



**HAL**  
open science

## Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe

Daniel Frandji, Jean-Marie Pincemin, Marc Demeuse, David Greger,  
Jean-Yves Rochex

► **To cite this version:**

Daniel Frandji, Jean-Marie Pincemin, Marc Demeuse, David Greger, Jean-Yves Rochex. Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe : Rapport scientifique Projet EUROPEP Programme Socrates 2. U.E. Actions 6.1.2 et 6.2 (appel d'offres 2006). 2009, pp.579. hal-00472234

**HAL Id: hal-00472234**

**<https://hal.science/hal-00472234>**

Submitted on 9 Apr 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« EuroPEP »

# Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe

Rapport scientifique

Vol. 1 : Conceptions, mises en œuvre, débats

Programme Socrates 2. U.E.  
Actions 6.1.2 et 6.2 (appel d'offres 2006)

Coordination :

Daniel FRANDJI (coordinateur scientifique CAS- INRP, France)  
Jean-Marie PINCEMIN (coordinateur administratif INRP, France)  
Marc DEMEUSE (INAS-UMH, Mons-Hainaut, Belgique)  
David GREGER (Université Charles de Prague, République  
Tchèque)  
Jean-Yves ROCHEX (ESSI-ESCOL, Université Paris VIII, France)

Juin 2009





L'étude dont nous présentons ici les résultats a été soutenue par la Commission européenne, dans le cadre des actions 6.1.2. et 6.2. du programme Socrates 2, géré par la direction générale de l'Éducation et de la Culture (DG EAC) : « Activités générales d'observation, d'analyse et d'innovation » (Appel d'offres 2006). La sélection de notre projet a permis la constitution du consortium de recherche dénommé « EuroPEP », ici mobilisé, et la réalisation effective d'une étude envisagée depuis longtemps déjà dans le cadre du programme de recherche porté par le Centre Alain Savary de l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), institution coordinatrice de l'étude.

Douze institutions partenaires, universités, laboratoires et organismes de recherche, ont participé à cette étude :

- le Centre for Equity in Education, school of education, université de Manchester (Angleterre) ;
- l'Institut d'administration scolaire de l'université de Mons-Hainaut (INAS-UMH) et le Higher Institute for Labour Studies de l'Université catholique de Louvain (HIVA-K.U. Leuven) (Belgique) ;
- l'équipe de recherche ESSI-ESCOL de l'université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis (France) ;
- la Faculty of Early Childhood Education de l'université d'Athènes et le Laboratory of Continuing Education and Training de l'université de Patras (Grèce) ;
- le Centro de investigação e intervenção Educativas (CIIE) de l'université de Porto et Escola Superior de Educação de Coimbra (Portugal) ;
- la faculté de pédagogie de l'université Charles de Prague (République tchèque) ;
- l'Institut interculturel de Timisoara (IIT) (Roumanie) ;
  - le département d'éducation de l'université d'Uppsala et le département d'éducation de l'université d'Örebro (Suède).



## Remerciements

Nos remerciements s'adressent d'abord à M. Jean-Yves Stefani de la DGEAC (commission européenne), pour son aide et ses conseils relatifs à la coordination de cette étude.

Les études nationales composant le Volume 1. de ce rapport ont pu bénéficier des conseils et recommandations de chercheurs extérieurs à l'équipe EuroPEP, qui ont accepté de fournir une expertise des textes. La responsabilité finale du contenu de ces textes ne relève bien sûr que de leurs seuls auteurs. Mais l'expertise, pensée comme lecture critique, a pu être très utile, et nous tenons donc aussi à remercier ces chercheurs :

Cezar Bîrzea, directeur de l'Institut de sciences de l'éducation, Bucarest, Roumanie ;

Donald Broady, directeur de l'unité Sociology of Education and Culture, du Department of studies in Education, Culture and Media, université d'Uppsala, Suède ;

Bernard Delvaux, Université catholique de Louvain, Belgique ;

Dominique Glasman, professeur de sociologie, université de Savoie, France ;

Sally Power, professeur à la Cardi• School of social sciences, Pays de Galles ;

Stanislav Štech, professeur en psychologie et directeur du département Educational and School Psychology, université Charles de Prague, République tchèque.

Nous remercions aussi les différentes personnes qui ont collaboré à la traduction des textes en français : Frédérique Artus, Chahrazed Mirza, Małgosia Panasiuk, Jean-Marie Pincemin et Gaenael Volante.

Les textes faisant l'objet du volume 1 de ce rapport ont déjà donné lieu à la publication d'un ouvrage : M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Éditions de l'INRP, 2008.



## Table des matières

<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>13</b>
<b>POUR UNE COMPARAISON DES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN EUROPE</b>	<b>15</b>
LE PROJET	15
DEFINITION ET QUESTIONS DE L'ÉTUDE	17
UN NOUVEL AGE DES PEP ?	22
ÉLÉMENTS DE METHODE	27
<b>ANGLETERRE</b>	<b>37</b>
<b>ENTRE INCANTATION ET FEBRILITE : LES NOUVELLES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN ANGLETERRE (1997-2007)</b>	<b>39</b>
AUX ORIGINES DES POLITIQUES ACTUELLES	40
EXEMPLES DE POLITIQUES PRIORITAIRES	45
PREUVE DE L'IMPACT : QUE SAVONS-NOUS DES EFFETS DE CES POLITIQUES ?	60
TENDANCES ET PROBLEMES	66
<b>BELGIQUE</b>	<b>77</b>
<b>LES PEP EN BELGIQUE. DEUX MODES DE REGULATION DES EFFETS D'UNE LOGIQUE DE MARCHE</b>	<b>79</b>
LES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE	83
LA SITUATION ACTUELLE EN COMMUNAUTE FRANÇAISE DE BELGIQUE	88
QUE SAIT-ON DES EFFETS DE CES POLITIQUES ?	94
COMMUNAUTÉ FLAMANDE	97
CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	104
<b>FRANCE</b>	<b>113</b>
<b>VINGT-CINQ ANS DE POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN FRANCE : UNE SPECIFICITE INCERTAINE ET DES RESULTATS DECEVANTS</b>	<b>115</b>
UNE POLITIQUE DONT LA SPECIFICITE EST DE PLUS EN PLUS INCERTAINE	116
UNE POLITIQUE SOUS-ADMINISTRÉE, AUX MOYENS LIMITES ET AUX RESULTATS DECEVANTS	123
DES PROJETS ET ACTIONS DONT LES EFFETS S'AVERENT MOINS DEMOCRATISANTS QU'ESPERÉ	129
CONCLUSION	135
<b>GRECE</b>	<b>143</b>
<b>DES DISPOSITIFS ET DES PROGRAMMES EDUCATIFS ENTRE SOUTIEN ET INNOVATION</b>	<b>145</b>
LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME EDUCATIF GREC	147



LES DISPOSITIFS DES POLITIQUES EDUCATIVES PRIORITAIRES	149
CONCLUSIONS	165
<b><u>PORTUGAL</u></b>	<b>177</b>
<b>DE L'INVENTION DE LA CITE DEMOCRATIQUE A LA GESTION DE L'EXCLUSION ET DE LA VIOLENCE URBAINE AU PORTUGAL</b>	<b>179</b>
DE LA REVOLUTION DES CEILLETS A LA STABILISATION DE L'ÉTAT	179
ORGANISATION DU SYSTEME EDUCATIF ET PREMIERS PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE	181
LES POLITIQUES D'EDUCATION PRIORITAIRE AU TOURNANT DU SIECLE	187
DEBATS ET CONTROVERSE	197
<b><u>REPUBLIQUE TCHEQUE</u></b>	<b>211</b>
<b>TRANSFORMATION DES POLITIQUES D'EQUITE EN REPUBLIQUE TCHEQUE POST-COMMUNISTE</b>	<b>213</b>
CONTEXTE GENERAL	213
LES POLITIQUES D'EDUCATION PRIORITAIRE (PEP) EN REPUBLIQUE TCHEQUE	216
CONCLUSION	236
<b><u>ROUMANIE</u></b>	<b>245</b>
<b>UN SYSTEME EN EVOLUTION A LA RECHERCHE DE SES REPERES CONCEPTUELS</b>	<b>247</b>
LE SYSTEME EDUCATIF ET SON EVOLUTION	
DU COMMUNISME A LA PERIODE POST-ADHESION A L'UE	248
POLITIQUES EDUCATIVES POUR LES ENFANTS AYANT DES « BESOINS EDUCATIFS SPECIAUX » ET POUR LES JEUNES SURDOUES	251
LE SYSTEME D'ENSEIGNEMENT DANS LES LANGUES DES MINORITES NATIONALES	254
POLITIQUES EDUCATIVES VISANT LES ENFANTS ET LES JEUNES ROMS	256
LA ZONE D'EDUCATION PRIORITAIRE	269
POLITIQUES D'EDUCATION PRIORITAIRE VISANT LE MILIEU RURAL	272
PERSPECTIVES DANS UN SYSTEME EDUCATIF EN CHANGEMENT	273
<b><u>SUEDE</u></b>	<b>281</b>
<b>LES PEP SUEDOISES EN PERIODE DE DECENTRALISATION ET D'INDIVIDUALISATION</b>	<b>282</b>
STRATEGIES GENERALES D'EQUITE EDUCATIVE	283
STRATEGIES DE PEP CIBLEES	287
PEP CONCERNANT LA FILIERE INDIVIDUELLE	298
SEGREGATION, DECENTRALISATION ET INDIVIDUALISATION	301
CONCLUSIONS	304
<b><u>CONCLUSION GENERALE</u></b>	<b>313</b>

<b>LES PEP EN EUROPE, D'UN « AGE » ET D'UN PAYS A L'AUTRE</b>	<b>315</b>
LES PEP, D'UNE PERIODE ET D'UN CONTEXTE A L'AUTRE	316
PEP ET NOUVEAUX MODES DE REGULATION DES POLITIQUES EDUCATIVES	320
PROFUSION DES PROGRAMMES CIBLES ET INCERTITUDES DES POLITIQUES	325
THEMATIQUES ET ORIENTATIONS TRANSVERSALES DES PEP DANS LES DIFFERENTS PAYS	328
LES PEP ET LEURS CONTEXTES : QUELLES CONCEPTIONS, QUELS OBJECTIFS POLITIQUES ?	340







## **Introduction générale**



# Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe

**Daniel Frandji**

INRP, Centre Alain Savary

## Le projet

Ce rapport livre les résultats du projet de recherche EuroPEP, soutenu par le programme européen *Socrates*<sup>1</sup> et associant treize institutions partenaires au sein de huit états membres (Angleterre, Belgique, France, Grèce, Portugal, République tchèque, Roumanie et Suède). L'objectif du consortium de recherche ainsi constitué est de mener une analyse comparative des politiques d'éducation prioritaire (désignées par l'acronyme « PEP » dans la suite du texte) dans ces pays. L'étude est centrée sur les segments de la « scolarisation obligatoire », mais également sur les institutions préscolaires lorsque celles-ci ne sont pas directement concernées par la période de scolarisation obligatoire<sup>2</sup>. Les équipes de recherche contribuant à cette étude partagent de fait, parfois depuis longtemps, un certain nombre d'interrogations sur ces politiques en rapport avec les questions clés impliquées : celles de la démocratisation de l'accès aux savoirs pour tous, de la lutte contre les inégalités d'apprentissage, de l'abandon et de l'exclusion scolaires. Elles envisagent cependant ces thèmes sous des angles variés, liés à leur contexte national et à leur discipline (sociologie, psychologie, pédagogie, statistique...). C'est cette diversité et celles des politiques nationales ou locales et de leurs mises en œuvre qui constituent certainement la plus-value de ce rapport.

Les préoccupations de la Commission européenne, telles que condensées dans le texte de l'appel d'offres *Socrates* auquel nous avons voulu répondre, ne pouvaient ainsi que nous interpellier. Sous le titre *Pour une meilleure évaluation des politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque*, la Commission européenne a en effet souhaité impulser une série d'études faisant le point sur les « différentes politiques spécifiques » et « 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 (États-Unis) et Plowden (Royaume-Uni) plaidant, dès les années soixante, pour la mise en œuvre de politiques dites « 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. Dans ce domaine, ce sont les moyens

---

<sup>1</sup> Dans le cadre des actions 6.1.2. et 6.2. du programme *Socrates* : activités générales d'observation, d'analyse et d'innovation (appel 2006).

<sup>2</sup> La période de scolarisation obligatoire varie d'un État membre à l'autre. Pour plus de précision, le lecteur intéressé peut consulter le site d'Eurydice (<<http://www.eurydice.org>>) et plus particulièrement sa base de données Eurybase.



affectés aux établissements ou à des districts éducatifs qui sont pris en compte et non les aides individuelles accordées aux élèves, par exemple grâce à des bourses ou des prêts ou même des repas gratuits.

La demande d'étude est d'abord justifiée par le manque de connaissances, d'évaluations et de savoirs de synthèse sur ces politiques qui semblent pourtant avoir donné lieu à de multiples réalisations en Europe, comme dans le reste du monde (ministère de l'Éducation nationale, 2003). Mais elle est surtout à mettre en relation avec les inquiétudes suscitées par le constat de l'écart entre les objectifs de la politique commune et la réalité statistiquement observable : l'absence d'amélioration significative de la situation des plus défavorisés dans l'ensemble des systèmes éducatifs. Le rapport 2005 de la commission sur les Progrès par rapport aux objectifs de Lisbonne met en évidence « l'importance des compétences clés, et la nécessité de poursuivre une scolarité harmonieuse – sans abandons précoces – pour le développement des économies du savoir ». Ce rapport souligne également la nécessité de gérer au mieux les moyens disponibles de manière à assurer à tous un enseignement de qualité, permettant d'atteindre un haut niveau de compétence. Pour autant, dans chaque système éducatif, une partie plus ou moins importante – variant de 4,9 % à 48,2 % – des jeunes de 17 ans, n'a obtenu aucun diplôme d'enseignement secondaire supérieur et n'est plus scolarisée (Eurostat, 2004). Le texte souligne le caractère préoccupant des sorties sans qualification qui accroissent, notamment, les risques de chômage, et montre combien 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 de délimiter ces populations, fournissent toujours le contingent principal de ce qui se désigne, et s'homogénéise, ainsi comme « groupes à risques » du point de vue de l'échec scolaire et de ses conséquences sociales.

Si ce constat doit heurter responsables et citoyens dans leurs convictions, il reste à préciser – cela constituera un point central de nos analyses – comment sont définies ces catégories sensibles et les politiques ciblées qui s'en préoccupent. On trouvera donc dans le premier volume de ce rapport huit chapitres développant l'étude de ces politiques regroupées sous le terme de politiques d'éducation prioritaire dans les huit pays retenus. Chacun de ces chapitres développe le questionnement commun de la recherche à partir d'une analyse associant une description des PEP référées à leurs contextes politiques, sociaux et scolaires d'émergence, à une synthèse des différents débats, savoirs et résultats de recherche s'y rapportant. Dans cette introduction nous clarifions la méthode adoptée pour le développement de ces analyses, les questions de recherche et les enjeux des politiques d'éducation prioritaire ainsi étudiées. Un chapitre de conclusion développe les résultats de l'analyse comparative prenant en considération l'ancrage historique et social des politiques étudiées et ouvrant le questionnement sur des analyses thématiques transversales plus approfondies qui sont développées dans le second volume de ce rapport.

## Définition et questions de l'étude

Sous le terme de politiques d'éducation prioritaire, nous entendons désigner :

« des politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré selon 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”) ».

Nous avons forgé cette définition de manière à rendre compte de la diversité des situations observables. De fait, les pays partenaires du projet se sont, depuis plus ou moins longtemps, et sous des modalités différentes, dotés de politiques de ce genre. La définition retenue nous a semblé suffisamment large pour rendre compte de la diversité en ce domaine, et néanmoins suffisamment précise pour rendre compte d'un ensemble cohérent. La diversité des situations n'a d'ailleurs pas rendu cette tâche de définition facile. Nous n'avons donc pas voulu en faire une donnée figée. Il s'agit d'une définition opérationnelle révisable, d'un outil de travail avec lequel nous avons voulu entretenir un rapport dynamique : celle-ci ne devait pas empêcher d'ouvrir la réflexion sur ses frontières.

Trois axes de discussion et de réflexion ont accompagné l'élaboration de cette définition, et avec eux, les questions et enjeux de l'étude.

### « *Politique d'éducation prioritaire* » ?

Le premier axe est relatif à la désignation même de l'objet commun : le terme « politique d'éducation prioritaire ». Car ce terme demeure souvent flou et n'est pas également employé dans chacun des pays participant à l'étude. Pour nous, il s'agit d'une convention : nous ne voulions pas restreindre ou trop polariser l'étude à partir de l'utilisation d'autres termes proches tels que « politiques de compensation », « *affirmative action* » ou « discrimination positive » qui sont parfois employés dans les différents textes traitant de ces questions. L'un des problèmes majeurs, outre les aspects liés à la traduction des différents termes, réside dans l'absence de définitions communément admises à la fois au niveau légal et au niveau de la recherche elle-même. Ces termes sont parfois employés comme synonymes, parfois distingués, sous des caractéristiques différentes, à la mesure des traductions dans les sémantiques nationales, des spécificités et de l'hétérogénéité des politiques concrètes ainsi réalisées. Gwénaële Calvès (2004) montre par exemple comment au moins trois définitions possibles du terme de « discrimination positive » circulent et s'entrechoquent dans le débat public contemporain. La première semble purement et simplement l'identifier à une technique, celle du quota, principalement lors de l'admission dans les universités et l'enseignement supérieur. Elle est aussi souvent utilisée pour désigner – en soulignant simplement le caractère énergique et volontariste de sa mise en œuvre – un objectif politique : l'« intégration des personnes issues de l'immigration, des femmes ou encore des personnes handicapées ». Enfin, selon une troisième définition, la plus large, l'expression s'applique en fait à n'importe quelle règle d'application sélective, voire simplement différenciée :

« Discriminer positivement, c'est traiter différemment ceux qui sont différents ou – variante plus étroite de la définition – “donner plus à ceux qui ont moins”. On cherche tantôt à tenir compte d'une inégalité de situation, tantôt à résorber cette inégalité de situation. » (Calvès, 2004, p. 3-4)

Le terme « discrimination positive », dans sa troisième acception, pourrait donc convenir, et il est d'ailleurs officiellement utilisé à propos des politiques mises en oeuvre dans certains des pays qui seront ici étudiés, comme désormais en Belgique francophone. Cela dit, sa pluralité de sens, en même temps que les risques de confusion avec la technique des quotas ne lui confèrent pas un statut très favorable dans une perspective internationale et comparative.

Le terme d'« éducation prioritaire » est lui-même chargé d'histoire : il renvoie notamment au modèle des *Education Priority Areas* (EPA) britanniques (mises en place en 1967, et supprimées depuis, au profit d'autres dispositifs sur lesquels nous reviendrons). Il y a là un modèle qui a pu, en partie au moins, influencer les Zones d'éducation prioritaires (ZEP) françaises mises en place en 1982, la politique belge (Communauté française) du même nom instituée en 1989, et les *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP) portugais : toutes mesures, fonctionnant dès le départ comme politiques éducatives territorialisées, depuis soumises à transformations, et que nous questionnerons. L'adjectif « prioritaire » ainsi utilisé semble connoter une urgence et marquer une importance sur le plan de l'action publique. Le problème dit de l'« échec scolaire » ou des inégalités scolaires éducatives, que l'on perçoit alors comme se concentrant sur des territoires urbains particuliers, semble être devenu un problème social et public à résoudre en priorité, justifiant une mobilisation collective sur ces questions et un investissement des puissances publiques : financement de recherches scientifiques, dotations en moyens financiers et humains supplémentaires pour les établissements concernés, programmes expérimentaux, etc. L'adjectif et la formule « Zones » ou « politiques d'éducation prioritaire » n'en sont pas moins flottants au niveau de ce qu'ils ciblent comme problème à résoudre, et souvent contestés au niveau de leurs traductions en modalités budgétaires concrètes<sup>3</sup>.

Si l'on doit reconstruire une généalogie, il faut nécessairement aussi considérer l'influence des « programmes de politiques de compensation pour les enfants défavorisés », nés aux États-Unis dans le sillage de la « guerre contre la pauvreté » lancée par le président Johnson au début des années soixante. Sous ce titre, s'est en effet réalisée une action de grande ampleur incarnée dans une

---

<sup>3</sup> Ainsi, pour la France, notons un glissement au niveau de la dénomination : la toute première désignation de la politique en vigueur était en 1981, ZP (Zones prioritaires), puis ZEP (Zones d'éducation prioritaires), deux formules où le terme *prioritaire* se rapporte à celui de zones, d'où l'emploi du pluriel. La mesure vise à agir sur des territoires sociaux délimités et les établissements qu'ils concentrent. Au fil du temps, et des relances de la politique, le terme *prioritaire* a perdu son pluriel, (à partir de 1998) se rapportant ainsi désormais au terme *éducation*. Ce glissement n'est pas jugé anodin pour beaucoup, en ce qu'il peut ne pas être sans rapport avec les évolutions de la politique, sur lesquelles nous reviendrons, même s'il est difficile de cerner si ce changement lexical est intentionnel (cf. Armand & Gille, 2006). Après de multiples hésitations, nous avons pour notre part aussi opté pour le singulier, dans la mesure où nous utilisons l'expression du point de vue générique.

multitude de programmes disparates soutenus par le gouvernement fédéral (*Elementary and secondary education act*, 1965). Certains de ces programmes ont d'ailleurs perduré jusqu'à nos jours, tout en subissant eux aussi des transformations<sup>4</sup>. Mais les rapports entre ces premiers programmes de compensation américains, les EPA anglaises, et les différentes politiques et dispositifs actuels dans nos différents pays, ne sont pas évidents. Et si une « généalogie » – ou du moins une histoire – des PEP est possible, rien n'oblige à penser celles-ci selon la logique d'une continuité linéaire, d'une simple « diffusion » des modèles. Les différentes politiques doivent aussi être pensées et analysées dans leurs contextes spécifiques de manière à limiter l'effet d'écrasement des particularités et des singularités qui pourraient découler d'une analyse comparative<sup>5</sup>.

### ***Diversité et délimitation de l'objet***

Le deuxième axe concerne les interrogations relatives à l'apparente diversité et à la variété des formes que peuvent prendre les PEP. Des différences peuvent exister quant au niveau des investissements nationaux et locaux dans ces politiques, à la définition des populations bénéficiaires, à la logique de l'affectation des moyens, à leurs modalités d'organisation, au plus ou moins grand degré d'autonomie ou au degré de prescription institutionnel du fonctionnement, au type d'actions menées, aux *curricula* et aux formes pédagogiques mobilisées. L'objet central d'EuroPEP est précisément d'examiner ces différences et similitudes avec rigueur. Peut-on regrouper certaines politiques en fonction de ces différents aspects ? Peut-on distinguer des pratiques communes à certains systèmes éducatifs ? Certains modes organisationnels semblent-ils présenter des résultats plus favorables ?

Cette diversité a nécessité de faire des choix d'investigations, puis une réflexion plus approfondie sur notre objet, notamment parce qu'au sein d'un même système éducatif, il peut exister un grand nombre de programmes ou dispositifs disparates pouvant être examinés au titre de notre définition. C'est par exemple désormais manifestement le cas en Angleterre, malgré les programmes phares que sont notamment les *Education Action Zones* ou *Excellence in Cities*. C'est aussi le cas, mais pas toujours sous les mêmes modalités, en Suède, en Grèce, en République tchèque et en Roumanie. Dans ces pays, la définition des PEP retenue semble bien correspondre à plusieurs programmes d'action ou structures de scolarisation. Nos partenaires ont donc dû concentrer leurs explorations sur certaines actions et pas sur d'autres, une analyse précise et exhaustive pouvant

---

<sup>4</sup> Nous pensons notamment au programme *Head Start*, concernant la petite enfance. Le programme *Better schooling for educationally deprived students*, dit aussi *Title 1* (le premier acte de *Elementary and secondary education act*), a été, après plusieurs ajustements depuis 1965, remanié à partir de 1994, jusqu'à sa refondation sous la dynamique de la réforme *No child left behind* en 2002. Voir notamment sur la question de l'évolution de ces politiques aux États-Unis la thèse de Bénédicte Robert (2007).

<sup>5</sup> Ce risque peut aussi émerger d'un positionnement qui privilégierait les seuls niveaux macro-sociaux ou les discours accompagnateurs et prescriptifs de ces politiques au détriment de leurs formes concrètes de réalisation.

dépasser les moyens engagés dans l'étude. Or, si cela peut poser problème – le choix pouvant toujours paraître arbitraire –, la réalité scolaire des différents pays permet en même temps de problématiser le champ d'investigation de chercheurs issus de pays qui disposent, comme en France, en Belgique et au Portugal, d'une politique explicite labellisée « éducation prioritaire ». La catégorie d'éducation prioritaire relève dans ces trois pays d'un découpage politico-administratif (mais aussi cependant d'une problématique qu'elle s'essaie à résoudre) que les expériences étrangères ont encore plus vite rendu énigmatique : elle ne recoupe pas officiellement par exemple d'autres types de dispositifs scolaires qui gagneraient pourtant à être observés au nom de notre définition préalable. Les pièges de l'ethnocentrisme, *a fortiori* dans le champ de politiques se présentant parfois comme « novatrices » ou « avancées », et voulant faire modèle, ne sont évidemment pas toujours faciles à éviter ; l'approche comparative doit permettre, sinon de les éviter, du moins de s'en méfier.

Mais un piège inverse guette les chercheurs qui adoptent cette approche, celui de la dilution de l'objet<sup>6</sup>. Il importe de garder à l'esprit ce qui distingue, mais aussi ce qui rapproche. L'un des points de convergence, qui délimite l'objet d'étude, concerne l'idée de ciblage de certaines populations et donc d'une catégorisation préalable des publics « bénéficiaires ». Si ce ciblage est au cœur des politiques prioritaires, plusieurs types de catégorisations peuvent être identifiés et questionnés. Ce ciblage peut en effet concerner des territoires, des établissements ou des élèves. Il relève parfois de critères « externes » ou sociaux. Dans ce cas, les publics bénéficiaires sont identifiés sur la base de leur appartenance à des minorités ethniques, linguistiques, voire religieuses, de critères socioéconomiques, ou socioculturels spécifiés, ou enfin, d'une appartenance territoriale (pour s'en tenir aux trois principes de découpage les plus communs). Le ciblage peut aussi relever de critères « internes », scolaires : critères de cheminement dans le cursus, d'accès aux différents niveaux de scolarisation ou de diplômes ; critères de performance académique (en référence à des normes, ou standards) ; critères de comportement (absentéisme, violence, incivilités) ou de « bien être ».

Une limite qui s'était imposée, au départ du projet, était celle de ne pas étudier les politiques qui visent spécifiquement les institutions scolaires spécialisées dans le champ du handicap. Le ciblage de populations reposant sur des catégories de type nosographique et médical devait donc être exclu. Ce 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, ne peut toutefois pas être interprété comme un désintérêt pour ce champ de la part de l'équipe EuroPEP. Il a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs discussions au sein de celle-ci. En effet, de nombreux dispositifs spécialisés semblent remplir des fonctions dans la scolarisation des enfants de milieux défavorisés ou socialement et culturellement stigmatisés, même si, *a priori*, ce n'est pas là leur mission officielle. Les conflits nés de la surreprésentation des enfants roms dans le système d'éducation spécialisée

---

<sup>6</sup> P. Fauconnet et M. Mauss (1901) y avaient déjà insisté : une recherche sérieuse conduit à réunir ce que le sens commun sépare, ou au contraire à distinguer ce qu'il confond.

tchèque, par exemple, en attestent<sup>7</sup>. Bien des études indiquent de même que le développement des catégories du secteur spécialisé est « inextricablement lié à des positions institutionnelles et des prises de pouvoir professionnel » et donc pas exclusivement à une division du réel selon des critères exclusivement scientifiques (Plaisance & Gardou, 2001). Ajoutons enfin, surtout, que cette question de l'intégration ou non du secteur de l'éducation spécialisée a d'autant plus été débattue que les différents découpages catégoriels concernant le champ des politiques scolaires ciblées en font un espace en permanente reconfiguration. Il se recompose aujourd'hui autour du concept d'« éducation inclusive », engageant de nouvelles catégorisations hétérogènes, telles que celle des « élèves à besoins spécifiques » ou à « besoins particuliers », ou même justement des « groupes à risques » que nous rencontrons justement sur notre chemin. Autrement dit – nous y reviendrons plus longuement en conclusion – les évolutions actuelles observables mettent aussi en jeu les frontières entre ce qui relèverait de l'éducation prioritaire, dans les pays où ce champ semblait autonomisé, et l'éducation spécialisée. Les pays arrivés plus tardivement aux PEP montrent clairement cette nouvelle frontière et ses catégories. Mais ceux-ci travaillent aussi les autres réalités nationales, reconfigurant les découpages initiaux.

### ***Quels objectifs ?***

Le troisième axe d'interrogation concerne les objectifs et le sens de ces politiques. Dès la définition, il aurait certes été possible de préciser que celles-ci entendent « lutter contre les inégalités scolaires » et pour la réussite scolaire des enfants issus de « milieux défavorisés », dans la lignée du processus de « démocratisation des systèmes scolaires » engagé tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Mais une telle définition aurait alors beaucoup trop limité la dynamique du questionnement : dans quelle mesure s'agit-il de politiques conçues, organisées, évaluées et réajustées en vue de produire une égalisation générale des résultats ?

Notre propos ne relève pas d'un paradigme de la dénonciation ou du dévoilement qu'empruntent bien des analyses critiques (Boltanski, 1990). Il vise à prendre au sérieux la complexité observable dans chacun des pays, cela impliquant une problématisation des différents discours justificateurs ou critiques accompagnant ces politiques.

Par exemple, comme le rappelle l'équipe belge dans leur contribution, la mise en place des PEP peut être considérée comme une sorte d'aboutissement d'une grande et historique « marche vers l'équité » (voir aussi Demeuse, 2005). Plus précisément, les PEP s'inscriraient dans une suite de passages, d'abord d'une démocratisation pensée principalement comme égalité d'accès pour tous au

---

<sup>7</sup> Ce phénomène n'est évidemment pas propre à ce pays, mais il y a été particulièrement mis en avant puisqu'il a donné lieu à une plainte et un procès, puis une condamnation, devant la grande chambre, pour discrimination (en violation de l'article 14) devant la Cour européenne des Droits de l'Homme – CEDH (Affaire D. H. et autres contre République tchèque). La plainte concernait 18 ressortissants de la République tchèque d'origine rom scolarisés dans des écoles spéciales. En première instance le gouvernement tchèque avait semble-t-il reconnu que certaines écoles spéciales destinées aux enfants présentant des déficiences intellectuelles pouvaient comporter jusqu'à 80 à 90 % d'enfants roms.

système éducatif ou « démocratisation quantitative » (étape 1), à une égalité de traitement qualifiée de « démocratisation qualitative » (étape 2), puis finalement à une « égalité de résultats » à la sortie de l'école, voire à une égalité de « réalisation sociale » en dehors de celle-ci. Ce modèle présente l'intérêt de synthétiser un discours officiel commun à différents pays tout en rendant compte des attentes aussi investies dans la réalisation de ces politiques – et ainsi des « déceptions » à l'égard de leurs résultats<sup>8</sup>. Mais il ne permet pas de saisir la complexité de la situation. C'est ainsi notamment, que là où elle semble le plus explicitement affirmée (comme en Angleterre), l'égalité de résultats s'accompagne d'une redéfinition curriculaire, si ce n'est d'une nouvelle définition du concept même de savoir et d'éducation, dont les effets sociétaux et égalitaires demeurent sources de questionnement (Bernstein, 2007 et Frandji & Vitale, 2008).

Dans chaque système éducatif, la question du sens de ces politiques est de toute façon rarement résolue de manière unanime : s'agit-il, par ces politiques, de s'attaquer à ce qui produit échecs et inégalités dans les dispositifs scolaires ? De réparer « à la marge » les effets d'un traitement inégalitaire préalable ? Ou encore, de « faire avec » les situations d'échec, avérées ou escomptées, qu'il s'agirait moins de réduire ou d'éviter que de gérer socialement ? Dans les faits, les politiques d'éducation prioritaire se trouvent ainsi souvent tiraillées entre des objectifs pédagogiques, socioéconomiques et politiques divers : assurer l'appropriation des savoirs pour tous, préserver les chances des plus « méritants », viser une qualification professionnelle ou une « employabilité », assurer une intégration de la différence culturelle, si ce n'est une communauté de vie réglée par un ordre policé pour les perdants de la compétition scolaire ? Cette question du sens et des finalités doit être posée au niveau de ce qui est officiellement prescrit, mais aussi au niveau de ce qui est fait concrètement et localement, parfois à l'encontre des objectifs affichés. La définition devait donc tenir compte de cette complexité et hétérogénéité, pour la prendre comme objet, ce que l'expression relativement neutre de « politiques visant à agir sur un désavantage scolaire » semblait pouvoir refléter.

## **Un nouvel âge des PEP ?**

Nous reviendrons en conclusion sur ces divers axes de réflexion dont certains ont d'autant plus pris d'ampleur au cours du développement de l'étude que celle-ci nous confronte à une réalité en permanente transformation. Entre le début de cette investigation et la réalisation de ce rapport, quelques nouveaux dispositifs ou nouvelles réformes des politiques et dispositifs existants ont d'ailleurs vu le jour, transformant, complétant, révisant ou interrompant les précédentes pour des raisons elles-mêmes diverses non forcément déterminées par l'évaluation de leurs résultats, mais aussi en rapport avec des alternances politiques, des contingences budgétaires, ou sous l'impulsion de groupes d'intérêts nationaux ou internationaux. Le problème de départ était méthodologique : comment circonscrire notre objet

---

<sup>8</sup> Dans de nombreux pays, la « déception » apparaît comme une catégorie majeure de l'évaluation de ces politiques.

d'étude, assurer sa comparabilité ? Les questions théoriques et sociétales condensées dans ce problème ont rapidement pris le dessus : jusqu'à quel point pouvons-nous maintenir la délimitation initiale, l'ensemble de comparabilité constituant cet objet PEP ? Par-delà le simple problème de la désignation – et les risques de polarisation, voire de réification, d'un découpage politico-administratif propre à certains pays –, quelle réalité accorder à cet ensemble autre que celle d'un artefact méthodologique ? Tout en étant attentif à la diversité des réalités nationales, et aux dynamiques émergentes, notre collectif de travail s'est retrouvé dans le souci commun de ne pas se laisser capter par l'air du temps ou se contenter d'une position relativiste épousant sans distanciation les nouvelles formes de politiques naissantes.

### ***Un fil de questionnement : les ambiguïtés de la compensation***

Du reste, notre questionnement, comme les premiers résultats obtenus, conduisent à développer un fil d'analyse déjà ouvert depuis longtemps sur ces politiques ; le développer, le compléter, si ce n'est le réviser, au vu de ce que nos observations laissent percevoir des transformations historiques du sens et des enjeux des PEP : entre les premières de leurs formulations, comme « politiques de compensation », à partir des années soixante et soixante-dix, et leurs réalisations actuelles dans nos différents pays. Certains des pays se sont mis plus tard à ces politiques, dans d'autres contextes sociopolitiques, et n'ont donc pas directement expérimenté les différentes étapes de cette transformation, manifestant plutôt d'emblée ce qui s'apparente à un nouveau référent politique. Nous pensons notamment à la République tchèque, la Roumanie et la Grèce ; le Portugal est quant-à-lui dans une situation singulière dans la mesure où il a adopté ses premières mesures, les TEIP, proches d'un fonctionnement initial des PEP, au milieu des années quatre-vingt-dix, cette politique ayant été très rapidement aussi du même coup objet de réforme.

L'histoire des PEP rappelle de toute façon déjà leur complexité ou ambiguïté initiale : ces politiques sont assurément nées dans une période d'optimisme quant à l'avènement, par l'école, d'une société plus égalitaire (Canário, 2003). Leurs premières formulations – comme politiques de compensation – s'établissent 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* », censée garantir l'égalité des chances au nom du *Welfare State*. Pour leurs promoteurs, les dispositifs « compensatoires » pourraient permettre cette égalisation des parcours 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.

D'importantes analyses de ces dispositifs ont toutefois montré la forte hétérogénéité de leurs objectifs et les insuffisances, les difficultés, et les impasses auxquelles aboutissent les modes d'action engagés. Il est vrai que les ambiguïtés observées au niveau de l'action s'annoncent déjà au niveau de la désignation : au niveau sémantique *compensation* renvoie aussi bien à l'action de réparer ou neutraliser quelque chose, qu'à celle de *consoler* (Frاندji, 2008). Ainsi, le riche bilan produit pour l'OCDE des résultats des premières politiques menées dans les



années soixante et soixante-dix aux États-Unis insiste-t-il sur l'imprécision des finalités de ces « actions de scolarisation pour les pauvres ». Celles-ci pouvaient se distribuer entre l'objectif, très large, de « briser le cycle de la pauvreté », et celui très précis, d'améliorer un domaine particulier de la connaissance (Little & Smith, 1971, p. 31-37). S'ils demeuraient ainsi d'autant plus difficilement évaluables, les résultats sur le strict plan de l'égalisation des résultats scolaires des élèves ne semblaient d'ailleurs pas vraiment au rendez-vous. Quelques modalités d'action ont pu donner des résultats positifs ponctuels, mais les résultats avaient été globalement déjà jugés « insatisfaisants ». L'échec apparent de nombre de ces projets d'enseignement compensateur a alors pu être utilisé comme une preuve de plus pour ouvrir à nouveau le débat sur « les facteurs génétiques dans le développement de l'intelligence »<sup>9</sup>. L'essentialisme et la légitimation des rapports sociaux inégalitaires sont toujours les registres clôturant l'absence de débats sur les possibilités de changement. Car cette faiblesse des résultats n'est pas sans rapport « avec les hypothèses inadéquates et les théories faiblement articulées » (Little & Smith, 1971) fondant les modalités de l'action compensatoire<sup>10</sup>. L'« ambiguïté » de ces politiques est ainsi notamment à relier à la théorisation « déficitariste » et « misérabiliste » de l'échec scolaire alors amplement mobilisée, théorisation consistant à n'expliquer les difficultés d'apprentissage qu'en référence à des causes externes au fonctionnement scolaire, en l'occurrence aux carences des élèves et de leur environnement social et familial.

De nombreux autres auteurs ont aussi insisté sur l'importance de cette interprétation légitimatrice et les problèmes qui en résultent. L'avancée des recherches initiées dès les années soixante montre en quoi les inégalités de succès scolaire sont des phénomènes relationnels complexes, bien moins relatifs aux seuls manques des élèves ou à des facteurs extra-scolaires qu'aux orientations et formes de réalisation du dispositif scolaire dans son ensemble, à son fonctionnement sélectif et socialement privilégiant. Les rapports de forces et les rapports sociaux inégalitaires établis à l'extérieur de l'école influencent ou structurent arbitrairement l'organisation, la distribution et l'évaluation des connaissances par l'école. La nécessité de la « démocratisation du système d'enseignement » procède de ce constat. Pourtant, au titre de la « compensation », il s'agit 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 » (Marquer *et al.*, 1975).

D'où les fortes critiques menées à l'égard de politiques compensatoires jugées « paternalistes et réductrices » (Isambert-Jamati, 1973), ou pouvant contribuer à « détourner l'attention de l'organisation interne de l'école », et ainsi, justement, ses possibilités de démocratisation (Bernstein, 1971).

---

<sup>9</sup> Notamment par A. R. Jensen (1968, cité par Little & Smith, 1971, p. 14).

<sup>10</sup> C'est déjà le cas par exemple de la théorie du « cycle de la pauvreté » régulièrement mise en avant à l'époque et qui a été l'objet de multiples critiques. Car celle-ci accentuait les déterminants psychologiques de la pauvreté et tendait à ignorer les facteurs économiques et sociaux empêchant les pauvres de progresser (Little & Smith, 1971, p. 38).

Le sociologue britannique Basil Bernstein avait déjà ainsi clairement formulé le problème<sup>11</sup> :

« Le concept d'enseignement de compensation contribue à détourner l'attention de l'organisation interne et du contexte éducatif de l'école et à la diriger sur les familles et les enfants. Ce concept implique qu'il manque quelque chose à la famille, et par conséquent, à l'enfant, incapable dès lors de tirer profit de la scolarisation. Il s'ensuit que l'école doit "compenser" ce qui manque à la famille, et que les enfants sont considérés comme de petits systèmes déficitaires. Si seulement les parents étaient intéressés par les valeurs que nous offrons, si seulement ils étaient comme les parents de la classe supérieure !, alors nous pourrions accomplir notre tâche. Une fois qu'on a posé le problème, mais implicitement, en ces termes, il est naturel de forger des expressions comme "handicap culturel", "handicap linguistique", etc. Et on peut s'attendre à ce que ces étiquettes accomplissent leur triste besogne. [...] Au lieu de penser en termes "d'enseignement de compensation", nous devrions à mon avis, nous interroger sérieusement et systématiquement sur le milieu scolaire. »

Or, précise encore le sociologue, la façon même dont la recherche est menée tend surtout à confirmer, si ce n'est justifier

« les présupposés sur lesquels reposent l'organisation, la transmission et l'évaluation du savoir par l'école [...]. En définitive, nous ne répondons pas à la question première : "Quelles sont les possibilités de changement dans les institutions scolaires, dans leur forme actuelle ?" Déployer beaucoup d'activité ne signifie pas nécessairement agir » (Bernstein, 1971).

### ***Un nouveau modèle?***

Près de quarante ans plus tard, l'ambiguïté, au minimum, ne semble pas s'être effacée, comme nous le verrons à travers l'étude des dispositifs et actions mis en place de nos jours. Elle s'est sans doute même accentuée en rapport aux importantes transformations de la réalité économique, sociale et scolaire, alors que le terme de démocratisation semblerait presque disparaître du lexique des politiques scolaires internationales, au profit des notions de « modernisation du système éducatif », d'amélioration de sa « qualité et de son efficacité », ou d'« adaptation aux besoins spécifiques » (Commission européenne, 2000, 2004, 2006). La remise en question du *Welfare State*, les transformations du monde du travail et de ses rapports avec le système scolaire (besoins d'adaptabilité et d'employabilité), l'émergence d'une logique de marché et les nouvelles formes de management dans la régulation des politiques scolaires, les préoccupations autour

---

<sup>11</sup> Basil Bernstein (1971) livrait sans doute ainsi l'une des plus pertinentes analyses critiques des politiques de compensation, ou plutôt de leurs argumentations, et des présupposés théoriques fondant leurs conceptions. Cette critique, pour Bernstein, se devait d'autant plus d'être menée que les premières formulations de ses travaux sur l'acquisition scolaire étaient parfois abusivement enrôlés dans ce discours justificatif. Il s'agissait de la thèse des codes langagiers alors retraduits dans les termes des paradigmes déficitaristes et misérabilistes, pourtant bien étrangers aux intentions et argumentations de l'auteur construisant une théorie sociologique relationnelle des inégalités scolaires.

des logiques ségrégatives, de la paix sociale et des revendications identitaires<sup>12</sup> appellent à rouvrir et réviser le dossier des premières analyses des PEP.

Ainsi, si les huit pays étudiés sont différemment engagés dans ces changements, l'un des principaux questionnements de l'étude pourrait bien être celui induit par la relative perte de vitesse du modèle de la compensation – de ses actions et de ses modes de légitimation – au profit des problématiques de l'« école inclusive », de la « reconnaissance » (de la différence, de la diversité et du pluralisme culturel) et d'une logique d'action individualisée. Nous ne pourrions que nuancer l'interprétation de ces changements. Mais bien des observateurs relèvent ainsi les risques relatifs à la mise en place de nouvelles formes d'essentialisation des difficultés scolaires, fragmentant l'idée même de scolarité, plus sujettes à préserver des voies d'accès aux élites, à lutter contre l'exclusion en assurant une insertion sociale et professionnelle des élèves, ou à borner l'horizon individuel et collectif d'apprentissage au nom de l'adaptation à des « besoins » et « particularités », qu'à résoudre la question de l'accès aux savoirs pour tous dans le cadre d'une société de la connaissance. C'est d'ailleurs souvent bien moins la critique sociologique ou relationnelle des politiques de compensation qui informe ces orientations qu'une certaine retraduction de critiques communautaires (pouvant dénoncer le misérabilisme au nom d'une différence homogénéisée) ou des principes engagés dans la recherche d'une plus grande efficacité (*effectiveness*) dans une perspective instrumentale ou managériale.

Ces orientations – nous y reviendrons plus précisément en conclusion – articulent plusieurs transformations. Des transformations dans les modes d'argumentation comme dans les modes de ciblage : apparent recul des ciblés « territoriaux » ou selon des découpages socioéconomiques, au profit de critères d'appartenances socioethniques, ou linguistiques, tendance à la fragmentation du public scolaire par la multiplication de nouvelles catégorisations – l'avènement des « dys- » – ou l'inflation du « spécifique ». Ensuite, des transformations dans les modalités d'action en relation grammaticale avec ces catégorisations : réductions et segmentations curriculaires, fort investissement pour l'enseignement des langues maternelles, enthousiasme pour l'interculturalité, pédagogies de la motivation, convocation généreuse de l'expérience vécue, travail individualisé, voire « curriculum guidé par l'élève », etc. Parfois, ce qui s'argumente comme nouveau se cumule à des formes ré-inventées d'inspiration plus classiquement compensatrice (malgré une apparente contradiction sur le plan logique) : renforcement du temps scolaire ordinaire, actions d'« enrichissement culturel », insistance sur la socialisation, programmes de « formation des parents », etc. Mais là où le discours compensateur clôt la complexité relationnelle des inégalités scolaires, sur fond de pensée misérabiliste, les actions prenant le relais relèvent plus du relativisme culturel, de l'utilitarisme et de la recherche d'adaptation à certains (et pas à d'autres) marchés du travail.

---

<sup>12</sup> Voir, pour l'analyse récente en langue française des transformations internationales des politiques éducatives et de leurs argumentations dans leur ensemble, les ouvrages notamment de N. Mons (2007), de J.-L. Derouet & R. Normand (2007), ou de C. Maroy (2006).

Un fait marquant est sans doute l'insuffisance du débat (ou l'insuffisant relais de pans entiers du débat scientifique dans le débat social et politique) entourant ces orientations, que ce soit au nom de l'urgence de l'action, ou de la force des nouveaux discours justificateurs impliquant la réduction de l'espace des possibles alternatifs. Et là aussi se joue un changement. La création des premières PEP était contemporaine d'importants débats sur la nécessité et les difficultés d'une mission scolaire émancipatrice pour tous. Une part non négligeable de la critique de l'approche déficitariste se sous-tendait des premiers pas d'une recherche de transformation des pratiques scolaires tenant compte des enjeux cognitifs et sociaux de l'apprentissage, de l'inscription des modalités pédagogiques dans les rapports sociaux existants, d'une réflexion sur la culture écrite et les pratiques langagières au cœur de l'acquisition scolaire : tous questionnements que les problématiques actuelles semblent parfois minimiser. Bien sûr, ces problématiques n'en essaient pas moins aussi d'intégrer des préoccupations collectives dépassant le seul champ de la réflexion scolaire tout en se justifiant au nom des résultats d'une culture critique dénonçant la standardisation des formes scolaires et ses phénomènes de normalisation, leur manque d'efficacité, les conséquences sociales et identitaires de l'orientation méritocratique des politiques scolaires, les discriminations, la hiérarchisation sociale des différences culturelles ou le manque d'attention au développement communautaire. Or, comme le soulignait en substance déjà Viviane Isambert-Jamati, si, sur ces bases, il demeure d'autant plus difficile de penser les problèmes d'accès au savoir pour tous en termes de « compensation », leur résolution est loin d'être réglée pour autant (Isambert-Jamati, 1973).

Ceci n'empêche pas les PEP de demeurer aussi des lieux d'investissement et de mobilisation (mobilisation d'acteurs, de parents, de communautés et de chercheurs), des lieux d'idées émergentes demandant à être mieux connues, partagées et questionnées. L'analyse comparative que nous engageons a pour objectif d'avancer dans la saisie de ces questions : de décrire, de questionner et de confronter ces politiques ; de clarifier les débats, analyses et critiques auxquels elles donnent lieu ; de contribuer finalement à leurs évaluations en développant la connaissance de leurs limites et de leurs possibilités au regard des questions sociétales investies dans les systèmes éducatifs.

## **Éléments de méthode**

L'un des constats qui a justifié le projet EuroPEP est relatif au manque d'études comparatives internationales concernant les PEP : très peu de comparaisons, ne serait-ce que dans une perspective de simple repérage descriptif. Pour une part, ce manque provient de l'absence d'une définition communément admise de ce genre de politiques, notamment en raison des enjeux souvent importants qui y sont liés et de l'urgence dans laquelle elles se développent et, d'autre part, de la diversité et de la forte contextualisation, du moins en apparence, 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

supra-national, expliquent également les difficultés rencontrées en ce domaine, pour tous ceux qui s'intéressent à la question. Pour autant, chaque politique et 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 cette étude a cette ambition. Celui-ci ne relève donc pas directement d'une enquête empirique « sur le terrain » mais d'une analyse des différentes matérialités discursives accompagnant, justifiant ou critiquant ces politiques, et d'une analyse secondaire de données.

Le choix des huit pays retenus est, lui, commandé par un souci de représentativité, si ce n'est au niveau de la variété des PEP – affirmation que nous ne pouvons, et ne voulions pas argumenter en l'absence d'investigation plus précise au départ du projet –, du moins au niveau du contexte politique et scolaire 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 quatre-vingt-dix. Le Portugal et la Grèce ont, pour leur part, connu une période de dictature militaire qui a pris fin 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, comme ressources ou comme obstacles, avec les orientations de la politique éducative européenne constituant désormais un cadre unificateur commun et les préconisations d'autres organisations internationales. Elles fonctionnent comme opérateurs de traductions de tous les éléments informatifs, prescriptifs ou incitatifs accompagnant la mise en œuvre des PEP. Toutefois, cela n'empêche pas de les voir partager des dynamiques de fonctionnement ou de redéfinition communes ou d'y converger.

Les systèmes scolaires de ces pays semblent aussi diversement inégaux et inéquitables (Maroy, 2006). Nous ne pouvons et ne prétendons pourtant pas ici concrétiser et argumenter plus longuement ce point, ou synthétiser les différentes tentatives de comparaison produites dans cette perspective. Cette tâche est complexe et demanderait de plus longs développements : la manière même de concevoir des indicateurs pour objectiver ces différences est à la fois fonction des théories de la justice mobilisées et de la qualité des données collectées, ce qui peut conduire à des modifications de la position relative de chacun des pays par rapport aux autres, comme le montrent bien les différents rapports du Groupe européen de recherche sur l'équité des systèmes éducatifs (GERESE, 2005), ou d'autres travaux (Gibson & Meuret, 1995 ; Mons, 2007 ; Duru-Bellat, Mons & Suchaut, 2004). Malgré les différences observées, y compris dans des domaines plus limités et spécifiés, comme celui de la mesure des ségrégations (académiques et/ou sociales) entre établissements scolaires (Demeuse & Baye, 2008), la position relative des pays qui se situent aux extrémités des classements est pourtant plutôt stable. Ce sont les positions relatives des pays se trouvant en situations intermédiaires qui varient le plus.

### ***Organisation de l'étude***

Le travail d'étude comparative entrepris comprend deux étapes.

La première étape vise à effectuer une forme d'état des lieux des politiques d'éducation prioritaire dans nos huit pays. Chaque partenaire a ainsi été appelé à produire des analyses contextualisées de ces politiques, celles-ci incluant une description de leur fonctionnement et une synthèse des débats et savoirs s'y référant, à partir d'une grille commune de questionnements. Ce sont les résultats de cette première étape qui font l'objet du premier volume de ce rapport. Cette étape nous a paru nécessaire en ce qu'elle permet de cerner les contours et les problématiques de politiques souvent méconnues y compris par les spécialistes nationaux du domaine.

La seconde étape s'organise autour de l'analyse de thèmes et de questions transversaux. Cette étape ne vise pas à proposer une description des PEP, pays par pays, mais à développer des analyses comparatives portant sur des thématiques plus spécialisées et coordonnées entre elles. Plus précisément, les chercheurs ont travaillé différentes questions concernant les trois thématiques générales suivantes :

- les modes de justification des PEP, du ciblage des populations et de la catégorisation des bénéficiaires (pour qui et pourquoi ?) ;
- les types d'actions menées dans les PEP 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 ?).

Des résultats relatifs à ces thématiques sont consignés dans le second volume de ce rapport, même si les questionnements qui les sous-tendent sont déjà abordés dans chacun des chapitres de ce premier volume.

### ***Méthode de comparaison***

Naturellement, la réalisation d'une étude comme la nôtre 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). Cécile Vigour (2005) dénonce ainsi l'abondance de « fausses comparaisons », dont l'une des formes serait « la juxtaposition de monographies sans tentative de synthèse approfondie ». De même, Marilyn Osborn rappelle en quoi une recherche en comparaison transnationale, par sa nature même, peut nécessiter davantage de compromis méthodologiques qu'une recherche unique. Ce serait d'ailleurs pourquoi beaucoup de chercheurs adoptent soit une approche « safari »,

« là où 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 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 » (Osborn, 2007).

Ceci ne devrait pourtant pas conduire à sous-estimer la nature des difficultés ayant conduit à effectuer cette première étape d'analyse. D'une part en effet, cette étape a paru nécessaire en regard de la variété des formes prises par les politiques ici questionnées et la recherche d'éléments communs de problématisation. D'autre part, et surtout, il paraît évident que l'analyse des PEP 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 en même temps aussi de tenir compte de certaines des limites des recherches comparatives, comme les approches de type *benchmarking*<sup>13</sup> quand elles prétendent identifier des « bonnes pratiques » (qui seraient aisément sécables de leurs contextes, et exportables clefs en mains). L'approche comparative ici menée ne prétend pas identifier ces supposées bonnes pratiques dont la validité serait valable en dehors de tout contexte, et ne cherche pas à aboutir à la convergence d'un système unique. Il s'agit bien plutôt d'accroître la réflexivité collective (et donc d'ouvrir le champ des possibles) en menant la réflexion sur la contingence des manières de définir les problèmes ou de mener l'action en fonction d'un questionnement commun lié à la lutte contre les inégalités éducatives et scolaires.

Pour éviter les écueils décrits par M. Osborn (2007) et de 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 constituer son objet. 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'allants de soi nationalement ou internationalement partagés.

Cela ne signifie pas que la plume a été tenue par une infinité de mains, mais qu'un travail important de coordination a été accompli. Les textes ont été soumis à de multiples va-et-vient entre auteurs et coordinateurs, après qu'ait été défini un cadre commun pour l'écriture, sans que celui-ci ne soit ni trop rigide (les différents chapitres nationaux gardent une certaine singularité), ni trop indépendant (les mêmes thèmes, en proportions différentes, sont traités dans tous les chapitres).

---

<sup>13</sup> 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, (p/13-14) 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.

Une dernière remarque s'impose : la complexité des situations scolaires décrites, comme la richesse des analyses, rendent toute tentative de regroupement des études nationales par rapprochement de fonctionnements similaires extrêmement difficile. Plusieurs axes de regroupement sont possibles : nous y reviendrons en conclusion. Mais pour ce premier volume, nous avons donc opté pour la présentation des différents chapitres nationaux selon l'ordre alphabétique des pays concernés. Le chapitre de conclusion synthétise et confronte les résultats des analyses nationales ici présentées pour une réflexion évaluatrice d'ensemble sur les politiques d'éducation prioritaire et leurs évolutions. Le volume 2 peut-être considéré comme un éclairage supplémentaire à ces analyses, sous la forme du développement des analyses transversales à ces politiques, ainsi qu'un texte de synthèse générale.

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- BERNSTEIN B. (1971). « Enseignement de compensation ». In *Langage et classes sociales. Codes socio-linguistiques et contrôle social*. Paris : Les Éd. de Minuit, p. 249-262. Version initiale en anglais : « Education cannot compensate for society », *New Society*, 1970, 387, p. 344-347.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : PU de Laval. Traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition révisée (Londres : Rowman & Littlefield, 2000) de l'ouvrage *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique* (Londres : Taylor & Francis, 1996).
- BOLTANSKI L. (1990). *L'amour et la Justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*. Paris : Métailié.
- CALVES G. (2004). *La discrimination positive*. Paris : PUF (Que sais-je ?).
- CANARIO R. (2003). « Politiques de discrimination positive : perspective historique ». In MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *La discrimination positive en France et dans le monde*. Actes du colloque international de mars 2002. Paris : CNDP, p. 15-25.
- DEMEUSE M. (2005). « La marche vers l'équité en Belgique francophone ». In M. DEMEUSE, A. BAYE, M. H. STRAETEN, J. NICAISE, A. MATOUL (dir.) (2005), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université (Économie, Société, Région), p. 191-216.
- DEMEUSE M. & BAYE A. (2008). « Measuring and Comparing the Equity of Education Systems in Europe ». In N. C. SOGUEL et P. JACCARD (éd.), *Governance and Performance of Education Systems*. Dordrecht : Springer, p. 85-106.
- DEROUET J.-L. & NORMAND R. (dir.) (2007). *L'Europe de l'éducation : entre management et politique*. Lyon : INRP.



- DURU-BELLAT M., MONS N. & SUCHAUT B. (2004). « Organisation scolaire et inégalités sociales de performances. Les enseignements de l'enquête PISA ». *Éducation et formations*, n° 70, p. 123-131.
- FAUCONNET P. & MAUSS M. (1901). « Sociologie ». In *La Grande Encyclopédie*, vol. 30. Paris : Société anonyme de la Grande Encyclopédie.
- FRANDJI D. (2008). « Compensation (politiques de) ». In A. VAN ZANTEN (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : PUF, p. 72-75.
- FRANDJI D. & VITALE P. (dir.) (2008). *Savoir, pédagogie et société. Actualité de la sociologie de Basil Bernstein*. Rennes : PUR.
- GERESE (2005). *L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs*. Rapport disponible sur Internet : <http://www.mag.ulg.ac.be/schoolequity/docpdf/2005FRANCAIS.pdf> (consulté le 26 juin 2008).
- Document disponible en langue anglaise : EGREES (EUROPEAN GROUP FOR RESEARCH ON EQUITY IN EDUCATIONAL SYSTEMS) (2005). « Equity in European Educational Systems: a set of indicators », *European Educational Research Journal*, vol. 4, n° 2, p. 1-151. Article disponible sur Internet : [http://www.worlds.co.uk/eej/content/pdfs/4/issue4\\_2.asp](http://www.worlds.co.uk/eej/content/pdfs/4/issue4_2.asp) (consulté le 26 juin 2008).
- GIBSON A. & MEURET D. (1995). « The development of indicators on equity in education ». In OECD, *Measuring the Quality of Schools*. Paris : OECD, Center for Educational Research and Innovation, p. 121-131.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les handicaps socio-culturels et leurs remèdes pédagogiques ». *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 4, p. 303-318.
- LITTLE A. & SMITH G. (1971). *Stratégies de compensation : panorama des projets d'enseignement pour les groupes défavorisés aux États-Unis*. Paris, OCDE (traduit de l'anglais la même année, *Strategies of Compensation: A Review of Educational Projects for the Disadvantaged in the United States*, même édition).
- MAROY C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- MARQUER J., CARLIER M. et ROUBERTOUX P. (1975). « Les mesures éducatives compensatoires ». In M. REUCHLIN (éd.), *Milieu et conduites cognitives*. Paris : PUF.
- MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2003). *La discrimination positive en France et dans le monde*. Actes du colloque international organisé les 5 et 6 mars 2002 à Paris. Paris : CNDP.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : PUF.
- OSBORN M. (2007). « Promouvoir la qualité : comparaisons internationales et questions méthodologiques ». *Éducation et sociétés*, n° 18, p. 163-180.

- PLAISANCE E. & GARDOU C. (2001). Présentation du dossier : « Situations de handicap et Institution scolaire ». *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 5-13.
- ROBERT B. (2007). *De l'apprentissage au changement. Les politiques scolaires de compensation en France et aux États-Unis (1965-2006)*. Thèse de doctorat sous la direction d'Agnès van Zanten, science politique, IEP Paris.
- VIGOUR C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris : La Découverte (Guides repères).

### **Références légales et documents à caractère officiel**

- ARMAND A. & GILLE B. (2006). *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, IGEN et IGAEN.
- COMMISSION EUROPEENNE (2000). Rapport européen sur la qualité de l'éducation scolaire. Seize indicateurs de qualité. Rapport disponible sur Internet : <<http://ec.europa.eu/education/policies/educ/indic/rapinfr.pdf>> (consulté le 27 juin 2008).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2004). *Progress towards the common objectives in education and training. Indicators and Benchmarks*. Rapport disponible sur Internet : <[http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress\\_towards\\_common\\_objectives\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress_towards_common_objectives_en.pdf)> (consulté le 26 juin 2008).
- COMMISSION EUROPEENNE (2006). *Moderniser l'éducation et la formation : une contribution essentielle à la prospérité et à la cohésion sociale en Europe*. Projet de rapport d'avancement conjoint 2006 du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail « Éducation et formation 2010 ». Disponible en ligne à l'adresse suivante : <[http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06_fr.pdf)> (consulté le 26 juin 2008).
- EUROSTAT (2004). Annuaire statistique, données 2003.







## **Angleterre**



## Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007)

Lia Antoniou, Alan Dyson et Carlo Raffo

Université de Manchester, Angleterre

Ce chapitre<sup>1</sup> offre une vue d'ensemble des politiques prioritaires et de ses développements depuis l'élection du gouvernement *New Labour* en 1997. Il introduit brièvement le contexte historique des développements actuels et soutient l'idée que les formulations des politiques actuelles sont différentes de leurs prédécesseurs à la fois dans leur nature et dans leur genèse. Dans la période en question, l'activité politique a été intense, impliquant des changements législatifs, des développements à long terme et des initiatives à relativement court terme. Pour notre propos, nous considérons toute intervention centralement dirigée comme une « politique ». Et nous considérons comme « politiques prioritaires » les interventions dont l'objectif est de réduire les inégalités scolaires en ciblant des zones, des groupes ou des institutions en particulier, plutôt que de chercher des améliorations au niveau de l'ensemble du système éducatif – même s'il est bon de noter que le programme pour l'amélioration du système a été très puissant ces dernières années.

Ce chapitre se consacre essentiellement aux politiques prioritaires destinées aux enfants et aux jeunes en âge de scolarité obligatoire (entre 5 et 16 ans en Angleterre), secteur où ces politiques se sont concentrées avec une grande intensité. Cependant, les gouvernements *New Labour* ont eu tendance à considérer le fait d'apprendre comme une activité « à vie », qui commence dans la famille, continue à l'école et s'étend tout au long de la vie d'adulte, à travers une éducation et un apprentissage récurrents. En conséquence, les politiques prioritaires ont émergé en relation avec l'éducation complémentaire (après 16 ans, niveau non avancé), l'enseignement supérieur, l'apprentissage et la formation continue pour adultes. Étant donné que nous ne pouvons pas dans l'espace imparti traiter des développements dans tous ces secteurs, nous avons choisi d'ajouter à notre analyse des politiques scolaires une analyse parallèle des politiques préscolaires – c'est-à-dire pour les jeunes enfants et leurs parents. L'une des raisons qui nous a conduits à faire ce choix, et pas des moindres, est que le gouvernement *New Labour* a eu tendance à voir les années préscolaires comme une phase cruciale pour intervenir sur la question du désavantage social et poser les fondations des futurs succès scolaires.

Dans la section suivante, nous retraçons les origines des politiques prioritaires actuelles, en termes de développement depuis 1997, les bases idéologiques qui

---

<sup>1</sup> Ce texte a bénéficié d'une lecture critique de Sally Power (Cardiff School of social sciences). Nous n'avons traduit en français que les noms des politiques, mesures ou dispositifs nous semblant devoir l'être soit en raison de leur importance pour l'analyse, soit en raison de leur difficile compréhension.



étayent ces développements et le rôle particulier joué par les interventions à un stade précoce (*early intervention*) et plus spécifiquement dans le préscolaire. La troisième partie illustre par quelques exemples la multiplicité des politiques prioritaires ayant émergé durant ces années en utilisant une typologie pour les interventions centrées sur les groupes, les zones ou les institutions. Dans la quatrième section, nous examinons les preuves concernant l'impact de ces interventions et nous concluons qu'à la fois ces preuves et l'impact lui-même demeurent bien limités. En conclusion, nous essayons d'identifier les caractéristiques qui définissent les politiques prioritaires de ces dernières années et d'indiquer ce qui peut les vouer à l'échec.

## **Aux origines des politiques actuelles**

### *Un survol des développements en matière de politiques depuis 1997*

Le système scolaire anglais se caractérise par des disparités marquantes en termes de résultats éducatifs et, très probablement, en termes d'accès aux opportunités et aux ressources éducatives. Ces différences sont liées – quoique de manière complexe – à la classe sociale, à l'appartenance ethnique et au sexe, et ont également une dimension spatiale, l'accès et les résultats étant distribués différemment entre les parties plus ou moins riches du pays (voir, par exemple, Cassen & Kingdon, 2007 et Fabian Society, 2006).

Face à ces inégalités, les gouvernements anglais successifs se sont engagés dans une série de réformes structurelles – par exemple, le système tripartite présenté par la loi 1944 de l'éducation, les réformes compréhensives globales des années soixante-dix, et la loi de réforme de l'éducation de 1988 – destinées à améliorer les performances du système et/ou à améliorer l'accès et les résultats pour les groupes défavorisés. En même temps, il y a eu un intérêt récurrent à faire des groupes, des établissements et des zones les plus défavorisés, la cible de la politique et des initiatives – par exemple, au travers des *Educational Priority Areas* des années soixante-dix (Halsey, 1972), ou *The Lower Attaining Pupils Programme* des années quatre-vingt (Department of Education and Science, 1989).

Avec les élections du gouvernement *New Labour* en 1997, l'activité concernant les politiques prioritaires a été à la fois intensifiée et élargie en matière de centres d'intérêt. L'intensification provient de l'engagement des gouvernements *New Labour* à s'attaquer au handicap scolaire à un moment où des moyens plus puissants d'intervention centralisée ont été mis à la disposition des décideurs politiques comme jamais auparavant. Avant l'*Education Reform Act* de 1988 il y avait une grande part de contrôle local de l'éducation. En particulier les autorités éducatives locales (LEA) (désormais appelées simplement autorités locales) administraient les écoles directement et, dans une large mesure, étaient responsables du développement des politiques prioritaires au niveau local. Cependant le *Education Reform Act* a considérablement affaibli le pouvoir des autorités locales, donnant aux écoles plus de liberté, tout en accroissant considérablement le niveau de contrôle exercé par le gouvernement central.

Cet accroissement du contrôle centralisé a été mis en place depuis 1988 – et plus particulièrement depuis 1997. L'objectif avoué est de pousser vers le haut la

qualité générale des prestations éducatives en utilisant des critères de réussite des élèves comme un indice clé de cette qualité. Une structure élaborée de réglementation centralisée (l'introduction d'un curriculum national, un plan de tests nationaux et des « stratégies nationales » pour améliorer l'enseignement) et l'obligation de résultats (par le biais de la fixation d'objectifs, les inspections d'écoles et la publication des résultats des tests et des examens) a donné au gouvernement une grande part de contrôle sur ce que font les écoles et dans quelle mesure elles le font bien. En même temps, le gouvernement a accru sa capacité à lancer des initiatives centralisées – souvent des projets à court terme qui apportent de nouvelles ressources et responsabilités – comme un moyen de s'occuper des problèmes identifiés dans le système éducatif. Les gouvernements *New Labour* en particulier ont accru la mise en œuvre de ces mécanismes de contrôle centralisés et de ces interventions. Ceci a conduit, entre autres choses, à des interventions intensives ayant pour but de s'attaquer à la sous-performance scolaire, brisant le lien entre les résultats scolaires et les origines sociales, et ainsi à promouvoir plus d'égalité en matière d'éducation.

Cependant, les politiques d'intervention du *New Labour* ont porté sur une vision et des centres d'intérêt plus larges qu'auparavant. Une part de cet élargissement relève de l'intérêt porté à l'apprentissage tout au long de la vie (*life-long learning*). Bien que le *New Labour* voit les écoles comme une clé pour augmenter les chances de réussite future des enfants, il a aussi reconnu, comme nous l'avons noté auparavant, qu'il doit s'occuper de ce qui se passe en deçà et au delà des années scolaires s'il veut préparer la voie et s'appuyer sur ce que vont pouvoir réaliser les écoles. De même, il a été reconnu que les trajectoires éducatives des enfants et des jeunes sont intimement liées à leur bien-être et au bien-être de leur famille et de leur communauté. Il en a résulté une tentative d'aligner le travail des services éducatifs et d'assistance maternelle (écoles, centres préscolaires, services d'assistance sociale, centres de santé, etc.) et leurs professionnels respectifs. Dans l'esprit des décideurs politiques, cela est jugé crucial pour aider à accroître les chances de réussite pour le futur de tous les enfants, *a fortiori* celui des enfants qui sont les plus exclus ou marginalisés socialement (en fonction de la zone, des institutions ou du groupe de population). L'accent a donc été mis sur ces enfants. Bien qu'une telle approche pluri-organisationnelle (*multi-agency working*) est supposée se poursuivre tout au long de l'enfance et de l'adolescence, elle prend une résonance particulière durant les années préscolaires, misant sur l'effet préventif d'une intervention précoce.

Finalement, la reconnaissance de l'impact de l'origine sociale a amené à un intérêt croissant chez les décideurs politiques pour dégager des moyens afin de promouvoir la participation de la famille et de la communauté dans l'éducation de l'enfant. À cette fin, une myriade de suggestions en matière de politiques (qu'il s'agisse de programmes et d'initiatives directes ou qu'elles soient rattachées à des initiatives et des programmes éducatifs) ont été proposées et mises en œuvre. Encore une fois, celles-ci visent toutes les tranches d'âge mais avec un accent mis sur le préscolaire et l'éducation primaire, suivant l'hypothèse d'y trouver une réelle participation et de pouvoir en retirer des bénéfices à long terme.

### *Les bases idéologiques : inégalité, exclusion sociale et éducation*

Au même moment où les gouvernements *New Labour* 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. Des notions comme « réduire l'écart », « excellence pour le plus grand nombre, pas pour quelques-uns », « inclusion », « équité » et « mobilité sociale » ont fait surface à des moments différents comme moyens de penser les objectifs des politiques dans ce domaine. Cependant, la position la plus élaborée a été un engagement non pour l'égalité mais pour combattre l'« exclusion sociale » et promouvoir l'« inclusion sociale » (Giddens, 1998). Bien qu'il ne soit pas question d'aborder ici les complexités et les ambiguïtés de ce concept tel qu'il est employé par les décideurs politiques, rappelons que celui-ci a une portée considérable lorsqu'il s'agit d'établir des priorités et de cibler. Cela s'est presque immédiatement traduit dès l'arrivée au pouvoir du gouvernement *New Labour* par la création d'une unité sur l'exclusion sociale<sup>2</sup> (*Social Exclusion Unit*, plus tard rebaptisée *The Social Exclusion Taskforce*) pour coordonner les politiques dans ce secteur.

Cela marque un glissement significatif dans les idées influençant la formulation des politiques prioritaires quand on les compare avec celles développées auparavant dans le contexte anglais. Nous pensons en particulier au fait que les politiques antérieures étaient élaborées dans le langage et l'idéologie des politiques compensatoires (d'où le désir de créer une société plus égale). 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.

L'éducation joue alors un rôle crucial dans l'inclusion et l'intégration sociale parce que c'est le passeport principal ouvrant des opportunités. En tant que Premier ministre à l'époque, Tony Blair, avait déclaré :

« Pourquoi sommes-nous si enthousiastes à rehausser le niveau général dans nos écoles ? Parce que le chemin le plus rapide vers le chômage est d'échouer en math et en anglais. Dans le monde contemporain, plus vous apprenez, plus vous gagnez. » (Blair, 1997)

Le Royaume-Uni soutient le *New Labour*, passe d'une économie basée sur l'industrie de fabrication – et par conséquent sur une main-d'œuvre non ou semi-qualifiée – à une « économie de la connaissance » qui survit grâce à la valeur ajoutée du niveau de qualification élevée de sa main-d'œuvre. Il en résulte que les

---

<sup>2</sup> Voir le site de *The Social Exclusion Taskforce* : [http://www.cabinetoffice.gov.uk/social\\_exclusion\\_task\\_force/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/) (consulté le 30 juin 2008)

niveaux élevés de réussite scolaire sont la base du développement économique pour le pays ainsi que la garantie d'opportunités pour l'individu. Dans cette même logique, les niveaux bas de réussite dépriment l'économie et sont la cause principale de l'exclusion sociale.

C'est cette analyse qui explique les thèmes majeurs de la politique de l'enseignement du *New Labour*. Le dynamisme mis dans l'amélioration de la qualité – ce que Tony Blair (1999) a appelé une « croisade sans précédent pour rehausser le niveau général » – est en effet une tentative pour s'assurer que le système éducatif dans son ensemble soit capable de servir l'économie du savoir en produisant des travailleurs hautement compétents et hautement qualifiés. Ce que nous appelons ici des politiques prioritaires sont donc une tentative pour s'assurer qu'autant que possible personne ne soit abandonné dans ce mouvement d'ensemble vers des standards plus élevés. Les élèves défavorisés par leurs origines sociales, familiales et personnelles reçoivent donc un soutien additionnel et l'attention nécessaire afin qu'eux aussi parviennent à des résultats aussi élevés que possible et évitent ainsi l'exclusion sociale. Il n'y a évidemment pas de distinctions tranchées entre ces deux thèmes généraux. Les améliorations générales des standards, par exemple, peuvent très bien bénéficier à des groupes à risques plus qu'à d'autres, alors que des politiques destinées à ces groupes peuvent très bien, par la suite, se généraliser. Par conséquent, bien que nous nous concentrons ici sur les « politiques prioritaires », il est important de garder en mémoire qu'elles sont profondément ancrées dans un cadre politique plus large. En réalité, le terme « politique prioritaire » est un terme qui est rarement, sinon jamais utilisé dans le contexte anglais.

### ***La montée des interventions précoces***

Dans ce contexte idéologique, la prise en charge (institutionnelle) de la petite enfance a pris une importance particulière. En termes simples, intervenir dès la petite enfance est considéré comme étant la meilleure manière de contrer l'impact du désavantage social (et en particulier familial) avant qu'il ne devienne irréversible. Indépendamment des origines familiales, on va offrir aux enfants des expériences éducatives de haute qualité qui vont les préparer à tirer pleinement bénéfice de l'école. Dans cette optique, les prestations préscolaires en Angleterre sont « scolarisées » (*schoolified*) de manière significative (Bennett, 2006 et OECD, 2006), ce qui est dû en grande partie à leur conceptualisation sous forme de prestation éducative pré-primaire, c'est-à-dire posant les fondations de « préparation à l'école » (« *school readiness* »). Ceci ne fût pas toujours le cas. Dans les années soixante-dix et la majeure partie des années quatre-vingt, les prestations préscolaires étaient en grande partie assurées et organisées par les parents, essentiellement des mamans, dans des bâtiments communautaires et organisations à but non lucratif (on en voit encore la trace dans l'économie mixte des prestations de services préscolaires dont les prestataires des secteurs privé, caritatif et municipaux « *statutory* » sont en compétition pour attirer les « usagers »).

Prévenir l'échec scolaire et l'exclusion sociale qui en découle, grâce aux interventions précoces et à « un bon départ », semble maintenant une conception bien arrêtée dans la pensée des décideurs politiques et peut être considéré comme la nouvelle orthodoxie politique. Cette dernière surmonte les divisions idéologiques et politiques et peut se vanter d'avoir le soutien de tous les partis politiques. Cela se démontre par l'expansion systématique du droit universel à l'éducation préscolaire (l'ancien plan des bons d'échange pour les maternelles) depuis 1997 qui n'est ni remise en cause ou contestée par aucun parti d'opposition. Cette expansion a joué un rôle primordial pour la création du droit à l'éducation préscolaire non obligatoire mais subventionnée par l'État. En 2006, le financement de l'éducation préscolaire gratuite de 12 heures 30 minutes par semaine a été porté de 33 à 38 semaines – s'accordant sur l'année scolaire – pour tous les enfants de 3 et 4 ans ; en 2007, ce droit à l'accès gratuit minimum est passé à 15 heures par semaine, 38 semaines par an pour la première cohorte d'enfants ; et d'ici 2010 ce droit à 15 heures minimum par semaine, 38 semaines par an, sera accessible à tous les enfants de 3 et 4 ans, le but à plus long terme étant d'arriver à 20 heures par semaine, 38 semaines par an.

Le glissement idéologique, en particulier en ce qui concerne les interventions précoces et un « bon départ », a été soutenu et étayé par l'émergence d'une nouvelle pratique après 1997 en matière de politiques, à savoir le recours aux « preuves » pour justifier l'action politique. La formulation *evidence-based policy* (« politiques basées sur les preuves ») est devenue assez rapidement le mantra du *New Labour* et un nouveau mot à la mode après 1997 ; cela est évident dans les formulations des politiques scolaires et préscolaires, aussi bien que dans d'autres formulations de politique sociale. Comme Norman Glass, le directeur adjoint du Trésor (jusqu'en 2001), l'a déclaré alors qu'il décrivait la nouvelle initiative *Sure Start* (discutée plus en détail plus loin) :

« [II] représente une nouvelle manière de faire les choses pour le développement de la politique et dans sa mise en œuvre. C'est une tentative de mettre en pratique "une réflexion conjointe" mais c'est également un exemple exceptionnel d'une politique basée sur les preuves (*evidence-based policy*) et d'un gouvernement ouvert et consultatif. » (Glass, 1999, p. 264)

Nous n'allons pas discuter ici de l'idiosyncrasie du concept « *evidence-based policy* ». Néanmoins, les résultats d'études longitudinales menées à grande échelle – beaucoup d'entre elles ont reçu un financement du ministère de l'Éducation –, concernant les avantages sociaux et éducatifs des enfants des familles défavorisées ayant accès aux prestations préscolaires, ont réussi à plus que stimuler l'activité autour des politiques ciblées dans le domaine du préscolaire et dans le champ de la prévention (Pascal *et al.*, 1999 ; Schwienhart & Weikert, 1997 ; OECD, 2001 et 2006 ; Farrell *et al.*, 2004 ; Feinstein *et al.*, 1998 ; Feinstein & Duckworth, 2006 ; Sammons *et al.*, 2004). Ces études empiriques ont également fait accélérer la mise en application de réformes structurelles, curriculaires et pédagogiques touchant au système dans sa globalité. Elles ont aussi mené à la standardisation d'objectifs appropriés au développement des enfants, en matière de réussite dans le préscolaire. Elles ont également permis de créer de nouvelles sources de financement pour les prestations prioritaires dans le préscolaire.

La relation entre l'apprentissage précoce et les performances scolaires futures, en particulier pour des groupes spécifiques d'enfants, une fois établie par la recherche, continue à être un thème dominant sur la scène politique. Des implications se sont étendues à la lutte contre la transmission inter-générationnelle de la pauvreté, à l'exclusion sociale et à l'amélioration des standards éducatifs et des résultats scolaires dans l'enseignement préscolaire et primaire. Comme Tony Blair l'a déclaré en 2004 :

« Une bonne qualité de l'éducation préscolaire et de l'encadrement de la petite enfance est la clef pour briser le cycle de la pauvreté et réduire les inégalités dans la réussite scolaire... Nous savons que l'impact d'une prestation préscolaire de bonne qualité se répercute sur la réussite et le développement social des enfants à l'école primaire. » (Blair, 2004)

Ce sont de telles conceptions et analyses qui ont fait avancer la politique d'intervention précoce au sein du contexte anglais. Celle-ci est devenue une pièce essentielle du puzzle dans la lutte contre l'exclusion sociale et dans la réduction de l'échec scolaire, en particulier pour certains groupes d'élèves.

## **Exemples de politiques prioritaires**

Comme nous l'avons vu, les politiques prioritaires visent ceux qui ont le plus de chances de connaître l'échec scolaire et, donc, l'exclusion sociale. Depuis 1997, ces politiques ont été de différentes sortes, souvent émergeant puis disparaissant en l'espace de quelques années. Il est impossible d'en faire ici un catalogue complet. Cependant, ce que nous pouvons faire c'est illustrer ce que nous croyons être les trois centres d'intérêt de ces politiques : celles qui se concentrent sur les groupes à risque, celles qui se focalisent sur les zones où ces groupes sont concentrés et celles qui se concentrent sur les écoles, et les autres institutions d'enseignement où ces groupes sont instruits. Cette typologie est loin d'être parfaite et il y a plusieurs chevauchements entre ces différents centres d'intérêt. Toutefois, c'est une façon d'aider à donner du sens à ce qui pourrait alors sembler être une panoplie de politiques chaotiques.

### ***Les interventions centrées sur les groupes***

Ce sont des interventions qui ciblent des groupes d'élèves qui sont ou pourraient être en danger d'échec, et par conséquent d'exclusion sociale. Un rapport sur l'évaluation de l'inclusion éducative, réalisé par l'Ofsted (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*, l'inspection de l'éducation en Angleterre), a identifié un grand éventail de tels groupes :

- filles et garçons ;
- minorités ethniques et groupes de croyances, gens du voyage, demandeurs d'asile et réfugiés ;
- les élèves qui nécessitent de l'aide pour apprendre l'anglais en tant que langue additionnelle (EAL : *English as an Additional Language*, l'anglais comme langue seconde) ;
- les élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux ;
- les élèves doués et talentueux ;

- des enfants pris en charge par les autorités locales ;
  - autres enfants, type enfants malades, jeunes talents, issus des familles en difficulté, des écolières enceintes et les mères adolescentes ;
  - tout élève à risque de rébellion et d'exclusion.
- (Ofsted, 2000, p. 4)

#### *L'école et au-delà*

En divers points ces dernières années, il y a eu des initiatives qui ciblaient tous ces groupes. Certaines ont simplement pris la forme de subventions destinées à l'intention des écoles ou des autorités locales pour leur permettre de réaliser leurs propres programmes de développement et de prestation. Par exemple, *The Vulnerable Children Grant*<sup>3</sup> (VCG) octroie des subventions aux autorités locales pour qu'elles prennent des dispositions envers des enfants qui autrement ne fréquenteraient pas l'école. Dans d'autres cas, il y a eu des stratégies ou des programmes de travail nationaux plus structurés, dans lesquels une série d'activités a été organisée à destination de groupes particuliers. Par exemple :

- le travail avec les apprenants doués et talentueux a entraîné la fondation d'une *National Academy for G & T Youth* – NAGTY (Académie nationale pour les jeunes doués et talentueux), le développement d'une série de réseaux entre autorités locales pour développer le travail au niveau régional, et l'investissement dans le programme *Excellence in the Cities* (voir plus loin) dans les zones défavorisées<sup>4</sup> ;

- le travail avec des apprenants ayant des « besoins éducatifs spécifiques » a été canalisé par le *Programme de suppression des obstacles vers la réussite (The Raising Barriers to Achievement Programme)*<sup>5</sup> ;

- le travail sur des questions de genre s'est concentré initialement sur les garçons. *The Raising Boy's Achievement Project*, par exemple, cherchait à identifier et transférer des stratégies afin de réduire l'écart entre les genres sans pour autant risquer de faire régresser les (meilleurs) résultats des filles. Récemment, le centre d'intérêt s'est déplacé et a intégré les filles, mais le modèle fondamental d'identification et de dissémination des bonnes pratiques est resté le même<sup>6</sup> ;

- le programme *Aimhigher* cherche à encourager des jeunes à entrer dans l'enseignement supérieur (universitaire par exemple) qui autrement pourraient ne pas se voir comme ayant l'étoffe pour entrer à l'université. Le programme se concentre par conséquent sur ceux qui proviennent de milieux sociaux et

---

<sup>3</sup> Voir le site Internet du VCG :

<[http://www.dcsf.gov.uk/exclusions/VULNERABLE\\_CHILDREN/VULNERABLE\\_CHILDREN.cfm](http://www.dcsf.gov.uk/exclusions/VULNERABLE_CHILDREN/VULNERABLE_CHILDREN.cfm)> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>4</sup> Voir *The Gifted and Talented Programme* :

<<http://www.standards.dfes.gov.uk/giftedandtalented/>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>5</sup> Document disponible sur Internet (*Removing Barriers to Achievement*) :

<<http://publications.teachernet.gov.uk/eOrderingDownload/DfES%20117%20200MIG1994.pdf>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>6</sup> Voir *The Gender and Achievement Website* :

<<http://www.standards.dfes.gov.uk/genderandachievement/>> (consulté le 30 juin 2008).

économiques défavorisés, certains groupes ethniques minoritaires et sur les personnes handicapées<sup>7</sup>.

D'autres interventions centrées sur les groupes ont essayé d'établir de nouveaux cadres universels en matière de politiques, dans lesquels des enfants vulnérables et sous-performants peuvent être ciblés. Par exemple, il y a eu continuellement des tentatives pour trouver un programme scolaire équilibré qui puisse à la fois satisfaire la demande d'atteindre un niveau général plus élevé et le besoin d'éveiller l'intérêt d'apprendre chez les élèves sous-performants. L'*Education Reform Act* de 1988 a mis en place un programme scolaire national (*National Curriculum*) qui est hautement prescriptif, et en même temps surchargé, et de tradition très académique quant à son contenu. Depuis 1997, les gouvernements *New Labour* ont eu tendance à prescrire non seulement *quoi* enseigner mais aussi *comment* l'enseigner, introduisant des versions variées de « stratégies nationales » pour guider les écoles à cet effet<sup>8</sup>. Ces stratégies sont universelles et s'occupent d'élever le niveau pour tous. Toutefois, elles encouragent aussi les écoles à prêter une attention particulière aux élèves sous-performants qui échouent dans la maîtrise des « matières de base » comme la lecture, l'écriture et le calcul. Elles leur fournissent conseils et moyens pour travailler avec ces élèves. Dans d'autres sections du programme, toutefois, les gouvernements ont assoupli certains des éléments les plus prescriptifs du programme scolaire national originel, en particulier pour que les élèves sous-performants puissent bénéficier de cours « appropriés » (c'est-à-dire non académiques ou théoriques). En réalité, il y a donc maintenant un programme scolaire ciblé pour de tels élèves avec un point focal qui se déplace des matières de base à l'école primaire et au début de l'école secondaire vers plus d'enseignement professionnel durant les dernières années du cycle de l'école secondaire (et de fait au-delà de la fin de la scolarité obligatoire).

De même, les gouvernements *New Labour* ont prêté pas mal d'attention à ce qu'on appelle « *workforce remodelling* » (« réorganisation des effectifs »). Une fois encore, ceci est une politique universelle qui vise à libérer les enseignants afin qu'ils se concentrent sur l'enseignement en accroissant les effectifs du personnel auxiliaire dans les écoles et en clarifiant leur rôle. Dans les écoles, une armée croissante d'adultes autres que les enseignants peuvent travailler et travaillent sur les tâches administratives ou avec tous les enfants. Cependant ces moyens sont aussi utilisés communément par les écoles pour encadrer les élèves qui ont besoin d'un soutien additionnel du fait de leurs mauvais résultats, de problèmes comportementaux et autres difficultés (Blatchford *et al.*, 2004).

Le cadre nouveau peut-être le plus important de ces dernières années a été la politique ECM, *Every Child Matters* (Chaque enfant est important) (DfES, 2003a).

