

## Mise en œuvre de la politique ZEP

Bruno Cogez

Bulletin n° 9, novembre 1996

*Bruno Cogez a publié en juillet 1996, sous la direction d'Antoine Prost, un mémoire sur l'histoire du dispositif prioritaire de 1981 à 1995*

*Nous reproduisons ici, avec son aimable autorisation, les chapitres 4 et 5 de ce mémoire qui exposent la construction du dispositif ZEP par les conseillers d'Alain Savary, à partir d'une revendication syndicale devenue objectif politique.*

La mise en place des zones prioritaires fut une des toutes premières préoccupations du ministre de l'Éducation nationale, Alain Savary. La circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 1981 permit aux recteurs de prendre connaissance des aspects de cette nouvelle politique ambitieuse. Il était important pour l'avenir du dossier que la mise en place se déroule dans les meilleures conditions possibles, et en particulier que les syndicats enseignants la soutiennent. Mais malgré la précaution de ne pas reprendre le nom exact proposé par le SGEN-CFDT de « zones d'éducation prioritaires », certains syndicats ont rapidement fait le lien avec le SGEN-CFDT. Il fallut au ministère de l'Éducation nationale présenter cette politique sans toutefois la rapprocher de tel syndicat pour ne pas diviser l'union politique et syndicale. Elle fut d'ailleurs intégrée dans le cadre général d'une réforme du système éducatif sans jamais apparaître exclusivement à part. D'autre part, c'est de l'interprétation qu'en auraient les représentants académiques et départementaux de l'Éducation nationale que dépendrait le processus de mise en place. Il nous apparaît important de s'attacher à comprendre comment cette première année de mise en place s'est déroulée. Y a-t-il eu une parfaite adéquation entre les circulaires ministérielles et les définitions des zones, des programmes d'éducation prioritaires, et les objectifs des recteurs ?

Nous chercherons dans ce chapitre à comprendre comment la politique fut présentée et surtout comment elle fut accueillie par les principaux syndicats des personnels enseignants. Le projet présenté le premier juillet 1981 a-t-il été exactement celui proposé par le SGEN-CFDT ? D'autre part, nous nous attacherons à montrer comment cette politique a été comprise par l'ensemble des acteurs concernés. Autrement dit, les zones prioritaires ont-elles bénéficié des meilleures conditions possibles pour leur mise en place ? Le ministère de l'Éducation nationale a-t-il été obligé d'infléchir sa politique et de revoir ses objectifs ?

### Accueil réservé aux zones prioritaires en 1981

Un dossier « Quelle politique pour la gauche ? » paraissait dans *Le Monde de l'Éducation* en septembre 1981, dans lequel il était principalement question des zones prioritaires. Ce fut l'occasion pour Alain Savary de répondre aux questions des journalistes sur la politique qu'il entendait mener. À la question : « *Quelles sont vos priorités d'action, dans les mois qui viennent et à plus long terme* », celui-ci expliquait que « *il faut que soient développées la lutte contre les inégalités, la formation professionnelle et la formation de l'Homme et du Citoyen. Dans un premier temps, la volonté de lutter contre les inégalités nous a amenés à corriger*

*ponctuellement les effets d'une répartition des moyens qui aurait été fondée seulement sur le calcul des effectifs ».*<sup>1</sup>

D'autre part, interrogé quant aux possibilités de lutter contre les inégalités sociales sans améliorer et même transformer la formation de base des jeunes, celui-ci déclarait que : « *La question est de savoir si l'école révèle les inégalités, si elle les enregistre ou si elle les amplifie. Au départ du « cursus » scolaire, elle ne les crée pas, elle les révèle : l'école maternelle permet que ce constat soit fait le plus tôt possible, et que cette situation soit éventuellement corrigée. L'idée qui doit nous animer, c'est donc de faire en sorte que l'École serve à corriger les inégalités et ne les accentue pas [...] si l'École peut arriver à compenser les insuffisances du milieu familial, ce sera déjà un progrès formidable »*<sup>2</sup>. Il est intéressant de remarquer qu'à aucun moment le ministre de l'Éducation nationale ne mentionna les zones prioritaires ou même la notion de discrimination positive. Pourtant, tous ses propos allaient dans le sens d'une politique globale de lutte contre les inégalités sociales, reprenant effectivement les idées développées dans la circulaire du premier juillet 1981. Dans ce même numéro du *Monde de l'Éducation*, les zones prioritaires étaient l'objet d'explications et de partis pris : en effet, les dirigeants nationaux du SNI, du SNES, et du SGEN donnèrent leur avis sur cette circulaire instituant l'école inégalitaire. Guy Georges, secrétaire général du SNI, répondait au journaliste qui lui demandait ce qu'il pensait des zones prioritaires qu'Alain Savary souhaitait définir : « *Nous ne savons pas encore de quoi il s'agit. Au-delà des interventions ponctuelles dans l'immédiat, il faudra dégager une doctrine »*<sup>3</sup>. Pour Jean Petite, secrétaire général adjoint du SNES, « *il ne faut pas cultiver en France, même à l'intention des immigrés, un tiers-mondisme interne qui nous détournerait des problèmes éducatifs majeurs de ces pays [Afrique, Amérique latine]. D'où les nuances que nous apporterons probablement à la notion de zones prioritaires. Il faut éviter que, pour parer au plus pressé, on ne prenne pas véritablement en compte la totalité des besoins d'enseignement »*<sup>4</sup>. Sur un ton également sceptique, Patrice Beghain répondait pour le SGEN que « *[leur] visée centrale est de mettre réellement l'école en capacité de lutter contre l'échec scolaire. Les zones d'éducation prioritaire auxquelles le ministre souhaite affecter les moyens supplémentaires pour la rentrée 1981 ne doivent pas aboutir à une concentration de moyens pour faire la même chose qu'ailleurs, à un soutien pédagogique étendu à l'ensemble d'une population scolaire. Il s'agit à terme de réaliser une autre école, car c'est tout le système éducatif et universitaire qui est concerné »*. L'accueil des principaux syndicats d'enseignants était ainsi réservé, voir méfiant à l'égard de la proposition du ministre Alain Savary de mettre en place des zones prioritaires. Dans ce dossier « *Quelle politique pour la gauche ?* » il n'y eut que Bertrand Schwartz pour donner un avis favorable, rappelant qu'il était à l'origine de l'idée d'école inégalitaire<sup>5</sup> : *Ce sont des zones où les échecs scolaires sont particulièrement importants, c'est-à-dire celles qui sont socialement défavorisées. C'est en faveur de celles-là qu'il faudrait réaliser ce que j'ai appelé une « éducation inégalitaire ». Cela ne signifie évidemment pas, comme la droite*

---

<sup>1</sup> Alain Savary, « Créer un autre état d'esprit chez les enseignants », interview recueillie par Guy Hertzlich et JM Croissandeau in dossier « Quelle politique pour la gauche ? », in *Le Monde de l'Éducation*, n° 75, septembre 1981, pages 9-11.

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Quelle politique pour la gauche ? : le point de vue des syndicats, in *Le Monde de l'Éducation*, n° 75, septembre 1981, pages 20,21.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Bertrand Schwartz a été directeur de l'école des Mines de Nancy, du centre universitaire de coopération économique et sociale, qui en 1996, a mis au point une formation pour la reconversion des mineurs de fer de Lorraine. Chargé de mission pour la formation permanente auprès du ministre de l'Éducation nationale de 1970 à 1974, il a publié en 1973 un livre sur l'Éducation demain. Dans une Autre école, il a lancé en 1974, l'idée d'une « école inégalitaire » pour compenser les inégalités socioculturelles. En 1991, Bertrand Schwartz est chargé par le premier ministre d'une étude sur l'insertion *professionnelle* des jeunes.

*conservatrice me l'a fait dire quelquefois, instituer un quota de fils d'ouvriers à l'Université ou à l'École polytechnique. Mais en France, on veut que tout soit pareil partout, ce qui crée l'inégalité. Il faut au contraire commencer par faire les réformes nécessaires pour lutter contre l'inégalité dans les zones défavorisées, en donnant à celles-ci des moyens supplémentaires –par exemple les quatre instits pour trois classes, ce qui permettrait aussi de contacter les parents individuellement et de les impliquer dans l'éducation de leurs enfants ». Et Bertrand Schwartz de répondre à des questions techniques telles que la taille des zones prioritaires : Il faut qu'elles aient une dimension minimale : une dizaine d'écoles minimum. Mais il faut aussi que ce soit un lieu assez petit pour que les gens puissent se connaître, travailler ensemble. J'ai parlé d'un « district », d'ailleurs différent du district scolaire. Mais il faut le penser en relation avec les bassins d'emploi et les collectivités locales avec lesquelles on travaille : commune, syndicats de communes, quartiers...<sup>6</sup>*

Le journal *Le Monde* consacra en juillet plusieurs dossiers relatifs aux questions d'éducation et en particulier sur les zones prioritaires. Dans *Le Monde* du vendredi 3 juillet 1981, soit trois jours après la parution à *Journal Officiel* de la circulaire sur les zones prioritaires, Edwy Plenel présentait un dossier de trois pages sur le thème « en finir avec l'échec scolaire »<sup>7</sup>. Le journaliste écrivait que « depuis Langevin-Wallon (1947), qui proposait la mise en place de sections de rattrapage, des stratégies de compensation ou de soutien sont proposées par la gauche. Le PS, sous l'influence de Bertrand Schwartz, aujourd'hui chargé de mission auprès du premier ministre, leur a donné une nouvelle systématisation : l'idée d'une école inégalitaire qui donnerait plus à ceux qui ont moins est apparue. [...] La notion de handicaps socioculturels qu'il s'agirait ainsi de compenser, reste prisonnière d'une hiérarchisation des univers et des pratiques culturelles selon les milieux sociaux ». Dans la « réponse des syndicats », aux côtés des propos de Jeanne Vincent, secrétaire du SNI-PEGC, de Rosette Spire, secrétaire nationale du SNES, seul Patrice Béghain, secrétaire général du SGEN-CFDT évoqua les zones prioritaires : il déclarait que « la revendication des zones d'éducation prioritaires (ZEP) que le SGEN-CFDT a affirmée depuis 1972, trouve son origine dans la volonté d'apporter au formidable défi de l'échec scolaire une réponse syndicale. [...] La prise en compte le 10 juin par le conseil des ministres de la notion de ZEP représente un grand espoir. [...] Il faut substituer à la discrimination sociale et culturelle qui fonde aujourd'hui l'échec scolaire la notion de discrimination positive, comme l'écrivait François Garrigue, dès 1972, alors secrétaire général du SGEN-CFDT. C'est-à-dire faire apparaître, à l'aide de multiples critères, pour une large part d'ordre sociologique et culturel, des zones géographiques où s'exercera une action éducative différente. C'est-à-dire qu'en aucun cas nous ne saurions considérer la mise en place des ZEP comme un simple moyen d'améliorer l'efficacité et la rentabilité du système scolaire maintenu en l'état. L'heure n'est donc pas, sur le terrain, à un saupoudrage de moyens nouveaux, mais, dans le cadre d'une amélioration globale, à la définition contractuelle de priorités ».

