



HAL
open science

L'utopie civique et l'école dans la politique de la ville en France, 1989-1993

Françoise Lorcerie

► To cite this version:

Françoise Lorcerie. L'utopie civique et l'école dans la politique de la ville en France, 1989-1993: Si parents et enseignants se voulaient concitoyens.... Marie Mac Andrew et alii. Pluralisme et éducation: Politiques et pratiques au Canada, en Europe et dans les pays du Sud. L'apport de l'éducation comparée, Montréal, Université de Montréal: Publications de la Faculté des Sciences de l'éducation, pp.235-250, 1995. hal-00819469

HAL Id: hal-00819469

<https://hal.science/hal-00819469>

Submitted on 1 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**SI PARENTS ET ENSEIGNANTS SE VOULAIENT CONCITOYENS :
L'UTOPIE CIVIQUE ET L'ECOLE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE, 1989-1993**

Françoise Lorcerie, CNRS
(IREMAM, Aix-en-Provence)

- *Les enfants de ces quartiers ont beaucoup de problèmes*, disaient les enseignants.

- *Qu'attendez-vous de nous ?* demandaient alors les parents qui se trouvaient assis en face.

- *Faites-nous confiance. Il n'y a rien à faire...*

Ces propos sont à peine simplifiés pour en faire ressortir la violence paradoxale. L'échange a bien eu lieu, au cours d'un stage mis en place entre des enseignants et des habitants dans un quartier populaire d'une ville de province française, dans le cadre de la "politique de la ville" couplée avec la relance de la politique de "zone d'éducation prioritaire". La rencontre avait été préparée par la coordinatrice de zone dans les trois écoles concernées. Il s'agissait de rechercher avec des habitants volontaires les moyens d'une liaison améliorée entre les enseignants et l'ensemble du quartier, en matière de scolarité. Les habitants participant à la rencontre avaient auparavant travaillé en groupe durant plusieurs mois, avec l'aide entre autres de la coordinatrice de zone, pour recueillir de l'information sur le système éducatif et construire une approche "citoyenne" des problèmes scolaires du quartier. La rencontre, prévue pour durer deux jours et demi, s'est trouvée stoppée net quand il s'est avéré, au matin du deuxième jour, que la structure de la communication comportait ainsi, au plus profond d'elle-même, un malentendu dramatique, une fin de non-recevoir.

Les ZEP et le "développement social urbain"

Situons rapidement le cadre.

La politique française des "zones d'éducation prioritaires" (ZEP) associe trois idées directrices, en rupture par rapport aux lignes de conduite ordinaires du ministère de l'Education nationale : projet, partenariat, et territoire, combinées dans une approche renouvelée du problème de la démocratisation de la réussite scolaire. Le *projet* implique l'affichage de priorités collectives pour une période définie, et l'anticipation et la recherche des moyens nécessaires, par opposition à (ou plutôt en complément de) la poursuite routinière d'objectifs pédagogiques cloisonnés, non négociables et non

hiérarchisés. Le *partenariat* est une méthode de décompartimentage et de mise en réseau des compétences autour de l'école. Il implique que l'institution scolaire recherche ou accepte des coordinations et des coopérations avec les autres opérateurs, publics ou privés, intervenant dans l'éducation, la formation, la vie culturelle, ainsi que dans les domaines de la santé, de la prévention et de la justice, de l'insertion économique, etc. La référence à un *territoire*, enfin, implique que les décisions en matière d'éducation soient différenciées d'un secteur à l'autre, qu'elles soient pour ainsi dire "écologiques", c'est-à-dire qu'elles prennent en compte les besoins, intérêts, mais aussi ressources et dynamiques sociales d'un ensemble humain situé dans son espace local¹.

Telles qu'instituées pour la première fois en 1981 par le gouvernement socialiste de Pierre Mauroy, les ZEP furent d'abord conçues comme des espaces d'expérimentation et de mobilisation sur une visée sociale forte, mais sans support organisationnel. Leur potentiel d'innovation s'étiola dès le milieu des années quatre-vingt. Elles furent relancées en 1989 par le gouvernement Rocard, en lien avec ce qui fut nommé la "politique de la ville" : la philosophie d'ensemble restait la même, mais méthodologie de la territorialisation et de la contractualisation de l'action publique était désormais plus aboutie. On affectait à des périmètres urbains identifiés (banlieues ou centres dégradés) des ressources conséquentes, accordées sur une base contractuelle par les villes et par l'Etat, pour des projets de réhabilitation et de développement social émanant d'opérateurs très variés. Ceux-ci allaient être impulsés, coordonnés et soutenus localement par des agents de développement : les "chefs de projet de développement social urbain" et, pour les projets touchant au domaine éducatif (qui ne se réduit pas à l'action scolaire), les "coordonnateurs" de ZEP. Un discours de la *participation* civique et de la *responsabilité* publique, dite "modernisation de l'Etat" et "renouveau du service public", animait l'ensemble, justifiant en principe de nouveaux rôles pour les "habitants" usagers des services publics, et, symétriquement, une nouvelle interprétation des rôles professionnels pour les agents des services eux-mêmes. "L'action sociale s'articulait sur l'innovation institutionnelle"². Après la défaite

¹ Un rapport récent du Conseil économique et social d'Ile de France résume en ces termes les ruptures introduites par la politique des ZEP et ses choix de méthode : elle "est fondée sur une approche des problèmes dans un cadre plus élargi que celui de l'institution scolaire. Elle repose sur le principe de ne plus attribuer des moyens de manière uniforme. Il s'agit de "donner plus à ceux qui ont moins". Elle a pour objectif final d'améliorer les résultats scolaires. Elle constitue une action préventive, un moyen de lutter contre l'échec scolaire dans un environnement économique, social, culturel et familial défavorisé et difficile. Elle ne comporte pas de pédagogie spécifique et ne consiste pas en un traitement individuel des problèmes. Elle s'appuie en revanche sur un dispositif réglementé. En effet, pour qu'une ZEP existe, il faut qu'un projet de zone soit élaboré à partir d'un diagnostic, ce projet comportant un certain nombre d'objectifs précis. Enfin, elle repose sur la notion de partenariat avec des acteurs extérieurs au système éducatif" (Le Gall 1994).

