



Comparer les politiques d'éducation prioritaire pour mieux lutter contre les inégalités scolaires en Europe

Des solutions multiples et fluctuantes

Les politiques d'éducation prioritaire s'inscrivent dans le champ de la **lutte contre les inégalités scolaires**. Elles prennent différents noms selon les contextes nationaux et les époques (politiques de compensation, zones d'éducation prioritaire, discrimination positive...), mais elles ont en commun le fait de fonctionner sur la base d'une rupture du principe de l'égalité formelle en matière d'éducation. Il s'agit généralement d'assurer une dotation de moyens financiers et éducatifs supplémentaires en faveur d'élèves en situation de désavantage scolaire. Malgré les enjeux importants et les différentes formes qu'elles peuvent prendre à l'échelle européenne, ces politiques n'ont pourtant jusqu'à présent pratiquement pas été étudiées systématiquement dans une visée comparative.

De manière à préciser le champ de l'étude, les **politiques d'éducation prioritaire** ont été définies par les chercheurs impliqués dans le projet **EuroPEP** comme « des **politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré sur des critères ou des découpages socio-économiques, ethniques, linguistiques ou religieux, territoriaux, ou scolaires), en proposant de donner aux populations ainsi déterminées quelque chose de plus (ou de "mieux" ou de "différent")** ».

L'étude s'est centrée sur la **scolarisation obligatoire**, mais également sur les institutions préscolaires lorsque celles-ci ne sont pas directement concernées par la période de scolarisation obligatoire. Les équipes partenaires du projet partagent de longue date un intérêt pour ces politiques et les questions clés qu'elles posent : celles de la lutte contre les inégalités d'apprentissage, de l'abandon et de l'exclusion scolaires, de l'efficacité et de l'équité des politiques publiques.

Les préoccupations de la Commission européenne, telles que condensées dans le texte de l'appel d'offres du programme **SOCRATES**¹ ne pouvaient ainsi qu'interpeller ces chercheurs. Sous le titre, « *Pour une meilleure évaluation des politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque* », l'appel d'offres visait en effet à impulser une étude portant sur les **différentes politiques spécifiques** et les **institutions particulières** dont se sont dotés les États membres en réponse au problème des élèves ne tirant pas pleinement parti de l'offre éducative. Référence est ici faite à ce qui a pu se mettre en place dans la lignée des célèbres rapports Coleman aux États-Unis et Plowden au Royaume-Uni plaidant, dès les années 1960, pour la mise en œuvre de politiques compensatoires, c'est-à-dire destinées à répartir inégalement les moyens éducatifs de manière à améliorer les chances de réussite des élèves qui appartiennent à des publics moins favorisés.

La demande d'étude est d'abord justifiée par le manque de connaissances, d'évaluation et de savoirs de synthèses sur ces politiques qui semblent pourtant avoir donné lieu à de multiples réalisations en Europe, comme dans le reste du monde. Cette demande est surtout à mettre en relation avec les inquiétudes suscitées par le constat de l'écart entre les objectifs

¹ « *Pour une meilleure évaluation des politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque* », Programme Socrates II. (actions 6.1.2 et 6.2), appel d'offres 2006.

de la politique commune et la réalité statistiquement observable : le maintien d'une situation scolaire inégalitaire.

Les **indicateurs européens**² soulignent le caractère préoccupant constitué par les taux **de sortie du système scolaire sans diplôme** accroissant les risques de chômage et de nombreuses études rappellent que les différenciations scolaires demeurent toujours fortement corrélées aux milieux sociaux d'appartenance. Les enfants de milieux sociaux défavorisés, quelles que soient les manières de définir et délimiter ces populations, fournissent toujours le contingent principal de ce que de nombreux textes officiels désignent comme « groupes à risques », tant du point de vue de l'échec scolaire que de ses conséquences sociales.

Ces préoccupations semblent ainsi relever d'une tension entre la reconnaissance d'une nécessité, celle du développement de politiques ciblées ou spécifiques et, en même temps, une certaine désillusion. De telles politiques semblent déjà en place depuis de nombreuses années dans certains pays, mais « on ne constate toujours pas d'amélioration significative de la situation des plus défavorisés au niveau de l'ensemble des systèmes éducatifs », comme le précise l'appel d'offres.

Les chercheurs avaient alors argumenté en faveur d'une meilleure connaissance de ces politiques intégrant non seulement une **description de leur fonctionnement** et une **analyse de leurs résultats**, mais aussi une analyse de la manière dont elles se définissent. Il convenait ainsi d'examiner comment ces politiques fonctionnent et quels en sont les contenus, mais aussi quels problèmes elles visent précisément à résoudre, la manière dont elles définissent les catégories de bénéficiaires, et comment celles-ci se sont imposées comme catégories de l'action publique. Au-delà de l'**identification des bénéficiaires** annoncés, les **justifications de ce ciblage** et des principes qui le sous-tendent méritent également l'attention des chercheurs.

La grande diversité des politiques et des dispositifs observables à l'échelle européenne, l'hétérogénéité de leurs logiques et de leurs finalités, le caractère en apparence fortement lié au contexte national des mesures adoptées conduisent à élargir l'évaluation de ces politiques au-delà de l'identification de leurs effets attendus et de « bonnes pratiques ».

Le premier apport de l'étude, qui a débuté en janvier 2007, a consisté à assurer le balisage d'un champ de comparaison à l'échelle européenne. Ces politiques, d'ampleur inégale, prennent non seulement différents noms, mais elles sont aussi en permanente révision et recouvrent des concepts parfois très différents. Cette variabilité s'illustre dans les différences nationales et à travers le temps. Elle rend tout autant compte des hésitations, des tâtonnements et des mouvements de redéfinition successifs au sein de chaque État membre que de la variété de conceptions à l'œuvre parmi les États membres. Les données s'y rapportant sont disparates et peu homogènes selon les pays, ce qui rend encore plus complexe cet exercice comparatif de politiques publiques, mais souligne du même coup l'importance de disposer d'une synthèse³. Cette première synthèse des résultats, tout en s'attachant à expliciter les implications induites par les connaissances accumulées, permet également d'apprécier la méthodologie spécifique adoptée par une équipe à la fois pluridisciplinaire et internationale.