Le 7 juillet 1981, des extraits de la circulaire ministérielle étaient repris dans ce même quotidien et, dans un compte rendu de la première rencontre d'Alain Savary avec les journalistes, Claude Vial indiquait que « la ligne d'action du ministre est maintenant connue : mettre en place ces zones prioritaires, « signe que les choses peuvent changer » et qui consiste à doter les communes et les établissements scolaires de moyens permettant de compenser les inégalités »<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Bertrand Schwartz, « Pour changer l'école, changer d'abord la pédagogie », in dossier « Quelle politique pour la gauche ? », in *Le Monde de l'Éducation*, n° 75, septembre 1981, pages 15-16.

<sup>7</sup> « Pour en finir avec l'échec scolaire », in *Le Monde*, vendredi 3 juillet 1981, pages 10-13

<sup>8</sup> Christian Vial, « Un débat avec Alain Savary », in *Le Monde*, mercredi 8 juillet 1981, page 11

Le SGEN-CFDT exprimait dans le journal *Le Monde* ses mises en garde sur les zones prioritaires avec toute la volonté d'affirmer que cette revendication était la leur. Dans *Syndicalisme Universitaire*, journal du SGEN, l'article « ZEP : Reconnaissance officielle »<sup>9</sup> publié à la rentrée scolaire de 1981, est révélateur des précautions dont le syndicat comptait d'entourer pour ne pas dénaturer le projet et ne pas oublier d'être vigilant :

*La reconnaissance officielle de la notion de ZEP ne nous dispense pas de diffuser nos propositions. Bien au contraire, si nous voulons qu'elles correspondent aux besoins réels et qu'elles ne deviennent pas une simple structure d'assistance. Si les critères définis par la circulaire ministérielle sont proches de ceux que le SGEN-CFDT a mis en avant depuis longtemps, l'essentiel réside dans la détermination collective de ces zones. En effet, il ne peut être question de laisser à l'administration seule le soin de les décider et d'attribuer les moyens. La direction du syndicat invitait d'ailleurs tous ses adhérents à saisir l'occasion d'influencer le choix des secteurs prioritaires en leur demandant d'organiser une réunion d'information, d'échanges, de travail, entre le SGEN-CFDT, la CSF, la CSCV, l'ATD et les associations de parents, dans chaque département, avec l'UD-CFDT, pour déterminer les zones possibles, puis élaborer un projet.*

En fait, les zones prioritaires suscitèrent peu de réactions. Entre le premier juin 1981 et la fin du mois de novembre 1981, il fut question à treize reprises du sujet dans divers articles du *Monde*. Mais, en dehors de la semaine qui suivit la circulaire ministérielle de juillet, il semble que les zones prioritaires n'aient bénéficié d'aucune publicité particulière. Par contre le SGEN-CFDT redoubla d'énergie pour dénoncer cette politique considérée comme frileuse. En novembre 1981, Jean-Claude Guérin, secrétaire national du syndicat écrivait dans *Syndicalisme Universitaire* un article très critique à l'égard de la politique ministérielle sous le titre « Priorité ou saupoudrage ? »<sup>10</sup>. Il déclarait que « la notion de ZEP se heurte sur le terrain à quelques obstacles de taille : saupoudrage de moyens, freinage de l'administration intermédiaire, absence de concertation... Si cela devait continuer, il y aurait tromperie : les ZEP existeraient sur le papier mais rien ne changerait et l'objectif de cette lutte prioritaire contre les inégalités serait dévoyé, une nouvelle filière de marginalisation serait créée ». Quant aux groupements d'enseignants, ils restaient attentifs face à l'annonce de cette politique et les réactions furent diverses et variées. Par exemple, Joël Maireau, instituteur, écrivait dans les colonnes du journal de l'USNEF (Union Syndicale des Enseignants de France, rattachée au Syndicat Général de l'Enseignement Public) que « le projet devra porter sur plusieurs années afin d'avoir un impact authentique sur le milieu à travers l'école, mais la notion de ZEP ne sera pas permanente. Ceci semble très important car il faudra éviter de créer des ghettos scolaires jouissant définitivement de moyens spéciaux et considérés comme des secteurs « à part » et donc marginalisés. Si nous pouvons nous réjouir de cette politique nouvelle et originale du ministère de l'Éducation nationale pour lutter contre l'échec scolaire, pour réaliser une meilleure osmose entre École et milieu, pour favoriser l'adaptation de l'enfant et de l'école, tout en évitant par son caractère limité dans le temps le risque de ghetto scolaire, il reste à souhaiter que les moyens mis en œuvre soient à la mesure de cette grande ambition ».<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> ZEP : Reconnaissance officielle, rubrique Action et Lutte, in *Syndicalisme Universitaire*, n° 813, 9 novembre 1981.

<sup>10</sup> Jean-Claude Guérin. « Priorité ou saupoudrage ? », in *Syndicalisme Universitaire*, n° 813, 9 novembre 1981.

<sup>11</sup> Joël Maireau : « Bientôt les Zones d'Éducation Prioritaires », in USNEF, La Voix des Enseignants – l'École Française, n° 131, avril 1982, pages 13-14.

Par contre, dans un article intitulé « Où vont les ZEP ? Mystère ! D'où viennent-elles ? Du SGEN ! », A. Bonnin de la *Quinzaine universitaire* s'indignait de cette nouvelle politique : « Sauf erreur, jamais le ministre ni son cabinet n'ont employé l'expression Zones d'Éducation Prioritaires ni à fortiori le sigle ZEP. Jusqu'à preuve du contraire, on croit pouvoir dire que le brevet d'invention du mot comme de la chose est propriété du SGEN [...] La position du SNALC ? Elle a été clairement exposée par Bertrand Salvat dans La Quinzaine, n° 874 du premier février 1982 [...]. B. Salvat a montré que l'échec, constaté et consacré en 6<sup>ème</sup> et tout au long de la scolarité obligatoire, a le plus souvent pris racine dans le primaire et même parfois dès la maternelle. Dans ces conditions, tenter de n'y remédier qu'au collège est une erreur dramatique et irréparable. [...] L'échec scolaire on en parle sans cesse et jusqu'à l'obsession mais on ne le définit pas concrètement et on ne le situe que dans le vague. Dans notre réponse critique à ces projets de textes, il faudra souligner que l'échec scolaire, ce ne peut être et c'est : n'avoir pas de métier ni de formation professionnelle à l'issue de la scolarité (obligatoire ou non) ; n'avoir pas obtenu, à 18, 19, 20 ans ou plus, le baccalauréat qu'on ambitionnait ; se voir contraint d'arrêter ses études à 16 ans alors que l'on rêvait de les pousser bien au delà... »<sup>12</sup>

Mais en décembre 1981, comme pour répondre aux premières critiques, une nouvelle circulaire ministérielle sur les zones prioritaires paraissait au *Bulletin officiel de l'Éducation nationale* : « Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaires ».<sup>13</sup>

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

Cette nouvelle circulaire ministérielle du 28 décembre 1981 était adressée aux recteurs, aux inspecteurs d'académie, aux directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale (pour attribution), aux préfets, aux présidents des établissements publics régionaux et aux présidents des conseils généraux (pour information). Contrairement à la circulaire du premier juillet 1981, celle-ci développait en détail les critères à retenir pour la définition des zones, mais, ce qui est une nouveauté dans le dispositif des ZEP, il était longuement question du projet d'éducation prioritaire dont dépendrait l'attribution des moyens supplémentaires.

Tout d'abord, les rédacteurs de cette circulaire insistèrent sur la nécessité de recentrer l'action qui avait été entreprise en juillet 1981.

Ainsi, « la présente circulaire marque une étape : suite d'une action entreprise dès juillet 1981, elle en précise la justification et les perspectives générales et définit les mesures à mettre en œuvre pour la rentrée de 1982. [...] Les actions que vous conduirez durant les prochaines années pour la mise en œuvre de ces objectifs s'inscrivent dans la continuité des premières mesures que vous avez arrêtées en application de la circulaire n° 81-233 du 1<sup>er</sup> juillet 1981, en vous fondant le plus souvent sur les seuls moyens supplémentaires prévus au collectif de 1981. Dans la mesure cependant où vous disposez désormais de plus de temps pour préparer ces actions, l'efficacité des mesures que vous arrêterez sera accrue. [...] Et, après concertation, vous pourrez prendre en compte non seulement les moyens supplémentaires qui vous sont délégués [...] mais, allant au delà, adapter les moyens existants aux besoins recensés dans des conditions définies par ailleurs par le ministère ». Il s'agit bel et bien de faire mieux avec les mêmes moyens supplémentaires. Et parce que « s'est fait jour une confusion entre les actions prioritaires qui tendent à l'amélioration générale du fonctionnement du système éducatif, et le renforcement sélectif de l'action éducative en

---

<sup>12</sup> A. Bonnin : « Où vont les ZEP ? Mystère ! D'où viennent-elles ? Du SGEN ! », in *Quinzaine Universitaire* (journal du Syndicat National des Lycées et Collèges), n° 879, 01/05/1982.

<sup>13</sup> Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981, BOEN n° 1 du 21/01/1982 : « Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaires »

*certaines zones du système éducatif et du territoire* », il conviendra de ne pas « saupoudrer » les moyens, pour reprendre l'expression du SGEN. Les rédacteurs de la circulaire préféraient dire que « *trop souvent, surtout, les véritables choix n'ont pu être effectués, ce qui a conduit à un relatif éparpillement des moyens* ». Pour parer à ce problème, la solution était triple puisqu'il fallait prévoir de mieux définir les zones, déterminer un projet sans lequel aucun moyen supplémentaire ne pourrait être attribué, et dynamiser les opérations.

Le premier ajustement de cette politique concernait la définition des zones. Il était indiqué en sous-titre de cette circulaire que « *le choix des zones doit reposer sur une approche globale de ce concept* ». Le problème jusque-là rencontré était celui des critères à prendre en compte pour la détermination de ces zones, ou plus précisément, l'utilisation de ces critères : doit-on ou non imposer un profil type pour ces zones ? La réponse donnée dans cette circulaire apparaissait clairement au travers des précautions d'usage telles que : « *Il est évident cependant que les travaux d'ordre statistique ne doivent pas revêtir un caractère excessivement normatif dans la détermination des zones prioritaires* ». Le principal obstacle que devaient rencontrer les recteurs et les inspecteurs d'académie dans la réalisation de la carte des zones prioritaires serait évidemment celui des élus. Pour cela, la diplomatie semble avoir été de mise : « *vous accorderez à vos consultations avec les élus régionaux et départementaux sur ce sujet une attention particulière. Vous veillerez également à prendre l'attache des collectivités locales qui manifesteraient le désir de participer significativement à des actions visant les zones prioritaires* ». À ce propos, Jean-Louis Piednoir nous faisait part des difficultés rencontrées dans la persuasion de ces élus à accepter qu'un quartier de leur commune soit classé en zone prioritaire : « *il y avait une certaine réticence de certains élus locaux [...]. Ils avaient peur de l'étiquetage[...]. Certaines municipalités s'ont pas été candidates pour éviter l'étiquette, ce qui explique aujourd'hui encore des anomalies dans la carte des ZEP. Alors j'ai lancé les militants justement dans un travail de conviction auprès des élus locaux réticents* »<sup>14</sup>. Et la décision finale revenait aux recteurs après dialogue avec les inspecteurs d'académie chefs des services départementaux mais à la condition que « *aucune zone ne [soit] retenue sans qu'un projet spécifique à la zone ne soit préalablement élaboré* ».