² Il est difficile de résumer correctement en aussi peu de place une politique intrinsèquement complexe et dont la mise en oeuvre fut disparate. On trouvera en bibliographie des éléments d'orientation. Voir

des socialistes aux élections législatives de mars 1993, les méthodes de contractualisation de l'action publique dans des périmètres définis, qui forment la facette procédurale de la "politique de la ville", ont été confirmées; en revanche, les thèmes de la participation des habitants et de la modernisation administrative qui formaient sa légitimation proprement politique dans les années 1989-1993 se sont trouvés mis en veilleuse, au profit d'un consensuel mais vague "lutte contre l'exclusion". Quant à l'Education nationale, elle continue à participer aux procédures contractuelles de la politique de la ville, tout en conservant sa totale autonomie d'initiative et de décision dans le domaine scolaire proprement dit. Le discours officiel est désormais muet sur la question de la place des parents dans l'école.

La citoyenneté comme valeur, et comme mode de régulation

On voudrait ici revenir sur les conditions de l'émergence, puis de l'effacement du thème de la participation civique des habitants dans le domaine scolaire. Comme le suggère l'exemple cité au début, cette thématique a perdu progressivement de son crédit sur le terrain avant d'être délaissée au plan politique, à l'occasion du changement de majorité parlementaire. En dépit du savoir-faire et de la force de conviction d'acteurs exerçant des rôles de médiation dans les quartiers contractualisés, qui surent porter haut l'exigence de participation civique des habitants, celle-ci fut peu à peu décrédibilisée par les conditions structurelles de sa mise en oeuvre. Son effacement politique laisse aujourd'hui un vide : elle n'a été remplacée par aucun autre discours de mobilisation universaliste capable de symboliser l'interface du civil et de l'institutionnel dans ces secteurs en crise.

La citoyenneté fut la valeur de référence de la politique de "développement social urbain" des années 1989-1993, couvrant de sa légitimité l'ensemble des actions entreprises au nom de la solidarité. Par ailleurs, et plus spécifiquement, la citoyenneté désignait dans cette politique le principe d'une nouvelle régulation des relations de service entre habitants, agents publics (dont les enseignants) et autres professionnels du social dans les quartiers déshérités. Les habitants se voyaient attribuer simultanément deux statuts symboliques presque opposés. D'une part, il était admis qu'ils étaient dans une situation sociale difficile et devaient faire l'objet d'une attention particulière. Et d'autre part ils étaient considérés comme des usagers sujets de droits, jouissant par principe d'une égalité de statut avec les agents publics et capables, par leurs propositions, de stimuler une dynamique de rénovation institutionnelle reconnue comme nécessaire au succès du programme social. La logique d'action dont se

notamment Gaudin 1993 (citation), Donzelot-Estèbe 1994. Pour le domaine scolaire : Le Gall 1994, Charlot 1994, Wieviorka 1993, Lorcerie 1993 et 1994 c.

réclamait la politique de la ville consistait à combiner les deux impératifs : d'une part, poser fortement le principe de la citoyenneté des habitants, quel que soit leur statut social (la désignation "habitants" devenait quasi-statutaire dans cette politique publique); et d'autre part, traiter avec réalisme les problèmes sociaux. Réciproquement, les agents des services étaient supposés sortir de leurs fonctionnements routiniers et entrer dans une relation citoyenne avec les usagers et bénéficiaires : dans les quartiers contractualisés, la citoyenneté devait devenir le registre de régulation des transactions entre agents publics et "habitants". C'est dans cette combinaison des deux angles d'approche que se situait la réponse politique apportée à la question de l'augmentation de l'"*efficacité sociale*" des services, qui revenait en leitmotiv parmi les inspireurs de la nouvelle ligne.

La méthodologie partenariale en était l'instrument général. En associant des acteurs dont les situations étaient disparates au regard de la position sociale et du statut, en premier lieu des agents publics et des usagers, dans la visée du développement d'un site, le partenariat réalisait la condition anthropologique essentielle de la citoyenneté au quotidien : la possibilité d'une réciprocité des points de vue (une "réciprocation", faudrait-il dire pour souligner le caractère émergent ou processuel de cette relation). Dans l'échange en vue de décider et de conduire des actions référées à l'intérêt général local, chaque partie allait devoir reconnaître que l'autre apporte "une contribution à l'intelligence du monde social" équivalente à la sienne propre, pour reprendre les termes d'un théoricien du lien social³. On allait par là sortir l'action publique de sa logique paternaliste, supplétive ou assistancielle, d'une part, et simultanément remobiliser les habitants désabusés : tel était le scénario global. Le stage évoqué en commençant est typique de cette démarche.

Si elle n'a pas abouti, ce n'est pas faute de légitimité *a priori*. L'idée que *rien ne peut réussir sans* les habitants jouit d'un large assentiment dans les quartiers défavorisés, toutes catégories d'acteurs confondues - fonctionnaires et habitants, travailleurs sociaux et bénévoles. Mais la participation civique n'appartient pas au répertoire des établissements scolaires et, pour les groupes populaires, elle contredit également l'expérience relationnelle qui est la leur dans la société, une expérience très marquée par leur position dominée. La mise en oeuvre du scénario de changement requérait donc un apprentissage complexe, pour les usagers comme pour les agents publics. Elle était dès lors tributaire des conditions pratiques, notamment administratives, que les promoteurs de la nouvelle ligne allaient obtenir pour la faire relayer à tous les échelons de l'administration, et dans l'opinion publique, et du laps de

³ L'expression est de Patrick Pharo (1991), à propos des conditions sociales de la civilité.

temps dont ils allaient pouvoir profiter. Il est trop tôt aujourd'hui pour évaluer les effets durables de cette ligne d'action, mais on peut dire que le temps n'a pas été trop chichement compté et que le pilotage de la politique a été assez ferme. Il est probable qu'elle ait eu des effets culturels dans certains segments de l'administration⁴. On voit bien en revanche sur quels obstacles elle a échoué.