² COM(2007) 61 final et « En Europe, beaucoup trop de jeunes quittent l'école sans avoir acquis les compétences nécessaires pour participer à la société de la connaissance et intégrer facilement le marché de l'emploi. Ces jeunes sont menacés d'exclusion sociale. En outre, ils sont très tôt exclus de fait de l'éducation et la formation tout au long de la vie » (p. 8, 2008 Joint Council/Commission Report on the implementation of the Education & Training 2010 work programme, "Delivering lifelong learning for knowledge, creativity and innovation" [February 2008]).

³ Un premier ouvrage, intitulé « Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats » a déjà été publié en Décembre 2008, en français. La version anglaise est actuellement en préparation (voir dernière page de cette note pour les références complètes). Un second ouvrage est planifié en 2010 de manière à présenter les résultats de l'approche transversale qui sera développée dans la suite de cette note.

Quelques éléments de méthode pour comparer des politiques éducatives

1. Quand comparer permet de mieux comprendre

L'un des constats qui a justifié le projet **EuroPEP** est relatif au manque d'études comparatives internationales concernant les politiques d'éducation prioritaire, y compris dans une simple perspective de repérage descriptif. Pour une part, ce manque provient de l'absence d'une définition communément admise de ce genre de politiques, notamment en raison de leurs enjeux et de l'urgence dans laquelle elles se développent et, d'autre part, de la diversité des mesures qui en résultent. L'accès difficile à la littérature officielle et scientifique dans les différentes langues nationales et le manque de monographies largement diffusées, pour ne pas parler de l'absence de synthèses à un niveau supranational, expliquent également les difficultés rencontrées en ce domaine. Pour autant, chaque politique et chaque dispositif s'accompagne de discours, d'analyses, de tentatives d'évaluations, parfois de débats nationaux qu'il paraît possible et souhaitable de confronter. Le travail mené au titre de l'étude **EuroPEP** avait cette ambition. Celui-ci ne relève donc pas d'une enquête empirique impliquant des observations directes sur le terrain, mais d'une analyse des documents accompagnant, décrivant, justifiant ou critiquant ces politiques, d'une synthèse des connaissances scientifiques sur le sujet et d'une analyse secondaire de données.

Le choix des huit pays retenus était commandé par un souci de représentativité de la variété des politiques d'éducation prioritaire et des contextes sociopolitiques et éducatifs de leurs réalisations. Parmi ces pays en effet, on compte l'Angleterre, la Belgique, la France et la Suède qui sont depuis longtemps des régimes de démocratie parlementaire, héritiers d'une histoire ancienne de démocratisation de leur système scolaire. La République tchèque et la Roumanie ont rompu avec le régime communiste au début des années 1990. Le Portugal et la Grèce ont pour leur part connu une période de dictature militaire qui s'est interrompue en 1974. Les structures scolaires existantes, comme les problématiques, les attentes et les préoccupations éducatives investies dans ces différents pays, demeurent bien sûr en partie dépendantes de ces histoires politiques contrastées. Elles interagissent nécessairement avec les orientations de la politique éducative européenne constituant désormais un cadre unificateur commun et les préconisations d'autres organisations internationales. Bien sûr, l'étude devrait pouvoir être étendue à l'ensemble des États membres et la mise en place d'un observatoire permanent des politiques d'éducation prioritaire au niveau européen permettrait d'améliorer encore les connaissances déjà accumulées ici.

2. Organisation de l'étude

Le travail d'étude comparative comprenait deux étapes. La première étape a consisté à effectuer une forme d'état des lieux des politiques d'éducation prioritaire dans les huit pays. Chaque partenaire a ainsi été appelé à produire une analyse des politiques menées au sein de son propre système éducatif, celle-ci incluant une description de leur fonctionnement et une synthèse des débats et savoirs s'y référant, à partir d'une grille commune de questionnement. Ce sont les résultats de cette première étape qui ont donné lieu à la publication d'un premier ouvrage.

La seconde étape s'est organisée autour de l'analyse de thèmes et de questions transversaux. Cette étape ne vise pas à proposer une description des politiques d'éducation prioritaire, pays par pays, mais à développer des analyses comparatives portant sur des

thématiques coordonnées entre-elles. Plus précisément, les chercheurs ont travaillé différentes questions concernant les trois thématiques générales suivantes :

- les modes de justification des politiques d'éducation prioritaire, de définition des problèmes qu'elles se proposent de traiter, de ciblage des populations et de catégorisation des bénéficiaires (pour qui et pourquoi ?).
- les types d'actions menées dans les politiques d'éducation prioritaire et leurs formes d'organisation (que faire et comment ?).
- les modes d'évaluation de ces politiques et de leurs résultats, ainsi que les usages ou mésusages de ces évaluations (pour quels résultats ? comment sont-ils produits ? qu'en est-il fait ?).

Ce sont les résultats de cette seconde étape qui fourniront les éléments de la seconde publication, à paraître en 2010.