---

<sup>7</sup> Voir le site Internet de *The AimHigher Programme* : <<http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/UniversityAndHigherEducation/index.htm>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>8</sup> Voir les sites Internet : <<http://www.standards.dfes.gov.uk/primary/>> (consulté le 30 juin 2008) pour l'enseignement primaire (*National Primary Strategy*) et <<http://www.standards.dfes.gov.uk/secondary/>> (consulté le 30 juin 2008) pour l'enseignement secondaire (*National Secondary Strategy*).



ECM vise à créer des services à l'enfant et à la famille intégrés auprès de chaque autorité locale par l'intégration structurelle de ce qui était précédemment des fonctions séparées en matière d'éducation et d'assistance sociale. Cela passe par la mise en place d'organismes d'aide à l'enfance rassemblant toutes les organisations qui s'occupent des enfants et de leurs familles (santé y compris), et par l'articulation des cinq « résultats » – être en bonne santé, le rester, s'amuser et réussir, apporter une contribution, et réaliser un bien-être économique – que tous ceux qui travaillent avec les enfants sont censés poursuivre et réaliser. D'un côté, la portée du ECM est universelle puisque ses préoccupations touchent tous les enfants et tous les professionnels qui travaillent avec les enfants. Cependant, sur le plan pratique, la plupart des services sont alignés sur les nouvelles structures et soit se concentrent sur les « enfants à risque », soit assurent des prestations complémentaires pour ces enfants au-delà de ce qu'ils fournissent pour tous les autres. La politique conceptualise cette situation en termes de pyramide de risque et de prestation, avec des services universels fournissant une base sur laquelle des services ciblés et spécialisés peuvent offrir des prestations pour ceux présentant un niveau élevé de risque (DfES, 2003a, p. 26).

Les services de l'éducation en général, et les écoles en particulier, sont considérés comme des partenaires à part entière dans l'agenda du ECM. Suite à quelques expériences pilotes centrées sur les zones (voir plus loin), toutes les écoles sont maintenant priées de développer une prestation « étendue » dans le cadre du ECM (HM Government, 2007). En pratique, cela signifie qu'elles doivent offrir avant et après le temps d'école un menu varié d'activités extra-scolaires, donner l'accès des infrastructures scolaires à la communauté, assurer un soutien parental, et procéder au dépistage « rapide et facile » des enfants en difficulté afin de les orienter vers d'autres organismes. Comme pour l'ECM dans son ensemble, cette politique est universelle dans son mandat, mais aspire à ce que quelques-unes de ces nouvelles formes de prestation – par exemple, soutien parental et référence à d'autres organismes – puissent principalement être consacrées aux enfants à risque et à leurs familles.

Parcourant le document, l'on trouve l'un de ses thèmes principaux, *The Every Parent Matters Policy* (soutien aux parents), qui a été lancé en mars 2007 par le DfES. Alan Johnson, le secrétaire d'État pour l'Éducation à l'époque, a dit :

« Les données disponibles qui montrent que l'éducation parentale joue un rôle énorme dans la réussite scolaire sont trop convaincantes pour être ignorées. Elle dépasse tout autre facteur : y compris la classe sociale, l'appartenance ethnique ou le handicap – dans son impact sur la réussite. » (Johnson, 2007a, p. 1)

Ce document aborde le rôle essentiel que jouent les parents dans l'amélioration des chances pour le futur de leurs enfants et leur réussite scolaire, ainsi que le rôle du gouvernement dans l'aide à apporter aux parents pour atteindre ce but. En dépit du langage universel du document politique, il identifie très clairement les parents qui ont besoin de plus de soutien et d'une aide supplémentaire pour aider leurs enfants à réussir leurs études. Les caractéristiques clés dans ce document qui assurent le soutien pour ce groupe particulier de parents incluent :

– le pilotage d’un nouveau cours d’apprentissage pour les familles qui sont en charge d’enfants en âge préscolaire, et qui ont besoin d’un soutien en calcul, en lecture et en écriture pour qu’ils puissent eux-mêmes aider leurs enfants dans leur apprentissage et leur développement jusqu’ à l’âge de 5 ans ;

– les parents qui ont besoin d’un soutien en calcul, en lecture et écriture, et qui ont des enfants âgés de 11 ans, seront sollicités pour participer à des activités d’apprentissage avec leurs enfants ;

– une formation sera offerte pour aider toutes les autorités locales à organiser des sessions d’information pour les parents dont les enfants entrent à l’école primaire ou secondaire. Ces sessions visent à augmenter la compréhension des parents à propos des défis auxquels leurs enfants vont faire face et à stimuler la confiance et la bonne volonté des parents à s’engager dans l’apprentissage de leurs enfants ainsi qu’à s’impliquer dans la vie de leur école.

Il discute également de l’instauration de conseils de parents pour leur donner la parole, de généraliser le *Parent Support Adviser* via les activités extra-scolaires (voir plus loin), de développer plus de soutien et le re-lancement du *The Home School Agreements*, afin d’informer sur les responsabilités approuvées des écoles et des parents<sup>9</sup>.

Finalement, les changements requis par l’ECM au niveau local ont été répliqués par des changements similaires dans la structure et les attributions du ministère de l’Éducation nationale. En juin 2007, l’ancien *Department for Education and Skills* a été remplacé par deux nouveaux départements : le *Department for Innovation, Universities and Skills* (DIUS) et le *Department for Children, Schools and Families* (DCSF). Globalement, les deux nouveaux départements sont respectivement responsables de l’enseignement post-scolaire et de la formation pour adultes, et de l’enseignement obligatoire et préscolaire. Cependant, le DCSF a aussi des attributions plus larges :

« Le département s’appuiera sur les succès en matière d’éducation et de services à l’enfance dont nous avons été témoins durant la dernière décade. Il va maintenant se concentrer sur les défis qui restent encore à relever – rehausser les standards de façon à ce que davantage d’enfants et de jeunes atteignent les niveaux attendus, sortir plus d’enfants de la pauvreté et re-éveiller un intérêt chez les jeunes démotivés. En plus de ses responsabilités directes, le département guidera le travail à tous les niveaux du gouvernement, concernant l’amélioration des résultats, y compris la santé et la pauvreté des enfants. » (<<http://www.dcsf.gov.uk/aboutus/>>)

Le DCSF n’est plus simplement un ministère de l’Éducation. Il rassemble un éventail de responsabilités pour le bien-être des enfants à tous les niveaux des cinq résultats visés par l’ECM. Au sein de ce plan général, un intérêt particulier est porté aux enfants défavorisés et vulnérables ainsi qu’à leur famille. On peut donc dire que le nouveau département se concentre explicitement sur l’élaboration de politiques prioritaires.

### *La petite enfance*

---

<sup>9</sup> Voir le site *The Every Parent Matters Policy Framework* : <<http://www.teachernet.gov.uk/wholeschool/familyandcommunity/workingwithparents/everyparentmatters/>> (consulté le 30 juin 2008).

Le cadre du ECM a une résonance particulière pour la petite enfance. L'un des cinq résultats de la politique du ECM – « s'amuser et réussir » – a été interprété dans *Children Act (2004)*<sup>10</sup> dans « éducation, formation et récréation ». À son tour, faire en sorte que les jeunes enfants soient « prêts pour l'école » est devenu une caractéristique clé du propos de « éducation, formation et récréation » et un moteur clé du travail des professionnels de la petite enfance. *The Childcare Act 2006*<sup>11</sup> a poussé en avant certains engagements clés du *2004 Act* et du *2004 Ten Year Childcare Strategy*<sup>12</sup>. Le *2006 Act* est un exemple unique de législation dans le contexte préscolaire anglais qui, à la fois, pave la voie d'une réforme générale du système et favorise un ciblage de groupes d'élèves préscolaires à risque. Son but a été explicitement énoncé comme « [souhaitant] transformer les services préscolaires pour les générations à venir et élever le niveau des résultats pour les enfants les plus à risque d'échec scolaire et d'exclusion sociale ».

Dans le contexte du ECM et sur la base de faits émergents qui montrent que « la préscolarité peut jouer un rôle important dans le combat contre l'exclusion sociale en offrant aux enfants défavorisés en particulier, un meilleur démarrage à l'école primaire » (Sammons *et al.*, 2004, p. 69), les catégories à risque parmi les élèves préscolarisés se sont étendues au-delà de celles situées dans les deux quintiles inférieurs du revenu des ménages. De plus en plus, ces catégories sont identifiées par genre, ethnicité et concernent des enfants qui montrent des signes précoces de troubles d'apprentissage (par exemple, des enfants aux besoins éducatifs spéciaux [SEN], victimes d'un handicap ou dont l'anglais n'est pas la langue maternelle). En effet, ces groupes de jeunes élèves « à risque » qui sont préscolarisés ont eu tendance à correspondre à ceux identifiés à l'école primaire.

Poussant plus loin certains des engagements clés de la politique du ECM et de la stratégie au niveau des garderies, les mesures de la loi de 2006 (*2006 Act*) formalisent le rôle stratégique des autorités locales. Les nouvelles obligations des autorités locales incluent maintenant d'améliorer les cinq résultats du ECM pour tous les enfants en cours de préscolarisation et de réduire les inégalités quant aux résultats des enfants les plus défavorisés et qui sont aussi en cours de préscolarisation ; d'assurer des garderies en suffisance pour les parents qui travaillent ; et de fournir un meilleur service d'information pour les parents (assistance sociale et aide à la santé et développement de l'enfant).

Du point de vue du programme pédagogique, les dispositions principales de cette loi doivent entrer en vigueur en 2008 avec le déploiement du *Early Years Foundation Stage (EYFS)*<sup>13</sup>. Le EYFS liera l'actuel *Birth to Three Matters* et le

---

<sup>10</sup> Voir *The Children Act 2004 Legislation – Chapter 31* :

<<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040031.htm>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>11</sup> Voir *The Childcare Act 2006 Legislation – Chapter 21* :

<<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060021.htm>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>12</sup> Voir *The Every Child Matters Policy Framework: Ten Year Strategy for Childcare Home Page* :

<<http://www.everychildmatters.gov.uk/earlyyears/tenyearstrategy/>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>13</sup> Voir *The Early Years Foundation Stage: Themes and Principles* :

<[www.standards.dfes.gov.uk/eyfs/](http://www.standards.dfes.gov.uk/eyfs/)> (consulté le 30 juin 2008).

*Foundation Stage* pour en faire une nouvelle étape pédagogique (*key stage*) qui créera une « nouvelle approche cohérente et flexible en matière d'encadrement et d'apprentissage [préscolaire] ».

Les obligations du EYFS en matière d'apprentissage préscolaire et de développement ont été élaborées sur base de la compréhension que les enfants sont des apprenants compétents dès la naissance et se développent et apprennent de façons largement variées. Elles comprennent trois éléments :

- les objectifs de base en matière d'enseignement préscolaire (le savoir, les compétences et la compréhension que les jeunes enfants doivent avoir acquis à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 5 ans) ;
- les programmes pédagogiques (les matières, les compétences et les méthodes qui doivent être enseignées aux jeunes enfants) ;
- les dispositifs d'évaluation (dispositions pour évaluer les jeunes enfants afin d'établir leur niveau d'aptitude.

Il y a six domaines couverts par les objectifs de base en matière d'enseignement préscolaire et les programmes pédagogiques : le développement personnel, social et affectif ; la communication, le langage et l'alphabétisation, la lecture et l'écriture (*literacy*) ; la résolution de problèmes, le raisonnement et le calcul ; la connaissance et la compréhension du monde ; le développement physique ; et le développement de la créativité.

À certains égards, le EYFS marque une rupture avec le caractère plutôt « scolaire » de l'enseignement préscolaire si commun dans le contexte anglais. En mettant l'accent sur le fait que tous les domaines doivent être couverts en recourant à des jeux et à un apprentissage déterminés et planifiés, respectant un équilibre entre les activités guidées par les adultes et celles initiées par les enfants, le rôle du jeu et celui de l'initiative des enfants se sont trouvés formalisés. Toutefois, le EYFS se trouve être le premier programme pédagogique formalisé et excessivement prescriptif pour la préscolarité mis en application en Angleterre. En tant que tel, il suit les développements les plus prescriptifs que nous ayons pu voir en termes de programmes pédagogiques dans les écoles. Il n'indique pas seulement aux professionnels du préscolaire le *quoi* de leur activité mais aussi le *comment* s'y prendre afin de réaliser l'objectif intégral du EYFS, à savoir que lorsque les enfants ont complété le cycle préscolaire (à l'âge de 5 ans) ils doivent être prêts pour l'école. « Être prêt » est défini en vertu des dispositions d'évaluation nouvellement développées, spécifiées dans le EYFS. Dans le document, des mises en gardes suggèrent qu'alors que certains enfants peuvent dépasser les buts spécifiés dans le EYFS, ce n'est pas forcément le cas pour d'autres qui peuvent encore être en train de travailler en vue d'atteindre certains – ou en fait tous – ces buts. Les groupes identifiés comme n'étant pas forcément en mesure d'atteindre ces buts sont les groupes déjà identifiés de « jeunes élèves à risque », par exemple : les enfants souffrant de troubles d'apprentissage, les enfants handicapés et les enfants dont l'anglais n'est pas la langue maternelle.

Le document de l'ECM, le *Children Act* de 2004 et le *Childcare Act* de 2006 ont eu aussi des implications significatives en ce qui concerne le « *workforce remodelling* » (réorganisation des effectifs). Cela s'est en partie basé sur cet objectif ainsi déclaré : s'efforcer d'obtenir « les meilleurs résultats possibles pour

tous les enfants et les jeunes et de réduire les inégalités entre les plus défavorisés et les autres »<sup>14</sup>.

Les cinq résultats spécifiés dans le document ECM et renforcés dans le *Children Act* de 2004 et le *Childcare Act* de 2006 soulignaient le besoin d'assurer un recrutement plus important et de pouvoir mieux retenir le personnel les premières années, en partie en créant un « effectif au sein duquel les membres peuvent développer leurs compétences et développer des carrières gratifiantes pleines de satisfactions ». Un effectif qualifié et bien dirigé devait être soutenu par des systèmes et des processus partagés et efficaces, et par le développement d'un nouveau statut professionnel *Early Years Professional Status* (l'équivalent dans le secteur de la préscolarité du *Qualified Teacher Status*). En conséquence, les cadres de travail, les méthodes et les conseils en matière de bonnes pratiques ont été développés et mis en place ces toutes dernières années par les gouvernements *New Labour* ou par les autorités locales, en général sous la stricte direction et les conseils du *Department for Education and Skills*. En 2006, le *Transformation Fund* a été créé pour aider l'effectif existant dans le préscolaire à se recycler et à accroître ses qualifications, en partie pour aider les professionnels du préscolaire à se qualifier pour le *Early Years Professional Status* déjà mentionné. Toutefois, il reste encore plus de 150 millions de livres sterling sur les 250 millions que comptait le *Transformation Fund* à disposition des professionnels pour se recycler en formation ou pour accroître leurs qualifications.

### ***Les interventions centrées sur les zones***

D'autres interventions ont visé des zones où sont concentrés des « élèves à risque » en matière d'échec et d'exclusion sociale. Typiquement, ce sont des zones urbaines marquées par un désavantage social significatif et par un taux très bas de réussite scolaire. Comme nous l'avons vu plus haut, le *New Labour* a eu tendance à voir l'exclusion sociale comme le résultat d'une accumulation de facteurs handicapants. Il s'ensuit que l'impact d'appartenance à un groupe à risque peut se voir démultiplié par le fait de vivre dans des zones où de tels groupes se trouvent concentrés – par exemple le fait de vivre dans une famille avec un bas niveau de réussite scolaire peut être exacerbé par le fait d'aller dans une école où de nombreux enfants proviennent aussi de telles familles ; ou par le fait de vivre dans un endroit où il n'y a personne que l'on puisse montrer en exemple de réussite scolaire. Cibler de telles zones – et les institutions éducatives qui y opèrent – est à la fois une façon efficace de toucher les groupes à risque et un moyen de contrecarrer les effets négatifs de ces zones.

#### *L'école et au-delà*

Une version antérieure, basée dans une certaine mesure sur l'expérience des régions d'éducation prioritaires dans ce pays et des ZEP en France (Hatcher &

---

<sup>14</sup> Voir *The Every Child Matters Policy Framework: Children's Workforce Strategy* : <http://www.everychildmatters.gov.uk/deliveringservices/workforcereform/childrensworkforcestrategy/> (consulté le 30 juin 2008).

Leblond, 2001), fut les *Education Action Zones*<sup>15</sup> (EAZ) (DfEE, 1999). Soixante-treize EAZ furent créées par un nombre restreint de partenaires comprenant l'autorité locale, le monde des affaires, le secteur caritatif et des représentants de la communauté. L'espoir était que des partenariats se créeraient entre les EAZ et les organismes locaux et nationaux ainsi que les organisations caritatives impliquées dans le projet – par exemple, dans le secteur de la santé, l'aide sociale et la prévention contre la criminalité – et que les EAZ mettraient en place un réseau avec les zones de santé et d'emploi équivalentes ainsi qu'avec des projets financés par *The Single Regeneration Budget*. Une EAZ typique était composée d'une vingtaine d'écoles (habituellement deux ou trois écoles secondaires plus leurs écoles primaires correspondantes). Bien que les EAZ aient été contrôlées sur une base journalière par un directeur désigné, chaque EAZ a été formellement régie par un *Education Action Forum* (EAF).

Chaque EAF avait une responsabilité statutaire de préparer, de mettre en application et de surveiller un plan d'action local détaillé. Pour les soutenir dans cette tâche, les EAZ ont reçu une subvention versée par le gouvernement de 750 000 livres sterling par an pendant trois à cinq années. Ils étaient censés les compléter avec 250 000 livres sterling par an provenant du secteur privé et/ou caritatif. Celles-ci étaient habituellement localisées dans les zones défavorisées issues de certaines autorités éducatives locales (LEA), et rassemblaient une série d'actionnaires sous une structure de gestion qui était distincte de celle de la LEA, et – au moins en principe – qui utilisaient des fonds additionnels pour développer des manières innovatrices d'aborder les problèmes scolaires.

En leur temps, les EAZ ont été complétées et remplacées par les zones *Excellence in Cities* (EiC), qui partagent beaucoup de caractéristiques en commun<sup>16</sup>. Le programme *Excellence in Cities* (EiC) a été lancé en septembre 1999 pour élever les normes et pour favoriser l'inclusion dans les centres-villes et d'autres zones urbaines. Il s'est concentré sur la gestion, le comportement, l'enseignement et l'apprentissage, et de ce point de vue, il était plus étroitement ciblé et plus prescriptif que les premières phases du programme EAZ. Initialement basé uniquement dans les écoles secondaires, le programme s'est rapidement élargi aux écoles primaires. En avril 2006, plus de 1 300 écoles secondaires et 3 600 écoles primaires dans 57 autorités locales étaient impliquées dans le programme EiC. Le programme s'attaquait à la sous-performance dans les écoles par le biais d'actions spécifiques avec des groupes sous-performants ou défavorisés. Ainsi, *Learning Mentors* a travaillé avec les élèves sous-performants dans les écoles ; des *Learning Support Units* (unités de support à l'apprentissage) ont été mises en place pour parer au problème des élèves en danger d'exclusion pour raisons disciplinaires. Un programme pour les apprenants doués et surdoués (*Gifted and Talented pupils programme*) a été développé (voir plus loin) ; et des *City Learning Centres* ont été mis en place pour promouvoir les opportunités

---

<sup>15</sup> Voir *The Education Action Zones Programme* :

<<http://www.teachernet.gov.uk/management/atoz/e/educationactionzones/index.cfm?code=main>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>16</sup> Voir *The Excellence in Cities Programme* :

<<http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/eic/>> (consulté le 30 juin 2008).

d'apprentissage des adultes (en particulier via la technologie de l'information) pour la communauté locale.

Avec le temps, EiC a commencé à agir en tant que « super-programme » dans lequel d'autres initiatives pouvaient s'insérer. Ainsi, *The Behaviour Improvement Programme* (BIP) a cherché à développer des approches communes à la gestion du comportement des élèves dans les zones EiC, principalement par la création d'équipes de professionnels intégrées connues sous le nom de *Behaviour and Education Support Teams* (équipes de soutien en comportement et en éducation)<sup>17</sup>. Dans le cadre du *Government's Street Crime Initiative*, le département de *Education and Skills* (DfES) a subventionné 34 autorités locales de l'éducation pour soutenir des mesures pour l'amélioration des comportements des élèves et la lutte contre l'absentéisme au sein d'une sélection de 2 à 4 écoles secondaires et leurs écoles primaires respectives. La phase 1 du programme d'amélioration du comportement a été lancée en juillet 2002 et impliquait plus de 700 écoles.

À son tour, l'initiative *Full Service Extended Schools* – FSES (écoles multiservices à horaires prolongés) (DfES, 2003b) – a été initiée dans des régions BIP. Celle-ci a fonctionné de 2003 à 2006, finançant 148 écoles (entre £ 93.000 et £ 162.000 par an, annuellement dégressif). Les écoles étaient supposées fournir une gamme étendue de services sur un seul site, comprenant l'accès aux services de santé, à la formation pour adultes, aux activités pour la communauté ; ainsi qu'un soutien scolaire et l'accueil en garderie des enfants de 8 heures du matin jusqu'à 18 heures. L'initiative a mis particulièrement l'accent sur l'introduction de la cohabitation de services fournis par des organismes parascolaires et par des prestataires préscolaires. Les structures ont été développées souplesment pour stimuler une plus grande interaction et des échanges d'information (spécifiques aux enfants et aux familles) entre les différents organismes et prestataires qui partageaient les mêmes locaux dans les écoles, cela afin de faciliter, par exemple, les transitions éducatives et sociales entre les niveaux d'enseignement.

En 2005, le programme FSES a été lancé à l'échelle nationale, exigeant de chaque école d'État d'offrir au moins une partie des prestations proposées par les écoles multiservices à horaires prolongés d'ici 2010. L'objectif est que la moitié de toutes les écoles primaires et un tiers de toutes les écoles secondaires offrent au moins un service parmi les principaux d'ici 2008<sup>18</sup>. Comme *The Every Child Matters Policy* (avec qui il est étroitement allié), le programme FSES à l'échelle nationale est universel en ce sens qu'il implique toutes les écoles et est censé en faire bénéficier tous les élèves. En réalité, il semble que ce sont les écoles en zones défavorisées qui offrent la plus grande gamme de prestations, et que ces prestations ciblent des enfants et des familles dans le plus grand besoin.

Alors que toutes ces initiatives ont été mises à la disposition des zones ciblées à travers tout le pays, *The London Challenge* distingue les écoles dans la capitale

---

<sup>17</sup> Voir *The Behaviour Improvement Programme* : [www.standards.dfes.gov.uk/studysupport/impact/behaviourimprovement/](http://www.standards.dfes.gov.uk/studysupport/impact/behaviourimprovement/) (consulté le 30 juin 2008).

<sup>18</sup> Voir *The Extended Schools Programme* : <http://www.teachernet.gov.uk/wholeschool/extendedschools/> (consulté le 30 juin 2008).

qui font face à des difficultés caractéristiques en termes, par exemple, de bas niveaux de réussite, d'un niveau élevé de handicaps sociaux, d'avantages et problèmes d'une population multiethnique, et de la balkanisation de la gouvernance de l'éducation à Londres, qui est divisée entre un grand nombre d'autorités locales. Comme l'EiC, *The London Challenge* déploie un ensemble de stratégies pour aborder ces questions, y compris des interventions ciblées en faveur d'écoles sous-performantes, des programmes destinés à augmenter le recrutement et le maintien des enseignants, un programme pour les « enfants doués », et un soutien aux autorités locales pour gérer leurs systèmes éducatifs<sup>19</sup>. Des programmes similaires sont maintenant en train de se mettre en place dans d'autres grandes villes.

Il est bon d'ajouter que cet intérêt à l'égard des interventions centrées sur les zones s'est répété à travers plusieurs aspects de la politique sociale du gouvernement. Les écoles et les centres préscolaires dans les zones défavorisées participent également aux interventions qui sont développées par des départements gouvernementaux et des organismes autres que le DfES (*Department for Education and Skills*). Par exemple, les premières expériences avec les écoles à horaires prolongés émanent du *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (Social Exclusion Unit, 1998)<sup>20</sup>. De même, *the Single Regeneration Budget*<sup>21</sup> et *the New Deal for Communities*<sup>22</sup>, qui sont gérés par le *Department for Communities and Local Government*, ont eu des projets dédiés à l'éducation et ont souvent été des sources de financement pour les écoles et les établissements préscolaires.

#### *La petite enfance*

Le programme *Sure Start*, comme l'EiC, a été conçu comme la pierre angulaire de la campagne du gouvernement visant à combattre la pauvreté touchant les enfants, l'échec scolaire et l'exclusion sociale dans les zones les plus défavorisées. Les *Early Excellence Centres* (EEC) ont agi comme précurseur du programme *Sure Start*. Les EEC ont été créés en 1997 pour rassembler les prestations préscolaires, le soutien social et la formation des adultes. En automne 2003, 107 centres fonctionnaient. La politique a cherché à identifier les points forts dans des stratégies de formation efficaces pour les personnes vivant dans des zones défavorisées, la nécessité d'assurer une plus grande implication des hommes et des aides spéciales et des moyens supplémentaires pour subvenir aux besoins des jeunes parents. Les EEC sont responsables de l'identification précoce et de l'intervention auprès des enfants dans le besoin et ceux aux besoins éducatifs particuliers. La prémisse est qu'identification et intervention précoces améliorent

---

<sup>19</sup> Voir *The City Challenge Programme* :

<<http://www.dcsf.gov.uk/citychallenge/>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>20</sup> Voir également *The National Strategy for Neighbourhood Renewal* : <<http://www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=908>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>21</sup> Voir *The Single Regeneration Budget: Background and Overview* :

<<http://www.communities.gov.uk/citiesandregions/regeneration/singleregenerationbudget/21229/>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>22</sup> Voir *The New Deal for Communities Programme* :

<<http://www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=617>> (consulté le 30 juin 2008).



les perspectives d'avenir des enfants concernés et concrétisent leur inclusion dans le système éducatif commun.

L'initiative *Sure Start*, le successeur des EEC, est gérée par des programmes locaux dans les 20 % des régions les plus défavorisées de l'Angleterre. Elle vise à réaliser de meilleurs résultats pour les enfants, les parents et les communautés en augmentant la disponibilité d'accueil à la petite enfance pour tous les enfants ; l'amélioration de la santé infantile, de l'éducation et du développement émotionnel ; et soutenir les parents dans leur rôle de parents et dans le développement des aspirations d'emploi<sup>23</sup>. Lancée en 1999, la *Sure Start Unit* est devenue un service à part entière du *Children, Young People and Families Directorate* au sein du DfES. L'unité a travaillé avec les autorités locales, *Primary Care Trusts*, *Jobcentre Plus*, les organismes associatifs, caritatifs et du secteur privé, et les écoles. Dernièrement, son travail a été repris par les *Early Years, Extended Schools and Childcare Groups* au sein du *Department for Children, Schools and Families*.

Il y a environ 520 programmes locaux en Angleterre destinés aux familles avec des enfants au-dessous de 5 ans et qui concernent plus ou moins 800 enfants dans chaque zone. Ces programmes sont maintenant insérés dans les *Sure Start Children Centres* (CC). Chaque programme est contrôlé par un partenariat d'organismes officiels (y compris des professionnels de la santé et de l'éducation et des écoles, *Primary Care Trusts*), de professionnels et d'institutions du préscolaire, de groupes caritatifs et associatifs, ainsi que des parents. Ces partenariats travaillent ensemble pour développer – en théorie au moins – une approche intégrée pour les familles. En tant que tels, ces partenariats diffèrent dans chaque programme *Sure Start*.

Le développement précoce du langage chez les jeunes enfants a été détecté comme un des fondements clefs de la réussite scolaire, et le gouvernement a introduit une mesure pour réduire de 5 % le nombre des enfants de 4 ans ayant besoin d'une aide spéciale en ce qui concerne la parole et le développement du langage d'ici 2004. Un certain nombre de programmes et actions ont été développés pour aider à atteindre ce but, mis en application à des degrés divers à travers les programmes *Sure Start* locaux :

– *Playlink* conçu pour favoriser le développement du langage, la concentration, les compétences sociales et l'activité en autonomie, et également pour renforcer la vie de famille et prévenir des séparations via l'engagement familial. Il est également projet pilote des sessions « *moving on* » dont l'objectif est de faciliter la transition des enfants et des parents entre les étapes éducatives, par exemple du préscolaire à la rentrée en école primaire ;

– *The Child Development Programme* pour soutenir le développement linguistique et cognitif ;

– *Communication Matters*, le développement du langage et de la communication au niveau préscolaire ; c'est une entreprise commune entre le SS, *the National Primary School Strategy*, et le DfES' *Special Education Needs*

---

<sup>23</sup> Voir *The Sure Start Programme* : <<http://www.surestart.gov.uk/>> (consulté le 30 juin 2008).

*Division*, et elle espère améliorer les compétences linguistiques et communicatives – indispensables à la réussite scolaire – chez les enfants âgés de 3 à 5 ans.

En 2007, Alan Johnson, alors ministre de l'Éducation, a souligné l'importance du développement précoce du langage pour une future réussite scolaire :

« Le fossé de la réussite se creuse à un âge étonnamment précoce. Un enfant issu d'une famille défavorisée a dû en moyenne entendre à peine 13 millions de mots à l'âge de quatre ans, comparé à 45 millions pour un enfant issu d'une famille plus riche. Ce qui commence par être un problème de vocabulaire se transforme rapidement en un problème de lecture, de l'expression écrite et de la compréhension, ce qui mène à des résultats faibles aux examens. » (Johnson, 2007b)

Le budget du *Sure Start* a constamment augmenté : en 2005-2006 le budget avait atteint 1,5 milliard de livres sterling. La *Chancellor's Child Poverty Review*, soutenant étroitement les larges efforts pour réduire l'exclusion sociale parmi les enfants, a déclaré que « la pauvreté infantile est plus qu'une question de revenu » et qu'en plus de l'éradication de la pauvreté infantile, « le gouvernement veut soutenir les parents dans leur rôle de parent... [et] améliorer les services à l'enfance dans les zones défavorisées, y compris les programmes ciblés » (HM Treasury, 2004, p. 5). En 2007-2008, la revue a pourvu des subventions additionnelles de 669 millions de livres sterling dans les prestations préscolaires pour les enfants défavorisés. Ces chiffres ont été augmentés juste après avoir été publiés et il a été annoncé que le financement du *Sure Start* grimperait jusqu'à 769 millions de livres sterling, soit une augmentation de 100 millions de livres sterling.

En mars 2003, le gouvernement a annoncé son intention de re-nommer *Early Excellence Centres*, les programmes locaux *Sure Start* et *Neighbourhood Nurseries*, en tant que *Sure Start Children's Centres* (CC). L'initiative *Neighbourhood Nurseries*<sup>24</sup> a démarré en 2001 afin de réduire le déficit des prestations préscolaires et du rendement des apprentissages précoces entre les enfants issus des zones les plus défavorisées et ceux des communautés les plus aisées. Au départ elle se concentrait sur les 20 % des quartiers les plus défavorisées pour s'étendre aux 30 % des plus défavorisés en Angleterre. Les fonds étaient réservés mais se sont arrêtés en avril 2007 quand le programme *Sure Start CC* a été étendu.

Le programme *Children's Centres* (CC) s'appuie sur les programmes antérieurs pour améliorer la qualité des standards et celle des services intégrés destinés aux jeunes enfants et à leurs familles en Angleterre. Il vise à développer, montrer le fonctionnement et disséminer des modèles d'excellence dans les prestations de services pluri-organisationnels intégrés et centralisés, qui répondent aux besoins des enfants et des familles. En juillet 2004, 100 millions de livres sterling ont été injectées pour passer de 1 700 CC à 2 500 dans les 30 % des communautés les plus défavorisées. En mars 2006, on comptait 650 000 enfants bénéficiant du programme (National Audit Office, 2006b, p. 12). En 2008, on

---

<sup>24</sup> Voir *The Neighbourhood Nurseries Programme* : <http://www.surestart.gov.uk/surestartservices/settings/neighbourhoodnurseries/> (consulté le 30 juin 2008).

comptabilise seulement 1 000 CC en fonction. Le gouvernement souhaite pouvoir mettre en place un CC dans chaque communauté d'ici 2010. Le futur objectif de la politique est donc universel mais actuellement l'intérêt porte sur la réalisation au niveau national d'un meilleur développement des apprentissages précoces, ce qui limiterait les chances d'exclusion sociale chez les enfants les plus défavorisés ou à risque au niveau d'un retard scolaire.

### ***Les interventions centrées sur les institutions***

L'essentiel de la politique éducative du *New Labour* est parti du principe que les progrès scolaires peuvent être assimilés à l'efficacité institutionnelle. En d'autres termes, la performance du système éducatif – et donc les résultats des élèves – sont largement déterminés par la qualité de la direction, de l'organisation et de l'enseignement dans chaque école et institution. Les gouvernements ont eu tendance à fonctionner avec l'approche de la carotte et du bâton, offrant des incitants et des récompenses en cas d'améliorations d'une part, mais des punitions en cas de faibles performances d'autre part. Il en résulte une approche ciblée, les établissements considérés comme sous-performants étant sélectionnés et faisant l'objet d'une attention particulière du fait que leur inefficacité menace les chances de réussite scolaire de leurs élèves et de leur démarrage dans la vie active.

Ainsi, l'Ofsted, l'inspection nationale de l'éducation, est chargée d'identifier les « écoles à problèmes » ; elles sont alors inspectées plus fréquemment que d'autres, sont susceptibles d'être soumises à des interventions intensives de la part de leurs autorités locales, et doivent formuler des plans d'actions pour atteindre des objectifs exigeants et veiller à les améliorer<sup>25</sup>. Cette approche est de plus en plus appliquée dans le secteur de la petite enfance. Les centres préscolaires qui n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs avec leurs jeunes élèves sont surveillés plus étroitement par l'Ofsted, sont inspectés plus fréquemment et doivent formuler, mettre en application et réaliser avec succès les plans d'amélioration, conjointement développés.

La plupart des écoles identifiées comme présentant des problèmes s'en sortent rapidement grâce aux interventions intensives. Cependant, celles qui n'y arrivent pas finissent par être fermées et remplacées par une nouvelle école (bien que, habituellement dans les mêmes bâtiments). Il y a deux programmes de renouvellement d'école pour ce genre d'établissements : *Fresh Start* et *Academies programme*. L'hypothèse dans les deux cas est que les interventions censées améliorer l'école existante ont échoué à plusieurs reprises, et que des changements radicaux en termes d'équipements, de personnels (comprenant habituellement le chef d'établissement) et de gestion s'avèrent nécessaires. Les écoles *Fresh Start* rouvrent leurs portes avec des équipements réaménagés et des changements majeurs ou l'augmentation du personnel. L'ouverture d'une école *Fresh Start* coûte

---

<sup>25</sup> Voir *Schools Causing Concern Guidance and Support* : <http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/si/SCC/> (consulté le 30 juin 2008).

en moyenne autour de 2,2 millions de livres sterling (investissements et frais de fonctionnement confondus)<sup>26</sup>.

Ces écoles peuvent être désignées comme des « *Collaborative Restarts* », ce qui signifie qu'elles ont rouvert avec le soutien d'une autre école – habituellement une autre jugée comme plus performante – à laquelle elles peuvent être liées formellement comme une paire d'écoles fédérées. Le programme des *Academies* est la dernière version de cette approche<sup>27</sup>. Tout comme le programme *Fresh Start*, il conduit typiquement au remplacement d'une ou de plusieurs écoles existantes, pour lesquelles toute intervention est jugée inutile, par une nouvelle école avec une nouvelle direction et un personnel renouvelé. Ce programme est controversé parce que les académies ne relèvent plus du contrôle des autorités locales, mais sont de fait dirigées par des sponsors privés, souvent par des groupes religieux, des groupes caritatifs ou des groupes d'entreprises privées.

Toutes ces approches ont un élément punitif en ce qu'elles impliquent de placer les dirigeants et les directeurs existants sous un contrôle strict, ou de les supprimer complètement. Ainsi, elles reflètent une conviction de longue date dans les gouvernements des deux partis principaux que la majorité des problèmes du système éducatif sont attribuables à l'inadéquation des professionnels et des décideurs locaux. Cependant, la plupart des interventions centrées sur les groupes et les zones décrites ci-dessus reconnaissent que les écoles et les centres préscolaires qui servent les populations et les zones les plus défavorisées peuvent avoir besoin de moyens additionnels.

Le programme « *Schools Facing Challenging Circumstances* »<sup>28</sup> (écoles devant faire face à des circonstances difficiles) est un autre exemple de cette reconnaissance, mais dans ce cas-ci, le programme cible les établissements plutôt que les zones ou les groupes. Tout comme plusieurs des initiatives déjà décrites, il offre un mélange de subventions additionnelles, d'interventions, et d'encouragement à l'innovation, mais cette fois-ci, aux écoles où les niveaux de performance sont particulièrement bas et dont la population est défavorisée. De plus, de 2001 à 2004, le DfES a financé un projet de recherche-action, avec huit écoles de ce type, explorant des manières innovatrices de promouvoir la réussite incluant : l'utilisation des *School Improvement Groups* dans chaque école ; un nouveau plan d'alphabétisation pour les élèves incapables d'accéder au programme dès la rentrée en raison de leur faible niveau d'alphabétisation ; l'utilisation des tableaux blancs interactifs pour développer de nouvelles approches pour enseigner et apprendre ; et le partage du matériel pédagogique, des politiques et des bonnes pratiques sur Internet.

---

<sup>26</sup> Voir *The Fresh Start and Collaborative Restart Programme* :  
<<http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/si/SCC/sifreshstart/>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>27</sup> Voir *The Academies Programme* :  
<<http://www.standards.dfes.gov.uk/academies/>> (consulté le 30 juin 2008).

<sup>28</sup> Voir *The Schools Facing Challenging Circumstances Programme* :  
<<http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/si/SfCC/>> (consulté le 30 juin 2008).

## **Preuve de l'impact : que savons-nous des effets de ces politiques ?**

Les gouvernements *New Labour* ont témoigné d'un grand engagement pour une politique éclairée, basée sur les preuves, et ont commissionné un grand nombre d'évaluations de leurs politiques. Cependant, l'évaluation de l'impact des politiques prioritaires n'est pas une tâche facile, pour un certain nombre de raisons :

- les interventions politiques ne sont pas toutes évaluées ;
- les évaluations tendent à se concentrer sur la multiplicité des interventions individuelles plutôt que sur l'impact des approches politiques dans leur globalité ;
- les interventions se recouvrent fréquemment et distinguer nettement l'effet d'une intervention du reste est difficile ;
- les évaluations tendent à être à court terme, elles ont lieu à l'achèvement des subventions initiales plutôt qu'après avoir laissé le temps à la politique de se mettre en place et de pouvoir en mesurer les effets à plus long terme qui deviennent alors évidents ;
- la politique change et bouge plus rapidement que le processus d'évaluation, et des interventions sont généralement modifiées ou abandonnées avant qu'une évaluation complète ait été possible.

Il serait impossible dans ce bref rapport de présenter toutes les données et preuves disponibles, même celles concernant les interventions et qui ont été correctement évaluées. Cependant, il est possible d'identifier quelques thèmes communs.

### ***Stimuler l'activité***

Il semble qu'il y ait peu de doutes sur le fait que les politiques prioritaires, telles que décrites ci-dessus, ont efficacement focalisé l'attention sur des groupes, des zones et des établissements particuliers, tout en y stimulant une activité. Par exemple, *The Vulnerable Children Grant* (Kendall *et al.*, 2004), et les stratégies pour encourager les garçons (Younger *et al.*, 2005) et les élèves issus des minorités ethniques (Cunningham *et al.*, 2004) à réussir sont toutes les deux parvenues à attirer l'attention sur des groupes qui auraient pu autrement échapper facilement au contrôle si le gouvernement ne s'était consacré qu'à la réforme générale du système. De même, les initiatives centrées sur les zones comme *Excellence in Cities* (Kendall *et al.*, 2005) ou les écoles à horaires prolongés, *full service extended schools* (Cummings *et al.*, 2007), et le *Sure Start* (National Evaluation of Sure Start, 2005) semblent avoir été le catalyseur d'activités considérables sur le terrain. Par exemple, les initiatives préscolaires ont permis d'engager un éventail plus large d'acteurs éducatifs et de partenaires locaux. En effet, les partenariats réussis entre acteurs adéquats ainsi que des approches intégrées ont contribué aux meilleurs résultats des enfants dans le préscolaire, en particulier pour les plus défavorisés ou à risque (Sammons *et al.*, 2004). La sensibilisation au contexte local et le développement de partenariats locaux différents dans chaque *Sure Start* sont également considérés comme l'un des succès principaux du programme (Sammons *et al.*, 2004 et Turnstile *et al.*, 2005).

Dans un sens, cette efficacité à attirer l'attention et à stimuler l'activité n'est pas étonnante. Comme nous l'avons suggéré, les gouvernements sont allés au-delà de leur rôle traditionnel qui était d'établir des cadres de politiques générales, et sont devenus beaucoup plus impliqués au niveau de leur mise en œuvre. Leurs approches interventionnistes ont généralement comporté une approche « subvention et contrôle », par laquelle les autorités locales, les écoles et les centres préscolaires ont accès à des subventions additionnelles, mais sont tenues de rendre des comptes sur l'utilisation de ces subventions et sur les résultats auxquels elles donnent lieu. Souvent, comme nous l'avons vu, tout ceci est accompagné par des types d'interventions offrant plus de soutien d'une part (la création des réseaux, ou la publication de conseils d'application) et d'autre part, de la menace omniprésente de sanctions suite à une performance insatisfaisante. Ce cocktail de mesures crée des incitants puissants pour les prestataires de services préscolaires, les écoles et les autorités locales pour répondre aux initiatives nationales, et minimise les occasions de les ignorer.

### ***Produire des résultats***

De même, il y a peu de doutes sur le fait que les politiques prioritaires ont produit une amélioration des résultats telle qu'attendue. Par exemple, le taux d'augmentation des réussites au GCSE (examen national) pour les zones EiC a été plus de deux fois supérieur à celui des écoles non EiC pendant un certain nombre d'années successives (Kendall *et al.*, 2005). Cela signifie qu'il y a eu un rétrécissement de l'écart entre les réussites des régions EiC et non EiC de 12,4 % en 2001 à 6,9 % en 2005. De plus, des améliorations ont été constatées chez des groupes de jeunes ciblés. De même, *the London Challenge* a fait montre d'une amélioration dans les résultats. Bien qu'il n'y ait eu aucune évaluation indépendante à grande échelle, les propres chiffres du gouvernement suggèrent que les résultats au GCSE s'y sont améliorés plus rapidement que dans le reste de l'Angleterre,<sup>29</sup> et que ces améliorations sont évidentes en termes de performance au niveau des élèves, des écoles, et des autorités locales.

Cela a été également démontré au niveau des initiatives concernant la parole et le langage en faveur des parents et des enfants ayant des besoins particuliers en matière de langue et de communication, et qui ont été déployées à travers les *Sure Starts* (Roy *et al.*, 2005). Concernant la petite enfance, les résultats indiquent que certains groupes d'élèves à risque accueillis en préscolarité ont amélioré leurs résultats, y compris les enfants issus de certains groupes ethniques minoritaires (principalement les populations noires des Caraïbes et celles d'Afrique) et les enfants pour qui l'anglais n'est pas la langue maternelle (Sammons *et al.*, 2004). Jusqu'ici tout prouve que les approches intégrées pendant la préscolarité et l'accès aux prestations préscolaires pour certains des enfants les plus défavorisés font réaliser des gains sur le plan cognitif et social à la fin du premier degré principal (à 7 ans) (Sammons *et al.*, 2004). Des premiers indices indiquent que ces gains précoces peuvent même être maintenus jusqu'à la fin du deuxième degré principal

---

<sup>29</sup> Voir *The London Challenge Programme* : <http://www.dcsf.gov.uk/citychallenge/london.shtml> (consulté le 30 juin 2008).

(à 11 ans), bien que, pour certains groupes d'élèves et dans certains domaines particuliers de leur développement, les gains s'estompent (Sammons *et al.*, 2007).

Ces gains en termes de résultats semblent être d'autant plus significatifs que l'éducation parentale, le revenu et le métier sont des facteurs primordiaux pour déterminer l'utilisation des prestations préscolaires, ce qui fait que l'utilisation varie considérablement selon le groupe de population et la zone d'habitation (George & Hansen, 2007). Généralement, les familles accédant aux prestations préscolaires formelles sont typiquement diplômées de l'université et ont un emploi ; cette utilisation se traduit alors en une transmission intergénérationnelle de l'avantage social (George & Hansen, 2007). Cependant, les données de *Millenium Cohort Studies* (MCS) indiquent des pourcentages relativement élevés d'enfants issus des groupes et des zones les plus défavorisés bénéficiant des prestations préscolaires. Ceci semblerait indiquer que les politiques centrales interventionnistes aboutissent – en théorie du moins – à leurs objectifs de permettre aux enfants les plus pauvres et les plus exclus de la société d'accéder aux prestations préscolaires. Que cela se traduise dans le long terme par de meilleurs résultats pour cette population et groupes d'enfants ciblés demeure incertain.

Les améliorations résultant de politiques prioritaires (en terme immédiat) ne sont pas forcément très étonnantes. Les centres préscolaires, les écoles et les autorités locales ne bénéficient pas seulement de ressources et encadrement pour réaliser des progrès, ils sont également soumis à une pression considérable pour produire des résultats. De plus, les évaluations, en particulier quand celles-ci prennent la forme d'analyses des données de performance, faites par le gouvernement, les comparent généralement aux centres préscolaires, aux écoles et aux autorités locales qui n'ont pas accès à ces ressources, qui ne sont pas sujets à un tel examen minutieux et intense, et qui habituellement vont partir d'un degré de performance plus élevé. On peut donc s'attendre à ce que les centres, les écoles et les autorités locales ciblés se comportent mieux dans de telles comparaisons de résultats.

### ***Instrumentalisme***

Une raison qui exige d'être prudent au sujet des améliorations apparentes est le fait que l'approche fortement interventionniste et à forts enjeux utilisée par les gouvernements du *New Labour* a généré des réponses instrumentales de la part des écoles et des autorités locales (Dyson, 2007). Autrement dit, lorsque les écoles et les autorités sont tenues responsables des améliorations constantes de leurs résultats, et que ces améliorations sont mesurées de manière en quelque sorte un peu brute via des évaluations nationales, elles sont susceptibles de faire tout ce qu'elles doivent pour produire les résultats attendus. Par exemple, les écoles secondaires ont vite compris qu'elles pourraient améliorer leurs chiffres de performance en remplaçant les examens traditionnels (GCSE) par d'autres épreuves professionnelles « équivalentes », plus faciles à réussir pour certains élèves. En conséquence, le gouvernement a été forcé de remédier à cette situation en évaluant séparément la performance par sujet clef du GCSE. De même, les écoles primaires ont pris l'habitude d'entraîner les enfants avant les évaluations

nationales, et/ou de se concentrer sur les enfants dont le niveau de performance est à la limite des niveaux seuils nationaux (Richards, 2005). Ici aussi, le gouvernement est maintenant obligé de procéder à l'évaluation des performances de manière différente pour essayer d'enrayer cette pratique (Johnson, 2006). Dans chacun de ces cas, les améliorations des performances mesurées peuvent avoir eu lieu, mais il n'est pas clair que celles-ci soient liées à de réelles améliorations des capacités fondamentales des élèves ou à la qualité de leurs écoles.

Ce phénomène semble être répandu dans le système éducatif et n'est certainement pas uniquement généré par les politiques prioritaires. Cependant, les différents types d'interventions favorisées par les gouvernements récents tendent à aggraver le problème. Les initiatives ciblées créent une pression supplémentaire à produire des résultats et, qui plus est, dans le cadre temporel imposé par le projet. Souvent, les professionnels sur le terrain se retrouvent déchirés entre la reconnaissance de la nécessité de mettre en place des stratégies à long terme afin d'aborder des problèmes éducatifs profondément ancrés, et l'impératif de produire des résultats rapidement, même si c'est par le biais des moyens instrumentaux (Cummings *et al.*, 2006 ; Cummings *et al.*, 2007 et Dyson *et al.*, 2007). Enfin, répondre aux besoins peut facilement mener à donner une réponse plus instrumentale à des critères ciblés externes, de sorte que les écoles, les zones et les populations qui éprouvent des niveaux de besoins apparemment similaires, reçoivent néanmoins des niveaux de prestation très différents (Ainscow *et al.*, 2007).

### ***Contrôle central et innovation locale***

Comme nous l'avons vu, les politiques prioritaires encouragées par le *New Labour* dépendent fortement du contrôle central puisque c'est le gouvernement qui identifie les priorités, cible les ressources, définit les objectifs de performance. En même temps, elles ont généralement cherché à stimuler l'innovation et à permettre à des professionnels de terrain de trouver des solutions aux problèmes locaux. Ces deux obligations semblent être clairement en tension l'une avec l'autre, et chacune présente ses propres dangers. Les interventions centralement dirigées ne peuvent pas être suffisamment adaptées aux conditions locales, tandis que les réponses locales peuvent être mal ciblées ou mal équipées pour provoquer les changements radicaux nécessaires.

Ce constat est des plus évidents dans l'*Education Action Zone* (EAZ), politique sensiblement moins réussie que d'autres approches centrées sur les zones. L'initiative a certainement produit une quantité considérable d'activités, mais elle a été très vaguement dirigée par le gouvernement central, au moins en premier lieu. Il est loin d'être clair que les activités entreprises par les EAZ aient visé les problèmes éducatifs les plus difficiles dans leurs propres zones, ni qu'elles aient été mises en application de façon rigoureuse (Ofsted, 2003). Cela n'est peut-être pas étonnant, alors qu'il y a eu peu de données prouvant une amélioration des résultats dans les régions EAZ. L'analyse par S. Power *et al.* (2004) a utilisé un modèle de régression pour examiner si les écoles dans six zones d'études de cas avaient fait mieux ou moins bien que celles dans leur LEA. En 2001, la performance des écoles



en zone était inférieure à celle des écoles en non-zone. Les résultats de 2001 comparés aux performances antérieures au zonage et aux variables de LEA n'indiquaient aucune réduction d'écart depuis la création des zones.

Dans d'autres cas, les résultats ont été mitigés étant donné que la politique centralement dirigée semble avoir été insuffisamment sensible aux variations locales. Ainsi, par exemple, bien que les impacts de l'axe sur les « doués » et « surdoués » du programme EiC aient été positifs dans l'ensemble, ils variaient considérablement par rapport au niveau de réussite antérieur des élèves, aux attitudes par rapport à l'école, aux comportements et à l'appartenance ethnique (Kendall *et al.*, 2005). De même, les données concernant les résultats du programme *The Schools Facing Exceptionally Challenging Circumstances* sont équivoques (MacBeath *et al.*, 2005). Bien que cela semble avoir produit quelques améliorations spécifiques dans ces écoles, elles sont plus ou moins équivalentes aux résultats des écoles du groupe témoin. Il semblerait y avoir eu une discordance entre la nature de l'intervention centralement dirigée et la nécessité de favoriser l'innovation, un sens de propriété des projets par les acteurs éducatifs et un profond changement culturel au niveau de l'école. Comme le rapport d'évaluation argumente :

« L'équilibre entre l'innovation et la responsabilité a été en tension tout au long du projet, en partie à cause de la pression des examens et des visites d'inspection par les HMI [inspecteurs des écoles] qui ont imposé des contraintes aux initiatives plus aventureuses en matière de programmes. Une culture innovatrice du changement dans les écoles est la plus susceptible d'être créée dans un climat où les autorités permettent aux écoles de prendre des risques sans devoir avoir peur de l'échec. » (MacBeath *et al.*, 2005, p. 5)

Par contraste, les programmes *Sure Start* locaux ont été jugés bien réussis en matière de développement de partenariats locaux, de sensibilisation au contexte local et de développement d'un climat qui favorise l'innovation ; en effet ce fut l'un des succès principaux du projet (Anning *et al.*, 2005). Néanmoins, les évaluations de ce projet centré sur les zones illustrent aussi des tensions entre les deux impératifs (Turnstile *et al.*, 2005) qui sont en partie dues à des frontières administratives déterminées centralement et qui ne reflètent pas la réalité démographique en termes de besoins de terrain dans les zones locales. Ce qui à son tour provoque des frustrations chez les professionnels locaux et chez les acteurs qui mettent en œuvre les projets et qui sont responsables de la réalisation de programmes d'activités et de sensibilisation pour stimuler l'accès local et l'utilisation des services par les populations ciblées. En effet, concevoir des services ayant des limites restrictives et centralement déterminées (sur la base de l'âge de l'enfant, de la localisation, ou du groupe de population) a contribué à ne pas satisfaire les besoins de tous les enfants socialement marginalisés vivant dans des zones de pauvreté reconnues et ciblées y compris de ceux vivant à la limite périphérique des zones couvertes par *Sure Start*.

### ***Changement en profondeur***

Bien des questions soulevées ici renvoient finalement à celle de savoir jusqu'à quel point les différentes sortes de politiques prioritaires privilégiées par le *New*

*Labour* ont prouvé leur capacité à résoudre les problèmes éducatifs auxquels elles étaient destinées. Certainement, il semble y avoir une contradiction entre les problèmes fondamentaux de sous-performance et la situation des défavorisés qui caractérisent le système éducatif anglais, et les interventions étroitement ciblées (limitées dans le temps et menées en vue de résultats) qui ont été les moyens préférés pour aborder ces problèmes. Parfois, cette contradiction se manifeste lors d'évaluations de politiques prioritaires particulières. Par exemple, l'initiative des écoles multiservices à horaires prolongés (*full service extended schools*) a eu autant de succès que n'importe quelle autre politique à cibler les enfants et les familles qui font face à des difficultés et à les aider à améliorer leurs réalisations et leur bien-être. Cependant, les professionnels sur le terrain critiquent le fait qu'elle dépende de financements à court terme et de l'obtention de résultats rapides : cela rend plus difficile le fait d'aborder les problèmes réels auxquels ils font face. En même temps, les preuves d'effets à large spectre sont limitées, et les professionnels soutiennent que cela prendra énormément d'années avant que leur travail ne porte ses fruits (Cummings *et al.*, 2007 et Dyson & Raffo, 2007).

Cette discordance entre problème et intervention pourrait également expliquer certains des résultats mitigés générés par les politiques prioritaires. Par exemple, il semble que les programmes *Academies* et *Fresh Start* ont eu un certain succès à redresser la situation dans les écoles en difficultés. Cependant, il est également clair que ces programmes ne fonctionnent pas dans tous les cas et que cela peut être dû au fait que certaines écoles opèrent dans des contextes tellement difficiles que ce genre d'interventions semblent impuissantes à les surmonter (National Audit Office, 2006a). Un exemple notoire de ce phénomène est *The Ridings School*, qui a fait « la une » des journaux nationaux en 1996 et a été décrite comme une école hors contrôle. Depuis lors, l'école a été sujette à une succession d'interventions, y compris celle des *Fresh Start*. Cependant, aujourd'hui, elle est à nouveau considérée comme une école défaillante et va être fermée – un destin qui est peut-être lié aux niveaux très élevés de désavantage social dans la zone où elle opère et aussi à l'impact négatif qui résulte du fait d'être entourée par des écoles sélectives et autres écoles à « statut élevé » (Reed, 2007).

Des résultats aussi mitigés se retrouvent en dehors de l'éducation scolaire. Par exemple, le succès de *The widening participation agenda* (« pour une participation élargie »), qui vise à encourager les jeunes d'origine « non traditionnelle » à entrer dans l'enseignement supérieur, n'a pas remis en question la place disproportionnée occupée dans les universités les plus prestigieuses par les jeunes issus des écoles les plus privilégiées (Sutton Trust, 2007). De même, en dépit des résultats disponibles qui indiquent une amélioration des résultats dans le préscolaire et ce jusqu'au premier degré principal (7 ans) chez les enfants défavorisés, des résultats récents qui proviennent d'autres recherches MCS suggèrent que : les enfants âgés de 3 ans d'origine ethnique mixte ont un retard de quinze jours au *Naming Vocabulary Subtest* du *British Ability Scales* (BAS) et au *School Readiness Composite* (SRC) du *Revised Bracken Basic Concept Scale* ; les filles âgées de 3 ans sont en avance de trois mois en moyenne sur les garçons de 3 ans, dans le développement des compétences expressives du langage ; et les enfants bangladeshis et pakistanais âgés de 3 ans – identifiés comme des élèves à risque à

tous les niveaux d'instruction – obtiennent les scores les plus bas en vocabulaire, ce qui représente un grave retard bien au-dessous des niveaux normalement attendus (George *et al.*, 2007). Les résultats qui proviennent des données du MCS ne prennent pas en compte la variable présence des membres des cohortes dans des établissements préscolaires, y compris quand il s'agit de leur participation aux politiques et aux plans identifiés ci-dessus. Néanmoins, ces résultats soulèvent des questions quant à l'efficacité des interventions précoces, en particulier pour ces enfants identifiés comme étant les plus menacés par l'échec scolaire ; à savoir des garçons et des enfants appartenant à certains groupes ethniques minoritaires. En fait, ils peuvent mettre encore davantage en évidence les causes les plus ancrées et les plus structurelles qui conduisent à de faibles résultats d'apprentissage et de réussites pour certains groupes d'élèves pendant leurs premières années en préscolaire et après.

En effet, pour les services éducatifs non obligatoires, comme les prestations préscolaires et les maternelles, le problème semble être celui d'assurer une campagne de sensibilisation adéquate – et donc un accès – pour les groupes qui sont les moins susceptibles d'accéder aux projets éducatifs et sociaux et aux initiatives directement conçues et mises en place à leur attention. Des données suggèrent que les groupes de familles et les élèves en âge préscolaire qui ont le plus à gagner dans l'immédiat ou à long terme en accédant aux prestations préscolaires sont les moins susceptibles d'en bénéficier ; c'est certainement le cas en ce qui concerne les *Sure Start* et les *Sure Start Children Centres* (George & Hansen, 2007 et National Audit Office, 2006b). Des barrières empêchant de toucher certains groupes – comprenant les personnes à revenus très faibles, les chômeurs longue durée et certaines familles issues des minorités ethniques (Bangladeshis et Pakistanais en particulier), et les enfants avec des besoins éducatifs spéciaux (SEN) ou présentant certains handicaps – ont été identifiées par des audits et des enquêtes d'évaluations (Anning *et al.*, 2007 et National Audit Office, 2006b). Les évaluations indiquent que certains des élèves à risque n'accèdent pas aux prestations en raison de la rigidité des frontières administratives (Turnstile *et al.*, 2005). Toutefois, cela peut également être lié plus concrètement à d'autres questions plus larges de participation sociale et d'engagement au sein des communautés défavorisées et à la particulière exclusion des services sociaux et éducatifs que subissent certains groupes, plus spécialement ceux qui vivent dans des zones très défavorisées (Antoniou & Reynolds, 2005).

## **Tendances et problèmes**

En examinant la multiplicité des politiques prioritaires introduites depuis 1997, trois caractéristiques sous-jacentes de l'approche de *New Labour* deviennent évidentes :

*Optimisme.* Ces politiques se caractérisent par une conviction que tous – ou presque tous – les élèves peuvent réussir selon des normes acceptables indépendamment des obstacles d'apprentissage auxquels ils peuvent devoir faire face. À un moment, les ministres se plaisaient à émettre l'opinion que « la pauvreté n'est pas une excuse » (National Literacy Trust, 2006) pour justifier les niveaux

faibles de réussite. Alors que cette vision naïve a pu s'assagir avec le temps, il y a toujours une forte conviction que de bonnes interventions peuvent changer radicalement les performances des élèves, des institutions et des zones défavorisées.

*Acharnement.* Cet optimisme mène à une poursuite acharnée des interventions, (DfEE, 1997). L'échec d'une intervention à résoudre un problème n'implique pas l'abandon de l'approche dans son ensemble, mais implique la formulation d'une autre intervention qui – si tout va bien – tire les leçons de la première. Ainsi, les EAZ ont été suivies rapidement par les EiC, les *Fresh Start* par les *Academies*, les écoles multiservices à horaires prolongés (*Full service extended schools*) par le déploiement national des écoles à horaires prolongés, les *Sure Starts* par les *Children's Centres*, et ainsi de suite. Dans une approche largement stable en matière de politique, donc, il y a eu une succession d'interventions de courte durée.

*Innovation.* Les politiques prioritaires visent rarement à simplement orienter ressources et énergies vers des situations problématiques. Étant donné que les problèmes éducatifs sont considérés comme intrinsèquement solubles, les politiques présument que l'échec historique de trouver ces solutions est attribuable aux structures et aux pratiques du passé. Innover est donc essentiel, et les politiques prioritaires incarnent généralement des innovations ou, plus vraisemblablement, cherchent à créer les conditions pour que l'innovation soit possible. Ainsi, par exemple, les EAZ et les EiC ont créé des structures de direction pour gérer des approches par zone en dehors des structures traditionnelles des autorités locales ; les académies sont des nouveaux genres d'école qui, une fois encore, fonctionnent en dehors des structures traditionnelles ; *Every Child Matters* crée de nouvelles structures d'organisation à l'intérieur des autorités locales, puis entre les autorités locales et d'autres organismes.

Si nous considérons alors l'impact et les résultats des politiques prioritaires, nous voyons nettement l'image mitigée décrite ci-dessus. Tout simplement, l'optimisme de l'approche du gouvernement n'est pas actuellement justifié par ses résultats, qui sont au mieux inégaux, et au pire, peuvent encore largement être en train d'échouer (Dyson, 2007). En effet, le gouvernement s'en rend actuellement bien compte, et un *Schools White Paper* en 2005 (qui a préparé le terrain pour d'autres réformes) a reconnu d'un ton lugubre la persistance de ces problèmes :

« En dépit de la forte augmentation du nombre de bonnes écoles, il y a trop d'enfants abandonnés par des écoles qui réussissent sans effort au lieu de travailler dur pour exceller.

[...] En dépit des progrès réalisés, à chaque niveau de notre système éducatif, le milieu d'origine des parents joue encore un rôle trop important dans la détermination de la réussite [scolaire] et des chances de réalisation sociale : ceux issus de familles mieux loties ont de meilleurs résultats par rapport à ceux issus de familles moins favorisées.

En dépit de tous les progrès que nous avons fait pour améliorer les apprentissages de base, presque un quart des enfants quittent encore l'école primaire sans avoir acquis les compétences nécessaires en calcul, lecture et écriture pour pouvoir réussir à l'école secondaire.

Notre taux de participation d'élèves de 17 ans à une formation continue et professionnelle se situe au 27<sup>e</sup> rang sur 30 pays industrialisés. » (HM Government, 2005)

Il y a deux manières d'expliquer l'aspect récurrent de ces problèmes. La position du gouvernement – en conformité avec les principes d'optimisme, d'acharnement et d'innovation cités ci-dessus – est de considérer qu'on doit persévérer plus encore dans la même direction. Un engagement ininterrompu en faveur de la priorisation dans le contexte d'une réforme globale du système va finir, comme certains le soutiennent, par éliminer – ou mener à un niveau acceptable – les inégalités persistantes dans le système scolaire anglais. Comme le Premier ministre, Tony Blair, l'a dit de manière notoire :

« Chaque fois que j'ai présenté une réforme au gouvernement, je pense après-coup que j'aurais pu aller plus loin. » (Blair, 2005)

Une analyse moins optimiste suggère que cette combinaison de « priorisations » et de réformes du système demeure en soi incapable de résoudre les problèmes auxquels elle est censée faire face. D'une part, les politiques prioritaires, qui visent simplement les manifestations de l'inégalité sociale et scolaire, sont incapables de s'attaquer à ses causes fondamentales et structurelles (Dyson & Raffo, 2007 et Raffo *et al.*, 2007). D'autre part, le type de réforme du système privilégié par les gouvernements *New Labour*, insistant sur les normes, les cibles et les choix, exacerbe les inégalités que les politiques prioritaires essayent de traiter. Comme R. et M. Hulme (2005) le précisent, il y a :

« [...] des tensions et des contradictions évidentes dans une plateforme de réforme du système éducatif qui s'exprime dans le langage de l'inclusion sociale, et qui cependant étend le marché à l'éducation et régule cela par des instruments plus qu'intrusifs de gouvernance. » (Hulme & Hulme, 2005, p. 33)

## Références bibliographiques

### **Documents scientifiques**

- AINSCOW M., CROW M., SYSON A., GOLDRICK S., KERR K., LENNIE C., MILES S., MUIJS S. & SKYRME J. (2007). *Equity in Education: New directions*. Manchester : Centre for Equity in Education, University of Manchester.
- ANNING A., CHESWORTH E., SPURLING L. & PARTINOUDI K. D. (2005). *The Quality of Early Learning, Play and Childcare in Sure Start Local Programmes*. Rapport n° NESS/2005/FR/09. Londres : Department for Education and Skills.
- ANNING A., STUART J., NICHOLLS M., GOLDTHORPE J. & MORLEY A. (2007). *Understanding Variations in Effectiveness Amongst Sure Start Local Programmes*. Rapport n° NESS/2007/FR/024. Londres : Department for Children, Schools and Families.
- ANTONIOU V. L. & REYNOLDS R. (2005). « Asylum-seeking Children in English Pre-schools: Inclusion and Support in the New Policy Climate ». In H. E. ANDERSSON *et al.* (éd.), *The Asylum-seeking Child in Europe*. Gothenburg : CERGU, p. 153-172.

- BENNETT J. (2006). « Policy Lessons from the Thematic Review ». In R. PARKER-REES & J. WILLAN (éd.), *Early Childhood Education: Major Themes*. Londres : Routledge.
- BLATCHFORD P., RUSSELL A., BASSETT P., BROWN P. & MARTIN C. (2004). *The Role and Effects of Teaching Assistants in English Primary Schools (Years 4 to 6) 2000-2003: Results from the Class Size and Pupil-Adult Ratios (CSPAR) KS2 Project*. Rapport n° RR605. Londres : Department for Education and Skills.
- CASSEN R. & KINGDON G. (2007). *Tackling Low Educational Achievement*. York : Joseph Rowntree Foundation.
- CUMMINGS C., DYSON A., PAPPS I., PEARSON D., RAFFO C. & TODD L. (2005). *Evaluation of the Full Service Extended Schools Project: End of First Year Report*. Rapport n° RR680. Nottingham : Department for Education and Skills Publications.
- CUMMINGS C., DYSON A., PAPPS I., PEARSON D., RAFFO C., TIPLADY L. & TODD L. (2006). *Evaluation of the Full Service Extended Schools Initiative, Second Year: Thematic Papers*. Londres : Department for Education and Skills.
- CUMMINGS C., DYSON A., MUIJS D., PAPPS I., PEARSON D., RAFFO C., TIPLADY L., TODD L. & CROWTHER D. (2007). *Evaluation of the Full Service Extended Schools Initiative: Final Report*. Rapport n° RR852. Londres : Department for Education and Skills.
- CUNNINGHAM M., LOPES J. & RUDD P. (2004). *Evaluation of EiC/EMAG Pilot Project*. Rapport n° RR583. Londres : Department for Education and Skills.
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE (1989). *The Lower Attaining Pupils Programme, 1982-88*. Londres : Department of Education and Science.
- DYSON A. (2007). « Department for Education and Skills ». In C. TALBOT & M. BAKER (éd.), *The Alternative Comprehensive Spending Review*. Manchester : Manchester University Press, p. 23-34.
- DYSON A., GALLANNAUGH F. & HOWES A. (2007). *Pupils First Evaluation: Final Report*. Manchester : University of Manchester.
- DYSON A. & RAFFO C. (2007). « Education and Disadvantage: The Role of Community-oriented Schools ». *Oxford Review of Education*, vol. 33, n° 3, p. 297-314.
- FABIAN SOCIETY [Great Britain] (Commission on Life Chances and Child Poverty) (2006). *Narrowing the Gap: The Final Report of the Fabian Commission on Life Chances and Child Poverty*. Londres : The Fabian Society.
- FARRELL A., TAYLOR C. & TENNENT L. (2004). « Building Social Capital in Early Childhood Education and Care: An Australian Study ». *British Education Research Journal*, vol. 30, n° 5, p. 623-632.
- FEINSTEIN L., ROBERTSON D. & SYMONS J. (1998). *Pre-school Education and Attainment in the NCDS and BCS*. Londres : Centre for Economic Performance, London School of Economics, Working Paper n° 382.

- FEINSTEIN L. & DUCKWORTH K. (2006). *Development in the Early Years: Its Importance for School Performance and Adult Outcomes*. Londres : Department for Education and Skills.
- GEORGE A., HANSEN K. & SCHOON I. (2007). *Millennium Cohort Study: Cognitive Development*. Londres : Centre for Longitudinal Studies, Institute of Education.
- GEORGE A. & HANSEN K. (2007). *Millennium Cohort Study: Childcare*. Londres : Centre for Longitudinal Studies, Institute of Education.
- GIDDENS A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- GLASS N. (1999). « Sure Start: The Development of an Early Intervention Programme for Young Children in the United Kingdom ». *Children and Society*, vol. 13, n° 4, p. 257-264.
- HALSEY A. H. (éd.) (1972). *Educational Priority: EPA Problems and Practices*. Londres : HMSO.
- HATCHER R. & LEBLOND D. (2001). « Education Action Zones and Zones d'Éducation Prioritaires ». In S. RIDDELL & L. TETT (éd.), *Education, Social Justice and Inter-agency Working: Joined Up or Fractured Policy?* Londres : Routledge.
- HULME R. & HULME M. (2005). « New Labour's Education Policy: Innovation or Reinvention? ». In M. POWELL, L. BAULD & K. CLARKE (éd.), *Social Policy Review 17*. Bristol : The Policy Press, p. 33-49.
- KENDALL S., JOHNSON A., GULLIVER C., MARTIN K. & KINDER K. (2004). *Evaluation of the Vulnerable Children Grant*. Rapport n° RR529. Londres : Department for Education and Skills.
- KENDALL L., O'DONNELL L., GOLDEN S., RIDLEY K., MACHIN S., RUTT S., McNALLY S., SCHAGEN I., MEGHIR C., STONEY S., MORRIS M., WEST A. & NODEN P. (2005). *Excellence in Cities: The National Evaluation of a Policy to Raise Standards in Urban Schools 2000-2003*. Rapport n° RR675A. Londres : Department for Education and Skills.
- MACBEATH J., GRAY J., CULLE J., CUNNINGHAM H., EBBUTT D., FROST D., STEWARD S. & SWAFFIELD S. (2005). *Responding to Challenging Circumstances: Evaluation of the 'Schools Facing Exceptionally Challenging Circumstances' Project*. Londres : Department for Education and Skills.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2006a). *Improving poorly performing schools in England*. Londres : National Audit Office.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2006b). *Sure Start Children's Centres*. Londres : National Audit Office.
- NATIONAL EVALUATION OF SURE START (2005). *National Evaluation Report: Early impacts of Sure Start Local Programmes on children and families*. Rapport n° NESS/2005/FR/013. Londres : Department for Education and Skills.

- OECD (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris : OECD.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris : OECD.
- OFSTED (2000). *Evaluating Educational Inclusion*. Londres : Ofsted.
- OFSTED (2003). *Education Action Zones: Tackling Difficult Issues in Round 2 Zones*. Londres : Ofsted, HMI Reference n° 1711.
- PASCAL C., BETRAM T., HOLTERMAN S., GASPER M. & BOKHARI S. (1999). *Evidence from the Evaluation of the EEC Pilot Programme*. Worcester : Centre for Research in Early Childhood.
- POWER S., WHITTY G., GEWIRTZ S., HALPIN D. & DICKSON M. (2004). « Paving a “third way”? A Policy Trajectory Analysis of Education Action Zones ». *Research Papers in Education*, vol. 19, n° 4, p. 453-473.
- RAFFO C., DYSON A., GUNTER H., HALL D., JONES L. & KALAMBOUKA A. (2007). *Education and Poverty: A critical review of theory, policy and practice*. York : Joseph Rowntree Foundation.
- RICHARDS C. (2005). *Standards in English Primary Schools: Are they rising?* Londres : ATL.
- ROY P., KERSLEY H. & LAW J. (2005). *The Sure Start Language Measure Standardisation Study*. Londres : Department for Education and Skills.
- SAMMONS P., SLYVA K., MELHUIS E., SIRAJ-BLATCHFOR I. & TAGGART B. (2004). *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Final Report*. Londres : Department for Education and Skills.
- SAMMONS P., SLYVA K., MELHUIS E., SIRAJ-BLATCHFOR I., TAGGART B., BARREAU S. & GRABBE Y. (2007). *Influences on Children's Development and Progress in Key Stage 2: Social/Behavioural Outcomes for Year 5*. Londres: Department for Children, Schools and Families.
- SCHWIENHART L. J. & WEIKERT D. P. (1997). *Lasting Differences: The High/Scope pre-school Curriculum Comparison Study through Age 23*. Michigan : Monograph of the High/Scope Educational Research Foundation, n° 12.
- THE SUTTON TRUST (2007). *University Admissions by Individual Schools*. Londres : The Sutton Trust.
- TURNSTILE J., MEADOWS P., AKHURST S., ALLNOCK D., CHRYSANTHOU J., GARNERS C. & MORLEY A. (2005). *Implementing Sure Start Local Programmes: An Integrated Overview of the First Four Years*. Londres : Department for Education and Skills.
- YOUNGER M., WARRINGTON M., GRAY J., RUDDUCK J., MCLELLAN R., BEARNE E., KERSHNER R. & BRICHENO P. (2005). *Raising Boys' Achievement*. Rapport n° RR636. Londres : Department for Education and Skills.

### **Références légales et documents à caractère officiel**



- BLAIR T. (1997). Speech by the Prime Minister on Monday 2 June 1997, at the Aylesbury Estate, Southwark, Londres.
- BLAIR T. (1999). Speech by the Prime Minister Tony Blair about Education Action Zones on 15 January 1999. Document disponible sur le site web 10 Downing Street, Angleterre : <<http://www.number10.gov.uk/output/Page1172.asp>> (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2008).
- BLAIR T. (2004). Speech by the Prime Minister about the early years and early intervention at the Daycare Trust's Annual Conference on 11 November 2004. Document disponible sur le site web de 10 Downing Street, Angleterre : <<http://www.number10.gov.uk/output/Page6564.asp>> (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2008).
- BLAIR T. (2005). *We are the change-makers*. Document disponible sur le site web de The Labour Party, Angleterre : <[http://www.labour.org.uk/index.php?id=news2005&ux\\_news\[id\]=ac05tb&cHash=d8353c3d74](http://www.labour.org.uk/index.php?id=news2005&ux_news[id]=ac05tb&cHash=d8353c3d74)> (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2008).
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2003a). *Every Child Matters. Cm. 5860*. Londres : The Stationery Office.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2003b). *Full Service Extended Schools: Requirements and Specifications*. Londres : Department for Education and Skills.
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND EMPLOYMENT (1997). *Excellence in Schools*. Londres : The Stationery Office.
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND EMPLOYMENT (1999). *Meet the Challenge: Education Action Zones*. Londres : Department of Education and Employment.
- HM GOVERNMENT (2005). *Higher Standards, Better Schools For All: More Choice for Parents and Pupils. Cm 6677*. Londres : HMSO.
- HM GOVERNMENT (2007). *Extended Schools: Building on Experience*. Londres : Department for Children, Schools and Families.
- HM TREASURY (2004). *Child Poverty Review*. Londres : HM Treasury.
- JOHNSON A. (2006). Speech from Rt Hon Alan Johnson MP, Secretary of State for Education and Skills, The National College for School Leadership New Heads Annual Conference, on 16 November 2006. Londres : Department of Education and Skills.
- JOHNSON A. (2007a). Letter accompanying the Every Parent Matters document, 15 March 2007. Document disponible sur le site web de Teachernet, Angleterre : <[http://www.teachernet.gov.uk/\\_doc/11184/AJ\\_parenting\\_letter.pdf](http://www.teachernet.gov.uk/_doc/11184/AJ_parenting_letter.pdf)> (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2008).
- JOHNSON A. (2007b). Speech from Rt Hon Alan Johnson MP, Secretary of State for Education and Skills, *Education the Key to Promoting Social Mobility*, on 17 May 2007 at the Institute of Public Policy Research. Londres : Department for Education and Skills.

- SOCIAL EXCLUSION UNIT (1998). *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal. Cm 4045*. Londres : The Stationery Office.
- NATIONAL LITERACY TRUST (2006). *Views on « Poverty is No Excuse »*. Document disponible sur le site web de Literacy Trust, Angleterre : <<http://www.literacytrust.org.uk/Database/povertyupdate.html#2006>> (consulté le 22 août 2008).
- REED J. (2007). « The Ridings' Rollercoaster Years ». *Yorkshire Post*, 5 March 2007. Document disponible sur le site web de *Yorkshire Post*, Angleterre : <<http://www.yorkshiretoday.co.uk/ViewArticle.aspx?sectionid=55&articleid=2096437>> (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2008).







## **Belgique**



# Les politiques d'éducation prioritaire en Belgique : deux modes de régulation des effets d'une logique de marché<sup>1</sup>

**Nathanaël Friant, Marc Demeuse et Angeline Aubert-Lotarski**

Institut d'administration scolaire (INAS), université de Mons-Hainaut (Belgique)

**Idesbald Nicaise**

Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), Université catholique de Louvain (Belgique)

Une caractéristique importante du contexte belge est la « communautarisation » des politiques d'éducation. L'enseignement est en effet, depuis 1989, une compétence des Communautés alors qu'il relevait jusque-là de l'État fédéral. Ce sont les trois Communautés linguistiques (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone) qui, chacune pour une partie du pays, gèrent des systèmes éducatifs semblables mais complètement indépendants<sup>2</sup>. Nous nous pencherons dans ce chapitre sur la Communauté française et la Communauté flamande. La première partie s'attache au contexte général des systèmes éducatifs de ces deux Communautés et retrace leur marche en commun vers l'équité jusqu'en 1989. La seconde partie se centre sur les politiques d'éducation prioritaire en Communauté française. Les populations ciblées et les actions prescrites sont analysées sur la base de documents officiels. Leur mise en œuvre effective et l'évaluation de leurs effets (voulus ou non) sont ensuite discutées sur la base des recherches et de la littérature scientifique disponible. La troisième partie de ce chapitre analyse, de la même manière, les politiques d'éducation prioritaire en Communauté flamande. Le chapitre se conclut, en guise de synthèse, par l'examen des similitudes et divergences qui peuvent exister entre les deux Communautés.

En Belgique, l'enseignement est obligatoire et gratuit durant une période de douze ans qui débute l'année scolaire lors de laquelle l'enfant atteint l'âge de 6 ans et qui se termine lorsque l'élève atteint l'âge de 18 ans<sup>3</sup>. Les enseignements maternel (non obligatoire et d'une durée de trois années) et primaire (entre les âges de 6 ans et demi et 12 ans), sont regroupés sous le terme d'enseignement fondamental. L'enseignement secondaire, d'une durée de six années, est composé de trois « degrés » d'une durée de deux ans chacun. Le premier degré constitue en

---

<sup>1</sup> NDA : Nous remercions Bernard Delvaux (UCL) pour la lecture critique de ce texte.

<sup>2</sup> À partir de 1989, la législation de l'enseignement évolue de manière séparée dans les différentes Communautés, et se réalise sur la base de décrets des Communautés qui, en matière d'éducation, ont force de loi. Chacune des Communautés est dotée d'un parlement qui légifère par décret, principalement dans les matières culturelles et l'enseignement (Beckers, 2006). Le lecteur intéressé par une brève présentation du système politique belge pourra utilement consulter le site Internet du Centre de recherche et d'information socio-politique : <<http://www.crisp.be>> (consulté le 04 juillet 2008).

<sup>3</sup> Déjà, à ce niveau, il existe une légère différence d'interprétation entre les deux communautés : le jour anniversaire des 18 ans en Flandre, à la fin de l'année scolaire durant laquelle le jeune atteint 18 ans en Communauté française.



principe une structure commune pour tous les élèves (Demeuse & Lafontaine, 2005). À partir du deuxième cycle, l'enseignement secondaire se divise en filières<sup>4</sup> aux objectifs et aux débouchés différents, mais aussi au recrutement social et académique marqué (Demeuse, Lafontaine & Straeten, 2005 et Demeuse *et al.*, 2007).

À la base du système éducatif se trouve la liberté d'enseignement, inscrite dans l'article 24 de la Constitution belge. Cette liberté se traduit à deux niveaux : la liberté, assurée aux élèves et à leur famille par la loi du 29 mai 1959, de choisir l'établissement d'enseignement qui leur convient<sup>5</sup> ; et la liberté d'organiser des écoles. Il existe de nombreuses conséquences à cette liberté de l'enseignement, et l'on verra qu'elles sont en lien avec les politiques d'éducation prioritaire menées en Belgique. La première conséquence est l'organisation du système éducatif en différents réseaux<sup>6</sup>, ayant chacun son projet éducatif propre, et au sein desquels les établissements et enseignants jouissent d'une liberté pédagogique. Tous les types de pouvoirs organisateurs bénéficient d'un financement public établi sur les mêmes bases, à l'exception des infrastructures scolaires. Des décrets communautaires fixent les missions de l'enseignement fondamental et secondaire, les objectifs de chaque type d'enseignement, et les socles de compétences<sup>7</sup> auxquels il s'agit d'amener tous les élèves, tout en laissant le libre choix pédagogique des méthodes à utiliser. En conséquence, l'évaluation des élèves est fonction de l'établissement scolaire et de l'enseignant. Il n'existe pas encore à l'heure actuelle en Belgique d'évaluations externes certificatives garantissant une mesure comparable des acquis des élèves à quelque niveau que ce soit et permettant une comparaison entre établissements<sup>8</sup>.

La liberté de l'enseignement se traduit également par un système de financement *per capita* de chaque école. Il en résulte un système éducatif qualifié de « quasi-marché » (Vandenberghe, 1996). Cette notion traduit la situation d'un

---

<sup>4</sup> L'enseignement secondaire est structuré en trois filières principales, aussi bien en Communauté flamande qu'en Communauté française : l'enseignement général, l'enseignement technique et l'enseignement professionnel.

<sup>5</sup> Le poids des convictions philosophiques, raison initiale de cette liberté de choix, pèse aujourd'hui de moins en moins dans les décisions des familles.

<sup>6</sup> Trois réseaux d'enseignement coexistent ainsi en Belgique : le réseau de la Communauté, organisé et financé par les Communautés respectives ; le réseau officiel subventionné, organisé par un pouvoir organisateur officiel (commune ou province) et subventionné par la Communauté compétente ; et le réseau libre subventionné (confessionnel ou non), organisé par un pouvoir organisateur privé (diocèse, congrégation religieuse, association sans but lucratif) et subventionné par la Communauté compétente.

<sup>7</sup> Les socles de compétences sont désignés comme le « référentiel présentant de manière structurée les compétences de base à exercer jusqu'au terme des huit premières années de l'enseignement obligatoire et celles qui sont à maîtriser à la fin de chacune des étapes de celles-ci parce qu'elles sont considérées comme nécessaires à l'insertion sociale et à la poursuite des études » (Décret « Missions » du 24 juillet 1997 en Communauté française, article 119. Une définition similaire est incluse dans un décret flamand).

<sup>8</sup> En Communauté française, un système d'évaluation externe certificative a été mis en place par décret en 2006 à la fin de l'enseignement primaire. Ces premières évaluations, auxquelles tous les établissements scolaires ne sont pas encore tenus de participer, ont eu lieu à la fin de l'année scolaire 2006-2007.

système éducatif caractérisé par la présence simultanée d'un financement public, par un libre choix de l'école et par un mode de calcul de l'enveloppe de chaque école en fonction du nombre d'élèves inscrits (Delvaux, Demeuse & Dupriez, 2005). Il existe dès lors un enjeu de répartition des élèves entre les établissements, qui structure des relations d'interdépendance compétitives, asymétriques et territorialisées (Maroy et Delvaux, 2006). Elles sont compétitives, non seulement quant au nombre d'élèves inscrits dans l'établissement (compétition de premier ordre), mais aussi quant aux caractéristiques académiques et socioéconomiques de ces élèves (compétition de second ordre). Elles sont asymétriques car, sur la base du type d'élèves qu'ils accueillent et du mouvement de ces élèves entre écoles, les établissements peuvent être classés de manière hiérarchisée, certains recevant principalement les élèves que les autres ne souhaitent pas accueillir. Enfin, ces interdépendances sont territorialisées : des établissements géographiquement proches sont interdépendants, quel que soit leur réseau ou leur offre. Si ces interdépendances compétitives structurent les logiques d'action des écoles, elles contribuent également à produire d'importantes inégalités en établissant un clivage entre écoles sélectives et écoles « ghettos »<sup>9</sup>.

De nombreuses études (Vandenberghe, 2000 ; Dupriez & Vandenberghe, 2004 ; Dupriez & Dumay, 2006) ont pu montrer que les quasi-marchés scolaires en Belgique ont pour effet, par les ségrégations qu'ils impliquent, d'importantes inégalités de résultats scolaires. Les deux enquêtes PISA 2000 et 2003 de l'OCDE ont ainsi montré une importante différence de scores entre les 25 % d'élèves de 15 ans dont l'indice socioéconomique est le plus élevé et les 25 % d'élèves dont l'indice socioéconomique est le plus faible. Elles ont également souligné le rôle que jouent les établissements d'enseignement secondaire dans les différences mesurées d'acquis des élèves, ces différences étant elles-mêmes en grande partie expliquées par le niveau socioéconomique moyen des établissements (Baye *et al.*, 2004). Cet effet de ségrégation est illustré dans la figure 1, où la variance des résultats dans l'enquête PISA mathématiques de 2003 est analysée par pays.

Les variances totales ont été normalisées par rapport à la moyenne de l'OCDE. Un chiffre supérieur à 100 signifie que la variance est supérieure à la moyenne des pays participants, et inversement si le chiffre est inférieur à 100. Cette figure illustre premièrement le fait que l'inégalité totale (reflétée par le taux de variation) entre jeunes de 15 ans est plus grande en Belgique que dans tous les autres pays étudiés.

---

<sup>9</sup> Pour reprendre le terme utilisé par le gouvernement de la Communauté française lui-même (Contrat pour l'École, 2005).

