

Entretien avec **Alain Bourgarel**

« À partir du moment où des enfants vivent dans un ghetto, on se trouve en situation de frein pour la réussite scolaire »

Instituteur à Gennevilliers, **Alain Bourgarel** a cherché dès le début de sa carrière, dans les années 1960, à mettre en œuvre les conditions pour assurer la réussite de tous les élèves. Il a participé ainsi à la définition de ce qui deviendra en 1981 l'éducation prioritaire en France. Il a travaillé au Centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM) de Versailles et au sein du Centre Alain-Savary de l'Institut national de recherche pédagogique (INRP). En 1990, il a participé à la création de l'Observatoire des zones prioritaires (OZP).
Entretien réalisé par **Régis Guyon** en février 2016.

Régis GUYON. J'aimerais commencer cet entretien en nous plongeant dans votre histoire professionnelle, à commencer par celle d'un instituteur dans l'école de la cité de transit du Port de Gennevilliers. Pouvez-vous revenir sur vos débuts dans cette école ?

Alain BOURGAREL. Vous savez, quand on est instituteur, on a un métier où on prend les élèves qui sont devant nous, on ne choisit pas ses élèves. Avant Gennevilliers, j'ai d'abord travaillé dans une école située dans une cité d'urgence, où il n'y avait quasiment pas d'élèves étrangers.

R. G. Pour vous, dans les deux cas, ces élèves n'avaient pas une spécificité particulière ?

A. B. Nous tenions avant tout à ce que nos élèves soient d'abord considérés comme n'importe quels élèves. Il y avait une position de principe. Ensuite, dans la mesure où, au Port de Gennevilliers, il n'y

avait aucun Français et où la très grande majorité des élèves était d'origine maghrébine, bien sûr, nous nous sommes adaptés. Il y avait des différences entre ce qui se passait dans notre école et ce qui se passait dans une autre école en France. Et, en raison de leur présence dans une cité de transit, et donc une cité d'exclusion et de ségrégation, nous tenions à ce que cette caractéristique de situation d'exclusion soit prise en compte dans l'Éducation nationale. Le combat était là, il n'était pas sur le fait que c'étaient des étrangers. C'est pour cela qu'il y a toujours eu de ma part, comme de celle des collègues aussi, une volonté de distance vis-à-vis des programmes spécifiques aux élèves étrangers... Nous voulions au contraire qu'il y ait une espèce d'indifférence au fait qu'ils n'étaient pas français.

R. G. Mais qu'ils étaient porteurs d'une langue et d'une culture...

A. B. Il est vrai qu'il aurait été absurde, injuste et dangereux pédagogiquement d'enseigner comme sur les hauts plateaux du Cantal, de faire comme si... La quasi-totalité de nos élèves étaient nés en France, parlaient français, même à la maison : dans la plupart

des familles, on parlait à la fois le français et l'arabe, le français était une langue complètement courante, on peut discuter de quel français, mais ce sont des affaires proprement pédagogiques...

R. G. Revenons, si vous le voulez bien, à la cité d'urgence où vous avez travaillé avant la cité de transit du Port : qui habitait dans cette cité à la fin des années 1950 ?

A. B. On trouvait essentiellement des familles françaises en grande pauvreté qui n'avaient pas pu être relogées pour différentes raisons. À la suite de l'appel de l'hiver 54 de l'abbé Pierre, on a créé des cités d'urgence un peu n'importe où, là où il y avait de la place, même dans des zones industrielles. Il y avait une réelle urgence, puisqu'il y avait eu des morts durant cet hiver-là. Et dans certaines cités d'urgence, on a installé des écoles car elles étaient trop éloignées des zones urbanisées. J'ai travaillé de 1961 à 1964 dans une forme de précarité dans la mesure où ces cités devaient être détruites au fur et à mesure de la construction des logements HLM et du relogement des familles. Mais le processus de choix pour vider les cités se réduisait très souvent au choix « à la tête du client ». Toujours est-il que les cités d'urgence se vidaient tout doucement. Seulement, les familles qui restaient le plus longtemps étaient les plus difficiles à reloger. On s'est donc retrouvé avec cette population socialement homogène. Cette cité d'urgence comme les cités de transit du Port étaient vraiment des ghettos : on y trouvait des familles qui étaient obligées d'habiter là et qui ne pouvaient pas en sortir. Elles avaient certes la liberté de s'en aller, mais pour aller où, puisque les HLM leur étaient refusés ? Même les droits élémentaires n'étaient pas accordés aux habitants : par la loi Debré de 1964 et les circulaires de 1971 et 1972, les habitants des cités de transit n'avaient pas le statut de locataires : ils étaient

« résidents à titre précaire », c'est-à-dire que du jour au lendemain, le gérant pouvait les mettre dehors. Ces gérants étaient d'anciens sous-officiers qui avaient exercé en Algérie. Certains étaient corrects mais d'autres – et notamment celui de la cité 51, qui était la cité la plus importante dans le port de Gennevilliers – étaient des gens ouvertement racistes et violents.