Recentrer la politique des zones prioritaires, c'était aussi attribuer les moyens supplémentaires sur la présentation d'un projet. Et c'est l'objet du deuxième point développé dans cette circulaire et peut-être le message qui fut le moins bien compris dans cette genèse des ZEP en France. En effet, « *ces moyens vous seront notifiés globalement : il n'appartient pas en effet à l'administration centrale de décider de la nature des moyens à mettre en œuvre dans les zones prioritaires, ceux-ci devant correspondre aux actions multiples et diverses prévues par vous dans les projets spécifiques à chaque zone* ». Il est donc important et logique que la répartition des moyens se fasse sur la base d'un projet. Leur contenu doit être lié à une analyse détaillée des résultats des élèves, le projet doit être « *limité dans le temps et comporter des objectifs précis* » et « *s'il apparaît nécessaire de prévoir une action soutenue s'étendant sur plusieurs années, il serait peu souhaitable d'envisager une assistance permanente qui risquerait d'aboutir à la constitution de ghettos scolaires* ». Et ce projet ne devait être élaboré que dans la concertation de tous les acteurs concernés, élus, parents d'élèves, enseignants et élèves pour qu'ils « *se saisissent eux-mêmes des solutions apportées aux difficultés qu'ils constatent* ». Il s'agissait d'associer de près ou de loin les élus locaux, les acteurs du système éducatif et tous ceux qui, extérieurs au système éducatif, pourraient permettre d'améliorer le dispositif : universitaires, corps d'inspection, personnels non-enseignants, les administrations qui œuvraient en faveur des jeunes (en particulier entre 16 et 20 ans). Il pouvait même s'agir de

---

<sup>14</sup> Entretien avec Jean-Louis Piednoir, 31/05/1996

« mettre en œuvre des actions visant des publics adultes : de telles actions devraient en effet se révéler particulièrement utiles en étant, par exemple, dirigées vers les parents d'enfants qui rencontrent des difficultés d'adaptation ». Ce qui apparut au vu de cette circulaire, ce sont les possibilités données et proposées pour lutter contre l'échec scolaire des enfants en mettant en place un projet de zone. Cependant, sous cette évidente liberté d'action, se cache une difficulté majeure : celle de la gestion de telles actions, tant en termes de moyens que de suivi pédagogique. Remarquons toutefois que cet aspect ne concernait pas seulement les zones prioritaires puisque les Projets d'Action Éducative (PAE) laissaient aux acteurs éducatifs la même impression d'initiative et d'invention.

La définition des zones, l'élaboration et la gestion des projets d'éducation prioritaires étaient placés sous la responsabilité hiérarchique de trois niveaux : l'échelon académique dépendant du recteur, le niveau départemental rattaché à l'inspecteur d'académie et la mise en place d'une équipe d'animation pour chaque projet de zone prioritaire. Le recteur avait pour fonction dans le dispositif des zones prioritaires « d'élaborer les dossiers qui serviront de base à la concertation et qui devront proposer toutes les informations nécessaires à une détermination objective des zones prioritaires au niveau régional et à la conception, au niveau départemental, des projets des différentes zones ». Le recteur pouvait s'entourer dans ce travail des inspecteurs d'académie, des directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, de ses principaux conseillers, et de toutes les personnes dont la compétence serait jugée utile. C'est de cet échelon que dépendrait l'essentiel de la mise en œuvre du dispositif des zones prioritaires, le recteur disposant à sa guise d'une enveloppe globale comprenant le budget de fonctionnement de tous les établissements, classés ou dans les zones. Au niveau départemental, l'inspecteur d'académie était chargé de la conduite des opérations à mener et notamment la définition des projets en terme d'objectifs. Il était le lien essentiel entre le niveau académique et l'équipe d'animation. La circulaire précisait que « il aura un rôle important à jouer de coordination de l'action des différentes équipes d'animation sur le terrain qui trouveront en lui un interlocuteur unique et responsable ». Quant à l'équipe d'animation du projet de chaque zone prioritaire, elle serait composée « des hommes et des femmes intéressés par cette activité, animés d'un souci de dialogue et disposant d'une certaine expérience dans le domaine socio-éducatif[...] (membres des corps d'inspection, chefs d'établissements, directeurs d'école, enseignants, personnels non-enseignants, parents d'élèves, élus...) ».

La nouveauté de cette circulaire résidait essentiellement dans la définition d'un projet d'éducation prioritaire propre à chaque zone. Celui-ci était d'une conception très proche de celle des PAE (projets d'action éducative) définis dans un premier temps dans la circulaire n° 81-305 du 24 août 1981 pour les écoles nationales de perfectionnement, les collèges, les lycées d'enseignement général, technique et professionnel, précisée par la circulaire n° 82-249 du 11 juin 1982. La seule différence concernait l'échelon : les programmes d'éducation prioritaires étaient conçus par l'équipe d'animation de la zone et s'appliquaient pour les établissements rassemblés dans ce cadre, tandis que les PAE étaient propres à chaque établissement. Les établissements situés en zone prioritaire pouvaient d'ailleurs bénéficier de l'un et de l'autre, ce qui n'allait pas sans poser quelques problèmes d'interprétation et provoquer certaines confusions. Christian Join-Lambert, chargé de mission auprès d'Alain Savary déclare d'ailleurs que « la zone prioritaire devait avoir des projets et elle disposait de projets d'action éducative et notamment des crédits qui étaient donnés aux établissements au titre des PAE. La circulaire du 28 décembre 1981 [...] concerne les problèmes de zone. Mais vous verrez que cette circulaire et celles sur les PAE sont d'un ton un peu semblable »<sup>15</sup>. Les

---

<sup>15</sup> Entretien avec Christian Join-Lambert. 12/02/1996

zones prioritaires sont donc d'une certaine façon annonciatrices d'une réforme globale du système éducatif français.

### Échec de la mise en place

Le scepticisme réservé à cette politique d'école inégalitaire, l'imprécision de la circulaire de juillet 1981 et le manque de publicité de la part du ministère avaient donné lieu à une définition des zones prioritaires très approximative. Cette situation n'était en fait que le résultat d'une première année d'expérimentation, ce qui obligeait pour la rentrée 1982 à diminuer le nombre de zones et à redéfinir leurs objectifs.

En effet, lors de la première année, « *ceci avait abouti à la détermination de près de 700 zones prioritaires et au classement de 20 % des classes primaires et des collèges et 15 % des élèves des écoles et collèges en zone prioritaire* »<sup>16</sup>, alors que pour la rentrée de 1982, 363 étaient retenues. Ce dérapage était la conséquence, d'une part, d'une classification par établissement plutôt que par zone, démultipliant ainsi le nombre de zones et, d'autre part, de l'absence de véritable repère pour la définition des zones. La première circulaire ne définissait que des indicateurs à prendre en compte sans expliquer comment les utiliser, la deuxième donnait des indicateurs moyens auxquels les recteurs devaient confronter les zones susceptibles d'être prioritaires. Le nombre de zones à délimiter n'avait pas été fixé, contrairement à ce qui s'était passé dans la politique des Educational Priority Areas pour lesquels un premier objectif de 10 % parmi les plus défavorisés et ensuite les 10 % parmi les plus défavorisés de l'ensemble de la population avaient été fixés.

Et ce nombre de zones prioritaires en 1981 a d'ailleurs été limité à 700 puisque « *dans cinq académies aucune réflexion n'a été menée pour dégager des priorités stricto sensu (Grenoble, Limoges, Rennes, Toulouse et Caen)* »<sup>17</sup>. Un rapport rendu en juillet 1982 nous apprend que seulement deux académies, celles de Paris et Strasbourg, ont réellement mis en place des zones prioritaires et que toutes les autres n'ont procédé qu'à un classement d'établissements<sup>18</sup>. Dans ce même rapport, nous lisons que « *le classement en zone prioritaire témoignait plus du souci de justifier a posteriori l'affectation de moyens supplémentaires décidés d'un commun accord entre l'administration et les syndicats que de la volonté délibérée de pratiquer une politique sélective au bénéfice des zones les plus déshéritées.* » Concernant la mise en place de moyens supplémentaires, il semble que même l'administration n'ait pas su clairement quels étaient les moyens supplémentaires, il semble que même l'administration n'ait pas su clairement quels étaient les moyens supplémentaires : « *s'il est relativement facile de dénombrer à partir des rectorats et des inspections académiques le nombre de postes de personnel de tous ordres implantés en zones prioritaires, il est impossible à l'heure actuelle d'apprécier la valeur réelle des moyens accordés. Est-on en présence de simple rattrapage (notamment GAPP, CLIN, CE, AE doc., enseignement artistique), les postes auraient-ils été implantés même en l'absence de classement en zone prioritaire ? [...] Des postes avaient été attribués au titre des zones prioritaires à la rentrée 1981-1982. Certains établissements n'ont pas obtenu leur classement en zone prioritaire pour la prochaine rentrée scolaire. Cependant, dans certains cas, les postes zone prioritaire ont été maintenus. On peut s'interroger sur le*

---

<sup>16</sup> Ministère de l'Éducation nationale, Groupe de pilotage de la politique des zones prioritaires. *La politique des zones prioritaires deux ans après*, juin 1983.

<sup>17</sup> L'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale, *Mesures prises en faveur des zones prioritaires pour la rentrée scolaire 1981, synthèse des observations faites dans 15 académies, décembre 1981*, carton n°930636 article 3 des Archives nationales.

<sup>18</sup> Ministère de l'Éducation nationale. Inspection générale de l'Éducation nationale. *Rapport sur la mise en place des Zones prioritaires, juillet 1982 (étude menée sous la direction de M. Thaler, carton 930636 article 3 chemise « ZEP 1 » des Archives nationales.*

*bien-fondé d'une telle pratique, à moins que les dotations faites au titre des zones prioritaires aient en réalité répondu à des besoins d'une toute autre nature »<sup>19</sup>*

Dans un document du CRESAS adressé au ministère en mars 1982 et élaboré à partir du suivi du processus de mise en place des ZEP en région parisienne, des textes relatifs aux ZEP, des contacts et des réunions, de projets éducatifs transmis aux inspecteurs d'académie<sup>20</sup>, quelques explications de cette première mise en place difficile furent proposées. Tout d'abord, les chercheurs faisaient remarquer que « *la faible mobilisation de l'enseignement du premier degré pose un problème préoccupant* », attribuant les causes à l'impact des directives ministérielles : « *le fait que les CES soient particulièrement représentés au niveau des projets est à mettre en relation avec les faits suivants : la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet préconise des indicateurs scolaires, indicateurs dont quatre sur cinq concernent les CES ; la circulaire du 28 décembre 1981 concernant les ZEP, tout en remarquant les faiblesses de la concertation vers le premier et le second degré, remet l'accent sur le secondaire ; la définition de la zone [...] par un CES et son bassin d'alimentation a donné un rôle prépondérant aux CES ; c'est au niveau des CES, depuis qu'existe le tronc commun en 6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup>, que les enseignants sont les plus désarmés, critiques, mécontents, et que le dysfonctionnement du système est le plus visible* ».

