cit., p.465-467.

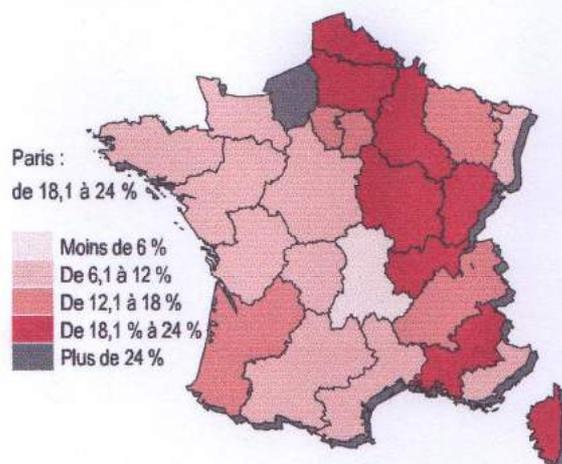
**CARTE [1] – Proportions de collégiens en ZEP selon les académies en 1984**



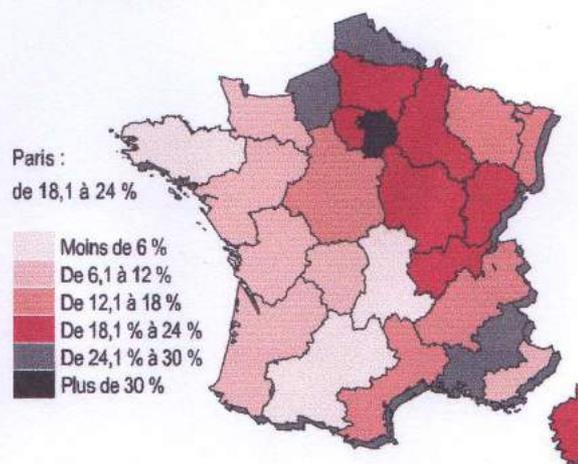
**CARTE [2] – Proportions de collégiens en ZEP selon les académies en 1989**



**CARTE [3] – Proportions de collégiens en ZEP selon les académies en 1994**



**CARTE [4] – Proportions de collégiens en ZEP selon les académies en 1999**



Éducation & formations – n° 61 – octobre-décembre 2001

Le point de départ conjoncturel est d'ailleurs la mission confiée au recteur Jean-Claude Fortier. Le contenu (et le sous-titre « plan d'urgence ») de son rapport<sup>93</sup> confirme les analyses syndicales, et la publication en est retardée. Dès lors, le ministère est suspect de vouloir cacher la réalité, et se discrédite auprès de nombreux acteurs, jusqu'à devoir céder des moyens importants, en plusieurs temps.

Ce qui ressort des différents discours, ceux des chercheurs critiques, des organisations syndicales majoritaires, ou des personnels en mouvement dans la Seine-Saint-Denis<sup>94</sup>, c'est que le défaut de mobilisation pédagogique des enseignants n'explique pas l'échec de l'éducation prioritaire ; c'est l'absence de politique claire et volontariste qui conduit à laisser les « acteurs de terrain » seuls face à des situations ingérables.

<sup>93</sup> Jean-Claude Fortier, *Les Conditions de la réussite scolaire en Seine-Saint-Denis*, Ministère de l'Éducation nationale, 1998 (rendu en décembre 1997, il n'est publié qu'en février 1998).

<sup>94</sup> Franck Poupeau, « Professeurs en grève. Les conditions sociales d'un mouvement de contestation enseignant », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 136-137, mars 2001. Nouvelles formes d'encadrement.

### ***Un brouillage renforcé***

En juillet 1998<sup>95</sup>, des orientations de la relance des ZEP sont annoncées, se résumant à deux mesures.

Les projets de zones deviennent « contrats de réussite ». Derrière les mots, c'est une nouvelle étape de bureaucratisation : le « projet » pouvait encore donner l'impression d'une autonomie pédagogique des équipes, le « contrat », illusoire, entérine le pilotage hiérarchique.

En outre, sont créés des « réseaux d'éducation prioritaire », qui ne sont définis qu'au début 1999<sup>96</sup> : « Le Réseau d'éducation prioritaire permet de diviser les trop grandes ZEP en réseaux à taille humaine ; il assouplit l'effet de "zone" en intégrant des écoles et des collèges qui ont besoin de cette dynamique. » De fait, les REP ne se substituent pas aux ZEP, mais il est désormais possible qu'un établissement soit classé REP sans être en ZEP : deux catégories d'établissement dont la « priorité » est hiérarchisée. Ce nouveau classement peut aussi constituer un sas de sortie de l'éducation prioritaire<sup>97</sup>.

L'action du SNES se centre alors sur le soutien aux établissements menacés de sortie ou souhaitant entrer dans l'éducation prioritaire. Fin 1999, des actions (grèves, rassemblements, manifestations...) sont organisées dans plusieurs académies, notamment Reims, Rouen, Amiens, Aix-Marseille et celles de la région parisienne<sup>98</sup>.

Cela permet de faire « craquer l'enveloppe<sup>99</sup> » : la carte est élargie avec quasiment 700 ZEP, et 770 REP, et une augmentation du nombre d'élèves, qui passe d'un peu plus de 14% à quasiment 18% (pour les collégiens). Cette cartographie révisée lie encore plus l'éducation prioritaire à la politique de la Ville, dont elle apparaît de plus en plus comme un des « volets »<sup>100</sup>.

