

L'éducation prioritaire : vers la construction d'une politique territoriale ?

Ariane Azéma, Pierre Mathiot

DANS **ADMINISTRATION & ÉDUCATION 2019/4 N° 164**, PAGES 111 À 115
ÉDITIONS **ASSOCIATION FRANÇAISE DES ACTEURS DE L'ÉDUCATION**

ISSN 0222-674X

DOI 10.3917/admed.164.0111

Date de mise en ligne : 29/01/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-administration-et-education-2019-4-page-111?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Association Française des Acteurs de l'Éducation.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'éducation prioritaire : vers la construction d'une politique territoriale ?

Ariane AZEMA
Pierre MATHIOT

La politique d'éducation prioritaire constitue un régime d'exception territoriale unique dans le système éducatif français. Ce dispositif est-il le gage, pour autant, d'une politique d'adaptation du système éducatif aux spécificités territoriales ? Cet article revient sur la nature « a-géographique » des politiques d'éducation prioritaire. Il souligne la diversité des enjeux territoriaux propres aux enjeux scolaires. Il s'interroge sur la façon de réconcilier intervention nationale et réponse aux spécificités territoriales¹.

La dimension locale des politiques d'éducation prioritaire constitue-t-elle une stratégie territoriale ?

Quoique territorialisée, on peut considérer la politique d'éducation prioritaire comme « a-géographique ». L'éducation prioritaire est, en effet fondée, à des fins d'égalité, sur un zonage établi à partir d'indicateurs statistiques nationaux et induit un ensemble de mesures dérogatoires appliquées systématiquement. Le zonage identifie les écoles et établissements dont la composition sociale justifie d'une politique différenciée de moyens visant à compenser une inégalité de situation en termes scolaires. Comme précisé en première partie de ce numéro, aucune des cartes successives de la politique d'éducation prioritaire depuis 1981, et surtout après 1990, n'aura été exempte d'ajustements territoriaux et académiques débordant la seule rationalité statistique. Toutefois, le principe général est bien celui de critères nationaux appliqués à l'ensemble des écoles et établissements quelle que soit leur localisation. Les mesures propres à l'éducation prioritaire sont, quant à elles, réputées systématiquement déployées dans les écoles et établissements

-
1. Chargés par le Ministre d'une mission relative aux Territoires et à la réussite, les deux auteurs précisent que les propos contenus dans cet article d'engage pas ladite mission.

concernés (sur-allocation de moyens, politique de ressources humaines dédiée, depuis 2014 organisation en réseau inter degrés, pilotage administratif et pédagogique spécifique), là encore quels que soient leur configuration ou leur lieu d'implantation.

Dans ce cadre juridiquement normé, le territoire n'est cependant pas tout à fait absent. En effet, le projet pédagogique est laissé à l'appréciation des équipes et emporte potentiellement une dimension locale incarnée par l'invitation au partenariat. Dès l'origine, les circulaires ministérielles ont ouvert à l'équipe pédagogique la possibilité d'actions éducatives innovantes, y compris avec l'appui des « établissements de formation permanente, des universités, des collectivités locales, des organismes et associations » (circulaire n° 82-128 du 19 mars 1982). Cette politique d'ouverture de l'école sur son environnement se trouve renforcée par deux évolutions significatives ayant accompagné de fait ou *de jure* les politiques d'éducation prioritaire et leur relance (1990, 1998, 2006, 2011 et 2014). D'un côté, les différentes lois de décentralisation transfèrent aux collectivités territoriales des compétences scolaires de plus en plus étendues (bâtiments, équipements, personnels techniques, transports scolaires). De l'autre, on assiste à l'émergence d'initiatives et de réseaux de villes fondés sur l'idée de « villes éducatrices » et de « territoires apprenants » (création en 1998 du réseau français des villes éducatrices). Les écoles et établissements de l'éducation prioritaire constituent un cadre privilégié de mise en œuvre d'une nouvelle approche d'un ordre éducatif faisant désormais une place à la dimension locale, dont le récent lancement des « cités éducatives » constitue une nouvelle forme qu'il sera particulièrement intéressant de suivre.

Mais l'émergence de ce « nouvel ordre éducatif local »² épuise-t-il véritablement l'enjeu d'une adaptation des politiques scolaires aux spécificités territoriales ? Outre que la politique d'ouverture de l'école est loin d'être consensuelle au sein de l'institution scolaire³, on peut considérer que celle-ci, y compris appliquée à l'éducation prioritaire, ne s'est pas accompagnée d'une réelle stratégie territoriale nationale.