2. A propos de la méthode de comparaison

La réalisation d'une telle étude n'échappe pas à tous les questionnements relatifs aux démarches comparatives en général, et aux comparaisons internationales en particulier, les différences linguistiques rendant la tâche d'autant plus difficile. Il existe en effet de nombreuses « fausses comparaisons », dont l'une des formes est « la juxtaposition de monographies sans tentative de synthèse approfondie »⁴, mais d'autres pièges guettent les chercheurs, soit à travers une approche « safari » dans laquelle « un seul chercheur ou une seule équipe nationale de chercheurs formulent le problème, conçoivent les instruments de recherche et conduisent la même étude dans plus d'un pays », soit à travers l'approche du « cavalier solitaire », « où les données sont rassemblées par les individus et les équipes dans chaque pays et présentées ensuite côte à côte sans être systématiquement comparées, avant que les chercheurs reprennent des chemins séparés dès le coucher du soleil »⁵.

La première étape a paru nécessaire en regard de la variété des formes prises par les politiques questionnées et en vue de la recherche d'éléments communs de problématisation. Il paraît évident que l'analyse des politiques d'éducation prioritaire ne gagne pas à être décontextualisée ou extraite des fonctionnements globaux des systèmes scolaires, des spécificités historiques, sociales et politiques des pays concernés. Dès que l'on aborde l'analyse de ces politiques ciblées et spécifiques, un point de questionnement central concerne d'ailleurs l'évolution du rapport entre ces dernières et les dispositifs scolaires ordinaires ou « génériques ».

Pour les auteurs il s'agissait également de tenir compte de certaines des limites des recherches comparatives, comme les approches de type **benchmarking**⁶ quand elles prétendent identifier de « bonnes pratiques » qui seraient aisément exportables clefs sur porte. L'approche comparative menée ici ne prétend pas identifier de supposées bonnes pratiques dont la portée serait universelle, en dehors de tout contexte, pas plus qu'elle ne cherche à aboutir à la convergence vers un système unique. Il s'agit plutôt d'ouvrir le champ des possibles en menant la réflexion sur les manières de définir les problèmes ou de mener

⁴ Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris : La Découverte, coll. « Guides repères ».

⁵ Osborn, M. (2007). Promouvoir la qualité : comparaisons internationales et questions méthodologiques. *Education et sociétés*, n° 18, pp. 163-180.

⁶ Nous pensons aux méthodes de comparaisons et d'évaluations internationales des performances des dispositifs publics visant à détecter et imposer les bonnes pratiques aux pays membres par pression des pairs. Voir sur ce point notamment les propos de N. Mons, 2007. *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris: PUF, et le dossier collectif international coordonné par la même chercheuse, « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales » Dossier thématique de la *Revue française de Pédagogie*, n° 134, Juillet- Août-Septembre 2008, Lyon: INRP 5-98.

l'action en fonction d'un questionnement commun lié à la lutte contre les inégalités éducatives et scolaires.

Pour éviter les écueils décrits et tomber soit dans l'approche « safari » qui consisterait à examiner différents systèmes en fonction d'un regard unique et un peu « exotique », soit dans l'approche « cavalier solitaire » qui conduirait différentes équipes à offrir pêle-mêle leurs monographies sans autre mise en commun, l'équipe **EuroPEP** a précisément consacré un temps essentiel à se constituer en équipe et à construire son objet d'étude. Les différents axes de réflexion et de questionnements accompagnant le travail de définition, tout comme les discussions conjointes autour des analyses produites ont permis d'élaborer des repères communs, de commencer à réviser et problématiser un ensemble de perceptions, de découpages catégoriels, d'attentes et d'allant-de-soi nationalement ou internationalement partagés.

Une évolution implicite ou les trois âges des politiques d'éducation prioritaire

1. Définir les politiques d'éducation prioritaire : une entreprise difficile

La définition des politiques d'éducation prioritaire a été élaborée par l'équipe **EuroPEP** de manière à rendre compte de la diversité des situations observables tout en rendant compte d'un ensemble cohérent. Les auteurs n'ont donc pas voulu en faire une donnée figée. Il s'agit d'une définition opérationnelle révisable, d'un outil de travail, qui ne doit pas empêcher d'ouvrir la réflexion sur ses frontières, car l'une des premières difficultés de l'entreprise réside dans les usages ou non usages du terme même de politiques d'éducation prioritaire ou de ses traductions/adaptations dans les huit pays. Elle réside tout autant dans la diversité des mesures et des dispositifs que les partenaires ont regroupés, présentés et analysés sous ce vocable, que dans les usages légèrement différents que cette diversité les a conduits à faire de la définition commune.

Les termes mêmes de politiques d'éducation prioritaire, ou de politiques de discrimination positive, sont d'usage courant, voire correspondent à des catégories politico-administratives dans les pays où ce type de préoccupations et de dispositifs politiques est le plus ancien, comme c'est le cas en Belgique, en France, au Portugal, ainsi qu'en Angleterre où ce concept recouvre un ensemble très divers d'actions, à la manière d'un « concept parapluie », selon l'expression de l'équipe anglaise. Tel n'est pas le cas dans d'autres pays, comme la Roumanie ou la République tchèque, venus plus tard et dans d'autres contextes sociopolitiques, à la mise en œuvre de dispositifs ciblés d'orientation proche.

Ainsi dans ces deux pays, le regroupement sous l'appellation politiques d'éducation prioritaire » de ces dispositifs et des mesures qu'ils recouvrent est le fait des auteurs qui les présentent et les analysent, mais il ne correspond pas aisément à une catégorie d'action politico-administrative, celle-ci étant plutôt pensée et désignée en termes de « **politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque** ».

