

Éducation prioritaire, repères historiques

Jean-Claude Emin
ancien sous-directeur de la DEPP,
membre du CA de l'OZP

On peut, me semble-t-il aborder l'histoire de l'éducation prioritaire, au cours des trente ans d'existence de cette politique, de deux points de vue complémentaires :

- Un point de vue macroscopique, qu'on pourrait appeler **l'histoire de la politique d'éducation prioritaire** telle que l'ont affichée et organisée – ou pas – les ministres qui se sont succédé à l'éducation nationale depuis 1981, avec une question : comment cette politique d'éducation prioritaire s'insère-t-elle dans la politique éducative nationale ?
- Un point de vue microscopique, qu'on pourrait appeler **l'histoire des zones prioritaires**, une histoire qui doit s'écrire surtout au singulier, pour chaque zone prioritaire, avec une question : qu'ont fait et quels résultats ont obtenus les acteurs de cette zone, à partir de la politique nationale affichée par les ministres, et parfois, contre ou malgré cette politique nationale ?

C'est évidemment la première approche que je développerai ici, mais je crois essentiel d'évoquer aussi la seconde car c'est la seule qui permette de répondre à la question de l'efficacité de la politique. En effet, la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire a toujours été décentralisée, très diverse selon les lieux, et l'histoire des zones s'est poursuivie même lorsque le ministre du moment n'affichait plus vraiment de politique d'éducation prioritaire.

En effet, au cours des trente dernières années, cette politique a connu – c'est le moins qu'on puisse dire – des hauts et des bas ; elle a souvent été abandonnée – ou pour le moins mise en sommeil – puis « relancée » à plusieurs reprises. Mais, au-delà de ce cycle apparent « relance-abandon-relance- etc. », les orientations politiques nationales ont très sensiblement évolué, en ce sens que la « cible » prioritaire affichée n'est plus la même aujourd'hui qu'il y a trente ans.

En juillet 1981, Alain Savary lance la politique des **zones** d'éducation prioritaires qui se propose de « *contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé*¹ ». Je souligne « zones » et le pluriel de « prioritaires » ; on ne parlait pas à l'époque d'« éducation prioritaire », c'étaient les zones qui étaient prioritaires et l'objectif était de contribuer à corriger l'inégalité sociale. Ce sont alors quelque 360 zones qui sont retenues par les recteurs, avec le souci d'instaurer une forte articulation et une meilleure continuité entre écoles et collèges, et éventuellement lycées, et la volonté de mobiliser au profit de la réussite sur un territoire, tous les partenariats disponibles sur ce territoire.

En 1990, Lionel Jospin, qui relance (pour la première fois) cette politique au niveau national, insiste également sur son aspect territorial : « *la nature des problèmes affrontés et la nécessaire continuité de l'action dans le temps impliquent que chaque zone d'éducation prioritaire constitue un ensemble socio-géographique cohérent offrant un éventail de ressources scolaires et éducatives diversifiées et aussi complet que possible*² ». Cette insistance va jusqu'à envisager que les territoires qui bénéficient de la politique de DSQ

¹ Circulaire n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981, *Zones prioritaires*

² Circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990, *Mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993*.

(la politique de la Ville de l'époque) et les ZEP coïncident au maximum, ce qui se traduit par un accroissement du nombre de zones à un peu plus de 550.

En 1997, lorsque Ségolène Royal relance (pour la deuxième fois) la politique, un glissement sémantique se produit : si la circulaire du 31 octobre 1997 qui prépare les forums académiques et les assises nationales de Rouen, annonce une « *relance de la politique des zones prioritaires* », celle du 10 juillet 1998 qui suit ces assises, organise la « *relance de l'éducation prioritaire* », ce qui n'est pas la même chose, si les mots ont un sens. **Ce ne sont plus les zones qui sont prioritaires, c'est l'éducation !** Je n'ai d'ailleurs jamais très bien compris ce que ça voulait dire, sauf à envisager – ce qui a peut-être tenté les responsables de la politique éducative à l'époque – de revenir sur une orientation qui avait toujours été affirmée : dans les zones prioritaires « *il ne s'agit ... en aucune façon de réviser à la baisse les objectifs du système éducatif au motif que l'action pédagogique y serait plus difficile. Le choix politique fait avec la création des ZEP est tout autre. Les ZEP témoignent du refus de voir se développer dans notre pays une école à plusieurs vitesses. ... Ce choix est aussi un défi.*³ »

Au-delà de cette évolution sémantique, la tentative de transparence et de cohérence qui avait d'abord été envisagée pour revoir la « carte » des zones et concentrer les moyens et les efforts là où les problèmes sociaux et scolaires étaient les plus aigus, a rapidement été abandonnée, la Ministre n'ayant pas soutenu les recteurs qui avaient envisagé de ne plus classer en ZEP, des établissements situés dans des territoires relativement moins défavorisés que d'autres. Le projet de révision de la carte a littéralement volé en éclat. Une « astuce ambiguë » a consisté à créer des RER, réseaux d'éducation prioritaire, qui devaient bénéficier d'une priorité moindre que les ZEP, étant donné qu'ils étaient censés présenter une moindre concentration de difficultés. Et le nombre de ZEP et de REP a fortement augmenté pour s'établir à près de 900 en 1999. Plus de 15% des élèves du primaire et près de 18% de ceux des collèges se retrouvent alors en éducation prioritaire et la question s'est vite posée de la possibilité effective de développer des actions prioritaires en direction de plus du sixième du système scolaire.