L'ajout, un peu improvisé<sup>101</sup>, des « pôles d'excellence » dans cette politique, marque cependant une rupture. Leur mise en forme<sup>102</sup> ne tranche pas entre trois conceptions divergentes de

« l'excellence » : améliorer l'image des établissements, privilégier l'objectif d'amélioration des résultats scolaires moyens de l'ensemble des élèves, ou bien en faire le moyen de promotion des « bons » élèves (ou des « meilleurs »).

La relance de 1998-2000 ne fait ainsi que rajouter au flou, sur la cartographie, sur les moyens, sur le projet pédagogique.

## **4- L'éducation prioritaire, laboratoire des politiques éducatives ?**

Entre 2006 et 2015, l'éducation prioritaire connaît trois réformes importantes qui la transforment en lieu d'expérimentation, et souvent de déréglementation, au nom d'une innovation donnée comme fin en soi.

### **4-1- La fin de l'ambition égalitaire**

La réélection de Jacques Chirac, en 2002, puis l'arrivée, cinq ans plus tard, de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, réinscrivent l'action de la droite politique dans la durée. Contrairement aux phases précédentes, elle va s'approprier les problématiques de l'éducation prioritaire, ce qui implique une transformation de son projet.

### ***Un deuxième « âge » de l'éducation prioritaire ?***

À la rentrée 2003<sup>103</sup>, le ministre consacre « l'éducation à la citoyenneté », centrée sur les « obligations » et les « responsabilités » des parents comme des élèves, comme une des orientations prioritaires des ZEP/REP.

Cela va de pair avec une rupture politique : la logique territoriale et l'analyse sociologique qui la fondent, sont mises de côté, et, grâce à un retour en arrière, les réponses individuelles aux difficultés scolaires sont remises au goût du jour.

Combinées à l'adoption, dans le cadre de la Loi d'Orientation de 2005, dite « Loi Fillon », du « socle commun de connaissances, de

<sup>95</sup> Circulaire n° 98-145 du 10 juillet 1998.

<sup>96</sup> Circulaire n° 99-007 du 20 janvier 1999.

<sup>97</sup> « Pour les établissements ne remplissant pas l'ensemble des conditions justifiant le classement ou le maintien en ZEP, l'inscription en Réseau d'éducation prioritaire permettra d'apporter une réponse circonstanciée, en termes de moyens. De même l'intégration à un réseau peut également concerner une école ou un établissement actuellement classé en ZEP et qui devrait normalement cesser de l'être en 1999. » (Circulaire du 10 juillet 1998).

<sup>98</sup> L'U.S., n°483, 9 janvier 1999.

<sup>99</sup> L'U.S., n°487, 13 février 1999.

<sup>100</sup> Circulaire n° 99-194 du 3 décembre 1999 - Préparation et suivi des volets "éducation" des contrats de ville.

<sup>101</sup> Philippe Bongrand, « L'introduction controversée de « l'excellence » dans la politique française d'éducation prioritaire (1999-2005) », *Revue française de pédagogie*, n°177, 2011.

<sup>102</sup> Circulaire n° 2000-008 du 8 février 2000.

<sup>103</sup> Circulaire n° 2003-133 du 1er septembre 2003.

compétences et de culture<sup>104</sup> », ces ruptures formalisent, ce que Jean-Yves Rochex<sup>105</sup> appelle le « deuxième âge » des politiques d'éducation prioritaire : un projet de lutte contre l'exclusion des « vaincus de la compétition scolaire » (François Dubet) et l'objectif d'un « minimum garanti » à tous.

À une politique « compensatoire », visant à aligner les résultats scolaires des enfants des classes défavorisées sur la moyenne, succède une politique « palliative », visant à maintenir à flot les plus en difficulté pour éviter leur mise à la marge de la société.

### **La « refondation » de 2006 : vers le troisième « âge » de l'éducation prioritaire ?**

La réforme de 2006 accentue l'individualisation, assumée avec la mise en place des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE)<sup>106</sup>. La circulaire de rentrée<sup>107</sup> insiste d'ailleurs sur le « parcours de formation de l'élève », et en particulier l'orientation, avec le développement de stages de « découverte » des métiers et la mise en place d'un « entretien annuel d'orientation ».

La « réussite » individuelle est affichée comme objectif, avec un changement de terminologie : la cartographie est encore remaniée, avec, au cœur, 249 « réseaux ambition réussite » (RAR) complétés par 786 « réseaux de réussite scolaire » (RRS).

Implicitement, la réforme oppose deux types de « réussite » : pour la masse, acquérir le « socle commun » et trouver par une orientation « active » une qualification minimale permettant, à défaut d'être professionnellement inséré, de ne pas être socialement exclu.

Pour une minorité, la politique « d'excellence » est renforcée : bourses au mérite, plus grande liberté de choix du lycée pour les élèves de l'éducation prioritaire ayant obtenu la mention « très bien » au diplôme national du brevet (DNB). Des partenariats visant à faire accéder plus

facilement les « élèves qui réussissent de manière remarquable » aux formations supérieures les plus « prestigieuses »<sup>108</sup> sont encouragés.

Il n'est plus question de compensation, mais d'élargir la base de recrutement des élites sociales : l'insuffisante ouverture des formations dites d'excellence, prive en effet « de la diversité des origines, garante de richesse intellectuelle, les élites qui aspirent à exercer des responsabilités », comme le dit la Charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence.