R. G. Comment les choses se passaient-elles du point de vue de la scolarité dans l'école ? Quel bilan avez-vous fait de ces années ?

A. B. À l'école de la cité d'urgence, nous avons très vite fait le constat qu'il n'était pas possible d'y enseigner comme ailleurs. Cela dit, au début des années 1960, ça ne posait pas nécessairement de problème visible puisqu'au jour de leurs 14 ans – la limite officielle de la scolarisation obligatoire à cette époque-là –, les élèves allaient dans l'usine d'à côté.

“

À l'école de la cité d'urgence, nous avons très vite fait le constat qu'il n'était pas possible d'y enseigner comme ailleurs

”

impossible, mais c'était la triste réalité : un quart d'entre eux ne savaient pas lire, mais 100% pouvaient avoir du travail le lendemain ! Cet article a été mal compris car il laissait entendre que l'Éducation nationale avait complètement loupé son travail dans cette école. Ce qui, sur le fond, n'était pas vrai, car il y avait aussi des réussites. Mais on peut considérer qu'à partir du moment où des enfants vivent dans un ghetto, alors on se trouve en situation de frein pour la réussite scolaire.

Parfois, ils revenaient le 1^{er} septembre et nous montraient leur feuille de paie, qui était plus importante que la nôtre ! Mais tout allait bien, ils avaient du travail même sans savoir lire... Ce bilan a été publié dans *Liaison sociale*. À l'époque, il a fait parler de lui, car il y était écrit qu'à peu près un quart des élèves finissaient leur scolarité sans savoir lire. Vous allez me dire que je suis fou, que c'est

Quand les cités de transit du Port de Gennevilliers ont été construites, avec une école au milieu, il a donc fallu imaginer des conditions particulières de travail pour ne pas retrouver les résultats précédents. Il y avait des tas d'élèves qui étaient tout à fait ordinaires du point de vue de la réussite scolaire, qui travaillaient et réussissaient normalement, et même parfois remarquablement bien. Nous avons refusé que ces élèves restent dans l'école de la cité car c'était une école ghetto puisque, là encore, les familles issues de bidonvilles et refusées par les HLM y étaient de fait enfermées. Nous avons donc institué un système de *busing*, comme on dit aux États-Unis – nous disions « recyclage » à l'époque –, et pendant les vingt ans d'existence des écoles du Port, quatre autobus de la RATP ont fait le contraire d'un ramassage scolaire, puisqu'au lieu de ramasser en divers lieux des enfants pour les mener dans une école, nous avons eu entre cent cinquante et deux cents enfants du ghetto, selon les années, pris tous au même endroit, et les avons éparpillés dans douze écoles sur quatre communes. Ainsi, il ne restait dans l'école que les élèves les plus fragiles, avec cette ambiguïté que l'on a dû affronter pendant vingt ans : tous les ans, il y avait une « commission de recyclage » qui commençait vers le 15 mai et qui finissait vers le 15 juin, où l'on passait en revue tous les élèves de l'école. Les parents étaient alors consultés pour faire le point sur la scolarité de leur enfant et l'avenir proche. Et c'était compliqué à chaque fois. Enseignants comme parents, nous avions tous envie que l'enfant en question prenne l'autobus pour sortir de cette cité et vivre normalement. En même temps, nous voulions garder les enfants dans l'école car les conditions de travail étaient spécialement bonnes : il n'y avait pas plus de quinze élèves par classe, les enseignants, que tous les parents

connaissaient, étaient formés, stables. Tout cela était sécurisant pour tout le monde.

