

**Extrait du « bulletin de l'association OZP,
n° 6, nov. 1994**

L'école à l'heure locale Une contribution à la recherche sur les ZEP

***Gérard Chauveau,
Éliane Rogovas-Chauveau
chargés de recherche CRESAS-INRP***

En 1981, la politique ZEP annonce l'entrée en force du « local » et du « territoire » – la cité, le quartier, la commune, « le pays... » – dans l'institution scolaire avec les notions de zone d'éducation (puis d'espace éducatif concerté) et de projet de zone (puis de projet éducatif local). Ce qui est en jeu c'est l'établissement d'un nouveau « contrat social local » autour de l'école (A. Henriot, 1993 ; A. Chambon et M. Proux, 1987) : on cherche à adapter les contenus et le fonctionnement des écoles aux réalités locales et à coordonner l'action éducative avec d'autres dispositifs territorialisés (ceux de la municipalité, du développement social des quartiers, de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes...)

Mais cette « territorialisation de l'école » (B. Charlot et al., 1994) soulève deux questions de fond :

- 1 – Comment penser les liens entre l'école et son espace local ?
- 2 – Comment articuler des politiques éducatives locales (par exemple les projets ZEP) et une politique nationale ?

I – L'école et le local

L'après-mai 1981 consacre « l'irrésistible ascension du local » (C. Bachmann, 1989) mais celle-ci donne lieu à des définitions et à des versions diverses. On en trouve une première illustration dès les circulaires de lancement des ZEP (juillet et décembre 1981). D'un côté, la zone prioritaire est considérée comme une cible de l'intervention de l'État central qui décide d'y renforcer ses services et ses prestations. De l'autre, elle est un recours pour le même État central qui compte sur les ressources, les initiatives et les mobilisations locales pour réussir sa politique. Elle est simultanément un danger car elle concentre les troubles et les handicaps sociaux ou urbains et une richesse puisqu'elle possède des potentiels et des compétences variés.

Avec la mise en œuvre des « nouvelles politiques »... – développement social des quartiers, prévention de la délinquance, insertion sociale et professionnelle des jeunes, rénovation du système scolaire, décentralisation... –

la place et le rôle du local dans la politique ZEP (1) vont devenir encore bien plus complexes et problématiques.

Les pouvoirs publics légitiment – voire institutionnalisent – plusieurs modèles de changement qui accordent tous une grande importance « au local » et qui essaient tous de s'appliquer au champ scolaire.

L'innovation sociale et le territoire en mouvement

C'est un mouvement qui vient « du bas » ou de « la base », c'est à dire des acteurs locaux ; c'est l'affaire des innovateurs. Il s'intéresse avant tout au processus, au dynamisme, à la motilité d'où la fréquence d'expressions comme « initiative locale, expérience innovante, faire bouger, travailler autrement... ».

« Ce qui est important c'est la dynamique sociale qu'une expérience met en œuvre à un moment donné et pas sa réussite finale » (E. Morin, 1976). « La démarche compte autant sinon plus que les objectifs » (J.-L. Chambon et al., 1982) ; « ce qui importe n'est pas le succès des expériences innovantes ; le seul fait qu'elles existent suffit amplement à les justifier » (idem). La raison d'être de l'innovation sociale c'est « la création de nouvelles structures sociales, de nouveaux rapports sociaux, de nouveaux modes de décision » (P.-H. Chombard de Lauwe, 1976).

Dans l'école – comme dans les autres institutions ou appareils spécialisés : médecine, travail social, formation... – deux thèmes dominant : assouplir, décloisonner l'institution et établir des relations horizontales avec les usagers ou la population du secteur. Dans le quartier, on rêve de « bouillonnement spatial » (J.-P. Billaud, 1983).

La décentralisation et le territoire quadrillé

Le mouvement vient « du haut », c'est à dire de l'État central lui-même et des instances politico-administratives (ministères, corps d'état, collectivités territoriales...) ; il est d'abord l'œuvre des gestionnaires et des décideurs : élus, hauts fonctionnaires, responsables des chambres consulaires... Il « a pour premier objet de rapprocher le pouvoir des citoyens » (P. Joxe, mai 1985).

Son aspect le plus visible est la décentralisation de la gestion – ou de l'administration – des affaires publiques : il s'agit à la fois de « recomposer territorialement » l'État et de « répartir les compétences » (secteurs, tâches, responsabilités, finances) entre l'État et les collectivités locales. On se préoccupe d'un côté d'accorder plus d'autonomie aux équipements publics locaux et de l'autre de favoriser la collaboration entre les services de l'État et les collectivités locales.

