

LES RESSOURCES DU « LOCAL »

Innovation éducative et changement social dans les Zones d'Éducation Prioritaires

par Agnès HENRIOT-VAN ZANTEN

A partir de deux études de cas, nous explorons ici dans quelle mesure l'insertion délibérée d'une politique éducative — les zones d'éducation prioritaires — dans un espace local favorise les transformations dans le système éducatif et jusqu'à quel point le choix de l'échelle locale apporte des éclairages nouveaux pour l'étude du changement. Pour ce faire, nous analysons d'abord les processus de réappropriation symbolique des directives nationales au plan local, puis, de façon détaillée, les éléments qui favorisent et ceux qui freinent l'innovation au niveau local. Enfin, nous nous interrogeons sur la dialectique qui s'établit entre le changement éducatif et le changement social dans ce contexte.

A passer en revue les publications récentes dans différents champs de la sociologie, il est aisé de constater que l'on assiste aujourd'hui à un renouveau d'intérêt pour le « local ». S'il est nécessaire de souligner que les travaux dans ce domaine s'inscrivent dans une longue tradition, notamment dans les pays anglo-saxons, il faut néanmoins s'interroger sur le sens et la portée de ce nouvel essor. Dans quelle mesure est-il la conséquence

d'une évolution interne aux sciences sociales ? L'anthropologue américain C. Geertz, attribue l'attention que l'on porte actuellement aux phénomènes locaux au fait que de « nombreuses sciences sociales se sont éloignées d'un idéal d'explication des lois et des exemples pour se tourner vers un idéal de cas et d'interprétations » (1). On pourrait encore ajouter qu'il s'agit d'un déplacement d'intérêt pour l'étude de processus au lieu de relations cause-effet.

L'attrait pour le « local » correspond également à des transformations économiques et sociales récentes qui n'ont certes pas créé un espace local inexistant auparavant mais qui, comme le note M. Jollivet, font « qu'un "local" plus ou moins bruyant ou animé, voire agité, un "local" qui a besoin de s'explicitier, de se mettre en scène pour prendre corps se substitue à un "local" silencieux, secret, souterrain, un "local" qui est implicite et qui peut, et peut-être même doit, le rester pour durer ». Plus important encore, cette orientation reflète, d'après cet auteur, une évolution dans les champs politique et économique qui conduit à envisager le « local » comme un recours face à l'impuissance des grandes structures à assumer les rôles organisateurs et régulateurs (2).

Le « local » apparaît ainsi comme un terrain présentant un certain nombre de **ressources nouvelles** à la fois pour les décideurs et pour les chercheurs en sciences sociales. Explorer si ceci est avéré dans le champ éducatif et dans l'étude sociologique de ce champ est l'objectif de ce travail (3). Plus précisément, à propos de l'étude du changement éducatif, nous tenterons d'analyser dans quelle mesure l'insertion délibérée d'une politique éducative dans un espace local favorise les transformations dans le système éducatif et, parallèlement, dans quelle mesure le choix de l'échelle locale apporte des éclairages nouveaux pour l'étude du changement. La politique de zones d'éducation prioritaires lancée en 1981 pour lutter contre l'échec scolaire constitue à cet égard un point d'observation privilégié. En introduisant la notion de « zone », en exigeant l'élaboration d'un projet adapté aux besoins de chaque secteur, en cherchant à mobiliser non seulement les enseignants mais une fraction beaucoup plus large de la population locale, elle lie pour la première fois de façon explicite une réforme éducative à une dynamique locale obligeant les acteurs, mais aussi les observateurs, à construire un nouvel espace de relations (4).

I. - LECTURES LOCALES DES DIRECTIVES NATIONALES

Étudier une innovation éducative dans cette perspective implique de dépasser la démarche évaluative classique, centrée sur l'analyse des effets mesurables des actions entreprises sur le public visé, pour tenter d'inter-

préter tout un processus de réappropriation au plan local. Notre recherche montre que cette réappropriation se réalise tout d'abord au plan symbolique. Les directives nationales font l'objet de **traductions locales** afin de les adapter à des configurations socio-géographiques spécifiques et aux points de vue des différents groupes impliqués. Il faut bien comprendre que ce processus, vivement encouragé par la politique des zones d'éducation prioritaires, mais présent à des degrés divers dans toute mise en application des réformes, est le prélude indispensable à l'apparition d'une dynamique proprement locale. Il peut cependant donner lieu à des dérives importantes par rapport aux objectifs initiaux.

« Zone en échec », une idée mobilisatrice ?

L'analyse détaillée du discours des principaux groupes concernés par la mise en place de la ZEP dans les deux zones que nous avons étudiées permet de mettre en évidence les ressources symboliques qui sont mobilisées dans la réinterprétation locale des principes de cette politique. En milieu rural, de façon significative, les réactions initiales se sont polarisées sur la notion de « zone en difficulté ». Cette appellation, à la base de la désignation d'un secteur comme ZEP, impliquait l'existence ou l'élaboration d'un consensus à la fois sur les contours de la zone — qui n'étaient pas fixés par les textes officiels — et sur la nature et l'ampleur des problèmes locaux. Le choix du canton comme terrain d'action n'a pas été contesté au plan local car ce découpage correspondait au champ d'action de différentes institutions et groupes locaux (5). Par contre, le refus d'adhésion à l'idée de « secteur défavorisé » est significatif du rapport de certains groupes au milieu local et des divisions et des conflits au sein de celui-ci.