Logique civique et logiques d'organisation dans le domaine scolaire

La forme que devrait prendre aujourd'hui en France, dans l'idéal, l'association des parents et des enseignants ne fait pas l'objet d'un accord, mais de toutes les façons, la question n'est pas sur l'agenda politique. Aucun parti ne s'est récemment prononcé sur la question, les syndicats enseignants non plus, qui définissent plus volontiers ce qu'elle ne doit pas être. On ne peut pas dire qu'un débat se soit développé sur ce thème au cours des dernières années dans l'opinion publique éclairée (admettons qu'elle existe). Certes la loi se prononce⁵, et d'autres textes reprennent l'idée : les parents sont les *partenaires* des enseignants, ils sont de droit les "*premiers partenaires*" de l'école. L'idée répond semble-t-il à une attente non formulée de la population, et à une sorte d'évidence politique. D'une part, on attend beaucoup de l'école, et dans tous les milieux sociaux (même si l'objet de l'attente n'est pas partout le même); l'exigence est grande et l'inquiétude à la mesure des enjeux de la formation scolaire pour les familles. Les travaux empiriques soulignent que le retrait des parents de condition modeste vis-à-vis des initiatives de l'école (invitations, convocations) n'est pas généralement l'expression d'un désintérêt, mais de la peur et de leur "désorientation"⁶. D'autre part, on admet de moins en moins qu'un service public dispose de ses usagers sans que ceux-ci aient un mot à dire sur son fonctionnement, et encore moins sans qu'ils aient connaissance de ce que le service envisage, décide, enregistre à leur sujet. C'est un des sens de l'idée d'*ouverture* de l'école : il désigne une modalité de fonctionnement, accordée à l'idée qu'un service public est par définition *au service du public*, et ne peut servir l'intérêt général qu'à ce compte, - même si l'école n'est pas un service comme les autres puisqu'elle vise en premier lieu à transformer ses assujettis. L'idée, neuve en France, de *parents partenaires* répond à cet investissement de l'école par la population, ce qui est une tendance sociologique stable et générale, et elle le légitime en lui conférant une valeur normative, c'est-à-dire la valeur d'une base d'action au quotidien.

⁴ Voir l'étude de Luc Rouban (1994).

⁵ Plus exactement le *Rapport annexé* à la loi du 10 juillet 1989, sur les *Missions du système éducatif* à cinq ans. L'échéance est révolue, par conséquent.

⁶ C'est le thème titre de la thèse de Jean-Manuel de Queiroz (non publiée). Voir son bref article (1991).

Mais ce n'est nullement l'idée du modèle "républicain" de l'école - le modèle partagé par les enseignants -, qui prévoit de faire des élèves les ambassadeurs de l'école à l'extérieur, et non l'inverse. Si le thème des parents "partenaires" y prend un sens, c'est un sens évaluatif exclusivement. Le parent "partenaire" est, dans ce modèle, celui qui est jugé proche de l'école, celui qui "*fait confiance*" et à qui on peut faire confiance. Le partenariat n'est pas ici une relation réciproque et objective, mais une attitude attribuée aux parents par l'école, ou dont l'absence est déplorée. Il s'inscrit dans un système de catégorisation sociale où, à l'enquête, on trouve qu'il contraste avec la différence (ou la "distance"), assignée aux parents sur une base culturelle (parents immigrés), sociale (parents ouvriers) ou psychologique (parents à problèmes familiaux); et avec la compétition (ou la "défiance"), schème culturel qui prévaut dans la relation avec les parents des classes moyennes. Le partenariat ainsi compris comme prédicat attribué à certains parents par les agents scolaires ne crible qu'"une poignée" de parents⁷. La relation de l'école aux parents est analogue à celle de l'école aux enfants : c'est une relation de commande et de domination symbolique.

Des travaux comparatifs sur les façons d'être enseignant (les *rôles professionnels*) dans différents pays montrent que cette distance à l'égard des parents est en rapport avec les grands fonctionnements spécifiques du système scolaire : en France, des programmes nationaux découpés en objectifs-normes focalisent le soin des enseignants, les carrières et les mutations déterminées à l'ancienneté au plan national ou départemental les polarisent tendanciellement sur les quartiers favorisés, un contrôle de conformité personnelle les entretient dans l'habitude de ne rendre compte de leur travail à personne d'autre qu'à eux-mêmes (pas non plus à leurs collègues ou au directeur), etc⁸. En outre la distance des enseignants à l'égard des parents est associée à un fait qui relève de la morphologie sociale : la rareté des rencontres informelles avec les parents à l'extérieur des locaux scolaires. Bien des actions expérimentales de rapprochement des parents et de l'école ont buté sur cette configuration à la fois sociale, institutionnelle et psychologique (*l'identité professionnelle* est au croisement de ces séries), pour finir plus tôt que prévu dans la déception et la frustration.

