



HAL
open science

Zones d'Éducation Prioritaires : enjeux d'une politique

Réjane Sénac

► **To cite this version:**

Réjane Sénac. Zones d'Éducation Prioritaires : enjeux d'une politique. Revue Européenne des Migrations Internationales, 2000, 16 (3), pp.7 - 28. hal-01557779

HAL Id: hal-01557779

<https://sciencespo.hal.science/hal-01557779>

Submitted on 6 Jul 2017

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.

Zones d'Éducation Prioritaires : enjeux d'une politique

—
Réjane SENAC*
—

« Les concepts d'équité et d'égalité des chances sont, on le sait, fort anciens ; si le premier fut théorisé par Aristote qui y vit l'une des formes majeures de la Justice, le second le fut dès la Révolution française qui, via le couple égalité en droit - instruction gratuite et obligatoire grâce auquel chacun était censé pouvoir développer ses "talents", en fit l'un des symboles les plus éclatants de la société nouvelle. Pour autant, ces deux concepts ont donné lieu, au cours des dernières années, à un renouveau doctrinal très sensible [...]. Pour prendre la mesure de ce renouveau, il n'est que d'évoquer les deux rapports rédigés à trois ans d'intervalle, l'un par la commission présidée par Alain Minc, intitulé "La France de l'an 2000", l'autre par le Conseil d'État intitulé "Sur les principes d'égalité" [...]. [Les] zones d'éducation prioritaire (ZEP) créées dans les années 1980 dans certains quartiers défavorisés (nombre d'élèves par classe réduit, crédits augmentés...) : dispositif qui, reposant sur la conviction que "pour assurer l'égalité et la réussite des élèves, l'enseignement [devait être] adapté à leur diversité", doit bel et bien se saisir, là encore, comme une application juridique directe des principes d'équité et d'égalité des chances » (Borgetto, 1999 : 221).

Inaugurées en France quelques semaines seulement après l'alternance de 1981, les Zones d'Éducation Prioritaires donnent à voir de façon privilégiée l'enjeu du débat entre égalité et équité dans la politique scolaire. En effet, la publication de la circulaire n°81-238 d'Alain Savary, le 1^{er} juillet 1981, semble marquer une rupture avec les démarches budgétaires et administratives précédentes reposant sur une tradition centralisatrice et égalitaire. Il s'agit de « contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé ».

* Doctorante à l'I.E.P. de Paris, C.E.V.I.P.O.F., 10 rue de la Chaise, 75007 Paris, France. e-mail : rejane.senac@etudiant.sciences-po.fr.

La politique des ZEP consiste à réduire l'inégalité des chances en adaptant l'enseignement à la fois à la diversité de la population, et à la diversité territoriale, ces deux diversités étant étroitement liées. Elle constitue une application politico-juridique du principe d'équité au domaine éducatif et culturel.

L'objectif de cet article sera d'aborder cette politique en l'inscrivant dans les enjeux à la fois théoriques et politiques du débat entre ces deux principes de justice que sont l'égalité et l'équité. Comment la politique des ZEP peut-elle être à la fois le chantre de la consécration du principe d'équité dans le droit positif et l'instrument de l'égalité des chances ?

Les réponses apportées à cette question sont implicitement ou explicitement teintées de jugements normatifs ou politiques. Afin de ne pas céder à la polémique, je veillerais à confronter les fondements théoriques du projet de loi sur les ZEP aux fondements idéologiques et historiques des institutions scolaires en France. Dans un second temps, je situerais la création des ZEP dans l'actualité socio-politique et dans le débat intellectuel. Cette double contextualisation dans l'ordre scolaire français et dans l'ordre politique accompagne la réflexion sur la nature de la philosophie sous-jacente au projet de loi sur les ZEP. Cette philosophie constitue-t-elle une alternative par rapport au principe d'égalité au fondement des institutions scolaires ? Le label ZEP correspond-t-il à un véritable changement ou n'est-il qu'un moyen pour légitimer une politique en la différenciant des précédentes ?

Proches étymologiquement, l'égalité et l'équité expriment des enjeux sémantiques et politiques divergents. De plus, à la différence des paradigmes scientifiques, les notions d'égalité et d'équité ne sont pas homogènes dans le temps. Consciente du danger d'anachronisme intellectuel, il me semble important de justifier la pertinence de certains parallèles ou de certaines confrontations historiques. En effet, s'il est nécessaire de se méfier des similitudes historiques apparentes et des parentés idéologiques ex post, il me semble cependant intéressant d'éclairer les mutations actuelles de l'enseignement par des projets de réforme aussi paradigmatiques que ceux du philosophe des Lumières Condorcet et de Langevin-Wallon, les auteurs du célèbre rapport qui posa les bases de la réforme de l'école à la Libération.

En veillant à ne pas succomber aux risques de l'analogie abusive, je commencerais par souligner qu'à l'instar de notre époque, la réflexion de Condorcet porte sur un temps de crise et de transformation profonde. Cette transformation réside principalement dans la remise en cause du mode de production de la société par elle-même. En effet, d'une part, la faillite d'un système social affecte la conception traditionnelle dans son rôle naturel de reproduction sociale. Et d'autre part, la réflexion sur l'éducation participe activement à l'élaboration d'un nouveau système social. Ainsi, pour l'historien François Furet la Révolution a pris appui sur la montée en puissance tout au long du XVIII^e siècle d'une conception individualisante du sujet qui permit à la République de consacrer le citoyen.

De l'entreprise de Condorcet, on retint la volonté de rendre publique l'accès à l'instruction, mais on oublia qu'il affirmait la dimension fondamentalement démocratique du savoir. La démocratie ne saurait être réduite à l'adoption d'un

nouveau régime politique car elle doit, selon les premiers mots du rapport sur l'instruction publique, « offrir à tous les individus de l'espèce humaine les moyens de pourvoir à leurs besoins, d'assurer leur bien-être, de connaître et d'exercer leurs droits, d'entendre et de remplir leurs devoirs » (Condorcet, 1989 : 81). Pour cela, « aucun pouvoir public ne doit avoir ni l'autorité, ni le crédit, d'empêcher le développement des vérités nouvelles, l'enseignement des théories contraires à sa politique particulière ou à ses intérêts momentanés » (Condorcet, 1989 : 87).

L'égalité constitue l'enjeu inaugural des plans scolaires de la Révolution : l'éducation est à la fois le moyen et le principe de l'égalité citoyenne. L'analyse de la pensée de Condorcet montre que le fondement égalitaire des institutions scolaires n'est pas contradictoire avec l'aspiration équitable de l'enseignement public. « *Dans les institutions établies pour les hommes, chacun trouverait de même une instruction proportionnée à ses besoins. Alors une éducation que l'équité doit destiner à tous ne serait plus combinée pour le petit nombre des hommes que la nature ou la fortune ont favorisé* » (Condorcet, 1994 : 77).

Dans une première partie, nous analyserons la politique des Zones d'Éducation Prioritaires d'une part, au regard des fondements idéologiques et historiques des institutions scolaires en France et d'autre part, de son actualité socio-politique et intellectuelle. Cette double contextualisation est une étape propédeutique nécessaire à la réflexion sur la nature de la philosophie sous-jacente à ce projet de loi. Les ZEP appliquent-elles dans le domaine scolaire un nouveau traitement des inégalités ou illustrent-elles au contraire l'aboutissement logique d'une évolution générale ?

Dans une seconde partie, nous poserons la question suivante : assistons-nous au passage du principe d'égalité au principe d'équité ?

D'une part, nous montrerons que la politique des ZEP, fondée sur la dénonciation d'une approche erronée des inégalités, s'inscrit dans un contexte intellectuel ancien. D'autre part, nous examinerons si cette politique s'inscrit en contrepoint du principe d'égalité ou si elle est l'une de ses expressions.

Cette partie contribue à défendre la thèse de la continuité intellectuelle et historique entre les projets scolaires lancés par la Révolution et les réformes caractérisant la politique scolaire du gouvernement de gauche en 1981. La politique des ZEP a donc pour souci de promouvoir l'égalité en évitant les processus de stigmatisation et « d'ethnicisation ». Elle s'adresse aux publics scolaires en difficulté et non aux enfants de migrants.