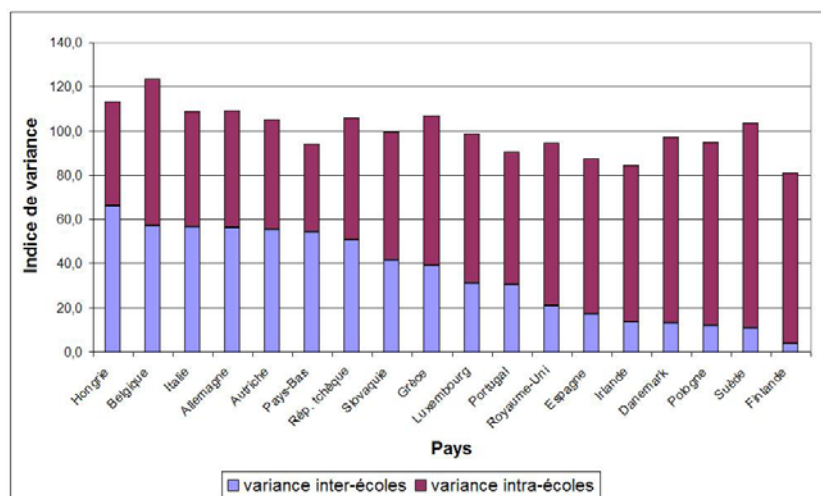


FIG. 1 – Performances en mathématiques parmi les jeunes de 15 ans, reflétées par l'enquête PISA 2003 : variances entre écoles et au sein des écoles

La figure 1 illustre également la décomposition, réalisée au moyen d'une analyse multi-niveaux, de la variance totale des résultats selon l'école ou l'individu. La section inférieure de chaque barre représente la variance entre écoles (la part du taux de variation qui peut être attribuée aux différences entre écoles) tandis que la section supérieure reflète la variance entre élèves au sein d'une école (variance intra-scolaire). À nouveau, la Belgique occupe une position peu enviable, car aucun pays sauf la Hongrie ne la dépasse en termes d'inégalités entre écoles. En d'autres mots, ce graphique montre l'impact énorme de la concurrence engendrée par le système de quasi-marché : les systèmes éducatifs belges se caractérisent par de fortes inégalités entre écoles – que ce soit par la composition de leur population d'élèves (la ségrégation sociale et académique) ou par d'autres facteurs. Le lien causal entre compétition, ségrégation sociale et académique dans l'enseignement a été analysé en profondeur par V. Vandenberghe (1996) et illustré pour plusieurs pays par A. Björklund *et al.* (2006), S. Bradley & J. Taylor (2000), et N. Hirtt (2002).

C'est donc ce paysage éducatif, marqué par de fortes inégalités sociales, renforcées par les structures et les règles de financement, qui forme la toile de fond sur laquelle les politiques d'éducation prioritaire visent à effectuer des corrections. Elles constituent en fait l'aboutissement actuel d'une « marche vers l'équité » dans l'enseignement (Demeuse, 2005). De 1830 à aujourd'hui, on peut en effet repérer, à des moments différents selon les niveaux d'enseignement, l'apparition progressive et la coexistence d'un certain nombre d'avancées vers plus d'équité. Une certaine régularité peut être perçue dans la progression de ces avancées. Qu'elles portent sur l'enseignement fondamental d'abord, secondaire ensuite ou enfin supérieur, leur progression s'est réalisée en trois étapes :

- la démocratisation quantitative : il s'agit d'ouvrir à tous l'accès à l'enseignement ;
- la démocratisation qualitative : il s'agit d'égaliser l'accès aux filières les plus nobles, notamment par des systèmes d'aide individuelle sur base méritocratique ;

– la mise en place de politiques d'éducation prioritaire à proprement parler de manière à assurer une égalité de résultats.

Ces trois étapes correspondent à différents modèles de justice partagés à un moment donné pour un niveau d'éducation donné. En ce sens, on pourra retracer la marche vers davantage d'équité dans le système éducatif belge en se référant aux quatre conceptions de l'équité présentées par A. Grisay (1984) ; Demeuse, Crahay & Monseur, 2001, 2005) : d'une égalité d'accès à une égalité de réalisation sociale, en passant par les stades de l'égalité de traitement et l'égalité des résultats. Ces différentes étapes peuvent coexister à un moment donné car la démocratisation des différents niveaux ne s'opère pas en même temps. De plus, les changements qui déterminent le passage d'une étape à l'autre s'opèrent progressivement.

## **Les politiques d'éducation prioritaire en Communauté française de Belgique**

### *La poursuite en parallèle d'une marche vers l'équité*

À partir de 1989, la Communauté française et la Communauté flamande poursuivent de manière séparée, mais parallèle, leur marche vers l'équité, notamment par la mise en œuvre de politiques d'éducation prioritaire. Ces politiques sont sous-tendues par deux conceptions de l'équité assez proches : l'égalité des acquis et l'égalité de réalisation sociale.

Ces conceptions de l'équité se caractérisent par la dénonciation de toutes les situations où l'inégale qualité de l'enseignement<sup>10</sup> amplifie les inégalités de départ (Grisay, 1984). Elles prônent l'égalité des acquis pour les compétences essentielles, ou encore l'égalité des possibilités d'exploitation des compétences acquises et de réalisation sociale. Elles acceptent et favorisent de cette manière une inégalité de traitement selon l'adage « donner plus à ceux qui ont moins ».

La volonté d'équité est ainsi transcrite dans le décret « Missions », promulgué en juillet 1997. Elle est particulièrement marquée dans le quatrième objectif que poursuit l'enseignement (décret du 24 juillet 1997, chapitre III, article 6) :

- « Promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves » ;
- « Amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle » ;
- « Préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures » ;
- « Assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale ».

Si le principe de l'égalité des acquis et de réalisation sociale est à l'origine des politiques d'éducation prioritaire en Communauté française de Belgique, leur conception et leur mise en œuvre sont cependant subordonnées au contexte où

---

<sup>10</sup> Le terme « enseignement » ne désigne pas uniquement l'acte d'enseigner mais se réfère également à l'ensemble des paramètres (conditions de travail, etc.) constituant le processus d'enseignement.

l'égalité formelle stricte est garantie constitutionnellement entre les citoyens (articles 10 et 11 de la Constitution belge) et entre les élèves (article 24 de la Constitution belge). Ainsi, certaines conditions les encadrent :

- l'identification précise et objective des bénéficiaires ;
- la définition d'un plan d'action visant à corriger les désavantages objectifs initiaux ;
- la limitation des moyens supplémentaires de manière à ne pas empiéter sur les libertés fondamentales d'autrui et à les rendre proportionnels aux préjudices subis ;
- et la limitation de la portée des actions aux objectifs posés.

On le voit, ces politiques dépassent le principe de juste égalité formelle devant l'école hérité des idéaux démocratiques développés au XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette approche se réfère au courant de la pédagogie compensatoire, selon laquelle il convient de traiter différemment ceux qui semblent bénéficier au départ de chances inférieures parce qu'ils appartiennent à des catégories dont les résultats sont généralement inférieurs, plutôt que d'offrir un service unique et identique, dont on sait qu'il creuserait encore les inégalités de départ par un traitement indifférencié. La logique de telles actions compensatoires vise donc à substituer, pour les élèves dont les caractéristiques personnelles « non changeables »<sup>11</sup> seraient trop défavorables, des caractéristiques scolaires plus avantageuses, de manière à atteindre un niveau d'acquis comparable à celui des élèves mieux dotés au départ (Demeuse & Nicaise, 2005).

Pour autant, ces principes se heurtent à la notion de liberté de choix des élèves et de leurs parents, qui accentue la difficulté de planifier et d'organiser un système compensatoire qui doit pouvoir s'adapter aux changements rapides de populations scolaires, que les prises d'informations statistiques peinent à suivre. Enfin, ils ne peuvent entrer en contradiction avec d'autres principes de droit, tels que la protection de la vie privée : l'acquisition et l'utilisation des données nécessaires doivent respecter ces droits fondamentaux et ne pas poser davantage de problèmes qu'elles n'en résolvent (Demeuse & Nicaise, 2005).

C'est dans ce contexte que les politiques d'éducation prioritaire, principalement axées sur l'origine socioéconomique des élèves, ont été introduites en Communauté française de Belgique. Ces politiques, qu'il s'agisse des *zones d'éducation prioritaire*, inspirées des ZEP françaises et instaurées en 1989, ou des *discriminations positives*, qui remplacent les ZEP en 1998, mettent en œuvre des mécanismes d'affectation modulée des moyens aux établissements scolaires. Elles se distinguent alors d'autres contextes, où l'expression « discriminations positives » renvoie à la notion de priorité accordée à des personnes appartenant à des groupes défavorisés.

---

<sup>11</sup> Au sens de Carroll (1963), les moyens réellement consacrés à l'apprentissage sont pour une part apportés par l'école (enseignants, qualité de l'enseignement, qualité du matériel...) et donc « changeables », et pour une autre part apportés par l'élève (prérequis, aide à la maison...), donc « non changeables » par une action sur l'école.

### ***Les zones d'éducation prioritaire***

En 1989 sont instaurées les Zones d'éducation prioritaire (ZEP). Contrairement à la solution adoptée en France, la sélection des établissements est centralisée. Elle est basée sur des critères uniques, scolaires (filière, orientation, taux de redoublement, etc.) et socio-économico-culturels (faible niveau d'études des parents, taux de chômage, pauvreté, etc.) définis par une étude universitaire. Les ZEP sont ainsi délimitées par la Commission de sélection, d'accompagnement et d'évaluation des projets de promotion de la réussite scolaire, et ne correspondent pas à un découpage administratif mais à des zones provisoires en fonction de la valeur des critères à un moment donné. Il n'existe pas alors de système mécanique d'attribution des moyens supplémentaires : ils sont soumis au dépôt préalable d'un projet par l'établissement. La philosophie qui préside à la mise en place des ZEP est de mettre en œuvre un principe de discrimination positive par un dispositif qui soit spécifique (c'est-à-dire orienté spécifiquement vers le public défavorisé), préventif, centré sur les élèves (pas de segmentation selon les niveaux d'enseignement, ni selon les réseaux), et ouvert sur l'environnement (parents, vie associative, etc.) (Conseil de l'Éducation et de la Formation, 1994). Les ZEP belges francophones ont malheureusement subi, au niveau de l'enseignement fondamental, des pressions politiques en faveur de l'inclusion ou non d'écoles dans les zones et ont souffert d'un trop grand éparpillement des moyens entre de nombreuses écoles (Demeuse, 2005). L'idée des zones, également, se prêtait mal au contexte de libre choix de l'établissement. En effet, certains établissements parfois très anciens et scolarisant des élèves favorisés sont situés dans des zones urbaines défavorisées, ce qui pose un problème de spécificité de l'action et de ciblage de la population. Aucune donnée n'est disponible en Communauté française afin d'établir une évaluation solide des résultats de la politique ZEP, qui fut remplacée en 1998 par les *discriminations positives*, à l'œuvre aujourd'hui.

En dehors des ZEP, et avant le décret du 30 juin 1998 instaurant les discriminations positives, une série de mécanismes de solidarité entre écoles ont été mis en place afin d'assurer un rééquilibrage des budgets. Ainsi, le décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental identifie des écoles « prioritaires » selon des critères objectifs d'identification tels qu'un taux élevé de retard scolaire, un nombre important d'élèves étrangers et des situations socioéconomiques défavorables. Des moyens supplémentaires sont dévolus au soutien de ces écoles. Par ailleurs, il existe aussi des mécanismes de solidarité entre écoles d'un même réseau, par le prélèvement de certains moyens et leur redistribution vers les écoles les moins favorisées.

### ***Les discriminations positives***

Le décret « Missions » instaure l'égalité d'émancipation sociale comme l'un des objectifs poursuivis par le système éducatif de la Communauté française. À cette fin, un décret visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives, est voté le 30 juin 1998. Il définit le terme *discrimination positive* dans le contexte belge francophone comme une

« distinction opérée au bénéfice d'établissements ou implantations d'enseignement ordinaire fondamental et secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française, sur la base de critères sociaux, économiques, culturels et pédagogiques » (Décret du 30 juin 1998, article 3, 1°).

Le mécanisme des discriminations positives consiste en une affectation modulée des moyens aux écoles selon l'origine socioéconomique des élèves qui y sont inscrits. Cette attribution de moyens supplémentaires aux écoles identifiées comme scolarisant une population défavorisée s'effectue de manière mécanique, par le classement des écoles bénéficiaires selon un critère objectif, un *indice socioéconomique* moyen, et l'attribution de moyens supplémentaires aux écoles les moins favorisées selon ce critère. En 2002, un décret complète et précise le décret de 1998, tout en conservant des modes semblables d'identification des bénéficiaires. L'indice socioéconomique servira encore de base à un mécanisme d'affectation modulée de moyens (de fonctionnement uniquement) supplémentaires en 2004, par la mise en œuvre de différenciations de financement des écoles suite au refinancement de l'enseignement.

#### *Le calcul d'un indice socioéconomique*

Afin de mettre en œuvre la politique de discrimination positive, un indicateur objectif de statut socioéconomique basé sur le quartier<sup>12</sup> d'origine de l'élève est créé et mis à jour au moins tous les quatre ans par une équipe inter-universitaire (Demeuse *et al.*, 1999 et Demeuse & Monseur, 1999). Un indice socioéconomique synthétique est donc en premier lieu attribué à chaque quartier du Royaume, sur la base de 12, puis 11 variables<sup>13</sup>, tenant compte à la fois des contraintes imposées par le décret du 30 juin 1998<sup>14</sup> et de la littérature scientifique qui leur accorde un caractère prédictif défavorable quant à la réussite scolaire et/ou sociale. Chaque élève se voit ainsi attribuer l'indice socioéconomique du quartier où il réside. Cet indice est une variable métrique de distribution normale qui varie entre - 3,5 et 3,5. Il est recalculé tous les trois ans sur la base des dernières données statistiques disponibles.

---

<sup>12</sup> La notion de quartier est ici à entendre comme une division statistique du territoire : « secteur statistique, au sens défini par l'Institut National de Statistique, notamment lors des Recensements généraux de la Population » (Demeuse, 2002, p. 219).

<sup>13</sup> Les 11 variables actuellement retenues dans le calcul de l'indice socioéconomique, obligatoirement soumises à l'approbation du gouvernement, s'inscrivent dans les six domaines suivants (Décret du 27 mars 2002) :

- les revenus par habitant ;
- le niveau des diplômes ;
- le taux de chômage, le taux d'activité et le taux de bénéficiaires du revenu mensuel minimum garanti ;
- les activités professionnelles ;
- le confort des logements.

<sup>14</sup> Selon le décret, un quartier défavorisé est un quartier où 1°) les niveaux de vie sont faibles ; 2°) le niveau de chômage est élevé ; 3°) il y a une forte proportion de familles bénéficiant de l'aide sociale.

Cet indicateur du statut socioéconomique des élèves est agrégé au niveau de l'implantation scolaire<sup>15</sup> en effectuant la moyenne des indices socioéconomiques des élèves qui la fréquentent. Les implantations sont alors classées de la moins favorisée à la plus favorisée. Les implantations les plus défavorisées, jusqu'à ce qu'elles atteignent ensemble environ 12 % des élèves, bénéficient des discriminations positives. Dans l'enseignement secondaire, on distingue également les implantations à discrimination positive *prioritaires*, qui bénéficient de moyens supplémentaires<sup>16</sup>. En complément, d'autres établissements et/ou implantations peuvent être ajoutés en fonction de critères objectifs aux listes établies selon la procédure précédemment décrite (décret du 27 mars 2002). L'affectation modulée de moyens aux écoles dans le cadre des discriminations positives en Communauté française est donc un mécanisme dichotomique, délimitant une frontière entre les écoles à discrimination positive, qui concernent environ 12 % des élèves, et bénéficiant de moyens supplémentaires et les écoles au statut ordinaire.

#### *La critique de la méthode d'identification*

M. Demeuse (2002) identifie les principaux arguments justifiant une telle méthode de calcul de l'indice socioéconomique à partir du quartier de résidence des élèves et de détermination des implantations bénéficiaires sur la base de leur population plutôt que des zones où elles sont implantées. Si l'indice socioéconomique n'est pas construit à partir de données directement collectées auprès des élèves dans les établissements scolaires, c'est notamment que cette démarche a été rejetée par le législateur pour au moins deux raisons. La première a trait au respect de la vie privée des élèves et de leurs parents, la loi<sup>17</sup> limitant la collecte d'informations individuelles concernant les caractéristiques du milieu familial, et les équipes éducatives sont particulièrement réticentes à une « mise en fiche » de renseignements ayant trait à l'origine socioéconomique des élèves. La seconde a trait à l'encodage de telles données, coûteux et relativement peu fiable<sup>18</sup>. Cette solution a été choisie sur la base des résultats d'études scientifiques antérieures (Ross, 1983 et Demeuse, 1996, 2002), qui montrent qu'un indicateur indirect du statut socioéconomique « prédit » aussi bien les difficultés scolaires des élèves que les variables directement collectées auprès des familles.

---

<sup>15</sup> En Communauté française de Belgique, un établissement d'enseignement peut être constitué de plusieurs implantations distinctes, situées en des lieux distincts, parfois distantes de plusieurs kilomètres. L'établissement est défini comme un « ensemble pédagogique d'enseignement de niveau maternel et/ou primaire ou secondaire, situé en un ou plusieurs lieux d'implantation, placé sous la direction d'un même chef d'établissement » alors que l'implantation est une partie d'un établissement définie comme un « bâtiment ou ensemble de bâtiments situé(s) à une seule adresse [...] » (Décret du 30 juin 1998, article 3).

<sup>16</sup> Les implantations à discrimination positive prioritaires regroupent 45 % des élèves bénéficiaires des discriminations positives.

<sup>17</sup> Loi du 8 décembre 1992.

<sup>18</sup> Selon M. Demeuse (2002), de nombreux problèmes peuvent survenir tout au long de la chaîne de collecte des informations de statut socioéconomique : imprécision des réponses de jeunes élèves ou de déclarations parentales, surévaluation de la profession par le déclarant ou par la personne chargée du codage, mauvaise connaissance des nomenclatures utilisées, etc.



Si l'identification des écoles se base sur leur population et non sur la zone dans laquelle elles sont implantées, c'est avant tout du fait de l'absence de sectorisation : si chaque famille jouit du libre choix de l'école, cela signifie que les élèves ne fréquentent pas forcément l'école de leur secteur, et que les populations scolaires d'une école peuvent fluctuer d'une année à l'autre. L'identification sur la base de la population scolaire réelle a de cette manière été choisie car elle permet de prendre en compte ces contraintes, de suivre l'évolution de la population d'un établissement, et d'éviter un catalogage définitif des écoles (Demeuse, 2002).

T.-M. Bouchat, B. Delvaux et G. Hindryckx (2005) notent cependant le caractère parfois discutable de la construction administrative de la catégorie « discrimination positive ». Outre le fait que ces écoles ne sont pas forcément identifiables sur le terrain, elles ne constituent pas un tout homogène par leur population ou par leur contexte, et n'accueillent pas d'élèves clairement plus défavorisés que d'autres écoles ayant un indice de très peu supérieur au seuil d'admission dans la catégorie.

## **La situation actuelle en Communauté française de Belgique**

C'est le décret du 24 juillet 1997 qui fixe les missions prioritaires de l'enseignement en Communauté française, parmi lesquelles on trouve le fait d'assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, et de préparer les élèves à être citoyens dans une société ouverte aux autres cultures. Le Contrat pour l'École, proposé par le Gouvernement de la Communauté française en 2005, fixe également une ligne de conduite politique avec ses « 10 priorités pour l'éducation », parmi lesquelles une réaffirmation de l'égalité des acquis concernant les compétences de base<sup>19</sup> et une volonté de lutte contre la ségrégation scolaire<sup>20</sup>.

Quand il s'agit de politiques d'éducation prioritaire, différentes modalités peuvent coexister. Ainsi, on peut distinguer au moins deux types de ciblage<sup>21</sup>. D'une part, un ciblage d'ordre linguistique ou ethnique : les élèves sont ciblés individuellement parce qu'issus de l'immigration ou parce que leur langue maternelle n'est pas la langue enseignée. D'autre part, un ciblage socioéconomique, attribuant des moyens supplémentaires à des implantations d'enseignement, et non aux élèves eux-mêmes : quel que soit son statut

---

<sup>19</sup> Priorité 2 : conduire chaque jeune à la maîtrise des compétences de base.

<sup>20</sup> Priorité 9 : non aux écoles ghettos.

<sup>21</sup> Pour être tout à fait complet, on peut mentionner qu'il existe également un troisième type de ciblage, la prise en charge des élèves souffrant de handicap, mais il ne relève pas spécifiquement de l'éducation prioritaire. En effet, il existe en Communauté française, depuis 1971, un enseignement spécialisé, organisé dans des structures distinctes de l'enseignement ordinaire (dans des établissements scolaires spécifiques), et scolarisant aussi bien des enfants souffrant de handicaps ou déficits physiques que des enfants souffrant de déficiences intellectuelles. Environ 4 % (4,9 % pour l'enseignement primaire, et 3,9 % pour l'enseignement secondaire) de l'ensemble des élèves de l'enseignement obligatoire fréquentaient ces structures durant l'année scolaire 2004-2005 (Etnic, 2006a). Ce chiffre, plus élevé que dans les autres pays européens (moins de 3 % selon Eurydice, 2005), laisse à penser que les critères d'orientation vers l'enseignement spécialisé englobent une population plus importante.

socioéconomique, un élève inscrit dans l'implantation ciblée, dite « à discrimination positive », jouit des moyens supplémentaires mis en œuvre au niveau de l'implantation.

### ***Les dispositifs basés sur un ciblage d'ordre socioéconomique***

#### *Objectif et moyens des discriminations positives*

Les discriminations positives consistent principalement en l'affectation de moyens supplémentaires aux écoles identifiées ; la part de ces moyens supplémentaires correspondant environ à 0,45 %<sup>22</sup> du budget total de l'enseignement. L'objectif est de promouvoir dans ces écoles des actions pédagogiques destinées à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale. Ces moyens supplémentaires sont de trois types (décret du 27 mars 2002) :

– des moyens humains affectés sous forme de « périodes-professeurs »<sup>23</sup>. Ces moyens se traduisent par des enseignants supplémentaires. Ces enseignants ne peuvent toutefois être engagés à titre définitif, étant donné le caractère volontairement transitoire de la discrimination positive ;

– des moyens de fonctionnement, permettant l'engagement de personnel non enseignant (éducateurs, assistants sociaux, puéricultrices...), l'achat de matériel, l'organisation et la prise en charge d'activités culturelles ou sportives, ou encore l'aménagement des locaux ;

– la modification de certaines tables de conversion du nombre d'élèves en personnel encadrant tel que les surveillants-éducateurs.

L'utilisation des enseignants supplémentaires octroyés ne fait pas l'objet de règles rigides et définies *a priori*. Dans l'enseignement fondamental, le décret du 27 mars 2002 précise néanmoins que ces moyens humains supplémentaires doivent être utilisés « notamment pour mettre en œuvre une différenciation des apprentissages » (art. 8, 3°). Il est un peu plus prolix en ce qui concerne l'enseignement secondaire, pour lequel il indique que l'encadrement supplémentaire doit être affecté

« notamment à la mise en œuvre de la différenciation des apprentissages, à la constitution de groupes de taille réduite, à l'organisation de cours d'adaptation pour

---

<sup>22</sup> Ce pourcentage est déterminé comme suit :

– A est le budget « traitements enseignants » ;

– B est le budget « subventions établissements » ;

– C est le budget « discriminations positives » (traitements + subventions) :  $C / (A + B) = 0,0045$ .

Les budgets « traitements » comprennent les cotisations patronales mais pas les pensions légales car elles sont de la compétence de l'État fédéral.

<sup>23</sup> Les enseignants sont payés directement par la Communauté française de Belgique, quel que soit le réseau d'enseignement. À cette fin, les établissements ne reçoivent pas une somme d'argent leur permettant d'assumer les salaires des enseignants, mais un certain nombre de « périodes-professeurs » traduisant le nombre d'enseignants à engager en fonction du nombre d'élèves inscrits dans l'établissement. Il existe ainsi des tables de conversion du nombre d'élèves en nombre de périodes-professeurs accordées.

les élèves ne parlant pas le français, à la prévention de la violence, à la prévention du décrochage scolaire, à la remédiation [...] » (art. 11, 2°).

À vrai dire, si la procédure d'identification des écoles potentiellement bénéficiaires est automatisée, l'affectation de moyens supplémentaires est soumise à l'introduction et à l'approbation d'un projet d'action de discriminations positives par chaque école. Dit autrement, si aucune démarche des écoles n'est nécessaire à leur identification, la remise d'un projet est indispensable à la réception des moyens supplémentaires. Un projet d'action doit ainsi être introduit chaque année. Il doit comprendre un maximum de trois volets, chacun précisant un objectif à atteindre, présenter les actions concrètes envisagées sur une durée de trois ans, et contenir l'affectation et la ventilation du budget supplémentaire.

La procédure d'approbation des projets d'action diffère selon le niveau d'enseignement. Dans l'enseignement fondamental, elle est réalisée par une « Commission de proximité », affranchie de la segmentation de l'enseignement en réseaux. Dans l'enseignement secondaire, la répartition des moyens est par contre effectuée au sein des réseaux d'enseignement, tout en étant soumise à l'approbation du Gouvernement et d'une « Commission des discriminations positives », au niveau central. Cette répartition des moyens au sein des réseaux présente le risque d'une porte ouverte à des répartitions de moyens s'éloignant des objectifs initiaux.

Pour être complet quant au ciblage socioéconomique, et bien que cette mesure n'entre pas véritablement, selon nous, dans la définition des politiques d'éducation prioritaire que nous avons adoptée, nous mentionnons également la politique de différenciation de financement des établissements. Instauré en 2004, ce mécanisme concerne uniquement les dotations que les établissements reçoivent de manière à couvrir leurs dépenses diverses, autrement dit leurs dotations de fonctionnement. Il consiste en l'utilisation d'une formule mathématique continue pondérant l'affectation de ces dotations aux établissements en fonction de leur indice socioéconomique moyen<sup>24</sup>.

### *Quelles actions ?*

Peu d'études scientifiques se sont attachées à décrire les types d'actions réalisées ou les pratiques pédagogiques présentes dans les écoles à discrimination positive. Nous sommes dans le cadre d'un quasi-marché scolaire fondé sur le principe de liberté pédagogique, ce qui se traduit notamment par peu de contrôle des résultats, peu de contrôle des méthodes, avec des équipes pédagogiques peu redevables<sup>25</sup> de leurs actions et peu enclines à être évaluées. Il est alors difficile de connaître les actions entreprises au sein des classes et donc de les décrire, catégoriser, de surcroît de les évaluer. On peut toutefois citer Rey et ses collègues (Coche *et al.*, 2006) qui, dans le but de repérer dans l'enseignement primaire les

---

<sup>24</sup> En réalité, l'indice socioéconomique moyen n'est pas le seul paramètre pondérant l'affectation des dotations. Il prend part pour 80 % à la pondération, les 20 % restant étant fonction de la taille de l'établissement, de manière à compenser les coûts inhérents à la gestion d'un petit établissement.

<sup>25</sup> La dimension d'*accountability*, pour utiliser le terme anglais, est très peu présente dans le système éducatif belge francophone. On note cependant une certaine évolution avec la mise en place d'évaluations externes certificatives et non certificatives (décrets du 2 juin 2006).

pratiques pédagogiques favorisant la réussite des élèves issus de milieux défavorisés, ont pris pour objet d'études des classes d'écoles à discrimination positive. L'objectif de cette recherche et l'échantillonnage réalisé ne permettent toutefois pas de tirer de conclusions sur les pratiques pédagogiques à l'œuvre dans les écoles en discrimination positive. Pour leur part, T.-M. Bouchat et ses collègues (2005) ont décrit les projets d'action et pratiques pédagogiques de 12 écoles fondamentales en discrimination positive sur la base d'entretiens avec des chefs d'établissements. Bien que la plupart s'accordent à dire que les moyens sont insuffisants et souvent inadéquatement affectés, les chercheurs notent certaines constantes dans les projets :

- la remédiation traduite par la réduction de la taille des groupes-classes, le dédoublement de certaines classes ou la constitution de « groupes de besoins » ;
- l'accompagnement social et la médiation avec les familles ;
- l'éveil culturel avec des sorties scolaires ;
- l'achat de livres et de matériel informatique.

Parmi les pratiques pédagogiques mises en place, ils citent notamment le travail en cycle<sup>26</sup>, les classes regroupées, les enseignants qui « montent » de niveau avec leur classe, les projets et sorties, l'organisation de « groupes de besoin » en fonction des difficultés des élèves, la concertation entre enseignants ou encore l'accueil des familles dans l'école.

#### *Les débats autour de la détermination de l'indice socioéconomique*

En Communauté française de Belgique, la politique des discriminations positives refuse tout ciblage ethnique ou linguistique : ce sont d'autres types de politiques ciblées qui prennent en charge les besoins spécifiques de ces populations<sup>27</sup>.

La prise en compte, dans la détermination de l'indice socioéconomique utilisé dans le cadre des discriminations positives, des variables se rapportant à la nationalité fait l'objet de nombreux débats. Ces variables ont en réalité été volontairement écartées, tant par le législateur que par l'équipe inter-universitaire chargée de son calcul (Demeuse *et al.*, 1999). En effet, à l'époque des premières réflexions sur les variables à prendre en compte, il a été montré qu'à niveau équivalent de revenus, les étrangers de différentes nationalités ne réussissent pas moins bien que les Belges (Ouali & Réa, 1994, cités par Demeuse, 2002), et que si les enfants de certaines nationalités sont davantage sujets à l'échec scolaire, c'est souvent parce qu'ils sont en moyenne d'un statut socioéconomique moins favorable. De plus, il existe de nombreuses nationalités sur le territoire belge francophone, au sein desquelles et entre lesquelles de grandes différences tant au niveau économique que linguistique et culturel existent. D'un point de vue

---

<sup>26</sup> Le décret « Missions » instaure des cycles pour les huit premières années de l'enseignement obligatoire, vues comme un continuum pédagogique structurée en cinq cycles : de l'entrée en maternelle à 5 ans ; de 5 ans à la fin de la deuxième année primaire ; les troisième et quatrième années primaire ; les cinquième et sixième années primaire ; les deux premières années de l'enseignement secondaire.

<sup>27</sup> Pour autant, on peut distinguer le cas des élèves primo-arrivants (voir *infra*) qui se voient attribuer l'indice - 2,7 sur une échelle qui varie entre - 3,5 et + 3,5.

politique, la question de la nationalité est également écartée : il s'agit d'éviter de stigmatiser les populations issues de l'immigration, c'est-à-dire de ne pas créer une catégorisation « naturelle » et définitive de groupes rencontrant *de facto* des difficultés scolaires. La proportion d'élèves issus de l'immigration fréquentant une implantation est cependant un indicateur choisi comme *facteur aggravant* la situation de l'implantation, et peut être utilisé dans la détermination des implantations à discrimination positive prioritaires.

Les arguments scientifiques en défaveur d'une prise en compte de l'origine migratoire dans la mise en place d'une politique d'éducation prioritaire sont cependant, à l'heure actuelle, contestés par des chercheurs s'inspirant notamment du modèle utilisé en Communauté flamande de Belgique (Jacobs, Réa & Hanquinet, 2007). Ces chercheurs, en neutralisant notamment le facteur « statut socio-économique » des résultats des élèves fournis par l'étude PISA 2003, observent que les élèves issus de l'immigration obtiennent encore des scores moins élevés que les autres élèves. Ils plaident donc pour la mise en place de politiques explicitement ciblées sur les élèves issus de l'immigration. Les résultats de cette étude et leur interprétation sont cependant loin de faire l'unanimité (Hirtt, 2007).

#### *Les dispositifs basés sur un ciblage d'ordre linguistique et/ou ethnique*

Durant l'année scolaire 2004-2005, l'enseignement obligatoire en Belgique francophone accueillait un peu plus de 10 % d'élèves de nationalité étrangère. En dehors des discriminations positives, différentes structures sont organisées afin de permettre à ces élèves, nouvellement arrivés en Belgique francophone, et aux élèves dont la langue maternelle n'est pas le français de s'insérer dans le système éducatif belge francophone pour atteindre les objectifs visés par le décret « Missions ».

Le dispositif de la « classe passerelle », adopté en 2001 afin de répondre aux difficultés rencontrées par les écoles situées à proximité des centres d'accueil pour candidats réfugiés, est mis en place pour répondre aux besoins particuliers des élèves dits « primo-arrivants », ou, dit autrement, les réfugiés ou candidats réfugiés<sup>28</sup>. Les effectifs de ces élèves au sein d'une école conditionnent la création de la structure appelée « classe passerelle ». Par ce dispositif, les élèves concernés sont regroupés entre pairs et bénéficient d'un enseignement spécifique pendant une durée limitée, avant de rejoindre une classe correspondant à leur niveau. Cette structure ne peut être organisée que dans certaines écoles, principalement si elles se situent à proximité d'un centre d'accueil pour candidats réfugiés<sup>29</sup>. L'organisation

---

<sup>28</sup> Sont considérés comme « primo-arrivants » les élèves résidant sur le territoire depuis moins d'un an et qui sont reconnus comme réfugiés ou apatrides, ou

Qui en ont fait la demande ;

Sont mineurs accompagnant une personne reconnue comme réfugiée ou apatride ou qui en a fait la demande ;

Sont ressortissants d'un pays en voie de développement ou d'un pays en transition (Décret du 14 juin 2001, article 2, 1°).

<sup>29</sup> Les écoles où une classe passerelle peut être organisée doivent remplir les conditions suivantes :

de classes passerelles au sein même des écoles et non des centres d'accueil pour candidats réfugiés, et la durée réduite de passage des élèves dans cette structure, traduisent une conception de l'équité envers ces enfants comme égalité d'accès, mais avec le passage par un « sas » pour faciliter l'accès effectif.

Un décret, daté du 14 juin 2001, précise les compétences visées dans une classe passerelle :

« 1° tout ce qui concourt à rencontrer les objectifs généraux définis [par le décret Missions] ;

2° l'apprentissage intensif de la langue française pour ceux qui ne maîtrisent pas suffisamment cette langue ;

3° la remise à niveau adaptée pour que l'élève rejoigne le plus rapidement possible le niveau d'études approprié. »

Afin d'atteindre ces objectifs, les écoles qui organisent une classe passerelle reçoivent un peu plus de l'équivalent d'un enseignant supplémentaire. Elles doivent faire rapport de l'utilisation effective de ces moyens supplémentaires, notamment par une évaluation qualitative et quantitative de leur action en faveur de l'accueil, de l'insertion et de l'orientation des élèves primo-arrivants. L'apprentissage du français constitue la principale activité réalisée en classe-passerelle. Répondant à un besoin particulier, ne correspondant ni tout à fait à l'apprentissage du français langue étrangère, ni vraiment à l'apprentissage du français langue maternelle, ces cours de « français langue seconde » ne font l'objet d'aucun programme particulier, ni de méthodes prescrites. Les enseignants peuvent toutefois suivre une formation de pédagogie du français langue seconde organisée par l'Institut de formation en cours de carrière (IFC)<sup>30</sup>.

Le dispositif des cours d'adaptation à la langue d'enseignement (ALE) poursuit la même idée mais, à la différence du dispositif de la classe passerelle, il consiste en l'insertion directe de l'élève dans une classe correspondant à son niveau scolaire, avec des mesures de soutien linguistique. Ce dispositif peut être organisé dans chaque école primaire comptant au moins dix élèves de nationalité étrangère (ou belges d'origine étrangère) ne maîtrisant pas la langue d'enseignement. Ce cours est confié à un titulaire de classe ou à un « maître d'adaptation ». Selon le décret du 13 juillet 1998, le Gouvernement est chargé d'évaluer la pertinence du dispositif tous les deux ans

Enfin, il existe en Communauté française une politique ciblée sur les élèves issus de l'immigration, mais non compensatoire : le programme « langue et culture d'origine » (LCO), organisé par les chartes de partenariat signées avec la Grèce,

---

Pour la région wallonne : être située dans une commune où un centre d'accueil pour candidats réfugiés est implanté, accueillant au moins 8 enfants âgés de 5 à 12 ans pour le niveau primaire, ou 10 enfants âgés de 12 à 18 ans pour le niveau secondaire ;

Pour la région de Bruxelles-Capitale, une classe-passerelle peut être créée dans 14 établissements au maximum pour l'enseignement primaire, et 16 établissements au maximum dans l'enseignement secondaire.

Avoir introduit une demande d'organisation de la classe-passerelle, incluant un projet d'accueil, d'orientation et d'insertion des primo-arrivants.

<sup>30</sup> Les enseignants en Communauté française sont obligés de suivre six demi-journées de formation par an, organisées par l'Institut de formation en cours de carrière.

l'Italie, le Maroc, le Portugal et la Turquie. Il permet aux écoles volontaires d'accueillir un ou plusieurs enseignants de ces pays dans le but annoncé de favoriser l'intégration dans la société des enfants issus de l'immigration tout en sauvegardant leur identité d'origine et de favoriser l'ouverture de tous les élèves aux autres cultures (Communauté française de Belgique, 2007). Le programme prévoit ainsi la possibilité d'organiser un cours d'acquisition de la langue et de la culture d'origine, en dehors de l'horaire de la classe et à destination des seuls élèves concernés, et des cours interculturels d'ouverture à la culture d'origine, s'adressant à tous les élèves de la classe, issus ou non du pays concerné par le programme.

### **Que sait-on des effets de ces politiques ?**

La situation de quasi-marché scolaire et le principe de liberté d'enseignement, tels que mis en œuvre en Belgique francophone, rendent difficile, à l'heure actuelle, l'étude des effets des politiques d'éducation prioritaire. Ainsi on ne dispose que de très peu d'information sur les pratiques pédagogiques, et il n'existe pas d'évaluations externes portant sur l'ensemble des établissements mises en relation avec leurs pratiques pédagogiques. Ne pouvant pas, avec rigueur scientifique, se prononcer sur les effets des pratiques, nous limiterons, dans cette section, nos conclusions au repérage de particularités des écoles en discrimination positive, sans pouvoir les attribuer à des effets de pratiques pédagogiques.

Les évaluations externes non certificatives dans l'enseignement primaire et secondaire rendent possible la comparaison des performances des élèves entre les écoles bénéficiaires de discriminations positives et les autres écoles, de manière globale. Une telle comparaison de type descriptif, prenant en compte uniquement cette variable, a ainsi été réalisée par un groupe de travail au sein du service général du pilotage du système éducatif (ministère de la Communauté française, 2007). En deuxième année de l'enseignement secondaire général, les résultats ne sont guère encourageants : les élèves des écoles en discrimination positive réussissent moins bien au test, avec un score moyen de 50 %, que les autres élèves, qui obtiennent en moyenne 59 %. La simple comparaison de ces résultats selon le fait de bénéficier ou non des discriminations positives ne permet toutefois pas réellement d'appréhender l'efficacité du dispositif, étant donné qu'elle ne tient pas compte de l'influence de variables associées telles que l'origine sociale des élèves, et ne permet donc pas de raisonner « toutes choses égales par ailleurs ».

Les évaluations n'ayant pas les politiques d'éducation prioritaire pour objet d'études permettent d'apporter un autre type de réponse, certes peu nuancé : malgré les politiques d'éducation prioritaire en place en Communauté française de Belgique, les idéaux d'égalité des résultats et d'égalité d'émancipation sociale sont loin d'être atteints. L'étude PISA 2003 montre encore que la Communauté française de Belgique présente les écarts de résultats parmi les plus importants entre élèves favorisés et défavorisés (Baye *et al.*, 2004). Mais il est difficile de déterminer à quel point les politiques d'éducation prioritaire réduisent ou non ces écarts.

Il existe pourtant une prescription de suivi et d'évaluation des discriminations positives. Les décrets du 30 juillet 1998 et du 27 mars 2002 créent en effet une Commission des discriminations positives, chargée entre autres de remettre des avis sur la mise en œuvre de la politique de discrimination positive et de coordonner un plan d'évaluation mis en place tous les trois ans à partir de 2003. Le premier arrêté gouvernemental mettant en place un tel plan d'évaluation est daté du 9 juin 2004 et cite les objectifs suivants :

- analyser l'impact des politiques de discrimination positive sur les trajectoires et les résultats des élèves ;
- évaluer les effets d'image sur les écoles, de transfert de populations scolaires et les effets sur le corps enseignant ;
- analyser le processus de mise en œuvre des projets ;
- examiner le fonctionnement des structures d'encadrement et d'accompagnement des discriminations positives ;
- évaluer les mécanismes fondant l'octroi des moyens.

Dans le cadre de ce plan, un rapport de recherche a été remis par T.-M. Bouchat et ses collègues (2005). Leur objectif était de vérifier l'hypothèse d'une stigmatisation des écoles en discrimination positive en étudiant la mobilité scolaire dans l'enseignement fondamental. La crainte en effet de beaucoup d'observateurs du système éducatif belge francophone est que le dispositif des discriminations positives stigmatise les écoles bénéficiaires, ou les dote d'une image d'écoles spécialisées dans le traitement des situations difficiles. Cette stigmatisation des écoles en discrimination positive pourrait amener d'autres écoles à se décharger sur elles de leur responsabilité à l'égard des élèves en difficulté, ce qui accroîtrait encore la ségrégation scolaire.

Dans l'enseignement fondamental en tout cas, les résultats obtenus par une analyse des flux d'élèves entre écoles ne semblent pas confirmer l'hypothèse de départ des chercheurs. D'une part, la majorité des flux observés entre les écoles en discrimination positive et les autres s'opèrent entre écoles proches du seuil d'attribution des moyens, c'est-à-dire entre écoles défavorisées. D'autre part, le nombre d'élèves passant d'écoles en discrimination positive vers d'autres qui ne le sont pas n'est pas négligeable. Cette observation, combinée avec le fait que les écoles en discrimination positive constituent une porte d'entrée importante pour les publics extra-européens, peut amener à les voir comme une sorte de tremplin. On peut dès lors se poser la question de savoir si cette fonction assumée par le dispositif des discriminations positives correspond bien à sa mission première. Les auteurs peuvent toutefois conclure de leurs observations que l'attribution de l'étiquette d'école en discrimination positive semble moins influencer les stratégies parentales que d'autres indicateurs tels que les caractéristiques visibles du public ou la réputation de l'école. Ils remarquent enfin que les écoles en discrimination positive constituent une importante source de sortie vers l'enseignement spécialisé. Cette constatation confirme encore le lien étroit existant entre l'origine socio-économique et l'entrée dans ce type d'enseignement.

D'autres recherches se sont centrées sur le mécanisme d'identification des écoles bénéficiaires en analysant la situation des écoles qui ne font pas partie de la liste mais qui estiment qu'elles devraient bénéficier de ressources supplémentaires.



Les résultats d'une étude menée par M. Demeuse et ses collègues (2006) montrent premièrement les points faibles de l'identification automatique au moyen du quartier d'origine des élèves. Il apparaît ainsi que la population des écoles étudiées provient de quartiers non homogènes et ne se disperse pas de manière aléatoire dans les quartiers mais se concentre principalement dans certaines rues. Cette constatation se heurte cependant à l'absence de données statistiques à un niveau inférieur à celui du quartier utilisables dans le cadre de l'identification des écoles bénéficiaires des discriminations positives. Tout comme l'étude de T.-M. Bouchat *et al.* (2005), cette étude invite à poursuivre la réflexion pour une attribution des moyens sur la base d'une fonction continue et non de l'actuel mécanisme dichotomique.

L'étude de M. Demeuse *et al.* (2006) se penche également sur la formalisation de nouveaux indicateurs objectifs permettant de décider de l'ajout d'écoles supplémentaires à la liste des bénéficiaires des discriminations positives. Les conclusions de cette étude préconisent la prise en compte de la mobilité et de l'absentéisme des élèves ainsi que du retard interne et externe<sup>31</sup> des écoles. On pourrait de cette manière considérer qu'une école où les inscriptions sont tardives, où l'absentéisme est élevé et qui accueille une grande partie d'élèves ayant déjà accumulé du retard dans d'autres écoles, devrait pouvoir bénéficier de moyens supplémentaires. La prise en compte de ces deux derniers indicateurs pose cependant plusieurs questions. Faut-il « récompenser » les écoles où les élèves sont souvent absents ? Faut-il donner un avantage financier aux écoles accueillant des élèves ayant déjà accumulé du retard dans d'autres écoles sans pénaliser ces dernières, au risque de voir les écoles sélectives se décharger de leurs élèves en difficulté vers d'autres qui seraient « payées » pour s'en charger ?

On le voit, un des problèmes les plus importants auquel doit faire face le système éducatif de la Communauté française, ce sont les importantes ségrégations qui demeurent en son sein. Le Gouvernement est bien conscient de ce problème, et manifeste, par le biais du Contrat pour l'École publié en 2005, la volonté de le prendre en main. Les politiques d'éducation prioritaire actuellement en place ne résolvent pas ce problème. On relèvera à ce sujet qu'elles sont conçues dans une logique compensatoire et non de lutte contre les ségrégations. M. Demeuse (2002) montre par ailleurs que des regroupements des élèves à l'intérieur des écoles peuvent exister, tels que les classes de niveau ou la séparation des filières. De même, l'importante mobilité scolaire existant en Communauté française reste un facteur de ségrégation, et rend difficile l'établissement de statistiques fiables et à jour permettant d'attribuer les moyens supplémentaires. On connaît pourtant assez peu actuellement sur l'impact spécifique qu'a pu avoir la politique de discrimination positive sur les ségrégations scolaires.

---

<sup>31</sup> Le retard externe exprime le retard déjà accumulé par un élève dans une ou plusieurs autres écoles, avant son inscription dans l'école considérée. Le retard interne exprime le retard accumulé par un élève dans l'école considérée (Demeuse *et al.*, 2006).

## Communauté flamande

Malgré plus de 25 ans de séparation des systèmes éducatifs des communautés linguistiques, plusieurs similarités persistent, même dans les mesures récentes prises pour répondre aux objectifs de l'éducation prioritaire. Par conséquent, nous ne développerons pas toutes les mesures d'éducation prioritaire du gouvernement flamand. Mentionnons seulement, pour mémoire, des mesures telles que les classes passerelles (*OKAN-klassen: OnthaalKlas voor Anderstalige Nieuwkomers*), les cours de néerlandais seconde langue, l'éducation en langue et culture d'origine pour les immigrants, ou l'intégration à l'école des enfants ayant des besoins particuliers. Dans la suite de cette section nous discuterons les programmes clefs qui ont été introduits depuis la fin des années quatre-vingt.

### *La politique d'Enseignement prioritaire pour les enfants d'origine immigrée*

La première mesure liée à la politique d'éducation prioritaire en Flandre date de 1989, date à laquelle des zones d'éducation prioritaire ont été établies dans la province du Limbourg dans un contexte de restructuration économique. Alors que l'industrie minière du charbon était en faillite et que le gouvernement avait décidé d'arrêter de la subventionner, un fonds d'investissement social a été créé avec pour mission d'aider la région à remédier aux conséquences sociales de l'arrêt de cette activité. Une des priorités du fonds était d'augmenter les performances scolaires des enfants dans cinq municipalités comportant une forte concentration de travailleurs immigrés (la plupart étant employés dans les mines de charbon).

Une politique d'*Enseignement prioritaire (onderwijsvoorrangsbeleid)* plus générale a pris effet en 1991. Cette politique visait, en Flandre, les élèves de familles d'origine immigrée relativement défavorisées<sup>32</sup>, aux niveaux primaire et secondaire. Les écoles recevaient des financements supplémentaires pour chaque groupe-cible d'élèves au-delà d'un seuil minimum, pour autant qu'elles indiquaient clairement dans un plan d'action comment elles prévoyaient de dépenser ces fonds. Trois grandes priorités étaient définies :

- la maîtrise de la langue néerlandaise par les élèves ;
- la prévention et la remédiation des difficultés d'apprentissage et problèmes de développement ;
- l'implication des parents dans le processus éducatif, par exemple, par des actions socioculturelles au niveau de la communauté de l'école (*schoolopbouwwerk*).

Une évaluation scientifique de l'*Enseignement prioritaire* pour les immigrants a commencé après deux ans de mise en œuvre (Vanhoren *et al.*, 1995). L'évaluation s'est centrée sur les facteurs clefs de succès et les premiers effets sur les progrès scolaires des groupes-cibles.

---

<sup>32</sup> Le groupe-cible de l'Enseignement prioritaire était défini sur base d'un double critère :  
– la grand-mère maternelle n'est pas née en Belgique et n'avait pas la nationalité belge par naissance ;  
– la mère de l'élève n'a pas été à l'école au-delà de l'âge de 18 ans.

Ce n'est qu'au cours de la troisième année qu'un progrès significatif dans la mise en œuvre des innovations a pu être observé. Avec la mise à disposition croissante de ressources didactiques et l'expérience dans les écoles, le processus s'est développé de lui-même et, dans la plupart des écoles, des innovations ont été réalisées en référence aux trois priorités. À tous les niveaux d'enseignement, la priorité concernant la maîtrise de la langue s'est révélée être le domaine d'action le plus développé car son importance était reconnue par tous et des ressources spécifiques avaient été mises à disposition. Le soutien intensif, par un expert externe mais accepté par l'équipe de l'école, est apparu être d'une importance essentielle pour l'introduction et la mise en œuvre des innovations. Autre facteur de succès : l'existence d'une « équipe pilote » au sein de chaque école, jouant un rôle moteur dans la coordination des innovations, leur transfert au niveau de l'ensemble de l'école et leur poursuite.

Les effets de l'*Enseignement prioritaire* (EP) sur les performances scolaires n'ont été vérifiés que pour le système d'enseignement primaire ordinaire (E. Schrijvers *et al.*, 2002). Pour ce faire, les compétences en langue et en arithmétique de 1 500 élèves EP et non-EP ont été testées à plusieurs reprises durant les classes de deuxième/troisième puis de quatrième/cinquième. D'un point de vue méthodologique, cette approche n'est pas considérée comme très valide car aucune comparaison ne pouvait être faite avec les écarts de performances avant la mise en œuvre de l'*Enseignement prioritaire*. Quoi qu'il en soit, l'évaluation mettait en avant que l'écart entre les élèves autochtones et allochtones continuait à s'accroître entre la deuxième et quatrième année du primaire.

Dans cette recherche, les élèves issus de l'Europe méditerranéenne (malgré leur plus grande proximité culturelle avec la Belgique et le niveau de richesse de leur pays d'origine) ne réussissaient pas significativement mieux que les élèves d'origine nord-africaine. Une analyse de régression a été réalisée pour vérifier si des différences significatives de progression pouvaient être observées entre les écoles EP et non-EP, avec des résultats négatifs<sup>33</sup>. Selon le test utilisé et l'année d'étude, les effets du niveau de mise en œuvre des différents champs d'intervention variaient dans des sens différents.

### ***Encadrement renforcé***

En 1993, un cadre juridique pour le programme *Zorgverbreding* (*Encadrement renforcé*) a été introduit au niveau primaire. À certaines conditions, cette politique permettait aux écoles d'obtenir du personnel et des ressources supplémentaires pour développer une approche éducative s'adressant aux enfants (pauvres et non-pauvres, belges autant qu'immigrants) présentant des « problèmes socio-émotionnels ou d'apprentissage ». Ces fonds devaient être utilisés pour l'engagement de personnel éducatif supplémentaire et la réalisation d'activités conduites durant la période de transition entre l'école maternelle (principalement la 3<sup>e</sup> année) et l'école primaire (1<sup>re</sup> année).

---

<sup>33</sup> De nouveau, la méthodologie peut être mise en doute car on peut s'attendre à ce que les écoles non-EP soient différentes des écoles EP sur certains paramètres (par exemple, la proportion globale du groupe-cible dans l'ensemble de la population élève).

Malgré les critiques portant sur la définition vague des groupes-cibles, cette politique s'est en pratique centrée sur les élèves de milieu socioéconomique défavorisé. Après cinq ans de mise en œuvre, le département de l'Enseignement a également imposé des critères socioéconomiques précis pour définir le groupe-cible : les enfants dont la mère a un faible niveau d'étude, des enfants de familles sans emploi et/ou de familles monoparentales. Les écoles pouvaient soumettre des plans d'action pour la mise en œuvre de quatre objectifs :

- au niveau de l'organisation de l'école : élargir l'éventail des ressources et activités accessibles aux élèves et développer des consultations multidisciplinaires ;
- au niveau de la classe : travailler sur la différenciation et l'individualisation ;
- mettre en place un système de suivi des élèves ;
- développer l'aide aux enfants à risque du point de vue de leur développement ainsi qu'aux enfants ayant des problèmes socio-émotionnels.

L'évaluation de la mise en pratique de l'*Encadrement renforcé* dans les écoles a débouché sur des résultats mitigés. J. Bollens *et al.* (1998) ont trouvé un effet positif significatif du nombre d'heures-enseignant prestées dans le cadre de l'*Encadrement renforcé* sur le processus d'apprentissage dans les deux premières années du primaire. Quoi qu'il en soit, il est également apparu que les écoles étaient alors capables de détecter plus tôt les problèmes d'apprentissage, mais qu'elles étaient incapables de les prévenir complètement ou de remédier à de tels problèmes : la proportion d'enfants orientés vers l'enseignement spécialisé avait augmenté (et a continué à augmenter jusqu'à aujourd'hui) malgré le fait que la réduction de ces orientations était parmi les objectifs principaux de l'*Encadrement renforcé* (Ruelens *et al.*, 2001 & Van Heddegem *et al.*, 2003). Cela suggère que les ressources supplémentaires étaient insuffisantes pour remédier aux problèmes, et qu'un simple investissement financier peut conduire à des résultats insatisfaisants s'il n'est pas accompagné d'une meilleure formation (initiale et continue) des enseignants.

Les deux politiques *Enseignement prioritaire* et *Encadrement renforcé* ont échoué à réduire de manière substantielle le désavantage éducatif, même si elles semblent avoir contribué à une meilleure compréhension des problèmes. Cela est sans doute à mettre en relation avec le fait que le budget investi dans ces deux axes de la politique n'a pas excédé 1 % du budget total de l'éducation.

### ***Le décret « Égalité des chances en éducation »***

À partir de 2002, l'*Enseignement prioritaire* et l'*Encadrement renforcé* ont été fusionnés en un seul programme, plus ambitieux, qui est toujours en cours aujourd'hui : *gelijke onderwijskansen* (*Égalité des chances en éducation – ECE*). La nouvelle loi a introduit plusieurs innovations.

En premier lieu, le ciblage des ressources est maintenant basé sur des critères objectifs et mesurables<sup>34</sup> : le nombre de mères avec un faible niveau d'éducation,

---

<sup>34</sup> Les cinq critères listés ici s'appliquent à l'enseignement de base et aux deux premières années de l'enseignement secondaire. Des critères plus restrictifs (basés sur les résultats scolaires passés) sont employés dans les classes du secondaire supérieur. Par conséquent,

de familles sans emploi, de familles de gens du voyage, d'enfants placés dans des institutions ou des familles d'accueil et de familles ne parlant pas le néerlandais à la maison<sup>35</sup>. Tous ces critères se réfèrent à l'origine socioéconomique des élèves, ce qui montre un changement pour une approche plus sociale et préventive. Pour ce faire, un système complet d'enregistrement et de contrôle au niveau des élèves a été développé.

Afin de minimiser les charges administratives, les besoins des écoles sont mesurés tous les trois ans et le financement complémentaire demeure constant pour la même période. De plus, le financement spécifique d'*Égalité des chances en éducation* a été augmenté à 4 % dans l'enseignement de base<sup>36</sup>.

La troisième innovation dans *Égalité des chances en éducation* est l'augmentation de l'autonomie des écoles. Elles peuvent désormais fixer leurs propres priorités. On attend maintenant des écoles qu'elles analysent leur contexte au démarrage de chaque cycle de trois années et évaluent leurs propres progrès, utilisant leurs propres critères pendant le cycle. L'inspection évalue principalement les effets à la fin de la troisième année et, ainsi, établit si les écoles sont autorisées à demander des fonds supplémentaires pour la période suivante. Même si une « carte » d'actions recommandées est toujours fournie par le gouvernement, les écoles ont plus de marge de liberté puisqu'elles doivent sélectionner un des trois domaines prioritaires, en complément de leurs propres priorités. Les trois priorités mises en avant par la loi sont : prévenir et remédier aux problèmes d'apprentissage et de comportement ; développer les capacités langagières ; et stimuler la confiance en soi des élèves ainsi que leur indépendance dans la détermination de leur orientation scolaire.

La pondération du financement par élève se fait de la manière suivante : on attribue aux élèves qui répondent aux critères précédemment listés un « poids » supplémentaire qui varie entre 0,4 et 1,2 selon la nature et le cumul des indicateurs de désavantage. Les figures 2 et 3 ci-dessous donnent une idée du financement actuel par élève dans, respectivement, les écoles primaires et secondaires – en relation avec la proportion d'élèves appartenant au groupe-cible-dans la population de l'école.

---

l'impact du programme *Égalité des chances en éducation* sur l'enseignement secondaire est de moindre mesure.

<sup>35</sup> Le critère linguistique ne s'applique qu'en combinaison avec au moins un des autres critères ECE dans la pondération de chaque élève concerné. Dans la pratique, on vise spécifiquement les enfants issus de familles immigrées.

<sup>36</sup> Le financement d'*Égalité des chances en éducation* dans l'enseignement secondaire (supérieur) est resté marginal. C'est en partie une option délibérée de concentrer les ressources au début du parcours scolaire.

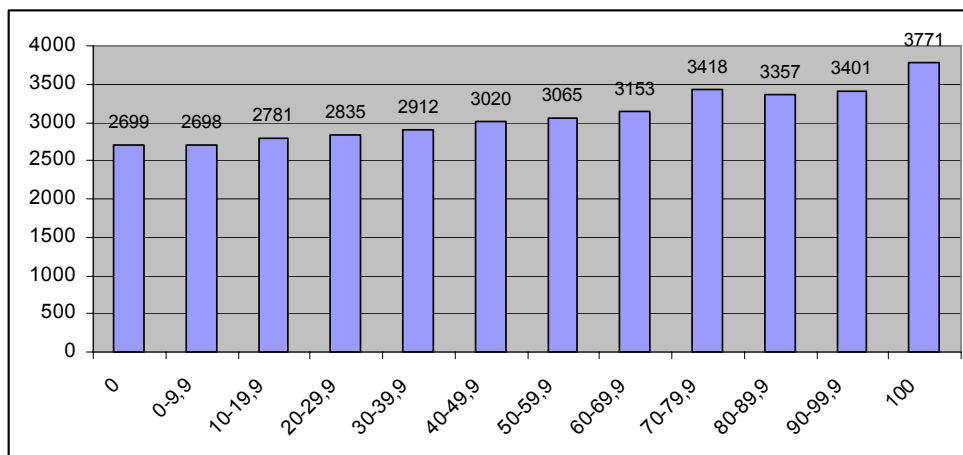


FIG. 2 – *Financement public par élève (euros/année) dans l’enseignement primaire de la Communauté flamande de Belgique pour l’année scolaire 2007-2008<sup>37</sup> – par proportion du groupe-cible de l’Égalité des chances en éducation dans la population de l’école.*

Source : ministère de l’Éducation

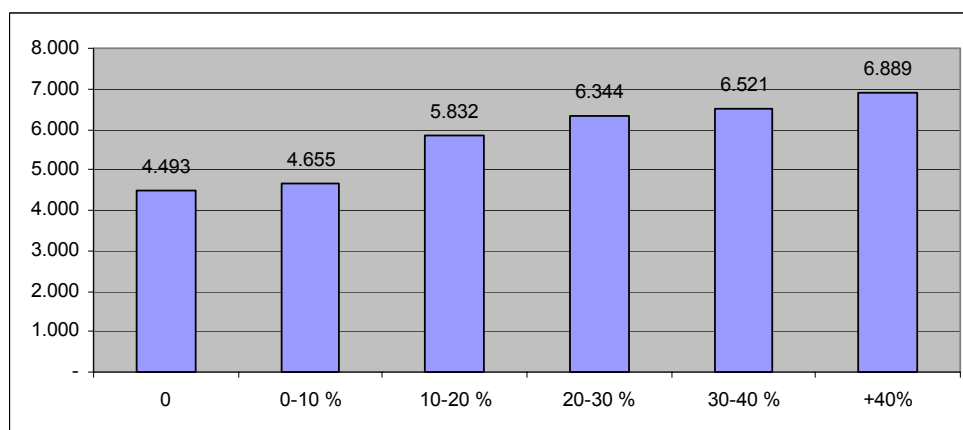


FIG. 3 – *Le financement public par élève (euros/année) dans l’enseignement secondaire de la Communauté flamande de Belgique dans l’année scolaire 2007-2008 – par proportion du groupe-cible de l’Égalité des chances en éducation dans la population de l’école.*

Source : ministère de l’Éducation

Plusieurs éléments doivent être gardés à l’esprit lorsque l’on interprète ces graphiques. Pour commencer, la proportion du groupe-cible est rarement supérieure à 60 % dans les écoles primaires. Ce qui signifie qu’une école « à concentration » (avec 50 à 60 % d’élèves défavorisés) reçoit, en moyenne, 14 % de

<sup>37</sup> Les calculs sont basés sur la population scolaire en 2006-2007, combinés avec les coûts unitaires attendus de l’année scolaire suivante.

plus par élève qu'une école « blanche »<sup>38</sup>. Le consensus général est que cela ne compense pas complètement la charge additionnelle.

Deuxièmement, les différences actuelles de financement ne sont que partiellement expliquées par la politique d'*Égalité des chances en éducation*. Cela est surtout clair dans l'enseignement secondaire (supérieur), où le budget *Égalité des chances en éducation* est minimal comparé aux subventions normales. En effet, la corrélation positive observée entre la proportion d'élèves ciblés et le financement par élève est, dans une large mesure, illusoire. La principale raison pour laquelle la figure 2 montre cette tendance croissante est la corrélation sous-jacente entre le milieu social et les parcours scolaires : la plupart des élèves défavorisés sont orientés vers des écoles professionnelles qui bénéficient d'un meilleur ratio enseignant/élèves. Il est difficile de dire dans quelle mesure ces meilleurs ratios enseignant/élèves sont justifiés par des arguments techniques ou organisationnels (tel que le besoin de diviser la classe en plus petits groupes pour les cours pratiques). Certains initiés croient qu'un meilleur encadrement dans les écoles professionnelles constitue en fait l'application d'une politique d'éducation prioritaire « avant la lettre ». Quelle que soit l'explication, l'effet de redistribution constaté semble être plus intimement lié à des mécanismes de reproduction de la stratification sociale (trajectoire des élèves défavorisés en écoles professionnelles) qu'à l'origine sociale des élèves. En fait, cela signifie que les élèves défavorisés font l'objet de meilleurs financements uniquement s'ils optent pour une orientation vers l'enseignement professionnel – ce qui, évidemment, va à l'encontre de l'esprit de la politique mise en place.

Après cinq ans de mise en œuvre (2002-2007), généralement parlant, toutes les parties tendent à s'accorder sur le fait que, globalement, le décret « Égalité des chances en éducation » a contribué à améliorer le professionnalisme des enseignants et la capacité des écoles à manager leur politique sociale. Quoi qu'il en soit, des problèmes, qui motivent de nouvelles réformes, ont été identifiés.

Tout d'abord, il existe une insatisfaction concernant la « paperasserie » impliquée dans l'évaluation des besoins des écoles. Un dilemme entre l'efficacité du ciblage et la complexité caractérise la législation actuelle. La recherche évaluative a montré que, même si les ressources sont agrégées au niveau de l'école, l'usage d'indicateurs géographiques ou « approximatifs » a pour conséquence une marge d'erreur substantielle dans l'attribution des ressources (Bollens *et al.*, 1998)<sup>39</sup>. Cela explique pourquoi un système plutôt complexe d'enregistrement individuel a été développé. Néanmoins, certains parents ont critiqué la nature intrusive des questionnaires sur leur origine ou situation sociale. En même temps, les écoles se plaignent de la charge de travail administratif et le ministère suspecte

---

<sup>38</sup> Ces termes français constituent la traduction littérale des termes néerlandais « *concentratieschool* » (selon l'organisme de promotion de la langue néerlandaise, le Nederlandse Taalunie, ce terme est utilisé pour désigner les écoles présentant une forte concentration d'élèves issus de milieux défavorisés ou allochtones), et « *witte school* » (désignant une école où les élèves sont presque exclusivement d'origine belge).

<sup>39</sup> Pour cette raison, contrairement à la Communauté française de Belgique, l'utilisation comme base de calcul des subventions d'un indice socioéconomique basé sur la zone de résidence des élèves a été rejetée.

une trop grande sensibilité du système à la fraude étant donné que le nombre d'élèves subventionnés tend à augmenter. Un groupe d'experts examine actuellement si les données individuelles sous format numérique possédées par le Gouvernement, comme les données du recensement ou les données sur les élèves bénéficiant de bourses d'études, peuvent conduire à une information similaire, avec le même degré de précision, sans nécessiter toute cette « paperasserie ». Le ministère de l'Éducation devrait être capable de mettre en relation les informations numériques concernant les élèves individuels et leurs parents à celle de l'école fréquentée par chaque élève.

Une des questions clefs dans la définition du (ou des) groupe(s)-cible est liée à l'ethnicité. Étant donné le grand écart dans les performances scolaires entre les jeunes d'origine belge et immigrée, il est essentiel de cibler le financement de l'éducation prioritaire sur ces derniers (les deuxièmes générations de jeunes marocains et turcs en particulier). Quoi qu'il en soit, à la différence de pays tel que le Royaume-Uni, la Belgique n'enregistre pas d'informations sur l'origine ethnique de ses citoyens. De plus, dans le contexte de xénophobie relativement importante, le gouvernement flamand est plutôt réticent à privilégier les immigrants. La langue serait une alternative simple, mais nullement évidente dans un pays qui possède trois langues nationales<sup>40</sup>. Des subventions additionnelles pour tout élève ne parlant pas le néerlandais favoriseraient également les élèves belges francophones au niveau socioéconomique élevé<sup>41</sup>. Ce problème n'a pas été réglé à ce jour. La recherche a mis l'accent sur la nécessité de mesures spécifiques pour les enfants d'origine immigrée car leur niveau de réussite inférieur ne peut pas être expliqué par leurs seules caractéristiques socioéconomiques (Jacobs *et al.*, 2007).

Plus important encore, les experts et les politiques s'accordent sur la nécessité d'une redistribution plus importante dans le financement par élève, afin d'avoir un impact décisif sur l'égalité des chances en éducation. Il faudrait non seulement donner plus de poids aux critères socioéconomiques, mais le financement devrait être aussi (en partie) déconnecté du système actuel de parcours dans l'enseignement secondaire : les élèves défavorisés devraient également être mieux subventionnés lorsqu'ils parviennent à rester dans l'enseignement général ou technique. En d'autres mots, un changement devrait être opéré pour passer de critères liés au domaine d'étude vers des critères liés aux caractéristiques des élèves eux-mêmes.

### ***Vers une réforme structurelle***

L'ambition du gouvernement flamand actuel est de mener une telle réforme structurelle, en commençant graduellement à partir de 2008 ; réforme dans laquelle les caractéristiques des élèves auraient un poids plus important dans la distribution

---

<sup>40</sup> Outre les Communautés flamande et française, la Belgique comprend également une Communauté germanophone qui possède son propre système éducatif.

<sup>41</sup> Pour cette raison, la langue maternelle des élèves est actuellement subordonnée à d'autres critères sociaux : dans le financement EEO, les élèves non-néerlandophones ne donnent lieu à des subventions plus importantes que s'ils répondent également à d'autres critères sociaux de désavantage.



des ressources entre les écoles. Les objectifs de cette réforme sont doubles. Premièrement, les subventions différenciées par origine sociale visent à compenser le coût plus élevé de prise en charge des élèves des milieux sociaux les moins favorisés, et permettre à ces derniers de recevoir une éducation de meilleure qualité et d'être ainsi capables de surmonter les obstacles d'ordre social. Deuxièmement, les financements différenciés devraient rendre les élèves de faible niveau socioéconomique plus attractifs pour les écoles et, ainsi, atténuer la sélectivité des écoles dans le contexte de quasi-marché qui caractérise le paysage éducatif belge.

Le contexte actuel est plutôt favorable à une telle réforme, étant donné que les subventions globales par élève sont en augmentation : dans un tel contexte, il est politiquement plus facile de redistribuer les ressources. Non seulement le système sera davantage axé sur la redistribution, en accord avec la mixité sociale dans les écoles, mais, de plus, il sera intégré étant donné que les fonds ECE ne seront plus séparés des mécanismes ordinaires de financement. En dehors de l'augmentation globale du budget, certains changements seront également réalisés pour atténuer les effets de parcours des élèves (en réduisant les différences entre l'enseignement général, technique et professionnel) et pour encourager les économies d'échelle dans l'enseignement secondaire. Les écoles publiques et privées seront également placées sur un pied d'égalité concernant le financement<sup>42</sup>. Il va sans dire qu'une réforme aussi globale implique beaucoup de négociations et d'analyses stratégiques.

## Conclusions et perspectives

Tout au long de ce chapitre, on a pu apprécier les similitudes et les différences de politiques d'éducation prioritaire de deux des trois systèmes éducatifs belges. Les politiques mises en place tant du côté néerlandophone que du côté francophone tentent de contrer les importantes inégalités dues en grande partie au quasi-marché scolaire. Si les politiques telles que les « discriminations positives » en Communauté française et l'*Égalité des chances en éducation* en Communauté flamande consistent avant tout en une affectation modulée des moyens aux écoles, elles se différencient notamment par le ciblage des élèves.

En cohérence avec des résultats de recherche (Bollens *et al.*, 1998), la Communauté flamande a opté pour un recueil direct, mais volontaire, des données au niveau des établissements scolaires, mais est aujourd'hui confrontée à des problèmes de protection de la vie privée, de lourdeur administrative et de sensibilité à la fraude. La Communauté française, se basant également sur des résultats de recherches (Demeuse, 1996 ; Demeuse & Monseur, 1999) a, quant à elle, opté pour un recueil indirect des données basé sur le lieu de résidence des élèves, et ne rencontre donc pas les mêmes problèmes que la Communauté

---

<sup>42</sup> Actuellement, une différence de 24 % dans le financement des dépenses de fonctionnement persiste entre les écoles publiques et privées, principalement pour des raisons historiques. Les subventions du personnel sont égales dans les deux types d'école. À la suite d'un accord entre les principaux partis politiques, la différence des subventions de fonctionnement doit disparaître dans le futur proche.

flamande. Cette mesure indirecte pose cependant des problèmes de ciblage fin dans certains quartiers, principalement en milieu urbain.

Plus fondamentalement, la Communauté française et la Communauté flamande se distinguent notablement par la définition de la population ciblée par les politiques d'éducation prioritaire. D'un côté, en Communauté française, l'action sur un désavantage d'ordre linguistique est clairement séparée de l'action sur un désavantage d'ordre socioéconomique, même si les différentes politiques peuvent concerner les mêmes établissements. La prise en compte des informations sur la nationalité ou sur la langue parlée à la maison est systématiquement écartée, par les chercheurs autant que par les décideurs, de la politique de discrimination positive. À l'opposé, en Communauté flamande, cette information d'ordre linguistique est intégrée à l'identification des populations ciblées par la politique *Égalité des chances en éducation*. Dans ce contexte, si les chercheurs ont également identifié des groupes-cibles de nature ethnique (les immigrés turcs et marocains de deuxième génération) pour lesquels des moyens supplémentaires devraient être mis en place, les décideurs restent réservés à l'égard de mesures prioritaires susceptibles d'aggraver le climat de xénophobie ambiante dans le Nord du pays.

Les quasi-marchés éducatifs belges, s'ils sont la cause d'inégalités, rendent également difficile toute évaluation solide des effets des politiques d'éducation prioritaire. En Communauté française, en l'absence de données d'évaluations externes actuellement utilisables, on ne peut véritablement estimer l'efficacité du dispositif des discriminations positives. Quant à leurs effets de système, notamment la crainte d'une stigmatisation des écoles bénéficiaires, ils ont pu être nuancés dans le cas de l'enseignement fondamental (Bouchat *et al.*, 2005). En Communauté flamande, les effets de l'*Enseignement prioritaire* et de l'*Encadrement renforcé* ont pu être évalués : ils sont jugés peu satisfaisants. La politique *Égalité des chances en éducation*, par son ciblage objectif, son budget plus important et l'autonomie accordée aux écoles, se veut plus ambitieuse. L'évaluation des effets n'en restera pas moins difficile : d'une part, les subsides supplémentaires sont associés à un contexte défavorable dans les écoles ciblées, si bien que leur effet net ne peut être vraiment isolé. D'autre part, puisque les financements supplémentaires sont identiques dans toutes les écoles à public identique (au sein d'une même Communauté), il est quasiment impossible de définir un groupe-témoin qui échapperait au traitement.

La principale question que posent les politiques d'éducation prioritaire en Belgique est celle de la ségrégation scolaire. Dans un quasi-marché scolaire caractérisé par un système de filières inégalement valorisées, accueillant des publics socialement marqués, et financées de manière différenciée, d'importants mécanismes de relégation et de ségrégation se mettent en place. Rien ne les contre actuellement : les politiques d'éducation prioritaire ont été élaborées non dans une optique incitant à la mixité sociale, mais dans une optique compensatoire. Sans prétendre que la mixité sociale seule résoudrait entièrement la problématique des inégalités scolaires, il apparaît pourtant indispensable d'agir sur les phénomènes de ségrégation qui les accentuent. Ainsi, on se dirige actuellement, tant en Communauté française qu'en Communauté flamande, vers l'élaboration de politiques incitant à davantage de mixité sociale par la régulation du quasi-marché.

On peut se demander, en effet, si l'objectif de mixité sociale ne pourrait être atteint par d'autres mesures que les subventions supplémentaires résultant des politiques d'éducation prioritaire. Le cas échéant, ces alternatives plus efficaces (parce que moins coûteuses) mériteraient sans doute d'être mises en œuvre en priorité, prenant en compte non les symptômes, mais les causes.

En Communauté flamande, le décret *Égalité des chances en éducation* contient également un règlement visant à limiter la concentration des publics défavorisés dans des écoles-ghettos. Lorsque le taux de concentration dépasse de 10 % la moyenne des écoles environnantes, l'école concernée peut légalement donner la priorité aux candidats provenant des milieux plus favorisés. Ce règlement a été révisé plusieurs fois depuis son entrée en vigueur en 2002, et il reste contesté : une évaluation approfondie de ses effets serait bienvenue.

En Communauté française, deux études universitaires à caractère prospectif<sup>43</sup> ont été réalisées dans cette même voie, inscrites dans une conception de l'équité comme égalité de réalisation sociale. La première (Delvaux *et al.*, 2005) étudie la faisabilité de la création de « bassins scolaires » au sein desquels les écoles pourraient travailler en collaboration quel que soit leur réseau, notamment du point de vue de l'offre d'enseignement. Elle propose également un système de traitement collectif des préférences dans les choix des écoles afin de réguler davantage le quasi-marché, tout en respectant la liberté de choix des parents. De telles mesures pourraient, selon les auteurs de l'étude, être à même de limiter le phénomène de ségrégation scolaire et d'assurer à tous les élèves des chances égales de réalisation sociale. Les différentes tensions consécutives à ces propositions rendent toutefois difficile la poursuite dans cette voie.

Une seconde étude (Demeuse *et al.*, 2007) se penche sur la possibilité d'un mode de financement des écoles selon une formule généralisée d'attribution des moyens en fonction des besoins (Ross & Levacic, 1999) basée sur des indicateurs objectifs comprenant des indices socioéconomiques, mais aussi des informations de nature pédagogique, comme par exemple la prise en compte du retard externe traité par chaque établissement<sup>44</sup>. Une telle formule pourrait être utilisée afin d'inciter les écoles à être moins sélectives tout en attribuant des moyens supplémentaires aux écoles en difficulté. Elle pourrait également remplacer le mécanisme dichotomique des discriminations positives en une répartition modulée selon une fonction continue. Elle se heurte cependant encore à certains effets pervers de l'incitation et de la pénalisation dans un système essentiellement régi par la loi du marché.

---

<sup>43</sup> Dans le cadre des politiques éducatives, les équipes universitaires sont de plus en plus mobilisées de manière à proposer des analyses prospectives et plus seulement l'évaluation de situations existantes. De ce point de vue, la nature même du travail des chercheurs est ainsi modifiée (Aubert-Lotarski *et al.*, 2007).

<sup>44</sup> C'est-à-dire l'accueil qui est réservé aux élèves qui ont acquis du retard dans d'autres établissements et qui rejoignent l'établissement considéré.

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- AUBERT-LOTARSKI A., DEMEUSE M., FRIANT N. & DEROBERTMASURE A. (2007). « Conseiller le politique : des évaluations commanditées à la prospective en éducation ». *Les Dossiers des Sciences de l'Éducation*, n° 18, p. 121-130.
- BAYE A., DEMONTY I., FAGNANT A., LA FONTAIN D., MATOUL A. & MONSEUR C. (2004). « Les compétences des jeunes de 15 ans en Communauté française de Belgique en mathématiques, en lecture et en sciences. Résultats de l'enquête PISA 2003 ». *Les Cahiers du Service de pédagogie expérimentale*, n° 19-20.
- BECKERS J. (2006). *Enseignant en Communauté française de Belgique : mieux comprendre le système, ses institutions et ses politiques éducatives pour mieux situer son action*. Bruxelles : De Boeck.
- BJÖRKLUND A., EDIN P. A., FREDERIKSSON P. & KRUEGER A. (2006). *The market comes to education in Sweden. An analysis of Swedish school reforms during the 1990s*. New York : Russel Sage Foundation.
- BOLLENS J., VAN DE VELDE V., CNUUDE V., VANOBBERGEN B., VANSIELEGHEM N., DOUTERLUNGNE M., NICAISE I. & VERHAEGHE J.-P. (1998). *Zorgverbreding in het basis- en secundair onderwijs: een zoektocht naar financieringscriteria*, [Encadrement renforcé dans l'enseignement de base et secondaire : à la recherche de critères de financement]. Louvain : HIVA/RUG, Vakgroep Onderwijskunde.
- BOUCHAT T.-M., DELVAUX B. & HINDRYCKX G. (2005). *Discrimination positive et mobilité scolaire*. Rapport de recherche remis à la Communauté française dans le cadre du plan d'évaluation des politiques de discrimination positive.
- BRADLEY S. & TAYLOR J. (2000). *The effect of the quasi-market on the equity-efficiency trade-off in the secondary school sector*. Working Paper n° 2000/008. Lancaster : Lancaster University Management.
- CARROLL J. B. (1963). « A Model of School Learning ». *Teachers College Record*, 64, p. 723-733.
- CONSEIL DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION (CEF) (1994). *La discrimination positive, moyen de favoriser la réussite scolaire des enfants issus de milieux défavorisés (16 septembre 1994)*. Bruxelles : Communauté française de Belgique, Conseil de l'éducation et de la formation. Document disponible sur le site Internet du CEF :  
<[http://www.cef.cfwb.be/biblio\\_file\\_get.php?df\\_id=67&df\\_check=>](http://www.cef.cfwb.be/biblio_file_get.php?df_id=67&df_check=>)  
(consulté le 03 juillet 2008).
- COCHE F., KAHN S., ROBIN F., REY B. & GENOT P. (2006). *Pratiques pédagogiques à l'école primaire et réussite des élèves venant de milieux défavorisés*. Rapport de recherche disponible sur le site Internet de l'Enseignement en Communauté française de Belgique :  
<[http://www.enseignement.be/@librairie/documents/ressources/110/rapfin\\_2006.pdf](http://www.enseignement.be/@librairie/documents/ressources/110/rapfin_2006.pdf)> (consulté le 03 juillet 2008).

- DELVAUX B., DEMEUSE M. & DUPRIEZ V. (2005). « En guise de conclusion : encadrer la liberté ». In M. DEMEUSE, A. BAYE, M. H. STRAETEN, J. NICAISE & A. MATOUL (éd.), *Vers une école juste et efficace. Vint-six contributions à l'analyse des systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck.
- DELVAUX B., DEMEUSE M., DUPRIEZ V., FAGNAN A., GUISET C., LAFONTAINE D., MARISSAL P. & MAROY C. (2005). *Les bassins scolaires : de l'idée au projet. Propositions relatives aux domaines d'intervention, aux instances et aux territoires*. Rapport de recherche disponible sur le serveur FTP de l'Institut d'administration scolaire – Université de Mons-Hainaut : <ftp://ftp.umh.ac.be/pub/ftp\_inas/bassins> (consulté le 03 juillet 2008).
- DEMEUSE M. (1996). *Mise au point d'un dispositif d'évaluation des performances « objectives » des établissements scolaires dans l'enseignement fondamental de la Communauté française*. Rapport final – Phase III. Liège : Université de Liège, Service de pédagogie expérimentale. Rapport non publié.
- DEMEUSE M., MONSEUR C., COLLARD A., MARISSAL P., VAN HAMME G. & DELVAUX B. (1999). *La détermination des quartiers devant être pris en compte pour l'établissement de la liste des établissements et implantations à discrimination positive*. Étude interuniversitaire commanditée par le ministère de la Communauté française de Belgique dans le cadre du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre des discriminations positives. Rapport non publié remis au Gouvernement de la Communauté française de Belgique.
- DEMEUSE M. & MONSEUR C. (1999). « Analyse critique des indicateurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique ». *Mesure et Évaluation en Éducation*, 22(2-3), p. 97-127.
- DEMEUSE M. (2000). « La politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique : une méthode d'attribution des moyens supplémentaires basée sur des indicateurs objectifs ». *Cahiers du Service de pédagogie expérimentale*, n° 1-2, p. 115-135.
- DEMEUSE M. (2002). *Analyse critique des fondements de l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en matière d'enseignement en Communauté française de Belgique*. Thèse de doctorat, sciences psychologiques, université de Liège.
- DEMEUSE M. & LAFONTAINE D. (2005). « L'orientation scolaire en Communauté française de Belgique ». *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 38, p. 35-51.
- DEMEUSE M., LAFONTAINE D. & STRAETEN D. (2005). « Parcours scolaire et inégalités de résultats ». In M. DEMEUSE, A. BAYE, M. H. STRAETEN, J. NICAISE, A. MATOUL (éd.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université (Économie, Société, Région), p. 259-273.

- DEMEUSE M. & NICAISE J. (2005). « Discriminations et actions positives, politiques d'éducation prioritaire... vers une rupture de l'égalité formelle en éducation ». In M. DEMEUSE, A. BAYE, M. H. STRAETEN, J. NICAISE & A. MATOUL (éd.), *Vers une école juste et efficace. Vingt-six contributions à l'analyse des systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck, p. 233-257.
- DEMEUSE M. (2005). « La marche vers l'équité en Belgique francophone ». In M. DEMEUSE, A. BAYE, M. H. STRAETEN, J. NICAISE & A. MATOUL (éd.), *Vers une école juste et efficace. Vingt-six contributions à l'analyse des systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck, p. 191-216.
- DEMEUSE M., CRAHAY M. & MONSEUR C. (2001). « Efficiency and Equity ». In W. HUTMACHER, D. COCHRANE & N. BOTTANI (éd.), *In Pursuit of Equity in Education. Using international indicators to compare equity policies*. Dordrecht : Kluwer p. 65-91.
- DEMEUSE M., CRAHAY M. & MONSEUR C. (2005). « Efficacité et équité dans les systèmes éducatifs. Les deux faces d'une même pièce ? ». In M. DEMEUSE, A. BAYE, M. H. STRAETEN, J. NICAISE & A. MATOUL (éd.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université (Économie, Société, Région), p. 391-410.
- DEMEUSE M. *et al.* (2006). « Behind the positive discrimination in French Community of Belgium: central criteria vs. local actions ». In L. MORENO HERRERA, G. JONES & J. RANTALA (éd.), *Enacting equity in education: Towards a comparison of equitable practices in different European local contexts*. Helsinki : Research Center for Social Studies Education – University of Helsinki.
- DEMEUSE M., DEROBERTMASURE A., FRIANT N., HERREMANS T., MONSEUR C., UYTENDAELE S. & VERDALE N. (2007). *Étude exploratoire sur la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation scolaire et d'inéquité au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Bruxelles : Gouvernement de la Communauté française de Belgique (rapport de recherche non publié).
- DE WINTER L., DIERYNCK R., GOMMERS E., MEEUSEN S., VAN DE VELDE J., VERHESSCHEN P., VAN DEN BERGHE R. & SMEYERS P. (1997). *OVGB: een uniek samenspel met vele partners. Evaluatie van het onderwijsvoorrangsgebiedenbeleid in Limburg* [La politique des zones d'éducation prioritaires : une coordination de partenaires multiples. Évaluation des zones d'éducation prioritaires au Limbourg]. Louvain : Centrum voor Onderwijsbeleid en –vernieuwing, Université catholique de Louvain.
- DUPRIEZ V. & VANDENBERGHE V. (2004). « L'école en Communauté française de Belgique : de quelle inégalité parlons-nous ? ». *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 27.

- DUPRIEZ V. & DUMAY X. (2006). « Élèves en difficulté d'apprentissage : parcours et environnements éducatifs différenciés en fonction des structures scolaires ». *Les Cahiers de la recherche en éducation et formation*, n° 51.
- ETNIC (Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication) (2006a). *Statistiques de l'enseignement de plein exercice et de promotion sociale (2005-2006)*. Document disponible sur le site Internet de l'Etnic : <<http://www.statistiques.cfwb.be/publicationsDetails.php>> (consulté le 03 juillet 2008).
- ETNIC (2006b). *Les indicateurs de l'enseignement, numéro 1, édition 2006*. Document électronique disponible sur le site Internet de l'Enseignement en Communauté française de Belgique : <<http://www.enseignement.be/prof/dossiers/indicateurs/index.asp>> (consulté le 03 juillet 2008).
- EURYDICE (2004). *L'intégration scolaire des enfants immigrants en Europe. Belgique-Communauté française*. Document électronique disponible sur le site Internet Euridyce : <[http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/zip/0\\_integral/044FR.zip](http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/zip/0_integral/044FR.zip)> (consulté le 03 juillet 2008).
- EURYDICE (2005). *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2005*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
- GRISAY A. (1984). « Quels indicateurs pour quelle réduction des inégalités scolaires ? ». *Revue de la Direction générale de l'organisation des études (Bruxelles)*, n° 9, p. 3-14.
- GROOTAERS D. (1998). *Histoire de l'enseignement en Belgique*. Bruxelles : Éditions du Centre de recherche et d'information sociopolitiques (CRISP).
- HIRTT N. (2002), « Marchés scolaires, filières, sous-financement : la catastrophe scolaire belge ». *L'École Démocratique*, n° 9.
- HIRTT N. (2006). *PISA 2003 et les mauvais résultats des élèves issus de l'immigration en Belgique. Handicap culturel, mauvaise intégration, ou ségrégation sociale ?* Bruxelles : Aped.
- HIRTT N. (2007). *Performances scolaires des élèves allochtones et origine sociale : notes marginales auprès du rapport de la Fondation Roi Baudouin*. Document électronique disponible sur le site Internet de l'Appel pour une École Démocratique : <[http://www.ecoledemocratique.org/IMG/pdf/Discussion\\_FRB.pdf](http://www.ecoledemocratique.org/IMG/pdf/Discussion_FRB.pdf)> (consulté le 03 juillet 2008).
- JACOBS D., REA A. & HANQUINET L. (2007). *Performances des élèves issus de l'immigration en Belgique selon l'étude PISA. Une comparaison entre la Communauté française et la Communauté flamande*. Rapport de recherche disponible sur le site Internet de la Fondation Roi Baudouin : <[http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB\\_1665\\_E&JA\\_PisaFr.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB_1665_E&JA_PisaFr.pdf)> (consulté le 03 juillet 2008).