La réaction des enseignants — partagés à ce propos — est à mettre en relation avec le rapport ambigu qu'ils entretiennent avec les couches populaires par milieu local interposé, pourrait-on dire. L'idée d'un « échec scolaire localisé » pouvait être comprise comme une reconnaissance officielle de la responsabilité plus forte du « milieu » — à la fois familial et social — par rapport à celle de l'institution et de ses agents dans les difficultés des enfants, ce qui correspond, d'après différentes enquêtes, à l'opinion de nombreux enseignants sur ce point. Pourtant, elle ne peut dédouaner les enseignants qu'à condition que ceux-ci soient effectivement et se perçoivent eux-mêmes comme « détachés » de ce milieu (6). Or, bien qu'elle semble leur permettre de revaloriser leur position sociale, cette prise de distance ne peut à la longue qu'entacher leur prestige auprès de la population et entraîner une mise en cause de leur travail. En outre, en mettant en avant le principe de « discrimination positive », l'idée de « zone » portait d'une autre façon atteinte à leur

image professionnelle en mettant en doute le fondement et l'efficacité de l'éducation comme « service public » et des enseignants comme groupe neutre à l'égard des classes sociales. Ceci n'exclut pas la possibilité, que nous examinons plus bas, d'une adhésion positive à la politique des ZEP, mais montre bien la complexité des éléments qui doivent être pris en considération pour interpréter les attitudes du corps enseignant.

La politique ZEP impliquant une ouverture nouvelle, ne serait-ce qu'en termes d'information vis-à-vis de la population locale, une fraction de celle-ci a réagi de façon très négative à l'idée de « zone en retard ». L'idée de retard scolaire a en effet été très vite assimilée à celle de « retard mental » et de « retard social » chez les enfants mais aussi dans le reste de la population. On aurait tort de réduire ces discours à une sorte de patriotisme local blessé. Derrière le sentiment collectif d'humiliation provoqué par l'étiquette ZEP, qui peut être interprété dans une certaine mesure comme la preuve de l'existence d'un esprit communautaire, se cache souvent la peur de se voir, en tant qu'individu ou groupe social, assimilé à travers la notion de zone à des gens dont on cherche à tout prix à se démarquer. A cet égard, il est significatif de constater qu'au-delà des inégalités d'accès à l'information ce sont les habitants du chef-lieu qui ont exprimé les plus vives réticences vis-à-vis de l'idée ZEP, se sentant beaucoup plus visés dans leur amour-propre de gens évolués que les habitants des communes plus petites. Dans ce sens, la mise en place de la ZEP a servi à mettre en lumière les stratégies de différents groupes pour perpétuer et étendre la place qu'ils occupent dans la société locale.

L'ouverture et ses enjeux

En milieu urbain, c'est autour de l'idée « d'ouverture » que s'est cristallisée l'opposition ou l'adhésion de principe à la politique ZEP. S'il en est ainsi, c'est que dans les quartiers populaires que nous avons étudiés la politique éducative de ZEP et la mobilisation enseignante qu'elle exigeait se sont trouvées d'emblée confrontées à des politiques urbaines, touchant de près ou de loin au domaine éducatif, et à une forte mobilisation du secteur socio-culturel. En appelant de leurs vœux une concertation et un travail en commun entre enseignants, parents, travailleurs sociaux, animateurs, représentants de l'Etat et des associations, les autorités ministérielles ont eu tendance à insister sur le caractère complémentaire des analyses et des difficultés des uns et des autres dans ces zones urbaines « à problèmes ». Outre que la liaison établie entre la transformation de l'école et son « ouverture » est loin d'être aussi automatique, les textes officiels passent sous silence l'existence de divergences, voire de conflits, entre les divers acteurs sur le terrain.

Devenue un enjeu central au plan local, « l'ouverture » a cependant été comprise de façon fort diverse par les différents groupes concernés par la politique des ZEP (7). Certains l'ont interprétée de façon relativement restrictive, impliquant uniquement une vague prise en compte élargie des réalités locales. « L'ouverture » a aussi été perçue, notamment par les autorités éducatives, comme une mobilisation contrôlée des « bonnes volontés » et des ressources financières autour de l'école. La ZEP a pu également être assimilée à un lieu d'échanges entre divers partenaires par une bonne partie des non-enseignants et une fraction des enseignants. D'autres groupes ont adopté une vision plus radicale de « l'ouverture » en proposant des activités permettant de la concrétiser. Ces propositions n'entraînaient cependant pas nécessairement des changements importants dans la mesure où elles impliquaient l'« entrée » d'intervenants extérieurs (dans le cadre d'activités sportives ou musicales) ou la « sortie » des enseignants (extension des activités d'éveil, des sorties) sans trop modifier le fonctionnement habituel des établissements. Chez certains groupes extérieurs seulement apparaît de façon plus ou moins nette l'appel à un véritable travail en commun avec les enseignants.

