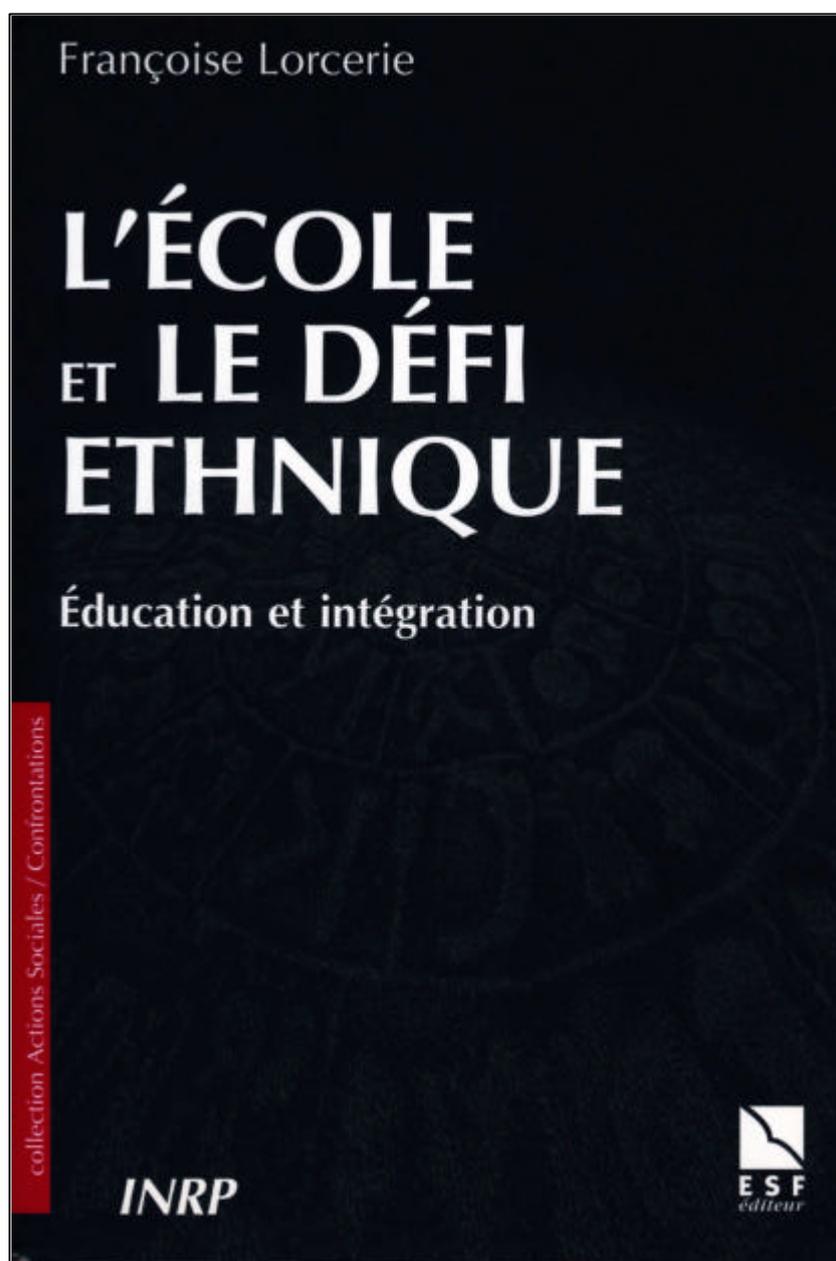


Extrait de :



Une politique introuvable : La scolarisation des enfants d'immigrés

Stéphanie MOREL

L'*ethnicisation* des interactions scolaires, qui s'observe aujourd'hui, n'est pas sans lien avec les embarras de la politique française de scolarisation des enfants d'immigrés depuis les années 1970. Mise en question au ministère même dès le début des années 1980, cette politique n'est jamais parvenue à s'équilibrer, laissant à beaucoup – agents scolaires, responsables, observateurs, partenaires et destinataires aussi – un sentiment d'insatisfaction.

Différences et droit commun : Les politiques des années soixante-dix et quatre-vingts

Inséparable de l'histoire de l'immigration en France, la prise en charge institutionnelle de l'immigration à l'école est née dans les années 1970. A cette époque, devant le flux des enfants de l'immigration familiale, diverses structures sont mises en place pour scolariser les *enfants de travailleurs migrants*. Ce sont les Clin, classes d'initiation pour enfants étrangers, créées à titre expérimental en 1970 puis instituées, les CRI (Cours de rattrapage intégrés) et les classes d'adaptation pour jeunes étrangers ayant l'âge du collègue.