Cette dynamique de « maximisation des chances de réussite de chacun » est l'élément caractéristique du « troisième âge » des politiques d'éducation prioritaire<sup>109</sup>.

Le « Plan Espoir Banlieue », présenté par Nicolas Sarkozy en janvier 2008, institue, dans le même ordre d'idées, des « internats d'excellence » visant à sortir non seulement de leur établissement, mais aussi de leur environnement et de leur famille, les élèves les plus « doués ». Mis en place à partir de la rentrée 2008, à partir d'une expérience menée à Sourdun à l'initiative du recteur de Créteil, Jean-Michel Blanquer, ce dispositif monte en puissance jusqu'à proposer à la rentrée 2012 plus de 4 000 places dans une quarantaine d'établissements<sup>110</sup>.

### **Les dispositifs CLAIR, puis ECLAIR**

À la rentrée 2010, c'est une nouvelle mise en chantier avec l'expérimentation CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite), transformée l'année suivante en ECLAIR avec l'intégration du premier degré.

Sa genèse n'a rien à voir avec l'éducation prioritaire. Arrivé rue de Grenelle, en juin 2009, Luc Chatel confie à Alain Bauer une mission d'étude sur la violence scolaire. Le rapport<sup>111</sup> est remis en mars 2010, juste avant la tenue d'États généraux de la sécurité à l'école (7-8 avril 2010), qui débouchent sur le programme CLAIR. Il concerne d'abord les « établissements concentrant le plus de difficultés en matière de climat scolaire

<sup>104</sup> Article 9 de la Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (Art. L. 122-1-1 du Code de l'éducation).

<sup>105</sup> Jean-Yves Rochex, « Les trois « âges » des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? » in Choukri Ben Ayed, *L'école démocratique. Vers un renoncement politique*, Armand Colin, 2010.

<sup>106</sup> Circulaire n° 2006-058 du 30 mars 2006.

<sup>107</sup> Circulaire n° 2006-051 du 27 mars 2006.

<sup>108</sup> Charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux

formations d'excellence, 17 janvier 2005.

<sup>109</sup> J.Y. Rochex in Ch. Ben Ayed, *op.cit.*

<sup>110</sup> Après 2012, cette politique est progressivement abandonnée au profit des « internats de la réussite pour tous » qui ont pour objectif d'« accueillir tout élève qui en a besoin, quels que soient ses résultats scolaires » (Circulaire n° 2016-076 du 18 mai 2016).

<sup>111</sup> Alain Bauer et Christophe Soulez, *Mission sur les violences en milieu scolaire, les sanctions et la place de la famille*, Ministère de l'éducation nationale, mars 2010.

et de violence<sup>112</sup> ». Il n'est pas question de lutte contre l'échec scolaire.

Pourtant, lors de son extension, la labellisation ECLAIR se substitue à celle de RAR, qui disparaît. La nouvelle carte de l'éducation prioritaire compte ainsi 279 ECLAIR et 801 RRS, avec pour effet principal une réduction sensible de la population concernée : de 21,4% des collégiens en 2006 à 19,8%.

Le brouillage du projet semble atteindre un paroxysme. Ni dans ses finalités, ni dans les critères retenus pour classer les établissements, ni dans les moyens à mettre en œuvre, cette politique d'éducation prioritaire ne semble s'inscrire dans la continuité des options originelles.

Le programme ECLAIR abandonne aussi l'autonomie conçue comme adaptation aux spécificités des établissements : les réseaux deviennent laboratoires des orientations générales de la politique scolaire. « Création d'une école du socle commun, personnalisation des parcours d'apprentissage, renforcement des liens entre pédagogie et vie scolaire, personnalisation de la gestion des ressources humaines, contractualisation des établissements avec les autorités académiques<sup>113</sup> » : tout cela se retrouve, d'une façon ou d'une autre, dans la politique scolaire ministérielle<sup>114</sup>.

### 4-2 Déréglementation et néo-management

Comme lieu d'expérimentation, l'éducation prioritaire est le domaine où déréglementation et « néo-management » ont été poussés le plus loin.

#### *Le renforcement des hiérarchies*

Dans les années 2000, l'emprise hiérarchique s'intensifie. En 2003, il est confirmé<sup>115</sup> que la responsabilité d'un réseau d'éducation prioritaire ne peut être confiée qu'à un chef d'établissement ou un IEN. S'il est bien question de lui adjoindre, comme responsable pédagogique, un « coordonnateur des actions » du réseau, celui-ci est placé sous son contrôle, et son action cadrée *a priori* par une « lettre de mission » élaborée par la hiérarchie.

La réforme de 2006 met, elle, en place un « comité exécutif » dominé par l'équipe de direction du collège « centre » du réseau et l'IEN de circonscription, et dont aucun enseignant du

second degré ne fait partie. Le coordonnateur devient le « secrétaire » de ce comité.

Le contrôle pédagogique est aussi plus serré. Le « projet » se mue définitivement en « contrat » passé entre le responsable du réseau et l'autorité de tutelle. Mais la liberté de négociation « contractuelle » est quasi nulle, et ce d'autant plus qu'aucune instance consultative n'est appelée à se prononcer à son sujet.

Dans la réforme ECLAIR, devenu « contrat d'objectif », il renforce encore et la pression hiérarchique et le contrôle *a priori* et *a posteriori* des actions menées, cadrées par une circulaire nationale, tandis que la définition de la carte des RAR, puis des ECLAIR, n'est plus de compétence rectorale, mais ministérielle.