- MAROY C. & DELVAUX B. (2006). « Multirégulation et logique de quasi-marché : le bassin de Charleroi en Belgique ». In C. MAROY (éd.), *École, régulation et marché : une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : Presses universitaires de France, p. 315-351.
- MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE : SERVICE GÉNÉRAL DU PILOTAGE DU SYSTÈME ÉDUCATIF (2007). *Évaluation externe non certificative, deuxième année de l'enseignement secondaire : lecture et production d'écrit : résultats et commentaires*. Document électronique disponible sur le site Internet du ministère de la Communauté française de Belgique : <[http://www.enseignement.be/@librairie/documents/outileval/evalext/2007\\_2S-RC.pdf](http://www.enseignement.be/@librairie/documents/outileval/evalext/2007_2S-RC.pdf)> (consulté le 03 juillet 2008).
- ROSS K. N. (1983). *Social Area Indicators of Educational Need*. Hawthorn (Victoria) : Australian Council for Educational Research.
- ROSS K. N. & LEVACIC R. (1999). *Needs-based resource allocation in education*. Paris : International Institute for Educational Planning.
- RUELENS L., DEHANDSCHUTTER R., GHESQUIÈRE P. & DOUTERLUNGNE M. (2001). *Op de wip. De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs: analyse van de verwijzingspraktijk in Centra voor Leerlingenbegeleiding* [L'oiseau sur la branche. Les transitions de l'enseignement de base vers l'enseignement spécialisé : analyse des pratiques de référence des centres d'accompagnement des élèves]. Louvain : HIVA.
- SCHRIJVERS E., HILLEWAERE K., VAN DE VELDE V. & VERLOT M. (2002). *Evaluatieonderzoek van het onderwijsvoorrangsbeleid* [Recherche-évaluation de la politique d'éducation prioritaire]. Louvain : HIVA.
- VAN HAECHT A. (1985). *L'enseignement rénové de l'origine à l'éclipse*. Bruxelles : Éditions de l'université de Bruxelles.
- VANDEBERGHE V. (1996). *Functioning and Regulation of Educational Quasi-Markets*. Louvain-la-Neuve : CIACO (Nouvelle série, n° 283).
- VANDEBERGHE V. (2000). « Enseignement et iniquité : singularité de la question en Communauté Wallonie-Bruxelles ». *Les Cahiers de recherche du GIRSEF*, n° 8.
- VAN HEDDEGEM I., DOUTERLUNGNE M. & VAN DE VELDE V. (2003). *Mag het iets méér zijn? Evolutie van het project zorgverbreding in het basisonderwijs* [Peut-on demander un peu plus ? Évolution du projet « encadrement renforcé » dans l'enseignement de base]. Louvain : HIVA.
- VANHOREN I., VAN DE VELDE V. & RAMAKERS J. (1995). *De evaluatie van het onderwijsbeleid voor migranten* [Évaluation des politiques d'éducation en faveur des populations immigrées]. Louvain : Hoger Instituut voor de Arbeid.

### **Références légales et documents à caractère officiel**

- COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (2007). Circulaire n° 1841 du 18 avril 2007 relative au programme langue et culture d'origine. Document disponible sur le site Internet de la Communauté française de Belgique :



<[http://www.adm.cfwb.be/index.php?m=doc\\_view&do\\_id=2028](http://www.adm.cfwb.be/index.php?m=doc_view&do_id=2028)> (consulté le 04 juillet 2008).

- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (1995). Décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental (Moniteur : 17 août 1995).
- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (1997). Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (Moniteur : 23 septembre 1997).
- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (1998). Décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives (Moniteur : 22 août 1998).
- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (2001). Décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française (Moniteur : 17 juillet 2001).
- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (2002). Décret du 27 mars 2002 modifiant le décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives et portant diverses mesures modificatives (Moniteur : 16 avril 2002).
- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (2004). Décret du 28 avril 2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire (Moniteur : 28 juin 2004).
- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (2004). Arrêté du Gouvernement de la Communauté française déterminant un plan d'évaluation et de suivi des discriminations positives, en application de l'article 5, § 2, du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives.
- GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE (2006). Décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire (Moniteur : 23 août 2006).
- BELGIQUE (1959). Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (Moniteur : 19 juin 1959).

**France**



## Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en France : une spécificité incertaine et des résultats décevants

**Jean-Yves Rochex**

Université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis

Les politiques d'éducation prioritaire, telles que définies dans ce rapport<sup>1</sup>, s'identifient pour l'essentiel, en France, à la création de Zones d'éducation prioritaires (ZEP) et au soutien des projets qui y sont menés, politique mise en œuvre, financée et conduite par le ministère de l'Éducation nationale et ses agents. C'est pourquoi nous consacrerons l'essentiel de ce chapitre<sup>2</sup> à l'analyse de cette politique, à laquelle nous adjoindrons toutefois différents éléments d'analyse portant sur d'autres politiques et dispositifs relevant du ministère de l'Éducation nationale (plans de lutte contre la violence en milieu scolaire, création de « classes ou dispositifs-relais »), ou d'autres ministères, en particulier le ministère de la Ville, ou celui de la Cohésion sociale (dispositifs dits de « Veille éducative », puis de « Réussite éducative »).

La création, en France, de zones d'éducation prioritaires, est une des toutes premières mesures prises et annoncées, dès juillet 1981, par Alain Savary, ministre de l'Éducation du premier gouvernement issu du changement politique qui voit la gauche revenir au pouvoir pour la première fois depuis l'avènement de la V<sup>e</sup> République en 1958. Cette politique survient alors que l'achèvement de la mise en œuvre du « collège unique » et la généralisation de l'accès à l'enseignement secondaire, loin de faire disparaître les inégalités sociales de scolarisation, les reconfigurent en transformant les modalités selon lesquelles elles sont produites, tout en rendant leurs manifestations les plus visibles à la fois plus tardives dans le cursus et socialement plus inacceptables. Elle survient également après que les travaux de sociologie critique aient contribué, non seulement à mettre en évidence la persistance de ces inégalités, mais à interroger le rôle joué dans leur production par la culture scolaire, par ses modes de transmission et par les modes de fonctionnement du système éducatif. Elle survient enfin dans un contexte où s'affirme la préoccupation, qui ira croissante et à la croissance de laquelle la politique ZEP contribuera, pour les zones socio-géographiques (les « quartiers ») et les écoles et établissements scolaires où se concentrent les classes populaires, les populations les plus dominées, les plus démunies et les plus victimes du retour et de la croissance du chômage et de la précarité. Elle inaugure – avec d'autres politiques proches, en particulier celle qui deviendra la politique de la Ville – une évolution majeure des politiques publiques et des approches et théories sociologiques dont elles s'inspirent. Cette évolution, qui voit les thématiques de

---

<sup>1</sup> Cf. « Introduction ».

<sup>2</sup> Ce chapitre a bénéficié des apports et remarques critiques d'Élisabeth Bautier, Choukri Ben Ayed, Stéphane Bonnéry, Sylvain Broccolichi, Daniel Frandji, Françoise Lorcerie, Benjamin Moignard et Sofia Stavrou. Merci également à Dominique Glasman pour sa relecture critique d'une première version de ce texte.

l'exclusion et du lien social supplanter celles de l'inégalité et de la conflictualité sociales, va penser et présenter les « quartiers », les « zones » et les écoles ou établissements ciblés par ces politiques publiques, non seulement comme étant des lieux où se concentrent et se manifestent de la manière la plus criante les difficultés et contradictions propres à la structure sociale et à son système éducatif, mais comme étant des configurations elles-mêmes sources de difficultés, appelant à un traitement spécifique ciblé sur ces territoires (Tissot, 2007).

### **Une politique dont la spécificité est de plus en plus incertaine**

La politique ZEP, premier exemple français de politique dite de « discrimination positive », se fixe comme objectif, selon les termes de la première circulaire qui la fonde, en juillet 1981, de « contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé » et, pour cela, de « subordonner l'augmentation des moyens à leur rendement escompté en termes de démocratisation de la formation scolaire ». Il ne s'agit pas seulement, pour ses promoteurs, de « donner plus à ceux qui ont le moins », selon la formule lapidaire à laquelle on réduit souvent cette politique. Il s'agit également de cibler des territoires (plutôt que des populations), choisis selon les caractéristiques socioéconomiques et scolaires des populations qui y résident et en fréquentent les écoles et établissements (tous les établissements de ces territoires et tous les élèves qui les fréquentent étant susceptibles d'être concernés), et d'en appeler à la mobilisation et à la réflexion des acteurs et des équipes. Ceux-ci sont incités à élaborer et mettre en œuvre collectivement des projets éducatifs et scolaires adaptés aux difficultés qu'ils rencontrent à l'échelle de ces territoires, sans que leur soient pour autant prescrites des orientations ou des modalités de travail, l'élaboration de tels projets étant, en principe, une condition pour que les écoles et établissements concernés se voient dotés de moyens supplémentaires. Rompant ainsi avec le principe politique d'égalité formelle (lequel était et demeure loin d'être effectif dans les faits), la mise en œuvre des ZEP est également le premier exemple français de politique visant à la « territorialisation des politiques éducatives » et à la « diversification de l'offre scolaire », problématiques qui se sont progressivement appliquées à l'ensemble des décisions politiques prises en matière d'éducation depuis les années quatre-vingt. Elle inaugure un infléchissement très sensible des politiques scolaires publiques, lesquelles sont dorénavant censées remédier aux carences des politiques menées dans les années soixante et soixante-dix, qui étaient élaborées et pilotées depuis le niveau étatique, et qui exprimaient les luttes et contradictions sociales concernant la démocratisation en termes d'unification du système éducatif et de la culture scolaire, et d'égalité d'accès à cette culture et aux différents niveaux de ce système. Cet infléchissement sera par la suite solidaire d'une évolution tout aussi sensible des discours et objectifs politiques, dans lesquels les thématiques de la lutte contre l'exclusion sociale, de l'innovation et de la modernisation, prendront le pas sur celles de la démocratisation et de la lutte contre les inégalités.

Pour l'heure, les critères et catégories statistiques utilisés pour argumenter la mise en œuvre d'une telle politique et pour définir les territoires et les établissements scolaires qu'elle ciblera, relèvent essentiellement de la difficulté et du retard scolaires, d'une part, et du désavantage socioéconomique, de l'autre. La visée affirmée est explicitement d'œuvrer à la lutte contre l'échec scolaire socialement déterminé et à la démocratisation du système éducatif, et certains chercheurs, très impliqués dans sa mise en œuvre, n'hésiteront dès lors pas à affirmer que la politique ZEP constitue un « laboratoire du changement social en éducation » (CRESAS, 1985). Tant sur le plan politique que sur le plan scientifique, on accorde alors peu d'attention aux inégalités sexuées, tandis que sociologues et promoteurs de la politique ZEP insistent, contre l'opinion commune, sur les données statistiques montrant que, toutes choses étant égales par ailleurs, les enfants issus de l'immigration ne sont pas plus en difficulté scolaire que leurs pairs de même milieu socioéconomique. Héritage politique républicain et tradition sociologique critique se rejoignent pour penser et cibler la lutte contre l'échec et l'inégalité scolaires en termes de milieux socioéconomiques (plus d'ailleurs que de rapports sociaux) plutôt qu'en termes de minorités ethniques, culturelles ou linguistiques, comme le font nombre de pays anglo-saxons ; l'accueil des élèves migrants non francophones nouveaux arrivants (qui représentent moins de 5 % de la population scolaire) n'est d'ailleurs pas considéré comme relevant de la politique ZEP. Ce n'est qu'ultérieurement – avec l'affirmation de la « crise des banlieues » – que les processus de catégorisation, d'attribution ou de revendications ethniques s'affirmeront dans l'espace social et l'espace scolaire, dans les débats et discours politiques et médiatiques, que les travaux de recherche s'intéresseront au concept d'ethnicité et aux processus ou sentiments de ségrégation ethnique, et que sera mis en cause le fait que les statistiques administratives ne puissent porter que sur la nationalité ou le lieu de naissance (des élèves ou de leurs parents) et non sur leur appartenance à une minorité ethnique ou linguistique (cf. Payet & van Zanten, 1996 et Lorcerie, 2003).

Initiée en 1981, la politique ZEP a désormais plus de 25 ans. Pour autant, malgré une certaine continuité réglementaire, elle est loin d'avoir bénéficié d'une préoccupation et d'un soutien, politiques et administratifs, constants de la part des différents ministères qui se sont succédé durant cette période : elle a au contraire connu une alternance de phases de silence, voire de mise en sommeil, ministériel, et de phases de « relance », en 1989-1990, puis en 1997-1998, puis de nouveau en 2005-2006. Si les deux premières relances ont été le fait de ministres socialistes, la troisième sera le fait d'un ministre « de droite ». Chaque phase de relance s'est traduite par une refonte de la carte des ZEP, et un infléchissement, plus ou moins sensible et plus ou moins explicite, de ses objectifs.

C'est à l'échelon de chaque académie, et sans qu'aient été définis des critères communs au niveau national, que seront, lors de la mise en œuvre de cette politique, déterminées la carte des ZEP et leur dotation budgétaire ; d'où une grande hétérogénéité des ZEP ainsi définies et d'importantes disparités entre académies et départements, qui ne résultent pas des seules caractéristiques socioéconomiques et scolaires des territoires concernés mais aussi de la complexité

des arbitrages et processus politiques et administratifs locaux, et qui peuvent faire que les écoles et établissements d'une ZEP, voire de la ZEP considérée comme une des plus « difficiles » d'une académie, n'accueillent pas une population nettement plus « défavorisée » que leurs homologues ne relevant pas de la politique ZEP dans une académie voisine. À ces disparités tenant aux processus de définition des ZEP, se conjuguent alors des modalités de mise en œuvre elles-mêmes très disparates, d'une académie, d'un département ou d'une zone à l'autre. Si la politique ZEP est alors le plus souvent connotée positivement, dans une conjoncture où l'alternance gouvernementale soulève d'importants espoirs de changement social et éducatif, les incitations ministérielles faisant du projet et du partenariat les maîtres mots d'une politique éducative territorialisée adaptée aux difficultés des élèves ont donné lieu, de la part des acteurs locaux sollicités (enseignants et autres agents scolaires, responsables d'établissement, élus, travailleurs sociaux, parents d'élèves), non seulement à des modalités de mobilisation inégales, mais aussi à des interprétations et à des stratégies, individuelles et collectives, dont la convergence supposée était loin d'aller de soi, et qui ont été source de compromis divers, mais aussi de malentendus, de désaccords et de conflits d'intérêts ou de légitimité plus ou moins vifs et ouverts (Henriot-van Zanten, 1990).

Le nombre de ZEP évolue peu durant les premières années de cette politique : il est de 363 à la rentrée 1982, de 390 en 1984-1985 – chacune d'entre elles correspondant dans la très grande majorité des cas à un ou plusieurs collèges et aux écoles primaires qui les alimentent – ce qui touche 6,5 % des écoles et 8,5 % des élèves du premier degré, et 10,5 % des collèges et des collégiens (l'enseignement professionnel et le second cycle de l'enseignement secondaire ont toujours été et demeurent aujourd'hui, quoique dans une moindre mesure, très peu concernés par la politique ZEP). La première relance, en 1989-1990, se marque, entre autres, par une volonté de couplage systématique de la politique ZEP et de la politique de la Ville, portant pour l'essentiel sur les problèmes posés par la concentration des difficultés sociales et économiques – en particulier le chômage, la précarité, le développement de la délinquance juvénile – dans les quartiers urbains populaires d'habitat collectif : tous les établissements scolaires situés dans les quartiers concernés par cette dernière sont alors classés en ZEP. Le nombre de ZEP passe ainsi à environ 530, concernant 9,6 % des écoles et 12,4 % de leurs élèves, 14,2 % des collèges et 14,9 % des collégiens. La proportion d'élèves en ZEP varie encore fortement selon les académies ; elle peut aller, d'une académie à l'autre, de 5 à plus de 20 %, sans que ces variations soient le strict reflet de celles des caractéristiques sociales et scolaires des académies (Moisan, 2001).

Plusieurs travaux et publications plaident alors pour la nécessité d'une rationalisation et d'une harmonisation des critères de définition de la carte des zones prioritaires et d'attribution des moyens qui leur sont dévolus. Ainsi, dans un rapport qui leur a été commandé par le ministre mais qui ne sera jamais rendu public, deux inspecteurs généraux insistent-ils sur « les limites d'une démarche reposant uniquement sur les décisions et les critères locaux » et sur la nécessité d'« instructions politiques claires du niveau national pour refondre la carte des ZEP ». Plaidant pour que la redéfinition de la carte des ZEP s'accompagne d'une relance des projets, ils affirment que « l'extension démesurée des ZEP ferait perdre

de son efficacité à une formule qui doit être ciblée » et en concluent que « le pourcentage d'élèves en ZEP au niveau national devrait plutôt être réduit, en aucun cas augmenté » (Moisan & Simon, 1996). C'est, malgré cela, l'orientation inverse qui sera suivie et, au terme d'une seconde relance, la politique d'éducation prioritaire concernera, en 1999, 770 zones ou réseaux, scolarisant près de 1 700 000 élèves, soit environ 18 % des écoliers et plus de 21 % des collégiens. Un tel élargissement est parallèle, à quelques décalages temporels près, à celui que connaît dans le même temps la politique de la Ville : le nombre de quartiers concernés par celle-ci ne cesse, lui aussi, de croître, de quelques dizaines de quartiers au début des années quatre-vingt à plusieurs centaines à la fin de la décennie, puis à plus d'un millier dix à douze ans plus tard. Nombre d'observateurs et d'analystes déplorent alors ce qui leur apparaît comme une dilution de la politique d'éducation prioritaire, « l'extension inconsidérée » de la carte des ZEP aboutissant à ce que

« les cas extrêmes, ceux où le service public ne peut assurer normalement sa mission, ne sont plus distingués de la masse des écoles et des collèges qui accueillent majoritairement les enfants des classes populaires » (Bourgarel, 1999 ; OZP, 2002).

Une troisième relance, initiée fin 2005 par un gouvernement « de droite », et fondant pour une part son argumentaire sur de telles critiques, introduira une différenciation et une hiérarchisation selon trois niveaux de la politique d'éducation prioritaire et des écoles et établissements concernés. Un premier niveau concerne environ le tiers des collèges ZEP et les écoles de leur secteur, dont le recrutement social est le plus défavorisé et dans lesquels les difficultés sociales et scolaires sont les plus importantes ; environ 250 collèges sont ainsi choisis par les services statistiques du ministère, selon des critères communs ; rebaptisés, avec les écoles qui les alimentent, réseaux « ambition réussite » (RAR), ils voient renforcés les moyens supplémentaires qui leur étaient alloués. Le deuxième niveau concerne des écoles et établissements caractérisés par une plus grande mixité sociale que leurs homologues « ambition réussite » ; destinés, selon les textes ministériels, à rester dans l'éducation prioritaire, ils doivent continuer à recevoir les mêmes aides qu'avant. Enfin, le troisième niveau concerne des écoles et établissements, destinés, selon les termes ministériels, « à sortir progressivement de l'éducation prioritaire », perspective qui suscite évidemment une forte opposition de la part des enseignants et responsables locaux concernés, pour lesquels elle se traduirait par une perte financière et une dégradation de leurs conditions de travail, et qui, au moment où ce texte est rédigé, est très loin d'avoir été (voire de pouvoir être) réellement mise en œuvre. Tout au contraire, le nombre de ZEP a continué à croître et est, début 2008, très proche de 1 200.

À ces évolutions et analyses concernant les quartiers, les catégories d'élèves, les écoles et les établissements, ciblés par la politique d'éducation prioritaire, s'ajoutent celles qui portent sur leurs objectifs et sur les conceptions qui en ont orienté, officiellement ou non, les différentes inflexions. Denis Meuret a fait ainsi remarquer qu'une telle politique peut être l'objet de deux approches et de deux visées différentes : l'une, qu'il qualifie de sociale ou rédemptrice, pense les ZEP comme politique visant à réduire significativement les inégalités de réussite



scolaire entre catégories ou groupes sociaux, et donc à améliorer les résultats scolaires des élèves les plus défavorisés (approche plus cohérente avec un ciblage sur des populations que sur des territoires) ; l'autre, qu'il qualifie de libérale, qui apparaît plus cohérente avec un ciblage sur des territoires, pense les ZEP comme politique visant à obtenir que les élèves scolarisés dans des environnements socio-géographiques et institutionnels défavorables, réussissent aussi bien, à caractéristiques équivalentes (sexe, origine sociale, niveau initial, etc.), que leurs homologues scolarisés dans des conditions plus favorables. Conceptions sans doute présentes l'une et l'autre aux origines de la politique ZEP, mais dont la seconde a progressivement et silencieusement pris le pas sur la première, qu'elle a reléguée à l'arrière-plan, parallèlement à l'affirmation du pragmatisme au détriment du volontarisme politique, et à l'effacement, dans les orientations et les mesures mises en œuvre par les différents ministères qui se sont succédé depuis 1981, de la thématique et de l'objectif de démocratisation du système éducatif devant ceux de sa modernisation : « L'objectif de compenser un désavantage social a cédé de plus en plus de place à celui de compenser un désavantage local » (Meuret, 2000). Cet infléchissement a conduit différents observateurs et analystes de la politique ZEP et de ses évolutions à écrire, voire à déplorer, que celle-ci relevait désormais plus d'une politique de gestion sociale de l'inégalité et de la ségrégation scolaires que d'une politique affirmée de lutte contre leurs principales causes, contre les processus sociaux et scolaires qui les produisent (Glasman, 1992 ; Rochex, 1997 ; van Zanten, 2001).

Le début du XXI<sup>e</sup> siècle et la dernière relance de la politique ZEP ont vu s'affirmer un autre infléchissement, les discours et objectifs politiques insistant de plus en plus sur une logique d'individualisation des parcours et d'encouragement des « talents », qui vise à donner la priorité, non plus à des « zones » mais à des élèves. Les caractéristiques de ces derniers sont de plus en plus souvent présentées en termes de diversité de talents, de rythmes, d'intérêts, d'aptitudes ou de formes d'intelligence, auquel(le)s les établissements sont invités à s'adapter, et qui sont de moins en moins pensés en rapport avec une analyse des processus sociaux et scolaires qui leur donnent forme et contenu. Cette logique d'individualisation est solidaire de mesures, dont l'importance va croissant, visant, d'une part, à promouvoir des actions et dispositifs d'« aide individualisée » et, d'autre part, à favoriser l'accès des meilleurs élèves des écoles et établissements ZEP à des établissements considérés comme de meilleur niveau, voire à des établissements et des filières dits « d'excellence » (lycées prestigieux et grandes écoles). Elle semble renouer avec une idéologie « méritocratique » interrogeant peu le fonctionnement du système éducatif et sa responsabilité dans la construction des difficultés et inégalités scolaires, attribuant dès lors pour l'essentiel les causes de celles-ci aux élèves et à leurs familles, tout en visant à élargir le recrutement des « élites » aux élèves les plus méritants ou les plus prometteurs des milieux et quartiers populaires. Les objectifs visant à réduire l'écart entre les écoles et les établissements en améliorant la « qualité scolaire » des plus défavorisés d'entre eux s'estompent derrière celui de permettre à leurs meilleurs élèves d'avoir accès à « l'excellence », dont le modèle ne souffre plus guère d'examen critique (Oberti, 2007) ; la perspective de démocratisation passe à l'arrière-plan au profit d'une

visée de diversification et d'élargissement du recrutement des « élites » et de maximisation des chances de réussite de chaque élève, considéré avant tout comme individu. Évolution politique sensible à gauche comme à droite, à laquelle contribue sans doute le discrédit idéologique des approches critiques et des théories de la reproduction en sociologie de l'éducation, voire une relative désociologisation de la pensée théorique et de la recherche en éducation, et qu'elle contribue en retour à nourrir au profit d'approches et de visées jugées plus « pragmatiques » et plus professionnalisantes.

Ces évolutions et ces infléchissements de la politique ZEP et de ses objectifs ne se sont pas pour autant produits dans un environnement institutionnel inchangé. Tout au contraire, et si les termes de projet et de partenariat sont, dès l'origine, les maîtres mots de cette politique, ils vont progressivement devenir ceux des politiques éducatives et, plus largement, de la politique de « modernisation du service public », initiées durant la décennie quatre-vingt, politiques dont Luc Rouban (1990) a pu écrire qu'elles « se présente(nt) comme une réponse à une situation jugée “problématique” sans que la nature du problème soit réellement éclaircie ». Si bien qu'un grand nombre d'innovations, pédagogiques ou institutionnelles, – dont la politique ZEP a été le terrain d'expérimentation, au titre de la spécificité, réelle ou supposée, des problèmes et difficultés auxquels l'école et ses professionnels y étaient confrontés, et selon des procédures faisant appel à l'initiative et à l'engagement des « acteurs » et des « partenaires » de l'école – sont progressivement devenues constitutives d'une doxa pédagogique et politico-administrative que les alternances gouvernementales successives n'ont, malgré quelques infléchissements, pas remise en cause. Elles ont dès lors fait l'objet de prescriptions ou d'incitations réglementaires plus ou moins contraignantes (notamment par le biais des procédures de financement) qui ont contribué à modifier sensiblement le système éducatif dans son ensemble et le travail de ses agents. En conséquence, la très grande diversité des choix opérés, des actions mises en œuvre et des mobilisations effectives dans les ZEP, et l'extension à tout ou partie du système éducatif des principes et prescriptions dont elle a été le terrain d'expérimentation (l'exemple le plus parlant en est sans doute l'obligation faite depuis une dizaine d'années à chaque école et chaque établissement secondaire de se doter d'un « projet » propre, adapté aux caractéristiques des élèves qu'elle ou il accueille) font qu'il est aujourd'hui extrêmement malaisé de définir ce qu'est la spécificité de la politique ZEP, du niveau national jusqu'au niveau local, et donc de tenter d'en évaluer les effets.

Une telle entreprise est d'autant plus malaisée qu'à la politique ZEP se sont ajoutés et partiellement superposés divers plans et dispositifs initiés soit par le ministère de l'Éducation nationale, soit par d'autres ministères, et qui concernent souvent une large part des écoles et établissements, et de leurs élèves, ciblés par la politique ZEP, mais qui peuvent ne pas concerner certains d'entre eux, alors qu'ils incluent certains quartiers, certains collèges ou certaines écoles qui ne sont pas concernés par la politique ZEP. Ainsi le ministère de l'Éducation nationale a-t-il mis en place différents plans et dispositifs visant à réduire la mobilité des enseignants exerçant en « milieux difficiles » et à accompagner leurs débuts dans le

métier, à promouvoir une aide au travail scolaire des élèves dont l'environnement familial ne dispose pas des ressources nécessaires pour ce faire, à lutter contre la violence en milieu scolaire ou contre les processus de « déscolarisation ». De nouveaux modes de ciblage et de nouvelles catégories ont ainsi été créés, en particulier la catégorie « établissements sensibles » désignant les établissements dans lesquels les phénomènes de violence en milieu scolaire apparaissent les plus importants et qui se voient dotés de moyens supplémentaires pour y faire face ; si cette catégorie concerne une large part des collèges classés ZEP, ces deux catégories et les dispositifs qu'elles désignent ne se recouvrent pas, une part non négligeable d'établissements « sensibles » n'étant pas classés ZEP et inversement. Quant aux « contrats éducatifs locaux » créés en 1998, et visant à associer les efforts de l'Éducation nationale et ceux des municipalités, essentiellement autour d'activités culturelles péri-scolaires et d'aide au travail des élèves, ils sont d'emblée présentés comme ayant une vocation généraliste visant l'ensemble du territoire national, mais aussi comme devant être mis en place tout particulièrement et prioritairement dans les ZEP. Enfin, les dispositifs dits de *Veille éducative*, puis de *Réussite éducative*, lancés respectivement en 2002 et 2005 par les ministères de la Ville et de la Cohésion sociale sont placés sous la responsabilité des maires et doivent associer les divers services sociaux et les établissements scolaires pour cibler, dans les territoires urbains concernés par la politique de la Ville, des individus âgés de 2 à 16 ans en situation de « fragilité » sociale. L'approche que promeuvent ces dispositifs se veut « globale » et non seulement scolaire, et se situe en rupture avec l'approche territoriale aux origines de la politique ZEP. Il s'agit, selon les termes d'un des textes fondateurs du dispositif de *Réussite éducative*<sup>3</sup>,

« d'une politique de soutien personnalisé qui vise un accompagnement éducatif adapté à chaque situation individuelle et/ou familiale, et inscrit dans la durée avec des objectifs de résultats qui sont évalués annuellement sur base d'indicateurs nationaux et locaux ».

Une telle politique individualisée ou individualisante apparaît très significative des évolutions en cours sur lesquelles nous reviendrons, en ce qu'elle vise des individus, repérés à partir de difficultés ou d'une fragilité particulières, et suivis individuellement par un « référent », et s'inscrit à l'encontre d'une approche par « zones » ou par « publics-cibles », définis sur la base de leur lieu d'habitation ou de leurs appartenances sociales ou culturelles (cf. sur de premiers éléments d'analyse de ce dispositif, Joly-Rissoan *et al.*, 2006).

D'où une situation pour le moins paradoxale aujourd'hui, dans laquelle la nécessité d'une politique de discrimination positive en faveur des zones et des écoles ou établissements où les conditions d'enseignement et d'apprentissage sont considérées comme les plus difficiles – ou en faveur des populations les plus défavorisées sur les plans socioéconomique et scolaire<sup>4</sup> –, ne semble plus guère

---

<sup>3</sup> 1<sup>er</sup> appel d'offres de la Délégation interministérielle à la Ville (DIV), mars 2006.

<sup>4</sup> Si débat il y a aujourd'hui, il porte non sur le principe même d'une politique sociale et scolaire dite de discrimination positive, mais sur la pertinence d'une approche en termes de territoires plutôt que de populations (cf. Maurin, 2004).

contestée dans le paysage éducatif et le débat politique français (ce qui n'était pas le cas dans les années soixante-dix et quatre-vingt), alors même que les objectifs, la spécificité et – on va le voir – l'efficacité d'une telle politique paraissent de plus en plus incertains.

### **Une politique sous-administrée, aux moyens limités et aux résultats décevants**

L'ensemble des indicateurs statistiques disponibles montre que, dans l'ensemble, ce sont bien les populations les plus démunies socialement et scolairement qui ont été concernées par la politique ZEP (et par les dispositifs que nous venons d'évoquer). Les établissements désignés « prioritaires » se caractérisent par une forte sur-représentation des élèves d'origine populaire, des élèves étrangers, de ceux qui appartiennent aux familles les plus touchées par la précarité et de ceux qui ont un important retard scolaire<sup>5</sup>. Les données statistiques montrent également – même si leur insuffisante précision sous-estime cette évolution – que la composition sociale des écoles et établissements « prioritaires » a évolué défavorablement depuis le début des années quatre-vingt, la dégradation très sensible de la situation sociale et économique dans nombre des quartiers urbains concernés se conjuguant avec la croissance des « stratégies d'évitement » mises en œuvre par les familles les moins démunies de ces quartiers pour que leurs enfants ne soient pas scolarisés dans des écoles et établissements qu'ils jugent dégradés, peu efficaces, voire dangereux. De nombreuses écoles et établissements ZEP connaissent en conséquence une concentration de plus en plus forte d'élèves éprouvant des difficultés sociales et scolaires croissantes, et pâtissent d'une situation où les processus de ségrégation scolaire redoublent les processus de ségrégation sociale.

Les données statistiques globales subsument et masquent néanmoins une forte diversité interne, entre zones, entre établissements ou entre classes. Ainsi les collèges ZEP sont-ils très différents entre eux : si la proportion d'enfants d'ouvriers ou d'inactifs est inférieure à la moyenne nationale (42,3 %) dans un collège ZEP sur dix, elle est supérieure à 80 % dans 10 % des collèges ZEP. Nombre d'établissements ZEP apparaissent ainsi particulièrement victimes des logiques qui ont conduit depuis quelques décennies à une polarisation sociale accrue de l'espace scolaire, à des disparités croissantes entre les collèges publics, et à une concentration dans certains d'entre eux des élèves les plus pauvres et les plus précarisés. Différents travaux ont d'ailleurs montré que la ségrégation scolaire n'est pas seulement l'effet de la ségrégation urbaine, mais que les établissements et leurs responsables, soucieux d'attirer et de retenir de bons élèves, retraduisent les contraintes issues de l'environnement local, ce qui a le plus souvent pour effet de renforcer la polarisation scolaire, sociale ou ethnique entre établissements, mais aussi entre classes au sein d'un même établissement (Payet, 1995 ; van Zanten, 2001), et de faire que les disparités internes aux collèges soient plus importantes en

---

<sup>5</sup> Le système éducatif français est un de ceux qui, dès les premières années de l'école élémentaire, pratique le plus le redoublement pour les élèves connaissant des difficultés d'apprentissage.

ZEP ou dans un environnement socialement défavorisé qu'ailleurs (Giry-Croissard & Niel, 1997). L'importante hétérogénéité qui existe entre zones, et entre écoles ou établissements de ZEP, fragilise évidemment et rend malaisées les comparaisons ZEP / hors ZEP – y compris quand elles portent sur des élèves ayant des caractéristiques sociales et scolaires semblables. Ce type de comparaison, qui comporte de nombreux défauts, est néanmoins presque le seul moyen que mettent en œuvre les services statistiques du ministère pour tenter d'évaluer quantitativement la politique ZEP et d'en apprécier les résultats au regard des objectifs affichés.

Bénéficiant d'une légitimité politique croissante, la politique ZEP demeure néanmoins sous-administrée et très faiblement pilotée et régulée, aux différents niveaux du système éducatif, ce qu'attestent aussi bien son statut très variable et sa faible visibilité dans les différents organigrammes administratifs, ministériels, académiques ou départementaux, que le faible rôle qu'y joue, particulièrement dans l'enseignement secondaire, l'inspection pédagogique. Si l'incitation à la mobilisation des agents scolaires, invités à élaborer et à mettre en œuvre collectivement des projets visant à améliorer la scolarité des élèves, est un des fondements de la politique ZEP et des dispositifs qui lui sont proches, très peu de dispositions spécifiques sont instaurées pour accompagner et orienter la mobilisation pédagogique et professionnelle ainsi préconisée, pour cibler plus précisément les types d'élèves concernés ou les types d'actions ou de dispositifs attendus. Le rôle du ministère et de ses représentants est bien plus incitatif – en particulier par le biais des procédures de financement – que prescriptif, et les modalités d'incitation, de régulation et de contrôle portent plus sur des intentions et sur des thématiques très générales (maîtrise des langages, lecture-écriture, lutte contre la violence et l'incivilité, éducation à la citoyenneté, pour ne citer que les exemples les plus courants), ou sur des dispositifs, que sur des modalités d'action pédagogique ou des résultats, au risque que les professionnels concernés soient plus guidés par leurs conceptions de l'intérêt collectif, voire par leur propre intérêt ou leur propre habitus, et par leurs représentations des milieux populaires, que par des objectifs politiques et pédagogiques communs, clairement débattus et arrêtés (sur ces différents aspects, cf. Lorcerie, 2006).

Répartis entre plusieurs centaines de zones ou réseaux et, au sein de ceux-ci, pour une large part consacrés à améliorer les taux d'encadrement des élèves et à reconnaître les difficultés du métier en rémunérant mieux les personnels exerçant en ZEP, les moyens dévolus à cette politique sont dispersés, assez mal connus et peu spécifiques. En effet, aucun bilan financier global de cette politique n'existait jusqu'à une époque récente, et ceux qui ont pu être dressés depuis (Armand & Gille, 2006) ne prennent en considération que les moyens budgétaires qu'y consacre le ministère de l'Éducation nationale, et excluent les crédits complémentaires apportés par les différentes collectivités territoriales, ou dépendant d'autres ministères. Les ressources supplémentaires apportées par l'Éducation nationale consistent pour l'essentiel en moyens en personnels (d'enseignement, d'éducation, de santé, de travail social), en crédits indemnitaires et en crédits pédagogiques. Près de 15 000 équivalents temps plein – répartis à peu près pour moitié entre le premier et le second degrés – sont consacrés à la politique

ZEP. Dans le premier degré, ces moyens, qui sont quasi exclusivement des postes d'enseignement, sont consacrés pour l'essentiel à la diminution des effectifs des classes et à l'affectation d'enseignants « sans classe » à des tâches de soutien ou de coordination. Dans le second degré, 61 % de ces équivalents temps plein sont des postes ou des heures d'enseignement, 24 % concernent les personnels d'éducation, et 15 % d'autres catégories de personnels (santé et travail social pour l'essentiel). Une telle sur-représentation des personnels non-enseignants (éducation, santé et travail social) dans les moyens ainsi dévolus à la politique ZEP témoigne tout à la fois des besoins ressentis et de l'importance croissante des préoccupations pour les problèmes de violence en milieu scolaire, de climat des établissements et de « socialisation » des élèves (cf. *infra*), dont certains analystes craignent qu'elles s'affirment au détriment de celles qui portent sur les difficultés et inégalités en matière d'apprentissage, et sur la culture scolaire et ses modes de transmission et d'appropriation. Les crédits indemnitaires sont, quant à eux, consacrés pour environ un tiers à l'amélioration des carrières, et pour les deux tiers (environ 110 millions d'euros) à l'attribution à tous les personnels exerçant en ZEP d'une prime spécifique (un peu plus de 1 000 euros par an). Cette prime, instituée lors de la première relance, visait à réduire l'instabilité et le turn-over des personnels, objectif qu'elle n'a pas permis d'atteindre, ni même d'approcher. Quant aux crédits pédagogiques et sociaux, leur renforcement en ZEP est de l'ordre de 25 euros par élève seulement, auxquels il faut néanmoins adjoindre les crédits, souvent 3 à 4 fois plus importants (Lorcerie, 1993), attribués par les collectivités territoriales ou obtenus dans le cadre de la politique de la Ville.

Au total, les données disponibles permettent d'estimer qu'un élève scolarisé en ZEP bénéficie d'un effort financier supérieur de 10 à 15 % à celui dont bénéficie un élève hors ZEP, surcoût dont la plus grande part est consacrée à la diminution des effectifs moyens par classe, qui sont, en ZEP, inférieurs d'environ deux élèves à ce qu'ils sont hors ZEP. Ces moyens et la priorité dont ils témoignent ne semblent pas plus affirmés aujourd'hui qu'au milieu des années quatre-vingt, alors que les ZEP connaissent une concentration croissante des populations les plus pauvres et les plus précarisées, et que la situation socioéconomique et scolaire s'y est notablement dégradée (Trancart, 2000). Dans un tel contexte, la question des moyens consacrés à la politique ZEP a toujours été source de tensions et polémiques entre, d'un côté, les tenants d'une démarche essentiellement qualitative, mettant en avant la nécessité de projets cohérents et d'une transformation profonde des modes de fonctionnement du système éducatif et des modes de faire de ses agents, voire déplorant que la question budgétaire fasse d'autant plus d'ombre au débat pédagogique que celui-ci est plus faible (Moisan & Simon, 1997) et, de l'autre, les partisans, sinon d'une logique essentiellement quantitative, du moins d'un soutien budgétaire significativement plus important aux écoles et établissements les plus « difficiles » (Thélot, 2001) et à l'amélioration des conditions de vie des élèves et des familles concernés (Maurin, 2004). Tensions et débats qui recoupent ceux qui se nouent entre, d'une part, la tentation de penser ou de laisser croire que les processus de production de la difficulté et de l'inégalité scolaires, ou « les déterminants de la réussite scolaire en ZEP », pourraient n'être que scolaires, voire que pédagogiques ou professionnels, et, d'autre part, celle de

penser ou de laisser croire qu'ils ne relèveraient que de processus sociaux antérieurs et extérieurs à la scolarisation, et pourraient ne rien devoir aux modes de fonctionnement du système éducatif et aux modes de faire de ses agents.

Deux types de données statistiques permettent de tenter d'évaluer les effets de la politique ZEP : d'une part, celles qui portent sur les caractéristiques et les carrières des élèves (taux de redoublement, taux d'accès aux différents niveaux du cursus et aux différentes filières d'orientation, etc.) ; d'autre part, celles qui portent sur leurs acquisitions dans les différentes disciplines, appréciées à partir d'épreuves standardisées que subissent tous les élèves à leur entrée en troisième classe élémentaire (CE2) et en première classe secondaire (6<sup>e</sup>) en mathématiques et en français, ou à partir des notes qu'ils obtiennent à l'examen du brevet qui sanctionne la fin du collège (des quatre premières années du secondaire). Comme on le verra, le rapport entre ces deux types de données paraît de plus en plus incertain, les premières étant beaucoup plus sensibles que les secondes aux politiques, nationales ou locales, de gestion des flux, telles que la réduction des taux de redoublement ou la suppression des orientations précoces en cours de scolarité au collège. Ces enquêtes montrent, comme il a été dit *supra*, que les élèves de ZEP sont bien ceux qui connaissent les difficultés socioéconomiques et scolaires les plus grandes. Concernant les taux de retard scolaire et d'orientation des élèves, elles ne permettent pas d'observer de réduction des écarts entre la situation en ZEP et la situation d'ensemble, mais elles montrent que les établissements de ZEP ne sont pas restés à l'écart de la diminution des redoublements et de l'élévation générale des parcours scolaires qu'a connues l'ensemble du système éducatif, alors même que la situation sociale et économique des quartiers concernés a connu une dégradation sensible. Les enquêtes longitudinales de suivi de cohortes d'élèves apportent des données complémentaires sur les carrières des élèves scolarisés en ou hors ZEP. Ainsi 13 % des élèves entrés au collège en 1995 ont été scolarisés en ZEP, qui ont rencontré de plus grandes difficultés à l'école élémentaire : 53 % d'entre eux ont soit redoublé une ou plusieurs classes avant leur entrée au collège, soit obtenu un score global aux évaluations d'entrée en classe de 6<sup>e</sup> en français et mathématiques qui les situent parmi les 25 % d'élèves les plus faibles au niveau national ; 21 % cumulent les deux caractéristiques (contre respectivement 30 % et 9 % de leurs pairs n'ayant jamais été scolarisés en ZEP). Si leurs carrières au collège ont été plus difficiles que celles de leurs pairs scolarisés hors ZEP, cet écart est dû aux différences de milieu familial et de réussite à l'école élémentaire. En revanche, il s'inverse à caractéristiques de départ équivalentes, et les élèves de ZEP atteignent alors plus souvent la 2<sup>de</sup> générale et technologique sans avoir redoublé au collège que leurs homologues scolarisés hors ZEP<sup>6</sup>. Mais des données quantitatives (Caille, 2001 ; Murat, 1998 ; Stefanou, 2001), corroborées par nombre d'enquêtes plus qualitatives (Bautier & Rochex, 1998 ; Beaud, 2002 ; Broccolichi, 1995 ; Broccolichi & Ben-Ayed, 1999 ; van Zanten, 2001) permettent de penser qu'une telle amélioration des carrières scolaires des élèves scolarisés en ZEP n'est pas

---

<sup>6</sup> Cet avantage, relativement minime, ne s'observe que pour les élèves ayant fait toute leur scolarité de premier cycle en ZEP.

nécessairement due à une amélioration de leurs acquisitions scolaires, mais plutôt, pour une part non négligeable quoique difficile à apprécier, à une moindre sélectivité des critères et pratiques d'évaluation et d'orientation qui leur sont appliqués. En effet, les épreuves d'évaluation des performances en français et mathématiques auxquelles sont soumis les élèves de toutes les classes de CE2 et de 6<sup>e</sup> (respectivement troisième et sixième année du cursus) montrent que les élèves de ZEP y obtiennent de moins bons résultats que leurs pairs, que les écarts ne se réduisent guère depuis que ces épreuves existent (ils oscillent entre 8 et 13 points sur 100 d'une année sur l'autre), et que, contrairement à l'opinion commune, y compris celle des enseignants, ils sont plus grands en mathématiques qu'en français. De surcroît, une analyse plus fine, ne portant pas seulement sur les scores globaux, mais spécifiant les résultats selon les différents types d'items montre que les écarts en défaveur des élèves de ZEP sont d'autant plus grands que les items font appel à des compétences plus complexes, alors qu'ils sont peu importants pour les items sollicitant des compétences plus restreintes et accessibles au travers d'entraînements mécaniques. Un tel constat incite, nous y reviendrons, à s'interroger sur les pratiques pédagogiques en ZEP et sur leurs modes d'adaptation aux caractéristiques, réelles ou supposées, des élèves, à se demander si les enseignants de ZEP ne sont pas portés à privilégier l'entraînement de leurs élèves à des compétences « de base » et à des apprentissages techniques morcelés et répétitifs, au détriment de compétences et d'apprentissages intellectuellement et culturellement plus riches, mais plus exigeants (Andrieux *et al.*, 2001). Au final, il semble que soit toujours d'actualité le constat établi par Denis Meuret en 1994, lorsqu'il écrivait que la politique ZEP n'a pas permis de

« créer une situation où, en moyenne, les élèves scolarisés dans ces zones réussiraient mieux que leurs caractéristiques ne le laissent espérer. [...] En réalité, ils réussissent même un peu moins bien qu'ils ne réussiraient ailleurs »,

l'écart s'avérant plus grand pour les élèves qui étaient initialement en situation scolaire ou sociale difficile (Meuret, 1994).

Rares sont les travaux qui permettent d'aller au-delà des résultats globaux évoqués ci-dessus et de les spécifier selon les sites, les départements ou les académies. Tel est l'objectif explicite du rapport établi en septembre 1997 par les deux inspecteurs généraux Moisan et Simon, qui précisent avoir moins cherché à évaluer la politique ZEP qu'à identifier en quoi et pourquoi certaines ZEP « réussissent » quand d'autres sont en péril et en situation d'urgence. Conjuguant enquête statistique visant à calculer la « valeur ajoutée » de plus de 400 ZEP (écart entre les performances observées chez les élèves de sixième de ces zones et les performances que l'on pourrait s'attendre à y observer compte tenu des caractéristiques des élèves) et étude de type monographique de 36 ZEP, leur travail met en évidence la grande disparité existant entre les zones, tout en s'efforçant de comprendre pourquoi certaines ZEP s'avéraient particulièrement performantes, alors que d'autres obtenaient des résultats très en-dessous de leur performance attendue. Les facteurs de réussite ainsi identifiés constituent alors pour les auteurs autant de recommandations pour une relance de la politique ZEP : lutte contre la « ghettoïsation » et les logiques d'évitement des collèges ZEP ; élaboration, mise en œuvre et évaluation rigoureuses de projets centrés sur les apprentissages ;



mesures suivies et durables d'accompagnement, de reconnaissance et de stabilisation des enseignants ; développement de la scolarisation à deux ans et d'initiatives en direction des familles ; choix de responsables compétents aux différents niveaux ; nécessité d'un message politique fort et d'un pilotage efficace et durable à tous les niveaux (Moisan & Simon, 1997). Ces conclusions, qui convergent avec celles qui peuvent être tirées de la plupart des travaux de recherche portant sur les modalités de mise en œuvre de la politique ZEP, se retrouvent dans un rapport établi, près de dix ans plus tard par deux autres inspecteurs généraux, qui observent que les ZEP où les résultats sont les meilleurs sont celles qui privilégient et savent mettre en œuvre la continuité des apprentissages, une forte structuration de l'enseignement préservant le temps d'apprentissage, un niveau d'exigence élevé, un travail collectif et un mode de relation avec l'environnement de l'école attentif à ce que l'ouverture ne soit pas préjudiciable aux apprentissages (Armand & Gille, 2006, p. 47). Pour autant, de telles configurations sont plutôt minoritaires, et les auteurs concluent de leur examen de la politique ZEP que

« l'essentiel n'étant pas touché – la qualité du diagnostic externe et interne et l'adaptation des pratiques pédagogiques – l'efficacité et l'efficience de cette politique ne pouvaient être à la hauteur des moyens octroyés » (*Ibid.*, p. 115).

L'ensemble des données et analyses que l'on vient de présenter ne permet pas d'établir un bilan tranché de la politique ZEP et se prête à des interprétations différentes. Les uns, plus portés à donner une définition « sociale » de cette politique (selon les termes utilisés par D. Meuret) jugeront ce bilan décevant (cf. par exemple Rochex, 1997 et Cèbe, 2000) quand d'autres, plus portés à lui donner une définition « libérale », estimeront que « cette politique a atteint en partie son objectif initial » (Caille, 2001), contribuant à ce que la situation scolaire des élèves et des établissements concernés résiste à la dégradation des conditions socioéconomiques des quartiers et des familles dont ils sont issus. Au-delà de ces divergences d'appréciation qui relèvent en partie de conceptions différentes de la politique ZEP, on retiendra qu'il est extrêmement malaisé de distinguer et d'évaluer un effet précis de cette politique, à la fois parce que la comparaison ZEP / hors ZEP est trop grossière, parce que les indicateurs statistiques utilisés sont multiples et quelquefois divergents (cf. le découplage évoqué *supra* entre progression des carrières des élèves et évaluation de leurs acquisitions scolaires) et parce que cette politique s'est traduite par une grande diversité d'actions et de projets. On peut néanmoins se demander si les raisons d'un tel bilan relativement décevant ne résident pas pour une part, outre la dégradation de l'environnement socioéconomique et celle des conditions d'étude et d'enseignement qui en résulte, dans ces actions et projets, dans les modes de redéfinition des activités et contenus d'enseignement qui y sont mis en œuvre, dans les modes d'adaptation de l'offre d'enseignement et des pratiques pédagogiques en ZEP aux caractéristiques des élèves et des classes, lesquels s'avèreraient de fait moins démocratisants que ne le pensent leurs promoteurs. Hypothèse que corroborent la plupart des travaux qui se sont attachés à décrire et analyser les modalités de mise en œuvre de la politique ZEP dans les différents sites, écoles et établissements.

## Des projets et actions dont les effets s'avèrent moins démocratisants qu'espéré

Initiée dans un contexte optimiste et volontariste, la politique ZEP s'est fondée sur l'incitation des agents scolaires (et de leurs partenaires) au changement et à l'élaboration de projets, sans qu'aucune expérimentation, aucune modalité ou aucun contenu de changement pédagogique ou organisationnel ne soit officiellement prescrit, ni même promu. Cette confiance faite à la réflexion et à l'initiative des acteurs – généralisée quelques années plus tard à l'ensemble du système éducatif, en même temps que la rhétorique du projet – ne s'est pour autant guère accompagnée d'un travail conséquent visant à doter les acteurs concernés de compétences accrues de diagnostic et d'analyse de la causalité et des modalités de production des difficultés d'apprentissage et de l'inégalité scolaire et des moyens les plus à même de les faire reculer, pas plus que d'un programme de recherche spécifique sur ces questions. Elle s'est néanmoins infléchie au fur et à mesure de la montée des préoccupations sociales, politiques et institutionnelles pour certaines questions ou certaines thématiques (la lecture et la lutte contre l'illettrisme, la violence en milieu scolaire, l'aide au travail à la maison, l'absentéisme ou la déscolarisation, etc.), lesquelles seront l'objet de mesures incitatives par le biais des modalités de sélection et de financement des actions et projets que se proposent de mener les acteurs locaux.

L'ensemble des travaux portant sur les modalités de mise en œuvre de la politique ZEP ont montré que celle-ci est, depuis l'origine, massivement soutenue par une logique d'actions plus que par une réelle logique de projets ; les acteurs estimant qu'il serait intéressant et profitable de mettre en œuvre telle action argumentent *a posteriori* pour justifier et légitimer celle-ci et, bien souvent, pour en obtenir le financement ou la reconnaissance institutionnelle (Bouveau *et al.*, 1992). Ce constat conduit Dominique Glasman à écrire que les projets de ZEP

« peuvent aussi bien se lire comme *une remontée de la réponse vers la question*, autrement dit de l'action envisagée vers le problème auquel elle est censée apporter une solution. Au point – forçons le trait – qu'on se demande parfois si ce n'est pas la réponse qui donne une existence légitime à la question, ou qui du moins détermine la façon de la poser » (Glasman, 1992, p. 69 ; souligné par lui)<sup>7</sup>.

Cette logique de juxtaposition d'actions atteste la difficulté qu'éprouvent les acteurs à définir et à hiérarchiser des priorités (Moisan & Simon, 1997), à aller au-delà des représentations globalement déficitaristes qu'ils ont des compétences de

---

<sup>7</sup> Ce même constat est récurrent dans les rapports que les inspections générales consacrent depuis plus de dix ans aux projets d'établissement, dont elles déplorent qu'ils concernent avant tout la périphérie des apprentissages et s'arrêtent à la porte des classes, qu'ils se limitent le plus souvent à une juxtaposition d'actions partielles et opportunistes, et soient avant tout perçus comme moyen d'obtenir quelques moyens supplémentaires et la labellisation d'initiatives dont le rapport avec les objectifs nationaux ou avec une visée de démocratisation de la réussite scolaire est plus proclamé qu'avéré (cf. par exemple IGEN, 1997 et IGAEN, 1999). On le trouve tout aussi présent dans le bilan qu'Odile Joly-Rissoan et Dominique Glasman consacrent aux premières évaluations de la mise en place du programme *Réussite éducative* lancé en 2005 par le ministère de la Cohésion sociale, qui a alors en charge la politique de la Ville (Joly-Rissoan *et al.*, 2006).

leurs élèves, mais aussi des familles, de leurs modes de vie et de leurs pratiques éducatives, pour mieux spécifier et analyser les difficultés d'apprentissage et d'acculturation auxquelles sont confrontés les élèves (Glasman, 1992 ; Charlot, 1994 ; Bouveau & Rochex, 1997). Elle est également le reflet de la multiplicité et de la variation des orientations, des prescriptions ou incitations des diverses instances susceptibles d'apporter un soutien matériel ou financier aux actions et projets mis en œuvre, instances qui ont, elles aussi, d'autant plus de mal à définir, coordonner et hiérarchiser leurs priorités qu'elles sont plus soumises à la nécessité de les donner à voir et de les faire valoir aux yeux des parents, des médias ou de l'opinion publique.

Au-delà de leur diversité apparente, les actions et projets ZEP peuvent néanmoins être classés selon quelques grandes catégories : actions visant à améliorer les apprentissages, centrées très majoritairement sur la lecture-écriture et la maîtrise de la langue et sur les activités à caractère artistique et culturel, mais qui ne font qu'une part très restreinte aux mathématiques et, plus largement, à la culture scientifique et technique (alors que les évaluations évoquées ci-dessus montrent que les difficultés des élèves de ZEP sont plus importantes en mathématiques qu'en français) ; dispositifs d'accompagnement ou de soutien scolaire, d'aide aux devoirs, au travail à la maison, mis en place dans ou hors l'institution scolaire (cf. Glasman, 2001 pour une synthèse sur cette question) ; actions – dont l'importance va croissante – visant à faire reculer la violence, les « incivilités » ou l'absentéisme, à améliorer le « climat » des établissements et la « socialisation » des élèves, ou encore à promouvoir « l'éducation à la citoyenneté » ; actions visant à améliorer les rapports entre l'école et les familles. Viennent ensuite, avec une moindre importance quantitative, les actions spécifiques de formation des agents scolaires, les actions centrées sur l'usage des technologies de l'information et de la communication, celles qui visent à améliorer « la communication » entre les différents protagonistes (enseignants des différents niveaux du cursus, parents, travailleurs sociaux) ou l'image des établissements, ou qui portent sur la création, l'aménagement ou la rénovation de locaux (Bouveau *et al.*, 1992). Dès 1988, dans un travail d'analyse des rapports rédigés en 1983 par les coordonnateurs de ZEP à destination du ministère, Viviane Isambert-Jamati avait montré que l'objectif de renforcement des apprentissages était prépondérant dans les actions décrites et les choix éducatifs ainsi opérés, et que donc la mise en place des ZEP n'avait pas donné lieu à la « dérive » animatrice ou extra-pédagogique que certains redoutaient ou même dénonçaient par avance (Isambert-Jamati, 1990). Elle observait néanmoins que les initiatives ainsi rapportées conduisaient à développer des structures et des initiatives complémentaires à l'activité ordinaire en classe, plutôt qu'à travailler à la mise en œuvre de modalités différentes d'enseignement, tout en notant qu'on ne saurait être assuré, à la lecture des dossiers, du caractère effectif de la chaîne de remédiation entre les actions décrites et l'amélioration des apprentissages et de la réussite scolaire.

Cette interrogation des effets potentiels ou observables des actions et projets ZEP sur les apprentissages et leur démocratisation sera reprise par d'autres chercheurs (Fijalkow, 1992 ; Glasman, 1992 ; Bouveau *et al.*, 1992 ; Charlot, 1994 ; Bouveau & Rochex, 1997 ; Lorcerie, 1993 et 2006), sur la base non plus

seulement d'un travail d'analyse de dossiers mais aussi de recherches menées sur sites. Ces travaux ont mis en évidence que les actions et projets ZEP portent souvent sur des activités « culturelles » ou artistiques, qu'ils se situent très fréquemment en marge du travail ordinaire effectué dans les classes et sont tout aussi fréquemment présentés et argumentés comme étant plus ludiques, plus attractifs et plus épanouissants que celui-ci. À lire ou à entendre les promoteurs de telles actions,

« tout se passe comme si les enseignants effectuaient une séparation stricte entre les activités scolaires considérées comme ennuyeuses par nature, et les activités de caractère plus ou moins ludique ou artistique mises en œuvre dans les projets » (Fijalkow, 1992).

Autant que la pertinence de ces projets, qui s'avère très variable d'une action ou d'un site à l'autre, c'est dès lors leur rapport à l'ordinaire de la classe et des apprentissages que l'on peut interroger : sont-ils marginaux ou supplétifs par rapport à cet ordinaire auquel ils ne font alors que se juxtaposer, voire qu'ils peuvent contribuer à décrédibiliser et à rendre encore plus opaque pour les élèves les moins familiarisés avec l'univers scolaire ? Ou ont-ils un effet en retour sur cet ordinaire pour en renforcer la pertinence, l'efficacité et la crédibilité, particulièrement pour les élèves les plus en difficulté ? N'ont-ils pas pour effet de toucher plus à la surface qu'au fond des choses, en rendant l'école et les activités qu'elle propose plus attractives, sans les rendre pour autant ni plus efficaces ni plus démocratisantes, voire en en brouillant les objectifs et les règles pour les élèves les moins aptes à en décrypter les implicites, et en diluant le temps d'exposition de ces élèves aux apprentissages ? Ces interrogations, ou inquiétudes, sont renforcées par différents travaux montrant que, concernant plus particulièrement les élèves de ZEP, la logique de projet peut s'affirmer au détriment de la logique d'apprentissage, et se conjuguer avec une logique de réussite immédiate conduisant les enseignants à morceler et à simplifier les tâches qu'ils proposent aux élèves dans les situations et les moments « ordinaires », là encore au détriment de ce que requiert un apprentissage efficace qui vaille au-delà de la seule effectuation ou de la seule réussite de tâches partielles et très étroitement contextualisées (Charlot *et al.*, 1993 ; Andrieux *et al.*, 2001 ; Peltier *et al.*, 2004).

Quant aux divers dispositifs de soutien ou d'accompagnement scolaire qui existent aujourd'hui dans pratiquement tous les quartiers populaires et tous les projets ZEP, et qui sont souvent une composante essentielle des contrats éducatifs locaux signés entre les municipalités et les représentants du ministère de l'Éducation, ils sont susceptibles du même type d'interrogation. Dans le bilan qu'il dresse des nombreux travaux de recherche et d'évaluation ayant porté sur ces dispositifs, Dominique Glasman note que si leurs effets sont pour le moins incertains, tant sont différents d'un site à l'autre aussi bien les publics visés et effectivement atteints que les critères et les modes d'évaluation mis en œuvre et leur empan temporel, ces travaux montrent que la fréquentation des dispositifs d'accompagnement ou de soutien scolaire contribue à l'amélioration du comportement des élèves mais ne se traduit pas pour autant (ou guère) par une amélioration sensible de leurs résultats scolaires, les progrès constatés étant de surcroît inversement proportionnels aux difficultés initiales des élèves.

L'observation des séances fait apparaître la récurrence des « occasions manquées » et le poids de « l'utilitarisme scolaire » conduisant élèves et animateurs à faire que les premiers puissent le plus rapidement possible « s'acquitter » de leur travail scolaire et se mettre ainsi « en règle » avec l'institution, sans pour autant être à même de se mobiliser intellectuellement sur le sens de l'activité proposée et d'aller ainsi au-delà du suivi étroit des consignes et de l'effectuation formelle des tâches (Glasman, 2001).

De même enfin peut-on s'interroger sur la juxtaposition, ou même le clivage, que donnent fréquemment à voir les projets de ZEP ou d'établissement, entre, d'un côté, les actions dites de « socialisation », visant à améliorer le « climat » scolaire, à lutter contre la violence, les incivilités ou l'absentéisme, et à faire de l'école un « lieu de vie » agréable et sécurisant, et, de l'autre, celles qui visent à une meilleure appropriation par les élèves des contenus de savoirs et des techniques intellectuelles. Ce type de projet et les argumentaires qui les accompagnent ou les promeuvent – et que l'on peut lire ou entendre aussi bien dans les propos d'enseignants que dans ceux de responsables administratifs ou politiques ou de certains chercheurs – sont la plupart du temps sous-tendus par une problématique plus ou moins implicite selon laquelle le sens de l'expérience scolaire et le rapport à l'institution d'enseignement pourraient être (re)construits de l'extérieur ou du moins en marge des apprentissages et de l'activité intellectuelle et culturelle des élèves. Ainsi le ministère a-t-il, à partir de 1996, expérimenté et développé, en marge voire hors des établissements, des structures dites « classes ou dispositifs relais », permettant d'accueillir des collégiens posant de gros problèmes de discipline, en voie de déscolarisation ou de marginalisation, le temps de les aider à trouver une solution scolaire ou professionnelle. Le bilan qui peut être tiré de ces structures, qui ne sont pas spécifiques de la politique ZEP mais qui visent très majoritairement des élèves et des collègues concernés par celle-ci, montre que si l'on a pu ainsi réduire les phénomènes d'indiscipline, de violence et d'absentéisme et améliorer légèrement le « climat » des classes ordinaires en retirant les élèves les plus perturbateurs, on est bien loin d'avoir permis à ceux-ci de modifier leur rapport au savoir pour être en meilleure situation face aux apprentissages (Martin & Bonnéry, 2002 ; Millet & Thin, 2005). Certes, penser les rapports entre « socialisation » et apprentissages n'est pas chose facile, tant pour la recherche que pour l'action quotidienne. Mais il est permis de penser qu'il y a une difficulté tout aussi grande, et des risques sociaux et institutionnels importants, à entériner et consacrer – fût-ce de manière insue – le clivage, théorique et pratique, conduisant à les considérer comme deux domaines séparés et indépendants, à penser que l'apprentissage ne pourrait prendre place que sur la base d'une socialisation préalable à laquelle il ne saurait lui-même contribuer. En d'autres termes, l'école ne saurait-elle être possible et efficace qu'à la condition d'avoir à faire à des enfants et des adolescents préalablement constitués en élèves ? Le registre des apprentissages et du développement cognitif ne saurait-il être en lui-même producteur d'effets de socialisation ? L'évitement de ces questions<sup>8</sup>, qui sont aussi

---

<sup>8</sup> Sur ces questions, cf. Rochex, 2000 ; sur les « classes-relais », cf. Martin & Bonnéry, 2002.

des questions politiques, ne risque-t-il pas de mener tout droit à une école à deux vitesses où, d'un côté, les apprentissages et la culture participeraient du développement personnel et de la construction de l'autonomie des enfants d'origine favorisée, tandis que, de l'autre, on viserait à socialiser et à « consoler les pauvres » plus qu'à leur fournir les instruments intellectuels de leur émancipation, et on répondrait à une perte ou une absence de sens des apprentissages et de leurs contenus par la promotion ou le développement d'une sociabilité et d'une convivialité sans objet ? Ne risque-t-il pas d'aller dans le sens d'une substitution d'une logique de pacification sociale à la logique et à l'objectif de démocratisation de l'accès au savoir et de lutte contre l'inégalité scolaire ?

Ce sont des questions et des éléments de bilan très proches qu'O. Joly-Rissoan et D. Glasman tirent de l'examen des modalités de mise en œuvre et des premiers éléments d'évaluation du dispositif de *Réussite éducative* (RE). Ainsi peuvent-ils écrire que

« dans la plupart des cas, les domaines d'action curatives et préventives envisagées déterminent immédiatement le sens des fragilités auxquelles on entend remédier : une partie des solutions se trouve dans le programme d'action proposé, avant toute analyse pluridisciplinaire des situations individuelles. [...] L'analyse des processus menant à l'échec éducatif reste souvent superficielle et se contente de décrire de façon plus ou moins précise les difficultés économiques, sociales, culturelles et familiales des enfants concernés ».

Ces auteurs notent eux aussi qu'il est bien difficile de savoir quel est le contenu précis des actions menées, au-delà des intitulés génériques tels qu'accompagnement scolaire ou appui à la parentalité : « que fait-on au juste et exactement avec le jeune, en quoi ce qu'on lui propose est-il susceptible de l'aider, on ne le sait guère ». De même interrogent-ils, de manière convergente avec ce qui vient d'être dit concernant la politique ZEP, l'ambiguïté des modalités et objectifs d'évaluation de ce type de politique :

« Très souvent, en matière de politique de la Ville ou de dispositifs dérogeant quelque peu au droit commun, l'évaluation porte davantage sur les avancées partenariales qui ont été réalisées, sur les collaborations inédites qui ont été initiées, sur les relations de travail nouées entre des institutions ou des professionnels qui n'étaient pas habitués à travailler ensemble [...]. Il n'est pas rare que, s'étant félicité d'avoir construit des partenariats et des scènes locales d'échange, on néglige de se demander avec rigueur, c'est-à-dire au-delà d'un simple décompte des "bénéficiaires" et des moyens mis en œuvre à leur profit, ce que le dispositif a réellement produit pour les gens qu'il visait. Concernant la RE, il faudra bien se demander en quoi, et dans quelle proportion, elle a permis de faire progresser tel enfant, et en quoi l'individualisation a été pour lui féconde. [...] Si les résultats pour les enfants ne sont pas au rendez-vous, la RE pourra apparaître pour ce à quoi elle risque alors de se réduire : une sorte d'accompagnement éducatif de l'exclusion sociale, peut-être pacificatrice localement, mais qui ne réglera rien » (Joly-Rissoan *et al.*, 2006).

Les différentes interrogations et analyses présentées ci-dessus convergent avec nombre de recherches concernant les pratiques plus « ordinaires » dans des classes et établissements ZEP ou qui recrutent majoritairement, ou quasi exclusivement, dans les milieux populaires (pour une synthèse, Kherroubi &

Rochex, 2004). Ces recherches s'accordent sur deux principaux constats. D'une part, elles montrent que les élèves d'origine populaire – lesquels sont les plus dépendants de l'école et de la pertinence du travail d'enseignement-apprentissage auquel ils y sont confrontés – ont, plus que d'autres, à « apprendre l'école pour apprendre à l'école » selon la formule d'Anne-Marie Chartier (1992), c'est-à-dire à découvrir et s'appropriier des savoirs invisibles concernant moins les contenus que les formes d'apprentissage et les modalités du travail d'étude propres à l'école et à la « forme scolaire » (Vincent, 1980). Savoirs invisibles que l'école requiert et considère bien souvent comme acquis ou comme allant de soi, sans guère travailler à en doter ceux qui n'en disposent pas, et que les enfants d'origine plus favorisée ont déjà en partie découverts et construits, avant et hors l'école, dans et grâce à leur environnement familial. Si le travail et les savoirs scolaires, parce qu'ils ont toujours à voir avec la *literacy*, requièrent (et permettent) un travail de ressaisie, de mise à distance, de décontextualisation et recontextualisation, de redescription et de reconfiguration des savoirs pragmatiques de l'expérience ordinaire dans laquelle la visée de réussite et de réalisation est première par rapport à celle de compréhension, s'ils requièrent (et permettent) le détour par la réflexion, le doute et l'usage d'outils sémiotiques et langagiers de représentation et de pensée, les élèves sont inégalement préparés et disposés, de par les modes de socialisation cognitive et langagière mis en œuvre dans leur famille et leur expérience sociale, à un tel travail, à un tel détour, et aux transformations du rapport au temps, au langage et au monde qu'ils requièrent. Or, second constat, les projets et actions et, plus généralement, les modes d'adaptation et de différenciation de l'offre d'enseignement et des pratiques enseignantes qui sont mis en œuvre à destination des élèves d'origine populaire, ont fortement tendance, de même que les prescriptions et incitations politiques et administratives auxquelles ils répondent, à minorer, à méconnaître, ou à contourner cette dimension sociologique et socio-cognitive de la production des difficultés et inégalités scolaires, au profit de logiques d'innovation, d'objectifs de socialisation, du souci de mettre en œuvre des activités considérées comme plus attractives, plus « motivantes » pour les élèves, ou de la préoccupation de préserver leur « image de soi » en leur proposant des tâches qu'ils puissent réussir. Une telle centration sur la réussite, la variété et l'attractivité des tâches, ou sur la préservation de l'ordre ou du « climat » de la classe, peut dès lors s'affirmer au détriment de la pertinence et de la productivité intellectuelles des modes d'adaptation ainsi mis en œuvre, et dès lors au détriment des objectifs de démocratisation poursuivis ou affichés. Effets pervers, à la production desquels concourent, de façon diverse selon les contextes, aussi bien les représentations trop générales et imprécises, peu spécifiées au regard des difficultés propres au travail intellectuel requis, des caractéristiques des élèves auxquelles il conviendrait de s'adapter, que le cumul de lacunes chez certains élèves et dans certaines classes, et que les contraintes de situation qui pèsent sur le travail des enseignants et des élèves dans les établissements les plus difficiles.

De tels constats et analyses montrent qu'il ne suffit pas de rompre ou vouloir rompre avec « l'indifférence aux différences » entre élèves que les travaux de Bourdieu et Passeron ont pointée et dénoncée il y a plus de trente ans dans le fonctionnement du système éducatif et les pratiques ordinaires de ses

professionnels, pour être à même de penser et de mettre en œuvre cette « pédagogie rationnelle d'inspiration sociologique » qu'ils appelaient alors de leurs vœux (Bourdieu & Passeron, 1970). Encore faut-il pour cela être à même tant de reconnaître et de spécifier quelles sont les différences pertinentes du point de vue du travail intellectuel visé, que de penser et de pouvoir mettre en œuvre les modes d'adaptation et d'ajustement à ces différences les plus pertinents pour faire qu'elles ne se traduisent pas, ou le moins possible, en difficultés et inégalités scolaires. Force est de dire que le bilan de la politique ZEP est tout aussi décevant à cet égard que pour ce qui est des indicateurs statistiques permettant d'évaluer les acquisitions et les parcours scolaires des élèves concernés. Si un tel bilan ne saurait être tout entier imputé à cette politique et à ses modalités de mise en œuvre et de pilotage, dans un contexte d'aggravation sensible des difficultés socioéconomiques dans les populations, les quartiers et les établissements concernés, on peut néanmoins penser qu'il n'est pas pour autant étranger à la manière dont ont été pensés et mis en œuvre ses objectifs et ses orientations et à celle dont ils ont évolué, de façon plus ou moins maîtrisée et plus ou moins explicite.

## Conclusion

Nous voudrions, pour conclure, insister sur quelques éléments de bilan, de questionnement et d'analyse, qui nous semblent importants au regard, non seulement de la présentation qui vient d'être faite des 25 ans de politique ZEP en France, mais aussi des présentations des politiques analogues dans d'autres pays européens que l'on peut lire dans ce rapport.

Notre première remarque portera sur l'absence ou la faiblesse de ciblage et de pilotage de la politique ZEP. On l'a dit, celle-ci cible des territoires, ou plus exactement des établissements situés dans des territoires choisis en fonction de critères socioéconomiques et scolaires, mais, ne choisissant pas entre prévention et remédiation, elle ne cible précisément aucune classe d'âge ou aucun niveau scolaire (à la différence de l'insistance sur la prime enfance et la pré-scolarisation que l'on peut observer dans d'autres pays) ; elle n'est guère plus prescriptive concernant les types d'actions et de dispositifs institutionnels, curriculaires et pédagogiques considérés comme les plus pertinents pour promouvoir efficacité et équité, pour réduire l'inégalité sociale et sexuée, ou encore concernant les résultats attendus (la notion de *contrats de réussite* apparue dans le vocabulaire administratif lors de la relance de 1997-1998 est demeurée très largement virtuelle). Dès lors, rien ne garantit que les moyens dévolus à cette politique soient, au sein des écoles et établissements ZEP, focalisés sur les élèves les plus en difficulté, ni sur les niveaux de cursus permettant de privilégier une visée de prévention plutôt que de remédiation ; c'est au contraire la dispersion, voire la dilution, des efforts et des moyens supplémentaires qui semble être le cas le plus courant. L'absence ou la faiblesse d'orientations concernant le contenu, la nature et les modalités des projets et transformations attendus, apparaît, dès l'origine de la politique ZEP, comme la contrepartie de la confiance faite aux « acteurs de terrain » et aux équipes enseignantes, censés être en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre par eux-mêmes des projets pertinents, efficaces et démocratisants, dans un pays et un



système éducatif tout à la fois profondément attachés à la « liberté pédagogique » des enseignants et très marqués par un héritage élitiste. Mais pas plus les pouvoirs politiques et administratifs que la recherche scientifique (au demeurant peu sollicitée et peu investie dans la conception et la mise en œuvre de cette politique – cf. *Revue française de pédagogie*, 2002) n'ont été en mesure d'outiller la réflexion et l'action des acteurs, lesquels ne pouvaient dès lors que mobiliser leurs seules ressources et représentations de ce qu'il était possible, légitime et pertinent de faire. Ce déficit d'orientation et d'outillage sera, en partie, compensé par l'affirmation, tout particulièrement par l'intermédiaire des procédures de financement ou de programmes ministériels ciblés sur une question précise, de directions plus spécifiques : maîtrise des langages, lutte contre la violence ou l'absentéisme... Mais, d'une part, ces directions de travail seront formulées en termes très génériques peu susceptibles d'outiller l'action quotidienne des acteurs et, d'autre part, elles viseront le plus souvent à traiter les problèmes les plus visibles, voire les plus spectaculaires et les plus politiquement sensibles (tel est le cas de la question, très médiatisée et très sensible pour les autorités politiques, de la violence en milieu scolaire), ce qui aura en partie pour effet de focaliser l'attention sur le collège plutôt que sur l'école, sur une logique de remédiation plutôt que de prévention, de traitement des conséquences plutôt que des causes des questions sociales et scolaires ainsi désignées. De même cette attention apparaît-elle de plus en plus soutenue par une manière d'interpréter les difficultés des élèves en les indexant essentiellement à ce que seraient leurs caractéristiques, envisagées de façon quasi naturelle, en particulier à leurs caractéristiques ou leurs « origines » ethniques ou culturelles, dans un processus que certains auteurs qualifient de processus « d'ethnicisation » de la question scolaire ou sociale, et qui légitime ou rend licites aujourd'hui des thématiques, des questionnements, des jugements, scientifiques ou profanes, qui hier ne l'étaient guère. Ainsi, à « l'explication » de « l'échec » ou de l'inégalité scolaires par le milieu social naguère dominante dans l'idéologie professionnelle enseignante et dans les discours sociaux et médiatiques, se substitue ou s'ajoute « l'explication » par l'origine. Ainsi, à ce qui peut apparaître aujourd'hui comme une certaine occultation de la question de l'ethnicité derrière la question sociale dans la sociologie des années 1979-1980 et les raisonnements statistiques de type « toutes choses étant égales par ailleurs », semble se substituer une importance accrue accordée à cette question, au détriment non seulement de la question sociale, mais de la nécessité de mieux penser les rapports entre l'une et l'autre.

De cela découlent certains caractères contradictoires ou paradoxaux de la politique ZEP, de ses évolutions et de sa mise en œuvre. Alors que cette politique et le choix des écoles et établissements concernés se fondent pour l'essentiel sur des critères et des connaissances de type sociologique, du moins socio-statistique, et sur une préoccupation d'amélioration de la scolarité et des apprentissages des enfants de milieux populaires, la dimension sociologique disparaît pratiquement du travail et de la réflexion pédagogiques qui président au choix, à la mise en œuvre et à la promotion des actions et projets les plus emblématiques de cette politique. Ces actions et projets sont en effet très massivement sous-tendus par des conceptions, voire des vulgates, pédagogiques peu sensibles au questionnement sociologique et

fondées sur un modèle d'élève ou d'apprenant générique, abstrait<sup>9</sup>, par une problématique, voire une rhétorique, relevant plus de l'innovation que de la démocratisation, du traitement, voire de la reconnaissance, de la diversité que de la lutte contre l'inégalité (Bernstein, 2007), sans que soit réellement travaillée, ni même posée, la question de savoir si les modes d'innovation les plus fréquemment mis en œuvre ne sont pas de nature à maintenir, voire à renforcer, l'opacité et le caractère implicite de la culture et des pratiques scolaires pour les élèves de milieux populaires. Ces actions et projets, et les conceptions génériques qui les sous-tendent, co-existent avec d'autres, en apparence plus liés à un questionnement sociologique et plus soucieux de prendre en considération les élèves tels qu'ils sont. Mais ces actions et projets, ces modes d'adaptation et les argumentaires qui les fondent ou les justifient, parce qu'ils pensent et traitent souvent les questions de socialisation, d'amélioration ou de préservation du « climat » des établissements ou de l'image de soi des élèves indépendamment ou en marge de la question des apprentissages et de l'acculturation, ou parce qu'ils contribuent, dans l'ordinaire des classes et le plus souvent à l'insu de leurs protagonistes, à restreindre l'offre et les opportunités d'apprentissage, et les exigences de travail intellectuel adressées aux élèves, peuvent aller à l'encontre des objectifs visés ou affichés.

Loin d'avoir été le laboratoire du changement social en éducation que certains ont souhaité y voir, la politique ZEP et sa mise en œuvre n'ont guère été l'occasion de progresser dans la conception et la mise en œuvre de cette « pédagogie rationnelle d'inspiration sociologique », à laquelle visaient à contribuer aussi bien les travaux de Bourdieu et Passeron que ceux de Basil Bernstein. On peut même se demander si les inflexions données, plus ou moins explicitement, à cette politique n'ont pas tourné le dos à cette orientation de travail, d'une part, en évoluant, lors des premières « relances », d'une visée de démocratisation, pensée comme compensation d'un désavantage social, à une visée de gestion sociale de l'inégalité scolaire, pensée comme compensation d'un désavantage local, d'autre part, plus récemment, en donnant la priorité à l'individualisation des parcours, à la reconnaissance et à l'encouragement des talents, ainsi qu'à la promotion de l'excellence, selon les rhétoriques qui sont aujourd'hui de plus en plus souvent de mise dans les discours politiques et les dispositions réglementaires concernant non seulement la politique ZEP, mais aussi l'ensemble des politiques éducatives de ce début de siècle. Une nouvelle inflexion semble ainsi s'affirmer de plus en plus, dont il est trop tôt pour apprécier l'ampleur et les effets, qui tendrait à réorienter les objectifs, explicites ou implicites, de ces politiques éducatives, et plus

---

<sup>9</sup> Ainsi l'inspecteur général Charles Toussaint écrit-il en 1986, à propos de la première phase de la politique ZEP que « jamais on ne s'était autant préoccupé dans le système éducatif français du processus de construction du savoir par l'apprenant », avant d'ajouter qu'il s'agit là d'« une petite révolution passée presque inaperçue parce que circonscrite à des minorités et sans retombées spectaculaires », comme s'il suffisait que cette révolution souterraine s'étende largement pour que les objectifs de démocratisation de la réussite scolaire progressent (Toussaint, 1986). Il est permis de voir dans cette appréciation un exemple particulièrement parlant de sous-estimation du poids des contraintes sociologiques sur les processus d'enseignement et d'apprentissage en ZEP, et de sur-estimation du caractère efficace et démocratisant des projets et actions qui y sont mis en œuvre.

particulièrement de la politique ZEP, vers une visée de maximisation du potentiel individuel de chaque élève, considéré comme caractéristique quasi naturelle, sans que l'on se fixe l'objectif de mieux comprendre (pour mieux transformer) les processus sociaux et scolaires qui donnent forme et contenu à ce « potentiel », à cette diversité des talents ou des besoins auxquels on invite le système éducatif à s'adapter. Ainsi semblent devoir se multiplier non seulement les dispositifs étroitement adaptés aux diverses catégories de « besoins spécifiques » ou d'élèves « à risque », qui épousent sans guère les interroger, et en contribuant bien souvent à leur naturalisation, les modes de catégorisation qui désignent telle ou telle partie de la population ou de l'espace social comme posant « problème » et appelant traitement (ce que l'on observe sans doute plus particulièrement concernant le dispositif de *Réussite éducative*), mais aussi les dispositifs qui visent à reconnaître le « droit à l'excellence » des individus les plus « méritants » des milieux et quartiers populaires, en leur accordant des possibilités accrues de dérogation à la carte scolaire et de scolarisation dans des établissements à recrutement social beaucoup plus favorisé, ainsi qu'en leur facilitant l'accès aux filières et aux grandes écoles considérées comme les plus prestigieuses, tout en reconfigurant l'ambition de réussite pour les élèves qui resteront scolarisés dans les quartiers et établissements ZEP autour de l'acquisition du « socle commun de connaissances et de compétences » instauré par la loi d'orientation votée en 2005<sup>10</sup>. Il semble bien que s'affirme là une visée d'élargissement et de diversification du recrutement des « élites » qui diffère notablement de la visée de réduction de l'inégalité sociale qui a sous-tendu la naissance de la politique ZEP.

Les questions qui viennent d'être évoquées ne concernent d'ailleurs pas seulement le registre de la décision et de l'analyse politiques, mais tout aussi bien celui de l'activité de recherche. Elles posent à celle-ci des questions renouvelées, tout en l'invitant à reprendre et repenser des questions anciennes. Parmi celles-ci – que nous ne pouvons ici qu'évoquer, et dont certaines sont développées plus avant dans les chapitres introductifs et conclusifs de cette étude –, celles de la nécessité de mieux penser les rapports entre processus sociaux et processus proprement scolaires de production de l'inégalité scolaire, les rapports entre déterminants sociaux et destins et scolarités singuliers, ou encore les rapports entre ces configurations scolaires et sociales particulières que sont les ZEP ou ce que van Zanten désigne comme « l'école de la périphérie », et les logiques sociales et scolaires génériques de domination et de ségrégation qui s'y concentrent et s'y exacerbent, celles aussi que subsument la notion de pédagogies ou de politiques compensatoires et les critiques qu'elles ont suscitées ou, encore plus largement, celles des conditions de possibilité d'une « sociologie du développement cognitif qui prenne au sérieux le versant cognitif des inégalités entre groupes sociaux » (Duru-Bellat, 2002).

---

<sup>10</sup> Ainsi, peut-on lire dans l'édition datée du 9 octobre 2007 du quotidien national *Le Monde*, à propos d'un collège « ambition réussite » ayant bénéficié de la plus grande attention du ministre de l'Éducation nationale à l'origine de la création des réseaux « ambition réussite » en 2006, que le premier axe du projet qui y est mis en œuvre s'intitule « Des pratiques au service de l'acquisition du socle commun ».

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- ANDRIEUX V., LEVASSEUR J., PENNINGCKX J. & ROBIN I. (2001). « À partir des évaluations nationales à l'entrée en sixième : des constats sur les élèves, des questions sur les pratiques ». *Éducation et Formations*, n° 61, p. 103-109.
- BAUTIER E. & ROCHEX J.-Y. (1997). « Apprendre : des malentendus qui font la différence ». In J.-P. TERRAIL (éd.), *La scolarisation de la France. Critique de l'état des lieux*. Paris : La Dispute (repris dans J. DEAUVIEAU et J.-P. TERRAIL [dir.], *Les sociologues, l'école et la transmission des savoirs*, Paris : La Dispute, 2007).
- BAUTIER E. & ROCHEX J.-Y. (1998). *L'expérience scolaire des « nouveaux lycéens ». Démocratisation ou massification ?* Paris : Armand Colin.
- BEAUD S. (2002). *80 % au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*. Paris : La Découverte.
- BENABOU R., KRAMARZ F. & PROST C. (2004). « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992 ». *Économie et statistiques*, n° 380, p. 3-29.
- BERNSTEIN B. (1992). « La construction du discours pédagogique et les modalités de sa pratique ». *Critiques sociales*, n° 3-4, p. 20-58.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique*. Lévis (Québec) : Les Presses de l'Université Laval.
- BOURDIEU P. & PASSERON J.-C. (1970). *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris : Les Éd. de Minuit.
- BOURGAREL A. (1999). « Va-t-on étendre sans fin les ZEP ? ». *VEI Enjeux*, n° 117, p. 8-15.
- BOUVEAU P., CHARLOT B., ROCHEX J.-Y. *et al.* (1992). « Le soutien aux politiques éducatives dans les ZEP-DSQ (1989-1992) ». *Rapport pour la Caisse des Dépôts et Consignations*. Paris : Association ANALISE.
- BOUVEAU P. & ROCHEX J.-Y. (1997). *Les ZEP, entre école et société*. Paris : Hachette/CNDP.
- BROCCOLICHI S. (1995). « Orientations et ségrégations nouvelles dans l'enseignement secondaire ». *Sociétés contemporaines*, n° 21, p. 15-27.
- BROCCOLICHI S. & BEN-AYED C. (1999). « L'institution scolaire et la réussite de tous aujourd'hui : "pourrait mieux faire" ». *Revue française de pédagogie*, n° 129, p. 39-51.
- CAILLE J.-P. (2001). « Les collégiens de ZEP à la fin des années quatre-vingt-dix : caractéristiques des élèves et impact de la scolarisation en ZEP sur la réussite ». *Éducation et Formations*, n° 61, p. 111-140.
- CEBE S. (2000). *Développer la conceptualisation et la prise de conscience métacognitive à l'école maternelle : effets sur l'efficacité scolaire ultérieure du CP au CE2. Une contribution à la prévention de l'échec scolaire des*

- élèves de milieux populaires*. Thèse de doctorat, psychologie, université de Provence.
- CHARLOT B. (1994). « “Ce qui se pense” dans les zones d’éducation prioritaires : analyse des demandes de financement ». In B. Charlot (éd.), *L’école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris : Armand Colin.
- CHARLOT B., BAUTIER E. & ROCHEX J.-Y. (1993). *École et savoirs dans les banlieues... et ailleurs*. Paris : Armand Colin.
- CHARTIER A.-M. (1992). « Questions d’apprentissage ». *Cahiers pédagogiques*, n° 309, p. 19-21.
- CRESAS (1985). *Depuis 1981, l’école pour tous ? Zones d’Éducation Prioritaires*. Paris : INRP/L’Harmattan.
- DURU-BELLAT M. (2002). *Les inégalités sociales à l’école. Genèse et mythes*. Paris : PUF.
- FIJALKOW J. (1992). *Rapport à la Caisse des Dépôts et Consignations concernant l’aide à la définition, la conduite et l’évaluation de projets éducatifs*. Toulouse : université Toulouse-le-Mirail, multigr.
- GIRY-CROISSARD M. & NIEL X. (1997). « Homogénéité et disparité des classes dans les collèges publics ». *Note d’Information*, n° 97-30, DEP-MEN.
- GLASMAN D. (1992). *L’école réinventée ? Le partenariat dans les zones d’éducation prioritaires*. Paris : L’Harmattan.
- GLASMAN D. (2001). *L’accompagnement scolaire. Sociologie d’une marge de l’école*. Paris : PUF.
- HENRIOT-VAN ZANTEN A. (1990). *L’école et l’espace local. Les enjeux des zones d’éducation prioritaires*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1990). « Les choix éducatifs dans les zones d’éducation prioritaires ». *Revue française de sociologie*, vol. XXI, n° 1, p. 75-100. Repris dans V. ISAMBERT-JAMATI (1990), *Les savoirs scolaires. Enjeux sociaux des contenus d’enseignement et de leurs réformes*. Paris : Éditions universitaires.
- JOLY-RISSOAN O., GLASMAN D. *et al.* (2006). *Le programme Réussite éducative : mise en place et perspectives*. Rapport pour la Délégation interministérielle à la Ville, Université de Savoie.
- KHERROUBI M. & ROCHEX J.-Y. (2002). Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 1<sup>re</sup> partie : “Politique ZEP, objets, postures et orientations de recherche” ». *Revue française de pédagogie*, n° 140, p. 103-132.
- KHERROUBI M. & ROCHEX J.-Y. (2004). Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 2<sup>e</sup> partie : “Apprentissages et exercice professionnel en ZEP : résultats, analyses, interprétations” ». *Revue française de pédagogie*, n° 147, p. 115-190.
- LORCERIE F. (1993). « Le partenariat et la “relance” des ZEP ». *Les Cahiers de l’IREMAM*, n° 3.