Le territoire est-il un problème, un cadre ou un enjeu pour le système éducatif ?

Pour un système scolaire qui s'est historiquement construit comme un processus de réduction des particularismes locaux⁴, le territoire est au mieux un cadre d'action, le plus souvent un facteur aggravant, parfois un élément constitutif des dysfonctionnements structurels de l'éducation nationale. Ainsi, l'ampleur et les effets du déterminisme social dans les résultats et la réussite

2. Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Choukri Ben Ayed, *Le nouvel ordre éducatif local, mixités, disparités, luttes locales*, PUF, 2009.
3. Pour un rappel des tensions entre école et territoires Choukri Ben Ayed, « Des territoires de l'école aux territoires éducatifs : menace ou opportunité pour l'école ? » Association Française des Acteurs de l'Éducation, *Administration & Éducation*, 2019/2, n° 162, pp. 33-40.
4. Selon des formes et des rythmes dont le travail de Jean-François Chanut a montré toutes les nuances et la complexité, voir Jean-François Chanut, *L'école républicaine et les petites patries*, Aubier, 1996.

scolaire, caractéristiques françaises distinctives au sein des pays de l'OCDE, ont bien souvent été perçus comme la résultante d'une concentration territoriale des élèves issus de familles défavorisées ou les plus éloignées de l'institution et des normes scolaires. C'est ce qui a fondé assez rapidement le lien entre politiques d'éducation prioritaire et politiques de la ville mais également les débats et politiques contrastés en matière de sectorisation scolaire et de mixité et, plus généralement, une focalisation récurrente, peut-être insoluble, sur les seuils et la cartographie des périmètres concernés.

Or, on peut faire l'hypothèse que cette lecture territoriale de la question sociale, au demeurant fondée, a conduit à mésestimer, d'une part, les questions proprement éducatives de l'échec scolaire⁵ et, d'autre part, les dimensions spécifiquement territoriales affectant les politiques scolaires. Concernant ces dernières, le biais tient essentiellement au fait de considérer le territoire comme un stock, dont on décompterait les composantes par écart à la norme nationale, alors qu'il s'agit tout autant d'un ensemble de flux déterminés par les mobilités, aux incidences non négligeables sur les enjeux scolaires. Qu'il s'agisse des élèves dont le « capital spatial »⁶ varie certainement significativement ou encore des enseignants et personnels administratifs dont on mesure l'âge moyen et la durée en poste mais non les mobilités quotidiennes ou résidentielles, nombre de mécanismes territoriaux nous échappent encore.

On choisira d'illustrer ce biais en partant des mobilités résidentielles propres aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) où sont implantés la majorité des écoles et établissements de l'éducation prioritaire⁷. Ces quartiers sont divers et ne se limitent pas aux grands ensembles des banlieues des métropoles, comme le détaille une récente typologie de l'Observatoire national des politiques de la ville (ONPV)⁸, Mais, surtout, selon les cas, ils relèvent de fonctions territoriales distinctes analysées par les géographes et pourtant non prises en compte dans les zonages de l'éducation nationale. Certains quartiers fonctionnent comme des nasses pour des populations en difficulté, y compris en termes scolaires, mais d'autres quartiers sont autant de sas dont l'apparente stabilité de la composition sociale masque en fait la constante substitution de populations en difficulté, sous l'effet de mobilités sociales et résidentielles réussies, y compris grâce aux réussites scolaires⁹. En cela, nos données et outils d'évaluation du succès ou de l'échec des politiques d'éducation prioritaire se révèlent bien insuffisants pour mesurer effectivement les effets et enjeux territoriaux des politiques scolaires.

-
5. C'est d'ailleurs ce constat qui irrigue la relance de l'éducation prioritaire de 2014-2015, construite sur un recentrage autour des pratiques pédagogiques.
 6. Sur cette notion encore émergente, on suivra l'étude que vient d'engager l'académie de Reims, sous la responsabilité du géographe Jacques Lévy.
 7. 74 % des écoles et 60 % des collèges sont situés en QPV selon la typologie DEPP-CGET.
 8. Outre les grands ensembles des banlieues ségréguées, les QPV sont également des centres anciens en crise, de petits quartiers accueillant des populations précaires dans diverses agglomérations, des quartiers relégués au sein de villes petites ou moyennes etc. cf. M. Sala., « Typologies des quartiers prioritaires dans leur environnement », CGET – ONPV, Rapport annuel 2016.
 9. Voir le cas de la Seine-Saint-Denis analysée à travers ce prisme. In : Philippe Estèbe, « Seine-Saint-Denis : le sas et la nasse », *Tous urbains*, 2018/2, n° 22, pp. 34-43.