DOUBLE CONTEXTUALISATION DE LA POLITIQUE DES ZONES D'ÉDUCATION PRIORITAIRES

« *Les lois de l'éducation sont les premières que nous recevons. Et, comme elles nous préparent à être citoyens, chaque famille particulière doit être gouvernée sur le plan de la grande famille qui les comprend toutes* » (Montesquieu, 1980 : 36).

« *C'est dans le gouvernement républicain que l'on a besoin de toute la puissance de l'éducation. La crainte des gouvernements despotiques naît d'elle-même parmi les menaces et les châtements ; l'honneur des monarchies est favorisé par les passions et les favorise à son tour : mais la vertu politique est un renoncement à soi-même, qui est toujours une chose très pénible. On peut définir cette vertu, l'amour des lois et de la patrie. Cet amour, demandant une préférence continuelle de l'intérêt public au sien propre, donne toutes les vertus particulières ; elles ne sont que cette préférence. Cet amour est singulièrement affecté aux démocraties. Dans elles seules, le gouvernement est confié à chaque citoyen. Or le gouvernement est comme toutes les choses du monde, pour le conserver, il faut l'aimer. On n'a jamais ouï dire que les rois n'aimassent pas la monarchie, et que les despotes haïssent le peuple. Tout dépend donc d'établir dans la république cet amour ; et c'est à l'inspirer que l'éducation doit être attentive* » (Montesquieu, 1980 : 41).

Le rôle fondamental de l'éducation de la République

L'instruction publique : condition à l'existence d'un peuple législateur et raisonnablement libre

Pourquoi peut-on parler d'interdépendance entre l'instauration du régime républicain et celle de l'instruction publique ?

Montesquieu met en évidence le lien entre les principes du gouvernement républicain et l'importance de l'éducation. Dans ce type de gouvernement c'est la vertu et non la force ou la crainte qui fait respecter les lois, l'éducation y joue un rôle fondamental dans la mesure où elle doit apprendre à l'individu à renoncer à son intérêt propre pour l'intérêt commun. Elle doit cultiver la vertu républicaine en inspirant « *l'amour des lois et de la patrie* ».

Le texte de présentation générale de la Bibliothèque de l'Homme public, probablement écrit par Condorcet, nous conduit à lire les *Cinq mémoires sur l'instruction publique* comme une théorisation de ce lien : « *C'est le défaut d'instruction qui a retenu si longtemps l'homme dans les fers... L'ouvrage que l'on propose à toutes les classes de citoyens préviendra ce malheur nous osons le croire : nous y mettrons, autant qu'il est possible, la science du gouvernement et de l'administration à la portée de tout le monde* ».

Les *Cinq mémoires* constituent la matrice philosophique de l'instruction publique, il serait cependant faux de croire que les fondements philosophiques de cette instruction sont abordés exclusivement dans cet ouvrage.

La théorie de l'école publique développée par Condorcet suppose une réflexion préalable sur les conditions nécessaires à l'existence d'un peuple législateur et raisonnablement libre. Elle s'inscrit dans une réflexion politique sur le problème de la légitimité de l'autorité politique et sur les conditions d'une soumission juste. Cette réflexion traverse toute son œuvre car pour lui, aucun ordre politique, aucune autorité ne sont légitimes en eux-mêmes. Cependant, la vie commune exige l'élaboration de

lois assurant l'accord sur le respect de règles communes, l'obéissance à une certaine forme d'autorité est légitime mais à certaines conditions. L'autorité n'est juste que si elle a pour but d'assurer l'intérêt général, sa validité est donc soumise à l'approbation du corps politique, composé de tous les citoyens.

« En effet, si on ne peut prétendre que le domaine des lois est l'affaire de tous, car il faut un savoir spécialisé, ce n'est cependant pas une raison pour soustraire l'activité législative au contrôle du grand nombre. Là encore, Condorcet prend la Déclaration de 1789 au pied de la lettre, pour en tirer l'esprit vivifiant dont elle est susceptible. Le préambule de ce texte disait qu'il fallait que "les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés" ; il fallait aussi fonder "les réclamations des citoyens [...] sur des principes simples et incontestables". Ce thème est développé par Condorcet en 1791, alors que la révision de la Constitution n'est pas encore arrêtée, et qu'il plaide pour sa ratification, puis sa révision périodique, par le peuple » (Jaume, 1989 : 231-232).

Pour Condorcet, le citoyen doit être juge en droit, du respect, en lui et chez autrui, de la morale naturelle et du droit naturel. Cette approbation est définie plus précisément comme l'adhésion probable de la majorité aux décisions de cette autorité. *« En général, puisqu'il s'agit dans une loi qui n'a pas été votée unanimement de soumettre les hommes à une opinion qui n'est pas la leur, ou à une décision qu'ils croient contraire à leur intérêt, une très grande probabilité de cette décision est le seul motif raisonnable et juste d'après lequel on puisse exiger d'eux une pareille soumission » (Condorcet, 1785 : 17).*

Ainsi, au-delà des conditions formelles assurant l'égalité et la liberté de ses citoyens, un régime républicain doit reposer sur l'instruction de ses citoyens. Elle est la condition philosophique de la formation d'un sujet autonome, ses lumières sont constitutives de la liberté politique du peuple. Cette liberté publique nécessaire à l'exercice de la souveraineté est fondamentale car *« il suffirait qu'un seul citoyen soit négligé pour que tout le corps de la nation soit opprimé »*. Ceci explique pourquoi l'instruction ne doit pas appartenir à la sphère privée mais doit être de la responsabilité et du devoir de la puissance publique qui en garantit la protection et le développement. L'instruction n'est pas un rapport quelconque parce que tout savoir n'est pas nécessairement libérateur. Il est impossible de tout enseigner à tous, mais il faut enseigner à juger en remontant aux principes de jugement, c'est ainsi que Condorcet définit le concept de savoir élémentaire. Afin de transformer la liberté inscrite dans le livre des lois en une indépendance réelle de tous les citoyens, l'instruction ne doit pas se réduire à une accumulation de savoirs ; elle a pour but d'éradiquer toute inégalité qui entraîne une dépendance en donnant à chacun les moyens intellectuels de son indépendance.

Le postulat des Lumières selon lequel tout homme est un être rationnel entraîne le principe républicain selon lequel personne a priori ne peut être exclu du corps politique. L'existence et l'universalité du suffrage repose sur le principe de l'universalité de la dignité et de la sagesse potentiellement présente chez chaque

citoyen. Cependant, Condorcet n'admettra le suffrage universel que tardivement, en février 1793, comment expliquer cette réticence ?

La diversité des compétences et l'hétérogénéité du corps politique

Selon Condorcet qui s'inspire en ceci de Locke, l'homme est un être sensible, apte par la réflexion sur soi à des idées morales. Mais il est aussi et surtout capable de justesse d'esprit, cette qualité étant comme il l'affirme dans la *Vie de Turgot* « celle que la nature a le plus universellement et le plus également répandue ». Le développement de l'entendement étant une disposition universelle, l'instruction doit être universelle, gratuite et égale pour tous. Cette égalité dans l'instruction n'est pas synonyme d'une égalité des talents ou des résultats. En effet, « la citoyenneté n'est pas une qualité absolue, réglée par la loi du tout ou rien, réductible à la simplicité d'une égalité des droits. Il y a place, à l'intérieur d'une formation égale pour tous, pour une diversité de compétences qui fera que certains citoyens seront, sur certaines questions, meilleurs juges que d'autres. L'égalité des droits civiques ne saurait par là être remise en question, tant s'en faut ; mais on ne doit pas non plus se dissimuler qu'elle est impuissante par elle seule à garantir la justesse des choix populaires » (Jaume, 1989 : 228).