Cette emprise hiérarchique se retrouve dans les établissements. Ainsi s'il est proclamé qu'il ne s'agit pas de « créer un encadrement intermédiaire », la mise en place de postes d'enseignants dit « référents » en 2006, bénéficiant de décharges d'un demi-service minimum va dans ce sens. Les « Préfets des études » du dispositif ECLAIR, au nombre d'un par niveau, sont ainsi explicitement rattachés à l'équipe de direction, avec des prérogatives qui relèvent plus de l'encadrement que de l'enseignement<sup>116</sup>.

Les pouvoirs du chef d'établissement sont élargis. Outre la question des affectations (voir infra), il joue un rôle essentiel dans la rédaction de la « lettre de mission » des enseignants référents (2006). Le dispositif CLAIR va plus loin dans ce domaine : participation à la constitution de l'équipe de direction, rédaction en pleine responsabilité d'une « lettre de mission » pour chacun des personnels de l'établissement.

#### *L'impossible « stabilisation » des équipes*

À partir de 2011 ces formes de gestion excessives sont abandonnées, tout comme les affectations sans aucune référence au barème, à partir du seul « profil » des candidats, qui n'ont pas donné de grands résultats.

Globalement, les politiques visant à stabiliser les équipes pédagogiques dans les établissements de l'éducation prioritaire ont toutes été inefficaces, quels que soient les types de mesures prises. C'est

<sup>112</sup> Circulaire n° 2010-096 du 7 juillet 2010.

<sup>113</sup> *Vademecum – Programme ECLAIR*, Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, mai 2011

<sup>114</sup> Circulaire n° 2011-071 du 2 mai 2011 (Circulaire de rentrée).

<sup>115</sup> Circulaire n° 2003-133 du 1er septembre 2003.

<sup>116</sup> Voir l'annexe de la circulaire n° 2010-096 du 7 juillet 2010.

le cas des bonifications visant à rendre prioritaires sur les postes des établissements de l'EP les enseignants volontaires, avec, selon les périodes, un avis plus ou moins déterminant du chef d'établissement. Les volontaires ont manqué, sauf lorsqu'il s'agissait d'accéder à une zone géographique particulièrement demandée. Le recrutement par le chef d'établissement (dispositif ECLAIR) n'a pas résisté à la réalité : une si faible attractivité des postes que, dans nombre de cas, il n'y avait qu'un seul candidat, voire aucun.

Même inefficacité pour les bonifications de « sortie » qui visent à donner de meilleures chances d'obtenir une affectation souhaitée après un passage en éducation prioritaire. À partir de 2005, la durée minimale pour en bénéficier est passée de 3 à 5 ans, avec des effets très relatifs : les enseignants ont « plus tendance à rester dans leur établissement jusqu'à 5 ans d'ancienneté, mais aussi à le quitter dès qu'ils atteignent le nombre d'années requises pour bénéficier de la bonification<sup>117</sup> ». La durée d'exercice moyenne en éducation prioritaire n'a été allongée que de 0,3 an.

L'effet réel de ces mesures concernant la carrière et la rémunération est, lui, difficile à évaluer<sup>118</sup>, mais ne semble pas en avoir eu beaucoup sur la stabilité des équipes. Il existe une prime spécifique, ou pour les établissements « sensibles », une bonification indiciaire et, d'autre part, divers mécanismes (avantage spécifique d'ancienneté, valorisation dans le barème pour les promotions de grades, etc.) accélèrent les carrières.

De fait, aujourd'hui, 60% des enseignants des collèges de l'éducation prioritaire ont moins de 5 ans d'ancienneté dans leur poste (contre 45% hors EP), 36% d'entre eux a moins de 35 ans (23% hors EP), et 36% d'entre eux estiment que leur affectation leur a été imposée.

À ces politiques anciennes s'est ajoutée en 2013 la prise en compte partielle d'une

revendication du SNES : l'allègement des obligations de service, trop récente pour être analysée.

Tout cela est perçu par les enseignants comme une compensation de la pénibilité du travail en éducation prioritaire, mais insuffisante pour le rendre attractif.

### *L'injonction à l'innovation*

Le développement des injonctions à l'innovation, et notamment à l'utilisation (« large recours » pour le programme ECLAIR) de l'article 34 de la Loi Fillon<sup>119</sup>, qui prévoit des possibilités d'expérimentation locale, participe sans doute de ce manque d'intérêt pour ces postes.

La dynamique pédagogique s'est inversée : à l'origine, le classement était le résultat d'un projet produit par les équipes. Il devient une contrainte, qui biaise l'adhésion réelle<sup>120</sup> des personnels, alors qu'on les enjoint de construire des projets « innovants ».

L'originalité devient alors une fin en soi. Elle peut très bien n'avoir aucune visée démocratisante<sup>121</sup>, ou être fondée sur une approche empirique de ce qui serait « adapté » aux élèves, mais qui est largement surdéterminé par le rapport à l'école des classes moyennes, auxquels les enseignants appartiennent<sup>122</sup>. L'efficacité pédagogique du patchwork ainsi constitué est très sérieusement contestée par les chercheurs.