Les définitions de l'ouverture, de sa portée et de ses modalités sont ainsi loin d'être concordantes. Au contraire, bien souvent elles s'excluent mutuellement. Si globalement on peut opposer les enseignants aux non-enseignants, en fonction de l'importance qu'ils accordent à l'ouverture et de leur disposition favorable ou négative à son égard — les enseignants la jugeant dans l'ensemble moins importante pour la réussite de la politique ZEP et se montrant plus réticents à l'intégrer à leur pratique pédagogique — il y a des différences d'opinion considérables au sein de chaque groupe. Celles-ci correspondent assez bien aux différences dans les représentations et les pratiques vis-à-vis du système éducatif et de ses « clients », que nous avons mises en évidence à travers l'étude approfondie des positions des différents agents du champ éducatif.

II. - POINTS D'ANCRAGE ET DE BLOCAGE DANS L'ORGANISATION LOCALE

L'analyse précédente nous a permis de faire ressortir des formes globales de réappropriation d'une initiative lancée à l'échelon national par les acteurs de terrain. Toutefois, pour saisir plus finement le processus d'innovation éducative, il est nécessaire d'examiner en détail les éléments qui favorisent et ceux qui freinent les transformations à l'échelle locale. En prenant appui sur les travaux produits par la sociologie des organisations, par l'ethnologie rurale et urbaine ainsi que sur ceux centrés sur les processus de « mobilisation », nous pouvons dis-

tinguer trois types de facteurs : des facteurs propres aux institutions et à leur type d'organisation formelle, des éléments propres à l'organisation sociale locale et enfin l'existence de « minorités actives » à l'intérieur et à l'extérieur du système éducatif (8).

L'appareil institutionnel, support ou obstacle aux initiatives locales ?

Si la politique de ZEP marque à plusieurs égards une rupture avec l'orientation globale du système éducatif français, elle ne perd pas pour autant son caractère institutionnel. Lancée par le ministère de l'Education nationale, elle a suivi dans un premier temps le cheminement vertical habituel des réformes éducatives dans un système centralisé. En outre, les textes officiels ne prévoyaient pas de changements structurels importants. Le cadre formel des rapports entre les différents groupes internes à l'appareil éducatif est demeuré virtuellement inchangé. Conclure aussitôt à une incompatibilité insurmontable entre les principes de cette politique et son mode d'exécution reviendrait toutefois à faire l'impasse sur une analyse sociologique du changement. L'exemple des deux zones prioritaires que nous avons étudiées invite plutôt à réfléchir sur les avantages et les inconvénients de prendre appui sur l'appareil bureaucratique pour mener à bien une innovation de ce type.

C'est dans la zone urbaine que le poids des services administratifs de l'Education nationale dans les orientations adoptées, notamment en ce qui concerne l'école primaire, a été le plus fort. En dépit des nouveaux dispositifs mis en place — Commissions départementales, équipe d'animation locale —, c'est l'inspectrice départementale, promue « coordinatrice ZEP » du secteur, qui a conçu les nouveaux projets et qui a surveillé de près leur mise en œuvre et leurs résultats. L'impulsion et le suivi direct des responsables hiérarchiques et la mise à profit des ressources budgétaires et en personnel de différents services de l'Education nationale ont eu pour conséquence une efficacité certaine qui s'est manifestée dans la grande célérité avec laquelle le dispositif a été lancé, dans son ampleur relative, dans l'évaluation systématique de celui-ci par des chercheurs extérieurs ou encore dans la « publicité » dont a bénéficié cette ZEP parmi les responsables nationaux et dans les médias locaux. Le rôle décisif de l'inspection départementale transparaît nettement quand on compare les actions dans le primaire avec celles mises en place dans les autres niveaux d'enseignement de cette zone, ou avec celles mises en place dans les écoles primaires en milieu rural où le rôle de la hiérarchie a été beaucoup plus effacé.

Cependant, si le système des sanctions positives ou négatives que peut mobiliser l'inspection s'est avéré efficace pour balayer un certain nombre de résistances parmi

les instituteurs — et il faut souligner qu'une partie d'entre eux n'hésitent pas à avouer qu'ils n'auraient pas participé de tout aux actions ZEP si le choix et la direction des actions avaient été laissés aux équipes pédagogiques des établissements — il est nécessaire de s'interroger sur les effets de ce que beaucoup d'enseignants qualifient de « volontariat obligé ». D'une part, il peut tourner court car l'administration se heurte à la fois à l'autonomie relative de l'acte pédagogique — les instituteurs décidant par exemple de modifier les activités prévues dans leurs classes tout en faisant semblant de suivre les directives venues d'en-haut — et à des contre-pouvoirs comme les syndicats enseignants. D'autre part, l'action de l'administration peut dégénérer dans un « activisme sans âme », *c'est-à-dire dans des activités qui « font bien » vis-à-vis de l'extérieur mais qui, ne s'appuyant pas sur un projet pédagogique cohérent ni sur une véritable implication des enseignants, ne peuvent pas produire un effet à long terme.*

L'Education Nationale constitue, certes, l'appareil bureaucratique le plus important dans lequel a dû s'insérer la politique des zones d'éducation prioritaires, mais celle-ci devait aussi trouver des relais extérieurs, ce qui conduit à réfléchir au problème des liens organisationnels entre l'école et d'autres institutions locales. A nouveau, ceci se pose de façon plus aiguë en milieu urbain en raison notamment de la prolifération de structures d'aide sociale dans les quartiers populaires. Dans la zone que nous avons étudiée, les représentants éducatifs ont cherché à mettre à profit les liens traditionnels avec les associations péri-scolaires de l'Education Nationale et avec les pouvoirs locaux, laissant de côté les autres institutions locales.