- LORCERIE F. (dir.) (2003). *L'École et le défi ethnique. Éducation et intégration*. Paris : ESF.
- LORCERIE F. (2006). « L'éducation prioritaire : une politique sous-administrée ». *VEI Diversité*, n° 144, p. 61-71.
- MARTIN É. & BONNERY S. (2002). *Les classes relais. Un dispositif pour les élèves en rupture avec l'école*. Paris : ESF.
- MAURIN É. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris : Seuil.
- MEURET D. (1994). « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaires dans les collèges ». *Revue française de pédagogie*, n° 109, p. 41-64.
- MEURET D. (2000). « Les politiques de discrimination positive en France et à l'étranger ». In A. VAN ZANTEN (coord.), *L'école, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte.
- MILLET M. & THIN D. (2005). *Ruptures scolaires. L'école à l'épreuve de la question sociale*. Paris : PUF.
- MOISAN C. (2001). « Les ZEP : bientôt vingt ans ». *Éducation et Formations*, n° 61, p. 13-22.
- MURAT F. (1998). « Les différentes façons d'évaluer le niveau des élèves en fin de collège ». *Éducation et Formations*, n° 53, p. 35-49.
- OBERTI M. (2007). *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*. Paris : Presses de Sciences Po.
- OBSERVATOIRE DES ZONES PRIORITAIRES (2002). *Reconstruire l'éducation prioritaire*. Texte préparatoire aux journées d'étude de l'OZP des 8 et 9 mai 2002, multigr.
- PAYET J.-P. (1995). *Collèges en banlieue. Ethnographie d'un monde scolaire*. Paris : Méridiens-Klincksieck.
- PAYET J.-P. & VAN ZANTEN A. (1996). Note de synthèse « L'école, les enfants de l'immigration et des minorités ethniques : une revue de la littérature française, américaine et britannique ». *Revue française de pédagogie*, n° 117, p. 87-149.
- PELTIER M.-L. et al. (2004). *Dur d'enseigner en ZEP*. Paris : La Pensée sauvage Éditions.
- Revue française de pédagogie* (2002) : « Les ZEP : vingt ans de politiques et de recherches », n° 140.
- ROCHEX J.-Y. (1997). « Les ZEP : un bilan décevant ». In J.-P. TERRAIL (éd.), *La scolarisation de la France. Critique de l'état des lieux*. Paris : La Dispute, p. 123-139.
- ROCHEX J.-Y. (2000). « Apprentissage et socialisation : un rapport problématique ». Communication à l'université d'été 1998 du CRAP-Cahiers Pédagogiques. In M. TOZZI (éd.), *Apprentissage et socialisation*. Montpellier : CRDP du Languedoc-Roussillon.
- ROUBAN L. (1990). « La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française ». *Revue française de sciences politiques*, vol. 40, n° 4, p. 521-545.

- STEFANO A. (2001). « Les caractéristiques des collèges de l'éducation prioritaire et le destin scolaire de leurs élèves ». *Éducation et Formations*, n° 61, p. 97-101.
- THELOT C. (2001). « Égalité et diversité dans le système éducatif : constats, enjeux et perspectives ». In A. VERGNIoux et H. PEYRONIE, *Le sens de l'école et la démocratie*. Berne : Peter Lang.
- TISSOT S. (2007). *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris : Seuil.
- TRANCART D. (2000). « L'enseignement public : les disparités dans l'offre d'enseignement ». In A. VAN ZANTEN (coord.), *L'école, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte.
- VINCENT G. (1980). *L'école primaire française. Étude sociologique*. Lyon : PUL.
- VAN ZANTEN A. (2001). *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris : PUF.

### **Références légales et documents à caractère officiel ou administratif**

- ARMAND A. & GILLE B. (2006). *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, IGEN et IGAEN.
- IGAEN (INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE) (1999). *Rapport général*. Paris : La Documentation française.
- IGEN (Inspection générale de l'Éducation nationale) (1997). *Le collègue : sept ans d'observations et d'analyses*. Paris : CNDP/Hachette Éducation.
- MOISAN C. & SIMON J. (1996). *Aménagement de la carte des zones d'éducation prioritaires*. IGAEN et IGEN, multigr., 20 pages.
- MOISAN C. & SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, IGAEN et IGEN. Paris : INRP (Centre Alain Savary).
- TOUSSAINT C. (1986). Rapport relatif aux zones prioritaires. MEN-IGEN.

**Grèce**





# En Grèce, des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien et innovation<sup>1</sup>

**Gella Varnava-Skoura**

Université nationale et kapodistrienne d'Athènes

**Dimitris Vergidis**

Université de Patras

**Chryssa Kassimi**

Centre national d'administration publique et d'autorité locale, Athènes

Les politiques éducatives ciblées en vue de prévenir et de faire face à l'échec scolaire ont une histoire de vingt-cinq ans environ, les premières de ces politiques étant mises en place par les gouvernements socialistes des années quatre-vingt. Cependant, jusqu'à présent elles n'ont pas constitué le cœur de débats publics ou scientifiques importants, en dépit des efforts de certains chercheurs. En effet, en Grèce, les vives réflexions, les débats et confrontations politiques qui se développent ces dix dernières années concernant la politique éducative se focalisent essentiellement sur le système d'accès à l'enseignement supérieur, l'évaluation des universités et la fondation d'universités privées, une perspective qui se heurte à de fortes résistances fondées sur les droits démocratiques de tous à une éducation publique et gratuite (Donatos *et al.* [dir.], 2006). De plus, ces trois dernières années, les nouveaux manuels scolaires d'histoire ont donné lieu à de vifs débats scientifiques et politiques.

Avant de traiter plus spécifiquement des politiques éducatives ciblées en vue de prévenir et de faire face à l'échec scolaire, il convient de se référer succinctement au contexte plus général des changements entrepris dans une perspective de plus grande démocratisation et d'une amélioration de la qualité de la scolarité obligatoire après la chute de la dictature (1967-1974) en 1974.

Une scolarité unique obligatoire de neuf ans a été mise en place (loi 309/1976), qui, depuis 2007, a été portée à dix ans, incluant une année de scolarisation à l'école maternelle, six années d'école élémentaire et trois années de *gymnasio* (collège). En 1984, la formation des instituteurs de l'école maternelle et de l'école élémentaire devient universitaire. Avec la loi 1566/1985, des centres régionaux de formation pour les enseignants sont mis en place. Les manuels scolaires, fournis gratuitement à tous les élèves des écoles publiques, sont réélaborés, et, pour la première fois, des manuels pour les enseignants sont aussi élaborés, de manière à offrir un support au travail didactique des enseignants<sup>2</sup>. De plus, sur le plan du langage écrit, des simplifications sont adoptées, contribuant jusqu'à un certain point à la facilitation de l'apprentissage de l'orthographe.

---

<sup>1</sup> Nous remercions Kostas Lamnias pour la lecture critique dont ce texte a bénéficié.

<sup>2</sup> Parallèlement les gouvernements successifs renforcent un réseau scolaire dual à travers le développement de l'enseignement technique et professionnel au niveau du deuxième cycle du secondaire, et la création des Instituts technologiques supérieurs (enseignement supérieur technique).

En même temps, des politiques éducatives visant la réduction des inégalités produites au sein de l'école sont mises en place dans la perspective d'une conception égalitariste. Plus précisément, les examens d'entrée au lycée sont supprimés et c'est dans ce contexte qu'en 1982 les premières activités de soutien scolaire sont organisées en faveur des élèves des deux premières classes du lycée (loi 1304/1982, article 27)<sup>3</sup>. Outre le soutien offert à ces élèves, l'État fait également preuve d'un intérêt particulier à l'égard des enfants des émigrés grecs et des réfugiés politiques grecs qui ont été massivement rapatriés dans les années quatre-vingt, en mettant en place des classes d'accueil et un enseignement de soutien (loi 1404/1983, article 45).

Par la suite, vers la fin des années quatre-vingt, on assiste à la généralisation du soutien scolaire à tous les niveaux de l'école, sans distinction de l'origine des élèves (loi 1824/1988, article 4), dans le cadre d'un programme plus large visant à faire face à l'illettrisme, suite à une décision du Conseil des ministres de l'Éducation de la CEE en 1984<sup>4</sup>. Le gouvernement grec reconnaît alors, dans différents écrits et discours officiels, le lien entre l'échec scolaire et des caractéristiques spécifiques des élèves et du fonctionnement de l'école, mais aussi des causes sociales plus larges (Vergidis, 1995a, p.196). Pendant les années quatre-vingt-dix, la question de l'échec scolaire dans l'enseignement obligatoire (défini en termes de redoublement, mais surtout en termes d'abandon de la scolarité obligatoire sans certification) semble préoccuper davantage la communauté scientifique du pays ainsi que les autorités éducatives. Des études et des recherches menées par l'Institut pédagogique, institution qui dépend du ministère de l'Éducation<sup>5</sup>, mais aussi par d'autres chercheurs révèlent la diminution quantitative du phénomène de l'abandon scolaire dans le premier cycle de l'enseignement secondaire (Lariou-Drettaki, 1993 ; Vergidis, 1995a ; Palaiokrassas *et al.*, 2001 ; ministère de l'Éducation nationale et des Cultes, 2006a).

En 1997, des changements importants au niveau du fonctionnement du système scolaire sont mis en route tels que la mise en place de l'« École journalière »<sup>6</sup> et la réforme du curriculum national, et des nouvelles approches quant aux savoirs scolaires sont promulguées. Une réforme du système d'accès à l'enseignement supérieur est également initiée, ainsi que l'introduction du processus d'évaluation de l'action éducative. Ces changements, liés aux recommandations de la CEE, sont intégrés dans le cadre de l'harmonisation des politiques éducatives nationales dans les pays membres<sup>7</sup>. Ces changements marquent une réorientation des politiques éducatives sous-tendue par les objectifs de modernisation du système éducatif. Toutefois, il faut préciser que, pendant cette

---

<sup>3</sup> Avec la même loi sont fondés des centres de préparation post-lycée pour la préparation à la réussite, des diplômés des lycées au concours d'entrée à l'enseignement supérieur (loi 1304/1982, article 26).

<sup>4</sup> Cf. Spinatou, 1987.

<sup>5</sup> L'appellation complète est : ministère de l'Éducation nationale et des Cultes.

<sup>6</sup> En Grèce l'école primaire ordinaire fonctionne seulement le matin. Les écoles « journalières » fonctionnent jusqu'à 4 heures de l'après-midi.

<sup>7</sup> Un texte fondamental de référence est : Commission européenne (1995), *Livre blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive.*

période, le ministère de l'Éducation ainsi que les centres nationaux de recherche du pays n'ont pas mené d'études ou de recherches sur le niveau des acquisitions des élèves. Certains auteurs mettent en évidence l'absence de données officielles sur les savoirs et les compétences développées, considérant même que celle-ci pourrait être intentionnelle (Evangélou & Paléologou, 2007, p. 51-52). Il convient de souligner que l'absence de « normes nationales » et de critères objectifs d'évaluation ainsi que de tests d'évaluation continue à rendre difficile l'étude du niveau des compétences ou des savoirs scolaires au long de la période de la scolarité obligatoire<sup>8</sup>. Cette lacune est, jusqu'à un certain point, mise en évidence par les recherches internationales de l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) et de l'OCDE (PISA).

Mettre en évidence la réalité et les problématiques liées aux politiques d'éducation prioritaire nécessite un bref aperçu de certaines spécificités du contexte national grec dans lequel ces politiques s'inscrivent.

### **Les principales caractéristiques du système éducatif grec**

Les premières publications traitant du sujet des inégalités sociales face à la réussite dans le système éducatif voient le jour assez tardivement, dans la conjoncture sociopolitique créée suite à la chute de la dictature militaire en 1974 (Lambiri-Dimaki, 1974 ; Eliou, 1976 ; Tsoukalas, 1975, 1977 ; Papakostantinou, 1981 ; Mylonas, 1982 ; Fragoudaki, 1985 ; Psacharopoulos & Kazamias 1985 ; Tzani, 1988 ; Varnava-Skoura, 1992). Certains des auteurs de ces travaux adoptent la perspective critique des théories de la reproduction sociale et ne voient dans les données statistiques rapportées relativement à la réalité grecque qu'un rôle reproducteur du système éducatif, tandis que d'autres mettent en évidence certaines spécificités du contexte grec qui sont essentiellement liées à la plus grande représentation des classes sociales les moins privilégiées dans l'enseignement supérieur. Ces divergences entre chercheurs s'inscrivent dans un contexte particulier : la Grèce se caractérise à la fois par une sur-éducation (taux relativement élevé de diplômés de l'enseignement supérieur) et par une sous-éducation (taux important d'analphabètes surtout d'un âge avancé, problèmes d'illettrisme et d'abandon scolaire, niveau bas de certains élèves qui terminent le *gymnasio*) (Vergidis, 1995a ; Vergidis & Stamelos, 2007 ; Varnava-Skoura & Vergidis, 2002 ; Kalogridi, 2000 ; Kortesi-Dafermou, 1998 ; ministère de l'Éducation nationale et des Cultes, 2007b). En particulier, après la victoire électorale du parti socialiste en 1981, la tendance à la sur-éducation s'est largement renforcée, suite à la mise en place de nouvelles universités<sup>9</sup>.

Le niveau des dépenses publiques pour l'enseignement est très bas. Il représente, en Grèce, environ les deux tiers de la moyenne par élève des pays de l'OCDE (OECD, 2006, p. 30). Les autorités éducatives elles-mêmes reconnaissent

---

<sup>8</sup> Il existe cependant quelques études entreprises par des chercheurs individuels qui ne peuvent pas combler le manque d'étude systématique de cette question, qui relève d'une institution de recherche à portée nationale.

<sup>9</sup> Trois nouvelles universités sont ainsi fondées juste après la victoire du parti socialiste de 1981.

que le niveau de dépenses publiques pour l'éducation en Grèce est bas (3,8 % du PNB contre 5,07 % pour l'ensemble des pays de l'UE en 2004 selon Eurostat) en comparaison avec celui des autres pays, surtout en ce qui concerne l'enseignement du premier et du second degrés (ministère de l'Éducation nationale et des Cultes, 2007b, p. 37-38). De plus, le caractère fortement centralisé de l'État grec et de la fonction publique, en général, a des effets sur les modes de fonctionnement de l'école publique, dans laquelle poursuivent leurs études la quasi-totalité des élèves. Du point de vue pédagogique et administratif, il s'agit également d'un système fortement centralisé, caractérisé longtemps par l'existence d'un manuel unique pour chaque matière scolaire et par la mise en place de pratiques pédagogiques fortement uniformisées.

Parmi les faiblesses structurelles du système figurent, selon les responsables politiques, l'absence d'un processus d'évaluation du fonctionnement du système. Les seules données disponibles sur le plan national concernant les acquis des élèves grecs dans l'enseignement obligatoire sont les données comparatives de recherches internationales, telles que celles de l'IEA et de l'étude PISA qui démontrent des niveaux bas d'acquisitions (en lecture/compréhension, et en mathématiques) en comparaison avec les autres pays participants à ces recherches (ministère de l'Éducation nationale et des Cultes, 2006b ; OECD, 2004 ; OECD, 2006, p. 14). Par conséquent, le problème ne se pose pas seulement en termes de fréquentation scolaire : selon le Service national de statistiques, depuis 2000, 99 % des élèves achèvent leurs études primaires. Le problème réside plutôt dans l'amélioration du niveau d'enseignement offert et dans le développement des compétences des enfants, surtout dans le domaine de la lecture/compréhension, ainsi qu'en mathématiques. La forte tradition égalitariste des enseignants et l'absence de critères nationaux d'évaluation « dissimulent » cependant les inégalités des savoirs et des compétences scolaires (Vitsilaki-Soroniati, 2004, p. 264) mis en évidence par ces études internationales.

La population scolaire se modifie aussi avec l'avènement des vagues migratoires des dernières décennies. Ainsi, la Grèce, qui avait jusque-là été principalement un pays d'émigration, devient, pendant les années quatre-vingt-dix, un pays d'accueil d'immigrés en provenance de pays tels que l'Albanie (57,5 % de l'ensemble de la population immigrée), l'ex-Union soviétique, mais aussi d'autres pays de l'Europe de l'Est, de l'Asie et de l'Afrique. Une grande partie de cette population en provenance de l'Albanie et de l'ex-Union soviétique a des origines grecques. Selon les données du recensement de 2001, les immigrés représentent 7 % (dont 45,5 % sont des femmes) de la population totale du pays et environ 9,5 % de la main-d'œuvre (Kritikidis, 2004). En même temps, le problème de la sous-natalité devient plus aigu. En 2005, on compte environ 107 500 naissances contre environ 148 000 en 1980 (Service national de statistiques, 2007 ; Académie d'Athènes, 1990, p. 20). Il est dès lors évident que la composition de la population scolaire change progressivement en raison de la réduction du nombre des élèves de nationalité grecque et de la scolarisation d'élèves dont la langue maternelle n'est pas le grec. Plus précisément, les élèves issus de parents rapatriés et étrangers représentaient en 2004-2005 9,4 % de l'ensemble des élèves du *gymnasio*

(Drettakis, 2007, p. 45). Cette évolution engendre la nécessité de renforcer les dispositifs en vue de l'insertion scolaire de ces élèves.

Dans un tel contexte, la politique européenne pour la lutte contre l'exclusion sociale développée dans les années quatre-vingt-dix semble avoir un impact important sur la façon dont les inégalités scolaires sont abordées et traitées, aussi bien au niveau des politiques éducatives qu'au niveau du débat scientifique (Tsiakalos, 2004, p. 42-43). L'intégration de certaines politiques d'éducation prioritaire par les autorités grecques dans des Cadres communautaires d'appui successifs dès la deuxième moitié de la décennie quatre-vingt-dix a joué un rôle déterminant. Cette décision a influencé de façon décisive tant le débat politique et la recherche scientifique que les façons de faire face à l'échec scolaire. Plus précisément, l'intérêt particulier de l'Union européenne pour les populations qui sont menacées par l'exclusion sociale a amené les autorités éducatives à mettre l'accent sur les groupes sociaux spécifiques et, plus précisément, sur les enfants issus de l'immigration, les enfants de la minorité musulmane de Thrace et les enfants roms. Ainsi, d'importantes ressources (financement de l'UE à concurrence de 75 %) sont affectées à des programmes en vue de l'insertion scolaire d'enfants issus de ces catégories de la population dans le cadre des actions d'éducation interculturelle. De plus, d'autres politiques prioritaires telles que la mise en place de l'« école journalière » profitent de ce type de support financier. Dans la section suivante nous présentons les politiques éducatives prioritaires les plus importantes.

## **Les dispositifs des politiques éducatives prioritaires**

### ***Le dispositif de soutien scolaire***

Le soutien scolaire est institué par le gouvernement socialiste à la fin des années quatre-vingt dans l'éducation obligatoire (loi 1824/1988, article 4), après une période d'expérimentation entre 1984 et 1988 (Papaconstantinou, 1986). En ce qui concerne l'application du soutien scolaire au niveau du *gymnasio* (collège), selon cette loi, sont provisoirement activées les réglementations d'une loi antérieure (loi 1304/1982, JO 144, article 29), prévues pour l'enseignement supplémentaire au niveau du lycée pour les élèves enregistrant de faibles performances. Quant à l'école élémentaire, la forme précise du dispositif est spécifiée quelques années plus tard (décret présidentiel 462/1991, article 5). Il prend la forme d'un enseignement supplémentaire de la langue grecque et des mathématiques aux élèves « faibles » et plus précisément « aux élèves [...] qui n'ont pas acquis les mécanismes de base dans le domaine de la lecture, de l'écriture et du calcul » (décret présidentiel 462/1991, article 5).

Dans les réglementations ministérielles plus récentes pour le *gymnasio* (arrêté ministériel 96734/G2, JO1301/2003, « Le soutien scolaire pour les élèves du *gymnasio* »), on observe une reformulation des objectifs et des définitions du public concerné. Il n'est plus seulement question d'élèves ayant des difficultés d'apprentissage (élèves faibles), mais aussi

« d'élèves qui ont des lacunes [dans les différentes matières scolaires] et qui par conséquent ne sont pas en mesure de suivre le programme et de participer de façon efficace au processus éducatif ou d'élèves qui veulent améliorer leurs performances ».

Les objectifs désormais visés sont la « réintégration des élèves dans le processus éducatif », la « réduction de l'abandon scolaire » et l'« amélioration de leurs performances ». Cependant, les formes d'action restent les mêmes, alors que les champs disciplinaires concernés sont élargis (en incluant la physique, la chimie et les langues étrangères). En effet, dans la pratique, la mise en place des dispositifs de soutien scolaire repose sur une logique plus administrative et organisationnelle (compléter l'horaire de certains enseignants) que pédagogique. La réalisation effective du dispositif ne s'appuie pas sur l'identification de la nature des difficultés des élèves concernés, ce qui rend difficile l'évaluation de ses effets. Dans la réalité, on reprend les mêmes logiques d'action que celles du programme « ordinaire », c'est-à-dire une pédagogie traditionnelle en offrant quelques heures d'enseignement supplémentaires à de petits groupes d'élèves qui sont éloignés de la classe ordinaire, ce qui produit souvent un effet de stigmatisation surtout au niveau de l'école élémentaire. Les aspects négatifs de cette approche ont été mis en évidence dès les premières années d'application du dispositif (Papaconstantinou, 1986, Varnava-Skoura & Kostaki, 1992).

Selon les données disponibles les plus récentes, 1,2 % des élèves de l'école élémentaire et 5,5 % des élèves du *gymnasio* participent à des cours de soutien scolaire<sup>10</sup>, ce qui fait preuve de la très faible généralisation du dispositif à l'école élémentaire, un lieu qui par excellence peut être lié à la prévention et au traitement de l'échec scolaire. En ce qui concerne le *gymnasio*, le pourcentage, tout en étant plus élevé, est légèrement inférieur au taux d'abandon scolaire à ce niveau (6,09 %) (ministère de l'Éducation nationale, 2006 ; ministère de l'Éducation nationale, 2007, p. 35). En ce qui concerne l'évaluation du dispositif, une évaluation officielle et systématique fait toujours défaut. En même temps, les données issues des rapports annuels des conseillers d'éducation – par ailleurs prévus comme outil de suivi de l'action pédagogique – ne sont pas traitées de façon systématique, ce qui ne permet pas de faire un véritable état des lieux. Les quelques études existantes portent sur des données qui datent, dans la plupart des cas, des premières années de la période quatre-vingt-dix et font un bilan des actions au niveau de l'école élémentaire lors de la première période d'application du dispositif (Papaconstantinou, 1986 ; Varnava-Skoura & Kostaki, 1992 ; Manitsa, 1990). Les données de ces études sont reprises dans une étude plus récente (Vrettos, 2001) qui porte aussi sur une enquête auprès des enseignants et des cadres de l'éducation (conseillers pédagogiques et directeurs d'enseignement) dans une région de l'Attique. La faible application du dispositif, selon cette étude, est liée au manque de crédits et de volonté politique de la part du ministère de l'Éducation, ainsi qu'au manque de soutien pédagogique.

L'élément commun dans tous les travaux mentionnés est l'accent mis sur les faiblesses du dispositif, telles que le manque de formation continue des enseignants impliqués dans des méthodes pédagogiques différenciées, les problèmes organisationnels, le manque de crédits. Dans les analyses citées, les effets sur les élèves ne se situent pas au niveau des acquis scolaires. Même à l'heure actuelle, on

---

<sup>10</sup> Selon des calculs basés sur les données statistiques du Centre de recherche éducative (Centre de recherche éducative, 2003).

ne dispose pas de données concernant les caractéristiques scolaires des élèves qui participent ; cependant le soutien scolaire constitue le dispositif le plus répandu avec des effectifs d'élèves relativement importants au niveau de l'enseignement secondaire. Il convient de signaler également l'absence de recherches qualitatives relatives au processus éducatif, étant donné que, d'une part, une autorisation spéciale de l'Institut pédagogique est requise et, d'autre part, les enseignants doivent donner leur accord.

### ***Les programmes pilotes de soutien scolaire***

Dans le contexte du 2<sup>e</sup> Cadre communautaire d'appui (« Programme opérationnel pour l'enseignement et la formation professionnelle initiale I ») qui permet, depuis 1994, d'obtenir des financements importants pour le renouvellement du système éducatif, il a été décidé d'explorer une perspective pédagogique différente fondée sur le principe qui sous-tendait la politique des *Educational Priority Areas* en Angleterre et celle des ZEP en France (Varnava-Skoura & Vergidis, 2002, p. 21-24)<sup>11</sup>. Deux actions parallèles ont été prévues : a) une étude visant à définir les régions comprenant les plus grands besoins éducatifs (régions d'éducation prioritaire « PEP ») ; b) le développement de programmes pilotes dans certaines écoles dans une perspective pédagogique différenciée permettant des discriminations positives, tout en s'adressant, à travers l'élaboration du projet d'école, à l'ensemble des élèves, quel que soit leur niveau de réussite scolaire.

En ce qui concerne l'étude pour la définition des PEP, elle a été confiée au Centre national de recherches sociales (EKKE) par le ministère de l'Éducation (Maratou-Alipranti *et al.*, 2006). L'université de Thessalonique a été chargée de la mise en place des programmes pilotes. Les universitaires auxquels a été confiée la responsabilité de la réalisation de ces programmes ont créé par la suite un réseau d'équipes universitaires dans trois universités différentes se trouvant dans des régions où un grand nombre d'écoles y participaient pour assurer un support continu au niveau local.

Les établissements qui ont finalement participé aux programmes pilotes reflétaient la diversité des caractéristiques des « territoires » généralement connus pour avoir des besoins sociaux et éducatifs particuliers (territoires géographiquement isolés, quartiers urbains défavorisés, régions rurales, etc.). Pendant la première année d'application des programmes pilotes (1997), ceux-ci se sont développés dans 30 établissements de l'enseignement primaire (incluant des écoles maternelles, l'accent étant mis sur la prévention) et du premier cycle du secondaire. Le ministère de l'Éducation considérant les résultats très positifs a demandé l'extension des programmes pilotes, en deux phases successives, jusqu'à l'année 2000, dans 127 établissements scolaires.

Tous les établissements qui ont participé aux programmes avaient des problèmes aigus. Ils n'étaient pas sélectionnés selon des procédures centralisées, ils

---

<sup>11</sup> Voir la description du programme : [http://www.ecd.uoa.gr/prosopikes\\_selides/gellask/ppstl/Default.htm](http://www.ecd.uoa.gr/prosopikes_selides/gellask/ppstl/Default.htm) (consulté le 11 juillet 2008).



étaient invités à répondre à un appel. Cette invitation, parue dans la presse, concernait des régions précises et définissait comme critères de participation, dans une première phase, le pourcentage d'élèves ayant de faibles performances ainsi que la volonté d'au moins la moitié des enseignants de l'école ainsi que du chef d'établissement d'y participer, ce qui impliquait par ailleurs une extension de l'horaire scolaire ordinaire. Aussi l'école devait-elle disposer d'un espace spécifique pour la création d'un centre pédagogique de ressources. Dans une deuxième phase, l'élaboration d'un projet d'école était une condition nécessaire tout en assurant le support des écoles par des équipes de coordination associées aux universités<sup>12</sup>. Lors du lancement des programmes, une enquête auprès des enseignants a été menée et elle portait sur : a) les caractéristiques de leurs établissements (caractéristiques sociodémographiques, ressources humaines et matérielles, profil des enseignants, infrastructures, taux d'absentéisme, rotation du personnel, autres actions mises en place, activités extra-scolaires, évaluations des élèves, « climat » scolaire<sup>13</sup> ; b) leurs opinions concernant les causes des difficultés scolaires de leurs élèves faibles, ainsi que leurs pratiques et expériences pédagogiques<sup>14</sup>.

Pour ce qui est des enseignants de l'école élémentaire, soit ils attribuaient les causes des difficultés scolaires au milieu familial des élèves ainsi qu'à des difficultés personnelles des élèves, soit ils ne donnaient pas de réponse. Quant aux enseignants du secondaire, ils évoquaient les mêmes raisons mais aussi les lacunes accumulées au niveau de l'enseignement primaire. À propos du comportement des élèves dans la classe, tous les enseignants reconnaissaient le fait qu'il était caractérisé par un manque de participation. La conception pédagogique sous-jacente à la construction des programmes nécessitait une redéfinition des rapports de communication dans l'école vers une ouverture beaucoup plus grande. Une évaluation formative concernant le déroulement des activités des programmes et le progrès des élèves a été entreprise en vue de différencier et de réajuster les activités pour assurer le progrès de tous et surtout des élèves faibles.

Des actions de formation continue des enseignants ont eu lieu, d'une part, au niveau de chaque école, d'autre part, aux niveaux régional et national. Ces actions de formation offraient un soutien pour la mise en place du projet de chaque école, activités qui dépendaient de choix multiples, faisant appel à la collaboration effective des enseignants, ce qui ne caractérisait pas les méthodes habituellement pratiquées en Grèce. Aussi, elles initiaient les enseignants aux méthodes actives et différenciées, à l'utilisation d'un matériel éducatif développé, ainsi qu'aux procédures d'évaluation formative qui a constitué un des axes de l'évaluation des programmes pilotes.

Au niveau des élèves, le projet d'école, réalisé l'après-midi après l'horaire ordinaire, visait à impliquer l'ensemble des élèves pendant au moins cinq heures par semaine dans des actions éducatives attractives, au cours de l'année scolaire et

---

<sup>12</sup> Pour ce qui est de la procédure détaillée et des textes d'accompagnement, cf. Varnava-Skoura & Vergidis, 2002, p. 284-286 et p. 304-309.

<sup>13</sup> Cf. plus précisément Varnava-Skoura & Vergidis, 2002, p. 289-297.

<sup>14</sup> Cf. questionnaire, *ibid.*, p. 298-303.

en été, surtout pour les élèves faibles, dans des colonies de vacances (avec des actions éducatives pendant trois heures par jour pour une vingtaine de jours). Le déroulement du projet d'école a été favorisé par la création d'un centre de ressources qui a amélioré l'infrastructure des écoles de façon polyvalente. Cette structure a joué un rôle important dans l'expérimentation de nouvelles méthodes pédagogiques et la mobilisation des élèves.

Les programmes pilotes ont été évalués par des évaluateurs internes (Varnava-Skoura & Vergidis, 2002, p. 245-264) et externes (Lazaridis, 1999 et Kalavasis, 2000). L'impact positif des programmes pour les enseignants s'est reflété dans leurs rapports d'évaluation, mais aussi dans une série d'entretiens avec l'ensemble des enseignants dans les écoles ainsi qu'avec les élèves. L'élément le plus fort ressortant des données obtenues par ces procédures portait sur le changement de leurs conceptions et de leurs attitudes concernant les élèves dits « faibles ». Ils avaient fait l'expérience de très grands changements positifs chez ces enfants, dans un contexte de relations redéfinies, orientées par la pédagogie du projet d'école et la discrimination positive pratiquée, changement reflétant aussi un certain développement de leurs connaissances. Des répercussions positives dans le programme « ordinaire » de l'école ont été aussi mentionnées par les enseignants impliqués dans les programmes.

Les élèves dans leur ensemble, comme il ressort clairement de la série des entretiens, se montraient ravis de leur participation au projet d'école ainsi que des autres possibilités offertes par les programmes. Le taux d'absentéisme a baissé significativement et la participation des élèves était très grande dans chaque école, malgré le fait que les programmes pilotes étaient facultatifs. En faisant des comparaisons avec le programme scolaire matinal, de nombreux élèves témoignaient du changement dans leur rapport aux enseignants. (Varnava-Skoura & Vergidis, 2002, p. 256-265). À la fin de la période d'application des programmes pilotes, le traitement statistique des évaluations des enseignants sur le progrès scolaire (performances) des élèves a démontré que les élèves des écoles élémentaires, dans leur majorité, avaient fait des progrès considérables dans toutes les classes et surtout dans la première classe (Varnava-Skoura & Vergidis, 2002, p. 245-264). En ce qui concerne le progrès des élèves du *gymnasio*, il semble être moins important (*ibid.*, p. 246). Si c'est le groupe des « bons » élèves dont le progrès a été évalué comme le plus important, deux élèves faibles sur trois du primaire (293/347) ont également amélioré leurs performances en faisant, selon les opinions des enseignants, un progrès suffisamment grand (120/347), grand (100/347) et même très grand (73/347), ce qui met en évidence que tous les élèves ont tiré profit des actions développées (*ibid.*, p. 248).

La période prévue pour le développement des actions présentées ici s'étant terminée en 2000, le ministère de l'Éducation n'a pas poursuivi une politique en termes de définition de régions d'éducation prioritaire. Une véritable suite au programme n'a pas été donnée, malgré les propos officiels concernant l'adoption de l'approche dans le contexte de l'« école journalière » que nous présentons par la suite. Les raisons pour lesquelles la perspective ouverte avec le développement des programmes pilotes a été abandonnée étaient, d'une part, le coût relativement

élevé<sup>15</sup> et, d'autre part, le manque d'une politique éducative globale plus élaborée sur l'échec scolaire de la part du ministère de l'Éducation, alors même que la philosophie présidant à la création des PEP a été adoptée par le Centre de développement de la politique éducative de la Confédération générale du travail. Il reste cependant des traces de ces programmes pilotes puisque le matériel éducatif qui y a été développé est utilisé dans le cadre d'autres programmes. Tel est le cas du matériel produit pour les mathématiques qui a été adopté et appliqué dans le programme pour la minorité musulmane<sup>16</sup>. Le matériel pour la langue orale et les premiers apprentissages de la langue écrite en maternelle a aussi constitué la base pour le renouvellement du programme national de l'enseignement de la langue au niveau de la maternelle. De plus, le matériel pédagogique pour la langue écrite produit par les programmes pilotes et destiné aux enseignants a été diffusé par le ministère à tous les enseignants de la maternelle et du primaire pendant l'année scolaire 1999-2000, comme matériel de support dans la perspective du renouvellement des méthodes d'enseignement de la langue. Des données concernant la diffusion de ces matériaux éducatifs ne sont pas disponibles jusqu'à présent, mais nous considérons leur utilisation continue comme un indice de la qualité offerte par ce matériel.

### *École maternelle et « École primaire journalière »*

Intégrée dans le cadre général de modernisation du système éducatif grec et d'amélioration de la qualité de l'offre éducative, la loi 2525 de 1997 institue l'école maternelle et l'« école primaire journalière » comme un dispositif facultatif pour les enfants dont les parents souhaitent leur participation aux activités offertes. Le terme « journalière » indique la prolongation du temps scolaire, depuis longtemps considéré comme insuffisant, surtout au niveau de la maternelle et au niveau des deux premières classes de l'école élémentaire. Dans la pratique, cela signifie que le temps scolaire de la maternelle journalière est le double, tandis qu'en ce qui concerne l'école primaire journalière, il s'agit de quatre heures supplémentaires pour la première classe et de trois heures pour les élèves en classe finale.

Selon le texte réglementaire, le dispositif de la maternelle journalière vise :

« [...] l'amélioration de l'enseignement préscolaire, la préparation complète des enfants pour l'entrée à l'école élémentaire, le renforcement du rôle de l'État ayant comme objectif de réduire les discriminations éducatives et sociales et d'apporter une aide aux parents qui travaillent ».

La mise en place de l'école élémentaire journalière est associée aux mêmes objectifs socio-éducatifs que ceux de l'école maternelle journalière, tout en les dépassant. Plus précisément, les principaux objectifs pédagogiques et sociaux se présentent comme suit (Pyrgiotakis, 2001) :

---

<sup>15</sup> Signalé aussi par B. Bernstein, lors de sa participation dans une conférence organisée dans le cadre de formation des enseignants des programmes-pilotes à Athènes (Varnava-Skoura & Vergidis, 2002, p. 13) qui a exprimé ses réticences à propos de la volonté politique en général des gouvernements d'investir dans la réussite scolaire de tous les élèves, et surtout des groupes défavorisés.

<sup>16</sup> Programme présenté par la suite dans ce chapitre.

- enrichissement du programme scolaire, du contenu et des activités ;
- redéfinition de l'enseignement avec le renouvellement des méthodes qui sont désormais centrées sur la collaboration et l'exploration et non pas sur l'enseignement frontal traditionnel ;
- approche interdisciplinaire et meilleure coopération entre enseignant et élève ;
- préparation des devoirs scolaires dans le cadre du fonctionnement de l'école en apportant aux élèves une aide, si nécessaire.

Les principaux objectifs sociaux visés sont le suivi responsable et constructif des élèves et la réduction des inégalités scolaires, à travers l'offre de nouveaux objets disciplinaires et le renforcement du soutien apporté aux élèves faibles, ainsi que la mobilisation des parents et des autorités locales, afin que l'école soit placée au centre de la vie sociale, et la satisfaction des besoins des parents qui travaillent.

Dans une première phase, le dispositif a été appliqué à 28 écoles primaires qui ont constitué un groupe pilote. L'action a été intégrée dans le deuxième Cadre communautaire d'appui en 1999 et des fonds importants lui ont été attribués. Dans ces écoles pilotes, les actions mises en place concernaient obligatoirement l'ensemble des élèves. Le programme d'enseignement a été réorganisé dans son ensemble selon les objectifs présentés ci-dessus. L'informatique, la langue étrangère (l'anglais), ainsi que les activités artistiques avaient une place importante. L'Institut pédagogique avait pris en charge la responsabilité scientifique ainsi que la gestion du programme. Les enseignants de ces écoles bénéficiaient du soutien d'une équipe de support et ont participé à différents types de formation continue. Des interventions au niveau de l'infrastructure des écoles ont été aussi entreprises, afin que ces dernières puissent répondre aux besoins créés par la prolongation du temps scolaire, la nécessité d'aménager un espace pour le repas de midi, ainsi que par la nécessité de développer de nouveaux contenus du programme.

En ce qui concerne les écoles primaires journalières pilotes, leur fonctionnement a été évalué de façon fort positive, ce qui a amené les autorités ministérielles à les définir en termes d'écoles expérimentales qui pourraient orienter le processus de généralisation du dispositif (Aggelis, 2005). Une enquête sur les écoles primaires journalières pilotes réalisée par l'Institut pédagogique (*ibid.*, p. 25) explore, parmi d'autres éléments, les performances des élèves quelque temps après qu'ils soient passés au niveau secondaire ainsi que le degré et les caractéristiques de leur participation à la vie scolaire. Il a été constaté, par les données de cette enquête, que le pourcentage d'élèves ayant de bonnes performances était plus élevé parmi les élèves provenant des écoles journalières expérimentales que parmi les élèves issus des écoles « ordinaires ». En même temps, les élèves scolarisés dans les écoles primaires journalières pilotes manifestaient une plus grande participation aux activités scolaires, un esprit de communication et de collaboration ainsi que des capacités critiques plus développés.

Après la généralisation du dispositif, selon les données du Centre de recherche éducative (2005) qui portent sur l'année scolaire 2003-2004, les écoles maternelles journalières représentaient 24,4 % (1 203 établissements) de l'ensemble des écoles maternelles. En ce qui concerne les écoles primaires

journalières qui ont fonctionné pendant la même année scolaire, elles représentent 60,2 % du nombre total d'écoles primaires (3 034 établissements). Les élèves du primaire scolarisés dans les dispositifs journaliers représentaient 25,5 % de l'ensemble de la population scolaire du primaire.

Étant donné que la participation des élèves au programme dispensé pendant les heures supplémentaires du dispositif dit « École journalière » était facultative, on est amené à constater, à partir des données citées ci-dessus, que la plupart des parents n'optent pas pour ce dispositif. La mise en place de l'école primaire journalière, au-delà des écoles pilotes, a donc mis en évidence un grand écart entre les objectifs et la réalisation effective. C'est aussi pour cette raison que la participation des élèves est relativement faible. La situation est bien meilleure au niveau de la maternelle (Patiniotis, 2005). Une évaluation externe commanditée en 2006 par le ministère de l'Éducation et réalisée en collaboration avec une équipe de conseillers universitaires, présente à travers des analyses quantitatives et qualitatives des données intéressantes qui portent sur les opinions des parents d'élèves scolarisés dans des écoles journalières, des enseignants travaillant dans ces écoles et des cadres de l'éducation. Dans leur majorité les parents d'élèves scolarisés dans des écoles « ordinaires » se déclarent plus satisfaits de l'organisation et du fonctionnement de l'école que ceux dont les enfants sont scolarisés dans des écoles primaires journalières. De plus, les élèves n'ont pas arrêté leurs activités extra-scolaires (langues étrangères, danse etc.), en raison du fait que celles-ci sont aussi offertes dans le cadre des dispositifs journaliers. Des effets positifs ont été constatés au niveau du renforcement de l'emploi des femmes. Du côté des enseignants, ils semblent satisfaits de la façon dont les élèves participent aux activités développées. En même temps, la majorité des enseignants interviewés signalent que, tout au long de l'année scolaire, nombreux sont les élèves qui abandonnent les dispositifs. Enfin, les enseignants qui semblent être les plus satisfaits du fait qu'ils travaillent dans des structures journalières sont les enseignants de maternelle.

Les principaux problèmes de l'école journalière, selon les enseignants et les cadres de l'éducation, sont le manque de locaux et d'infrastructure en général, les problèmes que pose la restructuration du programme scolaire et les « problèmes » auxquels sont directement confrontés les enseignants, tels que le retard observé dans la procédure de nomination, la difficulté d'assurer une collaboration entre l'enseignant de l'école « ordinaire » et l'enseignant de l'école journalière, les changements fréquents des enseignants. D'autres travaux confirment les constats présentés, tout en mettant en évidence une opinion globalement positive exprimée par les acteurs impliqués (Loukeris *et al.*, 2005 ; Pamouktsoglou & Nikolaou, 2005). De même, l'évaluation externe a montré que l'opinion générale des enseignants et des cadres de l'éducation sur le dispositif de l'école journalière était positive (90,4 %). Cependant, il importe de préciser que cette appréciation positive provient de la rhétorique développée autour du dispositif et non pas de sa réalisation effective, comme cela a été signalé par la plupart des personnes interviewées, qui ont par ailleurs mis l'accent sur la nécessité de soutenir et de renforcer le dispositif. Il n'existe pas de données adéquates concernant le progrès et/ou les compétences acquises par les élèves.

### ***Des dispositifs et des actions visant l'intégration scolaire des enfants de parents grecs rapatriés et étrangers***

La population scolaire impliquée dans cette catégorie s'est constituée de façon progressive à travers des mouvements migratoires fort différents qui ont été déclenchés pour des raisons différentes. Actuellement il s'agit à la fois d'enfants : de parents grecs rapatriés<sup>17</sup>, de parents ayant des origines grecques<sup>18</sup> et de parents étrangers immigrés en provenance de pays balkaniques, de pays d'Europe de l'Est, d'Afrique, mais aussi d'Asie centrale. Il importe de souligner que le pourcentage d'élèves de parents grecs rapatriés et de parents étrangers a augmenté de 150 % entre 1995-1996 et 2004-2005<sup>19</sup>. Les premières mesures pour la scolarisation des enfants des familles rapatriées datent de 1983 et sont liées à la mise en place des classes d'accueil et des cours de rattrapage (loi 1404/1983, JO 173 article 45, et loi 1894/1990, JO 110). La même année sont instituées des classes d'accueil pour les enfants de travailleurs migrants européens ou non européens qui étaient installés en Grèce (décret présidentiel 494/JO 186/1983). Suite aux évolutions démographiques dues aux différentes vagues d'immigration, le public visé par ce dispositif a été élargi (arrêté ministériel F2/378/G1/1124/JO 930/1994). Cependant la référence explicite à la catégorie « enfants étrangers » apparaît en fait dans un arrêté ministériel de 1999 qui place les classes d'accueil et les cours de rattrapage dans le contexte de l'éducation interculturelle (arrêté ministériel F10/20/G1/708/JO 1789/1999).

Il importe de signaler que dans tous les textes officiels qui régissent l'accueil et l'intégration scolaire, la population ciblée est abordée de façon globalisante ; il est à la fois question d'élèves de parents grecs rapatriés et d'élèves de parents étrangers malgré le fait que les caractéristiques socioculturelles et sans doute les besoins éducatifs de ces deux populations sont fort différents<sup>20</sup>.

L'arrêté ministériel de 1999 mentionné ci-dessus a apporté des changements importants au niveau des modalités d'organisation de ces dispositifs et de sélection

---

<sup>17</sup> Il s'agit de Grecs qui avaient immigré vers des pays occidentaux, États-Unis, Canada, Belgique, Allemagne et en Australie, dans les années cinquante et soixante et qui sont retournés en Grèce. Ainsi que des Grecs qui avaient immigrés dans les pays socialistes en tant que réfugiés politiques (Hongrie, Roumanie, Union soviétique etc.), après la défaite de l'Armée démocratique pendant la guerre civile (1946-1949).

<sup>18</sup> a) Les *Pontioï* qui sont nés et qui ont vécu en ex-Union soviétique et b) la minorité grecque d'Albanie installée dans la région d'Épire au Nord-Ouest de la Grèce qui fait partie du territoire albanais.

<sup>19</sup> La forte augmentation en pourcentage est liée aussi au problème démographique (sous-natalité dans la population grecque qui a comme effet la baisse du nombre d'élèves grecs inscrits dans l'enseignement primaire).

<sup>20</sup> La mise en place des classes d'accueil et des cours de rattrapage relève de la décision des directeurs régionaux d'enseignement, suite aux propositions des cadres scolaires (directeurs et chefs d'établissement). Les modalités de financement de ces dispositifs sont définies par des arrêtés ministériels, or elles sont variables. Il a été considéré comme important que des postes titulaires pour les classes d'accueil soient créés ; cependant, en règle générale, ce sont des enseignants remplaçants qui prennent en charge ces structures, ce qui ne permet pas d'assurer la continuité et la cohérence de l'intervention. Pour ce qui est des cours de rattrapage, ils sont mis en place selon le modèle du dispositif de soutien scolaire qui prévoit une rémunération à l'heure des enseignants qui souhaitent augmenter leurs revenus.

des élèves. Deux types de classes d'accueil ont été introduits (une structure fermée et une structure ouverte), un programme d'enseignement spécifique a été élaboré par l'Institut pédagogique et du matériel pédagogique a été développé par l'Institut pédagogique et des universitaires à l'université de Ioannina. Pour ce qui est des procédures de sélection et de catégorisation des élèves concernés, un outil diagnostic du niveau d'acquisition de la langue grecque a été développé également par l'Institut pédagogique, sans qu'il soit cependant un test standardisé. Actuellement, à travers un programme expérimental lié à cette politique, un nouvel instrument de diagnostic s'élabore et sa standardisation est prévue.

En ce qui concerne la question de la reconnaissance du capital linguistique et culturel de ces enfants, un enseignement (facultatif) de la langue et de la culture d'origine des enfants étrangers est prévu depuis 1994. Cependant l'enseignement de la langue maternelle des « enfants étrangers » dans l'espace scolaire reste, à ce jour, une affaire fort controversée, les instances du ministère de l'Éducation intervenant pour arrêter certaines initiatives prises par l'association des enseignants dans certaines écoles primaires, et ce malgré des interventions à ce sujet, même au niveau du Parlement, faites par des partis de l'opposition. Ainsi les dispositions concernant ce type d'enseignement ne sont pas réellement appliquées, ce qui fait qu'il relève uniquement des initiatives des communautés des immigrés et de leurs associations (Nikolaou, 2000).

En général la politique éducative dans le domaine de la scolarisation des enfants issus de l'immigration oscille entre une logique d'assimilation et une approche interculturelle incluant même la mise en place des écoles dites interculturelles (26 établissements du premier et du deuxième degrés) et des pratiques visant une meilleure intégration scolaire et sociale de ces élèves (loi 2413/1996, articles 34-37, JO 124 sur l'éducation interculturelle).

En général, ce qui est réalisé effectivement dans les structures des classes d'accueil et les cours de rattrapage met en évidence un grand écart entre la réalisation et les actions préconisées. Plusieurs auteurs (Damanakis, 1997 ; Nikolaou, 2000 ; Kassimi, 2003 ; Nikolaou & Korilaki, 2006 ; Vasiliou *et al.*, 2007) expriment des réserves quant à l'efficacité du fonctionnement de ces dispositifs. Pendant l'année scolaire 2005-2006, ces dispositifs spécifiques concernaient au total 5 409 élèves (ministère de l'Éducation nationale, 2006), ce qui représente seulement 8,9 % de l'ensemble des élèves de parents grecs et rapatriés scolarisés dans le primaire. Le nombre limité de structures existantes et par conséquent de places disponibles est lié aux modalités de mise en place des dispositifs et aux modes d'allocation des ressources. Les données sont plus positives dans le cadre des actions menées par un programme expérimental que le ministère de l'Éducation a constitué, à travers les Cadres communautaires d'appui en confiant sa mise en œuvre à l'université d'Athènes et dans un deuxième stade à l'université Aristote de Thessalonique, pour ce qui concerne les actions liées au niveau secondaire<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Voir sur ce point le site Internet : [http://kapodistriako.uoa.gr/stories/109\\_th\\_01/index.php?m=2](http://kapodistriako.uoa.gr/stories/109_th_01/index.php?m=2) (consulté le 11 juillet 2008).

Une importance particulière est accordée par ce programme au soutien scolaire et linguistique (surtout des primo-arrivants), à la mise en place de programmes d'enseignement du grec en tant que « langue seconde » ou « langue étrangère », langue nécessaire pour le développement des apprentissages – dans un cadre scolaire et extrascolaire – des enfants rapatriés et étrangers vivant en Grèce. Ce programme a aussi élaboré un matériel de support dans plusieurs matières pour les trois niveaux d'enseignement (maternelle, élémentaire, secondaire), en vue de répondre aux besoins des enfants des groupes sociaux concernés. L'objectif étant l'application du principe de *mainstreaming*, la question de la langue et de la culture d'origine n'a jamais été clairement posée. Ceci dit, la production d'un matériel pédagogique bilingue (pour certaines disciplines) est considérée comme un moyen de favoriser les performances et, partant, l'intégration scolaire de cette population.

Pour ce qui est des modes de sélection des écoles et des populations, certaines des interventions de ce programme concernent l'ensemble des élèves des établissements impliqués et pas uniquement les élèves d'origine immigrée. Les établissements qui scolarisent un petit nombre d'élèves d'origine immigrée sont également concernés, même si l'accent est mis sur ceux qui ont un grand pourcentage d'élèves de parents immigrés. On constate par ailleurs que la dimension territoire est aussi intégrée dans le processus de sélection des écoles car la répartition géographique des établissements couvre l'ensemble du territoire et surtout les régions considérées comme prioritaires en raison des taux élevés d'échec et d'abandon scolaires qu'elles présentent<sup>22</sup>.

Le programme expérimental pour les enfants de parents rapatriés et étrangers a été évalué dans le cadre d'une étude traitant à la fois les trois programmes visant les groupes minoritaires, leur financement européen imposant des procédures d'évaluation interne et externe. L'évaluation externe a été réalisée à la fin de la première phase d'application (2004) et elle repose à la fois sur les indicateurs du programme et les résultats d'une enquête auprès des enseignants et des élèves de l'enseignement primaire et secondaire (ministère de l'Éducation, 2005).

Le programme en question a été évalué de façon fort positive, étant donné le progrès observé dans le domaine des interventions pour l'intégration scolaire et sociale de la population concernée. Selon les indicateurs fournis à l'évaluateur par l'institution responsable de la réalisation du programme, on observe une amélioration de la situation scolaire des élèves issus de l'immigration. Le pourcentage d'élèves ayant une scolarité complète dans le primaire par rapport au nombre total d'élèves issus de l'immigration inscrits à l'école primaire en 2004 est de 95 % contre 60 % en 2000. Aussi, le pourcentage d'élèves inscrits au *gymnasio*, en comparaison avec le nombre d'élèves qui terminent l'école primaire, est de 80 % en 2004 contre 60 % en 2000.

Le matériel pédagogique élaboré dans le cadre du programme a été aussi jugé en termes très positifs par les élèves. Les actions de formation continue des

---

<sup>22</sup> En ce qui concerne le premier cycle de l'enseignement secondaire, le critère retenu pour le choix des écoles est le pourcentage d'élèves de parents rapatriés et étrangers (plus de 20 % de l'ensemble des élèves).



enseignants n'ont pas été suffisamment bien développées, étant donné qu'une grande partie des enseignants du *gymnasio* (40 %) considèrent qu'ils ont besoin d'une formation spécifique.

### ***L'enseignement aux enfants de la minorité musulmane de Thrace***<sup>23</sup>

Le système d'enseignement élémentaire existant pour les enfants de la minorité musulmane de Thrace (27 % de la population de la région)<sup>24</sup> se fonde sur le traité de Lausanne et il se différencie des dispositions de droit commun régissant l'enseignement élémentaire. Cependant, les enfants de la minorité ont la possibilité de choisir entre une scolarisation avec les enfants de la majorité dans des écoles d'enseignement général et une scolarisation dans des écoles spéciales appelées minoritaires. La plus grande partie de la minorité exerce son droit de suivre une école élémentaire minoritaire. Le programme des écoles élémentaires minoritaires prévoit deux langues d'enseignement, le grec et le turc. Mis à part l'enseignement des deux langues mentionnées, l'instruction religieuse, les mathématiques et la physique sont les matières enseignées en turc, tandis que l'histoire, la géographie, l'« étude de l'environnement » et l'éducation civique sont enseignées en grec. En ce qui concerne l'enseignement secondaire, il n'est pas mentionné par le traité précité et la majorité des élèves qui arrivent à ce niveau est scolarisée dans des *gymnasia* (collèges) et des lycées de l'enseignement général<sup>25</sup>. Selon les données statistiques, dans la région de Thrace, on observe les taux les plus élevés d'habitants qui n'ont pas terminé l'enseignement obligatoire. En même temps, le taux d'abandon scolaire est très élevé parmi les enfants de la minorité. En 1997, un programme pour l'amélioration de l'enseignement aux enfants de la minorité musulmane de Thrace a été institué par le ministère de l'Éducation en l'intégrant dans des Cadres communautaires d'appui successifs. La responsabilité scientifique pour la mise en place du programme a été confiée à des universitaires de l'université d'Athènes, en collaboration avec le ministère de l'Éducation.

Le programme en question a été développé dans le cadre d'une conjoncture politique généralement positive pour les relations entre la Grèce et la Turquie et il avait comme objectif principal l'amélioration des conditions d'enseignement des enfants de la minorité, afin de favoriser leur intégration dans le système éducatif grec.

Une des actions, parmi les premières mises en place, était l'exploration des besoins spécifiques de la minorité musulmane, l'orientation principale du programme étant le respect de l'altérité culturelle. En raison du fait que les données

---

<sup>23</sup> Voir la description du programme : <<http://www.museduc.gr/index.php>> (consulté le 11 juillet 2008).

<sup>24</sup> Selon les chiffres du gouvernement, la population de la « minorité musulmane » s'élève environ à 100 000 personnes. Selon ces données, la minorité musulmane constitue 27,5 % de la population totale de la région de Thrace (363 479 habitants) et 0,9 % de la population du pays. Cette minorité est composée de trois groupes ethniques différents : a) un groupe d'origine turque, b) les *pomakoi* et c) les Roms. Une grande partie des Roms de la région de Thrace sont musulmans, les autres Grecs roms sont des chrétiens orthodoxes.

<sup>25</sup> Il existe seulement deux établissements minoritaires du second degré et deux écoles religieuses.

sur l'abandon scolaire de la population-cible n'étaient pas fiables, une recherche a été menée et elle a mis en évidence les véritables dimensions du problème (Askouni, 2006, p. 17). À titre indicatif, signalons que sur l'ensemble des élèves inscrits au *gymnasio* en 1997-1998, seulement 44 % ont terminé leurs études. Un autre élément important, mis en évidence à travers cette recherche, est qu'à l'issue de leur scolarité dans l'école élémentaire, les enfants de la minorité ne maîtrisaient bien ni la langue grecque, ni la langue turque. Une raison avancée pour expliquer les mauvaises performances des élèves était le fait que les manuels scolaires, ainsi que les programmes posaient des problèmes insurmontables aux enfants de la minorité, étant donné qu'ils étaient conçus pour des élèves dont la langue maternelle est le grec.

Dans cette perspective liée au principe que les manuels doivent être agréables et familiers aux enfants, de nouveaux manuels et du matériel pédagogique<sup>26</sup> avec des références au milieu culturel de la minorité musulmane de Thrace ont été élaborés. Le matériel produit était adapté aux caractéristiques linguistiques des élèves et il concernait les quatre matières enseignées en grec. Depuis 2000, suite à une application expérimentale, ces manuels constituent les manuels officiels des écoles primaires minoritaires.

Dans une deuxième phase, les actions du programme ont été aussi appliquées au niveau de l'enseignement secondaire, dans les régions où l'on observe une forte concentration de la population minoritaire. Aussi un nouveau matériel pédagogique a-t-il été produit pour l'enseignement de la langue grecque (basé sur les principales différences entre le grec et le turc), de la littérature, de l'histoire, des mathématiques, des sciences physiques ainsi que de la géographie.

La formation continue des enseignants occupait une place centrale dans le programme. Les actions de formation s'adressaient à des enseignants volontaires des écoles minoritaires et elles étaient centrées sur des questions de méthodologie didactique pour une meilleure utilisation des nouveaux manuels d'enseignement de la langue grecque en tant que langue seconde/langue étrangère, des techniques de gestion de la communication dans la classe et l'approche interdisciplinaire des savoirs scolaires. Dans le cadre de la formation continue, une importance particulière a été accordée aux actions de suivi et d'appui des enseignants dans le milieu scolaire.

L'objectif étant par ailleurs la connaissance des spécificités de la société locale, plusieurs enquêtes ont été menées auprès des acteurs locaux, des représentants de la minorité et des partenaires de l'action éducative (Askouni, 2006, p. 17-18). Aussi deux centres d'appui du programme ont-ils été créés qui sont gérés par les collectivités locales. Ils ont été encadrés par un personnel mixte du point de vue culturel et ils ont comme objectif le développement des actions de soutien en dehors de l'école (organisation de cours d'été, de cours d'informatique en langue grecque, de cours en langue grecque pour les parents etc.). Les centres d'appui ont contribué au développement de la communication et de la collaboration avec les parents musulmans. L'augmentation du nombre de parents qui viennent

---

<sup>26</sup> Il s'agit au total de 41 manuels pour les six classes de l'école primaire, ainsi que de logiciels spécifiques pour l'enseignement de la langue.

inscrire leurs enfants aux activités ainsi que les groupes de mères qui y suivent des cours de langue grecque indiquent bien la confiance des parents vis-à-vis de cette structure. Le programme constitue l'intervention la plus positive dans le domaine de l'enseignement minoritaire jusqu'à aujourd'hui, selon l'évaluation externe commanditée par le ministère de l'Éducation. Il a été aussi très bien accueilli par les membres de la communauté musulmane (ministère de l'Éducation, 2005). En ce qui concerne la participation des élèves de la minorité dans le processus éducatif, les données disponibles mettent en évidence que pendant la période 2000-2004, on observe une augmentation du nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement primaire de l'ordre de 8,4 %. Au niveau de l'enseignement secondaire, cette augmentation s'élève à 34 %, ce qui témoigne d'une évolution importante. Il convient d'ajouter qu'un système de quotas a été récemment prévu pour l'accès à l'enseignement supérieur pour les enfants de la minorité et que cette mesure a contribué à cette évolution positive. Il faudrait, par ailleurs, souligner les réactions positives de la part des élèves qui ont conduit à une augmentation du nombre d'établissements impliqués dans les actions du programme. En ce qui concerne les effets sur les performances scolaires des enfants musulmans, ils sont considérés par les évaluateurs comme globalement positifs. Du côté des élèves, 90 % de ceux qui ont suivi des cours de soutien scolaire ont déclaré qu'ils avaient été beaucoup aidés par ce soutien. Un grand pourcentage de ces élèves (72 %) considérait que l'aide ne concernait pas seulement la langue grecque mais l'ensemble des matières.

L'enquête auprès des enseignants confirme les résultats précédents. La grande majorité des enseignants considéraient que les effets du soutien scolaire sur les élèves étaient assez positifs, aussi bien sur le plan de la familiarisation avec la langue grecque que sur le plan du développement des compétences de communication et d'expression. Une corrélation entre la formation continue des enseignants et l'amélioration des performances des élèves a été aussi constatée dans le cadre des évaluations internes du programme. Les résultats scolaires des élèves dont les enseignants ont suivi les actions de formation continue de façon systématique sont très bons en comparaison avec ceux des élèves dont les enseignants n'ont pas été formés. Enfin, un autre effet positif de ce programme, qui pourtant ne peut pas être quantifié, est le fait que la grande partie de la société locale a adopté ses objectifs principaux et elle a reconnu sa nécessité, non seulement pour la minorité musulmane mais aussi pour toute la région de la Thrace.

### ***Des actions pour la scolarisation des enfants roms<sup>27</sup>***

Les enfants roms constituent une population dont la scolarisation a posé problème pour des raisons liées aux représentations sociales portant sur leurs caractéristiques, aux conditions de vie d'une partie de cette population, à la stigmatisation de leur « différence » et à l'inefficacité des actions développées dans

---

<sup>27</sup> <<http://www.roma.uth.gr>> (consulté le 11 juillet 2008).

le domaine (Vergidis, 1995b ; Vasiliadou & Pavli-Korre, 1996 ; Katsikas & Politou 1999). Selon des estimations, le nombre de Roms qui vivent en Grèce s'élève à 250 000. Presque 60 % sont analphabètes, alors que le pourcentage de ceux qui sont sédentarisés et qui vivent dans la même région pendant plus de vingt ans est à peu près de 50 % (Comité national pour les droits de l'homme, 2001). Il semble qu'une grande partie des Roms grecs ont une résidence permanente et qu'ils commencent à favoriser la scolarisation de leurs enfants. Malgré cette évolution, les enfants roms font toujours face à des phénomènes de racisme et d'exclusion scolaire. Cette exclusion peut être soit active (refus de les inscrire à l'école), soit passive (leur présence physique dans les classes est tolérée ; cependant ils ne participent pas au processus éducatif). Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, les interventions visant l'amélioration des conditions de vie et d'intégration des Roms dans la société grecque étaient fragmentaires et caractérisées par le manque de durée et de cohérence.

Progressivement, les Roms qui avaient des domiciles permanents installés dans des régions urbaines et qui avaient un niveau financier relativement plus élevé ont commencé à envoyer leurs enfants à l'école. Dans certains cas et dans des régions où l'on observe une forte concentration de population rom, il existe un petit nombre d'écoles composées uniquement d'élèves roms. Cependant, les représentants des Roms ont clairement manifesté leur opposition à ce type d'école et ils préfèrent que leurs enfants soient inscrits dans des écoles « ordinaires », l'objectif étant de favoriser une meilleure intégration sociale des enfants de leur communauté.

Le type de dispositif adopté était les classes spécifiques intégrées dans les écoles ordinaires. Ces dispositifs présentent beaucoup de similitudes avec les classes d'accueil instituées pour les enfants de parents immigrés et les classes d'intégration relevant de l'enseignement spécialisé. Il y est appliqué un programme parallèle à celui des classes « ordinaires », centré en principe sur la prise en charge des difficultés spécifiques de ce public et l'enseignement de la langue. Malgré ce dispositif, le niveau d'intégration scolaire de cette population est resté assez bas, étant donné que les réponses apportées, sous forme de dispositif spécifique, n'ont pas pris en considération les conditions de vie des Roms grecs et les besoins éducatifs des enfants roms. Un programme, mis en place pour la première fois en 1997, en même temps que les autres programmes visant les populations spécifiques, a tenté de répondre de façon plus complète aux questions que posent les caractéristiques de ce groupe particulièrement touché par l'exclusion scolaire.

L'université d'Ioannina a été chargée de la réalisation du programme pour la scolarisation des enfants roms de 1997 jusqu'en 2004. L'objectif principal du programme était la mise en place des conditions qui favoriseraient l'amélioration du processus de fréquentation de l'école par les enfants roms et leur intégration dans le système scolaire. Cet objectif était poursuivi à travers des actions qui encourageaient les enfants d'origine rom à s'inscrire à l'école dans un premier temps et à y rester par la suite (faire face à l'abandon scolaire). Il a été constaté que la scolarisation de ce groupe social est largement déterminée par des conditions difficiles dans tous les domaines et surtout par des problèmes de logement, de santé et de travail. L'altérité linguistique constitue aussi un problème qui entrave

l'intégration scolaire des enfants roms (Vergidis, 1998, p. 65). Le programme en question visait à diminuer les problèmes spécifiques d'intégration des enfants roms dans le système éducatif. Plus précisément, les actions entreprises ont tenté de faire face à l'abandon scolaire dans le cadre de l'enseignement obligatoire, aux faibles performances conduisant à l'échec scolaire, au traitement pédagogique inégal et aux discriminations, ainsi qu'à la faiblesse du mécanisme administratif permettant d'assurer les conditions organisationnelles qui rendent possible l'application du cadre institutionnel régissant la scolarité obligatoire.

Les différentes actions prévues afin de réussir les objectifs visés ont été les suivantes :

- des études et des recherches sur les conditions de vie et de scolarisation des Roms grecs ;

- un suivi et un appui pédagogique des enfants roms et plus précisément : a) médiation entre l'école et les familles roms, afin d'informer ces dernières sur l'importance de l'école et de construire une relation avec les établissements ; b) appui de l'intervention éducative au moyen de centres d'appui pédagogique de l'intégration scolaire et mise en place de laboratoires de musique pour la valorisation du capital culturel et son articulation avec l'enseignement de la langue ;

- le développement d'un système spécifique d'informations sur le suivi de la scolarité (inscriptions, abandon, connaissances spécifiques telles que la musique) des élèves par classe, établissement, municipalité, département et région ;

- des interventions dans les médias pour l'information et la sensibilisation de l'opinion publique.

Selon l'évaluation externe officielle, il existe un écart entre les objectifs principaux du programme et la réelle application des actions. Certaines catégories d'actions (par exemple le réseau de collaborateurs) sont plus développées que d'autres tels que le soutien scolaire, la formation continue des enseignants, la production de matériel de support. Cependant, malgré les difficultés, selon les autorités, le programme constitue une intervention nécessaire pour l'intégration des enfants roms dans le système éducatif et, par conséquent, il faudrait qu'il continue.

L'équipe scientifique responsable, de son côté, a présenté un bilan qui comporte des résultats positifs en ce qui concerne le nombre d'enfants roms inscrits à l'école, la durée de leur scolarité, le pourcentage d'élèves qui passent du primaire au secondaire, le pourcentage d'élèves qui terminent l'enseignement obligatoire de neuf ans ainsi que le nombre d'enfants roms qui ont bénéficié de programmes de soutien scolaire. Selon le même bilan, pendant la période 2000-2004, on observe une réduction importante de l'abandon scolaire des enfants roms au niveau de l'école primaire. L'évaluation interne du programme a mis en évidence que les enseignants qui ont participé au programme considéraient que les résultats concernant la fréquentation de l'école par les enfants roms étaient fortement positifs. Traversant actuellement sa troisième phase, après deux ans d'interruption à cause de problèmes administratifs (2004-2006), ce programme est coordonné par l'université de Thessalie et vise la réduction de l'abandon scolaire des enfants roms, leur intégration scolaire à travers le développement des compétences qui leur

permettent d'avoir une scolarité normale et la sensibilisation de la communauté scolaire relativement aux questions des préjugés et discriminations.

## Conclusions

Suite à la chute de la dictature en 1974, les gouvernements de droite et surtout ceux issus du parti socialiste ont cherché à assurer la démocratisation et la modernisation du système éducatif dans le cadre de l'adhésion de la Grèce aux communautés européennes. En particulier, les gouvernements socialistes dans les années quatre-vingt, s'appuyant sur la décision du conseil des ministres de l'éducation de 1984, ont pris des mesures spécifiques en vue d'une meilleure réussite scolaire des enfants des classes populaires.

Il est clair, suite à la présentation des programmes et dispositifs qui a précédé, que le cofinancement par l'Union européenne et plus précisément par les Cadres communautaires d'appui successifs visant l'amélioration de l'enseignement a fortement influencé le contenu et l'orientation des actions éducatives mises en place pour faire face à l'exclusion et à l'échec scolaires. L'adoption par les autorités éducatives grecques des directives des politiques européennes visant à faire face à l'exclusion sociale a eu comme résultat la focalisation des programmes traitant de l'exclusion et de l'échec scolaires sur les groupes sociaux spécifiques par excellence (enfants d'immigrés, enfants Roms et enfants de la minorité musulmane). Ce financement de programmes de prise en charge de l'exclusion et de l'échec scolaires, tel qu'établi par les Cadres communautaires d'appui, a donné aux autorités éducatives la possibilité d'affecter des fonds considérables à ce domaine. Incontestablement, pendant ces dix dernières années, un savoir-faire très important a été développé dans le domaine de l'intégration scolaire des enfants appartenant à des groupes sociaux spécifiques, ainsi qu'un débat éducatif et scientifique sur les procédures de mise en place et les résultats de ces programmes (p. ex. Varnava-Skoura & Vergidis, 2002 ; Askouni, 2006 ; Dragona & Fragoudaki, 2008).

La caractéristique principale de ces politiques, du point de vue de la planification et des procédures d'application, est leur structure centralisée. Il convient de préciser que le terme de « politiques éducatives prioritaires » n'est pas utilisé par les instances éducatives grecques. Or, implicitement, la demande de cofinancement par l'Union européenne indique que les autorités grecques ainsi que les instances communautaires, qui reçoivent la demande, considèrent les politiques en questions comme prioritaires. Les politiques d'éducation prioritaire présentées sont toutes définies au niveau central par le ministère de l'Éducation. Cependant, on distingue deux grandes catégories, selon que le ministère de l'Éducation applique ces politiques en se basant sur ses propres structures et services ou bien qu'il transfère la responsabilité scientifique et l'administration de l'application ou la matérialisation de ces politiques à des institutions scientifiques, telles que les universités.

À la première catégorie appartient la politique éducative prioritaire qui vise l'amélioration des performances scolaires des élèves faibles ; il s'agit de la politique liée au dispositif du soutien scolaire. Cette politique a été fondée, sur le

plan de la rhétorique, sur une conception des pratiques pédagogiques différenciées, individualisées ; toutefois, du commencement jusqu'à nos jours, la manière dont le dispositif a été développé et ses caractéristiques principales reflètent une accommodation complète aux méthodes et aux contenus du programme scolaire, les origines des performances faibles ne posant aucun questionnement sur les pratiques et les contenus scolaires. Le fait que les pratiques de soutien scolaire se fondent sur une telle logique explique, jusqu'à un certain point, le transfert du poids de ces actions du niveau élémentaire aux premières années de l'application du dispositif, au secondaire, au *gymnasio* et au lycée où l'échec scolaire est plus visible. Il est intéressant de noter que le ministère de l'Éducation n'a effectué aucune évaluation systématique du fonctionnement du dispositif.

À la même catégorie appartient la politique d'éducation prioritaire liée au dispositif de l'école journalière. Ce dispositif, comme nous l'avons déjà indiqué, est inclus dans les politiques d'éducation prioritaire qui sont cofinancées par l'Union européenne, surtout parce qu'il contribue à l'amélioration des opportunités de travail pour les mères. Les données de l'évaluation effectuée pour le ministère de l'Éducation montrent clairement que de nombreuses caractéristiques du fonctionnement de ce dispositif doivent être améliorées. Une caractéristique commune à ces deux politiques prioritaires qui sont gérées directement par le ministère de l'Éducation est qu'elles agissent selon les normes de l'école « ordinaire », en offrant plus de temps, en vue d'un soutien, en introduisant de nouvelles matières et du temps consacré à l'étude. Il semble qu'aucun savoir-faire éducatif ni savoir scientifique qui pourrait être transféré n'a été produit dans le cadre de ces politiques. Il s'agit plutôt d'un élargissement quantitatif (du point de vue des heures d'enseignement) du fonctionnement de l'école pour certains élèves. Les classes d'accueil et les cours de rattrapage, fonctionnant en dehors du contexte du programme d'éducation interculturelle coordonné par l'université d'Athènes et par l'université de Thessalonique, s'inscrivent dans cette même logique.

À la deuxième catégorie appartiennent les programmes dont le développement et l'application ont été confiés à des universités ; à cette catégorie appartiennent les programmes pilotes de soutien scolaire ainsi que les programmes pour des groupes spécifiques. Dans ces programmes, des logiques éducatives et des pratiques adaptées aux besoins spécifiques de la population-cible ont émergé. L'effort a porté non seulement sur l'application de méthodes pédagogiques modernes, mais aussi sur le développement dans le même temps de savoirs scientifiques chez les élèves appartenant à des groupes spécifiques sociaux, ainsi que dans le cadre de certains programmes, pour les groupes eux-mêmes.

Plus précisément, dans le cadre de ces programmes, ont été réalisés :

- des recherches sur les besoins éducatifs des populations-cibles ;
- une production de matériel pédagogique ;
- une formation continue des enseignants ;
- une différenciation des pratiques pédagogiques (par exemple, des projets d'école) ;
- des infrastructures et des structures d'appui (par exemple, un centre d'appui dans le cadre du programme pour les enfants de la minorité musulmane) ;

– une application d’innovations pédagogiques (comme les laboratoires de musique, les centres de ressources pédagogiques et les programmes d’été).

Nombreuses sont les pratiques pédagogiques développées dans ces programmes qui semblent être intégrées dans la logique des réformes en vue de la modernisation du système éducatif, entreprises par le ministère de l’Éducation pendant ces dernières années, visant l’amélioration qualitative de l’école. À notre avis, elles constituent un savoir-faire nécessaire pour le développement de nouveaux programmes d’études et la mise en place de pratiques éducatives plus efficaces. Dans le même temps, le débat scientifique commence à se développer en s’appuyant sur des données de recherche qui ont été recueillies dans le cadre des programmes dirigés par les universitaires. Certaines des pratiques éducatives appliquées à la fin des années quatre-vingt-dix ont été adoptées en tant que politiques éducatives centrales. Cependant, leur application se heurte à beaucoup d’obstacles et de problèmes, dans la mesure où on essaye de les appliquer à travers des réglementations et sans un véritable soutien des enseignants, sans procédures d’évaluation formative et de formation continue et sans matériel pédagogique ou sans appui scientifique continu.

Les seuls programmes dont l’efficacité en matière de réduction de l’abandon scolaire a été évaluée de façon systématique par des évaluateurs externes et internes et suite à l’initiative même du ministère de l’Éducation sont, en principe, les programmes dont la responsabilité scientifique et la gestion sont prises en charge par des instances universitaires. Ainsi, comme il a déjà été mentionné, le progrès des diverses interventions, la qualité du matériel pédagogique, l’amélioration des performances scolaires des élèves, selon les jugements des enseignants, le développement de la participation des élèves aux activités scolaires et la réduction de l’abandon scolaire sont reconnus.

Il semble que les programmes associés à ces politiques d’éducation prioritaire n’ont pas adopté la logique de la pédagogie dite compensatoire, mais qu’ils ont été conçus dans la perspective d’une amélioration globale du contexte éducatif, tout en faisant face aux besoins spécifiques des publics visés. Ces programmes ont non seulement donné la possibilité à des universitaires, c’est-à-dire à des scientifiques du domaine des sciences de l’éducation, de développer des interventions qui ont apporté des changements positifs dans les groupes spécifiques auxquels elles se référaient, mais ont, de manière générale, enrichi le paysage éducatif. Ces interventions sont liées aux changements essentiels qui doivent avoir lieu dans l’éducation obligatoire en vue de son amélioration qualitative. On remarque que ce processus a déjà débuté avec le développement de nouvelles approches interdisciplinaires qui caractérisent le nouveau programme unique pour l’école. En ce sens, elles sont en quelque sorte les précurseurs des procédures nécessaires pour l’amélioration du système éducatif.

Les perspectives dans le domaine de la lutte contre l’exclusion et l’échec scolaires semblent être meilleures que jamais, malgré l’accentuation de vieux et de nouveaux problèmes éducatifs, étant donné que ce problème est désormais officiellement reconnu, que des programmes sont financés pour y faire face et qu’il existe les infrastructures éducatives nécessaires et un matériel pédagogique approprié. La combinaison des actions entreprises par le ministère de l’Éducation



sur le plan quantitatif (école journalière et soutien scolaire) avec une différenciation qualitative des pratiques éducatives pourrait – avec l’apport des scientifiques – prendre appui sur les résultats, le savoir-faire et le matériel pédagogique produits dans le cadre de ces programmes. Dans ce dessein, il est nécessaire non seulement d’avoir la volonté politique mais aussi de procéder à une transition de la rhétorique à la *praxis*, ainsi que d’assurer les conditions institutionnelles et matérielles de cette transition. Nous devons toutefois préciser que, malgré la mise en place des programmes et leurs résultats positifs concernant les groupes-cibles auxquels ils s’adressaient, dans l’ensemble, le système éducatif grec est toujours caractérisé par l’uniformité, la centralisation et de grandes inégalités d’apprentissage (Vosaïtis & Ifanti, 2006 ; Vergidis & Stamelos, 2007). L’institutionnalisation des méthodes pédagogiques qui ont été développées dans le cadre de ces programmes et l’utilisation de nouveaux outils pédagogiques n’ont pas été accompagnés d’une formation des enseignants ni de changements significatifs dans le fonctionnement des écoles dans le domaine des rapports pédagogiques qui devaient présupposer l’amélioration des infrastructures, l’encadrement des enseignants ainsi que l’augmentation des ressources financières.

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- AGGELIS A. (2005). *Episkopisi tis pilotikis efarmogis « Oloimero Sholio »* [Aperçu de la mise en place pilote de l’école journalière]. Athènes : ministère de l’Éducation nationale et des Cultes, Institut pédagogique.
- ASKOUNI N. (2006). *I ekpedefsi tis mionotitas sti Thraki* [L’éducation de la minorité en Thrace]. Athènes : Éd. Alexandria.
- CENTRE DE RECHERCHE EDUCATIVE (2003). *To elliniko ekpaideutiko systema, synoptiki eikona se arithmous* [Le système éducatif grec, présentation sommaire en chiffres]. Athènes : Centre de recherche éducative.
- CENTRE DE RECHERCHE EDUCATIVE (2005). *Apotiposi tou ekpedeftikou sistimatos se epipedo sholikon monadon* [Le profil du système éducatif au niveau des établissements scolaires] (sous la responsabilité scientifique de V. Koulaïdis). Athènes : Centre de recherche éducative.
- DAMANAKIS M. (1997). *I ekpedefsi ton pallinostoun ton ke allodapon mathiton stin Ellada. Diapolitismiki proseggisi* [L’enseignement aux élèves rapatriés et étrangers en Grèce. Une approche interculturelle]. Athènes : Éd. Gutenberg.
- DONATOS G. *et al.* (dir.) (2006). *Metarithmisi stin Anotati ekpedefsi* [Réforme de l’Enseignement supérieur]. Athènes-Komotini : Éd. Sakkoulas.
- DRAGONA TH. & FRAGOUDAKI A. (dir.) (2008). *Protsthesi ohi aferessi, pollaplassiasmos ohi dieressi. I metarythmistiki paremvassi stin ekpedefsi tis miotitas tis thrakis* [Addition et non-pas soustraction, multiplication et non-pas division. L’intervention réformatrice de l’éducation de la minorité de Thrace]. Athènes : Éd. Metehnio.

- DRETTAKIS M. (2005). « To epipedo ekpedefsis Ellinon kai allodapon stis periferies tis choras to 200 » [Le niveau d'éducation des Grecs et des étrangers dans les régions du pays en 2001], *Journal AVGI*, janvier 2005.
- DRETTAKIS M. (2007). « Kata 150 % afxithikan i mathites me pallinostountes ke allodapous gonis ti dekaetia 1995/96-2004/05 » [Le nombre d'élèves de parents rapatriés et étrangers a augmenté de 150 % pendant la décennie 1995-1996-2004-2005]. *Synchroni Ekpaidefsi*, n° 148, p. 43-56.
- ELIOU M. (1976). « Geografiki katanomi ekpedeftikon efkerion » [Répartition géographique des chances dans l'enseignement]. *Epitheorisi Kinonikon Erevnon*, n° 28, p. 259-274.
- EVANGELOU O. (2005). *I diapolitismikotita sto analytiko programma toy ellinikou dimotikou scholiou. Oi apopseis ton ekpaideftikon* [L'interculturalité dans le programme scolaire de l'école primaire en Grèce. Les points de vue des enseignants]. Thèse de doctorat, pédagogie, TEAPI, université d'Athènes.
- EVANGELOU O. et PALEOLOGOU N. (2007). *Sholikes epidosis allofonon mathiton. Ekpedeftiki politiki-Erevnitika dedomena* [Performances scolaires d'élèves parlant d'autres langues. Politique éducative – Données de recherches]. Athènes : Éd. Atrapos.
- FRAGOUDAKI A. (1985). *Kinoniologia tis ekpedefsis. Theories gia tin kinoniki anisotita sto sholio* [Sociologie de l'Éducation. Théories pour l'inégalité sociale dans l'école]. Athènes : Éd. Papazissis.
- GOTOVOS A. et al. (1986). *Kritiki pedagogiki ke ekpedeftiki praxi* [Pédagogie critique et praxis pédagogique]. Athènes : Éd. Gutenberg.
- GRECE : ACADEMIE D'ATHENES (1990). *To dimografiko provlima tis Elladas. Ipogenitikitita ke giransi tou plithismou* [Le problème démographique de la Grèce. Sous-natalité et vieillissement de la population]. Athènes : Publications du Centre de recherches sur la société grecque, n° 2.
- GRECE : COMITE NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME. (2001). *I katastasi ton Tsigganon stin Ellada* [La condition des Roms en Grèce]. Document disponible sur Internet à l'adresse : [http://www.nchr.gr/category.php?category\\_id:61](http://www.nchr.gr/category.php?category_id:61) (consulté le 6 décembre 2005).
- GRECE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DES CULTES : SERVICE SPECIAL DE GESTION DE L'EPEAEK (2005). *Axiologissi ylopoioumenon ergon, anichnefssis anagon kai schediasmou mellontikon paremvasseon tis energeias 1.1.1 tou EPEAEK gia ti diapolitismiki ekpaidefsi* [Évaluation des travaux en réalisation, dépistage des besoins et conception d'interventions futures de l'action 1.1.1 de l'EPEAEK pour l'éducation interculturelle]. Athènes : ministère de l'Éducation nationale et des Cultes.
- GRECE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DES CULTES : INSTITUT PEDAGOGIQUE (2006a). *I mathitiki diarroi sti defterovathmia ekpedefsi (Gimnasio, Enieo Lykio, TEE)* [L'abandon scolaire dans l'enseignement secondaire (Gymnasio, Lycée unique, Écoles techniques professionnelles) : Recherche], Athènes : Institut pédagogique.

- GRECE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DES CULTES (2006b).  
Commentaires de PISA.
- GRECE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DES CULTES : PROGRAMME  
OPERATIONNEL POUR L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE  
INITIALE (2007a). *Programmatiki periodos 2007-2013. Epihirisiako  
programa « Ekpedefsi ke dia viou mathisi »* [Période de programmation,  
2007-2013. Programme opérationnel « Education et formation tout au long de  
la vie »]. Athènes : ministère de l'Éducation nationale et des Cultes.
- GRECE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DES CULTES (2007b). Note  
d'information, 4/1/2007.
- GRECE : SERVICE NATIONAL DES STATISTIQUES (2007). *Statistikes fisikis kinisis  
plithismou* [Statistiques sur les évolutions de la population]. Athènes,  
Communiqué de presse.
- KALAVASIS F. (2000). *Extesi axiologisis gia to Ergo 1.1.d.3 « Exaplosi efarmigis  
programaton enihitikis didasklalias »* [Rapport d'évaluation pour le projet  
1.1.2d.3 « Extension de l'application des programmes d'éducation de soutien  
1998-2000 »]. Volos : université de Thessalie.
- KALOGRIDIS S. (2000). *I antlipsis gia to sholio ke ti metasholiki tous poria mathiton  
pou egatelipsan tin enniahroni ipohreotiki ekpedefsi* [Représentations de  
l'école et du devenir chez des élèves qui ont abandonné l'école obligatoire].  
Thèse de doctorat, pédagogie, sous la dir. de G. Varnava-Skoura,  
Thessalonique, université de Thessalonique.
- KASSIMI C. (2003). *L'École primaire grecque et ses enseignants face aux enfants  
d'immigrés : entre réalités et alibis*. Thèse de doctorat, sciences de  
l'éducation, sous la direction de E. Bautier, université Paris 8-Vincennes-  
Saint-Denis.
- KATSIKAS CH. & POLITOU E. (1999). *Tsiggani, mionotiki, pallinosountes ke  
allodapi stin elliniki ekpedefsi. Ektos « taxis » to « diaforetiko » ?* [Roms,  
minorités, rapatriés et étrangers dans le système éducatif grec. Le  
« différent », reste-t-il en dehors de la « classe » ?]. Athènes : Éd. Gutenberg.
- KATSIKAS CH. & KAVADIAS G.-K. (1998). *Krisi tou sholiou ke Ekpedeftiki politiki.  
Kritiki ton ekpedeftikon allagon* [Crise de l'École et politique éducative.  
Critique des changements éducatifs (1990-1997)]. Athènes : Éd. Gutenberg.
- KORTESI-DAFERMOU CH. (1998). *Graptos logos ke sholiki exeliki* [Langage écrit et  
parcours scolaire]. Athènes : Éd. Ellin.
- KRITIKIDIS G. (2004). « I metanastes stis periferies tis horas » [Les immigrés dans  
les régions du pays], *Information*, Institut du travail, Confédération générale  
des travailleurs grecs, n° 110.
- LAMBIRI-DIMAKI I. (1974). *Pros mian ellinikin kinoniologian tis pedias* [Vers une  
sociologie grecque de l'éducation]. Athènes : Centre national de recherches  
sociales.