Mais « *toutes ces réunions ont permis, souvent pour la première fois [...] à différents acteurs du système éducatif de se rencontrer et de confronter leurs points de vue [et] les positions critiques par rapport à cette notion sont encore répandues : désaccord avec la répartition « inégalitaire » des moyens, crainte d'une stigmatisation des zones, qui sont déjà ressenties comme des ghettos, réticences syndicales quant à l'instauration éventuelle de nomination par dérogation pour former des équipes volontaires, refus de se concerter en dehors du temps de travail* » ». En fait, nous expliquent les chercheurs du CRESAS, « *la notion de ZEP a été associée à l'idée de moyens supplémentaires (« donner plus à ceux qui ont le moins ») et critères visant à déterminer les zones les moins favorisées. Ce type d'interprétation de la notion de ZEP prédomine encore sur le terrain : la majorité des textes rédigés au cours de cette année scolaire, sous l'impulsion de la circulaire de décembre 1981 demandant des projets éducatifs, se présentent en effet comme un catalogue de revendications en moyens et en postes supplémentaires, argumenté par la description de la situation socio-économique de l'école ou du quartier* ». Pêle-mêle, le CRESAS préconisait de mettre rapidement en place les équipes d'animation prévues dans les textes, l'institutionnalisation d'un temps imparti à la concertation entre les enseignants et leurs partenaires sociaux, l'assouplissement des règles régissant la nomination des enseignants (principes de dérogations), de favoriser le regroupement d'enseignants prêts à s'engager ensemble sur un travail d'équipe, d'utiliser les ZEP comme lieu de formation initiale et continuée, l'assouplissement des contraintes hiérarchiques accompagné d'un partage des responsabilités, la mise en place de moyens appropriés pour encourager les projets éducatifs de lutte contre l'échec scolaire émis par des écoles non classées en ZEP. Autant constater que les zones prioritaires instituées par le ministère de l'Éducation nationale soulevèrent une montagne de questions plutôt qu'elles ne proposèrent de solutions immédiatement applicables. Mais ces recommandations, pour la plupart fondées, étaient en opposition avec de multiples contraintes syndicales, budgétaires ou hiérarchiques. Les remarques sur la mise en place des zones prioritaires concernent toutes le manque de clarté du dispositif. Par exemple, R. Toraille, inspecteur général, faisait remarquer, le 30 mars 1982 que « *la circulaire du 28 décembre 1981 a défini les différents aspects de l'organisation administrative des ZEP, s'abstenant d'aborder autrement que par allusions les*

---

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> CRESAS. Note relative à la mise en place des Zones d'Éducation Prioritaire

*aspects pédagogiques de l'entreprise. Or, on constate dans les secteurs concernés une vive demande d'information et de formation, portant particulièrement sur la définition des projets et leurs objectifs ainsi que sur la constitution de équipes. Il est indispensable de tenter de répondre à cette demande si l'on veut éviter que la création des ZEP se traduise simplement par une dotation, toujours insuffisante, en moyens supplémentaires dont l'efficacité n'est pas évidente ».*

Cependant, les moyens qui avaient été dégagés par le collectif budgétaire de juillet 1981 étaient exceptionnellement importants. En effet, 14955 nouveaux emplois avaient été créés, correspondant à 11635 recrutements et 3320 titularisations d'auxiliaires. Le budget du ministère de l'Éducation nationale du collectif représentait 137,176 milliards de francs, augmentant ainsi de 17,4 % par rapport à l'année précédente. Seulement, les attributions des postes ne se faisaient pas en fonction du caractère prioritaire de tel établissement classé en zone d'éducation prioritaire, mais toujours sous la forme d'enveloppes globales. Ainsi, les zones prioritaires ne pouvaient bénéficier que des seules recommandations du ministre Alain Savary qui conseillait d'observer une répartition inégalitaire mais qui ne pouvait pas l'imposer. Dans son livre *En toute liberté*<sup>21</sup>, celui-ci écrivait que « *les moyens nouveaux étaient destinés en priorité au remplacement des maîtres et au renforcement des zones prioritaires. C'est d'abord dans ces zones à populations défavorisées sur le plan social et culturel qu'il fallait abaisser les effectifs des classes. Pour lutter contre les inégalités en effet, il ne s'agit pas de donner à tous la même chose et notamment des normes d'effectifs identiques. [...] Nous avons ainsi prévu [pour le budget 1982] pour les écoles, 2299 emplois d'instituteurs pour améliorer la scolarisation en maternelle et les remplacements et renforcer les zones prioritaires* ». Il en était de même pour les collèges ou les lycées. L'attribution de postes pour les zones prioritaires dépendait ainsi de la bonne volonté des recteurs et des inspecteurs d'académie qui n'avaient aucune obligation que le respect de la carte scolaire.

La première année de mise en place des zones prioritaires fut marquée par une certaine confusion due aux courts délais laissés aux recteurs pour comprendre et développer cette politique. Aucun objectif concret n'ayant été proposé, cette mise en place fut souvent aléatoire et ne permit de dessiner qu'une carte provisoire et incomplète des zones retenues pour lutter contre les inégalités sociales. Ces premières directives furent complétées par la circulaire sur les programmes d'éducation prioritaires de décembre 1981 mais les principes étaient trop novateurs pour permettre une mise en place rapide et effective. L'étude de l'impact de cette politique au niveau national nous fait apparaître que 700 zones ont été retenues, essentiellement en s'appuyant sur le collège. N'ayant fixé aucune limite de nombre et de taille, les recteurs ont pensé pouvoir bénéficier des moyens supplémentaires en définissant un grand nombre de zones. Mais ce démarrage difficile de la politique des zones prioritaires a obligé le ministère de l'Éducation nationale à revoir les principes de fonctionnement, d'organisation et de gestion des moyens supplémentaires distribués dans ce cadre. Mais la priorité en 1981 était pour les socialistes autant d'appliquer cette politique de discrimination positive que de pallier aux carences du système éducatif. En effet, les importants moyens supplémentaires obtenus dans le collectif budgétaire de juillet 1981 ne permirent qu'une relative remise à niveau des établissements qui avaient été délaissés jusque-là. Ainsi, cette première année de mise en place des zones prioritaires ne fut pas une année de fonctionnement mais elle permit de proposer une réflexion sur certaines problématiques liées à l'échec scolaire et aux inégalités scolaires.

Il ne restait au ministère qu'à recentrer son action pour que la rentrée scolaire de 1982 puisse se faire dans de meilleures conditions que celle de 1981. Nous avons observé un premier

---

<sup>21</sup> Alain Savary, *En toute liberté*, Hachette, 1985.

inflexion dans la politique proposée au travers de la circulaire de 1981. Est-ce la conséquence des restrictions budgétaires de 1982 ou la suite logique de la mise en place du dispositif ?

### **Dispositif ministériel de fonctionnement**

La première année de mise en place des zones prioritaires avait mis à jour les difficultés d'une politique s'appuyant sur une gestion administrative et financière déconcentrée, voire décentralisée. Il était nécessaire, pour la cohérence de la carte des zones et pour que les objectifs soient les mêmes dans toutes les académies, de mettre en place, dans un premier temps, un groupe de pilotage et ensuite un groupe assurant le suivi et l'évaluation de la politique au niveau du ministère. Mais il fallait aussi que les recteurs s'impliquent sans que les directions centrales n'interviennent directement dans les académies. La tâche d'un tel groupe serait évidemment de vérifier et de contrôler l'interprétation et le respect des circulaires ministérielles de 1981 (et suivantes). Les zones prioritaires concernaient plusieurs directions centrales du ministère, à commencer par les directions des écoles, des collèges et des lycées. Pour permettre que chaque zone élabore un projet impliquant ces trois degrés, il fallait que leurs directions apprennent à travailler ensemble autour d'un objectif commun de lutte contre les inégalités sociales. La politique des ZEP venait ainsi bouleverser les règles habituelles de fonctionnement du ministère de l'Éducation nationale.

D'autre part, la politique des zones prioritaires devait pouvoir associer d'autres ministères pour permettre de lutter plus efficacement contre les inégalités scolaires et sociales. La Commission nationale pour le développement social des quartiers, dont Pierre Mauroy proposa la direction à Hubert Dubedout, répondait à cette demande. Mais, une fois encore, ce mode de fonctionnement s'opposait aux structures administratives existantes. Comment le ministère de l'Éducation nationale a-t-il travaillé avec cette commission ? Y a-t-il eu collaboration ou concurrence ?

Nous chercherons, dans ce chapitre, à comprendre comment la politique des zones prioritaires a été gérée et surveillée depuis le ministère de l'Éducation nationale, et d'autre part s'il a été possible de travailler en collaboration avec d'autres ministères ou avec la Commission nationale pour le développement des quartiers.

### **Le groupe de pilotage ministériel**

En 1981, Christian Join-Lambert, chargé de mission d'Alain Savary, s'occupait dans le cabinet de Jean-Paul Costa des zones prioritaires. À l'origine de la première circulaire de juillet 1981 et de celle de décembre 1981, celui-ci travaillait en dehors de toute structure propre aux zones prioritaires. Une fois cette politique initialisée, il se forma autour de lui un groupe informel appelé « groupe restreint zones prioritaires » composé de membres des différentes directions du ministère. Sous la direction du chef de la Mission de la planification, Thierry Malan, deux secrétaires avaient en charge l'organisation du groupe, Mme Marchais et Pierre-Yves Duwoye, rattaché à la Mission de la planification. Dans ce groupe, Mme Pouplin et M. Bénichou représentent le MITIF, M. Chavanec la Mission à l'action culturelle, M. Chomier la Direction des collèges, M. Emin et M. Noël la Direction des écoles, M. Lesage la Direction des lycées et M. Prévost la Direction de l'organisation des personnels administratifs et des ouvriers de service<sup>22</sup>. Mais ce premier groupe ne paraissait pas assez efficace aux yeux de Pierre-Yves Duwoye qui déclare que « *il y avait une structure assez informelle qui était constituée autour de Christian Join-Lambert qui était chargé de la mission auprès d'Alain*

---

<sup>22</sup> Liste extraite d'un document de la Mission de la planification datant du 7/10/1982, carton n°930636 article 3. A. N.

*Savary, avec un groupe pas très opérationnel au sens où il y avait presque toutes les directions, avec des gens qui n'étaient pas spécialement mandatés et où les zones n'avaient pas encore eu une définition très précise en terme administratif. [...] Donc s'est faite jour la décision de resserrer l'action administrative en ayant un groupe plus restreint avec les directions les plus concernées et autour d'une structure de pilotage assez opérationnelle pour faire du qualitatif*<sup>23</sup>. Le nouveau « groupe de pilotage ministériel de la politique des zones prioritaires » naquit donc de l'initiative de Pierre-Yves Duwoye, jeune énarque de trente ans, jusque-là chef du département de l'élaboration des plans et des programmes à la Direction de la programmation et de la coordination, et nommé en juin 1982 chargé de mission à la Mission de la planification au ministère de l'Éducation nationale.