Ainsi, en raison d'une perception figée des enjeux de territoire, les politiques d'éducation prioritaire, à l'instar d'autres politiques territoriales (ruralité, outre-mer), n'intègrent pas véritablement le défi d'une adaptation aux spécificités territoriales.

À quelles conditions, l'Éducation prioritaire pourrait-elle mieux intégrer la donne territoriale ?

L'articulation entre les objectifs nationaux d'égalité et leur mise en œuvre territoriale effective peut apparaître comme la quadrature du cercle. Schématiquement, on peut la résumer ainsi : pour mettre en œuvre une politique dérogatoire, celle-ci suppose un zonage et un cadrage nationaux, lesquels, outre les effets de seuils bien connus, viennent gommer toute spécificité et limitent substantiellement les capacités d'adaptation des acteurs locaux. Celles-ci tendent, si l'on en croit les sociologues des organisations, à contourner ou compenser de façon informelle ce qui est perçu comme une contrainte inadaptée aux configurations locales. Sans prétendre résoudre une telle complexité, d'ailleurs non spécifique aux seules politiques scolaires, trois pistes nous semblent à creuser et, par ailleurs, à adapter à la nécessité d'assurer une certaine continuité des politiques publiques (dont les politiques d'éducation prioritaire ont parfois manqué).

Tout d'abord, distinguer véritablement une priorisation nationale et une priorisation académique ou régionale. Historiquement, les politiques d'éducation prioritaire ont souvent intégré plusieurs labels, censés correspondre à une gradation en termes de difficultés sociales et scolaires, à l'instar des actuels Réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) distincts des autres Réseaux d'éducation prioritaire (REP). Mais cette gradation, a toujours été fondée sur un même mécanisme de prescriptions nationales. Il est ici proposé de distinguer une priorisation nationale visant des configurations exceptionnelles ou extrêmes, justifiant d'une action dérogatoire massive dans la durée, et des priorisations académiques visant à répondre à des configurations locales particulières ou encore transitoires au regard du contexte académique ou régional. En formalisant cette double approche, on se donnerait d'ailleurs les moyens de suivre réellement les contextes territoriaux et les politiques académiques que ne mesure que très imparfaitement l'approche binaire actuelle entre l'éducation prioritaire et le hors éducation prioritaire.

Ensuite, favoriser un débat et une négociation en académie concernant les écoles et établissements à enjeux qu'ils soient urbains, péri-urbains ou ruraux pour construire une priorisation territoriale adaptée. Sur un plan historique, la donne territoriale a principalement consisté en l'expression d'un rapport de force et d'interventions lors de l'adoption du zonage des politiques d'Éducation prioritaire. Mais, au fond, l'enjeu est bien de mieux articuler des politiques patrimoniales ou de sectorisation avec les politiques pédagogiques, en fonction des besoins propres à chaque école et établissement ou, mieux encore, au pilotage de réseaux d'écoles et d'établissements au regard de leur fonction territoriale.

Enfin, dissocier et diversifier les mesures destinées à répondre aux difficultés rencontrées. Les politiques d'éducation prioritaire se sont développées de façon cumulative, la mise à jour cartographique s'accompagnant

d'un ajout de mesures dérogatoires destinées à être appliquées en bloc et ce quel qu'en soit le contexte. Or, selon les configurations territoriales, ces mesures gagneraient à être adaptées, qu'il s'agisse par exemple de la taille des classes ou des mesures de ressources humaines (indemnités, mobilité, carrière). En effet, elles sont indexées de fait sur ce qui finit par être perçu comme une « pénibilité sociale » alors qu'elles sont au moins autant fonction d'enjeux d'accessibilité et de mobilité géographiques pour les élèves comme pour les personnels.

Au final, en lieu et place d'une conception nationale du service public d'éducation prescrivant un zonage et des mesures tout en renvoyant *in fine* aux acteurs académiques et aux équipes éducatives la tâche de gérer au mieux l'échec scolaire, ces pistes nous sembleraient de nature à faciliter et amplifier la prise en charge effective par les acteurs académiques et locaux des composantes territoriales de la difficulté et de la réussite scolaires.

Ariane AZEMA
Inspectrice générale

Pierre MATHIOT
Directeur de l'IEP de Lille, professeur de sciences politiques