La définition et la délimitation du domaine de ces politiques publiques a donc été l'objet de nombreuses discussions. Pour les chercheurs, il s'agissait d'éviter l'écueil d'une forme d'ethnocentrisme sans pour autant tomber dans un relativisme radical qui ferait perdre toute consistance à l'objet ou occulterait ses points communs. La question s'est par exemple posée de la place à accorder aux domaines du handicap, des politiques et institutions éducatives visant des catégories de population définies selon des critères de type nosographique ou médical. Plusieurs équipes ont considéré que ce domaine n'entraîne pas directement dans le champ de l'étude. Il ne s'agissait pas de désintérêt, mais d'un choix lié à

un découpage fréquent dans le domaine de la littérature scientifique, mais aussi des politiques elles-mêmes, le domaine du handicap relevant parfois d'un autre ministère que celui de l'Éducation. Or il a néanmoins été inclus dans ce champ par certains des équipes partenaires qui disaient ne pas pouvoir séparer, dans leurs analyses, ce domaine et ses évolutions de ceux qui concernent d'autres catégories de population ciblées par des dispositifs peut-être plus facilement identifiables comme relevant de politiques d'éducation prioritaire. C'est que ces équipes se retrouvent plus que d'autres face au champ de l'**éducation inclusive**, et de la catégorie largement hétérogène des élèves à besoins particuliers (**special educational needs**). Ces catégories, **special needs** et **inclusive education**, redessinent aujourd'hui les frontières entre ce qui relevait de l'éducation prioritaire, dans les pays où ce champ semblait s'être développé de manière autonome et l'enseignement spécialisé. Ces évolutions modifient ainsi les différentes réalités nationales, reconfigurant les découpages initiaux et établis de longue date.

Ces problèmes de définition et de délimitation de l'objet ne sont donc pas qu'une limitation de l'étude. Les chercheurs insistent sur le fait qu'ils doivent aussi être compris comme une occasion de pouvoir mieux penser cet objet, mieux analyser ce que sont les politiques d'éducation prioritaire, leurs évolutions et leurs contradictions dans les différents contextes nationaux et internationaux, sociaux et historiques. C'est pourquoi d'ailleurs il leur a paru nécessaire de ne pas limiter l'approche comparative à un **point de vue synchronique**.

Le **point de vue diachronique** complémentaire qui a été adopté n'a rien à voir avec un point de vue unilatéral qui viserait à mettre en évidence des lois et des processus généraux étendant leur empire par delà les frontières et les histoires nationales et sociales. Il vise tout au contraire à promouvoir une analyse comparative dynamique, prenant en considération l'épaisseur et l'ancrage historiques des processus et des dispositifs politiques étudiés, sans méconnaître le poids et l'influence des politiques et des institutions supranationales.

L'un des résultats principaux de l'étude résulte précisément de la prise en compte à la fois synchronique et diachronique des politiques d'éducation prioritaire pour en décrire trois âges ou modèles. Ces modèles ne sont pas des formes d'organisation parfaitement définies. Ils recouvrent plutôt des configurations suffisamment proches dans leur organisation, leur mise en œuvre et leurs finalités, mais parfois distantes dans le temps et dans l'espace. Si leur production est historiquement située, raison pour laquelle le terme « âge » est utilisé, il s'agit aussi de trois modèles se juxtaposant dans la plupart des réalités nationales actuelles. L'évolution observée et l'hétérogénéité constituée par cette juxtaposition demeurent néanmoins souvent implicites et donc peu débattues publiquement.

2. Trois âges et modèles des politiques d'éducation prioritaire : une histoire en tuilage pour une hétérogénéité actuelle

Le recours aux deux notions « âges » et « modèles » utilisées par les auteurs marque le souci de ne pas s'en tenir à une pensée évolutionniste simple, mais bien plutôt de rendre compte de ce que l'on appelle en histoire un « tuilage », c'est-à-dire une période où deux mouvements de longue durée se recouvrent comme deux tuiles sur un toit⁷. Entre ces deux mouvements, un troisième semblerait marquer, par glissements successifs, le passage de l'un à l'autre, c'est celui de la préoccupation pour la lutte contre l'exclusion. La complexité et surtout l'hétérogénéité des politiques et dispositifs aujourd'hui observables à l'échelle européenne renvoie précisément à la coexistence de ces trois modèles ou de certains de leurs éléments : l'un ne chassant pas l'autre, même s'ils peuvent avoir cette ambition, mais s'y superposant. Les âges des politiques d'éducation prioritaire mettent en jeu l'évolution et/ou la nouveauté des modes de ciblage, et des catégorisations qui lui sont associées (de la désignation des bénéficiaires ou des problèmes qu'il s'agit de traiter), les argumentations, les modalités d'action (pédagogiques et curriculaires), et au bout du compte les finalités des politiques et dispositifs considérés.

⁷ Derouet, J.L. (1992) *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?* Paris : Métailié, p. 32

Les auteurs suggèrent que les évolutions touchant les politiques d'éducation prioritaire sont un des éléments constitutif important de la transformation des politiques scolaires dans leur ensemble.

2.1. Le premier âge ou les politiques de compensation

Les politiques d'éducation prioritaire sont nées dans une période d'optimisme quant à l'avènement, par l'école, d'une société plus égalitaire. Leur premier âge – elles sont alors désignées comme **politiques de compensation** - s'établit dans le prolongement des réformes politiques assurant la transition d'une **école élitiste** vers une **école de masse** et l'institution d'une **comprehensive school**, d'une école moyenne commune pour tous, censée garantir l'égalité des chances au nom du **Welfare state**. Pour leurs promoteurs, dans les années 1960-1970, les dispositifs « compensatoires » pourraient permettre cette égalisation des parcours et chances scolaires que la simple ouverture pour tous des portes de l'institution scolaire, l'**égalité d'accès**, ne pouvait, à elle seule, visiblement pas garantir.

En ce sens ces premières politiques d'éducation prioritaire apparaissent comme une sorte de réponse à l'achèvement de ce modèle de **comprehensive school** : le débat politique sur cette question semble alors provisoirement réglé et, en même temps, le thème de l'**échec scolaire** ou des **inégalités d'apprentissage** remplace celui des **inégalités d'accès**.