Dans un document certainement adressé à Christian Join-Lambert, Pierre-Yves Duwoye proposa et justifia la création d'un groupe de pilotage ministériel de la politique des zones prioritaires<sup>24</sup> : « *Deux raisons peuvent justifier la création d'un tel groupe : les perspectives budgétaires pour 1983, la conviction mitigée des échelons académiques et rectoraux pour cette politique, l'intérêt au contraire très vif qu'elle a suscité sur le terrain, la nécessité de trouver le maximum de points d'appui auprès des autres ministères, l'importance politique des enjeux qui sont liés à cette politique (ouverture du système éducatif, démocratisation, décentralisation) invitent à la mise en place rapide au niveau ministériel d'une structure opérationnelle de coordination inter-services ; par ailleurs, le fonctionnement actuel du groupe de travail sur les zones prioritaires, que préside le chef de la Mission de la planification, n'est pas satisfaisant. La multiplicité des interlocuteurs, leur niveau de représentativité, le jeu d'influence que s'y livrent les différents services confinent dans la réalité au blocage et à l'inefficacité d'une telle structure* ». Pour remédier aux problèmes d'organisation pratique, celui-ci présenta son projet de groupe regroupant cinq des services les plus concernés par les zones prioritaires : représentant la Direction des écoles, il proposa M. Fotinos pour « *ses fonctions auprès de M. Favret [directeur des écoles] qui lui donnent une légitimité pour parler en son nom lors des missions sur le terrain ; [il est] chargé à la DE de problèmes d'espace éducatif et de PAE premier degré qui sont les orientations qu'il faudra appliquer de préférence dans les zones prioritaires* ». À la Direction des collèges, celui-ci pensait travailler avec M. Chomier, nouveau chargé de mission à la DC et ancien responsable d'établissement ; à la direction des lycées, M. Giffard qui « *paraît être la personne la plus expérimentée et celle qui croit le plus à ce type d'actions sur les zones prioritaires* » ; à la DOPAOS M. Prévost, à la MITIF M. Bénichou ou Mme Poupli, chargée explicitement par Mme Canipel de l'action sur les zones prioritaires, et M. Mathon de la mission de l'action culturelle « *qui s'est occupée de l'articulation entre PAE et zones prioritaires* ». Et bien sûr, un animateur coordonnerait les actions de ces représentants, et Pierre-Yves Duwoye se proposa à ce poste.

Dans le récent entretien qu'il nous a accordé, Pierre-Yves Duwoye précisait que cet attachement aux zones prioritaires était motivé par plusieurs raisons : « *Pour des raisons politiques essentiellement. C'est une idée extrêmement intéressante et novatrice dans plusieurs directions : la première, c'est que ça rejoignait une conviction politique de la part des socialistes voulant faire plus pour les élèves qui en ont le plus besoin. En plus, elle avait un aspect extrêmement novateur sur le plan de l'action administrative. L'action administrative traditionnelle est assez verticale et très sectorisée. Là, on avait une occasion de travailler différemment, de promouvoir un travail inter-directions et d'avancer vers une autre façon de faire travailler l'Administration. En plus, c'était un projet porteur, le ministre*

---

<sup>23</sup> Entretien avec Pierre-Yves Duwoye, 26/04/1996

<sup>24</sup> Pierre-Yves Duwoye, « À propos de la création d'un groupe de pilotage ministériel de la politique des zones prioritaires », carton n) 930636 article 3, A.N.

y attachait beaucoup d'importance et ses conseillers aussi »<sup>25</sup>. Par ailleurs, pour des questions de restrictions budgétaires, les objectifs de ce nouveau groupe devaient permettre d'orienter la politique des zones prioritaires vers un aspect de plus en plus qualitatif. Ainsi, Pierre-Yves Duwoye explique que « dans les zones prioritaires il faut passer en un seul budget de 20 % de qualitatif et 80 % de quantitatif à une proportion inverse. Ceci suppose que, dans les zones prioritaires plus qu'ailleurs, on y fasse plus de formation, on y trouve plus de PAE, les circulaires sur la vie scolaire dans les collèges y soient appliquées de façon exemplaire...Il s'agira donc de faire et de recentrer sur cette politique un certain nombre des autres orientations du Ministère<sup>26</sup>. Cet impératif, si l'on ne veut pas que les zones prioritaires deviennent des foyers d'agitation, suppose donc une collaboration très étroite des services du Ministère compétents pour ces orientations »<sup>27</sup>. Et pour cela, le groupe devrait se déplacer régulièrement sur le terrain pour « diffuser l'information sur les grandes orientations du ministre qui peuvent s'appliquer dans les ZP ; recenser les innovations pédagogiques et institutionnelles et les diffuser ; aider à la méthodologie de la conception des projets et à l'analyse des besoins ; assister les rectorats, les inspecteurs d'académie et les équipes d'animation des ZP ». Ce groupe ministériel de pilotage de la politique des zones prioritaires rattaché au ministre de l'Éducation nationale chaperonnerait les niveaux académiques et les zones. Mais il n'avait qu'un rôle politique et administratif puisqu'il ne s'occupait d'aucune gestion, qui d'ailleurs, pour les zones prioritaires, était à la charge des recteurs. Par contre, c'était lui qui devait chercher à développer les contacts avec les autres ministères et en particulier avec la Commission nationale de développement social des Quartiers (Commission DSQ) créée par le premier ministre en 1982.

Mais la contrepartie de l'aspect fonctionnel de ce groupe, c'était qu'il ne disposait d'aucun budget spécifique de fonctionnement, n'étant d'ailleurs rattaché à aucune direction centrale du ministère de l'Éducation nationale. Le directeur de cabinet, J.-P. Costa, écrivait, dans un document adressé aux responsables des directions concernées par la mise en place des zones prioritaires, que « le groupe de pilotage ministériel pour la politique des zones prioritaires est un groupe fonctionnel et qui, en tant que tel, n'a bien évidemment aucune tâche de gestion à assumer. Cependant, le programme de travail pour l'année en cours qui lui a été fixé lors de la réunion du comité de coordination du 14 novembre dernier, et qui a fait l'objet d'une discussion plus poussée lors des rencontres de décembre avec les correspondants académiques pour les ZP, induit la nécessité de mettre à la disposition du groupe une enveloppe financière garantissant la réalisation effective d'un certain nombre d'actions ».<sup>28</sup>

Parmi ces actions, J.-P. Costa proposait que la circulation de l'information et la diffusion auprès des équipes de zones de résultats de recherche, de compte rendus d'actions ou d'outils de travail nécessitant un budget spécifique soient renforcées : « Les équipes souhaitent à juste titre que soit clairement donné à la politique qu'ils mettent en œuvre un « second souffle ». Celui-ci peut, en partie, être trouvé en leur donnant au titre de l'intérêt accordé par le Ministre à leur action, des outils d'aide et de réflexion quant à leurs actions : d'ores et déjà, la publication d'un ouvrage du CRESAS, ou celle, proche, des « Actes de l'université de Saint-Denis », ouvrent des possibilités, à condition de pouvoir s'élargir rapidement, ne serait-ce qu'en envisageant la diffusion de documents existants aux fins d'aide méthodologique. Une diffusion à 10 000 exemplaires revient de 50 à 100 000 F. [...] C'est pourquoi il est proposé que les directions et missions intéressées par la politique des ZP (DE,

---

<sup>25</sup> Entretien avec Pierre-Yves Duwoye, 26/04/1996

<sup>26</sup> Souligné dans le texte original

<sup>27</sup> Op cit. n°3, page 104

<sup>28</sup> MEN, le directeur de cabinet, à l'attention de MM. Favret – Luc – Obin – Pair – Spinetta – Daste – Duwoye – Pages, Objet : Besoins financiers liés aux actions engagées par le groupe ZP 7 février 1984, carton n°930636 article 3, A.N.

*DC, DL, MFRP et MACCLR) mettent à la disposition du groupe ZP une partie de leurs « droits de tirage » sur le chapitre 37-93(de l'ordre de 50 000 à 70 000 F par direction ou par mission concernée). »<sup>29</sup>*

## **Suivi et évaluation**

Après cette première année d'une difficile mise en place et la constitution du groupe de pilotage de la politique des zones prioritaires, il devenait nécessaire de mettre en place un réseau de correspondants académiques pour, plus tard, permettre à une équipe d'assurer le suivi et l'évaluation des actions engagées : le « groupe de travail d'aide à la mise en place d'un dispositif d'évaluation régulatrice de la politique des zones prioritaires » se réunissait pour la première fois le 2 mars 1984.

Pour renforcer le dispositif des zones prioritaires, représenté au niveau ministériel par Pierre-Yves Duwoye avec le groupe de pilotage, les recteurs nommèrent dans leur académie un « correspondant académique ou départemental » dès 1982. Leur rôle était d'assurer les liaisons entre l'échelon ministériel et les équipes constituées dans les zones et « *vis-à-vis de ces acteurs, ils sont les interlocuteurs qui peuvent répondre à leurs demandes en veillant à ce que la dimension zone prioritaire soit prise en compte dans l'attribution des moyens, la politique académique de formation... Ils sont également les interlocuteurs du groupe de pilotage de l'échelon central* »<sup>30</sup>. Le plus souvent chargés de mission par le recteurs à la suite des premières rencontres d'été de 1982 organisées dans chaque académie, les correspondants académiques devaient permettre progressivement de mettre en place un dispositif d'évaluation de la politique des ZP menée depuis 1981-1982. De même que le groupe de pilotage n'avait pas de statut administratif, les correspondants académiques ne bénéficiaient pas d'un titre particulier.

Une rencontre des correspondants académiques particulièrement importante fut organisée les 14-15-16 décembre 1983 sous l'impulsion du premier groupe interacadémique de travail sur les ZP composé de représentants d'académies : M. Chenier (Rouen), M. Franjou (Créteil), M. Lempereur (Lille), M. Martin (Grenoble), M. Meuret (DOAG), M. Pellizzari (Caen), M. Duaujam (Toulouse) qui avaient, grâce aux rapports envoyés par chaque académie, préparé les problématiques et les exposés.

Au cours de cette réunion de décembre, il fut question d'aborder les liens avec les partenaires, les besoins des zones prioritaires et la rénovation de l'ensemble du système éducatif, la création, l'utilisation et la circulation de l'information, l'évaluation de la politique ZP ou encore le dispositif mis en place pour promouvoir la politique des zones prioritaires (rôle des correspondants académiques, identité et action des équipes locales).

Par ailleurs, Alain Savary demanda aux recteurs, inspecteurs d'académie et directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale en décembre 1982 d'organiser le dispositif de suivi et d'évaluation des projets de zones et les programmes d'éducation prioritaires<sup>31</sup>. Le ministre précisait, en guise d'introduction de la circulaire, que « *la nature et l'ampleur des difficultés qui s'opposent à la réussite scolaire dans ces zones appelle des plans évolutifs mis*

---

<sup>29</sup> Idem

<sup>30</sup> Ministère de l'Éducation nationale, Groupe de pilotage des zones prioritaires, « Rencontres des correspondants académiques pour les zones prioritaires les 14, 15, 16 décembre 1983 », mars 1984 carton n°930636 article 3, A. N.

<sup>31</sup> Circulaire n° 82-589 du 15 décembre 1982 du ministre de l'Éducation nationale adressée aux recteurs, inspecteurs d'académie et directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale. Objet : « Suivi des projets dans les zones et les programmes d'éducation prioritaires », carton n°930636 article 3. A. N.