Mais ce mouvement a aussi une dimension civique. Au-delà du transfert de charges, de la redéfinition des attributions, du partage technique et juridico-administratif des « pouvoirs », la décentralisation a pour visée la « démocratie locale ».

Dans le domaine scolaire, elle se traduit par une série de mesures organisationnelles concernant l'autonomie des établissements (projets d'école et d'établissement), la concertation entre l'Éducation nationale et les collectivités locales (plans, conventions, contrats), la participation des « usagers » (dans les conseils d'école, d'administration, de zone)...

L'aménagement du territoire et le développement local

C'est le mouvement des aménageurs et des développeurs. Il se situe à la conjonction « du haut et du bas », à l'interface entre les appareils et la société civile. Il mobilise et réunit les « technocrates de l'aménagement » (par exemple DATAR (2) Commissariat général au Plan, groupes interministériels, organisations socio-professionnelles...) et les

« animateurs du développement local » (chefs de projet, professionnels militants du territoire, entrepreneurs, techniciens de la gestion locale). On souligne « l'importance des dynamiques locales de développement » (B. Attali, responsable de la DATAR, 1983). « Le local » paraît être le niveau le mieux adapté pour « traiter simultanément les aspects économiques, sociaux et culturels du développement », pour « mobiliser les énergies » et pour « mettre en valeur les ressources physiques, financières, humaines » (idem).

Ce « mouvement semi-technocratique » (B. Hervieu et P. Maclouf, 1983) met aussi au premier plan deux idées forces. D'abord celle d'État animateur ou d'État partenaire des projets locaux : c'est lui, par exemple, qui peut animer les procédures, faire participer ses services, mettre à disposition des experts, amener les entreprises et les organes bancaires qu'il contrôle à s'associer aux démarches locales. Et celle d'action locale horizontale : les problèmes doivent être traités de manière transversale et non plus sectorielle. « Il ne doit plus y avoir de domaines réservés : « chacun a le droit d'aller voir chez le voisin ce qui s'y passe » (P. Saragoussi (3) 1983). Par exemple, un travailleur social peut contribuer à l'élaboration de projets économiques tandis qu'une banque régionale peut réactiver une zone rurale par une action culturelle.

Ces nouvelles conceptions de la planification et du développement modifient sensiblement les missions de l'école. En tant que service d'État, elle est invitée à être l'un des animateurs ou des partenaires d'un plan de développement local : elle peut par exemple mettre ses moyens – matériels, techniques, humains – « au service » d'autres forces engagées dans la mise en valeur du site ou bien « au service » de dynamiques locales. En vertu du principe d'horizontalité, l'ensemble des acteurs locaux (professionnels, institutions, associations, usagers...) sont incités à « s'occuper » des problèmes scolaires tandis qu'inversement l'école est poussée à « participer » aux actions – économiques, sociales, culturelles – mises en œuvre par d'autres dispositifs territoriaux (plan d'aménagement rural, développement social des quartiers etc.).

Le traitement social et le territoire en crise

Ce mouvement vient du monde de l'action sociale confrontée à la « crise territoriale ». On repère et on dénombre les îlots sensibles, les quartiers dégradés, les zones en difficulté, les lieux d'exclusion... On dresse la liste des maladies qui les frappent : échec scolaire, « étés chauds », désœuvrement, mal vivre, mal être, insécurité, délinquance, violence, toxicomanie, cohabitation conflictuelle, paupérisation, relégation... On lance des opérations de réhabilitation de ces quartiers en crise en s'appuyant sur le couple « béton plus accompagnement social » (J.M. Delarue, 1993) (4). On multiplie les interventions et les structures territorialisées de prévention et de lutte contre les déviances et les dérives sociales : conseil communal de prévention de la délinquance, opération loisirs quotidiens des jeunes, missions locales pour l'emploi des jeunes, animation éducative périscolaire, comité d'environnement social, groupe d'action locale pour la sécurité...

Peu à peu sociabilité et socialisation deviennent des mots clés de l'entreprise. On veut renforcer « la vie sociale locale », reconstruire du « lien social » (on parle aussi de tissu social, relations sociales, cohésion sociale...), produire de la régulation sociale...

Remédiations et médiations sont les outils de cette gestion sociale des problèmes urbains

L'école – par exemple les « établissements sensibles » – devient aussi l'un des points de mire et l'un des lieux d'application privilégiés des politiques sociales et des dispositifs locaux qui tentent de freiner les différentes formes de désintégration ou de désocialisation. Et elle est également conviée à devenir l'un des pivots des plans et des campagnes de « resocialisation » – voire de « reconquête » sociale – des quartiers dits en péril. Dans cette perspective, on lui demande d'être avant tout un espace de socialisation, un service de proximité, « la maison commune du quartier » (J. Roman, 1994).