### **4-3 Une politique sans perspectives ?**

#### *Le SNES : contestation et propositions*

La dérive néo-libérale de l'éducation prioritaire est condamnée par le SNES, qui parle d'une réforme de 2006 qui « dénature ainsi le principe fondateur de la compensation des inégalités sociales et territoriales<sup>123</sup> ». Opposé à la concentration par redéploiement des moyens sur un nombre restreint d'établissements et à la transformation de l'éducation prioritaire en « territoires de toutes les déréglementations », il

<sup>117</sup> Cour des Comptes, *L'éducation prioritaire, rapport d'évaluation d'une politique publique*, Octobre 2018, p.73.

<sup>118</sup> Dans son rapport, la Cour des Comptes, ne compare que les rémunérations moyennes entre EP et hors EP, et en déduit un faible effet « éducation prioritaire », en « oubliant » de prendre en compte l'ancienneté de carrière (alors qu'elle insiste par ailleurs sur la moyenne d'âge plus faible des collègues en EP).

<sup>119</sup> Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005.

<sup>120</sup> Philippe Bongrand et Jean-Yves Rochex, *La politique française d'éducation prioritaire (1981-2015) : les ambivalences d'un consensus*, CNESCO, mars 2016, p.19.

<sup>121</sup> Jean-Yves Rochex et al.. « Les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques et leurs agents dans les politiques d'éducation prioritaire ». Demeuse, Marc, et al.. *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe*. Tome II : *Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Lyon : ENS Éditions, 2011.

<sup>122</sup> Jean-Yves Rochex et Jacques Crinon, *La construction des inégalités scolaires. Au cœur des pratiques et des dispositifs d'enseignement*, Presses Universitaires de Rennes, 2011.

<sup>123</sup> Motion du Congrès de Clermont-Ferrand, supplément à L'U.S., n°652, 18 mai 2007.

réclame donc l'abandon du dispositif ambition réussite.

De même, il estime que le programme ECLAIR « tourne résolument le dos à l'ambition de justice et de démocratisation en s'attachant à définir des objectifs au rabais, spécifiques à l'éducation prioritaire<sup>124</sup> ». En 2014, il fait le bilan : ces politiques ont produit un creusement des écarts de réussite entre les élèves de l'éducation prioritaire et les autres<sup>125</sup>.

Cette position critique s'appuie aussi sur des propositions, formalisées en 2007 : un « classement unique », fondé sur des critères scolaires et sociaux, définis nationalement, et déconnecté *de facto* de la politique de la Ville ; et des moyens supplémentaires, sans redéploiements, permettant une réduction significative des effectifs (20 maximum en collège, 30 en lycée) et des dédoublements.

Il conçoit aussi « l'excellence » non pas comme un moyen d'assurer la promotion d'un « nombre très restreint de bons élèves » pour se dédouaner de l'échec de la masse, mais de développer l'offre de formation, pour aligner l'éducation prioritaire sur les « bons » lycées, par exemple en y implantant des formations supérieures.

Il oppose aussi à la logique des « bonnes pratiques » imposées ou normalisées, la « mise en œuvre de pratiques pédagogiques variées », et une innovation pédagogique prenant appui sur l'expertise collective des enseignants.

S'il pense qu'il faut favoriser la stabilité des équipes, c'est par le biais de décharges de service, permettant notamment le travail en équipe. Quant aux autres « avantages » (mutations, ASA, NBI), ils sont considérés comme des formes de reconnaissance de la « pénibilité des conditions d'exercice ».

### **La « refondation » de 2014**

Dans la suite de la loi « de refondation » de l'école de juillet 2013, pilotée par Vincent Peillon, la réforme de 2014 marque le retour à une logique territoriale plutôt qu'individuelle, à la recherche d'une réussite plus collective des élèves, et non plus seulement des « meilleurs », ce qui le rapproche du projet originel<sup>126</sup>. Néanmoins, la

référence assez constante au « socle commun » ou l'objectif de réduire à moins de 10% les écarts de performance dans la maîtrise des compétences de base en français et mathématiques renvoient plutôt à une politique du « minimum vital » moins ambitieuse.

Passage obligé, la carte et la terminologie liée sont redéfinies. 743 collèges sont classés REP (réseau d'éducation prioritaire) et 352 REP+. Le taux de collégiens scolarisés dans ces réseaux augmente (20,8%), mais uniquement grâce à l'Outre-mer. En France métropolitaine, le nombre de collèges classés tombe sous la barre des 1 000 (963), soit moins encore qu'en 2006.

En revanche, la prise en compte de la revendication d'allègement des obligations de service est une première. Dans les écoles des REP+, les enseignants disposent de 18,5 journées libérées pour la concertation, qui se combine avec le dispositif « plus de maîtres que de classes » qui concerne toute l'éducation prioritaire.

Dans les collèges REP+, avec le nouveau décret sur les obligations de service<sup>127</sup>, les heures d'enseignement sont, à partir de la rentrée 2015, pondérées de 10 %.

Le SNES porte une appréciation modérée sur cette réforme. Il estime d'abord qu'elle « reprend certaines demandes fortes des personnels » et que sa mise en œuvre pourrait donner lieu à une « rupture définitive avec les dérives » des dispositifs antérieurs<sup>128</sup>, mais considère plus tard que cette rupture ne s'est pas opérée.

De plus, dans un contexte de développement d'un « management » agressif de la part de nombreux chefs d'établissement, la pondération ne se traduit pas toujours par un allègement de la charge de travail. Le SNES estime ainsi qu'elle est « encore trop dévoyée par des hiérarchies locales qui en dénaturent le sens et l'utilisent comme un outil de management coercitif et stérile<sup>129</sup> ».

