



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

Les politiques d'éducation prioritaire (désignées par l'acronyme **PEP**) 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. 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 synthèse.

Le résultat le plus global de l'étude **EuroPEP**¹ découle 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 leur finalité, 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.

- Les politiques d'éducation prioritaire sont nées dans une période d'optimisme quant à l'avènement 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, dès les années 1960-1970, les dispositifs « compensatoires » devaient 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, pas garantir. Le thème de l'**échec scolaire** ou des **inégalités d'apprentissage** remplace celui des **inégalités d'accès**.

Ces politiques sont le plus souvent des **politiques territorialisées** : il s'agit d'accorder des moyens supplémentaires et de mobiliser des ressources, locales, 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.

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 se développe 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,

¹ Coordonnée par l'Institut National de Recherche Pédagogique (France), et menant la comparaison sur huit pays européens : Angleterre, Belgique, France, Grèce, Portugal, République tchèque, Roumanie, Suède. L'étude a donné lieu à un premier ouvrage : M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, J.-Y. Rochex, *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. INRP, 2008. Un second ouvrage développant des analyses transversales sera publié en 2010.

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 ; pas plus qu'elle ne saurait se fonder sur une approche des populations et des territoires qui en ignore ou en minore les ressources potentielles. Or, au titre de la « compensation » il s'agit essentiellement de pallier les insuffisances du développement cognitif des enfants attribués aux effets de l'environnement social et familial jugés forcément défailants. Les résultats 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. Dans ces pays, le regroupement sous l'appellation PEP de ces dispositifs et des mesures qu'ils recouvrent est plutôt désigné, selon les catégories désormais dominantes dans les organismes internationaux, en termes de « **politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque** ». La situation du Portugal est néanmoins singulière puisque la première PEP instituée, les *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)* est très proche du modèle des politiques de compensation. Les *TEIP* apparaissent au milieu des années 1990, mais elles ont très vite été réformées.

- 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**. Mais de telles analyses et préconisations semblent avoir été très peu relayées au niveau de la construction globale des politiques. Le second âge des PEP 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 (d'où la montée des préoccupations pour le problème des sorties précoces du système scolaire), 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. Cette reformulation est aussi 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 parfois évalué davantage en regard de la société que des individus concernés. Le glissement ainsi observé s'effectue le plus explicitement en Angleterre, sous l'action des gouvernements *New Labour*. Il s'observe dans l'extension de la politique des ZEP française amorcée à la fin des années 1980, ainsi qu'au Portugal (au nom des « nouveaux TEIP »). La notion d'**inclusion sociale** portée en Angleterre 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.
- La complexité des politiques dans chacun des pays permet aux chercheurs d'observer les prémisses 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. 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 » (*special educational needs*).

Cette dernière catégorie a émergé dans le débat anglais initié par le *rapport Warnock (1978)*. Elle devait permettre de déjouer les mécanismes de ségrégation constitués par les filières de l'éducation spécialisée au profit de la construction d'une communauté scolaire ouverte à tous. 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 la ségrégation scolaire d'un nombre important d'enfants. La catégorie s'est depuis lors largement développée sur le plan international et elle a pris une acception de plus en plus large, et qualitativement différente. Elle constitue une classification variant fréquemment et associant des critères médicaux, sociaux, culturels, économiques, géographiques et scolaires pour la désignation d'ensembles parfois assez hétéroclites. Elle prend surtout place dans des débats et analyses qui occultent une large part des fonctionnements sociaux et scolaires qui génèrent une partie de ces désavantages.

Dans cette perspective, on observe ainsi 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 le ciblage de catégories de plus en plus nombreuses et spécifiques, il s'agirait 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 différences et caractéristiques spécifiques. Bien que largement utilisées, les notions de *besoins*, comme celles de *différence* ou de *diversité*, restent peu définies et discutées, notamment en regard des finalités générales de l'école et de la transmission des savoirs.

Ainsi, l'approche comparative adoptée par l'équipe *EuroPEP* permet 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 « à la carte », soumise aux pressions contradictoires de parents-clients et d'employeurs fort 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. Les analyses proposées permettent d'alimenter le débat fort 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 et leurs finalités... 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 fort peu de choses sur les adaptations pédagogiques et curriculaires, explicites ou insues, dont font l'objet les établissements et les catégories d'élèves concernés par les PEP. Les efforts collectifs semblent bien plus engagés à cibler des acteurs spécifiques qu'à identifier les problèmes concrets à résoudre pour avancer dans la perspective d'une démocratisation du savoir pour tous. L'étude conduit 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