Ces quatre modèles ont largement influencé – voire guidé – la politique de la Ville et celle des ZEP. Ils ont en commun d'être nés en dehors de l'école et d'y avoir ensuite été importés. D'où leur défaut majeur : ils sont tous extérieurs – ou étrangers – à la problématique centrale de l'école populaire : comment faire réussir l'ensemble des élèves ? comment aider tous les enfants à maîtriser les savoirs scolaires de base ? comment leur assurer des parcours scolaires et une formation initiale satisfaisants ? Depuis 1993 environ, ce « défaut » apparaît au grand jour. On entend en effet, à partir de cette date, des critiques pour le moins étonnantes : on reproche à certaines actions ZEP de trop s'intéresser aux problèmes scolaires (et pas assez aux problèmes urbains), de trop mettre l'accent sur la réussite scolaire (J. Roman, 1994 p. 25) ; on remet en cause ouvertement l'objectif officiel des ZEP : « promouvoir la réussite de tous les élèves et particulièrement dans les zones défavorisées (idem p. 22) ; on produit des études et des évaluations sur les ZEP en laissant de côté la question des résultats et des trajectoires scolaires...

II – Politique locale et politique nationale

Les lois sur la décentralisation ont suscité un certain nombre de « tensions » et de « malentendus ». Là où le pouvoir central disait « démocratisation de l'État » et « démocratie locale », les pouvoirs locaux entendaient parfois « transfert des charges » et « désengagement de l'État ». Dans le domaine scolaire par exemple, l'État central a pris un certain nombre d'initiatives – aménagement du temps de l'enfant, initiation aux langues étrangères, développement des activités sportives et artistiques, accompagnement scolaire... – dont il a confié l'organisation au niveau local, et en premier lieu aux municipalités.

« Le centre se défausse sur la périphérie » (B. Charlot, 1994, p. 96). On observe le même phénomène avec les politiques ZEP et DSQ. L'administration centrale semble se décharger sur les acteurs locaux – et en particulier sur ses agents – de la gestion des problèmes scolaires et urbains les plus délicats. La décentralisation et le « retour au local » vont souvent de pair avec la déresponsabilisation des instances nationales. C'est ainsi qu'on peut expliquer, par exemple, la disparition depuis 1986 du groupe technique national chargé du suivi des ZEP ou l'absence de « mode d'emploi » (ou de guide méthodologique) sur l'élaboration des projets de zone (ou programmes d'éducation prioritaires). On trouve une autre manifestation de ce retrait dans l'extension du « spontanéisme bureaucratique » au sein des appareils d'État. Après plus de dix ans de

politiques ZEP et DSQ, nombre de « responsables » disent en substance : « Nous ne savons pas ce qu'il faut faire dans les quartiers. Nous n'avons pas à donner de directives d'en haut. Ce sont les praticiens, les acteurs du terrain qui savent ; c'est à eux de définir les stratégies et les modes d'intervention ».

On aurait pu supposer que, puisqu'elles concernent des quartiers difficiles et qu'elles mettent en jeu des stratégies elles aussi difficiles, les politiques ZEP et DSQ auraient fait l'objet d'un pilotage national. Pas du tout ! On a l'impression que pour l'État central, le local est essentiellement une affaire locale (ou l'affaire du local) et que la périphérie ou la marge (sociale et urbaine) est l'affaire de la périphérie ou de la marge (politique et administrative).

Cette attitude non-interventionniste du centre frôle la non assistance à territoires en danger lorsque des dizaines de quartiers continuent à se dégrader, quand les résultats de l'action publique sont souvent médiocres, des terrains n'ont pas la volonté ou les forces indispensables à leur redressement, des échelons intermédiaires de la machinerie d'État se désintéressent des ZEP et des quartiers populaires... Elle frôle aussi l'inconscience quand elle répond aux habitants qui réclament depuis des années que « l'État fasse son travail » pour l'emploi, la sécurité, l'éducation, le logement : « participez, organisez-vous, vous êtes les principaux acteurs du développement de votre quartier ». Peut-on encore parler de politique nationale si le centre (le niveau national) ne participe pas activement à l'organisation de la politique qu'il a lancée ?