- LARIOU-DRETTAKI M. (1993). *I egatalipsi tis ipohreotikis ekpedefsis ke paragontes pou shetizonte me aftin* [L'abandon scolaire dans l'enseignement obligatoire et les facteurs liés à celui-ci]. Athènes : Éd. Grigoris.
- LAZARIDIS P. (1999). *Extesi axiologisis gia to Ergo 1.1.d.1 « Schediasmos kai amesi efarmogi pilotikon programaton enihitikis didasklalias »* [Rapport d'évaluation pour le projet 1.1.d.1 « Conception et application immédiate des programmes pilotes de soutien scolaire » 1997-1998]. Volos : université de Thessalie.
- LOUKERIS D., KAPABATZAKI Z. & STAMATOPOULOU E. (2005). « Axiologisi tou thesmou tou Oloimerou Dhmotikou Scholeiou. Mia kritiki prosegisi simfona me tis apopsis ton diefthintonkai ton ipodieuthintoni tvn ipefthinton tous » [Évaluation du dispositif de l'école primaire journalière. Une approche critique selon les opinions des directeurs, des sous-directeurs ou des responsables]. In D. Loukeris (éd.), *Oloimero sholio : theoria, praxi ke axiologissi* [L'école journalière : théorie, praxis et évaluation]. Athènes : Éd. Patakis, p. 349-397.
- MARATOU-ALIPRANTI L., TEPEROGLOU A. & TSIGANOU I. (2006). *To elliniko sholio me tin avgi tou 21ou eona. Ekpedeftikes anagges, provlimata ke prooptikes* [L'école grecque à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Besoins éducatifs, problèmes et perspectives]. Athènes : Éd. Gutenberg.
- MANITSA C. (1990). « Programata enishitikis didaskalias. Mia prosopiki martiria » [Programmes de soutien scolaire : un témoignage]. *Synchroni Ekpaidefsi*, n° 51, p. 41-48.
- MYLONAS TH. (1982). *I anaparagogi ton kinonikon taxeon messa apo tous sholikous mihanismous* [La reproduction des mécanismes sociaux à travers les mécanismes scolaires]. Athènes : Éd. Grigoris.
- NIKOLAOU G. (2000). *Entaxi ke ekpedefsi ton allodapon mathiton sto dimotiko sholio. Apo tin « omiogenia » stin polipolitismikotita* [La scolarisation et l'intégration des élèves étrangers dans l'école primaire. De l'homogénéité au multiculturalisme]. Athènes : Éd. Ellinika Grammata.
- NIKOLAOU G. & KORILAKI P. (2006). « I enisxisi tis prospatheias ton allodapon kai palinostoudon mathiton sto dimotiiko scholio. Empiriki ereyna sxetika me ti litourgia ton taxeon ypodochis kai ton frodistiriakon tmimaton » [Le renforcement des efforts des élèves étrangers et rapatriés à l'école primaire. Recherche empirique sur le fonctionnement des classes d'accueil et des sections de rattrapage]. In Th. BAKAS, M. SAKELLARIOU, M. SPANAKIS, S. TSIALOS (éd.), *Théorie pédagogique et Praxis*. Ioannina : S. Pantazis/université de Ioannina.
- OECD (2004). *Learning for tomorrow's World. First results from PISA 2003*. Paris : OECD.
- OECD (2006). *Education at a glance. Highlights*. Paris : OECD.
- PALAIOKRASSAS S. et al. (2001). *Erevna « Mathitiki diaroi sto gimnasio (fournia mathiton 1997/98) »* [Recherche « Abandon scolaire dans le gymnasio 1997/98 »]. Athènes : Institut pédagogique.

- PAMOUKTSOGLOU A. & NIKOLAOU S. (2005), « Oloimero scholio ke ikogenia : apotelesmata erevnas -Protaseis ke prooptikes ». [École journalière et famille : Résultats d'une recherche –Propositions et perspectives]. In D. LOUKERIS (éd.), *Oloimero sholio : theoria, praxi ke axiologissi* [L'école journalière. Théorie, Praxis et évaluation]. Athènes : Éd. Patakis, p. 319-348.
- PAPACONSTANTINOY P. (1981). « I anisotita stin elliniki ipohreotiki ekpedefsi » [L'inégalité dans l'enseignement obligatoire grec]. *O Politis*, n° 44, p. 46-51.
- PAPACONSTANTINOY P. (1986). « Efarmoges tis antistathmistikis agogis sto elliniko sholio » [Applications de l'éducation compensatoire dans l'École grecque]. *Synchroni Ekpaidefsi*, n° 26, p. 33-37.
- PATINIOTIS N. (2005). *To Oloimero nipiagogio* [L'école maternelle journalière]. Athènes : Éd. Tipothito Georgios Dardanos.
- PSACHAROPOULOS G. & KAZAMIAS A. M. (1985). *Pedeia ke anaptixi stin Ellada : kinoniki ke ikonomiki meleti tis tritovathmias ekpedefsis* [Éducation et développement en Grèce : étude sociale et économique de l'enseignement supérieur]. Athènes : Centre national de recherches sociales.
- PYRGIOTAKIS I. E. (éd.) (2001). *Oloimero sholio. Litourgia ke prooptikes* [L'école primaire journalière – Fonctionnement et perspectives]. Athènes : Organisme de publication des manuels scolaires.
- SKOURTOY E. *et al.* (2004). *Metanastefsi stin Ellada ke ekpedefsi-Apotimissi tis iparhousas katastasis, Proklisis ke Prooptikes veltiosis* [Immigration en Grèce et éducation. Un état des lieux. Défis et Perspectives d'amélioration]. Athènes : université d'Athènes/Institut de politique d'immigration.
- SPINATOY Athina (dir.) (1987). *La lutte contre l'analphabétisme dans les pays membres des Communautés européennes aujourd'hui. Actes du premier congrès européen*. Athènes, 16-18 septembre 1987, ministère de la Culture, ministère de l'Éducation nationale, Commission des Communautés européennes.
- STAMELOS G. (2002). *Prospathia ihnilasias tou ellinikou ekpedeftikou sistimatos* [Une tentative de traçabilité du système éducatif grec]. Athènes : Éd. Psifida.
- TSIAKALOS G. (2004). « Kinonikos apoklismos : orismi, plesio ke simasia » [Exclusions sociales : définitions, cadre et signification]. In K. KASIMATI (éd.), *Kinonikos apoklismos : I elliniki empiria* [Exclusion sociale : l'expérience grecque]. Athènes : Éd. Gutenberg/KEKMOKOP.
- TSOUKALAS K. (1975). « I anotati ekpedefsi stin Elada os mihanismos kinonikis anaparagogis » [L'enseignement supérieur en Grèce en tant que mécanisme de reproduction sociale]. *Defkalion*, 13(4), p. 18-34.
- TSOUKALAS K. (1977). *Exartisi ke anaparagogi ; O kinonikos rolos ton ekpedeftikon mihanismon stin Ellada (1830-1922)* [Dépendance et reproduction. Le rôle social des appareils scolaires en Grèce (1830-1922)]. Athènes : Éd. Themelio.

- TZANI M. (1988). *Sholiki epitihia ; Zitima taxikis poelefseos ke koultouras* [Réussite scolaire. Questions d'origine sociale et de culture]. Athènes : Éd. Grigoris.
- VARNAVA-SKOURA G. (1989). *Themata gnostikis anaptixis, mathissis ke axiologissis* [Thèmes de développement cognitif, d'apprentissage et d'évaluation]. Athènes : Éd. Papazissis.
- VARNAVA-SKOURA G. (1992). « Support de la famille dans l'Éducation : quelques aspects de la réalité grecque ». *Revue internationale de pédagogie*, n° 38(5), p. 535-541.
- VARNAVA-SKOURA G. & KOSTAKI A. (1992). *I enishitiki didaskalia stin protovathmia ekpedefsi (1991-1992). Mia proti katagrafi tis litourgias tou thesmou, paratirisis ke protasis* [Le soutien scolaire dans l'enseignement élémentaire (1991-1992). Un premier bilan du fonctionnement du dispositif, des remarques et des propositions]. Athènes : Institut pédagogique.
- VARNAVA-SKOURA G. & VERGIDIS D. (2002). *Programata gia ti sholiki epitihia. Apogevmata, nihtes ke dio kalokeria* [Après-midi, nuits et deux étés. Programmes pour la réussite scolaire]. Athènes : Éd. Papazissis.
- VASILIADOU M. & PAVLI-KORRE M. (1996). *I ekpedefsi ton Tsigganon stin Ellada* [L'éducation des Roms en Grèce]. Athènes : ministère de l'Éducation nationale et des Cultes, Secrétariat général à l'Éducation populaire.
- VASILIOU P., YOTI L., DOUKA E., KORILAKI P., LOLIS K., CHRISTOPOULOU E. & NIKOLAOU G. (2007). *Meleti tou vathmou efarmogis ton thesmikon taxeon ipodochis ke ton provlimaton litourgia tous. Oi apopseis ton ekpedeftikon ke ton diefthidon* [Étude du degré de mise en œuvre de l'institution des classes d'accueil et de leurs problèmes de fonctionnement : les points de vues des enseignants et des directeurs]. Athènes : Institut de recherches-Études pédagogiques/Confédération des enseignants de l'école primaire de Grèce.
- VERGIDIS D. & STAMELOS G. (2007). « I ipokpedefsi stin Ellada » [La sous-scolarisation en Grèce]. *To Vima ton Kinonikon Epistimon*, n° 49, p. 201-225.
- VERGIDIS D. (1998). « Pigenoun i tsiggani sholio ? I sholiki entaxi ton tsigganopedon stin Kato Ahaia » [Les Roms vont-ils à l'école ? L'intégration scolaire des enfants roms Kato-Ahaïa]. *Arethas*, n° 1, p. 41-69.
- VERGIDIS D. (1995a). *Ipokpedefsi* [Sous-scolarisation]. Athènes : Éd. Ypsilon/livres.
- VERGIDIS D. (1995b). « Neoratsismos ke sholio. I periptossi ton tsigganopedon » [Néo-racisme et école. Le cas des enfants roms]. *Synchroni Ekpaidefsi*, n° 81, p. 51-62.
- VERGIDIS D. (1982). « I paremvasi ton Diethnon Organoseon stin elliniki ekpedeftiki politiki » [L'intervention des organisations internationales dans la politique éducative grecque]. In KMM & KEMEA, *Kritiki tis ekpedeftikis politikis* [Critique de la politique éducative]. Athènes : KMM/KEMEA.
- VITSILAKI-SORONIATI CH. (2004). « I simpliromatikotita piotikon ke posotikon methodon stin kinoniologiki ke ekpedeftiki erevna » [La complémentarité des

méthodes qualitatives et quantitatives dans la recherche sociologique et éducative]. In G. PAPAGEORGIOU (dir.), *Methodi stin kinoniologiki erevna* [Méthodes dans la recherche sociologique]. Athènes : Éd. Tipothito Georgios Dardanos, p. 255-289.

VOSAÏTIS G & IFANTI A. (2006). « Apokentrotikes politikes ke tassis endinamossis tou sholiou kata tin periodo 1985-2003 stin Ellada-Kritiki prosseggissi » [Politiques de décentralisation et tendances de renforcement de l'école pendant la période 1985-2003 en Grèce. Approche critique]. In G. BAGAKIS (éd.), *Ekpedeftikes allages, i paremvassi tou ekpedeftikou ke tou sholiou* [Changements éducatifs, l'intervention de l'enseignant et de l'école]. Athènes : Éd. Metehmio, p. 221-227.

VRETTOS N. G. (2001). *Antistathmistiki thesmi sto dimotiko sholio. I periptossi tis enishitikis didaskalias. Dierevnisi tis efarmogis tou thesmou-prooptikes* [Dispositifs de compensation dans l'école élémentaire. Le cas du soutien scolaire. Une exploration de la mise en place du dispositif – Perspectives]. Athènes : Éd. Atrapos.

### **Références légales et documents à caractère officiel ou administratif**

COMMISSION EUROPEENNE (1995). *Livre blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive*. Bruxelles : CE.

GRECE. Loi 309/1976 JO A100/39-4-1976... *Peri organosseos kai dioikisseos tis Genikis Ekpaidefseos* [L'organisation de l'éducation générale].

GRECE. Loi 1304/1982, JO A144. *Gia tin epistimoniki - paidagogiki kathodigisi kai ti dioikisi sti geniki kai ti mesi texniki epagelmatiki ekpaidefsi kai ales diataxeis* [Pour la direction et l'administration dans l'enseignement secondaire technique professionnel et autres dispositions].

GRECE. Loi 1404/1983, JO A173. *Domi kai leitourgia ton technologikon ekpaideftikon idrymaton* [Structure et fonctionnement des établissements d'enseignement technique].

GRECE. Loi 1566/1985 JO A167. *Domi kai leitourgia tis protovathmias kai defterovathmias ekpaidefsis kai alles diataxeis* [Structure et fonctionnement de l'enseignement primaire et secondaire et autres dispositions].

GRECE. Loi 1824/1988 JO A296. *Rithmisi thematon ekpaidefsis kai ales diataxeis* [Réglementation des questions éducatives et autres dispositions].

GRECE. Loi 1894/1990, JO A110. *Gia tin Akadimia Athinon kai alles ekpaideftikes diataxeis* [Sur l'académie d'Athènes et autres dispositions éducatives].

GRECE. Loi 2413/1996, JO A124. *I elliniki paideia sto exoteriko, i diapolitismiki ekpaidefsi kai alles diataxeis* [L'enseignement grec à l'étranger, l'éducation interculturelle et autres dispositions].

GRECE. Loi 2525/ 1997 JO A188. *Eniaio Lykeion, provvassi ton apofoiton stin tritovathmia ekpaidefsi, axiologissi tou ekpaideftikou ergou kai alles diataxeis* [Lycée compréhensif, accès des diplômés à l'enseignement supérieur, évaluation du travail éducatif et autres dispositions].

- GRECE. Décret présidentiel 494/1983, JO 186. *I idryssi taxeon ypodochis gia tin ekpaidefsi teknon ypikoon melon i kai mi melon ton Evropaikon Koinotiton* [Ouverture de classes d'accueil pour l'éducation d'enfants de ressortissants de pays membres et non membres des Communautés européennes].
- GRECE. Décret présidentiel 462/1991, JO 171. *Axiologissi kai enischytiki didaskalia mathiton Dimotikou scholeiou* [Évaluation et soutien scolaire d'élèves du primaire].
- GRECE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DES CULTES. Arrêté ministériel F2/378/G1/1124, JO 930/1994. *Idrisi kai litourgia Taxeon Ipodohis kai Frondistiriakon Ttmimatou* [Fondation et fonctionnement des classes d'accueil et des sections de rattrapage].
- GRECE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DES CULTES. Arrêté ministériel 96734/G2/2003, JO 1301. *I enischytiki didaskalia mathiton Gymnasion* [Le soutien scolaire des élèves de *gymnasia*].





## Portugal



## **De l'invention de la cité démocratique à la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal**

**José Alberto Correia**

Université de Porto

**Inês Cruz**

Bureau d'étude Desafioliás, Coimbra

**Jean-Yves Rochex**

Université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis

**Lucilia Salgado**

École supérieure d'éducation de Coimbra

Les politiques éducatives mises en œuvre au Portugal depuis trois décennies ne peuvent se comprendre qu'au regard de la situation de retard que ce pays connaît, dans ce domaine, par rapport aux autres pays européens. Même si les indicateurs fournis par ces enquêtes prêtent à discussion, le Portugal se situe parmi les pays de l'Union européenne dont les performances moyennes aux enquêtes PISA sont les plus faibles, résultats à contrebalancer par le fait que la variation et les inégalités entre élèves ou entre établissements y sont inférieures à leur valeur moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE. D'où le double objectif politique d'élever le niveau de formation et d'améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage pour l'ensemble de la population d'une part, et de lutter contre l'échec scolaire d'autre part, ce deuxième objectif donnant lieu à la mise en œuvre d'efforts structurels et de dispositifs visant à créer les conditions pour empêcher que l'exclusion perdure, mais aussi à atteindre les élèves ou jeunes adultes déjà en situation d'exclusion. C'est ce tressage entre différents objectifs, eux-mêmes en évolution, que le présent chapitre<sup>1</sup> voudrait mieux faire comprendre.

### **De la révolution des Œillets à la stabilisation de l'État**

Il convient avant cela de rappeler que le Portugal a connu une très longue période de dictature qui a duré plus de quarante ans. Cette dictature a fait de la lutte contre l'éducation une de ses principales bases idéologiques, au nom de la « régénération » nationale et des « qualités innées » du peuple portugais. Diminution de la durée de la scolarité, élimination de l'éducation préscolaire, arrêt de la formation pédagogique des enseignants et fermeture des écoles qui en avaient la charge ont contribué à créer une situation de retard dont les effets se font encore sentir, tant sur les résultats que sur l'absence ou la faiblesse, dans une grande partie de la population portugaise, d'une culture de la scolarité qui fasse que se construisent et se transmettent dans les familles les motivations nécessaires à l'appropriation des apprentissages, même si les années soixante ont vu adopté un ensemble de mesures législatives visant à élargir la base de recrutement de

---

<sup>1</sup> Ce chapitre a bénéficié de la collaboration d'Isabel Almada et Catarina Ramos.

l'enseignement secondaire tout en préservant son caractère élitiste. Ainsi, non seulement le système éducatif portugais a été longtemps organisé autour d'une idéologie autoritaire, dont le poids s'exerçait sur les contenus de la culture scolaire et leurs modes de transmission, aussi bien que sur les modes d'organisation et de gestion de l'ensemble du système, mais, lorsque survient, en avril 1974, la révolution des Œillets qui met fin à la dictature, le pays détient le plus faible taux de scolarisation d'Europe. Près d'un quart de la population de plus de 15 ans est analphabète. 45 % des élèves ne parviennent pas au terme de la scolarité obligatoire, alors d'une durée de six années ; près de 70 % ne poursuivent pas au-delà de la neuvième année, et moins de 10 % accèdent à l'enseignement supérieur ; quant à la préscolarisation, elle concerne, en 1974-1975, 11 % seulement de la tranche d'âge de 3 à 6 ans (Teodoro, 1982). Encore vingt ans plus tard, l'enquête nationale sur la littératie menée en 1995 fait apparaître que 47 % des 15-65 ans n'utilisent pas l'écrit dans leur vie quotidienne.

Les transformations et les mobilisations radicales, politiques et sociales, qui ont accompagné et suivi la révolution des Œillets, se sont traduites, dans le champ éducatif, par une dynamique où la problématique de la démocratisation de l'accès à l'école était pensée comme étroitement liée à la problématique de la démocratisation de l'école comme institution, et à la promotion de son engagement dans la construction d'une société démocratique, participative, fortement engagée dans la lutte contre les inégalités et les injustices sociales. Au-delà des changements de nature institutionnelle, cette période est marquée par un fort engagement populaire dans la vie des écoles, et par le développement de dynamiques fondées sur une visée d'articulation profonde entre la démocratisation de l'accès à l'école et de la vie scolaire, d'une part, et la transformation des rapports sociaux, d'autre part. Se cherche et s'expérimente alors, d'après J. A. Correia (1999), une redéfinition politique de la justice éducative où l'école ne serait pas conçue seulement comme un dispositif social de formation de futurs citoyens d'une société démocratique, mais comme un espace vécu, un lieu d'expérimentation d'une démocratie participative qui, par les rapports qu'elle entretient avec les contextes sociaux, participe à leur transformation. L'objectif politique de renforcer et de modifier les relations entre l'école et la communauté conduit à penser la connaissance de la communauté et l'intervention active de l'école et de ses acteurs en son sein comme contribuant à

« la libération de l'initiative et de la parole, à l'incitation à l'action collective des personnes et des groupes, à la volonté d'assumer des responsabilités individuelles et communautaires, à la valorisation de l'éthique socialiste du travail » (Grácio, 1977, cité par Stoer, 1986, p. 194-195).

Faute, peut-être, d'avoir pu trouver une traduction institutionnelle durable, ces dynamiques et ces perspectives politiques vont se heurter, dans le domaine éducatif comme dans les autres domaines politiques et sociaux, à un processus de « normalisation » et à un mouvement général de stabilisation des institutions de la démocratie représentative, recentrées autour de l'État. La démocratie est dès lors moins pensée comme transformation et construction du social que comme intégration de chacun dans un ordre juridique démocratiquement constitué. D'où, en matière d'éducation, un recentrage vers l'objectif d'accès égalitaire aux

institutions publiques plus ou moins stabilisées et aux savoirs et à la culture scolaires considérés comme des biens universaux axiologiquement neutres, et un recul, voire une disparition, de formes et processus éducatifs coopératifs ou peu institutionnalisés, reposant sur d'autres conceptions du savoir et des dynamiques sociales non exclusivement scolaires. Une conception de l'éducation comme contribuant à la construction du social laisse la place à une conception qui en fait un outil du développement économique et de la modernisation du pays, et un vecteur de l'égalité des chances, tout en intégrant l'école dans un espace politique homogène, dont la gestion pourrait pour l'essentiel être assurée par l'État et limitée à son action et à ses initiatives (Stoer, 1982). Cette évolution est renforcée par l'examen des politiques éducatives du Portugal, réalisé par l'OCDE en 1984, qui insistait sur l'importance d'une éducation scientifique et technologique pour la croissance économique, sur la nécessité d'accorder une priorité absolue à la formation professionnelle, et sur le besoin de renforcer les liens avec les milieux socioéconomiques afin que le système éducatif soit mieux à même de répondre à leurs besoins.

### **Organisation du système éducatif et premiers programmes de lutte contre l'échec scolaire**

Ce processus connaîtra un aboutissement provisoire avec la loi fondamentale d'organisation du système éducatif d'octobre 1986. Celle-ci consacre des modes de gestion démocratique des écoles et établissements, incarnés dans un conseil de direction élu, associant des représentants des enseignants, des élèves et des personnels non enseignants. La loi de 1986 allonge la durée de la scolarité obligatoire à neuf ans (de 6 à 15 ans), répartis en trois cycles, dont la durée respective est de quatre, deux et trois ans ; elle instaure un enseignement unifié qui met fin aux distinctions précoces entre filières de type lycée et filières d'enseignement technique, distinctions repoussées à la fin de la scolarité obligatoire. L'éducation obligatoire, ou école de base, est dès lors organisée en trois cycles, dont les programmes sont conçus centralement. Durant chacune des quatre années du premier cycle, les élèves sont pris en charge par un seul enseignant, polyvalent. Les enseignements des deux années du deuxième cycle sont organisés de manière plus disciplinaire, et peuvent être pris en charge soit par un seul, soit par plusieurs enseignants spécialisés dans les différents champs disciplinaires. Le troisième cycle, enfin, prépare soit à la poursuite d'études secondaires, générales ou professionnalisantes, au lycée, soit à une orientation vers le monde du travail ; chaque discipline y est enseignée par un professeur spécialisé. Ces trois cycles de l'éducation obligatoire peuvent être organisés au sein d'une même école de base intégrée, ou répartis entre différentes écoles (souvent entre écoles de premier cycle et écoles de deuxième et troisième cycles, particulièrement en milieu rural). Le passage d'un cycle à l'autre est soumis à des exigences d'acquisition des savoirs enseignés au cours du cycle précédent et à des conditions d'âge. La mise en œuvre des cycles a substitué à une organisation et une évaluation des élèves par année, une organisation dans laquelle les progressions sont pensées pour une durée de deux ans et les décisions d'accès au niveau supérieur prises sur

la base d'évaluations des élèves survenant au terme de ces deux ans. Cette modification, conçue pour éviter les échecs et les redoublements précoces et pour permettre aux élèves de mieux s'adapter aux exigences scolaires, n'a toutefois pas donné lieu aux changements administratifs qui auraient dû l'accompagner (les enseignants ne suivent pas les mêmes élèves pendant deux ans, et les manuels sont restés annuels), et elle a été suspectée de conduire à ce que certains élèves progressent dans le cursus de l'école de base sans avoir réalisé les acquisitions en principe requises pour ce faire. Enfin, des efforts importants ont été faits, dès la fin des années soixante-dix, pour développer et promouvoir l'éducation préscolaire ; ces efforts ont emprunté trois voies différentes : création de classes préscolaires auprès des écoles primaires, fonctionnant de 9 heures à 15 heures<sup>2</sup> ; soutien aux structures locales privées liées aux associations, à l'Église ou à des institutions de solidarité sociale soutenues par le ministère des Affaires sociales<sup>3</sup> ; développement des écoles maternelles privées. Ces trois voies et les institutions auxquelles elles ont donné naissance seront, sinon unifiées du moins mises en cohérence par le *Programme d'expansion du préscolaire* initié en 1995-1997, et par l'élaboration d'orientations curriculaires permettant d'aller dans le sens d'un système national d'éducation préscolaire, non sans que cela suscite de vives controverses portant sur la nécessité et la nature de telles orientations.

### ***Le Programme interministériel de promotion du succès éducatif***

La mise en œuvre de la loi fondamentale de 1986 a été suivie, une année plus tard, par le lancement, par un gouvernement conservateur inspiré par le catholicisme social, du premier programme national visant à lutter contre l'échec scolaire, le *Programme interministériel de promotion du succès éducatif* (PIPSE), initié par la résolution du Conseil des ministres du 10 décembre 1987. Ce programme, essentiellement orienté vers le premier cycle de l'école de base, vise à faire diminuer les taux de retard et d'échec scolaire : à l'époque, près d'un élève sur six est en retard à l'école primaire et il faut en moyenne aux élèves 5,1 années pour accomplir les quatre premières années théoriques du premier cycle ; le coût de l'échec scolaire dans l'école de base est estimé à l'équivalent de 9 millions d'euros. Ce programme PIPSE vise donc, selon les termes de la résolution du Conseil des ministres, à

« créer les conditions pour que la génération d'élèves entrant [en 1988] en première année de l'école primaire, et donc destinés à accomplir neuf années d'éducation obligatoire, puissent achever le premier cycle de l'école de base sans échec scolaire ».

---

<sup>2</sup> Au début, ces écoles ont été installées surtout dans les zones rurales où il n'existait pas d'autres réponses. L'évolution démographique a provoqué ensuite soit la désertification des zones rurales, les villages n'ayant dès lors pas suffisamment d'enfants pour ouvrir ce type de classes, soit l'urbanisation des villages, les horaires des parents qui travaillent devenant alors peu compatibles avec ceux de ces classes.

<sup>3</sup> Jusqu'en 1995 ces structures n'avaient aucune direction pédagogique du ministère de l'Éducation même si les instituteurs (« éducateurs d'enfance », selon la terminologie portugaise) possédaient tous une licence, un diplôme d'enseignement supérieur spécifique de niveau Bac + 3.

Il s'agit, par ce programme, d'abord d'agir sur les conditions matérielles qui obèrent la réussite scolaire des enfants des milieux socioculturels défavorisés, par une aide portant sur « l'alimentation, les transports, le matériel scolaire [...], l'occupation du temps libre et la généralisation progressive de l'éducation spéciale » (Leite, 2000). Neuf orientations sont alors définies et mises en œuvre : les soins en matière de santé ; l'aide pédagogique, didactique ou psycho-socio-éducative aux écoles ; l'éducation spéciale ; l'aide alimentaire ; le soutien aux familles ; l'occupation du temps libre et le développement du sport scolaire ; l'initiation professionnelle ou pré-professionnelle ; la fourniture de matériels scolaires ; et la création de réseaux de transports scolaires.

Le programme PIPSE a eu une durée de vie très courte, puisqu'il fut suspendu en 1991-1992, sans que, localement, aucune structure ne soit maintenue pour poursuivre le travail engagé. Initiative centralisatrice et éphémère (Benavente, 1994), ce programme n'a pas donné lieu à des études ou évaluations permettant de dresser un bilan de son action, au-delà du constat selon lequel il a eu peu d'effets sur l'échec scolaire et sur les taux de redoublement et d'abandon (Martins & Parchão, 2000). La coordinatrice nationale du PIPSE a toutefois considéré que ce programme avait contribué au rapprochement entre l'école et la communauté, et à la reconnaissance de l'importance du rôle et de la responsabilité de chacun dans l'éducation des enfants (Pinto, 1991). Pour d'autres analystes, le PIPSE a également eu pour effet positif d'introduire le problème de l'échec scolaire dans les discours et les préoccupations politiques et sociales, et d'affirmer qu'il s'agit d'un problème à résoudre au sein du système éducatif (Salgado, 1991). Il a suscité la mise en œuvre de partenariats locaux et a constitué une première plate-forme de formation des instituteurs de l'enseignement primaire. Il a sans doute été l'une des premières initiatives politiques associant la rhétorique de l'intervention compensatoire de l'État avec des objectifs d'élargissement de la scolarité, mais aussi de professionnalisation ou de pré-professionnalisation des parcours et *curricula* offerts aux élèves. Son caractère éphémère n'a toutefois pas permis un travail approfondi, ni une évaluation de ses effets au regard de ses objectifs, lesquels ne pouvaient qu'être limités si l'on considère, avec Leite (2000), qu'il s'est centré « plus sur les aspects techniques et didactiques que sur les aspects structurels ». Afonso en propose une évaluation contrastée, insistant sur le constat selon lequel ce programme a certes été l'occasion d'

« innovations concrètes mises en place par les enseignants qui ont adhéré au projet et qui ont reçu, localement, l'appui d'équipes d'intervention engagées et motivées, [mais] n'a pas réussi à réaliser une grande partie des promesses et des objectifs qu'il s'était donnés, ni à inverser de manière significative les phénomènes d'échec ou d'abandon scolaire, et n'a pas donné naissance à des structures permettant de garantir la continuité des politiques jugées pertinentes, ou des pédagogies et des expériences qui étaient en passe de produire des résultats positifs » (Afonso, 1997, p. 147-148).

### ***Le Programme d'éducation pour tous***

Le programme PIPSE, interrompu en 1991, est suivi cette même année, par le lancement d'un nouveau programme, le *Programme d'éducation pour tous* (PEPT), établi à la suite des recommandations de la conférence mondiale sur



« l'éducation pour tous » (conférence de Jomtien, mars 1990) et de la conférence des ministres de l'OCDE. Les objectifs généraux de ce programme visent, selon la résolution du Conseil des ministres portugais qui l'institue, à

« promouvoir l'égalité des chances en créant les conditions d'accès à l'éducation pour tous et en améliorant la fréquentation et les résultats scolaires, renforcer la qualité de l'enseignement [...], créer les conditions permettant la qualification personnelle et professionnelle des jeunes Portugais afin de garantir leur mobilité géographique et professionnelle, et la libre circulation effective au sein de l'Union européenne ».

Ce programme vise en conséquence à faire qu'en l'année 2000, tous les élèves effectuent avec succès les neuf années de scolarité obligatoire et puissent accéder à une scolarité de douze années. Il insiste plus que le précédent sur l'action des enseignants et les stratégies propres à l'école pour favoriser la fréquentation et la réussite scolaires, l'accomplissement de la scolarité obligatoire, et l'insertion sur le marché du travail. Il met l'accent sur la prise en considération des caractéristiques locales, la création de réseaux et de partenariats entre les acteurs locaux et les partenaires institutionnels (école/communauté, école/monde du travail). Comme le PIPSE, il prévoit la possibilité d'accomplissement de la scolarité obligatoire au travers de formations professionnalisantes ou pré-professionnalisantes, diversification argumentée au nom de la nécessité d'individualisation du processus éducatif.

Ce programme a été mis en place sur la base de candidatures réalisées selon deux modalités :

- les écoles proposaient leur candidature appuyée sur un projet d'intervention éducative propre à l'école mais respectant les contraintes et exigences définies par la réglementation et les programmes nationaux ;

- des institutions de recherche ou d'enseignement supérieur se proposaient de réaliser des études contextualisées dans la perspective de construction de ces projets d'école. Ces projets devaient accroître la capacité des écoles à agir localement pour prévenir l'abandon et l'échec scolaires, à travailler en partenariat avec les institutions locales, à développer la liaison école/milieu de façon à promouvoir l'adéquation de l'enseignement à la réalité sociale, économique et culturelle et environnante. Si les écoles primaires (de premier cycle) avaient déjà l'expérience de ce type de travail avec la communauté, tel n'était pas le cas des écoles de deuxième et troisième cycle, pour lesquelles ces pratiques étaient totalement nouvelles et qui ont pu réaliser, avec le projet PEPT, des expériences et des apprentissages qui seront pour une part réinvestis dans la mise en œuvre des TEIP que nous étudierons *infra*.

Les composantes obligatoires de la mise en œuvre locale de ce programme PEPT étaient les suivantes :

- intégrer la problématique du programme PEPT dans le projet éducatif de l'école et mobiliser en ce sens tous les organes administratifs ;

- mettre en place un Observatoire de la qualité de l'école, en utilisant un ensemble d'indicateurs élaborés par les responsables nationaux du projet, et au travers desquels l'État évaluateur conserve un moyen de contrôle et de régulation de l'autonomie accrue des écoles ;

– intégrer dans la pratique des *curricula* des « composantes régionales et locales » qui traduisent l’insertion de l’école dans le milieu et sa prise en considération des facteurs qui font la différence entre établissements confrontés à la diversité de leurs publics ;

– promouvoir la formation continue des enseignants pour travailler avec des « publics à risques ».

Deux autres composantes, non obligatoires, étaient néanmoins prévues ou proposées :

– un travail d’animation communautaire fondé sur une coopération interinstitutionnelle et centré sur les ressources et les compétences locales ou régionales ;

– le développement d’une pédagogie différenciée centrée sur l’identité personnelle et culturelle de chaque enfant en risque d’abandon ou d’échec, dans une perspective de valorisation des différences individuelles et de groupes.

L’association recherchée avec des institutions de recherche ou d’enseignement supérieur a permis à de nombreux chercheurs d’étudier le quotidien des écoles avec le souci de pouvoir y introduire des changements appuyés sur des bases scientifiques. Des groupes de recherche, dans tout le pays, ont produit des études sur la vie des écoles, et concernant soit des matières spécifiques (les mathématiques, la lecture, les sciences naturelles), soit des aspects particuliers tels que l’évaluation des apprentissages, le développement du curriculum, les composantes, régionales et locales des *curricula*, le développement personnel et social des enfants et des jeunes, les transitions entre le préscolaire et l’enseignement primaire et entre l’enseignement primaire et les autres cycles. Ces études ont donné lieu à différentes publications, dans une collection de cahiers spécifiques à ce programme (*Les cahiers du PEPT*), mais aussi dans des revues ou des ouvrages scientifiques.

Le programme PEPT s’est achevé au bout de 7 ans. Il a laissé d’importantes traces dans les communautés scolaires et scientifiques, et nombre de savoirs ainsi produits sur le système ont, d’après certains analystes, été pris en considération dans les réformes suivantes ou en cours. C’est néanmoins une perspective plus sociologique, ciblée de manière plus importante sur des publics et catégories d’élèves spécifiques, qui va présider, en 1996, à la création des TEIP (Territoires éducatifs d’intervention prioritaire), mesure la plus emblématique de la politique scolaire du nouveau gouvernement socialiste et de sa volonté affirmée de donner la priorité politique à l’éducation.

### ***Les mesures génériques visant à améliorer la qualité du système éducatif***

Avant d’aborder l’étude de cette mesure phare des politiques d’éducation prioritaire au Portugal, il nous faut dire brièvement un mot des mesures politiques génériques prises dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle pour améliorer la qualité du système éducatif portugais et l’efficacité du travail de ses professionnels et des apprentissages des élèves. L’un des objectifs de ces mesures a visé à la consolidation et la mise en cohérence du système d’éducation préscolaire, dont la fréquentation est facultative, et à son universalisation par accroissement de l’offre

et par l'incitation des familles, particulièrement des familles de milieux populaires peu familiarisés avec l'école, à y inscrire leurs enfants. Le système d'éducation préscolaire est constitué de deux réseaux, l'un relevant du secteur public, l'autre du secteur privé, souvent lié aux institutions religieuses ou associatives. L'État, par l'intermédiaire des ministères de l'Éducation et de la Sécurité sociale et du Travail, s'est efforcé d'harmoniser ces deux réseaux, de contrôler et de garantir la qualité pédagogique des services rendus, par exemple en faisant en sorte que tous les éducateurs (qui sont en grande majorité des femmes) intervenant dans l'un ou l'autre des réseaux soient détenteurs d'une licence (diplôme de premier cycle de l'enseignement supérieur) en éducation de la petite enfance. Il s'est également soucié d'accroître l'aide financière apportée aux établissements d'éducation préscolaire, ainsi que l'aide à destination des familles. L'adaptation des horaires et la fourniture de repas aux élèves, en permettant aux parents, particulièrement aux mères, de mener une vie professionnelle, a été une mesure qui a contribué à augmenter notablement la proportion d'enfants préscolarisés. Pour autant, le manque de places fait qu'encore aujourd'hui, environ un quart des enfants ne peuvent être accueillis dans le système d'éducation préscolaire (Fenprof, 2007).

D'autres mesures visent l'amélioration des apprentissages dans l'enseignement fondamental. Ainsi le *Plan national pour l'enseignement du portugais* vise à

« améliorer les niveaux de compréhension de la lecture, de l'expression orale et écrite dans toutes les écoles du Premier cycle, pendant une période qui va de quatre à huit ans, au travers de la modification des pratiques d'enseignement de la langue » (Décision n° 546/2007).

Il cible donc directement les enseignants de ce cycle et les éducateurs de la petite enfance, par l'intermédiaire d'actions de formation, initiale et continue, dont une part importante a lieu sur site dans le cadre des groupements d'école et comporte des modalités de travail et d'accompagnement dans les classes. Le *Plan national pour la lecture* (« Lire + »), initiative du Gouvernement placée sous la responsabilité du ministère de l'Éducation en collaboration avec le ministère de la Culture et le cabinet du ministre des Affaires parlementaires, se fixe, lui, l'objectif d'élever le niveau de littératie des Portugais, de promouvoir le développement de compétences dans le domaine de la lecture et de l'écriture, et la création ou l'approfondissement d'habitudes de lecture. Il vise à promouvoir les pratiques de lecture quotidienne et le plaisir de lire entre enfants, jeunes et adultes, dans les classes, les jardins d'enfants et les bibliothèques et au sein des familles, à renouveler les pratiques pédagogiques et à consolider le réseau des bibliothèques publiques et scolaires. L'objectif est, à terme, d'améliorer les résultats qu'obtiennent les élèves portugais dans les enquêtes nationales et internationales d'évaluation de la littératie (Alaçada *et al.*, 2006). De même, le *Plan d'action pour les mathématiques* a pour objectif d'améliorer les résultats dans cette discipline des élèves des deuxième et troisième cycles, en renforçant le temps d'enseignement et les équipes enseignantes, et en sollicitant les conseils pédagogiques des écoles afin qu'ils mettent en œuvre des stratégies telles que le suivi des mêmes élèves par les mêmes enseignants durant toute la durée d'un cycle. D'autres programmes concernent les activités expérimentales dans l'enseignement des sciences et leur

rapprochement avec des activités domestiques ou non scolaires, ou encore la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les enceintes scolaires. D'autres encore visent à prolonger l'horaire scolaire et à généraliser l'école à plein temps, à la fois pour renforcer le temps et l'offre d'apprentissage, et pour rendre les horaires scolaires plus compatibles avec les horaires de travail des parents, mais aussi à un enrichissement du curriculum élargi à l'enseignement de l'anglais et à la mise en place de modalités de soutien scolaire permettant aux élèves de réaliser leurs devoirs et de consolider leurs apprentissages en ayant accès aux ressources – livres et ordinateurs principalement – disponibles dans les écoles et inaccessibles à leur famille. Certaines de ces mesures ont sans doute tiré profit, aux niveaux administratif et/ou pédagogique, des programmes PIPSE et PEPT évoqués ci-dessus ou des programmes ciblés plus précisément sur des territoires ou des types d'élèves, que nous allons maintenant présenter.

## **Les politiques d'éducation prioritaire au tournant du siècle**

### *Les territoires éducatifs d'intervention prioritaire*

Inspirés des ZEP françaises, les TEIP sont créés par la loi du 8 juillet 1996 et constituent un dispositif d'éducation prioritaire ciblé sur des territoires géographiques et administratifs qui connaissent de fortes difficultés sociales et économiques et des taux importants d'abandon et d'échec scolaire, et qui regroupent plusieurs écoles ou établissements scolaires, incités à mieux coordonner leurs actions. Concernant 34 communes situées sur l'ensemble du territoire national, cette politique se fixe pour objectifs généraux :

« l'amélioration de l'environnement éducatif et de la qualité des apprentissages des élèves ; la réalisation d'une vision intégrée et articulée de la scolarité obligatoire qui favorise l'articulation entre les trois cycles de celle-ci, entre eux et avec l'éducation pré-scolaire ; la création de conditions favorisant la relation entre l'école et la "vie active" ; la coordination progressive des politiques éducatives et l'articulation de la vie et du travail des écoles d'une zone géographique avec les communautés dans lesquelles elles sont insérées » (loi du 8 juillet 1996).

Seront considérés comme TEIP les groupements d'écoles où sont développés des projets visant l'amélioration de la qualité de l'éducation et la promotion de l'innovation. Les écoles et territoires concernés seront choisis par le ministère, sans que des critères nationaux (indicateurs socioéconomique ou scolaires) soient publiés et utilisés pour cela. Les écoles constitutives d'un TEIP travailleront en commun à l'élaboration d'un tel projet, auquel doivent collaborer enseignants, élèves, personnels non enseignants, associations de parents d'élèves, municipalités et associations culturelles et de loisirs. Un tel projet doit s'efforcer : de créer les conditions de la réussite scolaire et éducative des élèves et des jeunes ; de prévenir l'absentéisme et l'abandon scolaire par la diversification de l'offre éducative, en particulier par le recours à des *curricula* alternatifs qui, sans pour autant porter préjudice au noyau des apprentissages fondamentaux, prennent en considération les caractéristiques spécifiques des populations scolaires ; de développer les innovations dans les domaines de l'éducation à l'environnement, de l'éducation artistique et technologique et de l'enseignement expérimental des sciences. Il doit

définir les besoins de formation des personnels enseignants et non enseignants, mais aussi ceux de la communauté, et proposer des interventions répondant à ces besoins. Il doit enfin être élaboré et mis en œuvre en étroite collaboration avec la communauté locale, et promouvoir une gestion intégrée des ressources au service du développement des activités éducatives, culturelles, sportives et de loisirs, tant pour les enfants et les jeunes scolarisés que dans le cadre de la formation d'adultes. Chaque projet est négocié, sur les deux plans pédagogique et financier, entre les groupements d'écoles et les directions régionales de l'éducation, l'ensemble du programme devant être coordonné par le département ministériel de l'Éducation de base du ministère, et évalué par l'Institut de l'innovation éducative. Pour permettre la coordination des diverses interventions et l'articulation entre l'éducation préscolaire et les différents cycles (voire les différentes écoles en charge de ces différents cycles), il est créé, dans chaque TEIP, un conseil pédagogique, dans lequel doivent être représentés, de manière équilibrée, les représentants des différents niveaux et cycles scolaires et, en fonction des spécificités du projet, les associations de parents d'élèves, les services sociaux et de santé, et les municipalités. La gestion administrative et financière du projet est assurée, soit par une des écoles de base intégrées, soit par une école de deuxième ou troisième cycle appartenant au TEIP.

Les principales thématiques mobilisées de manière récurrente par les concepteurs des projets pour identifier et présenter les difficultés auxquelles écoles et enseignants sont confrontés portent sur les lacunes présentées par les élèves des milieux populaires dans les apprentissages de base, et en particulier en lecture et compréhension de l'écrit, et sur l'écart entre ces élèves et la culture scolaire, le manque de sens des apprentissages, face auxquels les concepteurs des projets proposent le recours à une pédagogie différenciée qui permette à l'enfant de pouvoir valoriser sa culture et de ne plus être placé en situation d'échec. Dès lors, les principales stratégies proposées et mises en œuvre par les écoles impliquées dans les TEIP ont été les suivantes :

- le renforcement des ressources humaines, en particulier des animateurs socioculturels et des personnels des services de psychologie et d'orientation ;
- l'amélioration des résultats scolaires par la mise en œuvre de dispositifs de tutorat, d'aide individuelle ou en petits groupes, visant non seulement à l'acquisition ou au renforcement de compétences (lecture, écriture, mathématiques) mais tout autant à la restauration de l'estime de soi et de la motivation des élèves ;
- le renforcement du temps de travail dévolu aux matières fondamentales telles que la langue portugaise et les mathématiques, par le biais des dispositifs d'étude accompagnée ou des crédits horaires attribués aux écoles dans le cadre du *Plan national pour la lecture* ou du *Plan d'action pour les mathématiques* ;
- l'enseignement de la langue portugaise comme langue seconde pour les élèves allophones, dans le cadre de petits groupes, constitués sur la base de leur niveau linguistique ;
- la diversification et l'élargissement de l'offre de formation, en particulier en matière de formation ou d'incitation professionnelle pour les jeunes ;
- le dialogue avec les familles, l'organisation de réunions à leur adresse en dehors du temps de travail, l'appel à leur participation aux activités scolaires,

notamment à des activités autour de la lecture ou de la présentation de leur histoire de vie ;

– l'amélioration de la sécurité dans les écoles, notamment par l'usage de cartes magnétiques ou de caméras de vidéosurveillance.

Les ressources complémentaires attribuées aux écoles des TEIP ont été également utilisées pour réduire les effectifs des classes, pour améliorer la situation des enseignants et diminuer le turn-over de ceux qui exercent dans les contextes les plus difficiles, pour promouvoir la collaboration et l'aide entre enseignants de cycles différents, pour mettre en œuvre, avec la collaboration de spécialistes non enseignants, des activités extra-curriculaires ou des classes à curriculum alternatif.

La création des TEIP a été accueillie très favorablement, voire avec un certain enthousiasme, dans le champ éducatif, tant auprès des enseignants et militants pédagogiques qu'auprès des chercheurs en éducation. Nombre d'écoles impliquées dans le programme PEPT réinvestiront cette expérience dans le programme TEIP. Ainsi A.-M. Bettencourt et M.-V. Sousa, après avoir rappelé que cette création survenait après d'autres projets éducatifs ponctuels de « discrimination positive » reconnaissant « la nécessité de consacrer des moyens et des efforts à la lutte contre les inégalités, et l'importance des relations entre l'école et la communauté et de la création de partenariats », soulignent que les TEIP sont l'initiative de ce type la plus ambitieuse, dans la mesure où ils assument plus explicitement

« une philosophie de l'éducation pour tous, en revendiquant la création de formes d'articulation entre les cycles de l'éducation de base, et le soutien à l'intégration des élèves et à la construction de leurs parcours scolaires » (Bettencourt & Sousa, 2000, p. 17).

De même, M. R. Fernandes et J. A. Gonçalves (2000) considèrent que les TEIP préfigurent un autre modèle de discrimination positive,

« modèle de territorialisation des politiques éducatives fondé sur la valorisation du local et sur les dynamiques qui y sont à l'œuvre, modèle qui s'est avéré plus efficace pour la résolution des problèmes éducatifs que celui de la prise de décision centralisée et non participative ».

Pour d'autres auteurs, l'importance des TEIP réside dans le fait qu'ils concrétisent « une préoccupation sociale nouvelle, propre à une nouvelle orientation politique et à l'insistance sur les politiques sociales qui résulte du changement de gouvernement », et qu'ils posent « avec une très forte acuité la question de la contribution de l'éducation à la production de l'(in)égalité sociale » (Sarmiento *et al.*, 1999, p. 6) ; ces auteurs soulignent néanmoins qu'une telle politique, comme d'autres politiques éducatives portugaises, peut tout à fait s'inscrire dans la filiation d'orientations européennes plus soucieuses de gérer les effets néfastes de la crise sociale dans le domaine scolaire que de créer les conditions d'une plus grande égalité sociale, et qu'elle est dès lors susceptible de n'être que « l'expression, dans une configuration institutionnelle particulière, du processus de globalisation et d'eupéanisation des politiques éducatives » (*ibid.*). Dans la même perspective, S. R. Stoer et F. Rodrigues écrivent que la création des TEIP participe du développement des

« nouvelles politiques sociales qui, tout en étant susceptibles de favoriser des modes d'action collective contextualisée et plus participative, peuvent tout autant s'inscrire dans des dynamiques structurelles insistant sur la responsabilité individuelle et contribuant à la minoration de la question sociale ».

Après avoir souligné que le partenariat préconisé par les TEIP constitue aujourd'hui la figure dominante en Europe d'une « nouvelle technologie sociale » et d'une « nouvelle forme de contrôle visant à garantir que les effets de la fragmentation du marché et de la dérégulation ne menacent pas le fonctionnement "normal" du système », ils font néanmoins remarquer que, dans le contexte portugais d'un « État social inachevé » ayant encore recours au bénévolat et à la philanthropie pour assurer ses fonctions de protection sociale, la légitimation des actions partenariales peut contribuer au développement d'autres dynamiques, et réactualiser des alternatives portées par le développement local et des réseaux de solidarité informels (Stoer & Rodrigues, 2000). Les TEIP peuvent, selon une telle perspective, être considérés comme un « analyseur » privilégié de l'émergence de nouvelles conceptions des politiques et de la « justice » éducatives, de leurs effets potentiels, de leurs ambivalences et ambiguïtés, et de ceux et celles des processus de réorganisation de l'administration publique du secteur éducatif.

Cette première phase des TEIP, qui était prévue pour durer trois ans, n'a pas donné lieu à une évaluation quantitative systématique et longitudinale, qui permettrait de comparer les données statistiques concernant les élèves et les écoles situés en TEIP à celles d'élèves et d'écoles comparables. Elle a néanmoins donné lieu à un ensemble de travaux de recherche, dont la lecture dresse un bilan contrasté des TEIP. Certains de ces travaux ont insisté sur le fait qu'un des apports essentiels de cette expérience résiderait dans les apprentissages organisationnels et pédagogiques. D'une part, les écoles et les enseignants des différents cycles auraient appris à mieux travailler ensemble, et à collaborer avec les personnels et les institutions intervenant dans le domaine de la préscolarisation<sup>4</sup>. L'expérience des TEIP aurait été ainsi l'occasion de progresser collectivement dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une conception intégrée du processus éducatif et des parcours et exigences scolaires. Elle aurait également été l'occasion d'une réflexion et d'un travail collectifs sans précédent en matière d'innovation pédagogique, de prise en considération des caractéristiques des élèves et des communautés pour diversifier l'offre éducative et les modes de faire enseignants, mais aussi d'un élargissement notable de la marge d'autonomie des enseignants et d'un accroissement des moyens matériels et humains mis à leur disposition (cf. Fernandes & Gonçalves, 2000 ; Alonso, 2000). En ce sens, même si les effets concernant la réussite scolaire des élèves semblent décevants et contrastés, cette expérience aurait eu des effets « indirects » sur la transformation des conceptions et des modes d'exercice des métiers enseignants, sur la création de matériels didactiques et la diffusion d'expériences positives, et sur l'élaboration des politiques éducatives générales et celle des programmes de formation des

---

<sup>4</sup> Une telle évolution contribuera à la création, en mars 1998, des groupements d'écoles, mesure de gestion administrative et pédagogique qui sera diversement appréciée.

personnels enseignants et non enseignants. Et son évaluation devrait moins s'intéresser aux résultats des élèves (d'autant que l'expérience a été de courte durée) qu'aux effets des TEIP en termes de construction et de promotion dans l'ensemble du système éducatif, d'une « culture du changement » (Alonso, 1999).

D'autres appréciations sont plus prudentes ou plus critiques. Ainsi, au terme d'une recherche de type « qualitatif », A.-M. Bettencourt et M. V. Sousa soulignent-elles que l'élaboration du projet éducatif n'a pas mobilisé une proportion importante des enseignants concernés, et que la dynamique d'intégration des écoles et des cycles a souvent conduit à une subordination de l'éducation de l'enfance et des écoles de premier cycle au modèle organisationnel des écoles de deuxième et troisième cycles, subordination qui a pu s'exercer au détriment des rapports avec les familles et la communauté. Elles font également remarquer que la logique descendante selon laquelle a été conçue et lancée la politique des TEIP « faisant table rase des expériences et engagements antérieurs des enseignants concernés », leur mise en œuvre s'est faite en marge, voire parfois à l'encontre, des dynamiques de collaboration pré-existantes, suscitant dès lors « une certaine indifférence ou résistance de la part de ceux-là même qui devaient être les moteurs du projet » (Bettencourt & Sousa, 2000, p. 17). D'autres analystes soulignent que la définition *a priori* et de nature administrative des TEIP et la démarche descendante qui y a présidé ont limité les possibilités de mobilisation des acteurs sociaux extérieurs au monde scolaire et « la création de rapports interactifs locaux qui auraient permis de mieux enraciner les pratiques éducatives dans une logique communautaire » (Sarmiento *et al.*, 2000); ils regrettent qu'un tel enfermement ou « ethnocentrisme scolaire » ait conduit pour partie à

« différer la participation des autres partenaires, à la soumettre à l'initiative des écoles et à lui conférer une fonction instrumentale de soutien au fonctionnement du système scolaire » (Canário, Alves & Rolo, 2000).

D'autres auteurs encore, ou les mêmes, ont mis en évidence que les innovations et les actions mises en œuvre, inspirées par une orientation de type socio-éducative, l'avaient été dans une logique essentiellement cumulative ou additive entre les cours et les curriculums ordinaires et les activités de projet, au détriment d'une approche où les uns auraient pu nourrir et interroger les autres. Une telle juxtaposition, voire fragmentation, entre « le temps pour les leçons et le temps pour l'innovation » (Bettencourt & Sousa, 2000, p. 22), risque de conduire à restreindre la prise en considération des « savoirs locaux » à des activités « culturelles » ou « de projet », relativement marginalisées, et simplement ajoutées à « l'école du curriculum » définie et organisée en référence aux programmes nationaux, et aux savoirs structurés, standardisés et étanches (Sarmiento *et al.*, 1999), au détriment d'une visée plus intégratrice et/ou plus critique qui ré-interrogerait l'ensemble du curriculum et de la culture scolaires et leur pertinence sociale pour les milieux populaires et les communautés. L'innovation dont a été porteuse l'expérience des TEIP serait ainsi demeurée marginale, voire oubliée « du rôle structurant des apprentissages fondamentaux constitutifs du noyau central du curriculum dans le cursus des élèves » (Fernandes & Gonçalves, 2000, p. 31).

Il ne serait dès lors pas surprenant de constater que les éléments d'évaluation disponibles des effets des TEIP montrent que, même si certaines écoles peuvent



faire état d'une amélioration des résultats de leurs élèves en termes d'apprentissage, les effets positifs les plus visibles à l'échelle de l'ensemble de l'expérience se situent bien plus au niveau d'une diminution de l'absentéisme et de l'abandon scolaire, et d'une atténuation des problèmes de discipline, qu'à celui d'une amélioration des apprentissages, d'une diminution de l'échec scolaire et d'une réduction des écarts sociaux. La diminution des phénomènes d'abandon scolaire s'est parfois traduite par une aggravation des taux de redoublement sans amélioration notable des résultats et des apprentissages (Fernandes & Gonçalves, 2000, p. 73). Les raisons d'un tel bilan sont sans doute à chercher dans les tensions, ambivalences et ambiguïtés de la politique des TEIP, sur lesquelles nous reviendrons dans la dernière partie de ce texte. Elles relèvent également, pour certains auteurs, de représentations pour le moins problématiques des populations et des territoires concernés, et d'un diagnostic peu élaboré des difficultés sociales et scolaires que l'on vise à résoudre, diagnostic

« qui repose, pour l'essentiel, sur un ensemble de jugements de valeur, basés sur des préjugés conservateurs non explicités, et où se mêlent à la fois des données de fait ("échec scolaire"), des appréciations totalement subjectives ("manque de patriotisme"), un moralisme de mauvais aloi ("paternités non assumées") et des préjugés raciaux ("hétérogénéité ethnico-culturelle") » (Canário, Alves & Rolo, 2000, p. 149).

Le paradoxe veut que, malgré ces appréciations contrastées, voire critiques, la suspension du programme TEIP ait été présentée par le ministère de l'Éducation comme une conséquence de son succès, et annoncée en conclusion d'un séminaire national consacré à son évaluation, au cours duquel avaient surtout été mis en évidence ses effets contradictoires et limités. Comme si, au-delà des résultats des élèves, ce qui était significatif du succès de l'expérience pour les autorités politiques tenait tout autant à la diffusion, à la banalisation, voire à la naturalisation de rhétoriques et de figures discursives, désormais mobilisées pour repenser et reconfigurer les politiques éducatives générique ou « de droit commun », parmi lesquelles la figure du projet (associée à celles de la qualité, de l'autonomie, de la responsabilisation et de l'évaluation), ou encore la rhétorique de l'adaptation ou de la « flexibilisation » des curriculums (fréquemment associée à celle des besoins de l'économie et du rapprochement de l'école avec le monde de l'entreprise), ou celle de la lutte contre l'exclusion, tendent à faire passer au second plan celle de la lutte contre l'injustice et les inégalités sociales et scolaires. Ainsi, en 2001, le directeur du département ministériel de l'Éducation de base, pouvait-il déclarer que la majorité des problèmes d'échec scolaire et d'apprentissage

« devait pouvoir se résoudre dans le cadre du curriculum national ordinaire, à condition qu'il soit suffisamment flexible et que les écoles soient gérées de manière suffisamment souple ».

Et ce n'est que par provision, parce que cette flexibilité et cette souplesse ne sont pas (encore) effectives, que les projets spécifiques et les *curricula* alternatifs, « avec leurs défauts, leurs erreurs et leurs dérives », peuvent s'avérer être un recours nécessaire, en particulier pour retenir ou réinsérer certains élèves dans l'école (Abrantes, 2001).

Un deuxième programme TEIP sera pourtant lancé environ dix ans après le premier, fin 2005, sous le nom de « Nouveaux TEIP », dans un contexte politique et administratif transformé, entre autres par l'intégration de modes de gestion et de figures discursives liés à la première phase des TEIP. 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 qui ne se base sur aucune étude. 36 écoles des agglomérations de Lisbonne et Porto seront donc intégrées dans ces nouveaux TEIP. Elles sont invitées par les textes à s'engager dans la mise en œuvre d'« un ensemble diversifié de mesures, d'actions et d'interventions, dans l'école et la communauté, orientées prioritairement vers la réinsertion scolaire des élèves ». Elles doivent travailler à « prévenir l'absentéisme et l'abandon » afin de créer les conditions de l'amélioration de la réussite scolaire, lesquelles conditions ne semblent plus guère considérées, par les initiateurs des nouveaux TEIP, comme relevant d'une perspective plus large de démocratisation sociale et politique du fonctionnement de l'école et de ses curriculums. Elles doivent s'engager à faire baisser les indicateurs d'abandon et d'échec scolaire, de violence et d'indiscipline et signent pour cela un contrat de trois ans avec le ministère, lequel comporte des aspects pédagogiques et financiers. La tension entre la logique de démocratisation et la logique de gestion des effets les plus néfastes de l'exclusion sociale semble être tranchée au profit de cette dernière. Les argumentaires sur lesquels se fondent ces nouveaux TEIP et leur mise en œuvre mêlent des références au développement local, des préoccupations sécuritaires, des discours et initiatives de professionnalisation précoce et une sorte de naturalisation de la rhétorique managériale. La sémantique du partenariat, qui appelle à ce que les interventions de l'État soient perméables aux spécificités et aux dynamiques locales, voire à ce que soient créées les conditions d'une production locale des politiques éducatives, s'efface devant celle du contrat, qui restreint la représentation du « local » à celle des institutions qui sont censées en représenter les intérêts, et les dynamiques et mobilisations locales à la coordination de l'action des diverses institutions intervenant sur une même aire géographique, parmi lesquelles est soulignée l'importance des institutions privées de solidarité sociale (souvent liées à l'Église au Portugal), des entreprises, des centres pour l'emploi et la formation professionnelle, des organismes de protection des mineurs et des membres des forces de police engagés dans le programme *École sûre*. La forte insistance sur les réponses à apporter aux besoins en matière de sécurité, sur le développement du sport scolaire et des mesures éducatives spéciales, illustrent l'orientation privilégiée de la politique des nouveaux TEIP vers les problèmes de violence urbaine et scolaire et, dès lors, la dilution de ses références à l'objectif de lutte contre les injustices sociales et les inégalités dans le champ de l'éducation ; il n'est en conséquence pas surprenant de constater que les mesures et les dispositifs

d'intervention mis en œuvre privilégient l'optique disciplinaire sur la perspective de transformation de la relation pédagogique. Ces orientations sont toujours à l'œuvre au moment où ces lignes sont rédigées, et alors que la politique des nouveaux TEIP s'est très légèrement élargie à quelques autres agglomérations urbaines.

### ***Les parcours ou Curricula alternatifs et le programme Choix***

Si la création des TEIP était une politique centrée sur des territoires et visant à prévenir l'échec et l'exclusion scolaires, celle du programme *Curricula alternatifs*, liée à la précédente et lancée la même année en 1996, était, elle, ciblée sur une population, la population des enfants ou des jeunes se trouvant déjà en situation d'échec ou de quasi-exclusion scolaire. Elle visait à élaborer des solutions concernant des élèves considérés comme posant des problèmes ne pouvant être résolus ni dans le cadre du système d'enseignement ordinaire, ni dans celui de l'enseignement récurrent<sup>5</sup> (Casa-Nova, 2004). Ce programme visait donc des jeunes ayant connu un échec scolaire répété, de graves problèmes d'intégration dans le milieu scolaire, un important risque d'abandon, témoignant de leurs difficultés d'apprentissage. Il avait pour objectifs de contribuer à diminuer sensiblement les taux d'abandon et d'échec scolaire au niveau du 3<sup>e</sup> cycle (de la 7<sup>e</sup> à la 9<sup>e</sup> année de l'école obligatoire), de faire qu'un nombre plus élevé de ces jeunes en difficultés demeurent scolarisés et achèvent leur scolarité obligatoire, de « réinsérer les jeunes exclus ou risquant d'être exclus du système traditionnel ».

Comme son nom l'indique, ce programme a porté pour une large part sur la redéfinition du curriculum, mais aussi du temps et de l'organisation de l'étude, afin de proposer un nouveau curriculum, qui soit mieux adapté aux besoins et aux motivations des élèves ciblés. Ce nouveau curriculum devait être composé à la fois de contenus scolaires « traditionnels », et de contenus artistiques, de découverte des métiers, de professionnalisation ou pré-professionnalisation. Ces derniers ne devaient pas être seulement ajoutés aux premiers, mais constituer le pivot des *curricula* alternatifs, et le moteur d'un changement d'attitude des élèves à l'égard de l'école et de la vie, ancré dans leur expérience et dans les dynamiques de la communauté. Ils pouvaient être enseignés par des enseignants mais aussi par des professionnels ou des techniciens des domaines considérés et pouvaient donner lieu à une double certification, scolaire mais aussi professionnelle. L'hypothèse sous-jacente était qu'une telle flexibilisation et individualisation des *curricula* permettraient de remédier aux cas les plus graves de difficulté et d'échec, ceux pour lesquels s'avéraient insuffisantes les réponses habituelles en termes de renforcement des apprentissages. Les élèves intégrés dans ce programme (avec l'accord et, si possible, l'engagement de leur famille) étaient regroupés dans des classes dont l'effectif ne devait pas excéder 15 élèves, dont les horaires et les emplois du temps étaient remaniés, et dont les enseignants et intervenants se voyaient conseillés d'éviter les méthodes expositives au profit de techniques plus interactives et motivantes, obéissant aux principes suivants : aborder les disciplines

---

<sup>5</sup> L'enseignement récurrent est un enseignement scolaire nocturne, hors temps de classe ordinaire.

générales et les contenus complexes à partir de thèmes et questions familiers aux élèves de manière à valoriser leur expérience ; faciliter les dynamiques collectives dans la classe ; maintenir autant que possible les élèves occupés à des tâches concrètes ; créer des situations qui rendent les élèves plus autonomes ; développer des stratégies qui stimulent l'observation, la curiosité, la recherche, la découverte et l'auto-évaluation ; mettre en œuvre et expérimenter des objets d'étude et des méthodes en lien avec l'environnement physique et social. Les transformations nécessaires auxquelles appelait ce programme étaient donc envisagées, sur trois registres différents, ceux du curriculum, des contextes d'apprentissage et de la formation et des modes de faire enseignants, tout en se soutenant d'une idéologie assez floue de l'innovation ou des méthodes actives.

Une nouvelle phase de ce type de programme sera initiée en 2003, sous le nom de *Parcours de Curricula alternatifs*, et concernera les mêmes publics et les mêmes objectifs généraux, tout en accordant une importance plus grande à l'objectif d'aider les jeunes concernés à construire un « projet de vie » en étant mis au contact plus tôt et de manière plus approfondie avec le monde socioéconomique. Dans cette nouvelle phase, les effectifs des classes pouvaient être limités à 10 élèves, dans un souci d'individualisation du processus d'apprentissage et de formation. Les écoles se sont vu reconnaître une autonomie accrue : si elles devaient toujours conserver des objectifs communs, en particulier en langue portugaise et en mathématiques, elles disposaient d'une plus grande latitude en matière curriculaire dans l'objectif de rendre possible « la perméabilité entre les parcours et la transition vers d'autres modalités de formation, ou vers une poursuite d'études » (Ministério da Educação, 2006a, p. 1). Les textes réglementaires alors adoptés ont permis aux élèves suivant ces parcours de curricula alternatifs de s'inscrire dans d'autres modalités de formation que la formation en milieu scolaire (la plupart du temps dans le monde du travail), en théorie sous réserves qu'ils soient âgés de 16 ans, mais dans les faits dès l'âge de 14 ans. Les enseignants intervenant dans ces programmes ont accueilli cette formule comme étant une bonne solution pour les jeunes concernés, considérant que l'école à elle seule n'avait pas la possibilité de répondre à leurs besoins et à leur situation.

Pour autant les programmes de *Parcours curricula alternatifs* ont été l'objet de nombreuses critiques et se sont trouvés au centre d'une vive polémique dans la communauté éducative. Se trouvait au centre des critiques et de la polémique le fait que ces programmes introduisaient de la différenciation dans les ambitions de l'école de base et, en ciblant tout particulièrement des jeunes appartenant aux milieux sociaux les plus défavorisés, perpétuaient les inégalités et la discrimination sociale dont ils étaient victimes. Les critiques sont venues de trois sources principales. D'une part, tout un courant de la sociologie de l'éducation a considéré que ces programmes visaient à insérer ou réinsérer les élèves concernés, plus qu'à réellement les intégrer, et que les *curricula* dits alternatifs étaient en fait des *curricula* restreints par rapport aux exigences des *curricula* nationaux, des *curricula* subalternes et non équivalents à ceux auxquels les autres élèves demeuraient confrontés. Le fait d'éliminer ou de réduire un certain nombre de matières ou de contenus obère gravement, selon eux, la possibilité des élèves de poursuivre des études, et constitue par là un mode de perpétuation de l'inégalité,

sous couvert d'une mesure dite de discrimination positive (Stoer, in Casa-Nova, 2004, p. 7). D'autres critiques virulentes sont venues des pédagogues de l'École moderne (mouvement héritier de la pédagogie Freinet et de la pédagogie institutionnelle), lesquels, au nom d'un même type d'argumentaire dénonçant les effets inégalitaires de ces programmes, prônaient un autre modèle de pédagogie. La troisième source de critiques émanait, enfin, des syndicats enseignants progressistes, qui considéraient que ces programmes constituaient une régression des acquis de la révolution de 1974. En revanche, des enseignants confrontés aux difficultés représentées par les élèves en situation d'échec et de risque de déscolarisation ont défendu cette mesure, considérant qu'elle permettait de mettre au jour et de prendre en considération la discrimination dont étaient déjà victimes ces jeunes, et de rechercher des solutions appropriées à leurs difficultés. Quoiqu'il en soit, ce débat a sans doute permis que plus de précautions soient prises dans la mise en œuvre de ces programmes, et que le ministère mette en place tout un dispositif visant à en contrôler et en garantir la qualité, et à lui permettre d'affirmer que ce programme constituait une réussite importante.

Également ciblé sur les jeunes « exclus » ou en risques d'exclusion, le programme *Choix*, lancé en janvier 2001, se fixe explicitement pour objectif la prévention de la délinquance ou de la criminalité, et l'insertion sociale des jeunes des quartiers urbains en difficulté. Initialement limité aux districts de Lisbonne, Porto et Setubal, ce programme a été étendu à l'ensemble du pays dès sa deuxième phase, en 2004 (il connaîtra une troisième phase en 2007). S'inscrivant dans la ligne des Principes directeurs des Nations unies pour la prévention de la délinquance (conférence de Riyad de décembre 1990), inspiré par les recommandations et les actions du Conseil national canadien de prévention du crime et les expériences françaises d'intervention et de création d'agents de médiation sociale dans les quartiers sensibles, ce programme doit se traduire par la création d'activités de développement personnel des jeunes, favorisant leur insertion et leur développement dans leur communauté d'appartenance. Ces actions relèvent d'une intervention sélective (elles ciblent certaines tranches d'âge et les quartiers les plus vulnérables), intégrée (inter-institutionnelle et interdisciplinaire) et partenariale. Il s'agit moins de créer des actions nouvelles que de regrouper et mettre en cohérence des initiatives, des interventions et des ressources déjà existantes, dans une visée d'optimisation et de réduction des coûts.

Ces programmes de prévention de la délinquance comprendront également des interventions auprès des enfants ou des jeunes et de leurs familles considérés comme particulièrement vulnérables aux processus de marginalisation, d'exclusion et d'entrée dans la délinquance, du fait d'un environnement socioéconomique défavorable et/ou de caractéristiques personnelles « négatives » ou fragilisantes. La deuxième phase du programme *Choix* élargira donc la visée de prévention de la délinquance initiale en une visée d'insertion dans une logique de solidarité et de justice sociale, faisant des enfants d'immigrants et de minorités ethniques une des cibles prioritaires, et demandant aux écoles, aux centres de formation, aux associations ou encore aux institutions privées de solidarité sociale de proposer des actions pédagogiques pertinentes. La mise en œuvre de ces activités reposera sur le

principe du volontariat et aura un caractère ludique et attractif. Seront notamment valorisés les axes d'intervention suivants : formation en informatique et dans les nouvelles technologies ; formation professionnelle ; construction de parcours vocationnels individuels ; appui psycho-pédagogique, médiation scolaire et familiale ; développement des relations avec les familles ; occupation du temps libre et éducation non informelle, objectifs et actions qui seront maintenus pour la troisième phase de ce programme.

## **Débats et controverses**

Au Portugal comme ailleurs, la conception, la mise en œuvre, l'analyse et l'évaluation des politiques d'éducation prioritaire ont donné lieu à d'importants et vifs débats et controverses, tant dans les milieux de la recherche en éducation, que dans ceux de l'intervention sociale et pédagogique. Trois grandes questions semblent pouvoir résumer les débats qui nous sont apparus les plus importants : celle des minorités ethniques à l'école et d'une éducation multiculturelle ; celle des rapports entre l'action politique ou éducative et les territoires ou communautés locales, et des représentations que les acteurs de la première ont des seconds ; enfin, celle des ambiguïtés ou ambivalences de la conception et des objectifs mêmes des PEP dans le contexte portugais, lui-même lié à un contexte international, et tout particulièrement au contexte européen.

Pour évoquer la première, il convient tout d'abord de rappeler que le Portugal a connu une importante évolution démographique depuis la révolution des Œillets, dont l'un des traits les plus marquants est certainement qu'il est aujourd'hui non seulement pays d'émigration mais terre d'immigration : la population étrangère n'a cessé d'augmenter des années quatre-vingt jusqu'à aujourd'hui, connaissant une croissance de 97 % durant la décennie 1986-1996. Pour autant, cette population, loin d'être homogène, apparaît au contraire bipolarisée. On y trouve ainsi des personnes originaires d'autres pays européens ou du Brésil qui exercent le plus souvent des activités de type scientifique, technique ou managérial et appartiennent donc plutôt aux catégories supérieures de la structure socioprofessionnelle, et dont les lieux de résidence sont dispersés au sein des grandes agglomérations dans lesquelles ils vivent et travaillent. À l'autre pôle de cette population étrangère, se situent, d'une part, des personnes originaires des Pays africains de langue officielle portugaise (PALOP) (Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, etc.), d'autre part, des personnes originaires de divers pays d'Europe de l'Est (Ukraine, Moldavie, Russie, etc.) ou d'Afrique non lusophone (Zaïre, Sénégal, Nigéria), ces populations connaissant une situation socioéconomique et résidentielle, voire administrative, beaucoup plus difficile que les premières (Baganha, 2007). La croissance de la population étrangère, et tout particulièrement des catégories d'immigrants se trouvant dans les situations les plus difficiles et les plus précaires, pose bien évidemment la question de sa prise en considération dans les débats et décisions en matière de politique éducative : intégration et lutte contre l'échec scolaire des élèves appartenant à ces minorités, lutte contre le racisme et l'intolérance, éducation interculturelle. Comme dans bien d'autres pays, la visibilité croissante du caractère multiculturel de la société et de la population scolaire a produit des

évolutions dans la manière d'envisager les politiques publiques : d'une visée compensatoire et intégratrice essentiellement ciblée sur les enfants appartenant aux minorités ethniques à une visée interculturelle cherchant à promouvoir la diversité culturelle et linguistique comme étant source non seulement de reconnaissance pour quelques-uns mais d'enrichissement pour tous ; d'une focalisation prépondérante sur la question de l'égalité à un poids accru de la question de la reconnaissance (Verne, 1987 ; Bernstein, 2007). Ainsi la loi fondamentale de 1986 stipule, dans ses principes, qu'entre autres objectifs, le système éducatif a celui de

« garantir le droit à la différence, fondé sur le respect des personnalités et des projets de vie individuels, ainsi que sur la prise en considération et la valorisation des différentes connaissances et des différentes cultures »,

et il sera créé quelques années plus tard un Secrétariat pour la coordination des programmes d'éducation multiculturelle (SCOPREM), ainsi qu'un *Programme d'éducation multiculturelle*.

Pour autant, cette dimension ou cet objectif d'éducation interculturelle n'apparaît pas centrale, ni même très importante dans les programmes PIPSE ou TEIP, au regard des objectifs de lutte contre l'exclusion ou l'abandon scolaire, minoration qui fait l'objet de critiques explicites de la part de certains auteurs. Ainsi M. Casa-Nova fait-elle remarquer que, alors que la loi de 1996 portant création des TEIP justifie celle-ci en mentionnant, dans son préambule, les chances restreintes de réussite scolaire « dans les zones comportant une proportion importante d'élèves de différents groupes ethniques, d'enfants de migrants ou de familles itinérantes », elle ne fait plus aucune référence, dans les objectifs affirmés par la suite, à la nécessité de développer une éducation interculturelle dans les écoles concernées. L. Souta déplore également que cette loi ne fasse

« aucune référence explicite à l'éducation interculturelle, alors même que, parmi les 148 écoles intégrées situées dans les 34 TEIP définis pour l'année 1996-1997, 27 avaient été impliquées précédemment dans un Programme d'Éducation interculturelle »,

ce qui rend l'absence de cette dimension encore plus paradoxale (Souta, 1997). Ces deux auteurs constatent et déplorent que cette absence aille de pair avec et favorise une conception déficitariste et dévalorisante des populations et des familles concernées, conduisant à faire que le choix et la délimitation des territoires concernés reposent pour l'essentiel sur une approche négative :

« la caractérisation des TEIP a été faite à partir d'une approche négative de la situation des familles des élèves et des élèves eux-mêmes, et jamais à partir des potentialités que cette situation pouvait comporter. Mesure de discrimination positive consistant à affecter plus de ressources financières et humaines, [les TEIP] n'avaient néanmoins pas, comme fondement idéologique, l'objectif de prendre en considération de manière positive les différences culturelles, sans les réduire à des critères scolaires, pour les mobiliser au service d'un projet éducatif » ;

d'où une certaine déception à l'égard d'un programme jugé potentiellement prometteur quant à la possibilité de promouvoir une approche résolument interculturelle (Casa-Nova, 2004, p. 8).

Plus généralement, le même type de question ou de déception est au cœur d'autres analyses portant sur les rapports de l'école au « local », c'est-à-dire aux

quartiers ou aux communautés (ici au sens non ethnique ou culturel) concernés par les TEIP. La politique TEIP aurait pour certains auteurs pu être l'occasion de progresser vers plus de démocratisation de l'école et de la société (au sens de moins d'inégalités et plus de justice sociale) et plus de démocratie dans l'école et la société, en alliant à une plus grande autonomie des écoles, une meilleure intégration et coordination entre écoles (en particulier écoles des différents cycles) et une prise en considération des besoins et des ressources du quartier et de la communauté. Mais là encore, la tension entre une approche « mobilisatrice » et une approche « déficitaire » des territoires et des communautés s'est réduite au profit de cette dernière, et l'équilibre, difficile à trouver entre les différentes logiques d'intégration évoquées par M.-L. Alonso (1995) – intégration verticale (entre cycles et écoles), horizontale (entre les différents domaines, objets et temps d'apprentissage d'un même élève) et latérale (entre l'expérience scolaire et celle du monde et de la vie « ordinaires », entre l'école et la vie sociale) –, s'est établi pour une large part au profit des seuls logiques et critères de gestion et d'efficacité scolaires, sans que le souci de mieux prendre en considération les attentes, les dynamiques et les projets de la communauté locale, ne viennent les interroger et les faire évoluer notablement. Ainsi la possibilité de construire un espace et un réseau de relations collaboratives et non hiérarchisées entre les différentes structures éducatives ou scolaires et entre elles et leurs « partenaires » s'est pour une large part réduite à l'intégration des écoles sous la domination des écoles de deuxième et troisième cycles, qui se sont vu conférer la responsabilité de la gestion administrative des TEIP et ont eu tendance, de ce fait, à en devenir les écoles leaders, ce alors que les liens des écoles de premier cycle avec les familles et les communautés étaient historiquement plus développés, du fait du plus grand nombre de ces écoles et de leur plus grande proximité sociale et géographique avec les milieux populaires, urbains ou ruraux. L'approche compensatoire et déficitaire dominante a conduit à une conception étroite et appauvrissante des territoires destinés à devenir TEIP, choisis et délimités de manière purement descendante, comme des espaces permettant à l'État de mettre en œuvre son action de manière plus efficace dans des zones considérées comme difficiles. L'espace politique ouvert par l'idée de construction sociale locale d'éducation s'est dès lors restreint à celui de l'action étatique, voire à un espace dominé par l'ethnocentrisme scolaire (Canário, Alves & Rolo, 2000), au détriment même de la possibilité d'intervention de l'école dans un espace social et politique plus large et de type réticulaire (Stoer et Rodrigues, 2000). La tension analysée par Correia entre la possibilité que les TEIP soient l'outil d'une construction émancipatoire du local et celle qu'ils ne soient qu'une utilisation plus efficace des ressources locales au service de l'intervention étatique s'est réduite au profit de cette dernière approche, ce qu'attesterait, sur un plan sémantique, le passage de la thématique du partenariat à celle du contrat (Correia, 2004).

Mais, si tel est le cas, c'est sans doute parce que le projet même de création des TEIP et la manière dont il s'est concrétisé dans des lois et règlements étaient pétris d'ambivalences et de possibles contradictions. Ainsi R. Canário, N. Alves et C. Rolo ont-ils mis en évidence le fait que la loi portant création des TEIP et ses documents d'accompagnement insistent sur des objectifs différents et



possiblement contradictoires : lutte contre les inégalités, égalité des chances, lutte contre l'exclusion, amélioration de la qualité, promotion de l'innovation. Ce flou relatif est, selon ces auteurs, propre aux ambiguïtés de cette politique, lesquelles paraissent liées à la fois à la difficulté d'élaborer « une doctrine minimale claire », mais aussi

« à l'usage rhétorique de concepts et d'expressions en vogue reflétant plus le souci de produire des effets politiques que celui de rendre compte d'une réalité »,

et à

« la coexistence profondément contradictoire entre différentes logiques, se référant les unes aux années soixante-70 (la logique de l'égalité des chances), les autres aux années quatre-vingt-90 (logique de la qualité ou de la lutte contre l'exclusion) ».

« C'est cette coexistence entre différentes logiques appartenant à différentes périodes qui confère aux TEIP, aussi bien qu'aux ZEP françaises, un certain parfum d'anachronisme »,

concluent-ils (Canário, Alves & Rolo , 2001). Pour sa part, H. Barbieri met en évidence la polysémie et l'ambivalence des notions de partenariat, de projet socio-éducatif et d'autonomie accrue des écoles. Toutes peuvent, dans un contexte politique très marqué par le néo-libéralisme, justifier et renforcer les logiques de compétition et de concurrence entre écoles et la régulation du système scolaire par les règles et les valeurs du marché ou, au contraire, renforcer les logiques de promotion de l'école publique, liées à une perspective de plus grande participation de la communauté locale et se concrétisant dans une éducation fondée sur des principes de solidarité sociale, et visant à créer les conditions, non seulement de plus de justice sociale, mais d'une démocratisation des institutions (Barbieri, 2004). Là encore, contradictions et ambivalences semblent avoir été tranchées en faveur d'une logique que les auteurs évoqués qualifieraient de néo-libérale, et où se conjuguent et se renforcent différentes logiques : d'une part, l'articulation des politiques éducatives à une visée de développement économique (la construction et le renforcement de l'enseignement professionnel, quasi inexistant au Portugal jusqu'aux années soixante-dix-quatre-vingt, ayant joué un rôle très important pour promouvoir et légitimer cette articulation) ; d'autre part, la réorganisation et la légitimation de l'intervention de l'État selon des logiques compensatoires et pacificatrices des effets néfastes de la concurrence économique ; et, enfin, la justification de la thématique et des mesures de diversification et de professionnalisation des *curricula* par celles de l'éducation compensatoire et de l'individualisation de la formation.

En conclusion de cet examen des politiques d'éducation prioritaire qui ont été mises en œuvre au Portugal ces dernières années, on peut dire que celles-ci ont d'abord été un ensemble de dispositifs, initiés à partir de décisions et de logiques étatiques, visant à impliquer des publics spécifiques ou des territoires délimités en fonction de critères socioéconomiques déterminés. Bien que ces politiques et les programmes auxquels elles ont donné lieu aient toujours affiché et revendiqué des objectifs d'égalité des chances en matière de scolarité obligatoire, il est également permis de les considérer comme ayant été un espace d'expérimentation visant ou

permettant de repenser les problèmes éducatifs, de redéfinir de manière moins conflictuelle les rapports entre État et éducation, et de proposer une redéfinition politique de l'éducation qui utilise et retourne les armes et le vocabulaire de la critique des années soixante-dix au service du pragmatisme selon les uns, de l'idéologie et de l'économie néo-libérales selon les autres, mais dans tous les cas au service de nouvelles normes et normativités. On comprend dès lors que les reformulations successives dont ces politiques ont été l'objet doivent beaucoup moins aux évaluations des effets des différents programmes mis en œuvre qu'aux enjeux politiques spécifiques des gouvernements successifs qui ont trouvé, dans ces politiques et les rhétoriques dont elles se soutiennent, un espace symbolique de légitimation – via le principe et l'objectif compensatoires – de la promotion et de la mise en œuvre de politiques qui, elles, peuvent aller dans le sens inverse des principes et des objectifs affichés de réduction des inégalités sociales de fréquentation et de réussite scolaire.

## Références bibliographiques

### **Documents scientifiques**

- AAVV (2000). *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* [Territoires éducatifs d'intervention prioritaire]. Lisbonne : Instituto de Inovação Educacional.
- ABRANTES P. Interview. *Publico*, 2001.
- AFONSO A. J. (1997). « Para a configuração do Estado-providência na educação em Portugal, 1985-1995 » [Pour une configuration de l'État-providence dans l'éducation au Portugal, 1985-1995]. *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 7, p. 131-156.
- AFONSO A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal 1985-1995*. [Les politiques éducatives et l'évaluation de l'éducation. Vers une analyse sociologique de la réforme éducative au Portugal 1985-1995]. Braga : Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- AGÊNCIA L. (2007). « Governo vai investir 15 milhões em escolas problemáticas » [Le Gouvernement investira 15 millions dans des écoles à problèmes]. *RTP*. Article disponible sur Internet : <http://www.rtp.pt/index.php?article=266837&visual=5> (consulté le 16 juillet 2008).
- ALÇADA I., CALÇADA T., MARTINS J., MADUREIRA A. & LORENA A. (2006). *Plano Nacional de Leitura. Relatório Síntese [Plan national de lecture. Rapport de synthèse]*. Lisbonne : Ministério da Educação.
- ALONSO M.-L. (1995). « O design curricular da reforma : que projecto de cultura e de formação ? » [L'élaboration du curriculum de la réforme: quel projet de culture et de formation ?]. In M. L. COUCEIRO (éd.), *Ciências da Educação* :

*Investigado et Acção*, vol. II. Braga : Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, p. 139-153.

- ALONSO M.-L. (1999). « Inovação curricular, formação de professores e melhoria da escola. Uma abordagem reflexiva e reconstrutiva sobre a prática da inovação-formação » [L'innovation curriculaire, la formation des enseignants et l'amélioration de l'école. Une approche réflexive et reconstructive sur les pratiques d'innovation-formation]. Thèse de doctorat, Braga, Universidade do Minho.
- ALONSO M.-L. (2000), « Ensino Básico e Integração Educativa nos TEIP » [L'enseignement de base et l'intégration éducative dans les TEIP]. In Ana M. BETTENCOURT *et al.*, *Territórios Educativos de Educação Prioritária*. Lisboa : Ministério da Educação – Instituto de Inovação Educacional.
- ALVES N. & CANÁRIO R. (2004). « Escola e Exclusão social : das promessas às incertezas » [L'école et l'exclusion sociale : des promesses aux incertitudes]. *Análise Social*, vol. XXXVII, n° 169, p. 981-1010.
- ALVES N. *et al.* (1996). *A Escola e o Espaço Local. Políticas e Actores* [L'école et l'espace local. Les politiques et les acteurs]. Lisboa : Instituto de Inovação Educacional.
- AMARO R. (1990). « O “Puzzle” Territorial dos anos 90. Uma Territorialidade Flexível (e uma nova base para as relações entre nações e regiões) » [Le “Puzzle” territorial des années 1990. Une territorialité flexible (et une nouvelle base pour les relations entre les nations et les régions)]. *Vértice*, n° 33, p. 39-48.
- AZEVEDO J. (1994). *Avenidas da Liberdade – reflexões sobre a política educativa* [Les Avenues de la Liberté – Réflexions au sujet de la politique éducative]. Porto : Edições Asa.
- BAGANHA M. (2007), « Dinâmicas Migratórias » [Les dynamiques migratoires]. Colóquio *Globalização, Pobreza e Migrações* [Colloque *Globalisation, Pauvreté et Migrations*]. Coimbra : CES/FEUC.
- BARBIERI H. (2002). *O Projecto Educativo e a territorialidade das políticas educativas* [Le projet éducatif et la territorialisation des politiques éducatives]. Tese de Mestrado, Porto, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- BARBIERI H. (2004). « Os TEIP, O projecto educativo e a emergência de “Perfis de Território” » [Les TEIP, Le projet éducatif et l'émergence des “Profils de Territoire”]. *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 20, p. 43-75.
- BARROSO J. (2003). « Factores organizacionais da exclusão escolar » [Facteurs organisationnels de l'exclusion scolaire]. In D. RODRIGUES (dir.), *Perspectivas sobre a Inclusão. Da educação à sociedade* [Des perspectives au sujet de l'inclusion. De l'éducation à la société]. Porto : Porto Editora, p. 25-36.
- BARROSO J. (dir.). (2003). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* [L'école publique : régulation, dérégulation, privatisation]. Porto : Asa.