Par ailleurs, ces politiques d'éducation prioritaire sont le plus souvent des **politiques territorialisées** : il s'agit d'accorder des moyens supplémentaires et de mobiliser des ressources, locales, professionnelles, pédagogiques, pour lutter contre les inégalités scolaires dans les **territoires urbains** où se concentrent les difficultés économiques et sociales, les populations les plus pauvres qui sont aussi fréquemment des populations dites issues de minorités ethniques ou linguistiques.

On observe une relative cohérence dans les trois modes de ciblage visant des catégories de populations (définies essentiellement à partir de catégories socioéconomiques et socioculturelles liées à des critères scolaires), des territoires et des établissements ou réseaux d'établissements. C'est alors l'approche de type sociologique qui est prépondérante dans la manière de penser ces questions et d'en débattre. Les avantages et les inconvénients de ce type de politique compensatoire et de ses modalités de réalisation sont alors objets de débats scientifiques et politiques. Le débat, qui s'est déjà institué sur le continent nord américain, se développe tant en Angleterre qu'en France, autour d'une critique des **théories déficitaristes**, et notamment de celle dite du **handicap socio-culturel**, qui fondent les politiques comme les pratiques.

Ces critiques, de nature sociologique, signalent une tension entre compensation et démocratisation. Elles soulignent qu'une visée de démocratisation ne saurait se dispenser de prendre en considération la part prise, dans la construction de l'inégalité scolaire, par le fonctionnement du système éducatif, par les modes de construction et de transmission de la culture scolaire. Or, au titre de la « compensation » il s'agit essentiellement de pallier les insuffisances du développement cognitif des enfants attribués, au terme d'un schéma d'imputations causales, aux effets de l'environnement social et familial jugés forcément défaillants. Les résultats, quant à eux, sont le plus souvent jugés décevants.

Ce modèle de la compensation est d'application aussi bien en Angleterre (avec l'institution des **Education Priority Areas** ou **EPA** mises en place en 1967 et supprimées depuis), en France (avec la création des **Zones d'éducation prioritaires** ou **ZEP** en 1982), en Communauté française de Belgique (où c'est le nom du modèle français qui est adopté lors de leur création en 1989) et en Suède qui présente aussi des politiques similaires.

Les politiques ciblées mises en place dans les autres pays couverts par l'étude sont, quant à elles, instaurées plus tard et dans un autre contexte politique et social. La Grèce et le Portugal sont sortis en même temps (1974) d'une période de dictature militaire qui a freiné ou empêché, comme au Portugal, le développement de la scolarisation. Ces deux pays ont donc eu à la fois à traiter des questions d'**égalité d'accès** et d'**égalité des chances ou de résultats**, là où dans les premiers pays évoqués, ces questions se sont posées de manière successive.

La situation du Portugal est néanmoins singulière puisque la première politique d'éducation prioritaire instituée, les **Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)** est très proche du modèle des politiques territorialisées de compensation. Les **TEIP** sont institués au milieu des années 1990, mais ils ont très vite aussi été objet de changement.

Quant à la République tchèque et à la Roumanie, l'effondrement du « bloc communiste » au début des années 1990, les amène, non seulement à éprouver une certaine défiance à l'égard de l'État central, mais aussi à remettre radicalement en cause les structures (en particulier le modèle d'école unique) et les modes de fonctionnement antérieurs de leurs systèmes éducatifs. Ceux-ci sont identifiés à un **égalitarisme totalitaire et uniformisant**, indifférent à la diversité des élèves et des familles, et nuisible à leur créativité et à leur développement personnel. Les réformes et débats portant sur le système éducatif de ces deux pays auront dès lors tendance à accorder autant, sinon plus d'importance, aux questions de démocratisation au sens de **liberté des individus et des familles**, de **promotion et de reconnaissance de la diversité des spécificités individuelles**, culturelles ou ethniques, qu'à celles que pose une autre acception du terme démocratisation, s'intéressant à la **réduction des inégalités sociales de parcours et de réussite scolaires**.

2.2. Le deuxième âge ou la lutte contre l'exclusion

Les critiques sociologiques du modèle de la compensation ont nourri une autre conception des politiques d'éducation prioritaire ou des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, **à travers la transformation des pratiques scolaires elles-mêmes**. De telles analyses et préconisations semblent avoir été très peu relayées au niveau de la construction globale des politiques. Elles ont, tout au plus, donné lieu à des ajustements et révisions locales. Le second âge des politiques d'éducation prioritaire observé semble plutôt marquer un glissement dans l'objectif même de ces politiques. Celles-ci, à partir du début des années 1990 tendent à minimiser l'objectif de lutte contre les inégalités d'apprentissage, au nom de celui d'une **lutte contre l'exclusion** : exclusion scolaire bien sûr (d'où la montée des préoccupations pour le problème des sorties précoces du système scolaire sans diplôme ou sans qualification), mais exclusion sociale et économique tout autant.

Les argumentations de ces politiques se font alors de plus en plus en terme d'équité, au sens de viser ou de garantir pour tous un minimum de compétences et de savoirs permettant la non-exclusion. On retrouve alors la rhétorique, très présente aujourd'hui des socles de compétences et de savoirs de base. Cette reformulation est en même temps liée à une montée en puissance de nouveaux problèmes sociaux, et de nouvelles préoccupations très médiatisées tels que ceux du chômage ou de l'insertion de longue durée et des violences scolaires ou urbaines. L'utilisation de la catégorie des « **groupes à risques** », se comprend d'ailleurs aussi en ce sens, le risque étant d'ailleurs parfois évalué davantage en regard de la société que des individus ou groupes concernés. Cette catégorie est directement exportée des modèles de l'épidémiologie. Elle était jusqu'alors surtout utilisée dans le cadre de travaux portant sur le champ de la santé, de la toxicomanie, de la déviance ou de la délinquance.