Les convictions et habitudes ancrées dans l'identité professionnelle et confortées par les fonctionnements actuels de l'institution ne disposent donc pas les agents scolaires à

⁷Kathryn Anderson-Levitt (1989) met en évidence la catégorisation des parents selon les trois schèmes culturels de la distance, de la compétition et de l'alliance parmi les instituteurs d'une ville française moyenne. Voir aussi le travail de thèse de Yves Careil (1994). Pour une discussion des modèles administrativo-politiques de la liaison entre école et parents en France, on peut aussi se reporter à notre étude sur les modes d'association des parents à l'école en France (Lorcerie, 1994 a)

⁸ Cf la comparaison développée par Michel Gilly, Patricia Broadfoot, *et alii* (1993) entre 400 instituteurs anglais et autant de français, dans quatre situations sociales appariées.

accepter les parents comme des interlocuteurs. Les difficultés scolaires des enfants leur sont couramment imputées. Allait-il falloir sérieusement, vis-à-vis de parents peu scolarisés ou même analphabètes, "*examiner avec eux les moyens de la réussite scolaire*", selon les termes d'un ouvrage destiné à soutenir les acteurs des ZEP⁹ ? Sur ce point crucial, la méthodologie générale du renforcement de l'efficacité sociale des services par le partenariat de type civique n'embrayait ni sur les représentations sociales dominantes, ni sur la culture professionnelle "normale" des agents scolaires, et peu de choses furent faites pour changer leur vision des choses : l'idée d'un partenariat avec les parents ressemblait dès lors à un vœu pieux, voire à un propos démagogique. Si le thème fut repris, - et il l'a été dans le contexte inducteur du développement social urbain -, c'est en pratique par réinterprétation des évidences déjà installées. Le parent "partenaire" fut simplement le "bénéficiaire" d'une action de compensation, destinée à faire qu'il se situe mieux dans le prolongement de l'école, sans qu'il ait à faire valoir son propre avis sur la question.

Le paradoxe du fonctionnaire citoyen

L'échange mentionné au début témoigne de la difficulté de déclencher de façon volontariste un processus d'apprentissage des nouveaux rôles requis. Le stage habitants/enseignants dont il est question était précisément un moment fort dans un processus de formation au partenariat de type civique. Il n'était pas parachuté. Il s'inscrivait dans une durée¹⁰. Ses promoteurs s'attendaient à ce qu'il débouche sur des outils dont la mise en oeuvre aurait pérennisé dans ce quartier une dynamique de rencontre autour des enjeux scolaires. L'entreprise a rencontré et révélé ce qui s'est avéré le "talon d'Achille" du développement social urbain, compris comme politique publique localisée et transversale par rapport aux divers secteurs de l'action publique : son articulation aux fonctionnements normaux des institutions. Faute de décision en ce domaine, - et pour l'école, cela relève en France de l'Etat central -, les projets locaux qui cherchaient à associer dans des systèmes d'action innovants des habitants volontaires et des agents des services, tout rationnels et légitimes qu'ils aient été d'un point de vue démocratique, étaient promis à être négociés à l'économie par les agents, sinon récusés.

Dans une rencontre de type civique cautionnée par l'institution, vis-à-vis d'habitants ordinaires assumant des rôles de citoyens porteurs de questions et de propositions, les agents scolaires se trouvaient placés dans une position paradoxale. Pour s'en sortir, ils

⁹ Voir Alain Bourgarel (1991).

¹⁰ L'opération, dénommée "Université du citoyen", a fait l'objet d'une publication collective sous la responsabilité de Salvatore Condro, Association ADEUS, Marseille, 1994.

pouvaient dénier la transaction (elle n'a pas lieu d'être), son objet (l'exercice de *leur* citoyenneté dans le cadre de leurs rôles professionnels ou en extension, pour en améliorer l'efficacité : "*il n'y a rien à faire*") et la compétence de leurs interlocuteurs ("*faites-nous confiance*"). Ils font les trois choses à la fois dans l'échange cité.

C'est que le partenariat de type civique avec les parents est sans doute une base d'action légitime, mais il est dépourvu de force juridique, aussi bien dans les quartiers contractualisés au titre de la politique de la ville qu'ailleurs. Ici commence le paradoxe, pour un fonctionnaire. Que doivent faire les enseignants, ou que sont-ils autorisés à faire pour devenir les partenaires des parents, et réciproquement ? Un fonctionnaire ne fait pas ce qu'il veut. Sa marge de liberté est strictement cadrée, le principe *Ce qui n'est pas permis est interdit* est le principe de base dans une administration. Or ni les textes ni la coutume n'établissent à ce jour de réciprocité entre usagers de l'Education nationale et enseignants : il n'y a pas de moment, pas de domaine, pas de modalités dans lesquels il soit prévu qu'une relation de réciprocité se développe entre enseignants et parents. Les accueillir correctement, les informer de la situation scolaire de leur enfant, voilà ce que stipule la réglementation en fait de relations entre enseignants et parents. A quoi s'ajoutent les rencontres ritualisées avec des délégués des parents à l'occasion des conseils d'école et des conseils de classe et d'administration des établissements. Tous ces échanges sont étroitement limités dans leurs objets et leur durée (ce qui les définit comme administratifs), et ils sont fortement asymétriques, marqués par la prépondérance du fonctionnaire sur le simple citoyen, c'est-à-dire non partenariaux. Cela relève de l'usage plus que du droit, mais c'est un fait.

Aurait-on voulu qu'il en soit autrement, qu'il aurait fallu doter *a priori* les agents scolaires d'une vision de la difficulté scolaire suffisamment complexe pour qu'ils puissent au moins répondre à la question préalable du bien-fondé d'un rapprochement entre les parents et l'école. En quoi un tel rapprochement peut-il réduire ce qu'on appelle en gros l'"échec scolaire" ? Si la littérature d'analyse existe à ce sujet, elle est peu diffusée. Les spécialistes savent qu'effectivement les écoles qui fonctionnent en milieu populaire avec les meilleures performances présentent un ensemble de traits pédagogiques et organisationnels parmi lesquels une ouverture multiforme aux parents. Cela a sans doute à voir avec un effet Pygmalion. Mais les programmes de formation professionnelle associés aux ZEP, qu'il s'agît ou non de formations partenariales, n'ont que très marginalement incorporé une visée psycho-sociale de cette nature.