Le corps politique n'est pas un donné, il n'est pas la simple collection de volontés individuelles ou corporatistes, mais il est le résultat d'une formation, d'un apprentissage de la vertu républicaine. Il n'est donc pas non plus uniforme, il est composé d'individus aux compétences et aux intérêts divers. Ainsi, pour accomplir sa mission politique, l'instruction doit concilier deux exigences qui peuvent apparaître comme contradictoires. Elle doit d'une part, s'adresser à tous les citoyens et d'autre part, avoir égard aux différences individuelles. Condorcet a conscience de la complexité et de la difficulté de cet objectif ; il dénonce les fausses approches de l'égalité qui assimilent égalité de droit et égalité réelle, uniformité et équité. Dans la seconde partie, nous verrons dans quelle mesure cette conception peut être perçue comme un des antécédents intellectuels de la politique des ZEP.

Politiquement, Condorcet voit dans la représentation la forme la plus appropriée de gouvernement car la délégation temporaire issue du suffrage universel n'exclut aucun citoyen. De plus, elle prévient la dérive vers la démocratie directe aussi bien que vers la permanence d'un gouvernement oligarchique. Cependant, la loi ne doit pas être l'expression directe de la volonté d'un groupe, fut-t-il unanime : elle doit être le résultat d'une réflexion sur sa propre nécessité et engage par là le concept d'humanité. En effet, « si le perfectionnement indéfini de notre espèce est, comme je le crois, une loi générale de la nature, l'homme ne doit plus se regarder comme un être borné à une existence passagère et isolée, destiné à s'évanouir après une alternative de bonheur et de malheur pour lui-même, de bien et de mal pour ceux que le hasard a placés près de lui ; il devient une partie active du grand tout et le coopérateur d'un ouvrage éternel » (Condorcet, 1994 : 71).

Les enjeux politiques de la conception de l'École

« Il est impossible qu'une instruction même égale n'augmente pas la supériorité de ceux que la nature a favorisés d'une organisation plus heureuse. Mais il suffit au maintien de l'égalité des droits que cette supériorité n'entraîne pas de dépendance réelle, et que chacun soit assez instruit pour exercer par lui-même, et sans se soumettre aveuglément à la raison d'autrui, ceux dont la loi lui a garanti la jouissance » (Condorcet, 1994 : 61-62).

Avec la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, la Révolution donne une existence juridique à ces principes en définissant le peuple comme son propre maître. En 1792, la proclamation de la République est un pas de plus en donnant au peuple le pouvoir de réviser la Constitution et les lois. Il est important de remarquer que la mission principalement émancipatrice conférée à l'instruction publique s'explique par la conjoncture historique, il s'agit de lutter contre l'obscurantisme politique et juridique. En effet, l'ignorance est la condition de l'asservissement, *« l'inégalité d'instruction est l'une des principales sources de tyrannie »*. Car *« un peuple éclairé confie ses intérêts à des hommes instruits, mais un peuple ignorant devient nécessairement la dupe des fourbes qui soit qu'ils le flattent, soit qu'ils l'oppriment, le rendent l'instrument de leurs projets et la victime de leurs intérêts personnels »* (Tournier, 1995 : 106-107).

Les diverses objections au plan de Condorcet d'avril 1792 illustrent le fait que toute conception de l'École s'intègre dans une définition des champs politiques, sociaux et institutionnels (nous empruntons ici le vocabulaire de Bourdieu).

Le débat de décembre 1792 autour du *Rapport sur l'instruction publique* est tout autant politique que scolaire. En effet, dans ce débat deux visions du monde, de l'homme et du politique s'opposent. D'une part, ceux qui prônent l'éducation nationale et commune considèrent l'obscurantisme comme vertueux, la loi et la constitution comme sacrées et l'homme comme inféodé à l'État - Patrie. D'autre part, l'idée que le bon sens est la chose du monde la mieux partagée justifie l'exigence de la souveraineté du peuple et la nécessité d'une instruction publique.

La nécessité d'une politique scolaire au cœur de la problématique de l'équité

Choix politiques et intérêts partisans

En France, la lutte pour l'égalité des chances et pour un « savoir minimal » garantissant à chacun son autonomie sont devenus des principes consensuels. Ainsi, sous le gouvernement de Valérie Giscard d'Estaing, la politique scolaire reprend les revendications de gauche tout en s'efforçant de leur enlever leur coloration politique. René Haby se lance dans une vaste « restructuration » de l'enseignement, l'objectif étant de donner à chaque enfant sa chance et d'assurer à tous, selon la formule de Valérie Giscard d'Estaing, un « savoir minimal garanti ». Pour y parvenir, plutôt que

d'adopter une stratégie « compensatoire », il entend assouplir le système en prévoyant une progression scolaire adaptée au rythme de chaque enfant. Cependant, la réforme Haby a été accusée de pratiquer une politique égalitariste, une partie de la droite réclamant la sauvegarde des élites. Comme le remarque Maurice Tournier, « *l'emploi de la famille égalité est devenu marqueur : on y recourt pour "faire" de gauche* ». L'utilisation du terme Égalité par les hommes politiques s'inscrit toujours dans une logique partisane qui stigmatise plus qu'elle ne qualifie et différencie. L'utilisation ostentatoire de ces termes par les hommes politiques de gauche et la récupération opérée par les hommes politiques de droite, contribue à brouiller les différences idéologiques.

En effet, comme l'affirme Louis Legrand dans son article intitulé, *Pour une école de l'« homme total »* et publié dans le *Monde de l'éducation* en septembre 1981, la réforme Haby a repris les solutions que la gauche a souvent préconisées : suppression des filières, soutien aux élèves en difficulté, baisse des effectifs dans les classes. L'échec relatif de ces mesures doit être un avertissement pour la gauche, « *la transformation du système éducatif ne pourra être efficace que dans la mesure où s'opérera une transformation sociale correspondante [...]. Une école de gauche doit être une école d'éducation totale et non un lieu de sélection intellectuelle pour le développement économique et la production des élites dirigeantes* ». Afin de s'affirmer comme de gauche, la politique scolaire d'un gouvernement doit se différencier des politiques des gouvernements précédents en s'inscrivant dans un projet global de lutte contre les inégalités sociales. Pour cela, il ne suffit pas de pallier les inégalités scolaires par des mesures ponctuelles, comme les heures de soutien, mais il faut tenir compte et agir sur les causes du dysfonctionnement.

Les enjeux politiques et idéologiques du débat entre égalité et équité vont donc jouer un rôle déterminant dans l'élaboration de la politique scolaire d'Alain Savary. Dans le droit fil des réformes conduites depuis 1959, la lutte contre l'échec scolaire reste l'objectif prioritaire de la politique d'Alain Savary. Mais elle se distingue par son insistance sur les causes sociales de l'échec scolaire et, par sa volonté de redéfinir aussi bien les structures institutionnelles que les méthodes pédagogiques et les contenus d'enseignement. Alain Savary souhaite une rénovation profonde du système de formation, qui devra prendre en compte la réalité des inégalités sociales. La mise en place des Zones d'Éducation Prioritaires a pour but de créer un partenariat entre les enseignants, les militants d'associations culturelles ou sociales et les collectivités locales, afin d'établir un projet global de lutte contre l'échec scolaire et les inégalités.

Cette politique se veut innovante mais sa revendication d'innovation est-elle seulement une forme de légitimation ou est-elle confirmée par une réelle rupture dans la logique scolaire ?

Cette question est essentielle car elle met en évidence la complexité inhérente à toute politique publique : les objectifs explicites ou revendiqués par les acteurs ne correspondent pas, nécessairement, avec les objectifs et les résultats effectifs. Ainsi, même si, la politique des ZEP se construit contre les gouvernements précédents, elle s'inscrit aussi dans leur continuité.

Fer de lance de la nouvelle politique éducative, les Zones d'Éducation Prioritaires ne sont en aucun cas présentées comme une rupture par rapport à l'école républicaine. Nous illustrerons cette ambiguïté en laissant la parole à André Chambon et à Michelle Proux : « *Si la notion de territorialisation des actions éducatives est inhérente aux sociétés anglo-saxonnes qui sont structurées en "communautés éducatives", l'école de la République a toujours manifesté des réticences à une délégation globale de l'acte éducatif à l'ensemble de la communauté ou, si elle l'a admis, c'est dans une répartition des rôles, un partage des tâches qui accorde à l'institution scolaire le primat sur les définitions et les orientations pédagogiques, qui se méfie de toute ingérence extérieure au nom du principe de laïcité pour préserver l'école d'influences partisanses* » (Chambon et Proux, 1988 : 31).