Cette transformation s'effectue le plus explicitement en Angleterre, sous l'action des gouvernements **New Labour**. Au moment où ces gouvernements ont intensifié et élargi l'intérêt qu'ils portent aux handicaps socioculturels dans l'enseignement, ils sont devenus plus ambivalents relativement à la question de savoir si **égalité** et **inégalité** fournissent un cadre conceptuel convenable pour comprendre ces questions. La position la plus élaborée a

été un engagement moins pour promouvoir l'égalité que pour combattre l'**exclusion sociale** et promouvoir l'**inclusion sociale**⁸. Cela s'est presque immédiatement traduit dès l'arrivée au pouvoir du gouvernement **New Labour** par la création d'une structure particulière chargée de l'**exclusion sociale (Social Exclusion Unit, plus tard rebaptisée The Social Exclusion Taskforce)**, chargée de coordonner les politiques dans ce secteur.

La notion d'**inclusion sociale** portée par le **New Labour** implique la création non pas d'une société égalitaire en tant que telle, mais d'une société dans laquelle tous les citoyens ont un accès garanti à un niveau minimum de biens sociaux (revenu, opportunités, santé, etc.) et se sentent ainsi eux-mêmes inclus dans une entreprise sociale commune. L'**exclusion sociale** se produit, quand les gens se heurtent à des barrières leur bloquant l'accès à ces biens sociaux. De telles barrières – comme le chômage, le manque de revenu, une mauvaise santé, des services médiocres – sont multiples, agissent l'une sur l'autre, et peuvent produire des concentrations d'exclusion au sein de groupes particuliers et dans des zones particulières.

C'est aussi la lecture que l'on fait en France concernant ce qui s'est passé autour des différentes relances de la politique ZEP de 1989-90 et 1998. Ces relances ont étendu de manière importante le nombre de ZEP, et donc celui des écoles et établissements et des élèves concernés par cette politique, tout en rapprochant sensiblement celle-ci de la politique de développement social des quartiers, relayée à partir des années 1990 par la politique de la Ville – et dont le nombre de sites et la population n'ont eux aussi, dans le même temps, cessé de croître – et en affichant une volonté de couplage systématique entre l'une et l'autre. C'est ainsi que de multiples observateurs s'inquiéteront du risque de dépendance, voire d'instrumentalisation de la politique ZEP par la politique de la Ville et du risque de glissement des objectifs premiers de cette politique ZEP, de l'amélioration de la réussite scolaire des enfants les plus défavorisés vers la seule « gestion sociale des inégalités scolaires »⁹.

Des observations similaires sont effectuées concernant la transformation des TEIP Portugaises, ou plutôt dans son remplacement par le dispositif dit des « Nouveaux TEIP », mis en place en 2005. Si l'objectif affiché est toujours de promouvoir l'éducation pour tous comme condition de la cohésion sociale et de la possibilité d'affronter les défis de la société de l'information et de l'économie de la connaissance, les références aux inégalités sociales et scolaires tendent à disparaître derrière le ciblage sur des **zones difficiles**. La délimitation des nouveaux TEIP sera donc restreinte aux agglomérations urbaines de Lisbonne et de Porto, choix justifié par le fait que ce serait dans ces zones que se concentrent les « zones difficiles » où dominent « la violence, l'indiscipline, l'abandon et l'échec scolaire », affirmation dont l'équipe portugaise partenaire d'**EuroPEP** rappelle toutefois qu'elle ne se base sur aucune étude.

Ce nouvel âge des politiques d'éducation prioritaire se nourrit bien sûr du thème des **socles communs d'apprentissages, de savoirs et de compétences** qui s'installent dans les pays européens. On se préoccupe davantage du « sort des vaincus de la compétition scolaire » – des élèves qui jusqu'à présent pouvaient se retrouver déscolarisés ou en situation de marginalité sociale et économique, sans diplôme ou validation de leur scolarité – mais par ailleurs la compétition scolaire s'accroît fortement. Le risque est grand alors de ne plus penser voire de faire sortir du domaine du pensable, l'objectif d'une égalisation des chances et de l'appropriation des savoirs pour tous, **comme si un tel objectif n'était qu'utopique ou irréaliste**.

⁸ Giddens, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

⁹ Kherroubi, M. & Rochex, J.-Y. (2004). Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 2^{ème} partie : “Apprentissages et exercice professionnel en ZEP : résultats, analyses, interprétations” ». *Revue française de pédagogie*, n° 147, p. 115-190.

2.3. Un troisième âge, l'éducation inclusive

La complexité des politiques dans chacun des pays permet aux chercheurs d'observer les prémises d'un troisième âge des PEP, celui-ci rencontrant une acception particulière du principe d'une **inclusive education**. Le passage de la **lutte contre les inégalités** à la **lutte contre l'exclusion** accroît la probabilité de considérer, une fois pour toutes, les risques non comme une réalisation possible, mais comme une caractéristique propre à certains individus ou certaines catégories de population, et découlant de certaines conditions : les dispositifs considérés ici viseraient un peu moins à prévenir ou lutter contre ces inégalités qu'à en gérer les conséquences sociales et économiques attendues. Le problème auquel confronte ce troisième modèle se situe dans cette dynamique, la mise en place des **socles commun de compétences** servant tout au plus de garde-fou à l'éclatement de l'idée même d'école commune.

On assiste désormais, de fait, à une convergence vers un espace scolaire de plus en plus fragmenté par une multiplication de programmes et de dispositifs ciblés à partir de nombreuses formes de catégorisations des publics scolaires.