*en œuvre sur plusieurs années scolaires. Il convient que vous veilliez à ce que les objectifs et le caractère novateur des zones et des programmes prioritaires demeurent au centre de la démarche que vous avez adoptée pour la mise en œuvre de cette politique et que celle-ci s'accompagne d'un suivi attentif à tout niveau* ». Il s'agissait en fait, à l'échelon central, d'organiser la remontée des informations en provenance des zones. Pour cela, le ministre développait quelques recommandations : « *Au niveau de chaque zone prioritaire, il est important que les équipes qui ont été constituées, ou qui le seront prochainement, puissent répondre aux missions qui sont les leurs et qui ont été définies dans la circulaire n°81-536 du 28 décembre 1981 relative aux zones et programmes prioritaires. En particulier, il vous appartient d'aider les équipes à jouer pleinement leur rôle d'impulsion, de coordination et de suivi des actions arrêtées dans les projets retenus. Au niveau départemental et académique, les informations et les analyses recueillies à la suite d'un dialogue avec les équipes concernées dans les zones devront permettre de s'assurer de la réalisation des actions prévues et de juger du développement futur des projets engagés. Elles seront portées, à votre initiative, à la connaissance des instances de concertation (comité technique paritaire, groupe tripartite...), instaurées auprès du recteur et de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale* ». Ces données concernant les zones prioritaires devaient être présentées sous la forme d'une part d'un rapport établi au niveau académique devant porter essentiellement sur les processus de détermination des zones prioritaires, leurs caractéristiques et l'utilisation des moyens financiers, d'autre part sous la forme d'une fiche propre à chaque zone pour permettre d'apprécier la spécificité de leurs caractéristiques économiques, sociales, culturelles, démographiques ainsi que scolaires. C'est l'inspecteur d'académie qui avait la charge de les établir : il « *devra associer très étroitement à ce travail l'équipe d'animation de la zone ou les équipes éducatives les plus concernées* ». Il apparaît en fait que cette circulaire était une réponse partielle aux problèmes budgétaires annoncés puisque l'objectif de cette évaluation est que « *les instances de concertation départementales et rectorales évoquées plus haut [...] se prononcent sur l'affectation des moyens et la priorité qu'il convient de reconnaître aux projets de zones prioritaires parmi d'autres objectifs prioritaires, tel le remplacement des maîtres absents et la nécessaire formation des nouveaux recrutés* ».

Cette circulaire permettait aussi de préparer la rentrée 1983 et de recentrer les actions prioritaires autour du projet de zone. Dans une note de service de décembre 1982, J.- P. Costa précisait d'ailleurs que « *dans le cas où l'élaboration d'un projet spécifique de la zone se révélerait impossible, et après qu'auront été offertes aux équipes concernées toutes les aides utiles, il conviendra de ne plus considérer ces zones comme prioritaires en 1983* »<sup>32</sup>

Dans la suite logique de ce premier travail de prospection, vint se greffer le « *groupe de travail national d'aide à la mise en place d'un dispositif d'évaluation régulatrice de la politique des zones prioritaires* ». La décision de créer un tel groupe date de janvier-février 1984. Dans une note envoyée aux directeurs des services centraux directement concernés, J.- P. Costa, directeur du cabinet d'Alain Savary, déclarait que « *ce groupe, qui tiendra sa première réunion le 2 mars, est placé sous la présidence de M. l'Inspecteur général Toussaint ; son mandat de travail comportera : [la] réflexion sur les dispositifs de formation permettant aux équipes de zones de formaliser leurs projets, d'en réguler la mise en œuvre, et d'en apprécier l'impact ; [la] mise au point d'un programme de travail permettant, à moyen terme, une appréciation d'ensemble de la politique des ZP. La participation à ce groupe de travail de correspondants académiques ZP, de représentants d'équipes de zones, et d'experts*

---

<sup>32</sup> Note de service n°82-600 du 23 décembre 1982 annexe à la circulaire n°82-599 du 23 décembre 1982 de préparation de la rentrée 1983 : zones prioritaires, J-P Costa, directeur de cabinet pour le ministre, BOEN n° spécial 1 du 13/01/1983.

universitaires, qu'il est nécessaire de rembourser de leurs frais de mission, implique un budget (de l'ordre de 70 000 F) »<sup>33</sup>. Ce groupe, dont le président était M. Toussaint, le secrétaire M. Emin, comptait parmi ses membres deux représentants du groupe de pilotage (M. Chomier, chargé de mission à la direction des collèges et M. Prévost, chef du bureau du plan à la DAPAOS), cinq correspondants académiques, six représentants d'équipes de terrain (principal de collèges, professeurs, IA), des universitaires-chercheurs (Mme Huart de la Direction des collèges, M. Langouet professeur à l'université Paris V, Mme Mira Stamback maître de recherches au CNRS, Mme Danièle Manesse de l'INRP) et des représentants de l'administration centrale. En décembre 1984 paraissait le *Guide des équipes de zones prioritaires pour l'évaluation régulatrice de leur action* qui se donnait pour objectif d'évaluer les effets des actions entreprises sur la réussite des élèves et d'analyser l'action entreprise et ses modalités de déroulement. Ce volumineux document de trente pages distribué dans chaque zone était d'une rare précision et d'une relative complexité à utiliser. Les questions posées devaient toujours être mises en relation directement avec la situation observée dans l'ensemble des établissements, ce qui permettait à chaque équipe de zone d'ajuster et de préciser sa politique et ses actions.

### **Liens avec la « Commission Dubedout »**

Une des orientations de la politique des zones prioritaires devait consister à rechercher des partenaires extérieurs à l'Éducation nationale pour lutter contre les inégalités sociales et ainsi permettre au gouvernement Pierre Mauroy de présenter une politique globale et cohérente. L'élément central de cette politique fut la « Commission nationale pour le développement social des quartiers » instituée en 1981 et qui s'appuyait sur les quartiers d'*Habitat et Vie Sociale*.

Et ce fut le Premier ministre lui-même qui confia la présidence de cette nouvelle institution au député-maire Hubert Dubedout. Par une lettre datée du 25 novembre 1981, il lui présentait les buts et les objectifs de cette nouvelle mission :

*« Vous avez bien voulu accepter, à ma demande, d'assurer la présidence de la commission nationale chargée de traiter le problème des quartiers d'habitat social. [...] Placée directement auprès du Premier ministre, cette commission devra regrouper les ministères compétents, des élus et les différents partenaires -organismes sociaux, habitants, animateurs-concernés par les quartier d'habitat social. [...]*

*La première mission de la commission sera, dès 1982, de mettre au point des plans d'action dans les quartiers d'habitat social justifiant une intervention prioritaire et de veiller à leur exécution. [...]*

*L'objectif, en ce domaine, est la mise en œuvre de véritables plans locaux de développement économique et social traitant de façon globale les problèmes du bâti et des transports, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'action sociale, etc.*

*Les différents ministères mettront à la disposition de la commission les crédits nécessaires à la réalisation de ces plans. D'autres concours financiers tels que ceux du 1 % employeurs et des caisses d'allocations familiales ou d'assurances sociales, devront être, en tant que de besoin, sollicités.*

---

<sup>33</sup> MEN, le directeur de cabinet, à l'attention de MM. Favret – Luc – Obin – Pair – Spinetta – Daste – Duwoye – Pages, Objet : *Besoins financiers liés aux actions engagées par le groupe ZP 7 février 1984, carton n°930636 article 3, A.N.*

*La commission sera assistée d'un organe exécutif regroupant les ministères les plus directement concernés et deux partenaires extérieurs à l'administration. Cet organe sera coordonné par un secrétaire général, représentant le ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire.*<sup>34</sup>

Dans son schéma d'intervention présenté lors de l'installation de la Commission nationale pour le développement social des quartiers le mercredi 13 janvier 1982, Hubert Dubedout déclarait que « *la Commission nationale doit coordonner l'action interministérielle mais n'a pas à se constituer en administration parallèle* ». Mais il s'agissait bien d'une commission dont l'autorité émanait du Premier ministre et pour cela dérangeait quelque peu les différents ministères. Alain Savary, répondant à Pierre Mauroy qui lui demandait de « *désigner, pour y représenter [son] département, un de [ses] proches collaborateurs* » et de réserver « *les crédits nécessaires à la réalisation des actions qui seront retenues par la commission pour 1982* »<sup>35</sup>, proposa la désignation de « *Monsieur Christian Join-Lambert, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, chargé de mission auprès de moi, et, en qualité de suppléant, de Monsieur Duwoye, administrateur civil à la direction générale de la programmation et de la coordination* »<sup>36</sup>

Ainsi, le ministère de l'Éducation nationale devait pouvoir s'associer à cette démarche interministérielle initiée par le premier ministre. Par une lettre adressée aux recteurs, aux inspecteurs d'académie et aux directeurs des services départementaux, Jean-Paul Costa (pour le ministre) définissait les liens à établir entre cette commission et la politique du ministère de l'Éducation nationale. Il s'agissait pour l'essentiel de faire comprendre aux seize quartiers retenus par Hubert Dubedout, pour engager un programme d'action justifiant l'intervention de l'État du fait des problèmes économiques et sociaux qu'on y rencontre, les zones prioritaires et les projets d'éducation prioritaires. Le directeur de cabinet déclara que « *le rôle de la commission et de son organe exécutif, au sein duquel siège un représentant du ministère de l'Éducation nationale, sera d'aider à la mise au point de ces programmes [de développement économique et social] et à la mise en œuvre de moyens financiers adéquats par les différents ministères ainsi qu'à l'exécution des opérations et de leur suivi. Dans ce cadre, le ministère de l'Éducation nationale fondera son intervention sur les orientations définies par la circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981 sur les zones prioritaires et les programmes d'éducation prioritaires. [...] Le programme arrêté par la commission nationale pour 1982 comporte 16 opérations dont le choix a été effectué en se fondant principalement sur une analyse globale de la situation sociale dans la zone d'intervention. Cette démarche, cohérente avec celle adoptée pour la détermination des zones prioritaires, conduit à ce que les quartiers retenus dans le programme d'opérations pour 1982 correspondent exactement ou se recoupent avec des zones prioritaires déterminées au niveau académique. Bien évidemment, l'action de la commission nationale ne remet en aucun cas en cause la déconcentration des décisions concernant la mise en œuvre de la politique des zones prioritaires* ». <sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Lettre de Pierre Mauroy, Premier ministre, adressée à Hubert Dubedout, député-maire de Grenoble, 25 novembre 1981, carton n°930203 article 3, A. N.

<sup>35</sup> Lettre de Pierre Mauroy, Premier ministre, adressée à Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale, 7 décembre 1981, carton n°930203 article 2, A. N.

<sup>36</sup> Lettre d'Alain Savary à Pierre Mauroy, 16 décembre 1981, carton n°930203 article 2, A. N.

<sup>37</sup> Lettre de Jean-Paul Costa (directeur de cabinet) pour Alain Savary adressée aux recteurs, inspecteurs d'académie et directeurs des services départementaux, le 1<sup>er</sup> mars 1982. Objet : « Programme opérationnel pour 1982 de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », carton 930636 article 3, A. N.