Du côté des habitants : frustration, scepticisme, et déception

L'échange cité éclaire aussi les risques que prennent les parents lorsqu'ils répondent aux appels à la participation que peuvent leur faire les porteurs d'innovations dans le cadre de la politique de la ville. Il permet de moduler les explications de type culturaliste qui sont parfois avancées pour expliquer leur peu de goût pour l'action publique. On n'explique rien lorsqu'on pose que la culture populaire éloigne les habitants de l'action collective, ou les éloigne de l'école, en s'appuyant sur le constat de la faiblesse de la vie associative et partisane, et sur la rareté de leur participation à l'école dans les formes instituées (élections des délégués de parents, participation aux réunions réglementaires). Il existe pour le moins un potentiel de civisme dans les quartiers défavorisés. L'idéal civil et l'indignation, qui sont sans aucun doute des ressources virtuelles pour l'action collective, y sont fortement présents dans la vie sociale ordinaire.

L'indignation : elle est immédiatement sensible à l'observateur. Le quartier est très généralement ressenti comme un endroit dégradé et stigmatisant. Beaucoup d'adultes présentent leur cité comme le lieu d'un hébergement provisoire ou faute de mieux, une adresse qu'on dissimule. Mais par ailleurs la civilité est sensible dans les quartiers. En règle générale, les habitants des cités excentrées ou des centres dégradés sont arrivés là à l'issue d'une migration, soit interne à la France, soit externe. Ils ont peu de relations en ville. Dans le quartier, et mis à part leur réseau familial, ils nouent des liens avec telle ou telle famille pour des raisons de sympathie personnelle ou d'entraide, et ils évitent telle autre pour la gêne ou le danger moral qu'elle paraît représenter¹¹ : c'est sur un mode réaliste et pragmatique que semble être vécue l'identité d'autrui. La catégorisation sociale ou ethnique des familles ou des individus ne régit pas leur classement moral. Le savoir-vivre ensemble est moins une conviction déclarée qu'une manière de faire et de voir¹². Or ces dispositions intimes, sentiment d'inéquité et savoir-vivre ensemble, sont très proches de celles qui fondent l'éthique solidariste et pluraliste de la politique de la ville. Habitants et opérateurs de la politique de la ville peuvent s'entendre sur les thèmes de la "*lutte contre l'exclusion*" ou "*pour l'intégration*", ce sont des thèmes porteurs, les personnes y adhèrent fortement.

En revanche, l'engagement dans des échanges publics est rare et peu recherché. Les habitants n'ont pas ordinairement - et n'ont jamais eu dans leur vie - l'occasion de débattre des questions générales qui les concernent, avec un espoir réaliste d'infléchir les décisions par leur délibération. Ils se sentent démunis pour le faire. On retrouve ici les rudes constats de la macrosociologie : dans la plupart des domaines où les habitants de ces quartiers ont affaire à des institutions publiques, leur

¹¹ Voir l'enquête de Hubert Cukrowicz *et alii*, (1992).

¹² Il y a dans les quartiers populaires une éthique pluraliste, plutôt qu'une morale pluraliste, pour reprendre la distinction élaborée par Paul Ricoeur (voir l'article "Éthique" de l'*Encyclopaedia Universalis*).

expérience sociale est celle de la domination. Les rapports dans lesquels ils sont impliqués avec les agents publics sont des rapports hiérarchiques où ils occupent la place de celui qui écoute et répond aux questions. Si le sentiment d'injustice est une ressource éthique commune aux acteurs du "développement social urbain" et aux habitants, rares sont les habitants qui y trouvent une bonne raison de s'engager dans une forme collective d'action, la majorité restent incroyables.

Lorsqu'elle a lieu, la mobilisation des habitants paraît s'appuyer sur le plaisir intrinsèque que procure l'action collective, dans une forme de rencontre où la dignité est assurée. La participation peut alors survivre à l'échec du projet, si certaines conditions favorables sont maintenues. C'est ce qui s'est passé dans la situation évoquée en commençant : le groupe des habitants volontaires pour une action collective visant l'intérêt général a renoncé à son idée de médiation scolaire (tout en essayant de garder le contact en tant que groupe avec les maîtres), et s'est tourné vers l'organisation d'une série d'animations interculturelles dans le quartier. Autant que le but visé, qui peut être faiblement anticipé, voire manqué comme ici, c'est l'orientation *citoyenne* de l'action qui intrigue et attire. Même si le terme "citoyen" n'est pas d'usage courant, il est plébiscité. Il résonne pour certains de souvenirs d'école, et pour beaucoup il évoque le fait d'avoir des droits. On peut alors avancer l'hypothèse que, pour des groupes locaux d'habitants des cités populaires, la participation est au moins autant tributaire du caractère gratifiant de l'action-même que de ses bénéfices escomptés, qui peuvent toujours être déplacés ou réévalués : tributaire notamment du statut du groupe qui s'instaure, c'est-à-dire de sa reconnaissance de fait par les autorités, et de l'image qu'il se construit de lui-même, - celle d'un "nous" qui dispose d'un certain espace de pouvoir, en premier lieu un espace de parole. Déception et désinvestissement peuvent venir, selon cette analyse, de la difficulté à imposer le groupe parmi les opérateurs de la politique de la ville ou vis-à-vis des services publics; ou encore ils peuvent venir de la difficulté pour les membres à se construire une image de groupe démocratique crédible à leurs propres yeux (voir le paragraphe suivant); enfin, et c'est là une cause très générale de démobilité, ils peuvent venir du sous-engagement du groupe, si la marge d'action qui lui est laissée est très restreinte¹³. C'est bien souvent le cas, comme ici.