Avec l'introduction, par circulaire de 1975, d'un enseignement de langues et cultures nationales à l'intention d'élèves ressortissant des principaux pays sources de l'immigration en France, enseignement dispensé par des enseignants étrangers sous le double contrôle de la France et de leur pays, un dispositif scolaire basé sur une différenciation nationale est introduit, pour la première fois dans une Education nationale historiquement plus encline aux découpages disciplinaires. Une gestion aux fondements ambigus puisqu'elle trouve sa justification à la fois dans la quête de l'égalité des chances et dans l'idée d'un éventuel retour des enfants dans leur pays d'origine.

Pour assurer l'articulation de ces enseignements avec le curriculum commun, les « activités interculturelles » sont prônées à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Les références nationales des élèves étrangers et leurs particularismes culturels y sont en principe « valorisés », en même temps qu'on insiste désormais sur le lien et la réciprocité entre enfants. Les CEFISEM (Centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants), dont le réseau s'est peu à peu mis en place à compter de 1976, soutiennent les équipes pédagogiques volontaires dans cette démarche. Mais seuls les enseignants experts dans la gestion de groupe et la pédagogie active parviennent à faire de la « pédagogie interculturelle » la « colonne vertébrale » de leur enseignement, comme le demande le Conseil de l'Europe, principale instance européenne d'élaboration de cette problématique [Porcher, 1981]. Le changement politique de 1981 amène le ministère à afficher sa volonté de remettre à plat l'ensemble de la politique de scolarisation des enfants d'immigrés. Son calendrier ne le lui permettra pas.

Un rapport est commandé à Jacques Berque, grand arabisant, professeur honoraire au collège de France. Fin 1985, il remet ses conclusions au ministre. Le rapport, publié sous le titre *L'immigration à l'école de la République*, souligne le flou du projet politique en la matière, et le besoin non pas tant de nouveaux dispositifs, que d'une mobilisation de l'administration, d'une formation des enseignants et d'une révision des critères mêmes de l'identité nationale : « La culture à laquelle nous avons à former tous les élèves doit désormais, sans pour autant cesser d'être notre culture nationale, s'enrichir de l'apport des cultures des autres, dont les enfants de migrants sont les vecteurs », écrit Jacques Berque [Berque, 1985].

Ces préconisations ne sont pas suivies par le politique. Peu avant une alternance législative annoncée, le ministère socialiste édicte des circulaires qui affirment le principe de l'application du droit commun à « l'accueil des enfants étrangers dans les écoles, collèges et lycées », et rationalisent dans le même sens l'action des CEFISEM, sans rien dire du reste (mars 1986). Désormais le terme « interculturel » est banni de la doctrine scolaire. Les débats sur l'adaptation des contenus enseignés et du geste pédagogique aux enjeux culturels et identitaires de l'intégration ne sont plus relayés par aucune instance dans l'institution (ils l'étaient déjà fort peu antérieurement). Ils vont être supplantés d'abord par une approche exclusivement civique (lors de la préparation, en 1987-88, du bicentenaire de la Révolution par le gouvernement de droite), puis, à compter de 1989, sous la nouvelle majorité socialiste, par une approche essentiellement sociale (plus exactement : une approche en termes de déficit par rapport aux standards sociaux)¹, tandis que prend figure la politique de la ville, à laquelle s'articule la relance de la politique des zones d'éducation prioritaires.

Principe d'intégration et primat de l'approche « sociale » : Les politiques des années quatre-vingt-dix

Soucieux de ne pas stigmatiser, les responsables de l'Education nationale tiennent dès lors avec constance un discours intégrationniste à l'égard des populations immigrées et de leurs enfants, selon des styles politiquement marqués.

La circulaire sur les CEFISEM qui paraît en octobre 1990 - ce sera la dernière du siècle - est typique de la version pluraliste de l'idéologie intégrationniste qui est formulée par les ministères de gauche à destination des agents scolaires. Issue des principes de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 et de la politique définie par le comité interministériel à l'intégration, créé en décembre 1989 pour traiter la situation née des premières « affaires de foulards », cette circulaire stipule : « L'attention portée à tous les élèves dans leur diversité sociale et culturelle, quelles que soient leur origine ou leurs caractéristiques individuelles et collectives, doit être une préoccupation éducative et pédagogique constante, ainsi que la connaissance et l'utilisation de la richesse que fournit la composition de notre société ».