La difficile gestion d'un système en expansion

Le système scolaire est le premier instrument d'éducation, aussi bien en terme d'effectif qu'en temps passé par chaque nouvelle génération à l'école. Or, l'expansion quantitative des effectifs liée à l'allongement de la durée de scolarisation contribue à accentuer la lourdeur du système. D'une part, la scolarisation des enfants est de plus en plus précoce ; en 30 ans, la proportion d'enfants scolarisés à l'âge de trois ans est passée de 33 % à 97,4 % et le taux de scolarisation des enfants à l'âge de deux ans atteint 36 %. D'autre part, la crise des années 1970 et le chômage des jeunes qu'elle provoque conduisent les familles à souhaiter pour leurs enfants une formation toujours plus longue, débouchant sur le diplôme le plus élevé possible. Les politiques relaient et amplifient cette demande sociale en fixant pour le pays un objectif ambitieux : « conduire 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat ». En 1969, le quart d'une classe d'âge accède au niveau IV (« le niveau baccalauréat ») ; le tiers en 1980, presque la moitié en 1989. Les effectifs des lycées augmentant, l'Université est bientôt touchée par cette démocratisation de l'enseignement, ses effectifs se préparent à doubler entre 1985 et l'an 2000. Cette expansion quantitative se double d'une diversification socioculturelle. À chaque étage du système scolaire, le public est non seulement plus nombreux mais aussi plus hétérogène, et socialement moins familier avec la culture scolaire. Le problème est alors de gérer le phénomène quantitatif (de plus en plus d'élèves à chaque niveau) et qualitatif (disparité sociale des élèves) en dépassant l'égalitarisme formel.

La demande de diversification la plus courante est celle d'une adaptation au milieu local et non aux personnes (utopie d'un enseignement sur mesure). Cette adaptation s'effectue par l'intermédiaire de la décentralisation selon deux procédures : la déconcentration, c'est-à-dire le transfert de compétences administratives, avec le maintien de la subordination hiérarchique ; la décentralisation, c'est-à-dire la création de centres de décision indépendants, jouissant d'une certaine autonomie.

Le mouvement de déconcentration est le plus ancien, il commence dès les débuts de la V^e République avec la loi Debré. La décentralisation s'inscrit dans le cadre de la réforme institutionnelle mise en œuvre à partir de la loi du 2 mars 1982 : création d'une nouvelle collectivité territoriale, la région, et transfert de plus grande responsabilité à l'ensemble des collectivités. Des prises de position passionnées

critiqueront la tradition de la centralisation du système scolaire et plaideront en faveur d'une plus grande autonomie des établissements et du développement de politiques éducatives territoriales adaptées à la diversité socioculturelle des élèves.

De nombreux textes régissent la décentralisation de l'Éducation nationale. Le principal texte de référence est la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. La règle est celle des compétences partagées, dans la mesure où l'État conserve la responsabilité du service public d'enseignement, responsabilité inscrite dans le préambule de la Constitution : « *L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés, est un devoir d'État* ». Il est nécessaire de relativiser le caractère novateur de cette décentralisation. En effet, bien que le système scolaire français ait été conçu initialement comme un système centralisé, de nombreuses études analysant le fonctionnement concret des établissements attestent d'une forte diversité dans les pratiques. L'orientation en fin de troisième se différencie suivant les collèges en raison de leur localisation : l'opposition milieu rural/milieu urbain reste tenace et efficiente.

La réforme Haby de 1975 entraîna dès sa mise en œuvre un alourdissement des taux de redoublement, et ne permit pas de résoudre les problèmes quantitatifs et qualitatifs liés à l'expansion de la scolarisation. Les partis de gauche, dans l'opposition depuis 1958, expliquent l'échec de cette réforme d'une part, par le manque de moyens alloués à la création des postes, et d'autre part, par le refus de mettre en œuvre les innovations pédagogiques adaptées au nouveau public et recommandées par des pédagogues tels que Louis Legrand ou des mouvements comme l'Association Française des Enseignants de Français. Alain Savary ouvrira plusieurs chantiers pédagogiques s'inspirant de ces analyses, le premier d'entre eux étant la création de « Zones d'Éducation Prioritaires », dans les quartiers où l'échec scolaire est le plus grave. Cette politique allie l'allocation de moyens supplémentaires aux zones prioritaires et la mise en place d'innovations pédagogiques. Trois principes au moins sous-tendent l'instauration des Zones d'Éducation Prioritaires : refus de la fatalité de l'échec scolaire, traitement local adapté à la nature des difficultés, et responsabilisation des acteurs locaux en cohérence avec la politique de décentralisation.

LES ZEP : NOUVEAU TRAITEMENT DES INÉGALITÉS ?

« En France, la définition actuelle des politiques anti-discriminatoires et sociales [...] combine une approche spatialisée, visant à compenser les handicaps économiques et sociaux associés à la ségrégation résidentielle (sociale mais aussi, de fait, ethnique), et une approche dite de "lutte contre l'exclusion", qui tente d'amender la caractère cumulatif et reproductif de ces handicaps (scolarité et formation professionnelle, aides sociales, incitations à l'implantation d'entreprises). Elles ne distinguent pas explicitement des groupes ethniques mais définissent des territoires d'action. Ainsi à la différence de ce qui s'est passé aux États-Unis, aucun secteur urbain n'a été complètement délaissé par les pouvoirs publics. Cependant, cette approche territoriale entraîne un risque de "surlocalisation du social" (Belbahri,

1984), processus par lequel les problèmes sociaux locaux sont définis sans relation avec l'ensemble sociétal dont ils sont à la fois le produit et l'expression » (De Rudder et Poiret, 1999 : 403).

La dénonciation des fausses approches de l'égalité

La critique de l'égalité abstraite, formelle, et la volonté d'atteindre l'égalité réelle sont les principes fondamentaux de la politique des ZEP. Cette dénonciation des fausses approches de l'égalité s'inscrit dans une double filiation, celle de la réflexion nationale, et celle des exemples anglo-saxons d'*Educational Priority Areas*, EPA.

La terminologie comme révélateur d'ambiguïté

Le terme de « Zone d'Éducation Prioritaire » (ZEP) est la traduction littérale du terme anglais, « *Education Priority Areas* » (EPA). Cette proximité étymologique n'est pas le signe d'une équivalence entre ces deux politiques scolaires. En effet, les expériences étrangères n'ont pas ou peu servi de base de réflexion à l'équipe d'Alain Savary influencée, comme nous l'avons vu, par les idées du SGEN-CFDT et par la recherche pédagogique en France.

Les Zones d'Éducation Prioritaires correspondent à « *une recherche-action très comparable [celle qui] a été menée dans les années 70 en Grande-Bretagne, dans quatre districts, quatre Educational Priority Areas. La dénomination a donc été littéralement traduite et reprise. Ce programme était caractérisé par l'introduction du concept de "discrimination positive" de l'enfant et de son milieu, à la place de l'habituelle notion de privation. Cette caractéristique se retrouve dans l'école communautaire (Community School) qui veut mettre l'école à l'écoute et au service du quartier. Rupture, donc avec la théorie du déficit qui avait inspiré les grands programmes d'éducation compensatoire des années 60, aux États-Unis.* » (Crinon et Hiu, 1984 : 58).

Aux États-Unis, l'« *Economic Opportunity Act* » de 1962 visant à compenser les handicaps des plus démunis, posait les jalons d'une politique nouvelle en matière d'éducation. En particulier, la loi reconnaissait le principe d'un traitement scolaire inégalitaire fondé sur la « théorie du déficit », théorie qui inspira les politiques scolaires de compensation et de « soutien » aux élèves en difficulté.