L'ambiguïté des RER tenait non seulement au fait que la priorité affichée en leur faveur était théoriquement moindre que pour les ZEP mais aussi et surtout au fait qu'il pouvait, au moins formellement, s'agir de réseaux d'écoles et d'établissements scolaires, plus que de zones territorialisées, à proprement parler. Ainsi s'amorçait, au moins de façon informelle, un infléchissement du principe de ciblage de l'éducation prioritaire. En principe, cette politique s'intéressait toujours à des territoires, en liaison avec la Politique de la Ville, mais des mesures plus spécifiquement destinées à des publics particuliers ont été mises en place : « classes-relais » visant à réinsérer dans la scolarité des élèves en rupture de scolarité ou perturbateurs, internats destinés à de « bons » élèves (par exemple boursiers au mérite) que l'on jugeait préférable de ne pas laisser dans leur collège d'origine.

Quelques années plus tard, dans la perspective de la rentrée 2006, le nouveau ministre, Gilles de Robien, qui est membre d'un gouvernement de droite, alors qu'auparavant, seuls des ministres appartenant à des gouvernements de gauche s'étaient explicitement intéressés à l'éducation prioritaire, annonce non pas une « relance » mais « *un nouveau souffle pour l'éducation prioritaire* ». Il en définit ainsi le « *principe directeur... : depuis des années, nous avons donné trop peu à trop de monde ; il faut donner vraiment plus à ceux qui en ont vraiment besoin. Et le faire selon des critères nationaux, précis et pertinents. Des critères sociaux et scolaires qui traduisent la situation concrète des élèves.* ».

³ Circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992.

C'est effectivement ce qui a été fait avec l'élaboration au niveau national (et non plus rectoral) d'une carte de quelque 240 RAR qui comprend – mais pas uniquement – des établissements et des écoles auparavant classés ZEP ou REP. La priorité majeure concernait ainsi 5% environ des effectifs scolaires, et des mesures spécifiques étaient prises en direction de ces établissements, en particulier la nomination d'un millier de professeurs référents. Mais cette révision importante de la carte doit être remise en perspective avec la suite du discours de Gilles de Robien : S'il évoque « *des critères sociaux et scolaires qui traduisent la situation concrète **des élèves**, - et non plus des zones et des milieux sociaux, comme Alain Savary – c'est parce que, dit-il, « ces critères doivent nous permettre de **passer d'une logique de « zone » à une logique de « public** »⁴. Il affiche ainsi une intention politique essentielle, qui se traduit par deux évolutions importantes :*

- d'une part, une « recentration » du dispositif sur des réseaux d'établissements scolaires, qui est associée à un moindre appel au partenariat local (ainsi, la circulaire de 2006 distingue clairement le pilotage pédagogique dans les réseaux d'éducation prioritaire et le projet éducatif hors temps scolaire avec la famille et les partenaires de l'école ; elle définit « *un comité exécutif* » du réseau qui ne comprend aucun partenaire et « *se substitue progressivement à toutes les instances de l'éducation prioritaire en devenant ... l'instance de pilotage local de la politique mise en œuvre* » dans les réseaux.
- d'autre part, les mesures qui s'intéressent aux scolarités individuelles de publics spécifiques, en particulier les « élèves méritants » des établissements situés en zones difficiles, sont privilégiées ; l'accès à des établissements plus prestigieux leur est ouvert, éventuellement par l'accueil dans des « internats d'excellence ».

En juillet 2007, la lettre de mission de Nicolas Sarkozy à Xavier Darcos qui donne à ce dernier sa « feuille de route », poursuit dans cette logique. Elle n'évoque pas de « politique d'éducation prioritaire » mais considère explicitement deux « publics » :

- Les élèves les plus en difficulté – où qu'ils soient – constituent le premier de ces publics ; il est évoqué très rapidement et c'est un soutien individuel qui est à envisager pour ces élèves ;
- Le second de ces publics, ce sont les « élèves méritants », notamment ceux « *dont les parents n'ont pas les moyens ou les relations pour contourner la carte scolaire* ». Plusieurs mesures sont proposées en leur direction :
 - Tout d'abord, c'est essentiellement pour ces élèves qu'il est demandé au ministre de « *rendre superflue* » la carte scolaire. Ils devront pouvoir accéder – en dérogation, puisque la réglementation concernant les affectations n'a, dans l'état actuel des choses, pas changé – à des établissements qui leur offrent « *les mêmes chances de réussite qu'aux élèves privilégiés* ».
 - Ensuite, des internats de réussite éducative en zone urbaine doivent permettre de « *donner à tous les élèves méritants les conditions de travail nécessaires pour poursuivre les meilleures études* ».
 - Enfin, les 5% des meilleurs élèves de chaque établissement devraient pouvoir « *rejoindre s'ils le veulent, une classe préparatoire, un (...) grand établissement ou une université technologique* ».