Cette fragmentation s'observe particulièrement dans des pays pourtant aussi différents que l'Angleterre et la République tchèque. La liste des catégories considérées comme cibles des politiques d'éducation prioritaire ou de leurs équivalents dans ces deux pays est éloquent. Aux ciblage et catégories « classiques » que sont les élèves issus de familles et de milieux socialement défavorisés et/ou de minorités nationales, linguistiques, culturelles ou ethniques, s'ajoutent d'autres modes de ciblage ou de catégorisation qui concernent par exemple :

- les enfants de réfugiés ou demandeurs d'asile ;
- les enfants originaires de telle communauté ou courant migratoire ;
- les enfants malades, présentant des troubles de l'apprentissage ou du comportement, ou ayant des « besoins éducatifs spéciaux » ;
- les lycéennes enceintes ;
- les élèves doués ou talentueux (**gifted and talented pupils**) ;
- selon le sexe des élèves (garçons ou filles selon les programmes, même si le ciblage est rare) ;
- voire même « tout élève en risque de désintérêt et d'exclusion...

En Roumanie, comme en République tchèque, on retrouve la même profusion de catégories bénéficiaires, ces deux pays y ajoutant celle des **enfants Roms**, population qui est elle-même objet de plusieurs modes de catégorisation, tantôt comme groupe socialement désavantagé, tantôt comme minorité ethnique, culturelle ou linguistique.

Une telle fragmentation et la multiplication de dispositifs d'ampleurs très inégales s'observe aussi dans bien d'autres pays, par delà les grands programmes politiques d'éducation prioritaire qui polarisent le regard (comme en Belgique ou en France). Pour une large part, cet éclatement s'amplifie à travers une double logique : celle des « groupes à risque » et celle des besoins éducatifs spécifiques ou particuliers.

Cette dernière catégorie a émergé dans le débat anglais initié par le **rapport Warnock**¹⁰. Elle devait alors permettre de déjouer les mécanismes de ségrégation constitués par les filières de l'éducation spécialisée. Il s'agissait de privilégier une analyse pédagogique plutôt qu'uniquement médicale de ces questions et de rompre avec le modèle individuel déficitaire du handicap et de la différence contribuant à l'exclusion ou à la ségrégation scolaire d'un nombre important d'enfants. La catégorie s'est depuis lors largement développée, par l'intermédiaire notamment du travail de codification opéré par des agences internationales,

¹⁰ Warnock Committee. (1978). *Special Educational Needs: the Warnock Report*. London. D.E.S.

telles le CERI de l'OCDE¹¹ et elle a, ce faisant, pris une acception de plus en plus large, et qualitativement différente. A partir du débat anglais, on voit surgir une conception forte du principe d'une école inclusive en lien avec la catégorisation des **élèves à besoins spécifiques** : il s'agit de transformer les établissements scolaires en « communautés ouvertes à tous, auxquelles tous les apprenants ont droit d'accéder sur une base égalitaire »¹².

Une dimension importante de cette interprétation de l'école inclusive implique que les écoles doivent changer leur culture, leur curriculum et leurs pratiques : réviser les fonctionnements scolaires ordinaires socialement sélectifs et discriminants, dynamiser la construction de formes pédagogiques permettant les apprentissages de tous. L'extension internationale de ce débat réinscrit pourtant fréquemment la catégorie des **special needs** dans un modèle individuel du handicap et de la différence. Au fil du temps, la catégorie devient très étendue, associant des critères médicaux, sociaux, culturels, économiques, géographiques et scolaires pour la désignation d'ensembles parfois assez hétéroclites. Elle prend alors place dans des débats et analyses qui occultent une large part des fonctionnements sociaux et scolaires qui génèrent une partie de ces désavantages.

Cette lecture n'est pas nouvelle, mais elle s'accompagne désormais d'une lecture critique du système scolaire, celui-ci se devant d'être transformé car demeurant profondément normalisateur. C'est d'ailleurs ainsi que l'on peut comprendre la fréquente intégration dans la classification des **special needs** construisant les nouvelles cibles des politiques d'éducation prioritaire, de la catégorie des **élèves doués et talentueux (gifted and talented pupils)**. L'intégration de cette catégorie indique une profonde modification de la problématique de l'éducation prioritaire initialement vouée à la réduction des inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles. Dans la logique induite par l'intégration de catégories de plus en plus nombreuses et spécifiques, il s'agit davantage de permettre à chaque élève et chaque catégorie d'élève, en particulier à ceux qui ne correspondent pas suffisamment aux attentes d'un système éducatif considéré comme abusivement normatif, de maximiser son développement et ses chances de réussite scolaire, compte tenu de ce que seraient ses caractéristiques particulières ou spécifiques. Bien qu'elles soient largement utilisées, les notions de **besoins**, comme celles de **différence** ou de **diversité**, restent très souvent peu définies et discutées, notamment en regard des objectifs généraux et des finalités de l'école, plaçant le débat dans le champ des droits individuels et l'éloignant ainsi des principes qui avaient fondé les politiques d'éducation prioritaire.

En guise de conclusion...

L'approche comparative adoptée par l'équipe **EuroPEP** a permis de mettre en évidence des mécanismes que la seule observation d'un système éducatif à un moment donné n'aurait sans doute pas fait apparaître. Le risque pointé par l'évolution des politiques d'éducation prioritaire vers un troisième âge, celui d'une éducation à ce point individualisée qu'elle pourrait bien annoncer la fin de l'école commune et de la construction d'une culture partagée n'est pas totalement hors de propos. Entre une nécessaire prise en compte des différences individuelles et une école totalement « à la carte », soumise aux pressions contradictoires de parents-clients et d'employeurs pressés d'obtenir des travailleurs prêts à l'emploi, les politiques publiques visant à lutter contre les inégalités scolaires méritent l'attention de tous les acteurs, chercheurs, décideurs, enseignants, élèves... Les travaux d'analyse proposés

¹¹ OCDE (1995). *L'intégration scolaire des élèves à besoins particuliers*, Paris, CERI-OCDE ; et OCDE (2000). *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*, Paris, CERI- OCDE.