* *

Mais l'articulation entre le local et le national ne pose pas seulement des problèmes de gestion (ou d'administration). Elle soulève aussi la question du contenu des actions publiques territorialisées. Dans le domaine scolaire, et en particulier dans le cas des ZEP et des établissements sensibles, que faut-il entendre par « prendre en compte les réalités et les spécificités locales » ? Jusqu'où l'école peut-elle aller dans cette voie ? L'éventail des réponses est très large. Ici, la politique éducative locale vise à renforcer et améliorer la qualité de l'enseignement pour produire des résultats égaux (ou supérieurs) à la moyenne nationale. Là, elle adapte et révisé (à la baisse) les objectifs opérationnels nationaux. Ailleurs, elle aménage les programmes et les structures officiels. Ailleurs encore, elle détermine ses propres finalités et sa propre philosophie de l'éducation. Enfin, elle peut proposer des établissements et des enseignements spéciaux pour un groupe (social ou ethnique) particulier.

Peut-on encore parler de politique nationale de l'éducation si le centre accepte ce morcellement du système scolaire en une multitude de variantes locales disparates ? On peut pousser la réflexion encore plus loin. Certaines conceptions « nouvelles » du rapport école/espace local remettent en question la « tradition » démocratique et républicaine. Le discours sur le local tend peu à peu à remplacer celui sur l'échec scolaire qui a dominé les deux dernières décennies. Les débats autour de « école et quartier » portent plus aujourd'hui sur le rôle des différents acteurs locaux dans les politiques scolaires ou sur la place de l'école dans les dispositifs sociaux localisés que sur la (non) réussite scolaire des enfants de milieux populaires.

Cette évolution indique peut-être l'émergence d'une nouvelle vision de l'idéal démocratique. Celui-ci ne serait plus pensé « comme un mouvement vers l'égalité mais comme la maîtrise par chacun de son cadre de vie et de son environnement. » (B. Charlot et J.-L. Derouet, 1994). Pendant une trentaine d'années, la question scolaire a été fréquemment abordée en termes d'égalité des chances, de démocratisation de l'enseignement (comment accueillir tous les élèves dans l'enseignement secondaire ?) puis de démocratisation de la réussite scolaire (comment assurer un « savoir minimum garanti » à chacun ?). C'est maintenant le thème de la démocratie locale qui paraît l'emporter : on demande une école ouverte, proche de son environnement social, partenaire de la vie locale ; on réclame une école de l'ouverture, de la communication et de la concertation associant le milieu local (parents, associations, professionnels de l'enfance et de la jeunesse, municipalités...) à ses projets. L'idée de démocratie serait à présent davantage associée aux notions de proximité et de participation qu'à celles d'égalité et d'équité.

Mais on peut noter que ces discours s'adressent surtout à « l'école de banlieue » ! Ce réveil du local signifierait alors qu'on propose aux ZEP et aux quartiers fragiles de « s'appauvrir dans la convivialité ». On insiste sur l'école de proximité, l'école en osmose ou en symbiose avec le milieu local – « la maison commune de quartier » – et en même temps on abandonne les objectifs cognitifs et didactiques, on accepte le fatalisme sociologique (5), on renonce à construire l'école populaire de la réussite. Il y a une vingtaine d'années, les références à la pédagogie active et nouvelle avaient servi de caution à la mise en place de filières de relégation au collège (cycles de transition-pratique, classe pré-professionnelles de niveau...). De la même façon aujourd'hui, les thèses que diffusent plusieurs instances officielles pourraient servir d'habillage « innovant » et « démocratique » à l'organisation d'un réseau de « sous-écoles » : celui des ZEP et des établissements sensibles. On en reviendrait à cette vieille idée que pour « ces gens-là » et « ces quartiers-là », le socio-éducatif est bien plus important qu'étudier et apprendre.

Ces dernières années sont également marquées par « une exaltation renouvelée du local et du privé, du divers et du différent, qui s'affronte à l'ancien crédo du national et du public, de l'unique et de l'égalitaire » (E. Plenel, 1985, p. 15). Le local est de plus en plus « occupé » par les analyses « particularistes » et « communautaristes ». A la création des ZEP, on se préoccupait des particularités scolaires, institutionnelles, sociales, économiques du quartier. Maintenant, ce sont « ses particularismes culturels, ethniques et religieux » qui sont censés le définir. L'espace local est abordé uniquement à partir de l'origine géographique, culturelle ou raciale de ses habitants. La « communauté locale » est réduite à sa seule composition ethnique ou à quelques attributs culturels. Les rapports école/milieu local ne sont plus que des rapports de domination entre « la culture française » et des cultures minoritaires ou « étrangères ». L'échec scolaire et l'exclusion qui frappent une partie des jeunes des quartiers défavorisés sont imputés pour l'essentiel au « modèle français d'intégration » et au « modèle républicain » de l'école qui seraient insensibles, sinon hostiles, aux particularismes. La conclusion est, bien sûr, que l'école doit s'ouvrir « aux particularismes culturels, ethniques ou religieux » (M. Wievorka) (6).