⁴ Discours de 8 février 2006, *La relance de l'éducation prioritaire*.

Il est clair que le président de la République invite le ministre à plus d'attention pour le second public que pour le premier – les élèves en difficulté. Au risque de forcer le trait, je dirais volontiers que, dans cette optique, la politique d'éducation prioritaire (terme que n'utilise pas Nicolas Sarkozy) consiste avant tout à « exfiltrer » les élèves « méritants » des établissements qui en relèvent. Il est ainsi admis comme normal que tous les établissements n'offrent pas les mêmes chances de réussite, et la solution proposée est de permettre à « ceux qui le méritent » de fuir les établissements qui offrent les chances les moindres, et non pas de se donner d'abord les moyens d'en améliorer le fonctionnement et les résultats.

Dernière évolution de la politique – dont on ne sait plus alors s'il faut encore la qualifier d'éducation prioritaire : c'est à l'issue des États généraux de la sécurité à l'École, en avril 2010, que Luc Chatel annonce, au même titre que le renforcement de la sécurisation des établissements et des sanctions, un programme CLAIR qui « *concerne les établissements concentrant le plus de difficultés en matière de climat scolaire et de violence* ».

On sait que, sous la pression des acteurs et des militants de l'éducation prioritaire, ainsi que d'une partie des organisations syndicales, le champ initial de ce programme qui comprenait quelque 100 collèges et lycées qui avaient été retenus par les recteurs de 10 académies sur des critères qui n'ont pas été rendus publics, comprend aujourd'hui près de 300 collèges, dont tous ceux qui étaient tête de réseau d'un RAR et une trentaine de lycées. Surtout, les écoles qui alimentent les 300 collèges, exclues à l'origine du dispositif, en font aujourd'hui partie, ce qui redonne à ce dispositif - devenu ECLAIR - une apparence de logique territoriale.

Je dis apparence, car je ne suis pas sûr – et c'est un euphémisme – que cette logique soit partagée par les responsables politiques actuels de l'éducation. L'orientation qu'ils promeuvent, à l'issue de l'évolution que je viens d'essayer de retracer, est bien celle qu'évoquait Gilles de Robien, en disant vouloir **passer d'une logique de « zone » à une logique de « public »**. Le projet éducatif de l'UMP dit clairement les choses en intitulant son dernier paragraphe : « **Passer de la politique des zones prioritaires à une politique des élèves prioritaires** ». Et l'insistance mise aujourd'hui par le ministre sur la personnalisation de l'enseignement peut conduire à ne s'intéresser qu'à l'aboutissement des scolarités individuelles et, pour ce faire, à inciter à la sélection progressive des « méritants » tout au long des cursus, ceci au détriment de la prévention et de la remédiation des difficultés des autres.

Cette notion de mérite individuel, tant mise en avant aujourd'hui, renvoie à l'idéologie des dons, et on peut se demander si le développement des évaluations « classantes » que le ministère multiplie aujourd'hui (y compris en maternelle) n'a pas pour objectif, entre autres, de faire admettre comme « naturel » et objectif qu'à des mérites différents doivent correspondre, dès le début des scolarités, des cursus « personnalisés » aboutissant à des devenir très différents. Dans cette logique, une politique « territorialisée » n'a finalement plus de sens et plus de place.

Or, **l'histoire des zones prioritaires**, tout au moins de certaines d'entre elles, montre qu'elles peuvent connaître des réussites au regard de l'objectif qu'avait fixé Alain Savary en lançant sa politique : « *contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* ». La table-ronde de ce matin l'a montré.

Mais, il faut pour cela, que cette politique se développe bien dans une logique qui soit, d'une part, territoriale et non pas individuelle, et, d'autre part, partenariale et non exclusivement scolaire. Le fait que, dans notre pays, certains territoires soient, non seulement, des lieux où se concentrent les difficultés, mais aussi des lieux présentant une configuration qui est elle-même source de difficultés, exige qu'une telle politique prioritaire ait sa place au sein de la politique éducative nationale.

24 novembre 2011

Débat

Un court débat a suivi cette intervention.

Anne Armand, inspectrice générale de l'éducation nationale, souligne que le passage d'une logique de zones à une logique de publics auquel a fait allusion Jean-Claude Emin est à mettre en lien avec la loi du 11 février 2005 qui rend obligatoire l'accueil des élèves handicapés dans le système scolaire ordinaire et qui annonce déjà la tendance à privilégier une approche par publics. Dans cette même optique, la plupart des pays voisins et la Commission européenne promeuvent une école qui accueille les élèves "à besoin particulier" plutôt qu'une école qui prenne en compte les problèmes sociaux.

Marc Douaire, président de l'OZP, estime que la décision gouvernementale de donner un « nouveau souffle » à la politique d'éducation prioritaire en 2006 est une conséquence directe des émeutes urbaines de l'automne 2005. Il fait remarquer que ces émeutes ont démarré à Clichy-sous-Bois, la ville dont Claude Dilain, participant à la table ronde suivante, était le maire.