Ce discours général fait écho à la philosophie politique spontanée d'une partie des professionnels de l'Education nationale. Mais il est largement déconnecté de la politique gouvernementale (de la politique de la ville, par exemple), ainsi que des routines et enjeux pratiques de l'institution. Nulle consigne ne vient inviter les agents à intégrer ladite « richesse » dans leur action. Que faire ? Comment ? En trente ans, de 1970 à 2000, l'Institut national de la recherche pédagogique n'aura pas initié une recherche sur la question².

Des ministères de droite émane un discours de principe et de fermeté qui répond plus directement à la demande des directions des établissements. On lit, dans le préambule de la circulaire prohibant le « port de signes ostentatoires dans les établissements scolaires » (septembre 1994) ce paragraphe qui se réclame de « l'idéal laïque et national, [...] substance même de l'école de la République et fondement du devoir d'éducation civique qui est le sien » : « En France, le projet national et le projet républicain se sont confondus autour d'une certaine idée de la citoyenneté. Cette idée française de la nation et de la République est, par nature, respectueuse de toutes les convictions, en particulier des convictions religieuses, politiques et des traditions culturelles. Mais elle exclut l'éclatement de la nation en communautés séparées, indifférentes les unes aux autres, ne considérant que leurs propres règles et leurs propres lois, engagées dans une simple coexistence. La nation n'est pas seulement un ensemble de citoyens détenteurs de droits individuels. Elle est une communauté de destin. ».

Ce discours se déploie en un volet positif, « l'éducation à la citoyenneté » qui se veut « redynamisation de l'instruction civique », et en un volet répressif au nom d'une interprétation

1 Soulignons que « social » ne s'oppose pas à « ethnique ». D'un point de vue sociologique, la catégorisation ethnique est une modalité de la catégorisation sociale, et elle n'est pas exclusive d'autres catégorisations (comme la « classe », le « genre », etc.). Mais en l'absence d'autre spécification, « social » renvoie à la position dans la stratification sociale. Ou bien, dans l'usage courant, le mot s'interprète comme un « moins », un manque par rapport à un standard qui est implicitement celui de la classe moyenne. C'est le cas dans l'expression banale « approche sociale ».

2 Cette difficulté pratique est l'une des causes de l'insuccès relatif de l'opération Composition française. Les apports étrangers dans le patrimoine français, lancée par le ministère avec le soutien du FAS et du ministère de la Culture, en 1991.

restrictive de la laïcité et de l'unité nationale, volet qui sera lu en premier dans la circulaire citée, l'actualité aidant. Le volet positif a été repris depuis par tous les ministres, de gauche comme de droite. Il constitue aujourd'hui la voie principale ouverte aux praticiens pour intervenir sur l'ethnisation de l'espace scolaire. Non sans pertinence, on le verra, le problème étant que cette voie reste peu fréquentée.

Le second volet, le volet répressif, a induit un bras de fer de deux ans entre l'administration de l'Éducation nationale et les juges administratifs, avec pour enjeu l'ordre symbolique dans les établissements. Devait-on accepter que l'appartenance musulmane s'y dise par le vêtement ? devait-on dialoguer avec les récalcitrantes ? La liberté religieuse était-elle la règle, même dans les établissements scolaires ? ou cessait-elle *grosso modo* à leur porte ? La solution de droit a divisé les juges et surtout les agents scolaires, et ce sont finalement les dispositions prises par les Rectorats pour prévenir la judiciarisation des affaires qui sont venues à bout des litiges locaux.

Quoi qu'il en soit des inflexions du langage des responsables politiques du système, elles n'ont guère été accompagnées de changements dans la réglementation de l'action quotidienne des écoles et établissements. Sur vingt ans, c'est l'approche « sociale », avec sa logique compensatoire, qui a fait consensus, or elle n'a pratiquement pas visé le rapport pédagogique lui-même. Elle sert de cap unique à la « gouvernance éducative » qui rassemble, aux côtés de l'École, les partenaires que lui donnent la décentralisation et la politique de la ville. Lors du lancement de la politique des ZEP en 1981, la « présence d'enfants étrangers ou non francophones » était l'un des critères objectifs de délimitation des zones d'éducation prioritaires, à côté d'indicateurs scolaires et d'indicateurs sociaux et géographiques³. Avec l'institutionnalisation de la politique de la ville et l'imbrication des politiques éducatives aux autres secteurs de l'action publique dans le cadre des contrats de ville et du développement social urbain, l'indifférenciation nationale des publics visés s'affirme, justifiée en termes de lutte contre l'exclusion et la fracture sociale. Les actions d'« accompagnement scolaire » financées par le FAS depuis 1983 (sur le temps périscolaire) s'étendent avec les conventions FAS-Rectorats, puis les contrats locaux d'accompagnement scolaire⁴. Elles concernent désormais expressément l'ensemble des élèves notamment dans les zones prioritaires. Certes, le FAS conditionne toujours ses habilitations à la présence d'enfants d'immigrés en nombre significatif, mais la prise en compte de l'origine est ici toute pragmatique⁵. Quant aux CEFISEM, ils reçoivent mission de soutenir l'éducation prioritaire, avant d'être appelés à se fondre progressivement dans de nouveaux centres académiques de ressources pour l'éducation prioritaire⁶.