Le premier travail du ministère de l'Éducation nationale dans le cadre de la commission Dubedout fut de s'assurer de la cohérence entre les quartiers DSQ choisis et les zones prioritaires. Jean-Paul Costa s'adressa aux recteurs : « *La cohérence nécessaire entre les différentes démarches implique notamment, pour la détermination des zones d'intervention, que les quartiers retenus par la commission nationale correspondent exactement ou se recoupent avec les zones prioritaires déterminées au niveau académique. [...] Une première liste d'opérations envisageables pour 1982, dont vous trouverez ci-joint la copie, a été proposée par l'organe exécutif à la commission. Afin d'éclairer ce choix, je vous prie de bien vouloir m'adresser sous quinzaine un rapport bref et synthétique indiquant, pour les opérations envisagées dans votre académie : dans quelle mesure les quartiers proposés aux choix de la commission correspondent aux zones prioritaires que vous avez déjà ou êtes sur le point de définir, conformément à la circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981, quels sont les problèmes que rencontrent plus particulièrement les établissements scolaires situés dans ces quartiers, ou liés à ceux-ci par le jeu des aires de recrutement* »<sup>38</sup>. La réponse que le recteur de l'académie de Toulouse fait parvenir à Alain Savary nous montre dans ce cas qu'un travail partagé avec la commission nationale n'était pas pour lui déplaire : « *Suite à votre lettre, j'ai l'honneur de vous faire connaître que la proposition faite à la Commission du Mirail de Toulouse correspond tout à fait à une des zones prioritaires retenues pour la rentrée 1982. [...]*

*L'opération zone prioritaire engagée dans la ZUP du Mirail et à Bagatelle et Papus par notre académie a d'autant plus de chance de réussir que ces quartiers seront effectivement retenus par la Commission nationale pour le développement social des quartiers pour y engager des programmes d'actions permettant de traiter de façon simultanée les différents problèmes économiques et sociaux qu'on y rencontre* »<sup>39</sup>. Il fut d'ailleurs prévu d'augmenter pour 1983 le nombre de ces quartiers DSQ, les 16 premiers étant destinés à expérimenter cette nouvelle politique. Au mois de juillet 1982, au cours d'une réunion interministérielle à laquelle assistait Pierre-Yves Duwoye, il fut décidé de poursuivre et d'élargir les actions de la commission nationale à d'autres quartiers. Celui-ci écrivit à Christian Join-Lambert : « *S'agissant des opérations nouvelles, j'ai souhaité qu'elles soient en nombre très restreint, et qu'en tout état de cause, les zones d'intervention 1983 de la commission nationale soient des zones déjà déclarées prioritaires par les recteurs. Dans ce cas, on peut considérer que nous avons déjà commencé à intervenir en 1981 et 1982 au titre de la politique des zones prioritaires sur les zones d'intervention qui seront décidées pour 1983 par la commission Dubedout. À ce titre, nous n'avons pas à faire d'effort supplémentaire sur ces nouvelles zones par rapport à celui que nous faisons déjà au titre de la politique des zones prioritaires, et notre action visera essentiellement à mieux coordonner notre intervention avec les autres ministères et les collectivités locales dont nous souhaitons la participation active* ».<sup>40</sup>

Ce texte est révélateur des tensions qui existaient entre le ministère de l'Éducation nationale et la commission Dubedout. La première était due au problème des moyens supplémentaires que le ministère de l'Éducation nationale devait acquitter au même titre que tous les autres ministères. Parce que les zones prioritaires reposent sur un mode de financement déconcentré, c'est-à-dire que les recteurs disposaient d'enveloppes globales qu'ils utilisaient à leur convenance selon les orientations ministérielles, il n'était pas possible à Christian Join-

---

<sup>38</sup> Lettre de Jean-Paul Costa adressée aux recteurs. Objet : « Programme opérationnel pour 1982 de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », 26 janvier 1981, carton 930203 article 2, A. N.

<sup>39</sup> Rapport du recteur de l'académie de Toulouse adressé à Alain Savary, le 10 février 1982, carton n° 930203 article 2, A. N.

<sup>40</sup> Lettre de Pierre-Yves Duwoye adressée à Christian Join-Lambert. Objet « commission Dubedout, réunion interministérielle du 13 juillet 1982 », carton n° 930203 article 2, A. N.

Lambert de dégager ces moyens pour la commission nationale. D'autre part, Christian Join-Lambert et Pierre-Yves Duwoye estimaient que leur participation aux actions DSQ résidait dans les zones prioritaires et qu'aucun autre moyen ne serait utilisé. Pierre-Yves Duwoye écrivit à Christian Join-Lambert que « *pour les membres de la commission, les moyens mis à la disposition de cette politique sont insuffisants. [...] Habités à travailler avec des enveloppes de moyens spécifiques, [les membres de la commission] comprennent mal le mode de gestion déconcentré du ministère. En fait, ils auraient souhaité –M. Dubedout semble partager cette opinion- disposer d'une enveloppe de moyens spécialement affectée aux zones Dubedout, que la commission aurait pu affecter selon ses propres critères. Les préoccupations électorales aidant, ils voient dans la commission la possibilité d'obtenir des moyens supplémentaires indépendamment des conditions exposées par la circulaire sur les zones prioritaires. [...] Il est important que vous insistiez sur le fait que des moyens supplémentaires ne seront pas délégués pour la rentrée 1982 aux académies et aux départements, en particulier pour les zones prioritaires* »<sup>41</sup>. Il s'agissait, pour les zones prioritaires comme pour celles choisies pour être en même temps des quartiers DSQ, d'orienter les moyens supplémentaires déjà distribués à la conception et la réalisation des projets d'éducation prioritaires ou des projets d'actions éducatives.

Les restrictions budgétaires qui s'annonçaient ne permettraient pas d'augmenter significativement les moyens de l'Éducation nationale. C'est pour cette raison qu'au cours d'une réunion de la commission nationale « *M. Join-Lambert insiste notamment sur la nécessité de bien articuler les moyens mis en œuvre à l'élaboration d'un véritable projet pédagogique* »<sup>42</sup>. Dans un document de la commission nationale de septembre 1982, nous pouvons remarquer que le message était plutôt bien passé puisque nous apprenons que « *toutes les zones d'intervention de la commission ont pu être classées en zones d'éducation prioritaire. De même, des missions locales seront prochainement implantées dans la plupart d'entre elles. Dans les deux cas tous les efforts de la commission auprès des responsables ont visé à mettre l'accent sur un projet éducatif ou un plan d'insertion sociale ou professionnelle plutôt que la recherche de moyens supplémentaires* »<sup>43</sup>

Au cours d'une seconde occasion, une tension apparaissait entre la commission présidée par Dubedout et le ministre de l'Éducation nationale quand Alain Savary se rendit compte que des informations avaient été envoyées par la commission à ses services extérieurs sans passer par la direction centrale :

« *Par lettre du 5 août dernier, vous vous êtes adressé directement à mes services extérieurs pour leur demander de vous informer personnellement des actions entreprises dans les zones concernées par votre commission, et leur demander de préparer le programme de 1983 avec les municipalités.*

*Certains recteurs d'académie se sont émus de ces instructions qui font l'économie d'un passage par les procédures normales de mon administration.*

*Je n'ignore pas que, conformément à la mission qui vous a été confiée par le premier ministre, l'action que vous menez depuis dix mois à la tête de la Commission nationale pour le développement social des quartiers a permis, grâce aux avis et suggestions émis par cette instance, une meilleure coordination des services de l'État dans leurs interventions sur les zones sensibles. Il m'apparaît tout particulièrement souhaitable que, dans le cadre de la*

---

<sup>41</sup> Lettre de Pierre-Yves Duwoye adressée à Christian Join-Lambert. Objet « votre intervention jeudi 13 mai devant la commission Dubedout », carton n° 930203 article 2, A. N.

<sup>42</sup> Commission nationale pour le développement des quartiers, compte rendu de la réunion du 13 mai 1982, carton n° 930203 article 3, A. N.

<sup>43</sup> Commission nationale pour le développement des quartiers, 7 septembre 1982, carton n° 930203 article 2, A. N.

*politique conduite par chaque département ministériel, votre commission puisse éclairer et conseiller les administrations en s'appuyant particulièrement sur leurs échelons centraux qui sont les plus à même de mobiliser efficacement les fonctionnaires locaux de l'État en leur donnant des instructions.*

*C'est précisément en ce sens, et pour donner plus d'efficacité à votre démarche, qu'il aurait été préférable que l'administration centrale de l'Éducation nationale soit davantage impliquée dans la demande d'informations que vous avez adressée aux recteurs d'académie concernés par l'action de votre commission, le 5 août dernier »<sup>44</sup>*

Malgré ces quelques contentieux réglés à l'amiable, la collaboration entre la Commission nationale pour le développement social des quartiers et le ministère de l'Éducation nationale continua. Entre 1982 et 1986, à la présidence de la Commission nationale se succédèrent Hubert Dubedout, Rodolphe Pesce et François Geindre pour développer cette politique interministérielle. Rodolphe Pesce rappelait dans son discours prononcé à l'occasion de l'installation de la commission le premier février 1984 par le premier ministre que la « *tâche [est] exaltante mais difficile, car dans les quartiers dits « d'habitat social », nous trouvons aujourd'hui accumulés les problèmes de la société industrielle que nous a légués la forte période de croissance passée : un bâti dans un état souvent lamentable, des rapports sociaux souvent conflictuels, des revenus familiaux très bas, des retards scolaires, la cohabitation souvent difficile des familles de culture différentes. Agir contre la déprédation du bâti et ses causes, contre l'échec scolaire, contre le chômage, contre l'existence du quart monde [...]* »<sup>45</sup>

En 1986, un colloque « École-Quartier » fut organisé autour de la collaboration passée depuis 1982 entre la Commission nationale et les zones prioritaires. François Geindre, président de la commission, déclarait que « *s'il s'agit de s'attaquer aux causes des insuffisances vécues dans ces quartiers et qui s'exprime dans l'accumulation des handicaps et des difficultés, accumulation au sein des familles, mais aussi accumulation des familles ou populations défavorisées, il est clair que l'école est pour nous un acteur privilégié. Lutter contre les inégalités dans la ville c'est d'abord lutter contre ce qu'on appelle l'échec, et en premier lieu l'échec scolaire afin de permettre à chaque jeune d'être doté des moyens d'aborder une formation professionnelle solide et plus tard l'accès à l'emploi. [...]* Si les quartiers d'habitat social sont aussi considérés par l'Éducation nationale comme un enjeu prioritaire et font partie d'une procédure ZP à quelques exceptions près, ce n'est pas un hasard. [...] Depuis quatre ans, le bilan de ce travail collectif n'est pas mince. Dans la plupart des quartiers, des initiatives communes ont permis de redonner aux jeunes le goût de l'école »<sup>46</sup>.

Enfin, l'association des programmes de développement social des quartiers à la politique des zones prioritaires n'avait pas toujours été facile mais le pari lancé en 1981 par Pierre Mauroy avait permis malgré tout de réunir deux structures (sans statut juridique) à partir de la première rencontre le 13 janvier 1982 jusqu'à la cohabitation de 1986.