R. G. On n'a jamais eu la tentation de fermer cette école ghetto ?

A. B. Tout à fait. Les premières années, la question ne se posait pas car nous étions tous dans l'illusion du provisoire : la préfecture avait construit ces cités de transit en disant que c'était du provisoire. Et la totalité des parents, en inscrivant leurs enfants la première année dans l'école du Port, pensaient qu'ils n'y finiraient pas l'année scolaire car les familles étaient convaincues qu'elles seraient relogées avant le mois de juin suivant... La question de la fermeture s'est ensuite réellement posée à deux moments. Une première fois en 1970, quatre ans après l'ouverture de l'école, car nous étions constamment susceptibles de voir les moyens supplémentaires, que l'on avait arrachés par une grève, disparaître ; et chaque année, tout était remis en question, le « recyclage » compris... Certains enseignants estimaient qu'il valait mieux tout supprimer, fermer l'école et recycler « définitivement » tous les élèves. Mais cela ne s'est pas fait car la majorité des enseignants a préféré continuer et les parents d'élèves, de leur côté, ont souhaité que l'on conserve cette école, d'autant qu'on commençait à ouvrir des classes maternelles. La question de la fermeture s'est reposée en 1976 : la préfecture a reconstruit alors « en dur » une cité de transit et a proposé de reconstruire l'école à côté. Là encore, il y a eu de grands débats parmi les enseignants. Je n'étais pas du tout satisfait de la situation ; je bataillais pour le maintien de l'école en bâtiment provisoire pour manifester ce caractère provisoire. Finalement, la majorité des enseignants a voté pour la construction « en dur » sous certaines conditions. Le bâtiment était tout à fait intéressant, c'était un peu l'école idéale avec une section particulière pour les 2-3 ans, avec toute sa petite vie, une section maternelle 3-6 ans et une section élémentaire avec des tas d'aménagements, une salle de bibliothèque, un four à céramique, une salle de photographie, etc.

R. G. Si l'on avance un peu dans le temps, on arrive à un autre moment important de votre carrière, marqué lui aussi du sceau du provisoire, avec

la circulaire de 1981 créant les zones d'éducation prioritaire. Je dis « provisoire » car la circulaire était « expérimentale » et limitée dans le temps. Quelle a été votre implication dans l'écriture de ce texte ?

A. B. L'école du Port a très tôt fait parler d'elle. À chaque fois qu'il a fallu se battre pour les relogements des familles ou la qualité de l'école, nous cherchions à nous appuyer sur des articles de presse pour faire parler de nous. De ce fait, l'école était repérée par les gens qui suivaient de près les questions de scolarité dans des situations sociales particulièrement difficiles. Nous nous sommes donc trouvés en lien direct avec un certain nombre de personnes, dont ceux qui ont rédigé la circulaire et qui connaissaient bien l'école du Port de Gennevilliers et ce que nous y faisons.

R. G. Quels étaient les grands principes de ce texte qui, finalement, gouvernent toujours l'éducation prioritaire ?

A. B. À partir de l'école de Jules Ferry, l'Éducation nationale a été unifiée : tous les élèves auraient droit à la même scolarité. Cela a été un progrès tout à fait extraordinaire, même si la France n'est pas le premier pays au monde à avoir décidé cela. Mais très rapidement, quand tous les enfants ont été mis dans des locaux scolaires pour en faire des élèves, l'évidence a montré très vite que certains élèves n'y arrivaient pas et avaient besoin d'une scolarité à la fois adaptée et protégée. À partir de 1901, une filière dérogatoire a été créée pour les enfants qualifiés d'« inadaptés », ou de « déficients intellectuels », enfants repérés individuellement après une analyse et la détermination d'une « norme ; d'autres filières ont ensuite été créées...

En 1981, comme aujourd'hui, nous étions toujours sur ce principe de système unifié avec dérogations pour l'enfance