Cette approche « sociale » élimine des écoles la catégorisation ethno-nationale des années soixante-dix, qui pouvait être brutale dans sa naïveté et dégénérer en assignation culturelle des enfants d'immigrés, dans certaines activités. Mais la catégorisation ethnique, par ailleurs fort présente dans la communication politique de cette période⁷, s'en trouve recouverte plutôt que remplacée. On parle maintenant de « publics en difficultés » ou en plus court de « publics difficiles », de « quartiers difficiles », d'« établissements sensibles »... En l'absence de formation consistante des agents sur une ligne pratique et politique ferme, ces expressions sont reçues comme un code métonymique officiel pour désigner des problèmes dont on ne doit pas parler publiquement.

Le silence de l'administration sur les différences telles qu'elles se vivent, la surcharge de son discours en mots qui disent le déficit social ou moral des publics, laissent la voie libre à une lecture fantasmagorique de la difficulté. Cette lecture, principalement ethnique, étonnera par sa récurrence sociologues et inspecteurs généraux en mission d'évaluation dans les zones prioritaires au milieu des années quatre-vingt-dix [Debarbieux, 1996 ; Moisan, Simon, 1997].

En réalité, l'assimilation subreptice entre élèves en difficultés et élèves étrangers ou issus de l'immigration exprime l'ambiguïté de la catégorisation sociale dans le système scolaire et l'y entretient. La « théorie » (ordinaire) du *handicap socioculturel* s'avère plus que jamais pertinente pour les acteurs

³ Les indicateurs sociaux sont le retard scolaire, la part des élèves en CPPN/CPA, la part des abandons de scolarité et la composition socio-économique des familles. Voir circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981 « Zones prioritaires ».

⁴ les CLAS, auxquels contribuent les caisses d'allocations familiales.

⁵ Il est impossible d'estimer la proportion d'élèves touchés par ces dispositifs dans les zones prioritaires. Des enquêtes de terrain donnent un taux d'élèves encadrés de plus ou moins 10 % du total des écoliers et collégiens dans les secteurs prioritaires [Glasman, 2001 :5].

⁶ Le Centre Michel Delay de Lyon a été le premier à donner à son programme une mission plus large, nommée « Education et société », et à devenir un centre de ressources pour les ZEP, ce qu'ont vocation à devenir les CEFISEM depuis les suggestions de l'IGEN (rapport de C. Moisan et J. Simon, Les Déterminants de la réussite scolaire en ZEP, 1997).

⁷ Voir les études dirigées par Daniel Gaxie sur Les Attitudes à l'égard de l'immigration et de la présence étrangère en France, Rapport à la DPM, Université Paris I, 1997.

de l'éducation et du social, bien qu'elle soit combattue par les chercheurs en éducation depuis les années soixante-dix. Et l'on constate à l'enquête qu'elle se double désormais d'une « théorie » du *handicap socio-ethnique*, par laquelle la différence culturelle réelle ou supposée joue comme facteur explicatif des difficultés (réelles ou supposées, elles aussi) de scolarisation des enfants d'immigrés⁸.

C'est à l'automne 1998 qu'apparaissent les prémises d'une nouvelle lecture officielle de la « difficulté » liée à l'intégration des immigrés en France, à l'initiative de la ministre des Affaires sociales, de la solidarité et de la ville, qui part ici en éclaireur. Dans une communication en conseil des ministres du 21 octobre sur la politique d'intégration (la première sur ce thème depuis dix ans), elle reconnaît l'existence de discriminations ethniques en France, et place la *lutte contre les discriminations* en tête des priorités de la politique française d'intégration, notamment en ce qui concerne les jeunes issus de l'immigration. « Seule la reconnaissance publique et l'engagement collectif du Gouvernement français sont en mesure de contrarier la banalité des pratiques discriminatoires », dit-elle.