Si ceci obéit à des causes diverses que nous avons cherché à élucider ailleurs (9), il faut aussi tenir compte des obstacles organisationnels à l'apparition d'une dynamique institutionnelle globale : multiplicité des découpages opérés dans ces secteurs par les différentes institutions (secteurs scolaires, limites communales, circonscriptions des assistantes sociales...) qui rend difficile le choix d'un environnement pertinent, logiques institutionnelles différentes à la fois en termes d'organisation interne des agents — ce qui constitue un obstacle par exemple au repérage d'interlocuteurs « équivalents » dans la hiérarchie — et des modes de prises de décision qui ont pu amener de nombreux « partenaires extérieurs » à s'élever contre la « concentration de pouvoir » dans l'Education Nationale.

Réseaux et relais dans le milieu local

Une meilleure articulation entre les différentes institutions locales, bien qu'elle soit le gage d'une action coordonnée

plus efficace, risque d'exclure des groupes et des relais qui s'insèrent difficilement dans les catégories administratives. Cependant, les établissements scolaires et les enseignants, en dépit du degré important de centralisation et de bureaucratisation du système éducatif, sont amenés souvent à prendre appui d'une façon ou d'une autre sur cette organisation locale informelle pour améliorer le quotidien, gérer des conflits ou constituer des groupes de pression face à l'administration. Malgré l'absence de reconnaissance officielle, des réseaux divers peuvent se constituer, des alliances se nouer et des individus jouer un rôle de relais auprès du milieu local, qui influencent de façon importante le fonctionnement des établissements scolaires (10). Dans le cadre d'une politique qui, comme celle des zones d'éducation prioritaires, cherchait explicitement à lier l'école à son environnement local, ces réseaux et ces relais auraient dû jouer un rôle essentiel.

Ils ne l'ont fait que dans la zone rurale que nous avons étudiée où deux réseaux se sont avérés importants à des degrés divers. Le premier est un réseau ancien, formé par le noyau d'instituteurs plus âgés, installés depuis longtemps dans différentes communes du canton et impliqués au moins jusqu'à une date récente dans la vie politique et associative locale. Ils maintiennent entre eux et avec quelques partenaires du collège des relations qui, si elles ne sont pas aussi étroites que dans le passé, font qu'ils constituent un groupe à part dont l'avis a un effet non négligeable sur les décisions en matière d'éducation. Ils n'ont pas montré un grand enthousiasme à l'égard de cette politique mais ne s'y sont pas non plus opposés, allant parfois dans leurs discours jusqu'à l'insérer dans la continuité de leur action. Le second est un réseau récent, spécifique au chef-lieu du canton, qui s'est développé autour d'une nouvelle liste de gauche à l'occasion des élections municipales de 1982. Ce groupe, au travers notamment du conseil municipal, a été un des éléments moteurs les plus importants au début de la mise en place des actions. Il réunit un grand nombre des « militants ZEP » dont nous parlerons en détail plus bas.

Quant aux « individus-relais », deux nous paraissent avoir occupé une place centrale. Il s'agit du principal du collège, par ailleurs premier adjoint à la mairie du chef-lieu, et du conseiller général-maire de cette commune. Le concours de ces personnes était indispensable pour la réussite du dispositif en raison des fonctions très importantes qu'elles exercent au sein de la société rurale et de l'organisation éducative locales. Celles-ci leur permettent de mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires pour créer et maintenir une dynamique. Leur appui a été encore plus précieux en raison de leur capital social, un capital qu'ils doivent en grande partie à leur enracinement local. On peut dire sans crainte d'exagérer,

que ces deux personnes avaient la possibilité de toucher, sinon de persuader, la plus grande partie de ceux « qui comptent » au plan local, le maire ayant pris sur la petite bourgeoisie traditionnelle, sur les défenseurs de l'enseignement privé, sur les autres maires, le principal influençant cette même petite bourgeoisie traditionnelle mais aussi les nouvelles couches moyennes, les partisans de l'enseignement public, les enseignants. Dans le cadre de la ZEP, ces deux personnes ont souvent joué un rôle complémentaire primordial. L'un a évité une trop forte opposition des forces conservatrices. L'autre a su impliquer dans cette action une partie des forces progressistes.

Compte tenu des réseaux et des relais qu'elle a mobilisés, on peut dire que la politique de ZEP a réussi à s'appuyer, au moins dans un premier temps, tout autant sur les anciennes structures communautaires que sur les nouvelles associations plus caractéristiques du chef-lieu du canton. Toutefois, si ceci représente une étape importante dans l'effort d'adaptation de la politique au contexte local, il ne faut pas pour autant négliger les problèmes que pose l'articulation d'une politique éducative à l'organisation informelle de la société locale. D'une part, il n'y a pas d'articulation possible avec l'ensemble de la population aussi réduite soit-elle. Dans un espace divisé, toute alliance avec un groupe implique l'ignorance ou la création de conflits avec d'autres groupes et par conséquent l'approfondissement ou l'apparition de nouveaux clivages ou de nouvelles inégalités. D'autre part, ces alliances sont souvent instables en raison de la fluidité de la vie sociale et ne peuvent donc pas toujours garantir la continuité de l'action éducative qui a besoin de la « longue durée » pour être efficace.