En 2018, le syndicat considère donc qu'une « relance ambitieuse de l'éducation prioritaire » est toujours à faire<sup>130</sup>, ce qui passe entre autres par la définition d'une nouvelle carte.

<sup>124</sup> Motion du Congrès de Reims, supplément à *L'U.S.*, n°720, 16 avril 2012.

<sup>125</sup> Congrès de Marseille, Fiche 12, Supplément à *L'U.S.* n°741, 9 mai 2014.

<sup>126</sup> Voir Bongrand et Rochex, *op.cit.*

<sup>127</sup> Décret n° 2014-940 du 20 août 2014.

<sup>128</sup> Congrès de Marseille, Fiche 12, Supplément à *L'U.S.* n°741, 9 mai 2014.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Congrès de Rennes, Fiche 11, Supplément à *L'U.S.*, n°778, 12 mai 2018.



### ***L'éducation prioritaire sur la sellette***

Une grande confusion règne, à la fin des années 2010, autour de l'éducation prioritaire. D'une part, il y a consensus sur le caractère décevant de ses résultats. Dès 2008, Jean-Yves Rochex<sup>131</sup> parlait d'« effets moins démocratisants qu'espéré », en grande partie du fait de moyens limités et d'une spécificité « incertaine ». D'autre part, nul ne semble réellement envisager d'y mettre fin, en grande partie parce que les conditions d'enseignement y sont déjà si dégradées qu'une remise en cause entraînerait des réactions très fortes, et ce d'autant plus qu'il n'y a pas de « plan B ».

Ce paradoxe se retrouve dans le rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) de septembre 2016, qui estime ne pas pouvoir évaluer « si et dans quelle mesure les politiques publiques se sont révélées, même partiellement, efficaces, c'est-à-dire si la situation aurait été pire si ces politiques n'avaient pas été menées<sup>132</sup>. »

Sa conclusion est d'ailleurs assez vide : il recommande de favoriser la mixité sociale dans une centaine d'établissements « les plus ségrégués » dans l'objectif d'une « adaptation » d'une éducation prioritaire qui « ne doit pas être supprimée à court terme », sans dire ni comment, ni vers quoi aller.

La Cour des Comptes<sup>133</sup> propose de basculer vers une logique d'allocation progressive des moyens, avec multiplication des catégories d'établissements, mais aussi de renouer avec les logiques managériales des années 2000, centrées sur la déréglementation et l'accroissement des pouvoirs des chefs d'établissement. Alors que cette décennie a été caractérisée par l'augmentation de la corrélation entre scolarisation en éducation prioritaire et mauvais résultats scolaires<sup>134</sup>, ce qui est sans doute le pire constat d'échec possible.

Si les voies et les moyens semblent nettement différents, tout concourt cependant à accréditer l'objectif d'une sortie « douce » de l'éducation prioritaire, en lui faisant encore plus perdre sa spécificité, au point que l'on peut se demander si le bilan qui sera fait des quarante ans de cette politique en 2021 ne sera pas un bilan définitif.

### **Conclusion : un pognon de dingue ?**

En 2015-2016, le « surcoût » de l'éducation prioritaire pour l'État a été évalué à un peu moins d'1,5 milliard d'euros<sup>135</sup>. Un « pognon de dingue » dirait sans doute Emmanuel Macron, qui ajouterait que, pour autant, « les gens ne s'en sortent pas<sup>136</sup>. » Cela représente 2% du budget global de l'enseignement scolaire<sup>137</sup> : à la fois beaucoup, et peu si l'on prend en compte la « voilure » de l'éducation prioritaire : un élève sur cinq, soit 1,7 million d'écoliers et de collégiens (2015).

<sup>131</sup> Jean-Yves. Rochex, « Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en France... », op. cité

<sup>132</sup> CNESCO, *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?* Ministère de l'Éducation nationale, septembre 2016, p. 103.

<sup>133</sup> *L'éducation prioritaire, rapport d'évaluation d'une politique publique*, Cour des Comptes, Octobre 2018

<sup>134</sup> Marion Goussé et Noémie Ledonné, *Les inégalités scolaires d'origine sociale et ethno-culturelle : une possible*

*amplification ?*, CNESCO, 2016.

<sup>135</sup> D'après la Cour des Comptes, 1 401 343 euros.

<sup>136</sup> Le 13 juin 2018, Sibeth N'Diaye, alors conseillère en communication du Président de la République, publie sur internet une vidéo dans laquelle Emmanuel Macron déclare « On met un pognon de dingue dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas. »

<sup>137</sup> 65,72 milliards d'euros en 2016.

Il est cependant assez difficile de mesurer leur valeur ajoutée, car l'objectif de ces politiques, qui n'ont jamais été très clairement définies, semble encore plus flou aujourd'hui qu'hier.

S'agit-il de compenser les inégalités de capital culturel et scolaire des familles en donnant « plus à ceux qui ont le moins » pour égaliser quelles que soient les origines sociales, les résultats scolaires ? De ménager la possibilité pour les « meilleurs » enfants des milieux défavorisés d'accéder à l'élite scolaire et sociale ? De simplement rendre supportable, dans des conditions sociales dégradées, la vie dans ces établissements, pour des enseignants qui peinent de plus en plus à y faire leur métier, et pour des élèves dont on estime que l'acquisition d'un « socle commun » est un but déjà très ambitieux ?