Ainsi, le retour du local débouche d'un côté sur le retour de l'avant 1789 (avec la revendication d'une école ouverte aux particularismes culturels, ethniques, religieux) et de l'autre sur le retour des thèses raciales (avec la notion de particularisme ethnique).

III – Le jumelage école/espace local

Nous avons essayé de montrer que la mise en œuvre d'interventions éducatives territorialisées, d'actions école-quartier, de projets éducatifs locaux soulève de redoutables interrogations éthiques et philosophiques. Avant d'être un problème technique (les moyens, les procédures, l'organisation, la gestion...), c'est un problème politique ; c'est le sens (ou l'essence) de l'école et l'idée républicaine elle-même qui sont en jeu.

La question du comment (comment faire pour articuler l'école et le local? pour connecter le projet ZEP et les politiques locales ?) ne peut être séparée d'une question préalable et fondamentale sur le pourquoi (quelle est la finalité de la territorialisation de l'école ? quelle volonté guide l'approche localisée des affaires scolaires ?). De même, la réflexion sur les spécificités locales (et leur prise en compte par l'école) est indissociable d'une réflexion sur les spécificités de l'école (et plus précisément les spécificités de l'école française).

Un établissement scolaire public se caractérise en premier lieu par son statut d'extra-territorialité : c'est un maillon de l'institution scolaire, un élément de l'Éducation nationale, une antenne locale de la République et de « l'État éducateur ». Depuis sa naissance (la période 1881-1905), l'école transcende le local : la salle de classe est un espace laïque républicain ; l'enseignant est aussi l'instituteur, celui qui institue les connaissances mais aussi la Nation et la République. L'établissement scolaire ne peut pas (ou ne doit pas) être un « produit local » ou un « service local » : ce n'est ni une structure d'accueil de l'enfance (ou de la jeunesse) intégrée dans un ensemble socio-éducatif local, ni un équipement polyvalent (« la maison commune ») du quartier. Il ne peut pas (ou ne doit pas) être le reflet ou l'émanation du milieu local : ce n'est ni « un lieu de vie du quartier », ni un corps « en fusion » dans/avec son environnement immédiat.

Mais à partir du moment (la période 1980-1990) où l'école a comme nouvelles missions d'être plus efficace (amener 100 % des élèves au moins au niveau V) et de participer au développement local (par exemple dans le cadre de la politique de la ville), un établissement scolaire se caractérise en second lieu par son fonctionnement territorialisé. Il doit rechercher le soutien des autres forces locales intéressées par la réussite scolaire de tous, susciter la mise en synergie des diverses ressources et interventions éducatives, intellectuelles et culturelles. Il doit aussi – mais n'est-ce pas le même processus ? – essayer d'être un pôle ou un levier du développement du quartier. Certains (y compris des experts comme J. Roman et M. Wieviorka) veulent enfermer les opérateurs ZEP dans une alternative simpliste et fallacieuse : dehors ou dedans, ouverture sur l'environnement local ou repli sur soi, dynamique locale ou forteresse assiégée, action scolaire ou développement social du quartier. Les acteurs du champ scolaire – dans les ZEP comme ailleurs – n'ont pas à choisir entre ces deux lignes mais au contraire à tenir compte du double caractère de l'école : l'extra-territorialité sur le plan juridique et symbolique (c'est l'école de la République) et la territorialisation de

ses modalités d'organisation et d'intervention (c'est l'école du quartier) (7). Cela veut dire par exemple qu'ils ont à lutter contre les pressions et les intrusions de ceux qui veulent faire de l'école – dans les ZEP plus qu'ailleurs – une « maison de quartier » ouverte à tous les mouvements locaux ou un « centre multi-services » qui serait la cible de toutes les interventions de l'État. Mais ils ont, par contre, à rechercher toutes les collaborations qui favorisent la promotion ou le succès de l'école et de ses élèves. (...)

Notes

- 1) et d'une manière générale dans l'organisation et le fonctionnement de l'école
- 2.) Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- 3.) Secrétaire général adjoint de la Commission nationale pour le développement social des quartiers.
- 4.) Délégué interministériel à la ville.
- 5.) Il faut « prendre conscience que...tous ne peuvent pas apprendre » (M. Wievorka)
- 6.) *Libération*, 1-3-1994
- 7.) Ce double caractère était déjà présent sous la IIIe République : l'école primaire était appelée « la laïque » et la « communale ».