## **Îlots sensibles et autres partenariats**

---

<sup>44</sup> Lettre d'Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale à Hubert Dubedout président de la Commission nationale pour le développement des quartiers, 10 septembre 1982, carton n° 930203 article 2, A. N

<sup>45</sup> Discours de M. Rodolphe Pesce à l'occasion de l'installation de la Commission nationale pour le développement social des quartiers par Monsieur le Premier ministre, le 1<sup>er</sup> février 1984, carton n° 930636 article 3, A. N.

<sup>46</sup> Discours de François Geindre, président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Belfort le 7 février 1986, colloque « École-Quartier ».

En même temps que naissaient les zones prioritaires et la Commission nationale pour le développement des quartiers, la région Île-de-France présenta les « îlots sensibles ». Cette politique intéressa le ministère de l'Éducation nationale qui chercha, comme pour les quartiers DSQ, à les faire correspondre à des zones prioritaires. En décembre 1981, Pierre-Yves Duwoye qui présentait les « îlots sensibles » à Christian Join-Lambert déclarait : « *une politique dite des « îlots sensibles » est actuellement mise au point par la région [parisienne]. Les recteurs et les inspecteurs d'académie concernés participent à son élaboration* »<sup>47</sup>.

Nous observons en fait un recoupement des trois zonages, les zones prioritaires, les quartiers DSQ et les îlots sensibles, et Pierre-Yves Duwoye d'ajouter que « *la commission retiendrait plus particulièrement certaines des opérations retenues par la région Île-de-France pour un financement d'État complémentaire. [...] Je me propose, si vous en êtes d'accord, de prendre contact avec les inspecteurs d'académie des départements concernés pour bien m'assurer que ces zones ont déjà retenu leur attention et que le contact est établi sur ce point avec la région. [...] La phase de choix définitif par la commission des opérations retenues en 1982 n'aura lieu que dans la dernière quinzaine du mois de janvier. Entre temps, les choix se dessineront peu à peu et je pense que, durant cette période, il s'agit de garder un contact permanent avec les rectorats afin de bien articuler la démarche ZEP avec celle de la commission* ». Celui-ci précise dans une note adressée à Christian Join-Lambert en mars 1982 que « *la détermination de ces îlots sensibles a été conduite par le préfet de région et l'ensemble des services extérieurs de l'État, ainsi que les recteurs (tous les recteurs concernés ont considéré que ces îlots sensibles devaient être considérés comme des zones prioritaires). La commission Dubedout a décidé de retenir un certain nombre de ces îlots au niveau national afin de renforcer cette politique régionale* »<sup>48</sup>. De son côté, la préfecture désirait mettre en relation les îlots sensibles et les zones prioritaires du ministère de l'Éducation nationale. Le préfet de la région Île-de-France et préfet de Paris, monsieur Lucien Vochel, déclarait que « *si l'on excepte le cas particulier des îlots sensibles de Paris, il doit y avoir une parfaite coïncidence entre les îlots sensibles et les ZEP. On doit faire correspondre au maximum ces deux données, étant donné que la lutte contre les inégalités sociales ne relève pas seulement de l'école* »<sup>49</sup>. La région passa ainsi un contrat avec l'État, ce qui permit au ministère de l'Éducation nationale de bénéficier, quant les îlots sensibles étaient aussi des zones prioritaires, d'avantages budgétaires et de ses retombées dans la lutte contre l'échec scolaire. Et l'objectif pour le préfet de région était clairement de créer « *des zones prioritaires « améliorées » pour combler les lacunes propres aux îlots sensibles [...] Là où une ZEP n'existe pas, il faut en créer une* »<sup>50</sup>, et il précisait que pour réaliser un tel objectif « *il importe de les doter de moyens supplémentaires adaptés et suffisants, en choisissant des enseignants d'âge mûr, motivés, aptes et prêts à remplir leurs fonctions dans des conditions très particulières puisqu'ils devront, soit exercer à mi-temps un rôle social, soit collaborer étroitement avec les animateurs sociaux, [...] des projets pédagogiques spéciaux [devant] être élaborés* ».

D'un ordre un peu similaire, le ministère de l'Éducation nationale avait cherché à travailler de concert avec le ministère des Affaires sociales dès le début de l'année de 1982, comme nous

---

<sup>47</sup> Note de Pierre-Yves Duwoye à Christian Join-Lambert. Objet : « Travaux de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », 23 décembre 1981, carton n°930203 article 2, A. N.

<sup>48</sup> Note de Pierre-Yves Duwoye à l'attention de Christian Join-Lambert. Objet : « îlots sensibles région Île-de-France carton n°930203 article 2, A. N.

<sup>49</sup> Compte rendu analytique de la réunion sur les îlots sensibles tenue à la préfecture de région sous la présidence de Lucien Vochel le 15 janvier 1982, carton n° 930636 article 2, A.N.

<sup>50</sup> Communication de M. Lucien Vochel, Préfet, Commissaire de la république de la région d'Ile-de-France et du département de Paris, présentée à l'Assemblée Nationale devant la commission présidée par Hubert Dubedout le jeudi 24 juin 1982, carton n° 930203 article 2, A.N.

le montre la lettre d'Alain Savary adressée à Pierre Bérégovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Après une présentation de la politique générale de son ministère et des zones prioritaires en particulier, le ministère de l'Éducation nationale écrivait :

*« C'est pourquoi, dans le travail de repérage des zones prioritaires qui a été effectué au niveau académique, l'école n'a pas été dissociée de son environnement, et ont été prises en compte des données d'ordre économique, démographique, social, culturel, ainsi que les avis et les suggestions des enseignants, des parents, des élus, des organisations syndicales et professionnelles, des associations... en réalité de tous ceux qui, à un titre ou un autre, se sentent concernés par les questions éducatives.*

*C'est donc bien autant l'inadaptation de l'appareil scolaire que la conjonction des difficultés dues aux insuffisances constatées dans différents autres domaines qu'il s'agit de traiter de façon coordonnée.*

*De par ses modalités de mise en œuvre, la politique des zones prioritaires s'insère dans une perspective de décentralisation, de démocratisation et d'ouverture du système éducatif en s'appuyant sur toutes les initiatives, afin que soient élaborés des projets d'actions concertées répondant aux difficultés sociales rencontrées dans ces zones.*

*Si l'élaboration de tels projets, qui suppose une connaissance fine des situations locales, doit reposer sur un travail commun de tous les partenaires intéressés et notamment des services extérieurs des administrations concernées, il est important que soient créées les conditions générales d'une meilleure articulation des différentes politiques ministérielles au bénéfice des zones prioritaires.*

*C'est pourquoi je vous propose qu'à l'initiative de mon Cabinet, des réunions de travail bilatérales soient organisées, dans le but de rechercher une meilleure coordination de nos interventions respectives en direction de ces zones de difficultés sociales.*

*J'ai par ailleurs décidé de constituer à l'échelon central du ministère de l'Éducation nationale un groupe de travail restreint sur le thème des zones prioritaires, dont le secrétariat est assuré par la mission de la planification, afin de rendre directement opérationnels les contacts qui peuvent s'établir avec vos services sur ces questions. »<sup>51</sup>*

D'autre part, une lettre envoyée à tous les préfets nous montre qu'une initiative a été prise pour mettre en place un programme interministériel d'action en faveur des loisirs quotidiens des jeunes, rassemblant ainsi les ministères de la Solidarité nationale, de l'Éducation nationale, de l'Agriculture, de la Culture, du Temps libre et de la Jeunesse et des Sports autour du préfet de département, et en particulier en ce qui concerne les zones prioritaires.

À l'image des zones prioritaires qui n'avaient aucun statut juridique et administratif, la gestion ministérielle s'est construite sur un double principe : une gestion inter-directions au sein même du ministère de l'Éducation nationale et une collaboration interministérielle.

Il apparaît clairement que le groupe de pilotage de la politique des zones prioritaires, placé dans un premier temps sous la direction de M. Malan et par la suite sous la responsabilité de Pierre-Yves Duwoye, a été une structure fonctionnelle permettant à la fois d'assurer une surveillance de la mise en place du dispositif au niveau de toutes les directions centrales concernées et un groupe d'impulsion de la politique. Composé de représentants de chacune des directions concernées, il a permis d'assurer les liens entre les différentes directions qui n'avaient jusque là pas été habituées à travailler ensemble. Ainsi, nous constatons que les directions du ministère de l'Éducation nationale n'ont pas eu, autrement que par ce groupe, à intervenir directement dans l'élaboration de cette politique. Et ceci a certainement été rendu possible parce que le ministre Alain Savary avait montré son attachement à ce dossier.

---

<sup>51</sup> Lettre d'Alain Savary adressée à Pierre Bérégovoy, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, carton n° 930203 article 2, A.N.

Considéré jusque-là comme un avantage, l'aspect fonctionnel de ce groupe a tout de même eu à en subir les conséquences puisqu'il ne disposait d'aucun budget particulier, ne pouvant ainsi que difficilement diffuser les informations dans les académies. C'est peut-être un des principaux éléments de la volonté de déconcentrer les responsabilités et la gestion des zones prioritaires, étant donné que ce groupe ne pouvait que conseiller d'appliquer telle ou telle directive. La responsabilité incombait aux recteurs qui pouvaient, s'ils le souhaitaient renforcer ce dispositif en privilégiant ces zones tant pour les dotations de postes que l'élaboration des projets d'éducation prioritaires.

D'autre part, Pierre Mauroy présenta la Commission nationale pour le développement social des quartiers présidée par Hubert Dubedout. Cet organisme placé directement auprès du Premier ministre devait développer une politique interministérielle dans le cadre des quartiers d'habitat et de vie sociale. Chaque administration devait apporter ses compétences à renforcer ce dispositif qui d'ailleurs ne pouvait fonctionner que sur les moyens que chacune d'entre elles lui accordait. Le ministère de l'Éducation nationale proposa que les quartiers choisis pour participer à la politique de développement social des quartiers soient également des zones prioritaires. Mais il apparut rapidement des tensions, entre la commission nationale et le groupe de pilotage de la politique des zones prioritaires, qui concernaient essentiellement des questions budgétaires, le ministère de l'Éducation nationale n'étant pas prêt à financer cette commission autrement que par l'effort consenti dans les zones prioritaires. Mais cette commission qui avait l'autorité du Premier ministre faillit provoquer une rupture avec le ministère de l'Éducation nationale qui n'apprécia pas qu'elle se passe des structures administratives centrales pour mettre en place les quartiers DSQ.

D'autre part, en dehors de cette collaboration interministérielle, nous apprenons que le ministère de l'Éducation nationale a cherché à développer les zones prioritaires en s'appuyant sur les structures existantes. Par exemple, les îlots sensibles furent couplés avec les zones prioritaires pour renforcer le dispositif de l'un et de l'autre. D'autre part, des liens avec le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale ont été établis mais il semble qu'aucune suite n'ait été donnée à cette collaboration.

Finalement, l'élaboration, la gestion et le suivi des zones prioritaires au niveau ministériel ne doivent pas seulement être étudiés en tant que tels mais en confrontant leurs actions à celles menées sur le terrain et aux résultats après deux années de fonctionnement effectif, ce qui fait l'objet du sixième chapitre de notre mémoire.

*Bruno Cogez*