Si tous ces objectifs ne sont pas forcément antagonistes, ils obéissent à des logiques fort différentes et appellent donc des moyens d'action tout aussi différents. Or, ils se sont tous retrouvés affichés, promus, ou mis en œuvre de façon simultanée. On reproche ainsi à l'éducation prioritaire d'avoir, dans les années 2000, accentué les écarts de réussite, mais c'est aussi dans cette période que l'objectif de promotion des meilleurs s'impose comme la véritable priorité.

De même, il est souvent rappelé qu'à l'origine, la politique d'éducation prioritaire n'était pas censée s'installer dans la durée, et, *a minima*, la carte révisée régulièrement. Mais le choix de labelliser les établissements en fonction de la situation sociale des populations scolarisées, prioritairement aux résultats scolaires, supposait que seule une évolution sociologique du secteur géographique pouvait justifier une sortie du dispositif, alors que les phénomènes de ségrégation spatiale, de ghettoïsation, et l'accroissement des inégalités dans la société ne pouvaient que conduire à une extension du périmètre.

La connaissance de cette histoire permet donc de mieux mesurer les changements et de porter une appréciation plus distanciée, et donc syndicalement plus juste, des discours portés par l'institution sur les « résultats » de l'éducation prioritaire, et donc sur les réformes « nécessaires » qui ne manqueront pas d'être proposées dans les mois ou les années qui viennent ■

**Hervé Le Fiblec**



Les professeurs du lycée Romain Rolland de Goussainville en décembre 2016 (*Le Parisien*)

## BIBLIOGRAPHIE

- Christian BAUDELLOT, Roger ESTABLET, *L'école capitaliste en France*, Maspéro, 1972.
- Alain BAUER, Christophe SOULEZ, *Mission sur les violences en milieu scolaire, les sanctions et la place de la famille*, Ministère de l'éducation nationale, mars 2010.
- Roland BENABOU, Francis KRAMARZ, Corinne PROST, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 », *Economie et statistique*, INSEE, 2004.
- Bernard BOISSEAU, « Le Mouvement des enseignants de Seine-Saint-Denis en 1998 » in Laurent Frajerman (dir.), *La Grève enseignante en quête d'efficacité*, Syllepse, 2013.
- Philippe BONGRAND, « L'introduction controversée de « l'excellence » dans la politique française d'éducation prioritaire (1999-2005) », *Revue française de pédagogie*, n°177, 2011.
- Philippe BONGRAND et Jean-Yves ROCHEX, *La politique française d'éducation prioritaire (1981-2015) : les ambivalences d'un consensus*, CNESCO, mars 2016.
- Raymond BOUDON, « Justice sociale et intérêt général : à propos de la théorie de la justice de Rawls », *Revue française de science politique*, 25<sup>e</sup> année, n°2, 1975.
- Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, *Les Héritiers : les étudiants et la culture*, Les Éditions de Minuit, 1964.
- Pierre BOURDIEU et Jean-Claude PASSERON, *La Reproduction : Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Les Éditions de Minuit, 1970.
- CNESCO, *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?* Ministère de l'éducation nationale, septembre 2016.
- Bruno COGEZ, *Les zones d'éducation prioritaires (origines, projets, mise en place) 1966-1985*, mémoire de maîtrise soutenu en 1996 à l'Université Paris I, sous la direction d'Antoine Prost.
- COUR DES COMPTES, *L'éducation prioritaire, rapport d'évaluation d'une politique publique*, Octobre 2018.
- Jacques CRINON et Jean-Yves ROCHEX (dir.), *La construction des inégalités scolaires. Au coeur des pratiques et des dispositifs d'enseignement*, Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- Janet CURRIE et Duncan THOMAS, « Does Head Start Make a Difference ? », *The American Economic Review*, Vol.85, No.3, June 1995.
- Gérard DELFAU, Jean PETITE, Jean-Louis PIEDNOIR, Yvon ROBERT, « Institution scolaire et socialisme », *Démocratie et Université, Questions ouvertes*, n°2, octobre 1973.
- Marc DEMEUSE, Daniel FRANDJ, David GREGER et Jean-Yves ROCHEX (dir.), *Les Politiques d'éducation prioritaire en Europe*, Tome I, ENS éditions, 2008.
- François DUBET, *L'école des chances. Qu'est ce qu'une école juste ?*, Seuil, 2004.
- Ismail FERHAT, *Socialistes et enseignants – Le Parti socialiste et la Fédération de l'éducation nationale de 1971 à 1992*, Presses universitaires de Bordeaux, 2016.
- Jean-Claude FORTIER, *Les Conditions de la réussite scolaire en Seine-Saint-Denis*, ministère de l'Éducation nationale, 1998.
- Alain GIRARD, Henri BASTINDE, « La stratification sociale et la démocratisation de l'enseignement », *Population*, 18<sup>e</sup> année, n°3, 1963.
- Marion GOUSSE, Noémie LEDONNE, *Les inégalités scolaires d'origine sociale et ethno-culturelle : une possible amplification ?*, CNESCO, 2016.
- Claude GRIGNON, Monique de SAINT MARTIN, « De la propagation de la foi dans les réformes », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 1, n°2, mars 1975
- Lydie HEURDIER, *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*, Thèse de Sciences de l'éducation dirigée par Claude Lelièvre, Université Paris V, 2008
- Lydie HEURDIER, « Classement en ZEP et moyens supplémentaires : réalité ou illusion ? Regard historique sur une question sensible et mal connue (1981-2001) », *Carrefours de l'Education*, N°33, 2012-1.
- Lydie HEURDIER, « La politique d'éducation prioritaire – Un projet construit hors du champ politique (1981-2001) », *Vingtième siècle, Revue d'Histoire*, n°124, 2014-4.
- Viviane ISAMBERT-JAMATI, *Les Savoirs scolaires – Enjeux sociaux des contenus d'enseignement et de leurs réformes*, Editions universitaires, 1990.
- Guy LAPOSTOLLE, *La démocratisation de l'enseignement secondaire sous les deux septennats de François Mitterrand*, Thèse d'Histoire contemporaine sous la direction de Serge Wolikow, Université de Bourgogne, 2004.