La notion de ZEP fait explicitement son apparition en Grande-Bretagne avec le rapport Plowden en 1967 : « *Children and their primary schools* », qui cherche à promouvoir simultanément l'idée d'une localisation spatiale (deprived areas) et d'un programme d'action spécifique (*action-research program*). Dans le concept de ZEP deux idées cohabitent, celle d'une topologie de la privation (*four district were selected*) et celle du champ d'exercice d'un programme compensatoire (*six areas for action were proposed*).

À la différence de la théorie du déficit, le concept de discrimination positive ne se limite pas au seul a priori d'une « attitude aidante » vis-à-vis de l'enfant

défavorisé. Elle consiste à considérer qu'à travers la prise en compte de la condition de l'enfant, l'aide doit prendre appui et se modeler sur ce qui fait que l'enfant est différent (rapports avec le milieu, les parents, appel à l'expérience de l'enfant, école communautaire).

« Les textes français sur les zones prioritaires ont cette double filiation et se prêtent à deux lectures : l'une privilégiant les concepts de zone et de projet, ainsi que la prise en compte positive du milieu qu'ils impliquent ; l'autre mettrait l'accent sur les concepts de déficit et d'assistance, survivant des idées et des pratiques préconisées par le ministère précédent » (Crinon et Hiu, 1984 : 57).

Cette double filiation est à l'origine des discordances et des contradictions qui vont traverser le débat sur les ZEP. La terminologie révèle l'ambiguïté inhérente à cette politique scolaire. En effet, la dichotomie entre la zone prioritaire, secteur géographique où se trouvent concentrés échecs scolaires et inégalités sociales, et les programmes d'éducation prioritaires, instrument de lutte que se donnent les équipes pour y répondre, a le mérite de marquer les limites du domaine de l'éducatif. Mais elle est par ailleurs révélatrice d'une pensée qui ne s'est pas entièrement dégagée de l'idéologie des handicaps socioculturels. On retrouve cette ambiguïté dans les projets de zone, dans les premiers projets de 1982, dans lesquels les stratégies de compensation sont celles qui viennent spontanément à l'esprit des enseignants.

« Fleurissent les expressions dépréciatives telles que "déficits linguistiques", "environnement socioculturel quasi inexistant au niveau familial", même quand quelques lignes plus bas, on lit "qu'il faudrait une meilleure acceptation des cultures d'origine" » (Crinon et Hiu, 1984 : 58).

L'ambiguïté de la terminologie révèle une politique scolaire qui n'arrive pas à se libérer des stratégies de compensation alors que, selon les propres paroles du ministre, « elle ouvre une perspective de rénovation du système scolaire dans son entier », d'où la fréquence dans les discours officiels de métaphores telles que : « la ZEP - laboratoire », « locomotive ».

Le processus de formation des zones prioritaires

« La définition de l'équité comme traitement égal des égaux et traitement inégal des inégaux amène à concentrer l'analyse des textes de lois sur deux temps forts de la politique des Zones d'Éducation Prioritaires : la définition des "inégaux" au sein de l'Éducation Nationale (la phase de définition des zones), et le traitement inégal qui leur est appliqué (répartition des attributions de chacun dans la réalisation de cette politique décentralisée) » (Vergnies, 1992 : 203).

Pour Christian Bachmann, « il y avait de façon implicite, toute une conception de l'échec scolaire dans la notion de zone. [...] Donner davantage de moyens aux élèves en difficulté : c'est une idée simple, mais une idée caricaturale, qui laisse prise à toutes les critiques. Limitées à cette définition, les ZEP ne seraient qu'une mesure vaguement populiste d'"éducation compensatoire" à l'américaine, le nid rêvé pour les effets pervers de tout ordre. On sait aujourd'hui qu'il ne suffit pas de posséder des

moyens supplémentaires pour mettre fin à l'échec scolaire. Les moyens sont sans conteste nécessaires. Mais la discussion devient intéressante, et beaucoup plus subtile, lorsqu'il faut décider comment les utiliser. [...] Si ce ne sont pas seulement les moyens qui font la zone, comment la définir ? » (1985 : 47-48).

L'enjeu est le suivant : il s'agit de déterminer quelles sont les zones territoriales qui concentrent les différences jugées illégitimes. Alain Savary met en évidence le fait que ces différences sont cumulatives, car elles concernent tous les domaines et se caractérisent par une forme de ghettoïsation.

Comment localiser les zones concentrant les différences illégitimes ? Devant l'ampleur des besoins, le choix du classement de telle partie du territoire en Zone d'Éducation Prioritaire soulève le délicat problème des critères de discrimination. Dans un article publié dans *Le Monde* en janvier 1982, Alain Savary affirmait que « *le choix de la zone se fera [il s'agit alors de la préparation de la rentrée 1982] par une approche globale, étendue à des domaines extérieurs à l'éducation* ». La zone dépasse le domaine de l'Éducation Nationale et implique la consultation d'agents extérieurs et d'acteurs locaux, pour élaborer un projet de zone.

Dans cette perspective, deux schémas sont proposés pour la détermination des Zones d'Éducation Prioritaires : d'une part, sélectionner les demandes à partir des projets et d'autre part, recourir à une analyse statistique. La première solution consiste à statuer sur les projets de zone à partir de l'examen des demandes, après avis des inspecteurs académiques fondés sur leur connaissance du terrain. Cette première approche sera privilégiée par Alain Savary, et ceci même si les analyses statistiques jouent un rôle prédominant dans les premières circulaires. En matière de critère de discrimination, les textes de référence sont les circulaires de juillet 1981 et de décembre 1981, la première proposant des critères provisoires pour la rentrée de septembre 1981, et la seconde arrêtant les critères définitifs applicables dès la rentrée 1982.

La circulaire du 1^{er} juillet 1981, n°81-238, intitulée « Zones prioritaires », définit la zone en ces termes : « *zones géographiques, rurales ou urbaines (centres ou banlieues de villes), où vous estimez que des actions éducatives spécifiques se révèlent urgentes et nécessaires* ». Elle met l'accent à la fois sur la perspective locale et sur l'analyse statistique des difficultés scolaires. Pour déterminer les zones, il faudra « *tenir compte dans la situation de chaque secteur : de son implantation géographique, de la composition socio-économique des familles, de la présence d'enfants étrangers ou non francophones, des retards scolaires, de la part des élèves de CPPN (Classe Pré Professionnelle de Niveau) / CPA (Classe Préparatoire à l'Apprentissage) par rapport à l'ensemble des élèves, des abandons de scolarité au niveau des collègues* ». L'annexe technique offre des indications orientées autour de deux axes : d'une part, le déroulement de la scolarité, et d'autre part, la scolarisation des enfants étrangers.

La circulaire du 28 décembre 1981, n°81-536, intitulée « *Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaires* », enrichie des renseignements collectés au terme de la mise en œuvre des ZEP durant le premier trimestre, donne davantage de précisions. Elle fait état des difficultés rencontrées lors du choix des zones, difficultés

liées d'une part à la brièveté des délais impartis, et d'autre part à l'insuffisance de la concertation locale. L'importance de la concertation locale est liée à la définition des zones prioritaires comme « *zones où se concentrent les plus grandes difficultés* ». Cette circulaire développe un raisonnement sur les origines mêmes de l'échec scolaire, « *autant que l'inadaptation de l'appareil scolaire, c'est la conjonction des difficultés dues aux insuffisances constatées dans les différents domaines, et notamment ceux du travail, des loisirs, de l'habitat, de la sécurité, qui caractérise une zone prioritaire* ». « *Le choix des zones prioritaires doit reposer sur une approche globale de ce concept* » et sur « *une concertation approfondie avec les partenaires habituels du système éducatif* ». Selon G. Chauveau, du Centre de recherche de l'éducation spécialisée et de l'adaptation scolaire (CRESAS), deux facteurs concourent inmanquablement à ce qu'elle rate : « *D'abord, si les enseignants s'imaginent qu'une ZEP est le lieu où l'échec scolaire est inévitable ; ensuite, si la municipalité ne se sent pas réellement impliquée dans l'action menée au sein de la zone* » (Bachman, 1985 : 49).