Logique civique et médiation à l'égard du quartier

Une question décisive est restée pendante dans la politique des zones d'éducation prioritaires, comme plus généralement dans la politique de la ville : celle du

¹³ Cf. Hirschman (1982). Le titre de l'ouvrage, *Shifting Involvements*, souligne précisément le caractère cyclique des déplacements de l'investissement personnel, de l'intérêt privé à l'action collective et vice-versa, en fonction des circonstances entre autres.

mode d'institutionnalisation des dispositifs de discussion partenariale ouverts aux habitants. Cette question n'a été résolue, au mieux, qu'au travers d'opérations ponctuelles et transitoires, conçues et financées dans le cadre des dispositions spéciales de la politique de la ville. Les habitants participant au stage cité s'étaient trouvés réunis sur une base locale, en étant directement sollicités par les directeurs des centres sociaux du secteur ou les directeurs d'école (après sensibilisation par la coordinatrice de la ZEP). Et c'étaient les centres sociaux qui avaient reçu mission de constituer les groupes de rencontre ainsi formés - divers au plan des âges, des sexes, des affinités sociales, des situations civiles ou professionnelles, des origines ethniques, des sensibilités politiques - en foyers d'échanges (un par quartier) animés par une visée civique. En tout état de cause, cela n'aurait pu se faire à l'école qu'à terme, en raison de la signification sociale du lieu au départ, et de ses modalités de fonctionnement.

Pour le centre social, c'était là une responsabilité sans rapport avec ses activités ordinaires. Il n'y a en fait aucune régulation centrale dans un quartier suburbain. Le centre social, équipement polyvalent géré par une association, est la structure dont la mission est le plus définie en termes globaux pour la population d'un secteur, et il fut très sollicité pour cette raison dans le "développement social urbain" des années 1990-1993, mais il assume en premier lieu un rôle d'animation et un rôle logistique (il héberge les permanences des services sociaux) qui le mettent plutôt en relation avec la partie la plus démunie de la population. Pour s'engager dans une pédagogie de la participation vis-à-vis des services publics, et notamment l'école, il doit drainer vers ses locaux une population qui se caractérise subjectivement davantage par une volonté de formation générale et d'action que par une orientation instrumentale. L'expérience suggère que ce critère n'est pas discriminant : les mêmes personnes peuvent venir au centre social pour l'une ou l'autre raison. Mais le ciblage, le type d'accueil et surtout la gestion de la relation avec les institutions ne sont pas les mêmes. Sans insister, il est clair qu'une logique participative de type civique engage de la part des animateurs qui acceptent de l'assumer des dispositions personnelles et une expertise qui peuvent fort bien ne pas se trouver dans un quartier. L'exigence est aussi nouvelle pour eux que pour les enseignants engagés dans l'action, même si leur rôle professionnel est moins codifié que celui des fonctionnaires.

Suscité et accompagné dans de bonnes conditions, un groupe local d'habitants finit par rencontrer la question de son mode d'existence et celle de son but. Qui sommes-nous ? où allons-nous ? En elles-mêmes, ces questions sont des signes de réussite, elles prouvent qu'un citoyen collectif émerge à partir de l'agrégation aléatoire d'habitants. Dans le contexte de la politique de la ville, la question du but a pu recevoir des réponses de nécessité, la visée d'action s'infléchissant selon les

opportunités qui se présentaient, ou selon les obstacles qui se dressaient. Une ligne d'action s'est imposée cependant, ou un horizon d'action. Ce fut l'impératif d'agir pour le quartier. La médiation fut la perspective des habitants mobilisés dans ce type d'opération, comme elle fut celle des opérateurs qui pilotaient le dispositif, à leur niveau propre. Dans l'opération citée, l'équipe de pilotage cherchait à donner des interlocuteurs publics aux habitants et à soutenir ceux-ci pour un tel dialogue. Et de leur côté les habitants drainés par le dispositif ont souhaité mettre leur compétence nouvellement acquise et leur engagement au service du reste du quartier. La médiation à l'égard du quartier s'est avérée la principale ressource de légitimation des habitants en tant que groupe citoyen, à leurs propres yeux comme aux yeux des opérateurs des politiques de développement social, et en partie aux yeux des enseignants eux-mêmes dans des quartiers eux-mêmes identifiés, par les uns et les autres, à l'"exclusion". Cette légitimité a compensé la faiblesse numérique des groupes : un groupe de dix était un grand groupe.

La fin d'une solution, l'oubli d'un problème

Il semble que la fonction de médiation à l'égard du reste du quartier soit devenue la ressource identitaire des groupes locaux d'habitants précisément quand ceux-ci commençaient à s'autonomiser par rapport au dispositif expérimental qui les avait suscités, et accédaient à la question de leur identité collective et de leur mode d'existence. Or ils ne pouvaient pas trouver d'autre réponse, même dans le contexte favorable du "développement social urbain", que leur maintien dans une opération expérimentale appuyée sur un centre social, - ou la dispersion¹⁴. Du côté de l'école, on l'a noté, la participation des parents est demeurée régie par un très sévère principe de restriction : les seuls interlocuteurs reconnus sont des "délégués" élus au sein des associations de parents d'élèves, et leur champ de compétence est strictement limité. Or les associations de parents d'élèves n'ont guère d'existence que sur le papier dans les quartiers contractualisés au titre de la politique de la ville, et la représentativité des délégués est notoirement faible¹⁵. Du côté de la Ville, la participation des "habitants" ordinaires au développement social urbain est souhaitée, mais un cadre d'action n'est généralement pas disponible pour relayer les dispositifs expérimentaux. Dans

¹⁴ Parmi les réponses mises en oeuvre dans le cadre du développement social urbain, la fonction de "femme-relai", sous statut de "contrat emploi-solidarité" implanté dans un centre social. Dans un milieu très touché par le chômage, ce statut est envié. Il a pu permettre de donner un emploi à une participante de l'opération de référence. Mais du point de vue de la logique de l'action, cette solution est très différente de la participation. La "femme-relai", en tant que telle, n'est pas un usager-citoyen, qui aurait à la fois des droits et un intérêt individuel et collectif à contribuer à la bonne marche du service public. Elle est du côté du travail social, sans être une professionnelle du travail social. L'exercice de son rôle auprès d'un service public comme l'école et son champ d'action dépendent de sa personnalité propre et de son impact local personnel, mais elle n'a globalement qu'une capacité d'exécution par rapport aux demandes de l'école.