La difficulté, puisque difficulté il y a, est ainsi requalifiée comme sociétale et politique. A ce titre, elle relève de politiques de droit commun, certes, mais ciblées sur l'interaction sociale, sur le traitement défavorable qui peut être lié à l'origine étrangère dans les rencontres sociales. Elle cesse d'être tenue prioritairement pour une caractéristique des publics ou des zones. L'Education nationale est concernée au premier chef par cette requalification de la politique d'intégration des immigrés, potentiellement au moins : le Haut Conseil à l'Intégration lui consacre un long chapitre dans son rapport sur les pratiques discriminatoires en France, sur la base des travaux sociologiques disponibles depuis quelques années. Il soulève entre autres le problème de la différenciation ethnique des classes dans les collèges, qui va souvent de pair avec la montée des phénomènes de ségrégation à l'échelle des établissements [HCI, 1998]. Néanmoins le siècle s'achève sans nouvelle politique.

Le modèle standard interrogé : Les politiques des années deux mille en suspens

La reconnaissance de discriminations à base ethnique a été suivie de mesures positives essentiellement dans trois domaines qui relèvent du secteur privé : le loisir, l'emploi et le travail. Dans ces domaines, la lutte contre les discriminations s'effectue par le relais des associations spécialisées dans la lutte antiraciste et des confédérations syndicales. En revanche, les services de l'Etat, pourtant placés sur la sellette par les travaux du HCI, n'ont pas fait l'objet de mesures particulières⁹. L'autorité indépendante qui aurait pu garantir la pérennité de la politique de lutte contre les discriminations et la généralité de son domaine n'a pas été mise en place¹⁰.

Il n'en reste pas moins que, après sa mise en cause officieuse (non assumée par le gouvernement), l'Education nationale se retrouve virtuellement en situation d'avoir à justifier ses pratiques ou à les changer. Or l'un comme l'autre sont difficiles. Les pratiques contestées sont clairement injustifiables sur la base des standards de l'Ecole « républicaine », sans constituer des délits, cependant : elles ne relèvent pas, la plupart du temps, d'une intention de discriminer. Elles relèvent très généralement, de la part des chefs d'établissement en tout cas, d'un souci de gérer l'ordre scolaire et la relation avec l'environnement en jonglant avec les contraintes, c'est-à-dire notamment en résolvant les oppositions entre les diverses catégories d'acteurs amenés à interagir à propos de l'école (le triangle professeurs, élèves, familles, en premier lieu).

En tant que telles, ces pratiques constituent des choix : d'autres solutions pourraient être trouvées si les acteurs concernés avaient un cadre normatif qui leur offre des alternatives réalistes. Mais précisément, ils n'en disposent pas, en règle générale. Ce sont des choix faute de mieux, des modes de régulation qui sont généralement connus du noyau central dans chaque établissement mais qui ne s'affichent pas, qui ne sauraient évidemment figurer dans le projet de l'établissement. Ce que révèlent

⁸ Cf Stéphanie Morel, *Ecole, territoires et identités. L'idéal scolaire républicain à l'épreuve de la réforme territoriale et du pluralisme culturel dans la France contemporaine*, Thèse de Sciences politiques, Pierre Birnbaum, dir., déc. 2000. Les enquêtes ont été menées dans quatre académies auprès des représentants nationaux et locaux des structures chargées de l'intégration et auprès des acteurs de l'école et du périscolaire.

⁹ Notons que l'Armée avait procédé de son côté à une évaluation de ses dysfonctionnements à cet égard dès 1988, à l'initiative de son ministre, dans la plus grande discrétion. Des mesures correctives furent prises dans la foulée.

¹⁰ Tant le HCI (1998) que Jean-Michel Belorgey, rapporteur spécial (1999), ont préconisé cette solution, à l'instar de ce qui existe en Grande-Bretagne et en Belgique.

les pratiques mises en cause, c'est d'abord qu'une disjonction s'est établie à grande échelle entre le plan des principes publics, auxquels les agents souscrivent largement, et le plan des routines institutionnelles, en ce qui concerne la mise en œuvre de l'intégration des enfants d'immigrés par l'institution scolaire¹¹.