« *On n'insistera jamais assez sur l'aspect profondément novateur d'un tel texte et sur les invraisemblables difficultés de sa mise en œuvre* » (Bachman, 1985 : 48). D'une part, ce texte distingue dans l'annexe II les critères externes de détermination des zones prioritaires mesurés par des indicateurs socio-économiques sur la population et ses conditions d'habitat : catégorie socioprofessionnelle du chef de famille, importance du chômage, proportion de familles nombreuses, proportion d'étrangers, densité de l'habitat, fréquence des placements d'enfants et des interventions d'assistante éducatives en milieu ouvert et conditions d'accès aux services collectifs. De fait, seules les informations sur les CSP (catégories socioprofessionnelles) sont véritablement accessibles au sein de l'Éducation Nationale. Et d'autre part, ce texte distingue dans l'annexe III les indicateurs internes au système éducatif. Ils sont mesurés dans le cadre du secteur scolaire afin de repérer plus des zones que des établissements prioritaires. Ces indicateurs sont divisés d'une part, en indicateur d'environnement : pourcentage d'élèves étrangers, d'élèves boursiers ; et d'autre part, en indicateur de résultat selon des critères d'âge par classe et selon des rapports de cohorte par cycle.

En articulant ainsi indicateurs externes et indicateurs internes, Alain Savary inscrit sa politique scolaire dans une démarche à la fois politique et sociale où les différences scolaires sont perçues comme illégitimes dans la mesure où elles sont liées à des différences externes au système éducatif. Les indicateurs statistiques ne sauraient cependant pas décrire pleinement une situation dans la mesure où les relations entre les établissements ne sont pas mesurées statistiquement. Ces indicateurs conduisant souvent à des simplifications, ils doivent être complétés par l'avis des hommes de terrain. Cet avis est nécessaire pour passer de la définition d'établissements prioritaires à celle de zones prioritaires.

« *Les textes sur les Zones d'Éducation Prioritaires comportent donc une certaine ambivalence. D'une part, les zones sont définies à partir d'une demande expresse du terrain concrétisée dans un projet de zone cohérent : on se situe dans une perspective locale, et l'accent est mis sur la zone. D'autre part, la place accordée aux annexes statistiques suggère que la définition doit plutôt reposer sur une étude*

statistique scrupuleuse : on se place alors plus dans une approche administrative basée sur la description des secteurs scolaires, et l'accent est mis sur l'établissement. La définition des "inégaux" au sein de l'Éducation Nationale n'est pas précisément fixée par les circulaires ministérielles. La mise en œuvre du traitement qui doit être appliqué à ces "inégaux" n'est pas non plus univoque. Le traitement inégal appliqué aux zones prioritaires s'inscrit dans le cadre de la décentralisation, d'autant plus que ce programme d'action public met l'accent d'emblée sur le local avec la notion de zone et de projet local » (Bouveau, 1997 : 66).

Être une Zone d'Éducation Prioritaire, c'est « faire l'école autrement » dans un établissement ouvert sur l'environnement avec lequel il se concerte et coordonne ses actions. Le véritable texte de référence est la circulaire « zones prioritaires et programmes d'actions prioritaires », n°81-536 du 28 décembre 1981 annexée à la circulaire détaillée sur les Zones d'Éducation Prioritaires et leur configuration.

Ne pas considérer l'échec scolaire comme une fatalité ou comme une différence légitime mais comme le résultat de difficultés constituant des handicaps scolaires, tel est le postulat de départ. La politique des ZEP a pour but de sortir les élèves de leurs difficultés ou d'éviter de les y enfermer en employant une pédagogie différenciée valorisant des types de savoirs plus divers que les compétences usuellement appréciées à l'École. Afin de leur transmettre l'envie d'apprendre et l'acceptation du milieu scolaire, il convient d'assurer l'adhésion des élèves à un projet éducatif. Certains détracteurs dénoncent le caractère d'« animation » de cette politique, et utilisent la formule péjorative ZEP = MJC (Maison des Jeunes et de la Culture) pour la disqualifier.

Concrètement, la lutte contre les inégalités sociales et scolaires s'effectue par le « *renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* » (Circulaire du 1^{er} juillet 1981). Ces projets pédagogiques s'effectueront dans le cadre d'entités géographiques possédant une certaine cohérence.

« La notion de communauté semble ici sous-jacente. C'est au sein d'une communauté en construction et motivée, que l'on peut élaborer un pan de la lutte générale contre les inégalités. Les zones devront donc se construire à travers un projet local » (Vergnies, 1992 : 202). Pour Jean Frédéric Vergnies, cette notion de projet local repose sur un certain nombre de corollaires : l'adhésion de la base et du « terrain » fondée sur le volontariat, le dépassement de la logique centralisée et uniforme de l'Éducation Nationale, l'École « sort d'elle-même » avec le thème de « l'ouverture » et de la concertation.

Le projet de zone constitue une des modalités de ce projet local, il trouve ses racines dans l'idée que toute attribution de moyen supplémentaire dans les ZEP est subordonnée à l'existence préalable d'un projet d'ensemble. En obligeant à une véritable concertation sur la nature, l'ampleur et les remèdes possibles aux difficultés, l'objectif est d'avoir une prise sur ce qui n'était jusque là qu'au stade de difficultés ressenties.

Ainsi, la politique des ZEP rompt avec la tradition égalitaire d'attribution de ressources pour deux raisons, d'une part, parce qu'elle donne plus à ceux qui ont moins et d'autre part, parce qu'elle conditionne l'attribution de moyens à l'existence d'un projet.

Quels sont les éléments que les projets de zone doivent regrouper ?

Selon un document publié sous l'autorité du Groupe de pilotage de la politique des ZEP en juin 1983, intitulé *La politique des ZEP deux ans après*, ces éléments se rassemblent autour de trois axes principaux. D'une part, « *le réaménagement des structures apparaît très souvent comme le moyen d'une remise en cause des pratiques pédagogiques* ». Il peut être réalisé selon deux méthodes, le décroisement des premiers degrés, en atelier d'éveil ou en atelier lecture, et le regroupement en classes de niveaux dans les collèges. D'autre part, des actions de soutien sont mises en place, en particulier dans les matières réputées difficiles comme les mathématiques, ou mal acquises et très pénalisantes comme l'apprentissage de la lecture. De plus, cette politique repose sur l'ouverture de l'école :

- À l'intérieur du système éducatif, liaison école maternelle - école primaire - collège - Lycée d'Enseignement Professionnel (LEP) ;
- Sur l'environnement, dans le cadre des Projets d'Action Éducatifs (PAE) ;
- Vers les partenaires par le développement d'activités mi-scolaires et mi-loisirs dans le cadre du quartier, par exemple informatique du quartier, centres MJC, ouverture du Centre de Documentation et d'Information (CDI) hors temps scolaires ;
- En direction d'enfants de migrants et de leurs parents avec l'organisation de voyages de classe dans le pays d'origine, l'appel au Centre de Formation pour la Scolarisation des Enfants de Migrants (CEFISEM), l'intervention de parents de migrants dans le domaine de leur propre culture visant à la valorisation de leurs savoir-faire. Même si cet objectif n'est pas implicitement reconnu, l'insertion des « enfants de migrants et de leurs parents » constitue donc un arrière-plan essentiel de la politique des ZEP.

Continuité du débat philosophique ?

L'exigence d'égalité, au fondement des institutions scolaires en France, s'est exprimée, dans l'enseignement sous des formes et des principes distincts. Le terme d'« égalité » peut-il subsumer sans les trahir des principes aussi distincts que l'égalité d'autonomie des citoyens, l'égalité des chances et l'égalité des cultures ? Peut-on parler d'un paradigme entendu au sens de Thomas S. Kuhn dans *La tension essentielle : Tradition et changement dans les sciences* ?

De l'égalité d'autonomie des citoyens à l'égalité des cultures ?

Appartenant à des époques et à des lieux différents, les notions d'égalité et d'équité partagent malgré leurs divergences une idée-force et un enjeu commun : la formation de l'électeur, du citoyen par l'accès à un enseignement ouvert et adapté à tous.