¹² Armstrong, F. (1998). « Curricula, Management and Special and Inclusive Education », in P. Clough, *Managing Inclusion education : From policy to Experience*, Londres, Paul Chapman.

permettent d'alimenter le débat peu développé, depuis les premiers pas de ces politiques, et assez mal étayé par des faits. Pour s'en convaincre, on constatera par exemple **le manque flagrant d'évaluations** de ces politiques alors même qu'elles s'attaquent à des problèmes essentiels. L'évaluation des résultats n'est pas le seul domaine qui est encore très peu couvert par des études et des analyses scientifiques. En amont, les principes qui président aux différentes formes de ces politiques, à leur ciblage et aux actions à mener, au niveau de décision opportun... sont peu ou pas discutés. La multiplication des catégories et des bénéficiaires finit, à force de priorités concurrentes, par éliminer toute priorité véritable, faute d'avoir pu décider ce qui était vraiment prioritaire. De même sait-on peu de choses sur les adaptations pédagogiques et curriculaires, explicites et délibérées ou insues, dont font l'objet les établissements et les catégories d'élèves concernés par les PEP.

Les travaux de l'équipe **EuroPEP** se poursuivent dans trois domaines complémentaires. Le premier domaine concerne les modes de justification des politiques d'éducation prioritaire, du ciblage des populations et de la catégorisation des bénéficiaires. Il s'agit d'identifier au mieux les bénéficiaires *a priori* de ces politiques, mais aussi ceux qui sont effectivement soutenus par ces programmes... et ceux qui n'en bénéficient finalement pas. Cette partie du travail consiste aussi à interroger des catégories ou des problèmes, scolaires et sociaux, qui semblent parfois s'imposer « naturellement » alors même que peu de données probantes viennent étayer ces choix. L'approche comparative, une fois encore, permet de mettre en lumière que ce qui est une évidence pour les uns ne l'est pas nécessairement pour les autres. Cela ne doit pas conduire à un hyper-relativisme stérile, mais au contraire, à mieux étayer les débats pour mieux argumenter les choix.

Le second domaine concerne les types d'actions menées et leur organisation. Celles-ci peuvent en effet revêtir des formes très variées, depuis la diminution de la taille des classes en passant par la mise à disposition de matériel spécifique, l'organisation du temps scolaire, la reformulation des programmes, l'adoption de modèles pédagogiques particuliers, jusqu'à la formation et le recrutement d'enseignants spécialisés. Il existe encore très peu de données permettant, en la matière, de s'assurer d'une certaine efficacité *a priori* de ces démarches parfois fort coûteuses et concurrentes. Il est donc important de mettre à profit toutes les informations qui peuvent permettre d'éclairer les décisions en la matière, y compris en ce qui concerne les pratiques quotidiennes en classe et pas seulement la mise en place de structures ou de programmes globaux.

Le troisième domaine concerne les modes d'évaluation de ces politiques et de leurs résultats, ainsi que les usages ou mésusages de ces évaluations. En effet, si les évaluations des politiques d'éducation prioritaire sont plutôt rares, il importe non seulement de les promouvoir, mais aussi d'en contrôler la qualité, d'en vérifier la portée et d'en garantir la communication. En matière de politique publique, s'il est impossible et pas souhaitable d'apporter des réponses exclusivement techniques aux problèmes posés, il est essentiel de s'assurer de la qualité des informations qui seront utilisées lors des prises de décisions.

Enfin, le travail accompli jusqu'ici dans le cadre restreint du programme **SOCRATES**, à propos de huit pays, pousse les chercheurs à imaginer une structure permanente qui permettrait, à travers un observatoire des politiques d'éducation prioritaire en Europe, de poursuivre les travaux entrepris au sein d'équipes pluridisciplinaires et internationales.

L'étude EuroPEP, co-financée dans le cadre de SOCRATES (actions 6.1.2 et 6.2) et pilotée par l'Institut National de Recherche Pédagogique (France) est soutenue par une équipe interdisciplinaire de chercheurs issus de treize institutions partenaires au sein de huit états membres. La coordination scientifique du projet est assurée par Daniel Frandji (Centre Alain Savary-INRP, France) en collaboration avec Marc Demeuse (Université de Mons Hainaut, Belgique), David Greger (Université Charles de Prague, République tchèque) et Jean-Yves Rochex (Université Paris VIII, Saint Denis, France). Jean-Marie Pincemin, du service des relations internationales de l'INRP assure le suivi administratif et financier de l'étude.

Cette étude développe une analyse comparative des politiques d'éducation prioritaires (PEP) dans huit pays européens sélectionnés en fonction de la variété de leur système éducatif : Angleterre, Belgique, France, Grèce, Portugal, République tchèque, Roumanie, Suède.

Adresse de contact :

- Daniel Frandji

Institut National de Recherche pédagogique (INRP)
19 allée de Fontenay – BP 17424
F- 69347Lyon Cedex 07
FRANCE

Tél. 00 33 (0)4 72 76 62 40

Email : daniel.frandji@inrp.fr

<http://www.inrp.fr/europep>

- Jean Marie Pincemin

Institut National de Recherche pédagogique (INRP)
Service des relations et de l'action internationales

Tél : 00 33(0)4 72 76 61 69

Email : jean-marie.pincemin@inrp.fr

Première publication réalisée dans le cadre du projet EuroPEP (version française disponible, version anglaise en préparation)



DEMEUSE, M., FRANDJI, D., GREGER, D., ROCHEX (éds.) (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats.* Lyon (France) : Institut national de Recherche pédagogique, coll. « Education, politiques, sociétés », 462 pages.

ISBN 978-2-7342-1121-1