Le thème de l'intégration, par lequel les gouvernements définissent la visée politique générale vis-à-vis des populations issues de l'immigration, n'a ni valeur analytique, ni valeur prescriptive sur le terrain. « Intégration ? Qu'est-ce que cela veut dire dans la mesure où ils sont majoritaires ? » dit ce principal de collège à Lyon, « Qui s'intègre ? Intégration par rapport à quoi ? Peut-on parler de l'intégration d'enfants qui sont pour la plupart français et qui sont majoritaires dans les classes ? »¹²

Le Haut Conseil à l'Intégration avait posé en 1991 une définition travaillée en sorte d'être tout à la fois un apaisement dans les polémiques alors en cours, une certaine ouverture en direction des demandes identitaires qui se faisaient jour, et une clarification des axes de l'action publique. L'intégration, écrivait-il, est un processus spécifique qui consiste à « susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance des spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété et de cette complexité » ; il insistait par ailleurs sur le fait qu'en France la « logique d'égalité » prime sur la « logique de minorités » [HCI, 1993 :34]. Visiblement, l'innovation doctrinale n'éclaircit pas les questions pratiques.

Sur le terrain, pas un acteur qui ne soit producteur d'ethnicité positive ou négative : l'École, la politique de la ville, les Affaires sociales, la Culture, les municipalités de quelque bord qu'elles soient, les élèves, les familles. Les enseignants eux-mêmes. Rencontrant des difficultés pour scolariser les enfants étrangers ou d'origine étrangère, pour pallier des difficultés relationnelles avec les familles, parfois aussi pour faire face au racisme, les écoles sollicitent ou suscitent localement des partenaires sur une base *ethnique*. Les dispositifs de *femmes-relais* sont préconisés dans une circulaire de 1994 du ministère des Affaires sociales sur l'intégration des populations immigrées. Il arrive que les aides-éducateurs recrutés au titre des emplois jeunes (à partir de 1997) soient choisis selon leur origine, pour mieux apparaître comme des médiateurs, « vecteurs d'un renforcement du lien social »... L'ethnisation des relations scolaires apparaît comme la modalité scolaire d'une ethnisation générale des relations sociales, dont l'usage commun du mot « immigré » est un bon indicateur.

Pour relever à l'école le défi de la nouvelle politique de l'intégration, la question qui se pose n'est pas d'effacer la pertinence sociale de l'ethnicité. Ce n'est envisageable qu'à terme, éventuellement, comme effet d'une sorte de reconstruction du *Nous* national : cela ne se fera pas qu'à l'école, en tout état de cause. Aujourd'hui, il s'agit d'empêcher les pratiques *scolaires* de l'ethnicité de tourner à la tension et à la discrimination ; ou, positivement, il s'agit de les faire concourir à la coopération dans l'espace scolaire et à la réussite. Ce qui suppose d'être capable d'en cerner les processus, peut-être d'en parler, en tout cas de les réguler.

Après trois décennies d'embarras, la politique française de scolarisation des enfants d'immigrés est désormais clairement à deux branches. L'une, spécifique, est l'accueil et l'insertion scolaire dans de bonnes conditions d'enfants et adolescents qui arrivent sur le territoire français avec des compétences scolaires très inégales et sans connaître la langue française. Cette politique pose des problèmes particuliers, techniques, matériels, organisationnels. Nous l'avons laissée de côté dans ce chapitre. L'autre branche n'est pas spécifique mais systémique. Il ne s'agit ni plus ni moins que de l'actualisation du modèle standard de la socialisation laïque à l'école. Il était traditionnellement fait d'abstention dans les questions d'identité. Les juges ont défendu dans les affaires de foulards une position différente : une position dialoguiste. Elle n'a pas toujours été bien comprise dans les établissements, et n'a pas vraiment été expliquée par les autorités de l'Éducation nationale. Ce retrait, on le voit aujourd'hui, laisse la voie libre à des dérives qui mettent en danger les principes mêmes de l'édifice républicain. L'alerte a été donnée par les sociologues, relayés par le HCI. La prendre au sérieux impliquera de combler le fossé qui sépare aujourd'hui les principes de la complexité des choses.

11 Plusieurs observateurs ont récemment analysé la souffrance que produit cette configuration sur les agents des services concernés. Christophe Dejours se réfère aux agents qui mettent en œuvre les politiques de compression des personnels (Souffrance en France, La banalisation de l'injustice sociale, Seuil, Points, 1998), et Pierre Bourdieu et son équipe à diverses situations professionnelles, dont des enseignants et chefs d'établissement [Bourdieu, 1993].

12 Stéphanie Morel, thèse citée.