inadaptée. Mais depuis 1965, une nouvelle filière nommée « Handicapés sociaux », dont Lydie Heurdiere a retracé l'histoire¹, avait été introduite. Cette filière répondait à des questions très conjoncturelles d'internats pour enfants orphelins ou pour enfants tuberculeux ; celle-ci se vidant, heureusement, petit à petit, les ressources et les places disponibles ont été utilisées pour des cas sociaux. Dans ces internats de cas sociaux, il pouvait y avoir trente-cinq élèves par classe, comme dans les classes ordinaires. On s'est rapidement rendu compte que c'était invivable. Après un accord entre le ministère de l'Éducation nationale et l'Association nationale des communautés d'enfants, il a donc été créé cette nouvelle option, « Handicapés sociaux », et qui permettait d'avoir les avantages de l'enfance inadaptée, c'est-à-dire quinze élèves par classe, des maîtres plus formés, etc. Seulement, les « handicapés sociaux » en question n'étaient pas définis : étaient « handicapés sociaux » les enfants qui ne bénéficiaient pas dans leur famille des meilleures conditions d'éducation. Autant dire que cette définition était pour le moins vague : qui bénéficie des meilleures conditions d'éducation ? On peut dire 50 % des enfants, comme 3 % ou 0 %. Cela ne veut rien dire ! Nous avons donc eu l'idée d'utiliser cette circulaire pour avoir les moyens afférents à l'enfance inadaptée, au système dérogatoire, sans en avoir les inconvénients puisque cette notion ne recouvrait rien de bien précis. Mais il y avait aussi des subtilités administratives : si un enfant dit « handicapé social » par l'Éducation nationale déménageait de la cité, du ghetto, du bidonville, pour emménager ailleurs, *ipso facto*, il n'était plus handicapé. La difficulté scolaire ne provenait pas de l'individu lui-même mais de la zone d'habitat. Nous étions dans l'inconfort et à la recherche de propositions. La solution nous a été donnée par l'Angleterre : en 1967, Madame Plowden a rédigé un rapport sur la situation de l'école en Angleterre et au Pays de Galles, et dans son analyse et ses propositions, il y avait un chapitre sur l'instauration de zones d'éducation prioritaire (ZEP). Un des rédacteurs du rapport Plowden est intervenu au

1 Heurdiere L. (2014), « L'option "Handicapés sociaux" du CAEI (1966-1984) : une option oubliée de l'enseignement spécialisé, entre social et scolaire », *La Nouvelle Revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n° 67, p. 233-250.

château de Longchamp en décembre 1968 et nous nous sommes dit : « Voilà notre solution ! On peut sortir du handicap social et utiliser cette notion de zone d'éducation prioritaire. »

R. G. Une notion qui labellise non pas des publics mais un territoire.

A. B. Ce que nous avons trouvé intéressant, c'est que non seulement on sortait de l'inconfort du flou, mais que l'analyse se centrait sur la situation du quartier, de l'école, là où le système scolaire local ne remplissait pas ses missions. Nous nous sommes rendus au ministère de l'Éducation à Londres, en 1969, pour discuter. Nous en avons profité pour aller voir des ZEP en pratique. Les problèmes étaient un peu différents : nous avons découvert des quartiers en situation de délabrement, quasiment en ruine. C'était un choc pour nous ! Toujours est-il que nous nous sommes emparés du concept pour nous débarrasser de celui des « handicapés sociaux » et pour aboutir à la reconnaissance d'une nécessité d'adapter l'éducation aux réalités locales pour les zones de relégation sociale.

Nous nous sommes rapprochés d'associations pédagogiques – dont le Groupe français d'éducation nouvelle (GFEN) et l'Institut parisien de l'école moderne (IPEM) – pour les persuader, avec plus ou moins de bonheur, de l'intérêt de cette issue anglaise que nous proposons. Sur le plan syndical, nous nous sommes heurtés à la majorité de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN), qui y voyait une rupture de l'unité de l'Éducation nationale. La Confédération française démocratique du travail (CFDT) a repris en compte nos propositions au congrès de 1970, avant le SGEN, c'est-à-dire le syndicat des enseignants de la CFDT.

La circulaire du 1^{er} juillet 1981 est un texte d'annonce et de principe, une sorte de coup d'épée dans l'eau. Elle a été tellement

imprécise, sans directive détaillée, que tous les recteurs et inspecteurs d'académie ont puisé dans les fonds prévus pour créer des postes de remplaçants. Pour le second degré, on se posait encore la question de savoir si les collèges pouvaient être en éducation prioritaire. Mais cet été-là, on ne savait rien : on ne connaissait pas leur nombre ni quels étaient les critères. On s'est même demandé s'il y aurait des enseignants spécialisés pour les ZEP...

R. G. Si je comprends bien, cette circulaire ouvrait un possible, sans installer définitivement, ni organiser les choses ?