Le rôle des « minorités actives »

Il ne suffit pas de montrer les ressources et les limites de la bureaucratie et du milieu local pour comprendre le sens et les modalités du changement dans le cadre des zones prioritaires. S'il est nécessaire d'examiner l'effet des éléments constitués, il faut également tenir compte des éléments en voie de constitution. Par cette expression, nous voulons évoquer le rôle des « minorités actives », pour reprendre l'expression de S. Moscovici, dans le processus d'innovation (11). Leur importance n'est pas explicitement reconnue dans les textes officiels sur les ZEP mais une lecture attentive de ceux-ci révèle, comme le constate V. Isambert-Jamati, que le vocabulaire utilisé y est plus militant qu'administratif avec l'idée d'initiative locale, de liaison volontaire, de mise en place de dispositifs souples et transitoires (12). Pour comprendre l'impact de ces « militants ZEP », nous avons essayé de cerner leur identité, leur mode d'intervention — individuel ou collectif —, le contenu de leurs projets et les éléments favorables ou les obstacles à la diffusion de ceux-ci.

Ces « minorités actives » se rencontrent en milieu rural comme en milieu urbain. En milieu rural, la dynamique enseignante s'est développée principalement autour de quelques professeurs du collège, le lien avec le primaire se faisant à travers une rééducatrice d'un Groupe d'aide psychopédagogique récemment installé dans le secteur. Il est difficile, cependant, de parler d'un mouvement enseignant en raison du faible nombre d'individus vraiment impliqués — à peine 6 ou 7 — et du fait que ceux-ci ne forment pas véritablement une équipe ni au sein des établissements scolaires, ni à l'extérieur de ceux-ci. En ce qui concerne les non-enseignants, il faut mentionner en particulier le président de l'association des parents d'élèves et conseiller municipal, quelques parents et conseillers municipaux ainsi que les assistantes sociales. Entre enseignants et non-enseignants, les liens ont été forts au départ puis se sont progressivement distendus.

En milieu urbain, des équipes pédagogiques se sont mises en place dans quelques établissements — au LEP, au collège et dans une école maternelle — autour de projets élaborés de façon relativement autonome dans le cadre de la ZEP. Si le nombre absolu d'enseignants impliqués est plus élevé qu'en milieu rural, il importe de rapporter ce chiffre au nombre total d'enseignants pour constater qu'il s'agit également d'une petite minorité. En outre, cette minorité était composée de petits groupes sans relais entre eux au-delà de quelques contacts occasionnels dans le cadre de réunions globales des acteurs impliqués dans la politique locale. La mobilisation des acteurs extérieurs à l'Education Nationale est plus difficile à cerner, mais elle concerne en particulier un certain nombre de travailleurs sociaux, d'animateurs et de membres de la Confédération Syndicale des Familles. Ceux-ci, malgré la mise en place récente de dispositifs de concertation locale, ne formaient pas non plus un groupe au sens fort du terme avec un ensemble cohérent de propositions. En outre, les liens entre eux et les enseignants étaient assez ténus.

Si l'on ne peut, dans aucun des deux cas, évoquer une mobilisation locale en raison à la fois du faible nombre d'individus concernés et de l'absence de réseaux de communication entre les différents noyaux « en mouvement », il faut toutefois noter que les « militants ZEP » que nous avons étudiés ont un certain nombre de traits en commun. Le sexe ne s'avère pas un facteur très discriminant — bien qu'en milieu rural on trouve une majorité d'hommes — mais l'âge — ils ont pour la plupart entre trente et quarante ans — semble jouer un rôle important. Les enseignants, en particulier, se distinguent tout autant des très jeunes maîtres ou professeurs que des plus âgés. Ils sont depuis quelques années dans l'établissement ou dans le secteur où ils exercent et beaucoup ont derrière eux une trajectoire d'innovation dans le domaine

pédagogique ou social, quoique ceci soit plus facile à établir pour les enseignants que pour les non-enseignants. Ces individus sont également parmi les plus impliqués dans la vie associative et politique locale. Certains enseignants sont sympathisants du SGEN et la plupart sont proches des partis de gauche, mais nous n'avons pas pu recueillir suffisamment d'informations pour mesurer de façon plus précise leur engagement politique et syndical.