- BARROSO J. (2004). « A autonomia das escolas uma ficção necessária » [L'autonomie des écoles: une fiction nécessaire]. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n° 2, p. 49-83.
- BARROSO J. (2006). « La régulation de l'éducation comme processus composite ». In C. MAROY, *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF, p. 281-314.
- BARROSO J. (dir.) (2006). *A Regulação das políticas públicas de educação. Espaços, dinâmicas e actores* [La régulation des politiques publiques de l'éducation. Les espaces, les dynamiques et les acteurs]. Lisbonne : Educa & Ui&dCE.
- BARROSO J. & VISEU S. (2006). « De la régulation par l'offre scolaire à la régulation par la demande : le cas de Lisbonne ». *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 51-61.
- BENAVENTE A. (1994). *As inovações nas escolas : um roteiro de projectos* [Les innovations dans les écoles : un rapport de projets]. Lisbonne : Instituto de Inovação Educacional.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique*. Lévis (Québec) : Les Presses de l'Université Laval.
- BETTENCOURT A.-M. & SOUSA M. V. (2000). « O conceito de ensino básico e as práticas de integração educativa » [Le concept d'enseignement de base et les pratiques d'intégration éducative]. In AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisbonne : Instituto de Inovação Educacional (IIE).
- CANÁRIO R. (2005). *O que é a escola ? Um « olhar » sociológico* [Qu'est-ce que c'est l'école ? Un « regard » sociologique]. Porto : Porto Editora.
- CANÁRIO R. (2006). « A escola – da igualdade à hospitalidade » [L'école – de l'égalité à l'hospitalité]. In D. RODRIGUES (éd.), *Educação inclusiva. Estamos a fazer progressos?* [L'éducation inclusive : sommes-nous en train de faire des progrès ?]. Cruz Quebrada : Faculdade de Motricidade Humana.
- CANÁRIO R. (2006). *A escola tem futuro ? Das promessas às incertezas* [L'école a-t-elle un futur ? Des promesses aux incertitudes]. Porto Alegre : Artmed.
- CANÁRIO R., ALVES N. & ROLO C. (2000). « Territórios Educativos de Intervenção Prioritária : entre a “igualdade de oportunidades” e a “luta contra a exclusão” » [Les Territoires éducatifs d'intervention prioritaire : entre l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion]. In AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisbonne : IIE, p. 139-170.
- CANÁRIO R., ALVES N. & ROLO C. (2001). *Escola e exclusão social* [L'école et l'exclusion sociale]. Lisbonne : IIE/Educa.
- CARAMELO J. & CORREIA J. A. (2004). « Políticas e Figuras do Local: contributos para a construção de um cosmopolitismo comunitário » [Les politiques et les figures du local : contributions à la construction d'un cosmopolitisme communautaire]. *Cadernos do ICE*, n° 7.
- CASA-NOVA M. (2004). *Políticas sociais e educativas públicas, direitos humanos e diferença cultural* [Les politiques sociales et éducatives, Les droits humains et

- la différence culturelle], VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Setembro, Coimbra.
- CASTEL R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- CHARLOT B. (dir.) (1994). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris : Armand Colin.
- CHARLOT B., BAUTIER É. & ROCHEX J.-Y. (1993). *École et savoirs dans les banlieues... et ailleurs*. Paris : Armand Colin.
- COORDENAÇÃO NACIONAL DO PIPSE (1991). « Combate ao insucesso ou promoção do sucesso ? » [Combattre l'échec ou promouvoir la réussite ?]. *Noesis. A educação em revista – o insucesso*, nº 18, p. 17.
- CORREIA J. A. (1994). « A Educação em Portugal no limiar do sec. XXI: perspectivas de desenvolvimento futuro » [L'éducation au Portugal au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle : des perspectives de développement futur]. *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 2, p. 7-30.
- CORREIA J. A. (1999). « Relações entre a Escola e a Comunidade: da lógica da exterioridade à lógica da interpelação » [Les relations entre l'école et la communauté: de la logique de l'externalité à la logique de l'interpellation]. *Revista Aprender*, nº 22, p. 129-134.
- CORREIA J. A. (2004). « A construção político-cognitiva da exclusão social no campo educativo » [La construction politico-cognitive de l'exclusion sociale dans le champ éducatif]. *Revista Educação Unisinos*, vol. 8, nº 15, p. 217-246.
- CORREIA J. A. (2005). « Contributos para a construção de “narrativas educativas de esquerda” » [Contributions à la construction des “narratives éducatives” de gauche]. *Perspectiva*, vol. 23, nº 2, p. 407-426.
- CORREIA J. A. & CAMELO J. (2003). « Da Mediação Local ao Local da Mediação : Figuras e Políticas » [De la médiation du local au local dans la médiation : des figures et des politiques]. *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 20, p. 167-191.
- CORREIA J. A. & MATOS M. (2001). « Da Crise da escola ao escolocentrismo » [De la crise de l'école au “scolocentrisme”]. In R. S. STOER, L. CORTESÃO et J. A. CORREIA (dir.), *Transnacionalização da educação. De Crise da Educação a Educação da Crise*. Porto : Edições Afrontamento, p. 91-117.
- CORREIA J. A., STOLEROFF A. & STOER S. R. (1993). « A ideologia da modernização no sistema educativo em Portugal » [L'idéologie de la modernisation du système éducatif au Portugal]. *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 12-13, p. 25-51.
- COSTA J. & OLIVEIRA C. (1999). « Territórios educativos de intervenção prioritária : uma abordagem exploratória de uma realidade em construção » [Les Territoires éducatifs d'intervention prioritaire : approche exploratoire d'une réalité en construction]. *Inovação*, vol. 12, nº 2, p. 113-128. Résumé de

- l'article disponible sur Internet : <<http://www.dgidec.min-edu.pt/inovbasic/edicoes/ino/ino12-2/art8.htm>> (consulté le 16 juillet 2008).
- COSTA J. A., SOUSA L. & NETO-MENDES A. A. (2000). « Gestão Pedagógica e Lideranças Intermédias no TEIP do Esteiro » [La gestion pédagogique et les leaderships intermédiaires dans les TEIP de Esteiro]. In AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisbonne : Instituto de Inovação Educacional, p. 83-104.
- COSTA M. J. (2000). « Apoio Integrado no sistema regional de educação de infância » [L'appui intégré dans le système régional de l'éducation des enfants]. *Infância e educação – investigação e práticas*, n° 2, p. 93-108.
- FERNANDES M. R. (dir.) (1999). *Formas de articulação entre os Ciclos Educativos nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Um Estudo de Caso Múltiplo. Relatório de Investigação* [Les formes d'articulation entre les cycles éducatifs des Territoires éducatifs d'intervention prioritaire. Une étude de cas multiple. Rapport de recherche]. Lisbonne et Faro : Instituto de Inovação Educacional et Universidade do Algarve (Doc. Policopiado).
- FERNANDES M. R. & GONÇALVES J. A. (2000). « Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária como Espaço de Inovação Organizacional e Curricular » [Les Territoires éducatifs d'intervention prioritaire espace d'innovation organisationnelle et curriculaire]. In AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisbonne : Instituto de Inovação Educacional.
- GRACIO S. (1986). *Política educativa como tecnologia social* [La politique éducative en tant que technologie sociale]. Lisbonne : L. Horizonte.
- GRACIO S. (1998). *Ensinos técnicos e política em Portugal. 1910-1990* [Les enseignements techniques et la politique au Portugal. 1910-1990]. Lisbonne : I. Piaget.
- LEITE C. (2000). « Uma análise da dimensão multicultural no currículo » [Une analyse de la dimension multiculturelle dans le curriculum]. *Revista Educação*, vol. 9, n° 1, p. 137-142.
- LEITE C. (dir.) (2005). *Mudanças curriculares em Portugal. Transição para o século XXI* [Changements dans le curriculum au Portugal. La transition vers le XXI<sup>e</sup> siècle]. Porto : Porto Editora.
- LEITE C. & FERNANDES P. (2007). « A organização das escolas por agrupamentos – de uma autonomia prometida a uma prática comprometida » [L'organisation des écoles par groupements – d'une autonomie promise à une pratique compromise]. In C. LEITE et A. LOPES (coord.), *Escola, currículo e formação de identidades*. Porto : Edições ASA, p. 51-72.
- LIMA L. C. & AFONSO A. J. (2002). *Reformas da Educação Pública : Democratização, modernização, neoliberalismo* [Les réformes dans l'éducation publique : démocratisation, modernisation, néolibéralisme]. Porto : Éd. Afrontamento.

- MAGALHÃES A. & STOER R. (2002). *Escola para todos e excelência acadêmica* [L'école pour tous et l'excellence académique]. Porto : Profedições.
- MAGALHÃES A. & STOER R. (dir.) (2006). *Reconfigurações, educação, Estado e cultura numa época de globalização* [Reconfigurations, éducation, État et culture dans une époque de globalisation]. Porto : Profedições.
- MARTINS A. M. & PARCHÃO I. (2000). « Legitimação psicológica do insucesso escolar e a (des)responsabilização dos professores » [La légitimation psychologique de l'échec scolaire et la (dé)responsabilisation des enseignants]. Madrid: Facultad de Educación.
- MARTINS M. A. (1996). *Pré-História da aprendizagem da leitura: Conhecimentos Precoces sobre a Funcionalidade da linguagem escrita, Desenvolvimento Metalinguístico e Resultados em leitura no final do 1º ano de escolaridade* [La Préhistoire de l'apprentissage de la lecture : les connaissances précoces sur la fonctionnalité du langage écrit ; le développement métalinguistique et les résultats en lecture à la fin de la première année de scolarité]. Lisbonne : ISPA.
- MATOS M. (1999). « Autonomia das Escolas : Atribuir ou Construir Novas Competências Profissionais ? », [L'autonomie des écoles : attribuer ou construire des nouvelles compétences professionnelles ?]. *Territorio Educativo*, nº 5.
- MELO A. & BENAVENTE A. (1978). *Expériences d'éducation populaire au Portugal – 1974-1976*. Paris : Unesco.
- PINTO F. (1991). « Falando do PIPSE » [À propos du PIPSE]. *Noesis. A educação em revista – o insucesso*. (18), 17.
- PIRES E. (2000). *Da inquietação à quietude: o caso do PIPSE* [De l'inquiétude à la quiétude : le cas du PIPSE]. Lisbonne : Coleção Temas de Investigação – Direcção – Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular.
- ROBERTSON S. & DALE R. (2001). « Regulação e Risco na Governação da Educação. Gestão dos Problemas de Legitimação e Coesão Social em Educação nos Estados Competitivos » [Régulation et risque dans la gouvernance de l'éducation. Gestion des problèmes de légitimation et cohésion sociale en éducation dans les États compétitifs]. *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 15, p. 117-147.
- ROCHEX J.-Y. (1997). « Les ZEP : un bilan décevant ». In J.-P. TERRAIL (éd.), *La scolarisation de la France. Critique de l'état des lieux*. Paris : La Dispute, p. 123-139.
- RODRIGUES F. & STOER R. S. (1993). *Ação local e mudança social em Portugal* [L'action locale et le changement social au Portugal]. Lisbonne : Fim de Século.
- RODRIGUES F. & STOER R. S. (1994). « Acção Local e Cidadania » [L'action locale et la citoyenneté]. In AAVV, *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*. Lisbonne : Associação Portuguesa de Sociologia, p. 175-188.

- RODRIGUES F. & STOER R. S. (2001). « Partenariat et développement local au Portugal : du localisme globalisé à une forme nouvelle d'action collective ». *Les Cahiers Européens de la Sorbonne Nouvelle*, n° 1, p. 113-135.
- SALGADO L. (1991). « Do Insucesso Escolar aos Facilitadores de Sucesso » [De l'échec scolaire aux facilitateurs de réussite]. *Noesis*, n° 18, p. 34-37.
- SALGADO L. (1997). « Políticas e Práticas de Educação de Adultos em Portugal – Perspectiva Multicultural » [Politiques et pratiques de l'éducation des adultes au Portugal – une perspective multiculturelle]. In M. B. TRINDADE & M. L. MENDES (éd.), *Educação Intercultural dos Adultos em Contexto Multicultural*. Lisbonne : Universidade Aberta, p. 185-211.
- SALGADO L. (2000). « Les Compétences en lecture et en écriture et leur apprentissage ». In *Coleção de Comunicações*, vol. I. Coimbra : IPC, p. 125-135.
- SALGUEIRO G. & ABOOBAKAR F. (s. d.). *Currículos Alternativos – Breve Abordagem*. [Les curricula alternatifs : une brève approche]. Document Microsoft PowerPoint disponible sur Internet : [http://www.proformar.org/teia/tdin/recursos/did\\_geral/met\\_ensino/Curr%C3%ADculos%20Alternativos.ppt#256,1,Curr%C3%ADculos Alternativos](http://www.proformar.org/teia/tdin/recursos/did_geral/met_ensino/Curr%C3%ADculos%20Alternativos.ppt#256,1,Curr%C3%ADculos%20Alternativos) (consulté le 16 juillet 2008).
- SARMENTO M. J., PARENTE C., MATOS P. S. & SILVIA O. S. (1999). *Dimensões Organizacionais e Administrativas dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Um estudo avaliativo no âmbito da Região Norte. Relatório Final* [Des dimensions organisationnelles et administratives des Territoires éducatifs d'intervention prioritaire. Une étude évaluative dans la région Nord. Rapport Final]. Braga : Universidade do Minho/Centro de Estudos da Criança.
- SARMENTO M. J. *et al.* (2000). « A edificação dos TEIP como Sistemas de Acção Educativa Concreta » [L'édification des TEIP en tant que systèmes d'action éducative concrète]. In AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisbonne : IIE.
- SEABRA T., BENAVENTE A., CAMPICHE J. & SEBASTIÃO J. (1994). *Renunciar à Escola – o abandono escolar no ensino básico* [Renoncer à l'école – l'abandon scolaire dans l'enseignement basique]. Lisbonne : Fim de Século.
- SOUTA L. (1997). *Multiculturalidade e Educação* [La multiculturalité et l'éducation]. Porto : Profedições.
- STOER S. R. (1982). *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal* [L'éducation, l'État et le développement au Portugal]. Lisbonne : Livros Horizonte.
- STOER S. R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal, 1970-80, uma década de transição* [L'éducation et le changement social au Portugal, 1970-1980, une décennie de transition]. Porto : Ed. Afrontamento.
- STOER S. R. (1994). « Construindo a escola democrática através do “campo da recontextualização pedagógica” » [Construire l'école démocratique à travers



- le champ de la recontextualisation pédagogique]. *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 1, p. 7-27.
- STOER S. R. (1994). « O Estado e as políticas educativas : uma proposta de mandato renovado para a escola democrática » [L'État et les politiques éducatives : une proposition de mandat renouvelé pour l'école démocratique]. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 41, p. 3-33.
- STOER S. R., CORTESÃO L. & CORREIA J. A. (dir.) (2001). *Transnacionalização da educação. Da Crise da educação a educação da crise* [La transnationalisation de l'éducation. De la crise de l'éducation à l'éducation de la crise]. Porto : Edições Afrontamento.
- STOER S. R. & MAGALHÃES A. M. (2003). « A Nova Classe Média e a Reconfiguração do Mandato Endereçado ao Sistema Educativo » [La nouvelle classe moyenne et la reconfiguration du mandat adressé au système éducatif]. *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 18, p. 25-40.
- STOER S. R. & RODRIGUES F. (1998). *Entre Parceria e Partenariado : Amigos Amigos, Negócios à Parte* [Quels partenaires ?]. Lisbonne : Celta Editora.
- STOER S. R. & RODRIGUES F. (1999). *As Parcerias nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* [Les partenariats dans les Territoires éducatifs d'intervention prioritaire]. Porto : IIE/CIIE.
- STOER S. R. & RODRIGUES F. (2000). « Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Análise do Contributo das Parcerias » [Les Territoires éducatifs d'intervention prioritaire. L'analyse des apports des partenaires]. In AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisbonne : IIE, p. 171-194.
- STOER S. R., STOLEROFF A. & CORREIA J. A. (1990). « O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica da acumulação » [La nouvelle vocation dans la politique éducative au Portugal et la reconstruction de la logique de l'accumulation]. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 29, p. 11-53.
- TEODORO A. (1982). *O sistema educativo Português : Situação e perspectivas*. [Le système éducatif portugais : situations et perspectives]. Lisbonne : Estúdios Horizonte.
- TEODORO A. (1994). *Política educativa em Portugal – educação, desenvolvimento e participação política dos professores* [La politique éducative au Portugal – l'éducation, le développement et la participation des enseignants]. Venda Nova : Bretrand Editora.
- UNESCO (1981). *Para uma política da educação em Portugal* [Vers une politique de l'éducation au Portugal]. Lisbonne : Estúdios Horizonte.
- VERNE E. (1987). *Les politiques d'éducation multiculturelle. Analyse critique*. Paris : OCDE.
- VAN ZANTEN A. (2001). *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris : PUF.

### **Références légales et documents à caractère officiel ou administrative**

- CENTRO DE ATENDIMENTO NOVAS OPORTUNIDADES (2007). *Metas e Medidas Novas Oportunidades – Jovens* [Buts et mesures des nouvelles opportunités]. Disponible sur Internet : <[http://www.novasoportunidades.gov.pt/metas\\_jovens.aspx](http://www.novasoportunidades.gov.pt/metas_jovens.aspx)> (consulté le 16 juillet 2008).
- FENPROF (2007). *Um quarto das crianças com três anos sem vaga na rede pública do Pré-Escolar* [Un quart des enfants de trois ans sans place dans le réseau public du préscolaire]. Document disponible sur Internet : <<http://www.fenprof.pt/?aba=27&cat=61&doc=2289&mid=115>> (consulté le 16 juillet 2008).
- PORTUGAL (1984). Decreto-lei nº 102/84 (1984). Lei da Aprendizagem [Loi de l'apprentissage]. In Ministério da Educação (1993). *Cadernos PEPT – Educação para todos : A construção local dos currículos e a relação escola – meio*. Lisbonne : Editorial do Ministério da Educação, p. 122-128.
- PORTUGAL (1986). Lei nº 46/86 (1986). Lei de Bases do Sistema Educativo [Loi fondamentale du système éducatif]. Disponible sur Internet : <[http://www.sg.min-edu.pt/leis/lei\\_46\\_86.pdf](http://www.sg.min-edu.pt/leis/lei_46_86.pdf)> (consulté le 16 juillet 2008).
- PORTUGAL (1991). Decreto-lei nº 383/91 (1991). Lei da Pré-Aprendizagem. In Ministério da Educação (1993). *Cadernos PEPT – Educação para todos : A construção local dos currículos e a relação escola – meio*. Lisbonne : Editorial do Ministério da Educação, p. 129-130.
- PORTUGAL (1996). Decreto-Lei nº 205/96 (1996). *Diário da República*, nº 248. I Série A.
- PORTUGAL (2004). Resolução de Conselho de Ministros nº 60/2004 (2004). *Diário da República*, nº 102 – I série B.
- PORTUGAL (1997). Lei nº 5/97 (1997). *Diário da República*, nº 34. I. SÉRIE. A.
- PORTUGAL (2007). Despacho nº 546/2007 (2007). *Diário da República*, nº 8. II. SÉRIE.
- PORTUGAL (2007). Despacho nº 546/2007 (2007). *Diário da República*, nº 8. II. SÉRIE.
- PORTUGAL : MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1989). *A reforma educativa em Marcha: balanço de dois anos de governo* [La réforme éducative en marche : bilan de deux ans de gouvernement]. Lisbonne : Ministério da Educação.
- PORTUGAL : MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2006a). *Percursos curriculares alternativos* [Parcours des *curricula* alternatifs]. Disponible sur Internet : <<http://www.min-edu.pt/np3/178.html>> (consulté le 16 juillet 2008).
- PORTUGAL : MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2006b). *Relançamento do programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* [La relance du Programme des Territoires éducatifs d'intervention prioritaire]. Document disponible sur Internet : <<http://www.min-edu.pt/np3/70.html>> (consulté le 16 juillet 2008).
- PORTUGAL : MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2007). *Plano de Ação da Matemática regista balanço positivo no seu primeiro ano de execução* [Le Plan d'action de la mathématique présente un bilan positif de sa première année]

d'exécution]. Document disponible sur Internet : <<http://www.min-edu.pt/np3/667.html>> (consulté le 16 juillet 2008).

PORTUGAL : MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO (2003). Despacho n° 948/2003. *Diário da República*, 2.a série, n. 7, de 9 de Janeiro.

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL DE PORTUGAL – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DE PORTUGAL Y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2003a). *Breve evolução histórica do sistema educativo* [Brève évolution historique du système éducatif]. Disponible sur Internet : <<http://www.oei.es/quipu/portugal/historia.pdf>> (consulté le 16 juillet 2008).

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL DE PORTUGAL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DE PORTUGAL Y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (2003b). *Escolaridade obrigatória* [La scolarité obligatoire]. Document disponible sur Internet : <[http://www.oei.es/quipu/portugal/esc\\_obligatoria.pdf](http://www.oei.es/quipu/portugal/esc_obligatoria.pdf)> (consulté le 16 juillet 2008).

## République tchèque



# Transformation des politiques d'équité en République tchèque post-communiste

David Greger, Markéta Levínská et Irena Smetáčková  
Université Charles de Prague, faculté d'éducation

## Contexte général

Lorsqu'on tente de décrire les politiques d'éducation prioritaire (PEP) actuelles en République tchèque, on doit prendre en compte le fait que ce pays est passé, en 1989, d'un système politique totalitaire, à l'économie centralisée, planifiée et contrôlée par l'État à un gouvernement démocratique respectant les Droits de l'Homme, qui a rétabli la propriété privée et l'économie de marché. La comparaison implicite ou explicite des politiques d'éducation prioritaire avant et après 1989 est largement utilisée dans ce chapitre<sup>1</sup> ; dans de nombreux cas, elle souligne le contraste entre ces deux périodes. Nous sommes conscients du fait que l'usage d'une telle méthode induit une simplification importante ; cependant, cette approche contrastive permettra aux lecteurs étrangers sans connaissance approfondie du contexte national tchèque de mieux comprendre les tendances et les caractéristiques principales du développement des PEP dans ce pays.

Dans un premier temps, nous décrivons la structure générale du système éducatif dans lequel prennent place les PEP. Mis à part quelques changements limités, la structure de l'école tchécoslovaque était un héritage du XIX<sup>e</sup> siècle, quand la loi scolaire de 1869 a porté l'éducation obligatoire à huit années. L'éducation était donnée pendant cinq ans par la *obecná škola* (l'école de la communauté), qui accueillait les élèves entre 6 et 11 ans. Après ces cinq années, il était possible de choisir de suivre une des trois voies qualitativement très différentes (trois années supplémentaires à l'école de la communauté, appelée *měst'anská škol* – ou « école civique » ; un cursus de sept ans à la *reálná škola* – « collège d'enseignement technique » ; ou huit ans au *gymnázium* (« enseignement secondaire supérieur général »). Cette organisation scolaire avec ses filières parallèles multiples pour les élèves de 11 à 14 ans a été largement critiquée dès les années vingt dans une perspective de justice sociale, principalement en revendiquant que le système éducatif devait assurer une égalité des chances comprise comme l'égalité de traitement ou de conditions. On avançait alors que l'égalité des chances dans le domaine scolaire ne pouvait être garantie que par l'école commune. Tous les élèves devaient pouvoir bénéficier de la même qualité d'éducation. Cela constituait par nature la qualité démocratique de l'éducation. Les discussions sur l'introduction de l'école compréhensive furent interrompues par la seconde guerre mondiale et réouvertes après 1945. Finalement, ce fut le parti communiste qui, après avoir pris le pouvoir et installé un régime totalitaire,

---

<sup>1</sup> Ce texte a bénéficié de la lecture et des commentaires de Stanislav Štech (université Charles de Prague).

introduisit la loi sur l'éducation d'avril 1948 destinée à établir un modèle d'école compréhensive en Tchécoslovaquie.

Ce modèle d'école compréhensive qui introduit progressivement une différenciation interne destinée à permettre le développement maximum du potentiel de chaque enfant, fut grandement discuté et expérimenté dans plusieurs écoles dans les années vingt, puis progressivement abandonné et remplacé par l'école unifiée et collectiviste commune, sans prise en compte des différences individuelles des élèves. Ce dernier point constitua la principale critique à l'encontre de l'école unifiée introduite en 1948. En effet, les critiques pointaient le caractère uniforme du curriculum et la progression à travers celui-ci au même rythme quels que soient les élèves. Ce qui était alors souligné comme caractéristique principale, c'était l'accent mis sur la monotonie et la médiocrité. Malgré les nombreuses tentatives de réforme d'un système qui perdura pendant plus de 40 ans, de manière à prendre en compte l'hétérogénéité des élèves à travers plusieurs mécanismes de différenciation ou activités extra-curriculaires, ces tentatives furent largement perçues comme insuffisantes. Les critiques à son encontre furent partagées par un très large public et par les représentants de l'élite tchèque après la révolution de Velours en 1989, ce qui conduisit à de fortes revendications en faveur d'une réforme structurelle du système éducatif.

Après l'expérience de l'école commune durant les quarante ans de la période de « socialisme réel » en Tchécoslovaquie, ils ne croyaient plus en la capacité de l'école compréhensive de respecter les caractéristiques individuelles des élèves, comme leurs façons d'apprendre, leurs intérêts, leurs traits personnels ou autres différences. Suite à cette déception face à l'école commune, les *gymnázia* de six et huit ans (couvrant deux ou quatre ans du secondaire inférieur et quatre ans du secondaire supérieur), qui avaient fonctionné en Tchécoslovaquie jusqu' en 1948, furent rétablis en 1990 par un amendement à la loi sur l'éducation. Le premier objectif ouvertement proclamé était d'offrir un enseignement plus exigeant dès 11 ans qui faciliterait la poursuite d'études universitaires pour les élèves démontrant les meilleures capacités cognitives. Comme les rapports de l'inspection scolaire tchèque l'ont proclamé à maintes reprises, la séparation des plus forts du reste des élèves qui continue à fréquenter les écoles compréhensives (dites de base) a eu pour effet une baisse progressive de niveau à la fois en termes de méthodes et de résultats scolaires dans les écoles « de base ». La recommandation des examinateurs de l'OCDE en 1996 de mettre en place une école compréhensive dès le secondaire inférieur n'a pas été adoptée par le ministère de l'Éducation. Le Livre blanc publié par le Gouvernement en 2001 a réaffirmé que les deux filières devraient progressivement fusionner et que la différenciation interne devait avoir lieu au sein de l'école de base. L'inclusion de cette recommandation dans le nouveau projet de loi sur l'éducation, à travers la suppression progressive des premières années des *gymnázia*, a suscité un débat public dominé par les demandes des parents les plus éduqués et de statuts socioéconomiques supérieurs en faveur du maintien d'une éducation plus exigeante pour leurs enfants. La pression exercée par les parents, les directeurs de *gymnázia*, les enseignants et les universitaires dans la presse, sans même mentionner leur influence politique, a tué la réforme proposée et fut une des raisons majeures au rejet du projet de loi dans son ensemble en 2001.

La nouvelle loi sur l'éducation votée en 2004 a donc conservé la sélection dans le système éducatif tchèque et maintenu les filières séparées au premier cycle de l'enseignement secondaire.

Les analyses des données des études internationales relatives à l'évaluation des élèves (principalement PISA et TIMSS) ont révélé que la sélection par un examen d'entrée aux *gymnázia* défavorisait les enfants aux capitaux culturels les plus bas (les élèves issus des deux quintiles les plus bas d'un point de vue économique et social représentaient seulement 15 % de la population scolaire de ces écoles sélectives [Matějů & Straková, 2005]). Ces analyses montrent que la République tchèque fait partie des pays où l'impact du statut socioéconomique de la famille sur la réussite de l'élève est très important et où les différences entre les écoles sont supérieures à la moyenne de l'OCDE (les différences de résultats entre les écoles sont une fois et demi plus importantes que la moyenne de l'OCDE). De plus, les écoles diffèrent grandement en termes de profils socioéconomiques (le profil socioéconomique de l'école explique 37 % de la variance dans les résultats des élèves, soit la septième plus haute valeur parmi les pays impliqués dans l'étude PISA 2003).

La sélection au sein du système éducatif tchèque et l'existence des *gymnázia* sont largement critiquées par les chercheurs et, plus récemment, reconnues comme un problème par la classe politique tchèque. Cependant, la volonté politique de changer ce système éducatif fait toujours défaut car, comme l'expliquent régulièrement les partis politiques, « le grand public veut conserver ces écoles sélectives ». Cela nous amène à considérer l'attitude générale de la société tchèque et sa vision de l'éducation. L'élimination de la sélection précoce exigerait l'abandon d'une culture qui croit que le succès à l'école est plus une question de capacité que d'effort, de travail assidu ou de qualité de l'éducation. Ainsi, le but principal pour beaucoup est de détecter le potentiel de chaque enfant aussi tôt que possible et de lui fournir un enseignement suffisamment stimulant (ou, au contraire, pas trop stimulant pour les moins capables). L'échec scolaire est donc souvent interprété comme résultant de capacités limitées ou d'un manque de soutien de la famille.

D'une manière générale, il n'y a pas de débat dans le grand public à propos de l'échec scolaire. Une des raisons pourrait être le manque de données à propos de celui-ci. En République tchèque, il n'existe pas de test national d'évaluation, à quelque niveau que ce soit. Toutes les données que nous avons mentionnées ci-dessus proviennent d'évaluations internationales. Bien que la loi sur l'éducation de 2004 préparée par le parti social démocrate ait prévu d'introduire un test national à la fin de l'enseignement secondaire supérieur à partir de 2008, cette mesure a été repoussée par le nouveau gouvernement conservateur jusqu'en 2010 et certains affirment même qu'il ne sera jamais mis en œuvre. Le gouvernement social démocrate avait également expérimenté l'implémentation d'un test national à l'issue des grades 5 et 9, mais ce projet a été progressivement abandonné par l'actuel gouvernement conservateur.

Les auteurs de ce chapitre pensent que l'une des raisons importantes pour organiser des tests à l'échelle nationale, mettant fortement l'accent sur le suivi et la fonction diagnostique de l'éducation, est la recherche de l'égalité des chances en



éducation, dans le sens d'une égalité de résultats. Aujourd'hui encore, la véritable ampleur de l'échec scolaire au niveau du système éducatif tchèque est masquée et est seulement visible au niveau de l'établissement scolaire. Démasquer la nature et l'étendue de l'échec scolaire et des inégalités éducatives constituent la première étape nécessaire (mais non encore implémentée) pour ouvrir le débat public sur comment y faire face et par quelles mesures politiques efficaces y répondre.

## **Les politiques d'éducation prioritaire (PEP) en République tchèque**

Dans le texte qui suit, nous allons largement utiliser le terme « politique d'éducation prioritaire (PEP) » selon la définition donnée dans l'introduction, même si aucun terme équivalent n'est utilisé dans la langue ou la législation tchèque, dans les documents ou dans les débats publics. Les mesures politiques éducatives que nous décrirons sont généralement appelées « action compensatoire », « discrimination/action positive », ou encore « mesures spécifiques ». Le terme « discrimination positive » est cependant officiellement rejeté car toute discrimination est perçue comme inacceptable. Le terme « action positive » lui est ainsi généralement préféré. Mais au-delà de la terminologie utilisée, nous allons porter attention aux caractéristiques générales des PEP en République tchèque. D'une façon générale, les PEP se distinguent selon trois catégories de ciblage des interventions éducatives : le ciblage des groupes, des institutions, et des zones géographiques. En République tchèque, seules les interventions ciblées sur des groupes sont utilisées, même si d'autres pays utilisent les trois approches pour traiter des inégalités éducatives (voir par exemple la contribution anglaise). Comme il n'existe pas d'évaluation nationale en République tchèque, et par conséquent aucune information sur les performances scolaires, cela peut expliquer l'absence d'interventions ciblées sur les institutions. Nous décrirons donc, dans la suite de ce chapitre, les PEP en République tchèque selon les différents groupes-cibles auxquels ces mesures politiques sont appliquées.

L'autre caractéristique des PEP qu'il convient de mentionner concerne son développement historique. Pour chaque groupe-cible spécifique, on esquissera le développement historique dans des parties spécifiques. Ainsi, nous ne mentionnerons dans cette introduction que des caractéristiques générales du développement des PEP. Une fois l'analyse du développement des problèmes sociaux en République tchèque établie, on comparera la situation durant la période de « socialisme réel » et le développement après la révolution de Velours et la fin du régime communiste en novembre 1989.

De 1948 à 1989, la politique éducative, comme les autres sphères de politique publique, a été développée selon l'idéologie officielle des élites communistes, qui visait l'élimination des mécanismes de reproduction sociale en éducation et mettait en avant les possibilités de mobilité ascendante surtout pour les couches sociales les plus basses, pour leur permettre d'atteindre des niveaux d'éducation plus élevés. Le but à atteindre était l'égalité des chances, dans le sens d'égalité de résultats. Le sens du concept d'équité était alors entendu par beaucoup d'experts comme une sorte de « justice statistique » (voir par exemple Štech, 2006).

L'objectif principal était d'atteindre une représentation des différentes classes sociales dans l'enseignement secondaire supérieur et tertiaire en proportion de leur représentation dans la société : la représentation statistiquement égale de toutes les classes et de tous les groupes. Dans ce but, de nombreux critères autres que les seules capacités des étudiants furent contrôlés lors des inscriptions dans le secondaire supérieur et le tertiaire (les *kádrová kritéria*) – par exemple l'origine de classe et le statut socioéconomique de la famille, l'affiliation politique des parents, l'origine rurale/urbaine, ou le sexe de l'élève. L'égalité des chances devait être atteinte grâce à une sélection et un contrôle corrects des effectifs d'élèves dans les plus hauts niveaux de l'éducation selon des critères prédéterminés (système de quotas). Pour les officiels communistes, cette sélection garantissait un système éducatif *a priori* (par définition) égalitaire et écartait toute nécessité d'une analyse scientifique des inégalités à l'école. Même si le système de quotas a apporté quelques avancées (par exemple l'égalité des chances aux plus hauts niveaux d'éducation pour les filles et les garçons), Y. Shavit et H. P. Blossfeld (1993) ont conclu, après analyse des données internationales, que l'impact de l'origine sociale sur la réussite de l'élève dans les classes supérieures était généralement le même dans les anciens pays socialistes et les pays capitalistes. L'idée que « la discrimination positive communiste » qui se traduisait par les systèmes de quotas n'a pas mené à une réduction de l'inégalité socioéconomique dans l'accès à l'éducation est aussi soutenue par beaucoup d'autres chercheurs (voir par ex. Matějů, 1993 ; Hanley, 2001). M. Kreidl (2005) défie cette conclusion sur des bases méthodologique et théorique et montre à travers l'analyse de données que, dans les périodes d'égalitarisme communiste les plus orthodoxes en Tchécoslovaquie (1949-1953 et 1970-1973), l'inégalité socioéconomique dans l'accès à l'éducation secondaire et tertiaire a reculé.

Le système de quotas était donc l'instrument principal du « socialisme réel » pour atteindre l'égalité des chances en éducation même si les effets de cette politique sont inégalement reconnus. Ce système de quotas peut être considéré comme une politique ciblée de discrimination positive en faveur de sous-groupes de population, parmi lesquels les principaux bénéficiaires étaient les familles de classe populaire et les femmes.

Selon la législation officielle en éducation de 1948 à 1989, les « élèves nécessitant une attention particulière » constituaient la catégorie principale qui devait bénéficier de la discrimination positive et de diverses conditions particulières pour son éducation. D'après la définition, les « élèves nécessitant une attention particulière » incluaient les élèves à handicap mental ou physique. Les experts en éducation dans ce domaine affirment que la Tchécoslovaquie connaissait alors le système d'écoles spéciales le plus élaboré au monde (Vocilka *et al.*, 1997). Cependant, ils mentionnent aussi le revers de la médaille de ce système, plus problématique : la nature ségrégationniste de l'enseignement spécial. Les élèves handicapés (ainsi que les adultes) étaient presque entièrement isolés de la « société normale et saine » d'une façon si efficace que cette majorité de la société ne rencontrait jamais les personnes handicapées. L'inclusion sociale et l'intégration éducative des personnes handicapées ne furent véritablement promues qu'après 1989. Même si l'intégration des personnes handicapées fut mentionnée comme

objectif dans plusieurs lois sur l'éducation avant 1989, la véritable scolarisation de ces enfants était tout autre. La problématique de la scolarisation des jeunes à handicap mental ou physique n'étant pas l'objet de cette étude (comme expliqué dans l'introduction), nous ne consacrerons pas plus de temps à la discrimination positive envers ces enfants.

Parmi les lois sur l'éducation instaurées entre 1948 et 1989, on trouve aussi des programmes explicites pour les « élèves doués » (loi de 1984, articles 41-43). Pour eux, on a ouvert des écoles avec des enseignements supplémentaires et plus poussés dans certaines matières (langues étrangères, mathématiques, science, musique, art et sport) ; ils pouvaient aussi étudier selon un projet d'étude individuel et ainsi finir l'école de base avant les huit années normalement obligatoires. Néanmoins, cette possibilité mentionnée dans la loi ne doit pas être comprise comme un reflet de la réalité éducative, où les différences individuelles des élèves étaient peu respectées par l'école.

Comparé à la période 1948-1989, le développement entamé fin 1989 et qui continue aujourd'hui est caractérisé par la reformulation des politiques publiques dans beaucoup de domaines, y compris celui des politiques éducatives. Les étapes concrètes du développement des PEP pour chaque groupe-cible étant décrites en détail dans les sous-chapitres suivants, nous ne documenterons ici que l'accent mis sur l'égalité des chances en citant les textes les plus importants de cette époque.

Tout d'abord, un exemple significatif de la reformulation des politiques pourrait être remarqué dans l'élargissement de la catégorie « élève à besoins éducatifs spéciaux » et l'identification d'autres groupes-cibles dans les documents et dans la formulation des mesures compensatoires envers ces groupes. Cela est particulièrement visible lorsqu'on analyse de manière comparative la première loi sur l'éducation de 2004 et celle de 1984 qu'elle a remplacée.

Après le renversement politique de 1989, l'égalité des chances en éducation revient sur le devant de la scène et on choisit alors de l'interpréter comme « l'égalité de résultats ». Dans le *Programme national pour le développement de l'éducation* (le Livre blanc), validé par le gouvernement en 2001, certains passages soulignent bien l'importance de l'égalité de résultats et justifient les actions compensatoires :

« Assurer un accès véritablement juste aux opportunités éducatives [...] Néanmoins, la demande pour une égalité d'accès à l'éducation signifie beaucoup plus que de remédier aux obstacles matériels, c'est-à-dire les inégalités de statuts économiques, au moyen de bourses et de soutiens financiers par exemple. Il est nécessaire de surmonter les handicaps socioculturels et d'introduire des mécanismes compensatoires suffisants afin que le système d'éducation ne reproduise plus les inégalités existantes » (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, 2001, p. 18).

Beaucoup d'autres citations pourraient être tirées de ce document qui réclame l'égalité de résultats et critique la nature sélective du système éducatif tchèque. Seule une partie des recommandations fut introduite dans la loi sur l'éducation n° 561/2004. Elle déclare parmi les principes majeurs en éducation en République tchèque :

« (1) l'accès égal pour tous... sans aucune discrimination basée sur la race, la couleur de peau, le genre, la langue, les croyances ou la religion, la nationalité, l'origine ethnique ou sociale, la propriété, les amis ou la famille, ou la santé ou tout autre statut d'un citoyen ; et (2) considérant les besoins éducatifs de chacun. » (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, 2004, p. 9-12)

Dans cette loi, les groupes pour lesquels un traitement spécial ou des actions compensatoires doivent être appliqués sont explicitement mentionnés dans les chapitres :

« §13-14 Langue d'instruction et éducation des membres de minorités nationales.

§16 Éducation des élèves à besoins éducatifs spéciaux (cette catégorie couvre : les infirmes mentaux ou physiques ; les élèves présentant des troubles d'apprentissage et de comportement ; les élèves socialement défavorisés ; les élèves placés en institutions éducatives de protection ; les demandeurs d'asile).

§17 Éducation des élèves doués. »

Ces extraits de la loi de 2004 démontrent qu'à ce moment bien plus de groupes-cibles sont officiellement reconnus qu'avant 1989. Ces groupes sont considérés d'une manière ou d'une autre comme défavorisés ou nécessitant un traitement spécial décrit en partie dans ce texte, mais d'une façon plus complète dans d'autres documents législatifs (par exemple des règlements, recommandations, arrêtés, etc.). Dans ces documents, une autre distinction non mentionnée dans la loi est introduite : celle du genre. Aussi, nous incluons dans nos descriptions les PEP visant à l'équité entre garçons et filles. De même, aux niveaux législatifs inférieurs, de nombreuses mesures sont mises en place en faveur des élèves roms. Même s'ils ne sont pas mentionnés comme groupe spécifique dans la loi, ils forment le groupe le plus ciblé par les PEP en République tchèque après 1989. Avant 1989, l'accent était mis sur l'assimilation des Roms, alors que, de nos jours, leur intégration et le respect pour leur culture sont favorisés. Les différents programmes, actions politiques et mesures compensatoires concernant les Roms se cachent sous des appellations différentes – par ex. les programmes pour les élèves des minorités nationales ou les actions compensatoires pour les élèves socialement défavorisés, alors que la plupart de ces groupes sont constitués d'élèves roms.

À cause du chevauchement des catégories définies dans la loi, nous avons décidé de structurer la suite du texte selon les catégories spécifiques définies aux niveaux législatifs les plus bas, car ce sont ceux qui correspondent le mieux aux réalités du terrain et aux catégorisations les plus utilisées dans la recherche. Ces groupes sont classés selon l'importance qu'ils ont dans les PEP en République tchèque :

- les Roms ;
- les minorités nationales ;
- les demandeurs d'asile ;
- les élèves présentant des troubles d'apprentissage et de comportement ;

- les élèves doués (*Nadany*)<sup>2</sup>;
- le genre (les filles et les garçons).

### **Les Roms**

Après les changements politiques de 1989, les Roms ont été reconnus pour la première fois comme formant une nation. Jusqu'alors, ils étaient considérés comme des citoyens d'origine gitane de « bas niveau socio-culturel » et faisaient l'objet de politiques d'assimilation et d'acculturation. En 1991 et 2001, les Roms ont eu la possibilité d'affirmer leur nationalité au cours des procédures de recensement de la population. À la surprise générale, peu le firent en 1991. Et encore moins lors du deuxième recensement (32 903 en 1991 et 11 746 lors du recensement de 2001).

Le fait que les Roms n'aient pas exprimé leur nationalité a surpris beaucoup de monde, y compris les politiciens. Nous pouvons offrir quelques explications à ce phénomène. D'abord, le processus d'assimilation du système politique précédent fut une « réussite ». Ensuite, les Roms ont eu peur de déclarer officiellement leur nationalité pour diverses raisons. La discrimination légale est apparue en 1993 lorsque la République tchèque s'est divisée en deux pays indépendants et le Conseil national tchèque a adopté la loi controversée n° 40/1993 sur l'acquisition et la perte de la citoyenneté tchèque. Les Roms ont alors dû faire une demande de citoyenneté tchèque alors qu'ils étaient nés dans le pays. Enfin, les Roms ne reconnaissent pas la différence entre nationalité et citoyenneté. En général, dans les documents officiels, ils se déclarent tchèques, slovaques, ou de nationalité hongroise, selon leur lieu de naissance ; parallèlement, ils revendiquent l'appellation « Roms » ou « Gitans ». Seules les élites roms déclarent publiquement leur nationalité car ils sont conscients de l'impact de cet acte.

Actuellement, selon le paragraphe 3 (2) de la Charte des Droits fondamentaux et des Libertés et le paragraphe 2 de la loi n° 273/2001, toute personne qui se déclare être de nationalité rom est considérée comme telle. La loi ne résout pas les conditions d'une telle déclaration. Elle garantit aux Roms le droit à l'éducation, à une information reçue dans leur propre langue, le droit de développer leur culture, le droit d'association de membres de minorité nationale et le droit de participer au traitement des affaires roms.

Quand les Roms ont commencé à quitter massivement la République tchèque en 1997, le Conseil gouvernemental pour les affaires de la communauté rom fut créé et, la même année, le rapport sur les communautés roms, connu sous le nom de rapport Bratinka, fut adopté par le Gouvernement. Depuis lors, *L'information sur l'application des résolutions gouvernementales sur l'intégration des communautés roms* est régulièrement mise à jour et *Le concept de politique d'intégration des Roms* actualisé.

---

<sup>2</sup> NDT : La catégorie tchèque est *Nadany*, en anglais elle peut se traduire par « *Gifted Children* », et en français nous l'avons traduite par « élèves doués », en hésitant toutefois beaucoup sur cette notion. En France le terme de don est en effet peu explicitement employé car très marqué par la critique de l'idéologie des dons effectuée dès les années soixante. Cela ne veut pas dire pour autant que la catégorie par exemple des « enfants précoces » ne se sous-tend pas des mêmes conceptions essentialistes.

En 2001, le Conseil gouvernemental de la République tchèque pour les minorités nationales a été créé. Ce Conseil pour minorités inclut douze minorités nationales ; les Roms y sont représentés par trois députés.

Ainsi la question des Roms est traitée par deux conseils, le Conseil pour les minorités nationales et le Conseil pour les affaires de la communauté rom (les deux autorités sont uniquement consultatives, et pas législatives). Il existe quelques comités consultatifs spéciaux au sein du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (MEJS) et au ministère du Travail et des Affaires sociales (MTAS) chargés de ces affaires. Ces comités consultatifs expliquent cette division comme une conséquence de la séparation de l'identité ethnique rom entre la déclaration subjective et personnelle de la nationalité et l'identification extérieure de l'identité rom par le reste de la population. Il est nécessaire de considérer le fait que les Roms ne peuvent pas espérer un quelconque soutien de la part de leur pays d'origine.

De notre point de vue, cette dichotomie est le produit du conflit entre la conceptualisation de l'identité nationale par les Roms et celle établie par le reste de la population. D'après la loi, on ne peut pas réclamer aux Roms d'abandonner leur identité nationale et, simultanément, on ne peut considérer les Roms comme une nation homogène. Considérer les Roms comme un ensemble complexe de communautés permet de les voir comme une population constituée de divers sous-groupes ethniques et sociaux avec des besoins spécifiques. Cette approche permet un traitement efficace de leurs besoins et de leurs difficultés.

Dans l'ancienne République socialiste tchécoslovaque, la loi sur le système éducatif commun de 1948 alors en vigueur ne permettait pas l'éducation dans la langue des Roms. Le but des politiques appliquées était l'éducation et l'assimilation de ces citoyens gitans. Dans les années soixante, des classes spécialisées pour les enfants roms sédentaires d'Olach (*Vlachike*) ont été créées pour faciliter leur adaptation à l'environnement scolaire.

Officiellement, la loi sur l'éducation n° 561/2004 garantit également l'accès à l'éducation à tout citoyen quelle que soit sa nationalité. Officiellement, les écoles élémentaires spéciales ont été abolies, mais on trouve à leur place aujourd'hui des écoles élémentaires pratiques au sein des écoles spéciales. Les enfants roms peuvent faire partie des groupes d'élèves à besoins éducatifs spéciaux, mais pas forcément. Ils peuvent aussi être considérés comme socialement défavorisés. Le désavantage social se caractérise par un environnement familial à statut social et culturel bas, un risque de phénomènes sociaux pathologiques, un placement en institution d'éducation ou en institution protégée, le statut de demandeur d'asile et les réfugiés en demande d'asile en République tchèque sous un règlement légal spécial.

Si un enfant présentant une de ces caractéristiques est dans une classe ou dans un groupe d'étude, le directeur de l'école en question peut, avec le consentement de l'autorité régionale dont il dépend, créer un poste d'assistant d'éducation. La condition minimum pour devenir assistant d'éducation est d'avoir terminé l'école de base, d'avoir plus de 18 ans, d'avoir un casier judiciaire vierge et d'avoir suivi une formation minimale en pédagogie de 80 heures.

Pour les enfants issus de milieux socialement défavorisés, les municipalités, les communes ou une région peuvent, avec le consentement préalable de l'autorité régionale, mettre en place des classes préparatoires. Les classes préparatoires accueillent les enfants pour lesquels on suppose que leur inclusion dans une telle classe peut contrebalancer positivement leur développement. Une classe préparatoire peut être ouverte pour des groupes allant de sept enfants minimum à quinze maximum. Le placement d'élèves dans une classe préparatoire est décidé par le directeur de l'école, sur recommandation écrite du conseil pédagogique et psychologique de l'établissement.

L'idée d'assistants d'éducation roms<sup>3</sup> est apparue pour la première fois en République tchèque dans les années quatre-vingt-dix. Cette initiative était soutenue par des ONG telles que l'Association des Tziganes de Moravie (Společnost Romů na Moravě) et la Nouvelle École (Nová škola). Jusqu'en 1998, les assistants roms étaient employés par des ONG. Grâce à la résolution gouvernementale prise en 1998, pour la première fois des fonds furent alloués sur le budget de l'État pour payer les salaires des assistants d'éducation roms. Le guide *Créer un poste d'assistant d'éducation pour Roms dans les écoles de base et spéciales* fut publié. Entre le 1<sup>er</sup> septembre 1997 et le 30 juin 2000, le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (MEJS) a expérimenté l'introduction d'assistants d'éducation et de classes préparatoires. Suite à l'évaluation positive de ces programmes pilotes, des postes d'assistants d'éducation et des classes préparatoires furent développés sur une base régulière, conformément à l'Instruction méthodologique du MEJS.

Pour la première fois, le poste d'assistant d'éducation a été mentionné dans la loi de 2004. La loi établit les conditions sous lesquelles ces assistants peuvent travailler, l'étendue de leurs activités, leur rémunération, leur formation et niveau d'éducation exigés. En 2005, la République tchèque comptait 235 assistants d'éducation et en 2006, 318 postes (328 personnes physiques) furent créés sur demande des autorités régionales.

Le rôle initial des assistants d'éducation roms était de fournir un lien entre la communauté rom et l'école. Ce rôle a été partiellement abandonné dans la loi actuelle qui n'exige pas qu'un assistant d'éducation soit membre de la communauté rom. Officiellement, une école peut donc employer un assistant pour aider les enfants dans les processus d'apprentissage, sans pour autant servir d'intermédiaire censé faciliter le choc de deux cultures. L'avancée apportée par cette loi réside dans la reconnaissance des assistants d'éducation comme étant des professionnels de l'éducation. Malheureusement, leurs salaires sont plutôt bas. Ceci limite la possibilité d'engager des personnes à haute qualification professionnelle et cela démotive les assistants actuels d'obtenir une plus haute qualification. Cela peut limiter l'effet positif des assistants dans l'éducation des élèves.

---

<sup>3</sup> Nous avons obtenu la majorité des informations à propos des assistants dans le rapport thématique de Wagner intitulé *Teacher's Assistants for Children, Pupils and Students with Special Educational Needs-Social Disadvantage* publié en 2006. Ce rapport a été établi à partir d'informations envoyées au ministère de l'Éducation.

Les classes préparatoires<sup>4</sup> ont été développées conjointement aux postes d'assistants d'éducation. Les premières classes préparatoires ont été instaurées dès 1993 – dans les écoles maternelles, les écoles élémentaires et les écoles élémentaires spéciales. Comme la dernière année de l'école maternelle, l'instruction donnée en classe préparatoire est gratuite. De même, les manuels et autres outils pédagogiques sont gratuits pour les enfants des classes préparatoires et les élèves en première année du primaire. Cette réglementation s'applique uniquement aux classes et aux écoles préparatoires maternelles établies par l'État, le gouvernement régional, la municipalité ou les communes. Elle doit soutenir l'intégration des enfants issus de milieux socialement défavorisés et doit favoriser l'éducation préscolaire pour les enfants des petits villages, où il serait difficile de créer des classes préparatoires pour des raisons financières.

La première évaluation de l'efficacité des classes préparatoires a été menée par une équipe de la faculté de sciences humaines de l'université Charles à Prague (Bolf *et al.*, 2003). L'équipe a réalisé une recherche quantitative dans 103 écoles organisant des classes préparatoires selon les données fournies par le MEJS, en parallèle avec une recherche qualitative dans trois ou quatre écoles choisies selon leur localisation géographique. Les données entre les années 1999 à 2003 ont été analysées<sup>5</sup>.

La différence entre les enfants roms et non-roms, dans les premières classes, est relativement faible ; les différences commencent à apparaître dans les classes plus avancées, où les problèmes des enfants roms deviennent plus sérieux. Ces enfants se trouvent alors en situation d'échec et doivent partir dans des écoles spéciales. Les familles roms attribuent peu d'importance aux classes plus avancées, car elles ne comptent pas envoyer leurs enfants dans le secondaire. Nous pensons aussi que cet échec est dû à l'absence de compétences des parents roms pour aider leurs enfants dans leurs devoirs à un niveau avancé. La recherche a réfuté l'hypothèse selon laquelle les familles roms choisissaient les écoles pratiques volontairement. La recherche a aussi montré que le programme de classes préparatoires est plus efficace si l'école ne se concentre pas uniquement sur l'élève, mais associe aussi sa famille. L'emploi d'assistants roms ou de travailleurs sociaux locaux peut contribuer significativement au succès du programme.

La recherche a confirmé que les classes préparatoires aidaient les enfants à surmonter les difficultés spécifiques liées à l'instruction scolaire, amélioraient l'attitude des enfants envers l'école, réduisaient l'absentéisme et influençaient positivement les résultats scolaires. Cette recherche, ainsi que l'étude plus récente d'I. Gabal (2006), a montré que l'ouverture de classes préparatoires dans les écoles pratiques (spéciales) n'est pas à recommander. Les enfants issus des classes préparatoires des écoles pratiques sont trois fois plus souvent envoyés dans des écoles spéciales, en comparaison avec les enfants provenant d'autres classes

---

<sup>4</sup> La plus grande partie des informations présentées ici est issue du *Report on Roma Decade 2005-2015* publié en 2006.

<sup>5</sup> Le nombre total de classes préparatoires en 2006-2007 était de 146 ; 102 classes concernaient des écoles élémentaires, 44 des écoles spéciales. 1 713 élèves étaient scolarisés dans ces classes.



préparatoires. Ce type de classe préparatoire peut devenir aussi un facteur contribuant à l'ethnisation des écoles.

Un aspect négatif des programmes destinés aux Roms réside dans le fait que les écoles « ghettoïsées » (qui ne sont pas nécessairement des écoles spéciales/pratiques) sont d'une qualité significativement plus basse. Cela a un impact fortement négatif sur l'intégration des enfants roms et sur leur future éducation. Or les classes préparatoires doivent être un outil pour surmonter la ségrégation. Elles devraient être créées dans des écoles accueillant peu d'enfants roms, mais sont *a contrario* ouvertes dans des secteurs à forte population rom.

Les autres programmes d'éducation pour l'amélioration de la relation à l'éducation et pour l'augmentation des temps de scolarisation sont *L'école qui dure toute la journée/école communautaire* et le programme *Commençons ensemble (pas à pas)* (Vik & Vrzáček, 2005).

À l'origine, la fondation Open Society Funds (OSF) à Prague et la fondation de Charles Stewart Motte (ChSM) ont soutenu l'éducation communautaire et ses établissements en République tchèque. Le premier projet communautaire, appelé *Poryv*, avait pour but d'offrir des activités liées à la communauté dans trois écoles élémentaires. Les écoles devaient être des lieux ouverts pour y accueillir des réunions et aider à résoudre les difficultés de membres de la communauté. Les écoles hébergeaient aussi des activités de loisir et des clubs ouverts à toute la famille. En 2006, l'ONG Nouvelle École a mis en place le projet *Soutien des écoles communautaires* pour deux ans dans le but d'appliquer l'éducation communautaire dans quatre écoles ethniquement mixtes. Après son évaluation positive, la fondation ChSM a décidé de soutenir pendant trois ans le projet d'éducation communautaire dans le cadre du programme EQUAL appelé *Varianty – éducation interculturelle*, projet financé par l'UE et la République tchèque (sur budget de l'État). Il y a actuellement huit écoles communautaires dans le pays. Trois d'entre elles agissent dans des secteurs à forte population rom et en milieux socialement défavorisés.

I. Gabal (2006, p. 66) s'est intéressé à cinq écoles, qui ont été soutenues par le MEJS. Un projet pilote a été expérimenté pour vérifier l'efficacité et les conditions financières du programme. Les écoles choisies ne doivent pas être des écoles exclusivement roms, même si certaines pourraient être considérées comme telles en raison de la forte proportion d'enfants roms. Auquel cas, les non-Roms quitteraient ces écoles et la qualité de l'instruction donnée à l'école diminuerait<sup>6</sup>.

Le programme éducatif non-gouvernemental *Commençons ensemble (pas à pas)* est destiné aux écoles maternelles et primaires. Ce programme soutient l'insertion d'enfants à besoins spéciaux, l'approche individuelle de l'enfant et la coopération avec sa famille. Ce programme concerne 60 écoles maternelles, 36 écoles normales et 6 écoles spéciales. À travers ce réseau, le programme de la fondation *Commençons ensemble (pas à pas)* touche 12 586 enfants au total dont 1 335 enfants déficients ou issus de minorités. Le projet nécessite des fonds

---

<sup>6</sup> Le niveau de la qualité des écoles est mesuré en fonction du nombre d'élèves acceptés dans les écoles secondaires.

relativement importants et oblige à un changement d'attitude de la part des équipes pédagogiques.

L'entrée de la République tchèque dans l'UE a eu une grande influence sur sa législation. Le pays a dû intégrer les normes européennes, surtout en ce qui concerne le traitement des personnes défavorisées. Il a rejoint l'initiative internationale de huit pays européens appelée la *Décennie pour l'Inclusion des Roms : 2005-2015*. Le rapport annuel de cette *Décennie* apporte des informations sur l'état d'avancement du *Plan d'action national de décennie*.

Dans le cadre de la *Décennie*, le MEJS a préparé le *Projet Concept d'attention pour jeunes enfants issus de milieux socioculturels défavorisés*, qui a été adopté par le Gouvernement. Le but de ce concept est d'augmenter le nombre d'élèves roms dans les écoles normales. Le concept consiste à soutenir et conduire des programmes pour familles socialement défavorisées. Le ministère de l'Éducation a prévu d'éliminer ce concept et devait publier les résultats du pilotage en août 2007, publication jusqu'à maintenant attendue.

Le ministère de l'Éducation a perçu le besoin pour le développement de directives à propos de l'élaboration du curriculum des classes préparatoires. C'est la mission qu'il a confiée à l'Institut de recherche en éducation. L'Institut doit élaborer une « méthodologie d'observation et d'évaluation du développement individuel d'un enfant et son avancement éducatif individuel en milieu éducatif préscolaire ». Le projet doit aboutir à la publication d'un manuel méthodologique pour enseignants. Le *Programme du MEJS en faveur de l'intégration de la communauté rom* doit aider à atteindre ces buts.

L'autre outil d'intégration est le *Projet des centres pour l'intégration des minorités* (SIM) qui a été mis en œuvre à partir de 2006 par l'Institut de guidance, d'orientation et de conseil éducatifs et psychologiques (IPPP) et financé par le MEJS et le Fonds social européen (FSE). L'objectif de ce projet pilote est de mettre en place un système de support à la prise en charge des élèves socialement défavorisés. Au-delà de l'aide apportée à leurs clients, les centres assurent un suivi systématique du système, des activités de recherche et un support aux enseignants et aux assistants aussi bien que leur formation continuée.

Nous pouvons dire que les mesures législatives prises en République tchèque sont motivées par la situation alarmante des Roms dans le pays et l'entrée de celui-ci dans l'Union européenne. La République tchèque est confrontée à de nouvelles conceptions des droits et aux exigences liées à une nouvelle réalité. La mise en œuvre et l'évaluation de nouvelles mesures devraient être profitables et générer de nouvelles connaissances. Mais l'application de ces mesures se heurte à un vaste éventail de problèmes, notamment quant à la question fondamentale de la définition du public-cible : en effet, quand considérer qu'un enfant est rom ? Quand considérer qu'un enfant est issu de milieu socialement défavorisé ? Ou qu'il est atteint de « déficiences » ?

De plus, la coopération avec les institutions locales est difficile et le MEJS n'a pas de pouvoirs réels par rapport aux écoles. Il ne peut donc pas influencer directement les pratiques existantes dans les écoles. Ses missions actuelles concernent plutôt le contrôle des statuts existants, l'introduction des nouvelles lois et la modification du curriculum à travers un service d'aide et de conseil.

Le bureau du Conseil gouvernemental pour les affaires de la communauté rom suggère de conduire des discussions de groupes au sein du Comité de la Décennie rom, pour procéder à une sélection parmi les indicateurs controversés et pour assister le pilotage des évaluations annuelles des programmes ciblés. Pour ce pilotage, il est prévu d'utiliser des méthodologies de recherche qualitatives et quantitatives.

Au niveau législatif, les problèmes des Roms sont traités selon des catégories de ciblage nationaux et sociaux. Les mesures qui concernent les affaires roms sont souvent des mesures en faveur des élèves à besoins éducatifs spéciaux. On peut dire que c'est la conséquence du développement social actuel. La population rom a vécu à l'écart de la société et son assimilation involontaire efface peu à peu son identité, sa langue et son identité culturelle. Pour beaucoup de Roms, leur langue n'a plus de valeur et ils n'accordent pas d'importance à son enseignement, son usage comme langue d'instruction ou à l'utilisation de sa forme écrite dans les documents officiels. L'opinion générale en République tchèque est que les Roms doivent utiliser la langue tchèque parce qu'ils sont des habitants de la République tchèque. De toute façon, ils ne sont plus capables d'utiliser leur langue eux-mêmes, il n'est dès lors plus nécessaire d'être aussi actif pour soutenir l'usage officiel de langue des Roms.

On doit souligner que même si la loi sur l'éducation de 2004 a remplacé les écoles élémentaires spéciales par des écoles pratiques élémentaires, les élèves roms n'en ont pas disparu et ils continuent de suivre leur éducation obligatoire en masse dans les écoles pratiques élémentaires. Ces écoles concentrent leur attention sur les enfants rencontrant un handicap mental léger et sur les élèves qui présentent des problèmes éducatifs.

À terme, les nouveaux programmes éducatifs d'intégration destinés aux enseignants, l'éducation multiculturelle et l'information aux parents à propos des problèmes d'éducation aideront à se sortir de cette situation compliquée.

Actuellement, la société essaie de rectifier les injustices du passé, au moins au niveau législatif. Le gouvernement de la République tchèque et le MEJS mettent tout en oeuvre pour s'assurer que des lois efficaces pourvoient à l'égalité d'accès à l'éducation et soutiennent les divers programmes compensatoires et d'intégration.

### ***Les minorités nationales, les étrangers et les demandeurs d'asile***

Les individus parlant une langue maternelle autre que la tchèque sont catégorisés par la loi dans les trois groupes suivants : les membres de minorités nationales, les demandeurs d'asile et les réfugiés, et les étrangers. À chacun de ces groupes est consacré un paragraphe particulier dans la nouvelle loi sur l'éducation. Le Conseil gouvernemental pour les minorités nationales, le Conseil gouvernemental pour les Droits de l'Homme, les bureaux du MEJS, du ministère du Travail et des Affaires sociales (MTAS), et du ministère de la Culture (MC) s'occupent des droits de ces habitants.

Tout d'abord, le Conseil pour les minorités nationales a été officiellement créé en 1968. Le Conseil actuel pour les minorités nationales a été constitué suite à la résolution gouvernementale prise en 2001. Les droits des membres de minorités

ethniques sont inscrits dans la Constitution de la République tchèque et dans la Charte des Droits fondamentaux et des Libertés. Douze minorités nationales sont représentées au Conseil et chacune d'elle y est représentée par un à trois députés.

Si 10 % des habitants d'une municipalité se déclarent membres d'une minorité nationale, un comité pour les minorités nationales y est établi. Les membres de ces minorités peuvent ainsi être instruits dans leur langue maternelle dans les garderies, les écoles primaires, et les écoles du secondaire inférieur et supérieur. La municipalité, l'autorité régionale ou le ministère assure l'éducation dans la langue minoritaire. L'éducation dans la langue d'une minorité nationale peut aussi être organisée par une commune ou des municipalités. Les membres de la minorité doivent néanmoins apprendre le tchèque. Les classes pour les élèves de minorité en secondaire inférieur et supérieur (« l'école de base ») peuvent être ouvertes à partir d'un effectif minimum de 10 élèves. Une école maternelle ou une école de base avec enseignement en langue minoritaire peut être ouverte si toutes les classes de l'école ont en moyenne au moins douze enfants par classe se réclamant de la minorité nationale.

Les Polonais constituent une des minorités présentes en République tchèque, avec un système éducatif qui leur est propre, soutenu par le gouvernement tchèque. La minorité bulgare bénéficie de l'école élémentaire avec le bulgare comme langue d'enseignement grâce à l'ambassade bulgare. Les autres nationalités gèrent diverses classes dans leurs langues. L'Union européenne est critique vis-à-vis de la République tchèque car la principale minorité – les Slovaques –, ne reçoit pas assez de soutien de la part de l'État. Cependant, grâce à la ratification de la Charte des langues régionales et minoritaires, la minorité slovaque a presque les mêmes droits que les Polonais.

La minorité polonaise vivant en République tchèque compte environ 52 000 membres ; dont la majorité (80 %) est installée à Těšín en Silésie. Cette région est située à la frontière avec Pologne, où les Polonais constituent 10 % de la population. On a retrouvé des traces d'un système scolaire polonais sur le territoire tchèque de Silésie datant de la 1<sup>re</sup> République. Le droit d'utiliser le polonais comme langue d'enseignement à l'école était déjà inscrit dans la loi sur l'éducation de 1948. Cette exception était basée sur l'idée de la fraternité slave. Le réseau de garderies, d'écoles de base et d'écoles secondaires supérieures est implanté dans la région de Silésie. Actuellement, on y trouve 26 garderies, 26 écoles de base et une école secondaire à Těšín utilisant le polonais comme langue d'instruction ; 5 garderies, 1 école de base et 3 écoles secondaires supérieures combinant le tchèque et le polonais comme langues d'enseignement. 2 200 élèves étudient dans les écoles élémentaires polonaises.

D'après la loi, les enfants de demandeurs d'asiles et de réfugiés sont considérés comme des enfants à « besoins éducatifs spéciaux », plus précisément comme des enfants socialement défavorisés. Les directeurs d'école peuvent, avec le consentement des autorités régionales concernées, créer des postes d'assistants d'éducation pour les classes ou groupes d'étude où un élève à besoins éducatifs spéciaux est instruit. Ils ont le droit d'être instruits en classe préscolaire.

La loi garantit aussi aux étrangers qui résident légalement en République tchèque l'accès à l'éducation dans les mêmes conditions que les citoyens tchèques,

y compris à l'éducation en institution spéciale ou de protection. Les personnes qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne doivent prouver le caractère légal de leur résidence en République tchèque dès le début de leur éducation. L'autorité régionale, en coopération avec les responsables des écoles, s'assure que les étrangers peuvent bénéficier gratuitement de la préparation à l'entrée en école de base, y compris les cours de langue tchèque et l'aide à l'apprentissage de leur langue maternelle.

La loi actuelle ne permet pas l'accès gratuit aux garderies, à l'école maternelle ou aux écoles privées d'art et de loisir aux étrangers résidents permanents ou non, ni aux réfugiés. On sait pourtant que l'accès à l'éducation préscolaire favorise considérablement l'adaptation dans le milieu scolaire et l'intégration dans la société tchèque, ou encore que cette préparation préscolaire atténue les différences psychosociales.

La question qui reste sensible est celle de l'accès à l'éducation pour les étrangers sans permis de résidence, qui habitent illégalement sur le territoire national. Puisque la République tchèque a ratifié la Commission des Droits de l'enfant, il n'est pas possible de nier leur droit à l'éducation. Comme on l'a déjà dit, l'éducation remplit une fonction d'intégration et doit empêcher l'exclusion sociale. Confronté à ce problème, la Commission pour les droits des étrangers a rédigé une *Suggestion du Conseil du Gouvernement tchèque pour les Droits de l'Homme pour l'accès égal et efficace des étrangers à l'éducation*. Cette *Suggestion* doit mener au changement de curriculum. Elle ne spécifie pas à quels groupes s'appliquera l'amendement. Ce dernier devait être préparé d'ici la fin 2006 mais n'est toujours pas sorti.

Par ailleurs, beaucoup de lois auront à inclure les Vietnamiens, qui constituent une importante communauté d'étrangers. Ils atteignent presque les seuils permettant d'ouvrir des classes utilisant le vietnamien comme langue d'enseignement dans l'Ouest de la Bohême et à Prague. Comme ils ne sont pas citoyens tchèques, ils n'ont pas le statut de minorité nationale, mais seulement d'étrangers ; ils ont un accès limité à l'éducation, même si on estime qu'ils sont 17 500 à résider de façon permanente en République tchèque (le nombre réel est sûrement plus élevé).

La démocratisation et l'équité de la société ont beaucoup avancé en République tchèque avec l'adoption de la Charte des langues régionales et minoritaires, mais beaucoup reste encore à faire.

### ***Les élèves à troubles d'apprentissage et de comportement***

Les « élèves présentant des troubles d'apprentissage et de comportement » (ETAC) forment le plus grand groupe d'élèves à « besoins éducatifs spéciaux ». De plus, historiquement, ce groupe a un statut particulier dans le système d'éducation élémentaire tchèque. Par conséquent, les diagnostics, les procédures pédagogiques et correctives pour les élèves présentant des troubles d'apprentissage (ETA) (et dans une faible mesure pour les élèves ayant des troubles de comportement – ETC) sont élaborés dans le détail, avec un soin particulier au niveau des textes et des pratiques scolaires.

Les troubles d'apprentissage et de comportement (les incapacités développementales précoces) ont commencé à attirer l'attention des psychologues scolaires à partir de la deuxième moitié des années soixante-dix. Le réseau des centres d'accueil psychologique scolaire a été mis en place à cette époque. Le diagnostic et l'assistance aux ETA sont progressivement devenus leurs principales activités. Dans les années quatre-vingt-dix, les enseignants étaient particulièrement sensibilisés à la question des ETA, pour plusieurs raisons : une meilleure préparation durant leur formation initiale et une plus grande attention à ce phénomène en formation continuée ainsi qu'une transformation générale des discours professionnels ou du grand public à propos de l'éducation. Les phénomènes touchant les ETA (surtout la « dyslexie », « dysgraphie », « dysorthographe », « dyscalculie ») commencèrent à être perçus comme indépendants de leurs niveaux d'intelligence ou de leurs efforts. On conclut alors que ces élèves avaient besoin d'un traitement pédagogique plus adapté. De la même manière, le comportement des ETA était désormais perçu comme déplacé, ou asocial, mais indépendant de leurs capacités intellectuelles.

Ce changement dans le discours a provoqué une certaine inflation dans la définition des ETA. Depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, on a assisté à une forte augmentation du nombre d'élèves diagnostiqués ETA. Différentes hypothèses ont été avancées pour tenter d'expliquer cette augmentation : amélioration des diagnostics, plus grande sensibilisation à ces problèmes ou véritable évolution de la population scolaire. Malheureusement, à ce jour, aucune recherche n'a permis d'évaluer la validité de ces hypothèses.

Selon la loi d'éducation en vigueur, les élèves reconnus comme ETA et ETC font partie des élèves à besoins éducatifs spéciaux. La loi définit ce groupe d'élèves et charge les écoles de leur administrer des mesures pédagogiques spéciales. D'un point de vue pratique, elle est aujourd'hui complétée par divers décisions et décrets tels que le décret n° 73/2005 Sb. sur l'éducation des élèves à « besoins éducatifs spéciaux » et des élèves « particulièrement doués » (amendement du 19 mars 2007), et la directive méthodologique du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (MEJS) (Ref. No : 13 711/2001-24) sur les élèves à troubles d'apprentissage et de comportement. Les documents précisent comment le diagnostic de l'ETAC doit être exécuté, comment les élèves ETAC sont orientés dans le système éducatif et comment l'école doit les traiter. Les documents sont tout à fait concrets et ils offrent un soutien méthodologique et financier aux écoles. Dans la réalité, le traitement des élèves ETAC est conforme aux conditions et recommandations officiellement formulées. Le décret et la directive méthodologique ne sont donc pas juste des documents purement formels ayant peu d'influence sur la réalité scolaire de tous les jours. Cela illustre aussi que les élèves ETA (et dans une moindre mesure les ETC) constituent un domaine établi de l'éducation tchèque.

Conformément aux documents mentionnés ci-dessus, les élèves supposés présenter des troubles d'apprentissage et de comportement sont examinés dans des centres de guidance éducative et psychologique (CGEP) ou des centres pédagogiques spécialisés (CPS). Au début, ces lieux formaient un réseau important et solidaire. Cependant, après 1989, il a été réduit. Aujourd'hui, il y a 58 centres de

guidance éducative et psychologique et 108 centres pédagogiques spécialisés pour une population scolaire de 1 494 180 élèves fréquentant les écoles élémentaires et secondaires. En plus de ces lieux de conseil, de plus en plus de psychologues scolaires sont directement employés par les établissements scolaires. Le nombre de psychologues dans les écoles croît avec la mise en œuvre du projet VIP qui est développé par l'Institut de guidance, d'orientation et de conseil éducatifs et psychologiques (IPPP)<sup>7</sup>. L'objectif du projet est de supporter les psychologues scolaires et les spécialistes de l'éducation d'un point de vue financier, organisationnel et méthodologique. Leur investissement améliore l'efficacité du traitement des élèves ETAC. Cependant, les psychologues scolaires doivent faire face à de nombreuses difficultés, dont les plus importantes sont les moyens financiers limités et une division mal définie des responsabilités entre le psychologue, la direction de l'école et les centres de guidance.

Les élèves sont examinés dans les centres de guidance et les centres pédagogiques spécialisés sur recommandation de l'enseignant ou directement à la demande des parents (l'école ne peut pas demander l'examen d'un enfant). Le diagnostic ETA comprend principalement des tests d'intelligence, des examens visuels et auditifs, ou des tests d'autres facultés et compétences, et l'analyse des performances scolaires.

Après l'examen, le rapport qui est élaboré peut être soumis à l'école par le parent/tuteur légal. Si l'élève est diagnostiqué ETAC, d'autres décisions sont prises quant à la forme de son intégration dans le système éducatif. Les élèves ETA et ETC peuvent intégrer des écoles spéciales, des classes spécialisées dans les écoles normales, ou, sur une base individuelle, être intégrés dans des classes normales. L'intégration individuelle est la forme la plus utilisée. Au premier niveau de l'éducation élémentaire (première année sur les cinq que compte ce niveau), les classes spécialisées comptant de petits effectifs sont relativement fréquentes. Selon le décret, les classes pour élèves ETC doivent compter entre 6 et 12 enfants selon leurs niveaux d'incapacité. Les classes pour élèves ETA doivent compter de 10 à 12 enfants à l'école primaire, et de 12 à 14 enfants au niveau du secondaire inférieur. Dans l'emploi du temps de ces classes, 1 à 2 heures par semaine sont consacrées en particulier à l'amélioration des ETA et des ETC. Ces classes sont généralement encadrées par des enseignants ayant suivi une formation en éducation spéciale, ou des enseignants diplômés de cursus accrédités par le ministère de l'Éducation. Durant l'année scolaire 2005-2006, 7 965 élèves ETA et ETC ont suivi leurs scolarités dans des classes spécialisées au niveau élémentaire, c'est-à-dire, 0,85 % de tous les élèves.

L'intégration individuelle d'élèves dans les classes normales a concerné 41 346 enfants en 2005-2006, c'est-à-dire 4,5 % de tous les élèves. L'intégration individuelle implique la création d'un programme individualisé d'étude élaboré sur la base des résultats d'examen et en collaboration avec l'enfant, les parents, la direction d'école, les enseignants, le conseiller scolaire et le représentant du CGEP ou CPS. Le programme individualisé d'étude devient une partie du dossier personnel de l'élève à l'école. Le programme détermine comment les enseignants

---

<sup>7</sup> Site Internet de l'IPPP : <<http://www.ippp.cz>> (consulté le 18 juillet 2008).

doivent travailler avec l'élève pendant la classe ou le cours individualisé – quelles aides il/elle peut recevoir, quels devoirs on peut lui assigner, combien de temps supplémentaire lui octroyer pour exécuter des exercices, quelles formes de contrôle des connaissances peuvent être utilisées, et comment ses performances scolaires doivent être évaluées et notées. Généralement, le programme individualisé d'étude est mis à jour une ou deux fois par année scolaire et le conseiller d'école ou un autre employé de l'école désigné veille à ce que qu'il soit appliqué.

Les pratiques pédagogiques pour élèves ETA diffèrent suivant le sujet d'étude et le degré d'incapacité. Tous les élèves ETA bénéficient d'un temps supplémentaire pour faire leurs exercices, ou on leur donne des exercices moins longs. Pour les notes, l'évaluation orale est plus souvent utilisée que pour les autres élèves. L'évaluation orale est recommandée dans la directive méthodologique et est basée avant tout sur une norme d'évaluation individuelle. Cependant, la loi sur l'éducation en vigueur exige que ces évaluations orales soient transposables en notes normales, ce qui va à l'encontre même de son objectif.

En ce qui concerne les exercices et le contrôle des connaissances et des compétences, deux faveurs sont accordées aux élèves dits dyslexiques : 1) ils ne sont pas obligés de lire à voix haute devant les autres ; ils peuvent utiliser des dispositifs d'aide ; 2) ils n'ont pas à écrire de longues dictées ; ils remplissent des textes à trous. Cette dernière méthode est aussi utilisée pour les élèves victimes de « dysorthographe ». Dans le cas de la « dysgraphie », on tolère les problèmes liés à l'écriture, les élèves peuvent utiliser les appareils d'enregistrement sonores ou recopier les cours de leurs camarades et on ne leur fait généralement pas passer de contrôle écrit. Enfin, dans le cas de « dyscalculie », on tolère les erreurs lors de l'usage d'exemples mathématiques et des illustrations sont utilisées pour fixer les concepts mathématiques.

Dans les écoles spéciales, et en général dans les classes spécialisées, les enseignants ont été entraînés dès le début de leur formation aux approches pédagogiques appropriées aux élèves ETA. Ainsi, l'enseignement intègre des procédures qui respectent les pratiques pédagogiques spéciales appropriées. Dans les écoles où les élèves sont intégrés individuellement, le conseiller scolaire ou le responsable de l'éducation spéciale veille à ce que les procédures adéquates soient appliquées dans les cours concernés. Pour chaque discipline, ils conseillent aux enseignants comment travailler avec les élèves ETA. Dans les écoles qui accueillent les plus grands nombres d'élèves intégrés, la différenciation interne des enseignements est aussi généralement utilisée. Pour certaines matières (le plus souvent la langue tchèque, les mathématiques, les langues étrangères), les élèves ETA quittent leurs classes habituelles et forment des petits groupes sous le contrôle d'un enseignant formé à ce type de public.

En plus des mesures qui sont directement intégrées dans le cursus scolaire, les élèves ETA peuvent aussi bénéficier de cours de soutien ou de renforcement supplémentaires. Dans les écoles qui scolarisent un grand nombre d'élèves ETA, ces cours sont encadrés par l'enseignant chargé de l'enseignement spécial. Dans les autres écoles, les enfants peuvent aller faire des exercices dans les CGEP ou CPS. Les exercices ne sont pas basés sur les programmes scolaires, mais visent à



attaquer les causes mêmes des difficultés et à améliorer les capacités nécessaires pour un apprentissage réussi.

Le système éducatif élémentaire tchèque de suivi des élèves ETA et, dans une moindre mesure, des élèves ETC est d'un niveau relativement élevé. La plupart des enseignants ont une bonne connaissance des ETA. Dans chaque école, il y a un conseiller spécial qui connaît les syndromes des ETAC et les procédures pédagogiques à appliquer. De plus, chaque école collabore avec des CGEP ou CPS, qui procèdent non seulement au diagnostic de ETAC, mais assurent aussi un soutien méthodologique. Cependant, en dépit d'un système relativement fonctionnel, l'efficacité de l'aide aux élèves ETAC dépend toujours de l'attitude et de la collaboration des acteurs de terrain : les enseignants, les parents, la direction de l'école, le conseiller scolaire et le psychologue, qui, comme tout un chacun, ne sont pas infaillibles.

### ***Les élèves « doués »<sup>8</sup>***

La prise en compte des élèves « particulièrement doués » en tant que groupe identifié a changé dans les écoles tchèques en 1990. Avant 1989, le système éducatif était basé sur le concept d'une école unifiée et celui-ci ne se préoccupait guère des besoins spéciaux de quelque groupe d'enfants que ce soit, surtout pas des élèves doués. La loi sur l'éducation de 1984 fut la première à définir leur statut. Quelques mesures furent mises en place pour ces élèves, tant en matière de différenciation au sein des classes qu'en dehors de celles-ci, comme le transfert dans des écoles ou classes spécifiques comportant une extension de l'enseignement de certaines matières et la mise en œuvre d'un programme éducatif individualisé. Cependant, ces aménagements n'ont pas apporté de changements significatifs dans la pratique, consistant uniquement à élargir ou à approfondir certaines matières scolaires. Dans le cadre de la différenciation interne, les élèves pouvaient participer à des compétitions dans différents domaines, celles-ci étant généralement appelées Olympiades mathématiques, physiques, etc. La législation et les activités centrées sur l'amélioration de la qualité de l'éducation délivrée aux élèves doués (dans le sens de la mise en place d'une approche davantage spécifique basée sur les caractéristiques psychologiques de ce groupe) ont réellement débuté à partir de 1990, avec par exemple les centres pour les élèves surdoués ou MENSA.

De nos jours, les enfants dits particulièrement doués sont considérés comme des élèves à besoins éducatifs spéciaux, d'après la loi sur l'éducation de 2004. Les procédures spécifiques sur le traitement de ces élèves sont définies par le règlement ministériel n° 73/2005 (amendement du 19 mars 2007). Ce règlement précise les méthodes à adopter pour leur suivi. Si les tests psychologiques révèlent un talent spécial (QI supérieur à 130), l'élève peut alors bénéficier de l'intégration individuelle. Dans ce cas, un programme éducatif individualisé est élaboré. Il décrit la façon dont les enseignants doivent traiter l'élève, quelles tâches on doit lui assigner, comment ses performances scolaires doivent être évaluées et notées et ainsi de suite. Le programme est élaboré en collaboration avec l'enfant, les parents, la direction de l'école, les enseignants, le conseiller scolaire et le représentant du

---

<sup>8</sup> Voir note 1 pour la traduction de cette catégorie.

CGEP ou du CPS. Le programme est régulièrement ajusté et son application est contrôlée.

Les programmes éducatifs individualisés sont utilisés pour fournir aux élèves particulièrement doués des tâches plus difficiles ou des activités supplémentaires préparées par les enseignants ou par des établissements extérieurs. Le programme peut aussi inclure des leçons que l'élève apprendrait normalement dans une classe supérieure. Cependant, la différenciation pédagogique interne dans les écoles tchèques n'est pas très courante. La mesure qui s'applique à ces élèves consiste principalement à leur faire sauter une classe, à la condition de passer et de réussir un examen psychologique.

La loi actuelle sur l'éducation propose aussi une différenciation externe dans l'éducation des « élèves doués ». Ainsi, il existe de nouvelles écoles spécifiques pour ces élèves dans le système éducatif tchèque. Cette initiative bénéficie de la réforme des programmes qui permet aux écoles de préparer leurs programmes éducatifs selon leurs propres orientations. En particulier, les élèves dits à talents spécifiques ou irréguliers sont directement concernés par ce type d'école. Ils font face à beaucoup de problèmes dans les écoles ordinaires – ils ont d'excellents résultats dans certaines matières, et de mauvaises notes dans d'autres, et en général ils s'adaptent plus difficilement socialement. Ces écoles sont spécialisées sur le traitement des élèves particulièrement doués. Néanmoins, de telles écoles sont rares dans le système éducatif tchèque et l'expérience ne se déroule pas sans encombre...

L'attention portée aux élèves particulièrement doués dans le système éducatif tchèque est toute récente. Ces élèves sont définis comme un groupe à besoins éducatifs spéciaux. Cela signifie que les écoles doivent traiter ces enfants d'une façon spécifique. Mais la réalité est tout autre dans les écoles tchèques parce que la plupart des enseignants ne sont pas préparés à encadrer ces élèves doués. Les élèves au talent régulier extraordinaire qui sont très motivés choisissent en général de passer directement en *gymnázia* inférieur. Les élèves au talent irrégulier qui ne témoignent pas d'une grande motivation ne bénéficient pas de techniques pédagogiques spécifiques. Une partie d'entre eux peuvent avoir la chance de fréquenter les écoles spécialisées pour élèves doués, mais ils sont peu nombreux et, comme il s'agit surtout d'écoles privées, cela induit des frais d'admission. L'autre partie de ces enfants fréquente des écoles primaires ordinaires (aussi appelées écoles de base). À l'exception de certaines écoles innovantes, les écoles primaires ordinaires ne parviennent pas à prendre en charge de manière spécifique les enfants repérés comme doués<sup>9</sup>. Par ailleurs, de nombreux élèves étudiant dans l'enseignement secondaire supérieur général ne présentent aucun talent particulier. En République tchèque, il existe 1 472 écoles secondaires supérieures et 685 écoles secondaires inférieures. Cela signifie que les élèves de l'enseignement secondaire

---

<sup>9</sup> Nous pouvons, en guise d'illustration, consulter le nombre de cours de la faculté d'éducation concernant l'enseignement pour les élèves présentant différents types de problèmes d'apprentissage conduisant à des échecs d'une part et pour les élèves « doués » d'autre part. Une attention bien plus grande est accordée aux premiers. Cela signifie que les enseignants ne sont pas, en théorie, aussi bien préparés à travailler avec les seconds.

supérieur ne sont généralement pas surdoués, mais présentent un bon niveau scolaire.

### ***L'égalité entre filles et garçons à l'école tchèque***

La Constitution de la République tchèque garantit un accès égal à l'éducation à tous les citoyens de sexe masculin ou féminin. Après les changements politiques de 1989, les lois sur le système scolaire ont été modifiées. Par conséquent, le système éducatif tchèque assure de façon formelle l'égalité des chances entre les garçons et les filles.

L'inégalité de genre en éducation était une question complètement marginale au milieu des années quatre-vingt-dix. Le virage s'est amorcé à l'occasion de la préparation à l'entrée de la République tchèque dans l'Union européenne. L'égalité de genre est une des priorités de l'UE et, par conséquent, la question de l'égalité des chances entre hommes et femmes en République tchèque devait être traitée, y compris au niveau du système éducatif. Le gouvernement a chargé le ministère du Travail et des Affaires sociales de cette mission et le Conseil gouvernemental pour l'égalité des chances des femmes et des hommes fut créé. Depuis 1998, le rapport *Procédures et priorités du Gouvernement pour promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes* est publié tous les ans. Le document établit les tâches à accomplir l'année suivante dans le but d'améliorer l'égalité de genre dans la société tchèque.

À partir de ce document, le ministère de l'Éducation a produit *Procédures et priorités du ministère de l'Éducation pour promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes*. Chaque année, vingt-cinq actions sont formulées pour traiter différents problèmes d'égalité de genre en éducation. Certaines s'intéressent aux pourcentages d'hommes et de femmes employés au sein du ministère ou à la présentation de l'égalité des genres dans les médias ; d'autres s'appliquent à certaines pratiques pédagogiques et ont une influence directe sur l'école.

La politique d'égalité de genre en éducation est basée sur les lois générales qui garantissent un traitement égal pour les femmes et pour les hommes et sur la loi spéciale appelée directive méthodologique du ministère de l'Éducation. La directive méthodologique incite fortement les conseils d'école et les enseignants à construire l'égalité des chances pour les filles et les garçons, à mener les élèves à penser en dehors des stéréotypes de genre et à respecter l'égalité de genre dans les approches pédagogiques. La directive méthodologique a été publiée en 2000 et sa révision est prévue en 2009. La version actuelle est trop générale – elle ne sert pas de guide pour les enseignants et ne définit aucun critère de contrôle (par exemple par l'Inspectorat scolaire tchèque). Et cela produit une situation absurde – un système éducatif démocratique qui assure un traitement égal pour les filles et les garçons de façon formelle, où perdurent parfois des situations d'inégalités de genre profondes et bien réelles.