Quelles que soient ses modalités d'application, la notion d'« égalité » contient l'idée que l'école doit permettre de lutter contre l'obscurantisme politique. En donnant au peuple les moyens d'être raisonnablement libre, l'éducation joue un rôle fondamental dans l'instauration et le maintien de la démocratie.

Les différents principes d'égalité ont en commun de dénoncer et de lutter contre une même différence perçue comme illégitime : l'inégalité dans la mesure où elle est susceptible de produire une dépendance réelle et incontrôlable par celui qui en est victime. L'égalité accepte donc un certain niveau de différence, niveau correspondant aux différences qu'ils jugent comme ne créant pas de dépendance.

Dans cette perspective, la conception républicaine de l'école publique est une conception où l'égalité n'a pas pour but d'uniformiser les compétences et les résultats scolaires, mais de donner les moyens à tous les citoyens de participer à « la chose de tous », à la République. *« L'école publique n'est pas un moule destiné à produire de l'uniformité sous prétexte qu'elle doit se mettre à la portée du peuple ; elle forme le lieu de naissance d'une élite favorable à la liberté républicaine... Il y a place à l'intérieur d'une formation égale pour tous, pour une diversité de compétences qui fera que certains citoyens seront, sur certaines questions meilleurs juges que d'autres »* (Jaume, 1989 : 228).

La sortie de la logique de continuité

Pour Pierre Kahn, la continuité de fondement de la politique scolaire n'est qu'apparente car *« si l'école de la Ve République s'inspire d'un souci d'égalité – c'est même dans les années soixante que s'invente l'expression "démocratisation du système éducatif" – c'est en dehors, [lui] semble-t-il, de toute référence culturelle commune : il s'agit seulement de vouloir que tous les enfants, ou la plupart d'entre eux, puissent réussir à l'école et avoir, grâce à cette réussite, des chances de promotion, ou d'intégration sociale. Nous sommes passés, ou sommes en train de passer, à un **nouvel âge de la scolarisation** : un âge où, au but traditionnel de faire entrer par l'école l'enfant dans l'humanité (en lui enseignant des "humanités"), de l'introduire dans l'univers symbolique de la culture, s'est superposé l'objectif de l'insérer dans la vie professionnelle, et donc dans la société, via l'obtention des diplômes »* (Kahn, 1998 : 26).

Pour Pierre Kahn, la comparaison du Plan Langevin-Wallon et du Collège Haby met en lumière une transformation qu'il juge très significative du système scolaire. Cette transformation se structure autour d'une évolution fondamentale en ce qui concerne d'une part, le rapport au savoir, devenu un instrument de promotion professionnelle. Et d'autre part, la pédagogie où *« l'insistance est mise depuis le Collège Haby sur la différenciation pédagogique (plus présente chez les prescripteurs que chez les enseignants) : comme si l'école ne pouvait penser son unité organisationnelle qu'en pensant la diversité ou, comme on dit aujourd'hui, l'hétérogénéité de ses élèves »* (Kahn, 1998 : 126).

La politique scolaire se caractérise en France par le passage d'un paradigme rationaliste et républicain à un paradigme de l'individualisme, c'est-à-dire le passage

d'un modèle unique de savoir à l'idée d'une diversification aussi individualisée que possible des processus d'apprentissage et des « compétences ». Michel Tricot développe l'hypothèse d'une continuité entre les propositions adoptées par la « Commission ministérielle d'études pour la réforme de l'enseignement » instituée le 10 novembre 1944 et les exigences toujours d'actualité du système scolaire (1982). L'argumentation de Michel Tricot repose sur l'idée que « l'instrumentalisation du savoir » et la « différenciation pédagogique », associés par Pierre Kahn à l'avènement d'un nouvel âge de la scolarisation, ne sont pas réellement absents des propositions adoptées par le Plan Langevin-Wallon.

Pierre Kahn distingue deux paradigmes scolaires selon leur rapport au savoir et le statut de la culture. Selon lui, l'école n'est pas fondée sur un principe homogène car l'exigence républicaine d'un égal accès à la culture est remplacée par un apprentissage instrumental des savoirs. La culture définie comme le principe et le moyen de l'autonomie citoyenne perd sa dimension républicaine en devenant plurielle, ce « passage de la culture aux cultures » révèle le passage à un nouvel âge de la scolarisation.

Dans son livre consacré au passage du principe d'égalité au principe d'équité Alain Minc consacre un chapitre à l'évolution de la politique scolaire où il défend lui aussi la thèse du passage à un nouvel âge de la scolarisation, celui de l'équité (1994). Il y développe l'idée que le fonctionnement du système scolaire français a su s'adapter à l'évolution de la société en suivant une mutation parallèle à celle du pays. Cette évolution est à la fois quantitative, par l'alignement de la dépense publique d'éducation à la croissance massive des effectifs, et qualitative par l'apparition de comportements nouveaux. « *Derrière les milliards de francs et les millions de mètres carrés, des comportements nouveaux sont apparus. D'abord, la réflexion sur l'équité dans le système scolaire a progressé. Alors qu'une perspective fataliste s'était longtemps imposée acceptant de fait la réalité de l'inégalité des chances, l'idée s'est développée que l'on pouvait adopter une gestion volontariste de l'hétérogénéité des élèves. La différenciation de l'offre d'enseignement a notamment trouvé droit de cité dans les Zones d'Éducation Prioritaires (ZEP), créées en 1981 qui devaient permettre aux établissements qui sont dans leur ressort de bénéficier de moyens spécifiques* » (Minc, 1994 : 134).

Bien que distinctes, ces deux analyses interrogent la thèse de la continuité philosophique du débat scolaire dans sa pertinence et ses limites. Il n'est en rien contradictoire d'affirmer d'une part, la continuité des premiers textes réglementaires sur les ZEP avec l'esprit de l'école républicaine et, d'autre part, l'avènement d'un « nouvel âge de la scolarisation », celui de la gestion différenciée des compétences et des besoins scolaires.

CONCLUSION

« Certes, [...] l'école ne peut être tenue responsable de toutes les inégalités sociales. Mais inversement, l'école républicaine ne peut se contenter d'être la chambre

d'enregistrement des changements qui lui sont extérieurs. L'école est au contraire l'un des instruments les plus puissants pour faire avancer ces changements. Elle ne peut le faire qu'en œuvrant avec d'autres partenaires qui sont parties prenantes de l'action éducative et qui doivent être mobilisés. [...] L'école ne peut accomplir sa mission qu'en coopérant bien avec les collectivités locales et les associations ».

Jean-Pierre Chevènement, « Discours de Belfort » du 7 février 1986.

À quel type de changement l'école doit-elle participer ?

Le territoire français se caractérise par la diversité des conditions sociales et des conditions de vie. Dans les ZEP, 68 % des élèves viennent d'une famille dont le responsable est ouvrier, personnel de service, chômeur ou inactif ; ceci alors que ces groupes sociaux ne représentent que 39 % de l'ensemble des élèves entrés en sixième en 1989. On compte donc 1,7 fois plus d'élèves de milieux socioprofessionnels défavorisés en ZEP. De plus, les ZEP se caractérisent par une sur-représentation des élèves étrangers ou d'origine étrangère.

L'école s'adressant à une population hétérogène, comment peut-elle ou doit-elle s'adapter à cette diversité ?

En introduisant la notion de Zone d'Éducation Prioritaire, le gouvernement de 1981 a eu pour objectif de répondre à cette question en dépassant le débat sur la discrimination ethnique. Ainsi, la politique des ZEP repose sur la prise de conscience de la violence inhérente à l'institution scolaire et à l'uniformité de son modèle de réussite. En renvoyant les inégalités scolaires aux inégalités sociales, les textes réglementaires ont pour souci d'inscrire cette politique scolaire dans une optique résolument novatrice. Elle s'attaque à l'échec scolaire ressenti par les élèves comme la première des violences institutionnelles.

La montée de la violence dans les quartiers dits sensibles remet-elle en cause cette politique non seulement dans son efficacité mais aussi dans sa pertinence ?