¹⁵ Cf., pour les collègues, l'étude de cas d'Agnès Henriot-van Zanten (1992).

l'opération de référence, les adjoints au maire délégués au développement social et aux associations ont régulièrement participé aux séances de synthèse avec les habitants. Ils se sont montrés attentifs aux idées avancées, à l'affût de possibles projets d'action. Mais ils en sont restés à une logique de réponse ponctuelle. Restait aux habitants mobilisés à se monter en associations locales pour chercher à faire valoir des propositions, en mettant à profit les encouragements aux associations dispensés dans la politique de la ville. Mais pour cela il aurait fallu ou bien que le projet collectif soit prégnant, ou bien qu'un facteur commun autre que l'action collective réalise l'intégration du groupe. Un exemple du second cas de figure : les groupes locaux de "jeunes". Ils sont intégrés en tant que tels par un facteur identitaire indépendant des actions qu'ils poursuivent. La politique de la ville en a induit dans de nombreux quartiers. Quant au premier cas de figure, il correspond à un groupe qui entend promouvoir une activité spécifique quelconque ou une gamme d'activités, reconnue d'utilité publique. La politique de la ville a étendu le répertoire des activités qui sont susceptibles de recevoir des subsides à ce titre, par exemple le soutien scolaire, l'animation culturelle, etc. Mais aucune des deux conditions n'exprime la spécificité des groupes locaux à visée participative, à affiliation pluraliste et à champ d'action ouvert, tels qu'en a suscité l'option civique de la politique de la ville en France dans les années 1990-1993.

En tant que mode global d'innovation sociale et administrative dans cette période, la citoyenneté participative fut donc une utopie. Elle polarisa les énergies et put servir de référent éthique commun à des acteurs de statuts juridiques et sociaux très variés dans la politique de la ville et plus spécialement dans la politique des ZEP. Mais sa capacité régulatrice s'est affaiblie à mesure de sa mise à l'épreuve dans des projets locaux.

L'orientation civique de la politique de la ville dans cette période a suscité, comme dans l'exemple analysé ici, des opérations tendant à étendre l'information préalable des habitants dans les domaines de la vie sociale où ils pouvaient avoir des demandes à exprimer, à consolider leur capacité d'intervention verbale dans leurs relations avec les agents publics, et à leur ménager des rencontres dans un cadre civil, référé à l'intérêt général sans être réglementé par l'institution. Mais, sauf exception rarissime et brève, il ne s'est pas développé à l'échelle locale d'espace pour une co-production assumée du service public d'éducation, par l'échange autour des problèmes et des solutions entre agents scolaires, parents et autres partenaires, - ce qui était l'hypothèse esquissée en 1988 lors du lancement de cette politique. Cette hypothèse tablait sur la capacité organisationnelle du quartier ou de la zone, i-e sur l'émergence à cette échelle d'un nouvel acteur collectif, à l'interface du social et de l'institutionnel. La politique de la ville, avec ses instruments particuliers, n'a pas su l'induire. Le scénario

d'une transformation *par le bas*, par la mobilisation et le bon-vouloir, des fonctionnements locaux de l'école et de sa relation aux parents a buté assez vite sur des obstacles qu'il éclairait sans pouvoir les réduire : uniformité organisationnelle de l'école en France, fermeture instituée aux parents (ainsi qu'à quiconque extérieur à l'institution), absence de dispositif civique central dans les quartiers, notamment. En réalité, si une relation de co-production entre partenaires a trouvé place quelque part dans cet édifice, c'est plutôt au palier de décision supérieur, articulé sur le triangle Préfet directeur des services départementaux de l'Etat (relayé par le sous-préfet chargé de la politique de la ville)-Maire-Inspecteur d'académie directeur des services départementaux de l'Education nationale, palier dont les habitants sont absents ainsi que les enseignants.

Dans les zones, on a bien observé une diversification du réseau des opérateurs dans le domaine éducatif et un élargissement des contenus des projets, mais l'Education nationale, devenue le service d'Etat instructeur des projets qui relevaient du volet éducation-formation de la politique de la ville, s'est retrouvée très naturellement placée à la commande de ce réseau élargi. Ce repositionnement hégémonique excluait que se dessine à la base une régulation croisée de type égalitaire entre partenaires de statuts différents, dont les groupes locaux d'habitants, - relation qui aurait impliqué un principe de réversibilité des points de vue et l'engagement des établissements dans la recherche de nouveaux compromis sur les buts et les moyens de l'action avec leurs partenaires.

Avec l'abandon d'une solution civique volontariste dans les zones en difficulté - prélude éventuel d'un changement général dans la relation de la société à son école - est venu l'oubli du problème. L'oubli : c'est-à-dire l'acceptation tacite de la régulation par l'*exit*, qui prévaut depuis dix ou quinze ans dans l'ensemble du système scolaire français. Aujourd'hui, plus d'un jeune sur trois "passe dans le privé" à un moment ou à un autre de sa carrière scolaire, et d'autres, dont le nombre n'est pas connu, utilisent les possibilités offertes par la désectorisation du recrutement des écoles et établissements¹⁶. Ce mouvement devrait s'accroître à l'avenir, y compris dans les secteurs populaires.