A. B. C'était une pure annonce. Il faudra attendre la circulaire du 28 décembre 1981 pour savoir enfin de quoi il s'agit plus précisément. Et encore. Il faudra

“

Il faudra attendre la circulaire du 1^{er} février 1990 pour savoir enfin qui fait quoi dans une ZEP

”

attendre la circulaire du 1^{er} février 1990, celle décidée par Lionel Jospin, pour savoir enfin qui fait quoi dans une ZEP. La circulaire de décembre 1981 a beaucoup servi, là où il y avait des équipes déjà constituées, pour légitimer les travaux qui étaient déjà lancés dans des actions

d'adaptation de l'éducation aux réalités locales. Mais, majoritairement, tout le monde était contre. Il ne faut pas se leurrer, l'administration a été contrainte de laisser faire, mais c'était extrêmement fragile... On a pu le vérifier dès 1984, à l'arrivée de Jean-Pierre Chevènement au ministère de l'Éducation nationale, qui a certes fait un joli discours sur les ZEP mais qui a ensuite complètement laissé tomber la question. René Monory a lui aussi complètement éludé la question pendant son ministère, sous la cohabitation, de 1986 à 1988. Pour eux, les ZEP n'existaient pas. Et si on ne les a pas supprimées, c'est surtout pour éviter des problèmes.

R. G. D'où les relances successives qui ont suivi ?

A. B. Quand François Mitterrand a été réélu en 1988, nous nous sommes dit que nous allions repartir

comme en 1981. Mais Lionel Jospin, le nouveau ministre de l'Éducation nationale, a mis en route l'écriture de sa loi d'orientation et pour lui, il n'y avait plus que cela qui comptait, jusqu'à sa publication, à une date symbolique, le 14 juillet 1989. Dans cette loi d'orientation, il n'y avait pas un mot sur l'éducation prioritaire, si ce n'est dans l'article 2, pour parler des zones rurales – mais ce n'était pas clair –, et dans une annexe. Pour les ZEP, le chantier s'est véritablement ouvert à l'automne 1989, quand on a commencé à préparer une nouvelle circulaire. Et contrairement à 1981, des concertations avec les syndicats ont été organisées ; et puis on disposait désormais de données sur la réalité, qui n'était plus contestée. En 1990, les discussions ont été constructives et l'utilité des ZEP n'était plus remise en question. Surtout, des problèmes de fond sur les premier et second degrés ont été réglés, sur le fait qu'il n'y aurait pas de spécificité statutaire pour les enseignants. Une des questions en suspens était de savoir si on allait construire un lieu de rencontres, de discussions et de ressources pour les enseignants de ZEP. Il y a eu des tas de propositions, de discussions, avec le Centre national de documentation pédagogique (CNDP), avec l'INRP, avec des universités et, finalement, cela n'a pas abouti au niveau national... À ce moment-là, il n'y avait pas d'internet et les équipes de ZEP étaient très isolées les unes par rapport aux autres. Ce qui permettait d'ailleurs à des ZEP de ne pas exister : j'ai rencontré plusieurs fois des inspecteurs de l'Éducation nationale auxquels j'ai appris qu'ils étaient en ZEP, ils ne le savaient pas et je pense qu'ils étaient sincères. D'ailleurs, la première liste complète des ZEP a été constituée au niveau national seulement en 1991 !

R. G. Comment observez-vous la Refondation de l'éducation prioritaire actuelle ?

A. B. J'aurais du mal à répondre à votre question ; je manque d'informations : je ne suis pratiquement plus en contact avec des réseaux d'établissements prioritaires (REP). Mes seuls liens se font à travers l'Observatoire des zones prioritaires (OZP). Cette petite association a des liens avec un certain nombre de REP dans différentes académies et avec des chercheurs. J'ai tout à fait confiance dans leurs

“

Le fait de retrouver une unité d'objectifs à la fois au niveau politique et au niveau administratif est très positif

analyses. Pour moi, il y a quelque chose qui me semble très positif : le fait de retrouver une unité d'objectifs à la fois au niveau politique, chez la ministre et son entourage, et au niveau administratif, à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Car dans l'histoire des ZEP, on a souvent eu des moments de contradictions et de tensions entre le Bureau

”

des ZEP du ministère d'un côté et les politiques de l'autre. On retrouve également la dynamique de l'époque d'Alain Savary, dans le sens de la recherche de justice sociale. Et si l'on veut que le dispositif fonctionne bien, il faut a minima qu'il y ait cette unité. On retrouve aussi des activités qui avaient disparu, comme la formation des coordonnateurs, le lien avec la recherche grâce au Centre Alain-Savary, à Lyon, le développement d'un référentiel, etc. Depuis le rapport Moisan-Simon de 1997, nous connaissons la réalité nationale de l'éducation prioritaire et son éthique propre ; depuis le rapport Armand-Gilles de 2006, l'accent est mis sur la pédagogie. C'est sur elle que la refondation actuelle s'appuie car c'est bien dans ce qui se passe dans le quotidien de la classe que l'avenir des élèves se prépare.