Cet article ne répond pas à cette question dans la mesure où il n'a pas pour but de porter un jugement sur la pertinence économique, politique, idéologique ou sociale de cette politique ; mais de la questionner dans sa double inscription : dans le principe d'égalité, au fondement des institutions scolaires, et dans la problématique de l'équité. Afin de mener à bien cette réflexion, nous avons analysé la place du principe d'équité dans l'école républicaine, et son articulation avec le principe fondateur d'égalité. Loin d'être homogène, l'égalité s'adapte à son temps et intègre la problématique de l'équité comme une préoccupation fondamentale de l'école républicaine. Elle a montré que le principe d'égalité n'est pas contradictoire avec la prise en compte des différences.

Ainsi, comme l'affirme Jean-Pierre Chevènement dans son « Discours de Belfort », la politique des Zones d'Éducation Prioritaires n'incarne pas un « *nouvel âge de la scolarisation* » en rupture avec le paradigme républicain de l'école institutrice des citoyens. Elle est fidèle à la mission républicaine de l'école, et ceci même si elle se distingue par une gestion différenciée de l'enseignement ; l'attribution des ressources

et des projets pédagogiques ; étant liés aux caractéristiques de chaque « zone ». L'originalité des ZEP n'illustre pas un changement de paradigme mais exprime une évolution générale de la société française qui porte notre pays vers un équilibre nouveau.

« *L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser l'unité des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais* ».

Charles De Gaulle, « Discours de Lyon » du 24 mars 1968.

Références bibliographiques

- BACHMANN (C.), « Sur le Z de Z.E.P. », *Informations Sociales*, n° 4, 1985.
- BORGETTO (M.), « Équité, égalité des chances et politique de lutte contre l'exclusion », *Droit social*, n° 3, mars 1999.
- BOUVEAU (P.), ROCHEX (J-Y.), « Les Z.E.P., entre école et société », Paris, Hachette Éducation, CNDP, 1997.
- CHAMBON (A.), PROUX (M.), « Zones d'éducation prioritaires : un changement social en éducation ? », *Revue française de pédagogie*, n° 83, avril - mai - juin 1988.
- CONDORCET, *Cinq mémoires sur l'instruction publique (1791)*, Paris, GF, 1994.
- CONDORCET, *Rapport sur l'instruction publique (1792)*, Paris, Les classiques de la République, Edilig, 1989.
- CRINON (J.), HUI (J.), « Sortir des discriminations : les Zones d'Éducation Prioritaires », *Pour*, n° 94, avril 1984.
- DEGUINE (H.), *Un exemple d'élargissement des politiques sociales : les Z.E.P. de 1981 à 1986*, mémoire de l'I.E.P. de Paris.
- La politique des Z.E.P. deux ans après*, document publié sous l'autorité du groupe de pilotage de la politique des Z.E.P., juin 1983.
- École et quartier*, publication commune de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, du ministère de l'Éducation Nationale, du ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale, du ministère de la Jeunesse et des Sports, 70 p., 1er trimestre 1986.
- « L'école dans la ville : ouverture ou clôture ? », *Migrants - formation*, CNDP, n° 97, juin 1994.
- HENRIOT-VAN ZANTEN (A.), « Les ressources du "local", Innovation éducative et changement social dans les Zones d'Éducation Prioritaires », *Revue française de pédagogie*, n° 83, avril - mai - juin 1988.
- JAUME (L.), *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris, Fayard, 1989.
- KAHN (P.), *Le collègue Haby est-il l'héritier du Plan Langevin-Wallon. Une utopie vivante*, Paris, PUF, Éducation et formation, 1998.
- KUHN (T.S.), *La tension essentielle : Tradition et changement dans les sciences*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines, 1990.
- LEGRAND (L.), « Pour une école de l' "homme total" », *Le Monde de l'éducation*, septembre 1981.
- LIENSOL (B.), OEUVRARD (F.), « Le fonctionnement des Zones d'Éducation Prioritaires et les activités pédagogiques des établissements », *Éducation et formation*, n° 32, novembre 1992.
- MEURET (D.), « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire dans les collèges », *Revue Française de Pédagogie*, n° 109, octobre - novembre - décembre 1994.

- MINC (A.), Rapport au Premier ministre de la Commission présidée par, Commissariat général au Plan, *La France de l'an 2000*, Paris, La documentation française, Éditions Odile Jacob, 1994.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Tome I, Paris, Éditions Garnier Frères, 1980.
- « Pédagogie de soutien : Prévention ? Compensation ? Illusion ? », *Cahiers pédagogiques*, n°157, octobre 1977.
- RAYNAUD (P.), « L'idéologie réformatrice ou le consensus éducatif », *Pouvoirs*, n° 30, 1984.
- TOURNIER (M.), « Des mots en politique. Égalité ou équité, question d'hier et problème d'aujourd'hui », *Mots*, mars 1995.
- TRICOT (M.), « Trente-cinq ans après : le Plan Langevin-Wallon a-t-il un avenir ? », *Pourquoi ?*, n° 173, mars 1982.
- VERGNIES (J.-F.), *Équité et économie de la théorie micro-économique à l'évaluation des Zones d'Éducation Prioritaires*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, ARCHAMBAULT (E.) dir., Université de Paris I, février 1992.

Textes de lois:

- Circulaire N°81-238 du 1er juillet 1981.*
- Circulaire N°81-536 du 28 décembre 1981.*
- Circulaire N°82-128 du 19 mars 1982.*
- Circulaire N°82-589 du 15 décembre 1982.*
- Loi d'orientation du 10 juillet 1989, N°89-486.

Discours :

- Jean-Pierre Chevènement, « Discours de Belfort » du 7 février 1986.
- Charles De Gaulle, « Discours de Lyon » du 24 mars 1968.

Zones d'Éducation Prioritaires : enjeux d'une politique

Réjane SENAC

Cet article met en lumière la dimension philosophique de la politique scolaire appelée « Zone d'Éducation Prioritaire » (Z.E.P.), mise en place par le gouvernement d'Alain Savary en 1981. Cette politique constitue-t-elle une alternative au principe fondamental des institutions scolaires françaises - l'Égalité ? Applique-t-elle au domaine scolaire un nouveau traitement des inégalités ou illustre-t-elle au contraire le résultat logique d'une évolution générale ? Pour répondre à ces interrogations, il est nécessaire d'inscrire la politique des Z.E.P., d'une part, dans ses fondements idéologiques et historiques, et d'autre part, dans son contexte sociologique, politique et intellectuel. Notre analyse défend la thèse de la continuité intellectuelle et historique entre le principe d'égalité, caractérisant les projets de la Révolution, et le principe d'équité, apparemment plus contemporain.

« Education Program Areas » : Stakes of a Policy

Réjane SENAC

The object of this article is to focus on the philosophical dimension of the school policy called « Zone d'Éducation Prioritaire » (Z.E.P.) which was set up in 1981 by Alain Savary's government. Does this policy represent an alternative to the principle of equality, the foundation of the French school institution ? Does it apply in the school domain a new treatment of inequalities or a logical outcome of a general evolution ? To answer an interrogation such as this, we must inscribe the Z.E.P., firstly, in the French school's ideological and historical basis and secondly, in the political and intellectual current events. We argue to defend the thesis of an intellectual and historical continuity between the principle of equality, which characterises the Revolution's school plan, and the principle of equity, seemingly most contemporary.

Que es lo que está en juego la política de las « Zonas de Educación Prioritarias »

Réjane SENAC

Este artículo enfoca la luz en la dimensión filosófica de la política escolar, llamada « Zone d'Éducation Prioritaire » (Z.E.P.), instaurada por el gobierno de Alain Savary en 1981. Representa esta política una alternativa a la igualdad, principio fundamental de las instituciones escolares francesas ? Aplica un nuevo tratamiento de las desigualdades en el dominio escolar o ilustra al contrario el resultado lógico de una evolución general ? Para responder a estas interrogaciones es necesario de inscribir la política de los Z.E.P. por un lado, en sus cimientos ideológicos y históricos, y por otro lado en el contexto sociológico, político y intelectual. Nuestra análisis defiende la tesis de la continuidad intelectual y histórica entre el principio de la igualdad, característico de los proyectos de la Revolución, y el principio de la equidad, aparentemente más contemporáneo.