¹⁶ Cf Langouët-Léger (1991). Le "privé" désigne ici le réseau des établissements privés conventionnés par l'Etat, où la scolarité est de ce fait bon marché et "laïque", même si ces établissements sont d'obédience catholique la plupart du temps. Aller voir ailleurs (*exit*), protester (*voice*), s'engager dans une relation suivie de discussion (*loyalty*) : ce sont, selon Hirschman (1970), les trois modalités alternatives de régulation d'une institution de service par ses usagers. Le recours à la solution *voice* est peu efficace, voire contre-fonctionnel pour les parents dans le système français. La solution *loyalty* serait l'aménagement participatif de *voice* : c'est sensiblement ce qu'on a nommé ici, pour l'institution publique qu'est l'école, un partenariat de type civique. La solution *exit* se manifeste par le changement d'établissement, aujourd'hui rendu plus facile par la désectorisation du recrutement des établissements et écoles publics, et/ou par le changement de réseau scolaire.

Bibliographie

- Anderson-Levitt, K. (1989). Degrees of distance between teachers and parents in urban France, *Anthropology and Education Quarterly*, 20/2, p. 97-117.
- Berstein, S., Rudelle, O. (dir.) (1992). *Le modèle républicain*. Paris : PUF.
- Bourgarel, A. (1991). *Travailler en ZEP. Les rôles du responsable et du coordonnateur de ZEP*. Paris : CNDP/Hachette.
- Careil, Y. (1994). *Instituteurs des cités HLM*. Paris : PUF.
- Charlot, B. (coord.) (1994). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris : Armand Colin.
- Cukrowicz, H. et alii (1992). *Des voisins à leur place, Le voisinage selon des locataires d'un immeuble HLM de Mons en Baroeul*. Lille : CLERSE / CNRS.
- Commissariat général du Plan / Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques (1993). *Les services publics et les populations défavorisées : Evaluation de la politique d'accueil*. Paris : La documentation française.
- Conseil national des villes et du développement social urbain (1991). *Participation des habitants à la ville*, Rapport du groupe de travail présidé par J. Floch. Paris : CNV.
- Delarue, J-M. (1991). *Banlieues en difficulté : La relégation*. Paris : Syros.
- Devaux, J-M. (1989). L'école, les parents et la réussite scolaire, *Communication et langage*, 79, p. 40-53.
- Donzelot, J, Estèbe, P. (1994). *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris : Editions Esprit.
- Fraisse, R. (1992). L'espace commun, *Les temps modernes*, n° 545-546, p. 236-254.
- Gaudin, J-P. (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris : PUF.
- Gilly, M., Broadfoot, P. et alii (1993). *Instituteurs anglais, instituteurs français. Pratiques et conceptions du rôle*. Berne : Peter Lang.
- Henriot-Van Zanten, A., et coll. (1992). *La participation des parents au fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire*, Rapport de recherche multigr. Paris : Equipe de sociologie de l'éducation, CNRS-Université Paris V.
- Henriot-Van Zanten, A., Payet, J-P., Roulleau-Berger, L. (1994). *L'école dans la ville. Accords et désaccords autour d'un projet politique*. Paris : L'Harmattan.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge : Harvard University Press; trad. française (1972) *Face au déclin des entreprises et des institutions*. Paris : Economie et Humanisme / Les Editions ouvrières.

- Hirschman, A. (1982). *Shifting Involvements : Private Interest and Public Action*. Princeton University Press; trad. française (1983) *Bonheur privé, action publique*. Paris : Fayard.
- Inspection générale de l'Education nationale (1993). *Rapport 1993*; Chapitre 1 : Les zones d'éducation prioritaires. Paris : La documentation française.
- Langouët, G.; Léger, A. (1991). *Public ou Privé ? Trajectoires et réussites scolaires*. Paris : Editions Publidix (Université Paris X).
- Le Gall, G. (1994). *La politique de la ville : Les quartiers en difficulté et la violence dans les établissements scolaires*. Paris : Conseil économique et social de la Région d'Ile de France.
- Le Pors, A. (1989). Fonction publique et efficacité sociale, *Revue française d'administration publique*, n° 49, p. 25-34.
- Lorcerie, F. (1993). *Le partenariat et la "relance" des ZEP : Marseille 1990-1992*. Aix-en-Provence : IREMAM / CNRS.
- Lorcerie, F. (1994 a). Les parents partenaires ?, *Savoir* 6-1, p. 45-74.
- Lorcerie, F. (1994 b). La médiation entre habitants et services publics dans l'Université du citoyen. In S. Condro (dir.), *L'Université du citoyen à Marseille. Regards sur une expérience* (p. 93-120). Marseille : ADEUS, Cahier n° 2.
- Lorcerie, F. (1994, c). Les ZEP 1990-1993 pour mémoire, *Migrants-Formation*, n°97, p. 30-48.
- Lorcerie, F. (dir.) (1994). La lutte contre l'exclusion. *Les Cahiers pédagogiques*, n° 328.
- Montandon, C. (1987). L'essor des relations famille-école : Problèmes et perspectives. In C. Montandon et P. Perrenoud, *Entre parents et enseignants : un dialogue impossible ?* Berne : Peter Lang.
- Mortimore, P., Sammons, P., et alii (1988). *School Matters, The Junior Years*. Wells : Open Books.
- Payet, J-P. (1992). La connivence et le soupçon. Le dialogue école-familles à l'épreuve de l'ethnicité, *Migrants-Formation*, n° 89, p. 82-97.
- Pharo, P. (1991). *Politique et savoir-vivre. Enquête sur les fondements du lien civil*. Paris : L'Harmattan.
- Queiroz, J-M. de (1991). Les familles et l'école. In F. de Singly (dir.), *La famille, l'état des savoirs* (p. 201-210). Paris : La Découverte.
- Rouban, L. (1990). La modernisation de l'Etat et la fin de la spécificité française, *Revue française de science politique*, vol. 40-4, p. 521-545.
- Rouban, L (1994). *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Serieyx, H. (1992). Les stratégies de changement. *Politiques et management public*, 10-1, p. 137-150.

Wieviorka, M. (dir.) (1993). *L'école et la ville*, Rapport pour le comité d'évaluation de la politique de la ville. Paris : CADIS / EHESS.