Au-delà des caractéristiques des individus « mobilisés », il faut s'interroger sur les avantages et les risques de faire reposer une politique éducative sur un petit groupe de militants. Si leur soutien est indispensable pour enclencher une action sectorielle et volontaire et pour maintenir le souffle au-delà de l'impact initial de l'innovation et des moyens financiers mis à disposition, leur action se heurte à un certain nombre de problèmes. Concernant les individus eux-mêmes d'abord. Le militantisme éducatif sur une longue période peut entrer en conflit avec des stratégies de carrière — la mobilité professionnelle impliquant une mobilité géographique par exemple —, ou familiales — disponibilité extra-professionnelle pour ses propres enfants. En outre, les individus « mobilisés » se trouvent souvent en porte-à-faux vis-à-vis de leurs collègues avec le danger, évoqué à plusieurs reprises par les responsables nationaux de la politique ZEP à propos des enseignants, de voir se constituer une minorité d'avant-garde de plus en plus détachée de l'ensemble du groupe d'appartenance.

Ceci conduit à s'interroger sur le problème plus fondamental du passage d'un mouvement réduit, expérimental, à un mouvement d'ensemble avec d'une part la difficulté de transposer des contenus et des méthodes fortement liés à la composition et au mode de fonctionnement spécifiques du groupe qui en est porteur et, d'autre part, celle de trouver des relais au sein de l'administration et du milieu local.

III. - LA DIALECTIQUE LOCALE DU CHANGEMENT ÉDUCATIF ET DU CHANGEMENT SOCIAL

La politique des ZEP ne pose pas uniquement la question des modes d'appropriation d'une initiative bureaucratique par les acteurs sur le terrain mais celle, plus importante encore, de la dialectique entre le **changement éducatif** et le **changement social** dans l'espace local. Le fait de chercher à lier l'école à son environnement dans le cadre d'une nouvelle politique éducative n'était pas dénué d'ambiguïté quant aux objectifs poursuivis. Voulait-on faire de l'école un instrument de changement social à échelle réduite ou au contraire utiliser le « local » comme un vecteur de transformation de l'institu-

tion scolaire ? Plutôt que d'analyser le point de vue des responsables nationaux, difficile à cerner à partir des textes officiels et qui mériterait une étude spécifique, nous chercherons ici à saisir l'évolution de chacune des deux ZEP que nous avons étudiées, ce qui nous permettra en outre de résumer et de compléter les analyses précédentes et de dégager les orientations dominantes.

L'école, agent de développement local ?

En milieu rural, la politique ZEP semble, dès sa mise en place, avoir été comprise par une majorité des individus impliqués dans le sens d'une extension du rôle de l'école vis-à-vis de la communauté. Cette interprétation doit être mise en relation avec la fermeture du milieu, avec le prestige relatif dont jouissent encore l'institution scolaire et ses représentants et avec le nombre réduit d'autres institutions concurrentes. Ici l'école, plus qu'en ville, a joué dans le passé un rôle important dans l'évolution du milieu local. Dans ce sens, la ZEP pouvait représenter une certaine continuité ou plutôt une façon de renforcer des liens rendus fragiles par les évolutions récentes. Un certain nombre d'éléments que nous avons mentionnés confirment cette orientation. Il est significatif à cet égard que le débat initial ait porté sur l'idée de « zone », c'est-à-dire d'aire d'influence de l'école. De même, il faut souligner le fait que la dynamique locale a été plus centrée sur la mise en valeur des ressources du milieu local que des ressources internes à l'institution éducative.

L'étude de l'évolution des actions entreprises pendant deux années scolaires montre cependant la difficulté d'atteindre cet objectif. Malgré des débuts prometteurs, avec l'élaboration d'un projet global de zone mettant en relief le rôle de l'école dans le développement social et culturel du secteur, avec la mise en place d'une équipe d'animation réunissant enseignants et non-enseignants, des conflits latents ou ouverts entre ces deux groupes ont abouti à une distinction très nette entre des activités ayant droit à l'étiquette ZEP, menées à l'intérieur des établissements scolaires par des enseignants, et des actions dans le domaine socio-culturel conduites par des non-enseignants et de plus en plus envisagées indépendamment de la Zone d'éducation prioritaire.

Il ne faut pas pour autant en conclure trop rapidement que la politique ZEP n'a pas eu d'effets sur la société locale. D'une part, elle a certainement « sensibilisé » de gré ou de force une partie des maires du canton aux problèmes éducatifs. L'augmentation des sommes allouées par élève dans les écoles publiques, le financement de voyages et de sorties sont des signes importants de leur changement d'attitude, même si l'investissement consenti, vu de l'extérieur, apparaît souvent dérisoire.

Quant aux autres groupes anciens ou récents qui cherchent à agir sur le milieu local, tels que les associations culturelles, sportives ou de parents d'élèves, ou les travailleurs sociaux, la ZEP a pour la plupart accru à leurs yeux, et à ceux d'une fraction de la population, l'importance de leur rôle au plan local, suscitant ainsi des exigences plus élevées vis-à-vis d'eux-mêmes et des pouvoirs publics et le développement de nouvelles activités.

Sur un plan plus global, il serait tout à fait illusoire de prétendre que la transformation de l'école a été à l'origine d'un nouveau « contrat social » dans la sphère locale. Il faut néanmoins souligner que la ZEP, en effaçant partiellement les anciens clivages, a donné lieu à d'autres plus subtils, parfois moins visibles mais peut-être plus porteurs de progrès. Ainsi chez les enseignants, la ligne de partage prédominante, qui se situait entre la « vieille garde » et la « nouvelle génération », s'est partiellement estompée pour laisser la place à une autre plus pertinente, fondée sur leurs pratiques pédagogiques et, avec davantage d'ambiguïté, sur leurs attitudes vis-à-vis des élèves en difficulté : celle entre les « novateurs » et les autres. Au sein de la population, la ZEP a donné un coup de pouce considérable au nouveau clivage qui s'amorçait entre les « conservateurs » et les « modernistes ». Mais elle a également favorisé l'élargissement du fossé entre les nouvelles couches moyennes et la grande majorité des familles des milieux populaires, entre le chef-lieu, centre du progrès, et les autres communes du canton.