- Philippe MASSON, « Premières réceptions et diffusions des Héritiers (1964-1973) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, vol. no 13, no. 2, 2005.
- Catherine MOISAN et Jacky SIMON, *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Septembre 1997.
- PARTI SOCIALISTE, *Libérer l'école – Plan socialiste pour l'éducation nationale*, Flammarion, 1978.
- PARTI SOCIALISTE, *Le programme commun de gouvernement de gauche : propositions socialistes pour l'actualisation*, Flammarion, 1978.
- PARTI SOCIALISTE, *Projet socialiste pour la France des années 80*, Club socialiste du livre, 1980
- Jean-Louis PIEDNOIR, « De 1971 à 1981, le PS et les ZEP », *Bulletin de l'OZP*, n°9, novembre 1996.
- Franck POUPEAU, « Professeurs en grève. Les conditions sociales d'un mouvement de contestation enseignant », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 136-137, mars 2001. *Nouvelles formes d'encadrement*.
- Antoine PROST, *Du changement dans l'école. Les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*, Seuil, 2013.
- Antoine PROST et Annette BON, « *Le moment Allègre (1997-2000). De la réforme de l'Éducation nationale au soulèvement* », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 110, no. 2, 2011.
- André D. ROBERT, « Syndicat et ZEP : d'une controverse implicite sur l'idée de justice à un consensus mou », *Revue Française de Pédagogie*, volume 140, 2002.
- Jean-Yves. ROCHEX, “Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en France : une spécificité incertaine et des résultats décevants” in DEMEUSE, Marc, et al. (dir) . *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome I : Conceptions, mises en œuvre, débats*. ENS Éditions, 2008.
- Jean-Yves ROCHEX, « Les trois « âges » des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? » in Choukri Ben Ayed, *L'école démocratique. Vers un renoncement politique*, Armand Colin, 2010.
- Jean-Yves ROCHEX et al.. “Les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques et leurs agents dans les politiques d'éducation prioritaire”. DEMEUSE, Marc, et al.. *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome II : Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Lyon : ENS Éditions, 2011
- Daniel SABBAGH, « La remise en cause de l'affirmative action dans l'enseignement supérieur aux États-Unis : rupture ou faux-semblant ? », *Mouvements*, vol. no25, no. 1, 2003
- Lucien SEVE, « Les dons n'existent pas », *L'École et la Nation*, octobre 1964.
- George SMITH, « Whatever Happened to Educational Priority Areas ? », *Oxford Review of Education*, vol.13, No.1, 1987.
- Georges SNYDERS, *École, classe et lutte des classes*, PUF, 1976.
- Jacques TESTANIÈRE, « Chahut traditionnel et chahut anémique dans l'enseignement du second degré », *Revue française de sociologie*, 1967, numéro spécial. *Sociologie de l'éducation (I)*.
- Jean-René TREANTON, « Autre point de vue sur L'École capitaliste en France », *Revue française de sociologie*, 1972, 13-3.
- Monique VUAILLAT, *J'ai connu sept ministres de l'Éducation nationale*, Plon, 2001.

# VISITEZ LE SITE DE L'IRHSES

<http://www.irhses.snes.edu>

Vous y trouverez de nombreuses informations mises à jour de façon régulière, les inventaires de nos archives et les PDF de nos bulletins *Points de Repères* et *PDR-Infos*

**La consultation de 200 000 notices est désormais libre**

## L'aventure continue

L'IRHSES prend toute sa place dans le cadre de l'HIMASE pour la poursuite de l'œuvre collective. En tenant compte de l'expérience acquise pour la période 5 (1940-1968), le travail sur la période 6 (1940-1995) commence à prendre forme. Un collectif coordonné par Alain Dalançon pour l'ensemble du corpus enseignement et éducation s'applique à élaborer des listes de biographiables et à écrire des notices. Les premières sont déjà en ligne. Tandis que les notices de la période 5 continuent à être revues et précisées.

Les militant.e.s retraité.e.s du SNES sont particulièrement sollicité.e.s pour répondre à des questionnaires et nous aider à rédiger les notices.



## N'oubliez pas de renouveler votre cotisation pour l'année scolaire 2018-2019

Bulletin d'adhésion ou de renouvellement :

NOM : .....

Prénom : .....

S1, S2 ou S3 de : .....

adresse postale : .....

.....

.....

Mail : .....

## COTISATIONS

	normale	soutien
Individuel :	20€	40€
S1 :	20€	40€
S2 :	40€	80€
S3 :	125€	200€

Association,  
ou syndicat : 60€ 120€

Adressez votre chèque à IRHSES :  
46 avenue d'Ivry, 75647, Paris, cedex 13