La société locale, moteur de l'innovation éducative ?

En milieu urbain, si la ZEP a été perçue par le personnel enseignant presque exclusivement dans sa dimension pédagogique, les acteurs extérieurs à l'école ont adopté majoritairement le point de vue que cette politique devait servir à transformer l'école à l'aide de propositions émanant des groupes locaux. Ceci est à mettre en relation avec le fait que ces quartiers populaires sont le terrain d'une confrontation entre d'une part, la « forme scolaire », forte d'une longue histoire en tant que mode privilégié de socialisation, du poids que lui confèrent son institutionnalisation et une légion de spécialistes et, de l'autre, un conglomérat très divers de professionnels et de bénévoles se posant comme artisans sinon d'une « autre école » tout au moins de « nouvelles formes éducatives » (13). Contestée à des degrés divers par des groupes nombreux et relativement puissants sur la scène locale, l'école ne pouvait pas prétendre transformer la société locale sans se transformer elle-même d'abord.

Que la réappropriation symbolique initiale se soit centrée sur l'idée d'ouverture indique bien que l'enjeu principal concernait la maîtrise du dispositif ZEP dans ses objectifs et son contenu. Un camp — l'Education Natio-

nale — revendiquait des atouts considérables au plan institutionnel, l'autre un capital plus diffus constitué d'expériences de travail avec la population en difficulté ainsi qu'une plus grande tradition de réflexion et d'actions collectives sur le terrain. La mobilisation importante des ressources de type institutionnel au sein du système éducatif est significative de la prééminence du premier groupe, mais l'échec des « minorités actives » extérieures à l'école ne doit pas être attribué exclusivement à ce facteur. Il est également, sinon davantage, le résultat de l'absence de consensus parmi les différents groupes locaux et par conséquent celle d'un véritable projet éducatif local.

Comme dans le cas précédent, cela n'implique pas, toutefois, que le fait d'inciter l'école à travailler avec des « partenaires extérieurs » ait été sans conséquence sur son fonctionnement interne. En amenant le problème de l'échec scolaire sur la place publique, la ZEP a agi comme révélateur d'un certain nombre de phénomènes habituellement occultés aux regards extérieurs. En raison de cette plus grande transparence, elle a été l'occasion d'un renforcement du regard critique sur l'action de l'école et des enseignants. A ceci s'ajoute, pour ceux qui se sont heurtés à la volonté de contrôle des autorités éducatives ou au manque de motivation des enseignants, un durcissement de leurs relations avec l'Education Nationale. Mais si ce sont les incompréhensions et les conflits qui semblent avoir prédominé entre enseignants et non-enseignants, il ne faut pas pour autant exagérer la portée des discours enflammés, ni des comportements de retrait ou de provocation. La ZEP a été un événement unique qui a porté à un haut degré des tensions sous-jacentes, mais ni les enseignants, ni les non-enseignants n'ont véritablement intérêt à consommer une séparation absolue dans leur fonctionnement quotidien.

Les premiers ont besoin de l'appui ou du travail des autres pour pouvoir se centrer sur ce qu'ils considèrent comme leur tâche essentielle : la transmission des savoirs. Pour les seconds, l'accès à l'Education Nationale est un enjeu trop important pour qu'ils y renoncent pour si peu. Plus inquiétante est la constatation que pour les familles populaires de ces quartiers une politique comme celle des ZEP mais aussi de « développement social des quartiers » ou de « prévention sociale », qui entretiennent au fond l'ambiguïté de leur statut — objets ou sujets — de « partenaires », semble les exclure d'un consensus ou de conflits qui portent plutôt sur un partage de pouvoir entre différents spécialistes que sur la réduction des inégalités sociales produites par l'école.

*
**

Il n'est pas aisé d'apporter une conclusion définitive aux éléments que nous avons mis en évidence dans cette

analyse, en raison, à la fois, de la difficulté de généraliser à partir de deux études de cas et de l'impossibilité de fixer une limite à l'étude du changement. Il convient de noter, toutefois, quelques processus qui semblent bien établis et qui sont cependant souvent ignorés des décideurs et des chercheurs. D'une part, notre enquête fait ressortir des différences importantes d'un secteur à un autre contribuant par là à faire éclater davantage le mythe de l'uniformité du système éducatif. Néanmoins, si elle révèle ainsi l'existence d'une certaine autonomie des processus locaux, elle n'en montre pas moins l'interaction entre ceux-ci et des processus à une échelle plus globale.

D'autre part, les résultats de notre travail incitent à une certaine prudence quant aux promesses du « local » comme niveau d'intervention. L'échelle locale s'avère sans doute la plus pertinente pour mettre en œuvre cer-

tains types d'innovations éducatives qu'il faudrait par ailleurs préciser davantage, mais l'articulation des principes avec les pratiques des acteurs, le déclenchement et le maintien d'une dynamique, la liaison du changement éducatif et du changement social ne vont nullement de soi et posent des problèmes aussi complexes qu'au niveau global. Il apparaît cependant que la recherche peut ici jouer un rôle important car, même si elle ne peut pas plus qu'ailleurs fournir des solutions idéales, elle nous semble être en mesure de proposer aux décideurs et aux acteurs des interprétations suffisamment proches des réalités quotidiennes pour alimenter les débats et orienter les choix.

Agnès HENRIOT-VAN ZANTEN
Groupe de Sociologie de l'Éducation
Université Paris V

NOTES

- (1) GEERTZ (C.), « Genres flous : la refiguration de la pensée sociale », in C. Geertz, *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*, Paris, PUF, 1986, p. 27.
- (2) JOLLIVET (M.). — « Le développement local, mode ou mouvement social ? », *Economie rurale*, n° 166, mars-avril 1985, pp. 10-16.
- (3) Pour une revue de synthèse des recherches françaises et anglo-saxonnes sur les rapports entre l'école et la « communauté » locale, voir A. HENRIOT-VAN ZANTEN, « L'école et la communauté : problématique surannée ou renouveau d'un champ de recherche ? », *Revue française de pédagogie*, n° 78, janvier-mars 1987, pp. 74-86.
- (4) Cette analyse s'appuie sur une recherche de type ethnographique menée pendant quatre ans (1983-1987) dans deux zones prioritaires, l'une comprenant un canton rural, l'autre deux quartiers de la banlieue d'une ville moyenne, et portant sur les rapports entre l'école et le milieu local. Dans chaque zone, nous avons interrogé un échantillon de parents d'élèves, ainsi que les enseignants, les autorités éducatives et tous les acteurs locaux concernés de près ou de loin par l'éducation. Les informations provenant de questionnaires écrits et d'entretiens auprès de cette population ont été confrontées à celles extraites de l'examen de diverses sources écrites et d'un nombre réduit d'observations. Les interprétations proposées ici gagnent beaucoup à être confrontées à ce que nous avons pu établir concernant le rapport des familles populaires à l'école et les relations entre les divers agents d'encadrement de l'enfance et de la jeunesse dans ces deux milieux. Cf. A. Henriot-Van Zanten, « L'école et le milieu local », thèse de doctorat, Université René Descartes, Paris V, 1987, 543 p.
- (5) Histoire commune, isolement géographique et prédominance de l'élevage laitier contribuent à donner une unité certaine à cet espace de relations, même s'il ne constitue nullement une « aire naturelle ». Le canton correspond en outre à un découpage politico-administratif et au secteur de recrutement du collège local.
- (6) Notre enquête met en évidence une tendance croissante à se démarquer, voire à éviter consciemment ce « milieu défavo-

- risé » qui se traduit dans des indicateurs de distance sociale (les enseignants appartiennent à des milieux plus favorisés qu'une bonne partie de la population), de distance géographique (ils sont de moins en moins nombreux à habiter près de leur lieu de travail), de distance psychologique (ils ont des représentations stéréotypées et négatives de leur milieu d'exercice) et de comportements d'évitement (ils sont très nombreux à demander leur mutation et s'investissent peu dans la vie politique et associative locale).
- (7) Dans notre analyse, nous avons distingué sept « partenaires extérieurs » potentiels ou réels de l'école dans ces quartiers : les parents d'élèves, les associations de parents d'élèves, les municipalités, les associations péri-scolaires de l'Éducation Nationale, les associations de familles ou de quartier, les travailleurs sociaux et les animateurs socio-culturels.
- (8) Peu de travaux en sociologie de l'éducation ont abordé l'étude des changements éducatifs récents dans cette perspective. Parmi les plus proches de l'optique adoptée ici, il faut citer ceux de V. Isambert-Jamati (« Minorités actives et stratification instituée dans l'Éducation Nationale », communication au colloque « Classes populaires et pédagogies », Rouen, 14-16 mars 1985), de J.-L. DEROUET (« La rénovation des collèges dans un département rural », *Revue française de pédagogie*, n° 73, oct.-déc. 1985, pp. 47-56) et du CRESAS (*Depuis 1981, l'école pour tous ? Zones d'éducation prioritaires*, Paris, L'Harmattan/INRP, 1985).
- (9) Cf. HENRIOT-VAN ZANTEN (A.), « L'école et ses nouveaux partenaires. Enjeux locaux et effets des zones d'éducation prioritaires », communication présentée au colloque franco-suisse « Les transformations de l'école : politiques d'institutions et pratiques des acteurs », Genève 2-5 juin 1986 (Actes à paraître sous forme d'ouvrage collectif).
- (10) Cf. l'analyse que propose J.-L. Derouet (op. cit.) concernant les établissements d'enseignement secondaire.
- (11) MOSCOVICI (S.), *Psychologie des minorités actives*, Paris, PUF, 1979.
- (12) V. ISAMBERT-JAMATI, op. cit.
- (13) VINCENT (G.), *L'École primaire française. Etude sociologique*, Lyon, PUL, 1980.