Les travaux tchèques et internationaux<sup>10</sup> en matière de recherche en éducation ont régulièrement identifié des différences de traitement en fonction du genre dans

---

<sup>10</sup> Principalement les recherches internationales PISA, TIMSS, CivEd et la recherche tchèque intitulée *Gender in Transition Moments in Czech Education System* (2005), les

les écoles tchèques. Nous pouvons le voir dans plusieurs secteurs, principalement à travers 1) des taux inégaux d'élèves filles et garçons à différents niveaux de la scolarisation et dans les différentes écoles, et 2) des résultats scolaires inégaux entre filles et garçons.

En moyenne, les filles obtiennent de meilleures notes que les garçons dans toutes les matières et à tous les niveaux. Cependant, les résultats des filles en cas d'évaluations externes (c'est-à-dire principalement à l'occasion de tests créés par les institutions externes) sont moins bons que ceux des garçons. C'est particulièrement évident en mathématiques et en sciences. La contradiction entre les résultats aux tests de l'école et aux tests externes vient des approches différentes de la part des enseignants envers les filles et les garçons. Les filles obtiennent de meilleures notes que les garçons parce qu'elles sont ou sont perçues comme plus studieuses et obéissantes. Les enseignants et les élèves aussi sont conscients de l'usage de critères d'évaluation différents pour les filles et pour les garçons. Il est généralement admis que l'apprentissage des filles est basé sur le « par cœur » alors que les garçons préfèrent utiliser la logique. Les résultats des filles sont vus comme fastidieux, appris mécaniquement. La valeur de leurs résultats est moins bien considérée. Les différences subjectives de compétences entre filles et garçons, et leurs différences d'ambition proviennent de ces approches. Les garçons, plus que les filles, sont soutenus (par les enseignants et par leurs pairs) dans leur confiance en eux et dans leurs compétences concernant les décisions qu'ils prennent au niveau de leur parcours éducatif et professionnel.

L'élément suivant, lié au genre dans les écoles tchèques, se rapporte au fait que les disciplines et les branches sont perçues et analysées comme sexuellement stéréotypées. Selon ces stéréotypes, les garçons sont attirés par les disciplines techniques et scientifiques, les filles par les sciences humaines, notamment les activités incluant les soins aux personnes. Cela est perceptible dans les programmes et les manuels scolaires<sup>11</sup>, mais aussi dans les approches et la manière de penser des enseignants et des élèves. Aujourd'hui encore, on peut entendre des expressions telles que : « Les filles n'ont pas la bosse des maths ».

Les problèmes mentionnés ci-dessus induisent une ségrégation de genre relativement profonde dans le système éducatif. Ainsi, des trajectoires éducatives types sont conditionnées par le genre, orientées par une sélection importante et une accessibilité limitée. Ces trajectoires apparaissent au niveau des disciplines scolaires dans les écoles élémentaires, s'aggravent dans les écoles secondaires et atteignent leur maximum dans l'éducation tertiaire. En exemple de cette ségrégation de genre dans les écoles secondaires, on peut noter les taux d'élèves garçons et filles en 2005-2006 : parmi les élèves de première année en écoles

---

recherches et les projets du CERMAT (Centre pour l'évaluation en éducation), les projets Kalibro, etc.

<sup>11</sup> La plupart des manuels scolaires dans les écoles tchèques sont basés sur de forts stéréotypes de genre. Nous pouvons voir leur réalité et leur influence dans les curriculums, les exemples et les exercices, les illustrations et le langage. Cette réalité est confirmée par l'étude de J. Valdróva, I. Smetáčková & B. Knotková-Čapková (2005) et le *Handbook for Evaluation of Gender Correctness of Textbooks* (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, 2005).

d'ingénierie mécanique, 98 % étaient des garçons, alors que dans les écoles d'infirmière 91 % étaient des filles.

L'action du ministère de l'Éducation en faveur de l'égalité de genre en éducation est principalement dirigée vers les enseignants. Ils doivent savoir que ces stéréotypes de genre existent, accepter le principe d'égalité des chances pour les garçons et les filles et adopter quelques mesures pour minimiser l'influence des stéréotypes sur leur propre enseignement. Les expériences étrangères montrent que de tels efforts sont nécessaires. Néanmoins, la mise en place de cet objectif dans les écoles n'est pas couronnée de succès. On ne peut pas vraiment parler de promotion active et efficace de l'égalité de genre dans le système éducatif tchèque : les mesures promues par le ministère de l'Éducation et autres institutions scolaires consistent essentiellement en déclarations d'intentions formelles, ne suscitant pas de réel intérêt ni ayant de véritable impact.

## **Conclusion**

Ce chapitre a présenté la description des PEP en République tchèque basée sur le ciblage de groupes spécifiques. Pour chaque groupe, on a montré les mesures politiques appliquées et l'évaluation globale des pratiques pédagogiques. D'une façon très générale, on a comparé l'état de ces groupes et des programmes appliqués à ceux-ci. Les mesures spéciales en faveur des élèves présentant des handicaps physiques ou mentaux (thème écarté de ce projet de recherche) et pour les élèves présentant des troubles d'apprentissage et de comportement sont bien développées au niveau de l'État et dans les documents officiels. Elles fonctionnent bien dans la pratique pédagogique. Cela est dû à une longue tradition de ciblage de cette population et au développement des structures et de la formation qu'ont soutenues les politiques et pratiques dans la Tchécoslovaquie socialiste pendant de longues années, et à une longue tradition de recherche dans ce domaine.

La minorité polonaise bénéficie aussi d'un système éducatif bien développé, fruit d'une longue tradition. Mais d'autres minorités nationales numériquement de plus en plus importantes ne bénéficient pas d'une éducation nationale spécifique. Par exemple, la minorité slovaque a tenté d'ouvrir des écoles slovaques, mais les membres de cette minorité préféraient rester dans les écoles tchèques. Ainsi, l'école slovaque existante à Karviná dut fermer par manque d'élèves. L'autre grande minorité nationale, les Roms, a maintenant la possibilité de recevoir un enseignement dans sa langue ; cependant, à cause de leur faible représentation (telle qu'officiellement déclarée dans le recensement de population) et des textes de loi qui affirment qu'ils n'ont pas besoin de leur propre système d'éducation comme les Polonais, cela ne se concrétise pas réellement.

Les politiques pour les autres groupes décrites précédemment sont en cours de développement et leur application n'en est qu'à ses balbutiements. Nous ne sommes pas près d'analyser les résultats de ces politiques et surtout les effets de ces changements sur les groupes ciblés puisque l'histoire de ces politiques est aujourd'hui très courte.

Généralement, on identifie 4 étapes dans les procédés de transformation éducative en République tchèque. Le dessein principal des premières années

suivant le changement politique fin 1989 était de pallier au plus vite les manques éducatifs causés par le régime totalitaire. Le désendoctrinement des textes légaux, y compris les programmes éducatifs, et la fin du monopole de l'État en matière d'éducation étaient parmi les avancées les plus importantes de la première étape, nommée la *déconstruction* par Kotásek (début des années quatre-vingt-dix), quand la tendance à « nier le passé et restaurer le “*statu quo ante*” » était recherchée. La deuxième étape, la *stabilisation partielle* (fin des années quatre-vingt-dix), fut celle des amendements plus profonds des lois de l'éducation, limités cependant dans leurs effets par l'absence de stratégie à long terme à caractère systématique. Les discussions à propos de l'avenir de l'éducation nationale ont commencé à cette époque et ont abouti à l'étape suivante, la *reconstruction*, quand le Livre blanc (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, 2001) et le Projet à long terme pour le développement de l'éducation et du système d'éducation en République tchèque (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, 2001) ont été préparés et approuvés par le gouvernement, puis suivis par la nouvelle loi sur l'éducation de 2004. L'étape qui a suivi celle de la *reconstruction* est appelée par J. Kotásek (2005a, b) *l'implémentation* et c'est la phase dans laquelle nous nous trouvons actuellement. Beaucoup de changements inscrits dans la nouvelle loi sur l'éducation (par exemple la grande réforme des programmes) doivent encore être appliqués (pour plus de détails cf. Greger & Walterová, 2007 ; Kotásek, Greger & Procházková, 2004).

Ainsi, selon J. Kotásek (2005b), les véritables réformes du système éducatif tchèque pensées dans une perspective à long terme commencent juste à être appliquées. Dans le cas des PEP, nous croyons que leur développement est légèrement en retard sur l'évolution générale. Par exemple, concernant les Roms, les experts s'accordent sur le fait que le gouvernement tchèque ne s'est pas beaucoup intéressé aux problèmes liés à l'éducation des Roms au cours des années post-1989, et ils placent en général le début de la politique officielle ciblée sur l'éducation des Roms en octobre 1997, quand le gouvernement a adopté le rapport Bratinka (voir la note de fin n° 5). Les résultats de la première grande recherche sur la situation des populations roms en République tchèque ont été publiés en août 2006, et suite à cette publication, le grand débat public sur l'éducation a commencé dans les médias. Les discussions se focalisaient principalement sur la nécessité de préparer un projet à long terme associant les mesures de politique éducative et de politique sociale. La création d'un institut spécial a même été proposée. Par conséquent, on peut dire que le processus de reconstruction et la formulation de la nouvelle politique sont en cours.

Alors que l'on date le début du traitement de la situation de la communauté rom par le gouvernement en 1997, il faut souligner le rôle important des ONG depuis le début des années quatre-vingt-dix : elles ont hissé la question à l'ordre du jour et ont initié les actions (par exemple les assistants d'éducation roms) plus tard reprises et soutenues par l'État. Les ONG se sont ainsi substituées au rôle de l'État dans les premières années de transformation et elles sont toujours le moteur des progrès plus importants. Au niveau de l'éducation des enfants roms, les ONG gèrent de nombreux programmes innovants (par exemple le *mentoring*) et elles pèsent aussi sur la formulation politique. Le rôle prépondérant des ONG est aussi

visible dans les programmes d'égalité des chances entre hommes et femmes et dans les programmes pour les élèves « dits » particulièrement doués.

L'autre principal acteur qui a grandement influencé le statut actuel des PEP en République tchèque est l'ensemble des organisations internationales en général et l'Union européenne en particulier. L'impact majeur de l'UE est perceptible surtout dans l'amélioration de la législation dans les pays post-communistes. Comme d'autres pays, la République tchèque a dû rédiger de nouveaux textes législatifs en prenant en compte de nouvelles problématiques (les minorités nationales, la question du genre, les handicapés, etc.) et a dû remédier à la discrimination. C'était l'un des critères à remplir pour entrer dans l'UE, effectif le 1<sup>er</sup> mai 2004. Pour beaucoup d'experts et d'organisations internationales, ceci a abouti à une législation d'un meilleur niveau dans les « nouveaux États membres » que dans les « anciens États membres » pour la question du respect des minorités et des catégories défavorisées. E. Davidová, P. Lhotka et P. Vojtová (2005) soulignent que la recommandation du Conseil de l'Europe n° 1557 (2002) déclare que « Les Roms doivent être traités comme une minorité ethnique ou nationale dans chaque État membre, et leurs droits de minorité doivent être garantis ». Cependant, certains États membres, comme la France ou la Grèce, ne reconnaissent pas légalement le concept de minorité nationale, et d'autres encore ne considèrent pas les Roms comme une minorité nationale (par exemple, l'Italie ou l'Espagne). Tels sont les arguments que les experts utilisent pour justifier l'avancée de la législation en faveur des différents groupes minoritaires dans les pays post-communistes. Cependant, la réalité et la pratique sont loin d'atteindre le niveau des textes.

De nos jours, le rôle de l'UE est aussi très important à cause des moyens financiers qu'elle injecte dans les nouveaux États membres à travers les Fonds européens structurels. Les programmes pour les groupes défavorisés et pour combattre les inégalités éducatives sont principalement financés par cette source. Beaucoup d'ONG travaillant dans ce domaine sont majoritairement financées par l'Europe, ce qui pose la question de ce qui arrivera quand les subventions disparaîtront. Il y a ainsi un grand danger d'affaiblissement et de disparition progressive de ce troisième secteur (les ONG).

Alors même que nous décrivions les groupes définis dans ce rapport, nous n'avons pas consacré de chapitre spécial aux familles socialement défavorisées. Même si elles sont définies au début de la loi sur l'éducation, les programmes pour personnes issues de milieux socialement défavorisés sont décrits dans la section consacrée aux Roms. Dans la plupart des cas, les programmes décrits plus haut (assistants d'éducation et classes préparatoires) sont en effet principalement ciblés vers les Roms, puisque les documents tchèques et la recommandation n° 1557 considèrent que les Roms ont un double statut de minorité. Les Roms sont une communauté ethnique et la plupart d'entre eux appartiennent aux groupes socialement défavorisés de la société. Bien que les élèves socialement défavorisés constituent un groupe important qui devrait être traité par des mesures politiques, la définition correcte du terme et des programmes d'application est trop peu développée.

Cette description et cette analyse critique de l'état actuel du développement des PEP en République tchèque sont trop brèves, et abordent seulement les

caractéristiques générales. Elles se contentent de montrer les tendances majeures dans le développement de politiques d'éducation prioritaire et décrivent les programmes actuellement appliqués par les autorités officielles. Diverses réformes locales, résultant de l'initiative d'enseignants et d'autres partenaires ayant pourtant une importance significative, n'ont malheureusement pas pu être soulignées ici.

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- BOLF Š., HULE D., LABUSOVA A. & STEINER J. (2003). *Monitoring efektivity přípravných ročníků* [Monitoring of Efficiency of Preparatory Classes]. Prague : Faculty of Humanities, Charles University in Prague.
- DAVIDOVÁ E., LHOTKA P. & VOJTOVÁ P. (2005) *Právní postavení Romů v zemích Evropské unie* [Legal Status of Roma people in the EU countries]. Prague : Triton.
- GABAL I. (2006). *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti* [Analysis of Socially Excluded Roma Localities and Communities and the Absorption Capacity of Subjects Operating in the Field]. Prague : GAC.
- GREGER D. & WALTEROVÁ E. (2007). « In Pursuit of Educational Change: Transformation of Education in the Czech Republic ». *Orbis scholae*, vol. 1, n° 2, p. 15-38.
- HANLEY E. (2001). « Centrally Administered Mobility Reconsidered: The Political Dimension of Educational Stratification in State-Socialist Czechoslovakia ». *Sociology of Education*, n° 74, p. 25-43.
- KOTÁSEK J. (2005a). « Vzdělávací politika a rozvoj školství v České republice po roce 1989 – 1. Část » [Education politic and the education system development in Czech Republic after 1989 – 1<sup>st</sup> part]. *Technológia vzdelávania*, n° 3, p. 7-11.
- KOTÁSEK J. (2005b). « Vzdělávací politika a rozvoj školství v České republice po roce 1989 – pokračovanie » [Education politic and the education system development in Czech Republic after 1989 – continuation]. *Technológia vzdelávania*, n° 4, p. 7-11.
- KOTÁSEK J., GREGER D. & PROCHÁZKOVÁ I. (2004). *Demand for Schooling in the Czech Republic (Country Report for OECD)*. Paris : OECD. Rapport disponible sur Internet : <<http://www.oecd.org/dataoecd/38/37/33707802.pdf>> (consulté le 18 juillet 2008).
- KREIDL M. (2006). « Socialist Egalitarian Policies and Inequality in Access to Secondary and Post-Secondary Education: New Evidence Using Information on Detailed Educational Careers and Their Timing ». *Sociológia/Slovak Sociological Review*, vol. 38, n° 3. Document disponible sur le site Internet du California Center for Population Research : <<http://repositories.cdlib.org/ccpr/olwp/CCPR-058-05/>> (consulté le 18 juillet 2008).



- MATĚJŮ P. (1993). «Who Won and Who Lost in a Socialist Redistribution in Czechoslovakia?» In *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder : Westview Press, p. 251- 271.
- MATĚJŮ P. & STRAKOVÁ J. (2005). « The role of the family and the school in the reproduction of educational inequalities in the post-Communist Czech Republic ». *British Journal of Sociology of Education*, vol. 26, n° 1, 2005, p. 15-38.
- SHAVIT Y. & BLOSSFELD H. P. (1993). *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder, San Francisco et Oxford : Westview Press.
- ŠTECH S. (2006). De la justice statistique à la justice libérale le cas d'une société « post-égalitaire ». Proposition de communication, colloque *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation*, Lyon, 15, 16 et 17 mai 2006 (INRP). Document disponible sur Internet : <[http://ep.inrp.fr/EP/colloques/colloque\\_repenser\\_justice/communication\\_stanislaw\\_stech/view](http://ep.inrp.fr/EP/colloques/colloque_repenser_justice/communication_stanislaw_stech/view)> (consulté le 18 juillet 2008).
- UHĚŘEK Z. & ČERNÍK J. (2004). *Výzkumné zprávy a studie o integraci cizinců na území České republiky* [Research reports and studies on integration of foreigners in the Czech Republic]. Rapport disponible sur Internet : <<http://www.cizinci.cz/files/clanky/100/vyzkum.pdf>> (consulté le 25 août 2008).
- VALDROVÁ J., SMETÁČKOVÁ I. & KNOTKOVÁ-ČAPKOVÁ B. (2005). « Handbook for Evaluation of Gender Correctness of Textbooks ». In B. KNOTKOVÁ-ČAPKOVÁ (éd.), *Yearbook of Department of Gender Studies 2003/2004*. Prague : Charles University, Faculty of Humanities, p. 176-193.
- VIKŮV. & VRZÁČEK P. (2005). *Stav komunitních škol v České republice* [State of community schools in the Czech Republic]. Document disponible sur Internet : <[www.komunitnivydelavani.cz](http://www.komunitnivydelavani.cz)> (consulté le 18 juillet 2008).
- WAGNER M. (2006). *Thematic Report – Teacher's Assistants for Children, Pupils and Students with Special Educational Needs-Social Disadvantage*. Rapport disponible sur Internet : <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=22727>> (consulté le 18 juillet 2008).

### **Références légales et documents à caractère officiel ou administratif**

- REPUBLIQUE TCHEQUE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (2001). White Paper. National Programme for the Development of Education in the Czech Republic.
- REPUBLIQUE TCHEQUE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (2004). Act No. 561 of 24th September 2004 on Pre-school, Basic, Secondary, Tertiary Professional and Other Education (the Education Act) [Acte n° 561 du 24 septembre 2004 sur l'éducation préscolaire, primaire, secondaire, professionnelle et autres].
- REPUBLIQUE TCHEQUE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (2005). *Handbook for Evaluation of Gender Correctness of*

*Textbooks*. Document disponible sur Internet : <[www.msmt.cz](http://www.msmt.cz)> (consulté le 25 août 2008).

REPUBLIQUE TCHEQUE : MINISTERE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES  
(2006). *Koncepce integrace cizinců* [Long-term plan for integration of foreigners].







## **Roumanie**



## En Roumanie : un système en évolution à la recherche de ses repères conceptuels

Calin Rus

Institut interculturel de Timisoara

Le but de ce chapitre est de présenter une analyse critique et une mise en contexte des politiques d'éducation prioritaire en Roumanie<sup>1</sup>. Cette analyse permet l'identification des principales approches et options conceptuelles fondant ou légitimant ces politiques, les groupes-cibles concernés, ainsi que la description de leurs origines et de leur évolution, prenant en compte les aspects administratifs, financiers et pédagogiques.

Il y a, sans doute, un besoin pour ce type de politiques dans le système éducatif roumain, en rapport aux importantes inégalités sociales qui se transposent en inégalités au niveau de l'éducation, et demandant une compensation par des politiques éducatives spécifiques<sup>2</sup>.

L'existence de ces inégalités a été reconnue dans des documents officiels seulement depuis quelques années et cette reconnaissance n'a que récemment donné lieu à des mesures visant explicitement l'atténuation des inégalités. Ainsi, bien que le concept de « politique d'éducation prioritaire » ne figure pas comme tel dans les textes de lois, on constate actuellement l'émergence dans des documents officiels<sup>3</sup> de la formule « zone/aire d'éducation prioritaire », sans que le sens qui lui sera donné soit explicité. De plus, il n'y a pas à ce jour une analyse et une évaluation systématique de l'impact des politiques et des mesures déjà prises pour diminuer les inégalités et pour répondre aux besoins particuliers de certains groupes. Pourtant, une telle analyse semble d'autant plus opportune que des réformes importantes de l'éducation sont envisagées.

---

<sup>1</sup> L'auteur remercie Daniel Frandji, David Greger et César Birzea pour leurs suggestions et commentaires.

<sup>2</sup> Ce besoin est reconnu aussi au niveau politique. Par exemple, les programmes de Gouvernement 2001-2004 (gouvernement social-démocrate) mentionnent : « tenant compte du fait que, à cause de leurs conditions de vie, certaines catégories de population [...] n'ont pas accès à l'éducation de base, elles vont bénéficier de programmes de protection et de soutien éducatif : éducation spéciale pour les handicapés ; programmes compensatoires pour les personnes exclues d'une vie sociale normale ». Le programme de Gouvernement 2005-2008 (gouvernement de centre-droite) mentionne « l'élargissement du réseau des structures de type *deuxième chance* », ainsi que « la reconstruction du système d'enseignement dans le milieu rural ».

<sup>3</sup> Par exemple dans les documents du projet PHARE du ministère de l'Éducation et de la Recherche sur *L'accès à l'éducation des groupes défavorisés*, dans les ordres du ministre de l'Éducation et de la Recherche adoptés en juillet 2007, qui seront analysés par la suite, ou bien dans des déclarations de la présidence dans le contexte du débat sur le futur de la réforme en éducation (compte rendu de la seconde réunion de la Commission présidentielle pour l'analyse et l'élaboration des politiques dans les domaines de l'éducation et de la recherche – 13 septembre 2007) ainsi que dans le Pacte national pour l'éducation, signé par l'ensemble des partis politiques parlementaires et par le Président, le 5 mars.



Nous avons pu identifier quatre catégories de groupes-cibles de politiques d'éducation prioritaire dans le sens de la définition adoptée dans cette étude (qu'elles soient étiquetées ou non comme « prioritaires » dans les documents officiels) :

- les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux<sup>4</sup> et les enfants surdoués<sup>5</sup>;
- les enfants appartenant aux minorités nationales ;
- les enfants roms ;
- les enfants habitant en milieu rural.

Ainsi, nous commençons avec la description de l'évolution du système éducatif roumain, de 1989 au moment actuel, comme cadre de référence pour comprendre l'évolution des politiques d'éducation prioritaire tandis que les sections suivantes analysent les politiques éducatives concernant les quatre catégories de groupes-cibles identifiées. La section sur les politiques visant les Roms, dont nous tenons à souligner l'importance particulière pour le contexte roumain est plus développée. Elle commence avec la mise en évidence des différences sociales et culturelles qui justifient ces politiques – telle qu'elle résulte des statistiques et des recherches sur ce sujet – et continue avec la présentation et l'analyse de l'évolution de quelques éléments clés de ces politiques, comme le système des places réservées, les médiateurs scolaires, ou la déségrégation. Une attention particulière est ensuite accordée à l'adaptation des ZEP au contexte roumain, une expérimentation pilotée par l'Institut de sciences de l'éducation. Enfin, les documents sur la politique éducative actuelle, y compris les stratégies et les plans de réforme, sont analysés afin de mettre en évidence la façon dont ils reflètent les exigences de la promotion de l'égalité dans le système éducatif.

## **Le système éducatif et son évolution, du communisme à la période post-adhésion à l'UE**

Une série de changements fondamentaux a été initiée au niveau du système éducatif en 1990, tout de suite après l'effondrement du régime totalitaire communiste. Parmi les changements les plus importants il faut mentionner : la suppression du fondement idéologique marxiste des contenus des programmes scolaires, l'introduction de l'enseignement de la religion, à tous les niveaux de l'éducation primaire et secondaire, ainsi que la mise en place d'un nouvel ensemble de mesures permettant aux enfants des minorités nationales d'étudier dans leur langue. En même temps, au-delà de ces mesures « d'urgence » (Iosifescu *et al.*, 2001), le système est resté hyper centralisé, avec un curriculum surchargé et avec l'accent mis davantage sur la transmission de connaissances que sur une compréhension critique et sur le développement de compétences. Un groupe de spécialistes reconnus (Vlasceanu *et al.*, 2002) faisant l'analyse de cette évolution

---

<sup>4</sup> La définition dans la loi concernant les enfants et les adultes avec handicap (Parlement roumain, loi 448/2006) est confuse mais elle semble être prise comme repère dans les documents éducatifs. Elle fait référence à des besoins éducatifs supplémentaires associés à des « déficiences individuelles » ou à des « difficultés d'apprentissage ».

<sup>5</sup> Définition dans la Loi concernant les jeunes surdoués, capables de haute performance (Parlement roumain, loi 17/2007).

parle d'une « phase de réparation », suivie d'une « phase de confrontation des alternatives ».

Une nouvelle loi de l'éducation a été adoptée en 1995 ; des démarches visant à proposer une nouvelle perspective sur le curriculum ont été faites à partir de la même année<sup>6</sup>. Mais une réforme plus ample a été initiée seulement en 1998 (Marga, 1998, 2000). On est, selon L. Vlasceanu et ses collaborateurs (2002), dans une « phase de construction systématique ». Au niveau officiel, cette réforme entend réduire l'accent mis sur l'acquisition des connaissances au profit du développement personnel des enfants. Plus en théorie qu'en réalité, elle donne également plus de liberté et de responsabilité aux enseignants et aux écoles. Mais la réforme n'a pas été finalisée à cause du changement du gouvernement et du fait de l'incapacité du ministère de l'Éducation à réformer un élément clé : le système de formation des enseignants (l'opposition des universités à cette réforme a aussi contribué à cet échec). Toutefois, malgré des hésitations, des pas en arrière et des messages contradictoires envoyés aux écoles et au corps enseignant par les autorités éducatives, un certain nombre de transformations ont été faites dans plusieurs domaines (Crișan *et al.*, 2006 ; Vlasceanu *et al.*, 2002). Ainsi, même si le ministère de l'Éducation maintient le contrôle sur la majeure partie du curriculum, à travers le curriculum national, les écoles ont reçu le droit d'utiliser une partie du temps scolaire (actuellement autour de 25 %) pour des activités éducatives directement liées aux besoins locaux (et les parents doivent être impliqués dans le choix du contenu). De plus, un transfert de responsabilités s'effectue du ministère vers les autorités locales et l'ouverture du système de formation continue des enseignants a été initiée. Si au cours des années quatre-vingt-dix les réformes éducatives ont été fortement influencées par la Banque mondiale, à partir de 2000-2001, l'influence externe dominante devient celle de l'Union européenne<sup>7</sup>. Plus récemment, la priorité est donnée à la « qualité de l'éducation », une loi étant adoptée en 2006 à cet égard<sup>8</sup>, accompagnée d'un ensemble de structures et de procédures spécifiques.

Malheureusement, ces changements, qui donnent l'impression d'une permanente instabilité, sont faits à travers des documents isolés de deuxième rang (le plus souvent des ordres du ministre) et ne sont pas intégrés dans une vision claire, cohérente et transparente<sup>9</sup>. Effectivement, certains passages en vigueur de la loi de l'éducation, ont été rédigés de telle façon qu'ils ont engendré, sans le vouloir, des situations d'exclusion, par le fait de ne pas envisager la situation et des possibilités réelles des membres de certains groupes<sup>10</sup>. De plus, même la loi a

---

<sup>6</sup> Dans le contexte d'un projet financé par la Banque mondiale.

<sup>7</sup> Tant par des références à des processus et documents européens (Processus de Bologne, Stratégie de Lisbonne, etc.), que par la mise en œuvre de macro-programmes avec le soutien financier et selon les procédures de l'UE.

<sup>8</sup> La loi 87/2006 concernant l'assurance de la qualité de l'éducation.

<sup>9</sup> Cette évaluation est soutenue par les conclusions et les recommandations de plusieurs études (Iosifescu *et al.*, 2001 ; Vlasceanu *et al.*, 2002, Crișan *et al.*, 2006) mais aussi de différents séminaires sur ce sujet.

<sup>10</sup> C'est le cas de l'obligation de suivre la dernière année du cycle préscolaire, sans tenir compte des coûts devant être couverts par les familles pour cela, ou bien de la formulation initiale de l'article 20 de la loi qui permettait la finalisation du cycle primaire seulement

connu pendant les dix dernières années pas moins de 28 modifications, toutes étiquetées comme « réforme »<sup>11</sup>, mais sans jamais de réelle vision explicite.

Une importance particulière doit être accordée dans ce contexte à la mise en place progressive, malgré des conflits et des résistances, de la part des politiciens, comme de la part de l'opinion publique majoritaire, d'un ensemble de mesures visant les « minorités nationales<sup>12</sup> ». Ces mesures se basent sur une tradition d'avant la période du communisme nationaliste des années quatre-vingt et leur adoption a été poussée, tant par des demandes de la part des organisations des minorités nationales, créées ou réactivées à partir de 1990, que par les pressions externes, par exemple de la part du haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, ou ceux associés à l'adoption dans le cadre du Conseil de l'Europe de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales. La mise en place de ce système qui permet l'utilisation des langues des minorités nationales dans l'éducation pourrait être d'ailleurs considérée comme une politique d'éducation prioritaire qui sera décrite plus en détails dans une section suivante<sup>13</sup>.

Ainsi, le système prend en compte des besoins spécifiques des enfants appartenant aux minorités nationales mais très peu d'informations sur les minorités nationales sont présentes dans le curriculum de base adressé à tous les élèves. C'est seulement en juillet 2007 qu'un ordre du ministre de l'Éducation, adopté suite à des demandes de plusieurs ONG actives dans le domaine de l'éducation<sup>14</sup>, prévoit l'inclusion d'éléments sur les minorités nationales ainsi que d'une perspective plus large sur la diversité culturelle dans les programmes scolaires visant l'ensemble des élèves. Il reste à voir dans quelle mesure cet ordre sera suivi et appliqué, dans le contexte de révision des programmes scolaires.

Le projet d'un paquet de lois pour la réforme de l'éducation a été lancé en débat public par le ministère de l'Éducation en 2007. Son adoption par le Parlement risque pourtant d'être retardée dans le contexte de la signature en mars 2008 du Pacte national pour l'éducation et de la proximité des élections parlementaires prévues en automne 2008. Selon nous, cette proposition de changement des lois de l'éducation ne reflète pas une vision cohérente sur le rôle du système éducatif dans la société roumaine actuelle et certaines de ses prévisions entrent en contradiction avec des mesures récemment adoptées par le ministère, y compris avec celles visant les groupes défavorisés ou vulnérables et les minorités nationales. Par contre, le Pacte national pour l'éducation mentionne que les

---

pour les jeunes ayant moins de 14 ans, alors que de nombreux jeunes Roms, ayant abandonné l'école primaire ou ne l'ayant pas suivi du tout, n'avaient aucune filière possible pour réintégrer le système éducatif ou pour avoir accès à une formation professionnelle.

<sup>11</sup> Selon une déclaration du Président lors de la signature du Pacte pour l'éducation par des représentants de syndicats et d'organisations non gouvernementales, le 10 mars 2008.

<sup>12</sup> Ce terme, non défini ou explicité dans la législation, doit être compris dans le sens de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, du Conseil de l'Europe.

<sup>13</sup> Il convient de signaler que les grandes études sur l'état du système éducatif et de la réforme (Iosifescu *et al.*, 2001 ; Vlasceanu *et al.*, 2002) ne touchent pas ce sujet.

<sup>14</sup> Plusieurs ONG roms (Romani CRISS, Amare Rromentza, l'Agence « Impreuna »), l'Institut interculturel de Timisoara, Project for Ethnic Relations, Save the Children Romania.

signataires s'engagent à « rejeter les improvisations » et à élaborer dans un délai de 18 mois, une « stratégie cohérente et unitaire » sur la réforme du système éducatif.

## **Politiques éducatives pour les enfants ayant des « besoins éducatifs spéciaux » et pour les jeunes surdoués**

Le sens de l'appellation « enfants avec des besoins éducatifs spéciaux » n'est pas clairement précisé dans les documents officiels. On peut toutefois distinguer deux perspectives : une perspective restreinte, associée au « système d'enseignement spécial » et une perspective plus large, associée à la « promotion d'une école inclusive ».

Il y a une définition des « enfants avec des besoins éducatifs spéciaux », dans la loi concernant les enfants et les adultes avec handicap<sup>15</sup>, mais elle est loin de pouvoir être considérée comme claire, selon nous. Si cette appellation s'est imposée dans le domaine de l'éducation, d'autres termes sont utilisés par des institutions et dans les textes de loi dans d'autres secteurs : l'Autorité pour la protection de l'enfant utilise « *dizabilitate* », tandis que l'Autorité nationale pour les personnes avec handicap utilise, évidemment, « handicap ». Dans la forme initiale de la loi de l'éducation (1995) il y a un chapitre sur l'« Enseignement spécial ». Dans la forme modifiée de la loi, publiée en 2003, le titre de ce chapitre a changé et devient l'« Enseignement pour les enfants et les jeunes ayant des besoins éducatifs spéciaux ». Toutefois, dans le contenu, les changements sont minimes et on continue à se référer à des « déficiences mentales, physiques, sensorielles, de langage, socio-affectives et de comportement ». Le texte mentionne aussi que des commissions d'expertise doivent définir « le type et le degré du handicap ». La signification des « déficiences socio-affectives » n'est pas précisée et leur évaluation dépend de la signification qui lui est donnée par ces commissions.

Depuis quelques années, un processus de réforme vise le fonctionnement des « écoles spéciales », dans le contexte plus large d'une réforme visant les politiques concernant la protection des enfants, centrée sur l'idée d'« intégration », mais avec un sens ambigu :

– il conçoit « l'enseignement spécial » comme un moyen permettant « l'éducation, l'instruction, la récupération et l'intégration sociale » des enfants avec « des besoins éducatifs spéciaux » ;

– il mentionne que « l'intégration scolaire des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux » se réalise dans des écoles ou classes « spéciales », ou dans les unités scolaires ordinaires, y compris dans celles instituant l'enseignement dans les langues des minorités nationales, sur la demande des parents ;

– il insiste sur « l'intégration dans les écoles de masse des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux » comme une priorité des politiques éducatives actuelles.

Le contenu des politiques prioritaires visant les enfants avec des besoins éducatifs spéciaux concerne les conditions relatives à l'âge des élèves, le profil et l'encadrement des enseignants, les contenus et le curriculum, les conditions d'étude

---

<sup>15</sup> Loi 448/2006, article 5, point 12.

et un soutien médical, psychologique et matériel supplémentaire. Dans le cas des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux l'éducation est obligatoire jusqu'à l'âge de 10 ou 11 ans, selon le cas. Les écoles spéciales offrent, non seulement un curriculum adapté, un soutien psychologique et psychopédagogique spécialisé et du matériel tenant compte des besoins spécifiques des élèves, mais aussi l'accès à un repas et des fournitures scolaires gratuites. C'est cette offre supplémentaire qui détermine certains parents des communautés défavorisées, souvent Roms, de demander l'inscription de leurs enfants dans ces écoles alors que leurs difficultés d'apprentissage sont liées seulement à leur désavantage socioéconomique. Il ne s'agit pas d'une pratique courante mais des ONG<sup>16</sup> et même les autorités éducatives (dans la justification d'un projet PHARE) réclament la surreprésentation des enfants roms dans les écoles spéciales (12 % des enfants scolarisés dans ces écoles sont roms, selon les estimations du ministère de l'Éducation<sup>17</sup>).

La priorité déclarée dans les documents récents du ministère de l'Éducation et particulièrement dans ceux associés aux projets mis en œuvre avec le soutien de l'Union européenne ou de différentes agences internationales, est l'intégration des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux dans les écoles de masse, en mettant à leur disposition des enseignants de soutien, des psychologues et des psychopédagogues. Dans ce contexte, les écoles spéciales sont censées poursuivre leur fonctionnement pour les enfants avec des « déficiences sévères » mais aussi en devenant des centres de ressources ayant comme mission d'assister les écoles qui intègrent des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux. Ce processus n'est pas encore accompli et il y a de grandes différences entre les départements à cet égard.

On parle ainsi d'« éducation intégrée » et de la promotion de l'inclusion et de « l'école inclusive ». Les références conceptuelles de ces tendances sont à trouver dans les documents de l'Unesco<sup>18</sup>. Nous constatons ainsi que dans le texte de la loi de l'éducation, l'utilisation de l'appellation « besoins éducatifs spéciaux » est plutôt une réaction superficielle visant l'introduction d'un langage « *politically correct* » mais sans de vrais changements de fond, alors que l'idée promue par l'Unesco vise le dépassement de la division entre enfants ayant des « déficiences » et les autres (les « normaux ») et des effets d'étiquetage, dans une perspective qui reconnaît un continuum et une diversité de difficultés scolaires.

On distingue aussi, dans ce contexte, un deuxième sens, plus large, de la notion « enfants avec des besoins éducatifs spéciaux ». Il est explicité, par exemple, par la définition que donne le Réseau national d'information et de coopération pour l'intégration dans la communauté des jeunes et des adultes avec des besoins éducatifs spéciaux (RENINCO), une structure de partenariat

---

<sup>16</sup> Romani CRISS, dans plusieurs rapports, Liga Pro Europa, dans le rapport sur la mise en pratique par la Roumanie des engagements prévus dans la Convention cadre pour la protection des minorités nationales et le centre de ressources pour les communautés roms et l'Open Society Institute, dans le rapport EUMAP 2007.

<sup>17</sup> Document de référence du projet « Accès à l'éducation pour les groupes défavorisés » – RO03/551.01.02.

<sup>18</sup> Déclaration de Salamanque et Cadre d'action pour les besoins éducatifs spéciaux, adoptés par la Conférence mondiale sur les besoins éducatifs spéciaux : accès et qualité, Salamanque (Espagne), 1994, Unesco.

regroupant des institutions, des ONG, des parents concernés et des spécialistes. Ainsi, selon RENINCO<sup>19</sup>,

« les besoins éducatifs spéciaux peuvent dériver de handicaps, de conditions négatives de l'environnement qui affectent le développement humain, ou d'autres types de désavantages, temporaires ou permanents, qui empêchent l'atteinte de niveaux éducatifs et sociaux équivalents à ceux des enfants et des jeunes du même âge ».

Cette perspective, qui est par ailleurs compatible avec l'approche proposée par l'Unesco, ouvre la possibilité d'inclure dans cette catégorie – et d'envisager des politiques éducatives similaires pour – les enfants faisant l'objet de « l'enseignement spécial », les enfants ayant des difficultés d'apprentissage dues, par exemple, à une situation familiale particulière<sup>20</sup>, et les enfants roms, dont la situation de multiple désavantage sera décrite plus loin. Cette perspective est reflétée, le plus souvent de manière implicite, dans les documents et les démarches entrepris par le ministère de l'Éducation dans le contexte de plusieurs projets PHARE où le concept central devient celui de « l'école inclusive », tel que décrit dans une section suivante.

En utilisant cette perspective large sur « les besoins éducatifs spéciaux » on peut considérer qu'un cas particulier de cette catégorie est celui des enfants surdoués. Leurs « besoins particuliers » ont été reconnus récemment, par l'adoption directement par le Parlement d'une loi sur ce sujet<sup>21</sup>, entrée en vigueur en janvier 2007. L'adoption de cette loi est le résultat d'un fort et efficace lobby fait par un groupe d'ONG. Un des arguments utilisés dans le débat a aussi été le fait que dans certains pays les enfants dits « surdoués » sont considérés comme faisant partie de la catégorie des « enfants avec des besoins éducatifs spéciaux » et leur situation justifie la mise en place de politiques éducatives spécifiques<sup>22</sup>.

La loi prévoit le droit de ces enfants à une assistance spéciale leur permettant de « mettre en valeur et de développer leur capacités », et leur offre la possibilité de suivre un curriculum adapté, voir de finaliser les études en moins d'années que les autres enfants (« parcours curriculaire différencié »). La loi prévoit également une formation supplémentaire et spécifique, ainsi qu'un encadrement spécial pour les enseignants travaillant avec des enfants et de jeunes surdoués et la mise en place de structures spécialisées au niveau du système éducatif : un Centre national d'instruction différenciée et des centres locaux pour l'instruction différenciée.

La loi prévoit également la possibilité de mettre en place des « unités d'enseignement pour les jeunes surdoués et capables de haute performance ». Cela correspond à un paragraphe inclus dans la loi de l'éducation, dès son adoption en 1995, qui prévoit, dans le chapitre dédié au lycée, la possibilité de mettre en place

---

<sup>19</sup> Statuts de RENINCO, article 5. Disponible sur Internet : <<http://www.reninc.ro>> (consulté le 15 août 2008).

<sup>20</sup> Un thème qui fait son chemin dans le débat public actuel est celui des enfants dont les parents passent la totalité du temps ou plusieurs mois par an à travailler à l'étranger.

<sup>21</sup> Loi n° 17/2007 concernant l'éducation des jeunes surdoués, capables de haute performance.

<sup>22</sup> Déjà en 1997, une étude de l'Institut de sciences de l'éducation (Stanescu & Jigau, 1997) a explicité le cadre conceptuel de la démarche et a fait une analyse comparative des situations au niveau européen.

des « classes spéciales pour les élèves ayant des aptitudes et des performances exceptionnelles ». Mais la loi concernant les jeunes surdoués et capables de haute performance ne prévoit aucune limitation en fonction du niveau d'études et ne fait pas de précision quant au type de ces unités. Si, dans la mise en pratique effective de la loi, l'accent se retrouve mis sur la constitution de classes ou des structures scolaires distinctes, cela représenterait une tendance opposée à celle basée sur l'inclusion, déjà mentionnée pour l'enseignement spécial. Tenant compte de son entrée en vigueur récente nous n'avons pas encore des données sur l'impact de cette loi.

On peut constater qu'il y a au moins trois raisons de mettre ces deux catégories de politiques dans la même section :

- selon la perspective élargie, les jeunes surdoués ont des « besoins éducatifs spéciaux » ;
- il s'agit, tant dans le cas des jeunes surdoués, que dans celui des enfants visés par le système d'enseignement spécial, de différences dont la source est au niveau individuel (et non pas culturel ou social) ;
- le contenu des politiques d'éducation prioritaire est similaire.

## **Le système d'enseignement dans les langues des minorités nationales**

Les minorités nationales peuvent être considérées comme un groupe-cible des politiques d'éducation prioritaire de Roumanie. Le système mis en place dans ce sens au cours des années quatre-vingt-dix a été basé dès le début sur le critère linguistique et non pas sur celui, plus problématique, de l'appartenance ethnique. Ainsi, en théorie, le système reste ouvert à tout enfant dont les parents expriment l'option pour un enseignement dans une langue minoritaire. Pourtant, des mesures récentes perturbent cette approche, même si cela n'est pas fait de façon explicite et avec une argumentation claire dans les documents officiels.

En fonction de la situation locale spécifique, les parents appartenant aux minorités nationales ont le choix entre trois possibilités<sup>23</sup> :

- éducation dans la langue d'une minorité nationale : l'étude de toutes les matières (exceptant la langue et la littérature roumaine et, pour certains niveaux, l'histoire et la géographie) est faite dans la langue minoritaire ;
- éducation partielle dans la langue d'une minorité nationale : certaines matières, choisies par l'école en consultation avec les parents – choix souvent dépendant des enseignants disponibles pour enseigner dans la langue en question – sont étudiées dans la langue minoritaire, les autres étant étudiées en roumain ;
- l'étude de la langue d'une minorité nationale : des heures supplémentaires, optionnelles, sont dédiées à l'étude de la langue minoritaire. Des élèves de plusieurs classes dans une école peuvent se réunir pour suivre ces cours pour lesquels une demande écrite des parents est également requise. Un changement

---

<sup>23</sup> Évidemment, ils ont aussi la possibilité, utilisée par beaucoup d'entre eux, d'envoyer leurs enfants à des écoles où l'enseignement se fait seulement en roumain.

récent concerne l'inclusion dans ce contexte de deux autres matières optionnelles : l'histoire de la minorité respective, la culture et les traditions de cette minorité.

Ces possibilités ne sont pas conditionnées par des critères démographiques, par la déclaration d'une appartenance ethnique particulière, ou par l'histoire scolaire de la personne concernée. Un élève ayant suivi des cours en roumain peut, au début de chaque année scolaire, être transféré (suite à une demande écrite des parents ou tuteurs) dans une classe ou école avec l'enseignement dans une langue minoritaire, et vice-versa.

Ainsi, ce système a permis la mise en place de classes avec un enseignement en plusieurs langues minoritaires. Selon les dernières statistiques publiées par le ministère de l'Éducation, pour l'année scolaire 2004-2005, l'enseignement en langue minoritaire s'est fait en hongrois (il y a 1 545 unités scolaires ou sections avec un enseignement dans cette langue dans lesquelles sont inscrits 181 887 élèves<sup>24</sup>), en allemand (140 unités ou sections), en ukrainien (19 unités ou sections), en serbe (33 unités ou sections), en slovaque (28 unités ou sections), en tchèque (3 unités ou sections), en croate (3 unités ou sections) et en bulgare (1 unité). Il y a des écoles avec un enseignement partiel en turque et en croate et l'enseignement d'une langue minoritaire est fait dans 1 031 unités scolaires dans les langues suivantes : hongrois, allemand, ukrainien, russe, turque, polonais, bulgare, serbe, slovaque, tchèque, croate, grecque, romani et arménien.

Durant l'année scolaire 2004-2005, 13 446 enseignants ont été employés dans ce cadre, dont 12 032 pour l'enseignement en hongrois ou de la langue hongroise.

À l'heure actuelle, parmi les problèmes en débat concernant ce type de politiques éducatives, il convient de mentionner :

- les difficultés des minorités moins nombreuses d'avoir des manuels scolaires pour toutes les disciplines, à des coûts accessibles ;
- la diminution en certains endroits du nombre d'enfants inscrits dans les écoles ou les sections avec un enseignement en langue minoritaire (à cause du choix des parents pour des écoles en roumain mais aussi du déclin démographique), ce qui menace l'existence de ces écoles et sections (elles ont besoin d'un nombre minimal d'enfants inscrits pour pouvoir fonctionner) ;
- la mise en question de la qualité de l'enseignement du roumain, surtout dans les écoles situées dans des communautés rurales hongroises compactes ;
- le débat au niveau politique sur l'adoption d'une loi des minorités nationales, un des projets en discussion prévoyant la gestion de ces écoles par des structures représentatives des minorités, en dehors du système éducatif.

Au-delà de certaines descriptions du système et de l'analyse de données statistiques, il y a peu d'études sur le fonctionnement de ces politiques (Liga Pro Europa 2005, 2006 ; Rus, 2003). Des analyses plus approfondies méritent d'être faites, par exemple sur l'accès et la réussite dans l'enseignement supérieur des jeunes qui ont suivi les études de base dans une langue minoritaire, ou bien sur l'inscription des enfants sans origine allemande dans les écoles avec enseignement

---

<sup>24</sup> Selon les données du dernier recensement, en 2002, 1 434 377 citoyens roumains ont déclaré leur appartenance à la minorité hongroise, donc environ 6 % de la population totale.



en allemand, dans le contexte de la forte diminution de la minorité allemande, dont la majeure partie a émigré en Allemagne au cours des dernières décennies.

## **Politiques éducatives visant les enfants et les jeunes roms**

### *Différences et inégalités sociales et culturelles reflétées dans le système éducatif*

Les Roms ont le statut de minorité nationale et bénéficient donc, au moins en théorie, des politiques éducatives décrites dans la section antérieure. Toutefois, leur cas mérite, selon nous, une attention particulière. Il s'agit effectivement d'un cas spécial dans le paysage des relations interculturelles en Roumanie, et, avec certaines variations, au niveau européen. La Roumanie est le pays où la population de Roms est la plus nombreuse d'Europe avec une grande diversité de communautés, certaines gardant un style de vie traditionnel, d'autres presque complètement assimilées, certaines ayant un niveau socioéconomique similaire à celui de la majorité et d'autres, la grande majorité, vivant dans une pauvreté extrême (Cace & Vlădescu, 2004 ; Berescu & Celac, 2006 ; Rus, 2002, 2006, 2007a). De plus, dans ce cas, les différences socioéconomiques et culturelles s'associent également avec de forts et persistants préjugés et attitudes négatives, de type raciste, du reste de la population envers les Roms.

Plusieurs enquêtes réalisées au niveau national confirment la présence de ces attitudes négatives, tout en mettant en évidence une tendance d'amélioration durant les dernières années sous certains aspects. Ainsi, une étude publiée en 2007, sur la base de données obtenues vers la fin de 2006, indique que 70 % des Roumains sont contre des mesures comme la ségrégation forcée des Roms, suggérée par les extrémistes et argumentée par le fait que les Roms « ne sont pas capables de s'intégrer dans la société ». Le même type de mesure a été opposé par seulement 57 % des Roumains trois années auparavant. De façon similaire, 69,3 % de la population rejette l'idée qu'on devrait avoir des endroits publics, des restaurants, des magasins, etc., où l'accès des Roms ne devrait pas être permis, par rapport à 60 % partageant ce point de vue en 2003. Ces résultats montrent, malgré la tendance positive, la persistance de préjugés et d'attitudes de rejet à l'égard de Roms encore forts et largement répandus dans la population.

Si la distance sociale entre Roms et non-Roms reste beaucoup plus élevée qu'entre tout autres groupes ethnoculturels (36 % des non-Roms ne veulent pas avoir des voisins Roms, selon la même étude), elle est actuellement réduite de moitié par rapport à la situation en 2003. Des tendances positives ont également résulté d'une étude commandée en 2006 par le Département pour les relations interethniques du Gouvernement, concernant les attitudes envers la culture et l'identité des Roms. Plus de deux tiers de la population de Roumanie (68,5 %) est d'accord avec l'idée que l'État soutienne le développement de l'identité culturelle de Roms, par rapport à seulement 43,7 % qui avait exprimé la même opinion en 2003. Le pourcentage de la population acceptant le principe d'un soutien public pour l'enseignement de la langue romani à l'école reste similaire à celui obtenu trois ans avant (45 % en 2006 ; 46,2 % en 2003).

Les Roms sont également perçus comme le groupe le plus exposé aux risques de discrimination. Par exemple, 61,5 % des Roumains indiquent en 2006 que, s'ils

étaient employeurs, ils n'emploieraient pas des Roms, en justifiant cette décision par des arguments du type « ils sont sales et ils volent ». Pourtant, comme en 2003, en 2006 le pourcentage de ceux qui s'opposent à l'augmentation des subventions et de l'assistance de l'État pour les Roms se situe à 53 %. De plus, on peut noter une augmentation de l'opposition aux mesures positives : 38,9 % des Roumains en 2006, par rapport à 26 % en 2003, ne sont pas d'accord avec les places réservées pour les Roms dans les lycées et les universités.

C'est dans ce contexte social particulier que les inégalités au niveau de l'éducation entre les Roms et les non-Roms doivent être analysées. Malgré l'augmentation du nombre de Roms fréquentant l'école, selon les estimations de la fondation Soros<sup>25</sup>, d'environ 138 000 en 1990 à environ 250 000 en 2007, une étude récente financée par la même organisation<sup>26</sup> montre qu'actuellement 23 % des Roms ne sont jamais allés à l'école (2 % des non-Roms se trouvent dans cette situation), 27 % de Roms ont finalisé seulement le cycle primaire de quatre ans (11 % des non-Roms), tandis que 33 % ont finalisé seulement l'éducation générale, de huit ans, dans ce cas le pourcentage pour les non-Roms étant de 24 %. 95 % des Roms n'ont pas finalisé le lycée (60 % des non-Roms sont dans cette situation). Selon les données du dernier recensement (2002), 25,6 % des Roms ne savent ni lire ni écrire, tandis que seulement 2,6 % de l'ensemble de la population ne maîtrisent pas ces compétences de base<sup>27</sup>. La fréquentation de l'éducation préscolaire est quatre fois plus grande au niveau de l'ensemble de la population que dans le cas des Roms. Les Roms représentent 80 % des enfants qui ne fréquentent pas l'école (Surdu, 2002).

Même si la situation a connu une amélioration au cours des dernières années, les statistiques de l'année scolaire 2005-2006 sur la participation scolaire des enfants roms montrent la persistance d'importants déséquilibres<sup>28</sup>:

Niveau d'éducation	Nombre d'élèves roms	% du niveau antérieur
Pré-primaire	12 427	
Primaire	38 670	
Secondaire inférieur	21 586	56 %
Lycée	1 011	5 %
Enseignement professionnel	2 728	13 %
<b>Total</b>	<b>76 422</b>	

<sup>25</sup> EU Monitoring Access Program, Open Society Institute, Budapest.

<sup>26</sup> Roma Inclusion Barometer, 2007, Soros Foundation Romania.

<sup>27</sup> D'autres études estiment que ce pourcentage approche 40 % (Surdu, 2002 ; Zamfir & Preda, 2002).

<sup>28</sup> Source : Institut national de statistique, 2005. Il faut noter que, des 60 256 enfants roms fréquentant l'école aux niveaux primaire et secondaire inférieur, 1 662 étaient dans les écoles spéciales.

On ne constate pas seulement un nombre réduit d'enfants roms fréquentant les institutions d'éducation préscolaire, mais aussi le fait que seulement un peu plus de la moitié des élèves roms fréquentant l'école primaire continuent leurs études et que moins de la moitié de ceux-ci continuent dans le secondaire supérieur, très peu au niveau du lycée et d'autres dans l'enseignement professionnel. On constate ainsi un taux très grand d'abandon scolaire, même avant la fin des études obligatoires, mais cela s'associe également avec de plus grands taux d'échec scolaire et avec des résultats scolaires inférieurs. Comme précisé précédemment, la proportion d'enfants roms enregistrés dans les écoles spéciales est plus élevée que le pourcentage des Roms dans le système éducatif en général. Cela est peut-être lié principalement au fait que certains parents roms préfèrent que leurs enfants bénéficient des avantages offerts par le système des écoles spéciales (un repas gratuit, des allocations supplémentaires pour le matériel scolaire).

C'est seulement en 1998 que les autorités éducatives ont commencé à reconnaître l'existence de ces inégalités et le premier document officiel visant cette problématique a été adopté en 1999.

### ***Politiques de type « action positive » visant les Roms***

En effet, c'est à partir de la fin des années quatre-vingt-dix que le ministère de l'Éducation a initié un ensemble de politiques éducatives visant les Roms, initialement appelées « discrimination positive », et, plus récemment, « actions positives ». Plusieurs de ces politiques ont leur origine dans des initiatives ponctuelles antérieures mises en œuvre dans le cadre du système éducatif mais surtout dans des projets pilote initiés par des ONG. On peut identifier clairement deux phases dans ce développement. La première a commencé en 1998 avec la désignation du professeur Gheorghe Sarau, linguiste et spécialiste dans la problématique des Roms, comme responsable de cette question dans le cadre de la direction générale pour l'Enseignement dans les langues des minorités nationales. La deuxième, initiée en 2002, est associée à la mise en œuvre par la direction générale pour l'Enseignement pré-universitaire d'un projet de grande envergure soutenu par le programme PHARE de la Commission européenne. Nous passons en revue dans cette section les politiques de la première génération, en les structurant en plusieurs catégories<sup>29</sup>.

Avant de décrire les mesures positives proprement dites, il convient de mentionner un ensemble de mesures à caractère social, initiées par les responsables chargés de la question des Roms et tenant compte des besoins des communautés défavorisées des Roms, mais présentées comme visant l'ensemble du système éducatif, sans mentionner les Roms comme groupe-cible. Tel est le cas de la distribution par l'intermédiaire de l'école de l'allocation mensuelle des enfants et

---

<sup>29</sup> Cette catégorisation n'est pas explicite dans les documents officiels mais résulte de l'analyse.

son conditionnement à la fréquentation régulière de l'école<sup>30</sup>, ou du goûter offert à tous les élèves des écoles primaires<sup>31</sup>.

Deux catégories de mesures positives se focalisent sur l'accès à l'éducation. Une première catégorie concerne les jeunes Roms ayant abandonné l'école. Il s'agit de deux types de classes spéciales<sup>32</sup>.

Le premier type est représenté par les classes « de rattrapage » (appelées « deuxième chance pour l'enseignement primaire » à partir de 2005<sup>33</sup>) mises en place pour des enfants qui ont dépassé de plus de 4 ans l'âge de scolarisation et n'ayant pas finalisés l'école primaire, et où l'accent est mis sur une alphabétisation rapide, avec la possibilité de parcourir un curriculum adapté (les quatre ans de l'enseignement primaire peuvent être finalisés en deux ans). Souvent, la mise en place de telles classes a été initialement le résultat d'une initiative d'une ONG ou a été soutenue par des activités complémentaires des ONG. Entre 1999 et 2004 ces classes ont été mises en place dans le cadre du programme de lutte contre la marginalisation et l'exclusion sociale et professionnelle des jeunes qui ont abandonné l'enseignement obligatoire et n'ont pas acquis les compétences minimales nécessaires pour avoir un emploi<sup>34</sup>. À partir de 2005 les classes de ce type, une centaine au total, au niveau national, ont été mises en place dans le cadre du programme PHARE, décrit dans la section suivante<sup>35</sup>.

Le deuxième type est la classe « deuxième chance » pour l'enseignement secondaire. Ce type de classe a ses origines dans un projet initié par une ONG, Centre Éducation 2000+, membre du réseau Soros. Dans ces classes, on trouve des enfants, roms et non roms, mais avec une très forte présence des Roms, qui ont finalisé l'école primaire mais ont abandonné l'école secondaire. Ils ont la possibilité de suivre un curriculum adapté et abrégé, complété avec une formation professionnelle leur permettant à la fin de ces études de recevoir un certificat pour pratiquer directement un métier. Le curriculum de ces classes ne comprend pas des éléments culturels spécifiques mais souvent, les élèves peuvent opter pour l'étude de la langue romani et ont la possibilité de participer à des activités culturelles proposées par différentes ONG, d'habitude autour du folklore et des traditions roms, visant le renforcement de l'estime de soi aux enfants roms. Cette hypothèse qui soutient que l'intégration d'éléments culturels spécifiques renforce l'estime de soi des enfants, en diminuant les effets de la stigmatisation et en augmentant les chances de réussite scolaire et sociale, a été soutenue par les ONG, tant ceux faisant partie du « mouvement des Roms » (qui militent pour l'émancipation et

---

<sup>30</sup> Cette mesure ne s'applique plus actuellement suite à sa contestation en justice qui a jugé ce conditionnement comme la limitation de l'accès à un droit constitutionnel.

<sup>31</sup> La pertinence de cette mesure par rapport à la problématique des Roms peut être justifiée aussi par la présence dans la section « Éducation » de la stratégie du Gouvernement pour l'amélioration de la situation des Roms de la formulation suivante : « stimuler l'accès à l'éducation par la mise à disposition de tous les élèves des cycles primaire et secondaire d'un repas gratuit ».

<sup>32</sup> Ne figurant pas dans la loi de l'Éducation mais mises en place par des ordres du ministre.

<sup>33</sup> Ordre du ministre 5160 / 6.10.2005.

<sup>34</sup> Ordre du ministre 4231 / 18.08.1999.

<sup>35</sup> Ordre du ministre 5160 / 6.10.2005.

l'affirmation des Roms comme nation et comme minorité nationale) que les ONG non roms travaillant sur ce sujet.

L'autre catégorie majeure de politiques visant l'amélioration de l'accès à l'éducation des jeunes Roms consiste en la réservation de places pour les Roms aux universités et aux lycées. Ce type de mesures<sup>36</sup> a été initié par le ministère de l'Éducation au début des années quatre-vingt-dix. Dans un premier temps, cela a concerné les lycées pédagogiques, qui assuraient à l'époque la formation initiale des enseignants de primaire. Pendant l'année universitaire 1992-1993, cela s'est poursuivi par la réservation des 10 premières places en assistance sociale à l'université de Bucarest, puis dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, dans les facultés de plusieurs universités ayant des spécialisations en assistance sociale. Ensuite, le nombre de places a été augmenté, d'autres universités et d'autres spécialisations universitaires ont été incluses. Ainsi, en 1998, seulement 8 grandes universités ont reçu 20 places chacune dans la spécialisation assistance sociale, tandis que pour l'année scolaire 2007-2008 le ministère finance 454 places<sup>37</sup> pour les Roms dans 48 universités<sup>38</sup>, le nombre de places variant entre 1, pour les universités avec un profil artistique<sup>39</sup>, et 60 places pour l'université Babes-Bolyai de Cluj. L'augmentation la plus importante du nombre de places a été pour l'année universitaire 2002-2003, quand 390 places ont été allouées dans 26 universités, suite à l'adoption en 2001 de la Stratégie du Gouvernement pour l'amélioration de la situation des Roms. La mise en place d'un tel système a été justifiée par le constat que le nombre d'étudiants roms était extrêmement réduit et cela essentiellement à cause de l'existence de concours d'entrée dans des lycées et des universités où les jeunes Roms avaient des chances très réduites. Il s'agit donc d'une facilité d'accès : une fois entrés à l'université les étudiants roms étant traités comme tous les autres étudiants, devant suivre les cours ensemble avec les autres et passer les mêmes examens que leurs collègues non roms. Naturellement, aussi, le diplôme reçu à la fin des études ne fait aucune mention de l'appartenance ethnique, ayant la même valeur que celle des autres collègues. La candidature pour ces places doit inclure, à côté des documents habituels et d'une demande mentionnant les places réservées pour les Roms, une attestation de l'appartenance ethnique fournie par une organisation civique ou politique des Roms.

Si au début la mise en place de ce système ne s'est pas faite sans résistances et difficultés, celui-ci s'est imposé dans le temps et a confirmé son efficacité. Ainsi, au début, dans plusieurs universités, il n'y a pas eu assez de candidats pour occuper toutes les places disponibles, puis on a constaté des situations d'abus, avec des jeunes non roms se déclarant d'origine rom pour accéder à ces places. Actuellement, plusieurs générations de jeunes Roms ont pu, grâce à ce système, finaliser des études universitaires et contribuer ainsi à la constitution d'une nouvelle élite rom et à un renforcement important du mouvement d'émancipation

---

<sup>36</sup> Il s'agit d'un système similaire au système de quotas utilisé dans d'autres pays. Ce système est nouveau pour la Roumanie, sans correspondance dans les politiques antérieures du régime communiste.

<sup>37</sup> En augmentation de 415 places pour l'année précédente, dans 26 universités.

<sup>38</sup> Toutes les universités publiques de Roumanie, sauf l'université maritime de Constanta.

<sup>39</sup> Avec le plus petit nombre d'étudiants.

des Roms. Mais au-delà de ces effets positifs immédiats, ce type de mesure positive représente aussi la reconnaissance officielle du fait que la situation des Roms est particulière dans la société roumaine, qu'elle ne peut pas être améliorée par des mesures seulement à caractère social, ni par le système en vigueur visant les minorités nationales (Rus, 2007a)<sup>40</sup>.

Sur la base du succès obtenu dans l'application du système des places réservées aux universités<sup>41</sup>, à partir de 2004, un système similaire a été mis en place au niveau des lycées. Ainsi, sur la base des sollicitations, à chaque classe de lycée, deux places supplémentaires peuvent être ajoutées pour des candidats roms. Si, pendant la première année, par manque d'information, le nombre de candidats roms a été réduit, durant les années ultérieures, 1 500-2 000 jeunes Roms ont pu bénéficier de cette mesure chaque année, dont un tiers à Bucarest (Sarau, 2006).

Une autre catégorie importante de politiques éducatives visant les Roms est représentée par ce qu'on peut appeler le système de soutien pour l'enseignement de la langue romani. Les Roms peuvent être bénéficiaires, comme les autres minorités nationales, du système permettant l'étude de toute ou partie des matières en langue minoritaire, ou bien de la possibilité d'étudier la langue minoritaire comme discipline optionnelle. Le choix entre ces possibilités dépend de la disponibilité d'enseignants avec les compétences linguistiques nécessaires et de la demande des parents. Dans le cas des Roms l'application de ces mesures a été retardée et longtemps considérée impossible pour plusieurs raisons, dont :

- les différences dialectales importantes entre les langues parlées dans différentes communautés roms et la standardisation encore en cours de la langue romani ;

- l'absence de documentation pédagogique, de publications pour les enfants et pour les enseignants ;

- le nombre très réduit de personnes parlant le romani et ayant suivi une formation pédagogique afin de pouvoir enseigner ;

- un niveau réduit d'information et de prise de conscience au niveau des parents roms sur l'existence de ces opportunités et sur les avantages qu'elles peuvent apporter aux enfants.

---

<sup>40</sup> Il est évident que la création d'une élite n'est pas une solution en soit pour les inégalités actuelles et qu'elle n'est pas sans risques. Toutefois, tenant compte de la situation de départ avec une absence presque totale des Roms au niveau des élites de la société, il est facile de comprendre pourquoi un large consensus s'est manifesté sur ce point au niveau de la société civile, des spécialistes et des politiciens, au moins dans la phase initiale. Actuellement, il y a de plus en plus, dans les débats sur la réforme de l'éducation mais particulièrement dans les débats sur la discrimination à l'égard des Roms, des voix qui contestent ces mesures. Il est vrai qu'aucune étude systématique n'a été faite sur l'impact de ces politiques. Une telle évaluation implique aussi quelques défis, par exemple, en rapport avec le fait que rien n'oblige les jeunes Roms, une fois entrés à l'université, à maintenir l'affirmation de leur appartenance ethnique.

<sup>41</sup> Se traduisant dans une augmentation d'année en année du nombre de candidats, de places et de jeunes Roms qui finalisent des études universitaires et participent à des organisations de Roms ou bénéficient des mesures positives visant l'emploi des Roms dans l'administration.

Malgré ces difficultés, en grande mesure suite aux efforts de Gheorghe Sarau, dans sa double qualité de linguiste spécialisé en langue romani et d'inspecteur pour les Roms au ministère de l'Éducation, un ensemble, très bien structuré et adapté aux réalités actuelles, de politiques d'éducation prioritaire visant le développement de l'enseignement de la langue romani a été élaboré et mis en œuvre par le ministère de l'Éducation. Il s'agit, plus particulièrement de :

- mesures administratives permettant, par dérogation temporaire, à des jeunes parlant la langue romani, ayant finalisé n'importe quel profil de lycée, d'être employés comme enseignants de langue romani, à condition de suivre une formation intensive d'été, organisée par le ministère et de s'inscrire à une formation à distance de deux ans ;

- la possibilité de commencer l'enseignement optionnel de la langue romani à n'importe quel moment de l'année scolaire ;

- l'emploi dans chaque département d'un « inspecteur rom pour les Roms » ; dans plus de la moitié des départements des enseignant(e)s roms ont été employé(e)s sur ces postes, tandis que dans les autres cas un inspecteur déjà employé a été détaché à mi-temps pour ce domaine ; l'identification des écoles susceptibles de mettre en place des classes de romani, ainsi que la supervision des enseignants de romani figurent parmi les tâches de ces inspecteurs ;

- la publication par le ministère de manuels et de matériel pédagogique requis pour l'enseignement de la langue romani.

Une partie de ces mesures prises au niveau du ministère (formation intensive et à distance, publications, formation des inspecteurs) a pu être mise en pratique seulement grâce à un partenariat et un soutien constant offert par l'Unicef, quelques autres organisations internationales et des ONG. Ce système fonctionne depuis 1999 et a conduit à une augmentation graduelle du nombre d'enfants enregistrés aux cours de langue romani, de 780, en 1998, à 16 925 en 2003 (dernière statistique publiée par le ministère). Il faut mentionner que des classes de romani ont été mises en place, non pas seulement dans les communautés parlant un dialecte proche du romani standard, mais aussi dans des communautés parlant des dialectes différents, voir dans des communautés ne parlant pas dans les familles la langue romani. Ce phénomène peut être interprété comme une tendance de retour à l'affirmation d'une identité rom dans des communautés récemment assimilées. De plus, en 2005 a été approuvée par ordre du ministre une nouvelle version du curriculum du cours optionnel d'histoire et traditions des Roms. Cette discipline est toujours enseignée seulement sur la base d'une demande des parents mais le nombre de ceux qui la demandent est nettement inférieur à celui des enfants qui étudient la langue romani.

Une autre politique faisant partie de cet ensemble de mesures positives visant les Roms est l'emploi des médiateurs scolaires roms ayant comme mission de faciliter la communication entre l'école et la communauté rom. Elle trouve son origine dans un projet pilote coordonné par l'Institut interculturel de Timisoara et l'organisation rom Romani CRISS, et a été mise en œuvre entre 1996 et 1998 en partenariat avec l'Institut de sciences de l'éducation et deux partenaires français, avec le soutien du Conseil de l'Europe. Le succès des expériences pilotes qui ont conduit à la réduction significative de l'abandon scolaire parmi les enfants roms

dans les communautés-cibles (Rus & Gheorghe, 1998) a déterminé l'adoption du médiateur scolaire par le ministère de l'Éducation. Dans un premier temps, le ministère a seulement permis aux écoles d'employer des médiateurs scolaires, en acceptant même des personnes ayant finalisé l'éducation obligatoire de 8 ans, et en donnant un cadre général d'orientation de leur travail, à travers une fiche prévoyant les tâches principales, adoptées en 2000. Pourtant, comme le ministère n'a pas prévu un budget pour payer les salaires des médiateurs (l'argument étant que le médiateur ne figure pas dans la loi de l'éducation), son utilisation est restée marginale et dépendante du soutien offert ponctuellement par des ONG. Un développement nouveau dans ce domaine, qui sera détaillé dans une section suivante, a été initié en 2003 avec le soutien de la Commission européenne.

Finalement, une autre initiative du ministère de l'Éducation, inspirée également des initiatives et propositions de la société civile, concerne la formation des enseignants non roms dans la promotion d'une éducation interculturelle et pour connaître des éléments de l'histoire et de la culture des Roms. Cela répond à un besoin réel car les enseignants savent très peu sur ce sujet et la compréhension du contexte historique et culturel des Roms peut représenter sans doute un atout pédagogique et engendrer une attitude plus positive envers les enfants et les parents roms (Rus, 2007b). La mise en œuvre de ce programme, conçu avec l'ambition de couvrir l'ensemble des régions de Roumanie, a été seulement occasionnelle, réalisée à partir de 2001 avec le partenariat et le soutien financier de différentes ONG. En 2006, le programme a abouti à la formation d'une équipe de formateurs qui sont censés poursuivre ce type d'activité dans les centres de formation d'enseignants des différents départements. Pourtant, sa continuation est mise en question parce que ce programme, initié au sein de la direction générale pour l'Enseignement dans les langues des minorités, n'a pas été bien coordonné avec l'autre initiative du ministère, le programme PHARE, décrit dans la section suivante, et avec les changements récents dans le système de formation continue des enseignants.

Les politiques mises en œuvre dans le cadre de cette première génération de mesures positives visant les Roms peuvent être réparties en trois catégories, selon la place accordée à la dimension culturelle :

- des politiques de type social, qui ne prennent pas en compte la dimension culturelle, ou considèrent cette dimension comme secondaire, même si la grande majorité des bénéficiaires sont des Roms ;
- des politiques focalisées sur la promotion et le développement de l'identité culturelle spécifique rom, visant explicitement les enfants et jeunes roms et basées sur le contexte des politiques éducatives visant les minorités nationales ;
- des politiques centrées sur la dimension interculturelle et visant la promotion d'une éducation interculturelle, la formation des enseignants pour mieux travailler avec des classes mixtes incluant des enfants roms et non roms et l'amélioration des relations entre l'école et les familles et les communautés roms.



### *Accès à l'éducation des enfants des groupes défavorisés avec focalisation sur les Roms*

Un moment important dans le processus de promotion d'une plus grande égalité au niveau de l'éducation est l'initiation d'une série de réformes visant à produire un système éducatif plus « inclusif ». Ce moment est représenté avec le démarrage par le ministère de l'Éducation dans l'année scolaire 2002-2003 d'une série de macro projets co-financés par le ministère et par la Commission européenne dans le cadre du programme PHARE. Ces projets méritent d'être analysés en rapport avec les politiques d'éducation prioritaire, non pas seulement parce qu'ils se focalisent sur les groupes défavorisés, Roms et « enfants avec des besoins éducatifs spéciaux », mais plutôt parce que, d'un côté, leur mise en œuvre, avec une large mobilisation institutionnelle et l'application de procédures censées être répliquées et étendues, a déterminé la modification du fonctionnement des autorités éducatives et des écoles concernées, et, d'un autre côté, elles ont été à l'origine directe d'un ensemble de changements de politiques éducatives nationales et du cadre normatif régissant le domaine visé.

L'élaboration de ces projets est située au niveau déclaratif dans le contexte des mesures visant la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'amélioration de la situation des Roms, adoptée par le Gouvernement roumain en 2001, suite à un ample processus de consultation avec les organisations des Roms. Pourtant, analysant le vocabulaire et l'approche conceptuelle associés aux documents de ces projets en comparaisons avec les prévisions de la Stratégie, on peut constater une correspondance assez faible. Mais, si le cadre prévu par la Stratégie est en réalité largement dépassé par l'approche proposée dans le programme PHARE, les actions des projets PHARE reposent en grande partie sur les expériences de la première génération de mesures positives, décrites ci-dessus.

Il convient de signaler que le nom de cette section correspond au premier des trois projets, alors que dans le titre des deux autres la « focalisation sur les Roms » n'apparaît plus. Toutefois, les enfants roms continuent d'être mentionnés comme un des groupes-cibles principaux, à côté des enfants avec des « besoins éducatifs spéciaux ».

L'objectif général de ces projets est d'améliorer l'accès à l'éducation des groupes défavorisés et de promouvoir une éducation inclusive, avec une focalisation spéciale sur les Roms et les élèves avec des besoins éducatifs spéciaux, afin de combattre l'exclusion sociale et la marginalisation et de promouvoir les droits de l'homme et l'égalité d'opportunités. Les trois phases du projet ont été initialement conçues afin de permettre d'atteindre cet objectif par des activités similaires, en couvrant, dans un premier temps, 10 départements, 14 départements dans la deuxième phase, et les 18 autres départements de Roumanie dans la dernière phase. Même si, dans les grandes lignes, l'approche et les activités principales ont été similaires pour les trois phases, des ajustements conceptuels et méthodologiques peuvent être remarqués. Ainsi, par exemple, le concept d'« éducation inclusive » est devenu un élément central de cette démarche, tandis que la dimension culturelle et l'approche interculturelle ont perdu en importance.

Mis à part le financement des projets proposées par les inspections scolaires sélectionnés, les activités se sont focalisées sur :

- le soutien accordé aux inspections scolaires pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies départementales pour l'amélioration de l'accès à l'éducation des groupes défavorisés, avec une attention particulière aux Roms et à l'inclusion des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux dans les écoles de masse ;

- l'élaboration, l'organisation et le suivi de programmes de formation pour des inspecteurs scolaires (responsables de l'enseignement préscolaire, primaire et spécial, ainsi que les inspecteurs pour les Roms), des directeurs des écoles pilotes, de formateurs d'enseignants, d'enseignants des écoles pilotes et de membres des communautés roms pour devenir enseignants d'école primaire ou médiateurs scolaires ;

- le développement du curriculum et des ressources pédagogiques ;

- le soutien à la participation de la communauté dans l'éducation ;

- la création d'un cadre visant à soutenir l'intégration des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux dans les écoles de masse.

À partir de la deuxième phase, comme expliqué plus loin, une direction de travail nouvelle a été ajoutée : l'identification de tous les cas de ségrégation éducationnelle en étroite collaboration avec les inspections scolaires, ONG et autres acteurs pertinents, ainsi que le soutien des acteurs locaux dans des démarches d'identification et mise en œuvre de mesures efficaces de déségrégation.

Il a été demandé à chaque inspection scolaire d'élaborer sa stratégie pour améliorer l'accès à l'éducation des groupes défavorisés en suivant une procédure participative, impliquant des représentants des Roms, des ONG, des autorités locales et régionales, des institutions d'éducation spécialisée et des représentants des écoles situées dans des communautés défavorisées. En rapport avec cette stratégie, dans chaque département, des écoles ont été identifiées comme écoles pilotes et ont fait l'objet d'une demande de financement pour améliorer les conditions d'éducation, tant du point de vue matériel, que pédagogique.

Au niveau des départements, en plus du travail pour améliorer la situation des écoles pilotes, les activités ont visé :

- l'amélioration de la participation des enfants des groupes défavorisés à l'éducation préscolaire ;

- l'encouragement des enfants des groupes défavorisés à finaliser l'éducation obligatoire et à améliorer leurs résultats scolaires ;

- l'insertion dans des classes de types « deuxième chance » des jeunes ayant abandonné le système éducatif avant la fin de l'éducation obligatoire ;

- l'intégration dans les écoles de masse des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux et la transformation des écoles spéciales dans des centres de ressources capables d'offrir un soutien psychologique et pédagogique aux enfants avec des besoins spéciaux qui étudient dans les écoles de masse.

Le concept devenu central à ces projets, celui d'« école inclusive », représente une nouveauté pour le système éducatif roumain et s'est développé sous l'influence des suggestions faites par les experts internationaux impliqués dans les phases initiales. Il n'a pas été utilisé auparavant comme possible solution pour les

difficultés scolaires des enfants roms. D'un côté, cette démarche correspond aux conclusions et aux recommandations formulées dans le cadre de projets dans ce domaine, mises en œuvre par des ONG, par exemple, sur l'importance de changer le climat scolaire, les méthodes d'enseignement et les relations école-communauté, et sur l'idée de transformer l'école en une institution promouvant le respect de la diversité. D'un autre côté, cette option conceptuelle est en opposition, pourtant non-explicite, avec les démarches qui mettent l'accent sur la dimension culturelle, sur le développement d'une identité culturelle positive des enfants roms comme moyen pour compenser le manque d'estime de soi, souvent engendré par le milieu social, en ne donnant pas une visibilité suffisante à la dimension ethnique et à la perspective interculturelle, tout en associant les enfants roms avec les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux suite à des problèmes d'ordre biologique ou psychologique.

Ces projets ont eu un rôle essentiel dans la prise de conscience au sein des autorités éducatives nationales et départementales de l'existence d'inégalités inacceptables en termes d'accès à une éducation de qualité et sur le besoin de dépasser les risques de perpétuer l'exclusion sociale apparue à cause des réglementations restrictives (qui n'ont pas envisagé la possibilité de l'abandon scolaire des enfants).

Un autre apport important de ces projets concerne le renforcement et l'institutionnalisation réels de la fonction de médiateur scolaire rom. Comme décrit dans la section antérieure, l'emploi des médiateurs scolaires roms, adopté par le ministère de l'Éducation suite aux initiatives pilotes du secteur non gouvernemental, n'a pas obtenu le soutien institutionnel et financier nécessaire. Une évolution intéressante a été déterminée dans ce domaine par la mise en œuvre par le ministère de cette série de projets PHARE. Ainsi, on a demandé à chaque école pilote sélectionnée pour bénéficier de soutien dans le cadre des projets, d'identifier et d'employer un médiateur scolaire. La formation et le salaire des médiateurs pour un an ont été assurés dans le budget du projet et des mesures ont été prises pour assurer la continuation du travail après la fin du projet. De cette manière, plus de 150 médiateurs ont été formés et employés et on attend que leur nombre soit double après la dernière phase, actuellement en cours.

La solution envisagée initialement pour le financement des salaires des médiateurs scolaires employés dans le projet a été de transférer leurs contrats auprès des autorités locales mais cela est apparu problématique, notamment dans les communautés les plus pauvres, où, souvent, le budget local manque de ressources. La confrontation avec les difficultés soulevées par la mise en œuvre du projet a déterminé le ministère d'entreprendre des démarches pour des changements au niveau des réglementations concernant le statut, l'encadrement institutionnel et la formation des médiateurs scolaires.

Ainsi, des démarches ont été faites pour la reconnaissance du « médiateur scolaire » comme faisant partie du personnel pédagogique auxiliaire pouvant donc être payé sur le budget du système éducatif. De plus, un ordre du ministre adopté en juillet 2007 prévoit plus clairement les critères (de trois catégories, éducationnels, socioéconomiques et culturels) permettant à une école de demander un poste de médiateur scolaire, les aspects administratifs liés au contrat de travail

de celui-ci, le suivi et l'évaluation de son travail, ainsi que ses tâches. Ce nouveau système permet également l'emploi des médiateurs par les centres de ressources récemment créés, ou en cours de création au niveau de chaque département. De cette manière, les médiateurs professionnels peuvent offrir leurs services aux écoles des communautés les plus défavorisées, celles qui en ont le plus besoin, mais pour lesquelles le soutien financier du budget local d'un médiateur est difficile. Le nouveau système permet également l'emploi du médiateur au niveau d'une école qui correspond aux critères établis.

Un autre changement positif important apporté par cette nouvelle réglementation concerne la formation des médiateurs. Dans les phases initiales, une formation de relativement longue durée a été réalisée dans le cadre du projet et l'option après le projet était une filière à part dans les lycées pédagogiques, de cinq ans, ce qui semble difficilement accessible à des jeunes Roms provenant de communautés défavorisées. Par contre, la nouvelle formule permet aussi la formation des médiateurs scolaires suite à un cours de formation professionnelle, de plus courte durée et plus flexible, permettant ainsi, non pas une formation initiale, mais une reconversion professionnelle de personnes ayant finalisé n'importe quel type de lycée. L'accès est permis aussi aux jeunes ayant finalisé seulement 8 ans d'école, à condition qu'ils s'inscrivent en même temps pour poursuivre les études secondaires.

Il faut également noter que l'emploi et la formation des médiateurs dans cette nouvelle perspective ne sont pas conditionnés à l'appartenance ethnique mais une connaissance « de la langue et de la culture de la communauté locale » est recommandée. De plus, l'ordre du ministre n'utilise plus l'appellation de « médiateur scolaire rom », comme dans les documents antérieurs, mais parle de « médiateur scolaire », ce qui, au moins en théorie, permet l'emploi de médiateurs scolaires par des écoles ayant des élèves provenant d'autres groupes défavorisés et non pas seulement des élèves Roms<sup>42</sup>. Ce document mentionne également que les écoles qui correspondent aux critères définis seront désignées comme « des zones d'intervention éducative prioritaire »<sup>43</sup>.

### ***Déségrégation***

À partir du début des années 2000, des organisations Roms, et plus particulièrement l'organisation Romani CRISS, ont soulevé la question de la ségrégation des enfants roms dans les écoles<sup>44</sup>. Cela correspond à un consensus antérieur entre les plus importants leaders et organisations des Roms sur la

---

<sup>42</sup> Pourtant, la liste des critères contient un mélange de formulations générales, des références aux minorités nationales, sans précision, et des références explicites aux communautés roms.

<sup>43</sup> Comme il sera expliqué plus loin, le sens donné à l'appellation « zone d'éducation prioritaire » n'est pas clairement précisé et on peut considérer qu'il est en train de se cristalliser actuellement, mais risque d'être différent de celui qui lui est donné dans les pays de l'Europe occidentale qui l'utilisent.

<sup>44</sup> Cette démarche s'intègre dans une tendance régionale plus large, soutenue par le Centre européen pour les droits des Roms de Budapest et par d'autres organisations associées au réseau des fondations de George Soros.

promotion de l'intégration scolaire des enfants Roms à tous les niveaux, dès la première partie des années quatre-vingt-dix (quand la tendance a été vers la mise en place d'institutions scolaires séparées, avec un enseignement en langue minoritaire, comme demandé notamment par la minorité hongroise mais soutenue par d'autres minorités également).

Les autorités éducatives n'ont pas donné suite aux plaintes formulées par Romani CRISS ou par des ONG internationales et ont nié la réalité de ce phénomène. Aussi, au niveau régional et local, de nombreuses autorités éducatives ou directeurs d'écoles ne considéraient pas la ségrégation scolaire comme discriminatoire et la justifiaient comme une mesure prise au bénéfice des enfants roms et non roms<sup>45</sup>. C'est au cours de la mise en œuvre de la première phase du projet PHARE décrit ci-dessus, pendant l'année scolaire 2003-2004, que de hauts responsables du ministère de l'Éducation ont été confrontés avec la réalité de la ségrégation et sont devenus convaincus que l'action à cet égard est nécessaire.

Ainsi, en avril 2004, le ministère de l'Éducation a émis une notification sur la ségrégation scolaire. Ce document, le premier jamais formulé sur ce sujet par le ministère, précise que

« la ségrégation en éducation représente une forme sévère de discrimination [...], [elle] implique la séparation physique, intentionnée ou non intentionnée, des Roms en rapport avec les autres enfants, dans des écoles, classes, bâtiments et autres facilités, de façon à ce que le nombre des enfants roms soit disproportionnellement plus élevé que celui des non roms, en comparaison avec la proportion des enfants roms d'âge scolaire dans le total de la population d'âge scolaire de la zone ».

Le ministère

« interdit la mise en place de classes de niveau préscolaire, primaire ou secondaire comprenant exclusivement ou de façon prépondérante des élèves roms. Cette manière de constituer les classes est considérée comme une forme de ségrégation, quelle que soit l'explication utilisée pour la justifier ».

De plus, la notification, non seulement, reconnaît la ségrégation comme étant une forme de discrimination et l'interdit, mais va plus loin, en promouvant des mesures de déségrégation, en demandant aux inspections scolaires de « passer en revue la situation dans toutes les écoles où le nombre d'enfants roms est disproportionnellement plus grand que celui des non roms » et d'initier « des plans d'action visant à éliminer la ségrégation ».

Pourtant, la mise en pratique des mesures prévues dans la notification n'a pas été sans difficultés et malentendus. Plusieurs inspections scolaires n'ont pas rendu au ministère les statistiques et les plans d'action demandés, tandis que d'autres ont répondu que dans leur département il n'y pas des cas de ségrégation, sans donner de détails. Une enquête téléphonique faite par le ministère auprès des écoles vers le début de l'année scolaire 2004-2005 a mis en évidence le fait que l'information sur la notification n'a pas été passée par certaines inspections aux écoles et que

---

<sup>45</sup> L'organisation de classes ou d'écoles avec un enseignement en romani n'est pas considérée comme ségrégation et est soutenue par certains militants roms. Actuellement il y a une seule école, dans un village de l'Ouest de la Roumanie avec une forte majorité de Roms où l'enseignement se fait en romani au niveau de l'école primaire.

beaucoup d'enseignants n'en était pas au courant. Des situations de ségrégation ont continué à être identifiées par des ONG, ainsi que des situations où des parents roms voulant inscrire leurs enfants dans des écoles mixtes du point de vue ethnique sont renvoyés vers les écoles ségréguées de leurs quartiers.

Dans ce contexte, la déségrégation est devenue une des priorités de la deuxième phase du macro-projet mené par le ministère avec le soutien du programme PHARE. Cette décision a conduit, non seulement à une série de succès locaux dans la limitation des phénomènes de ségrégation mais aussi à un avancement important au niveau des politiques éducatives à cet égard. Ainsi, en juillet 2007, a été publié un ordre du ministre de l'Éducation visant une meilleure réglementation des politiques concernant la prévention de la ségrégation et la promotion des mesures de déségrégation. L'ordre, interdit explicitement la ségrégation des enfants roms mais propose également une méthodologie et des indicateurs que les écoles doivent utiliser pour l'évaluation de leur situation actuelle et pour l'élaboration des plans pour combattre la ségrégation. Pourtant, la mise en œuvre des mesures prévues dans cet ordre du ministre, qui devait être appliqué déjà au cours de l'année scolaire 2007-2008, reste problématique, tenant compte de l'absence d'une formation adéquate des inspecteurs, des directeurs d'école, des médiateurs scolaires et d'autres catégories de personnel impliquées dans ce processus<sup>46</sup>. Par ailleurs, ce besoin de formation a été signalé par les représentants d'un groupe d'ONG actives dans ce domaine qui a été consulté dans le processus d'élaboration de l'ordre et de ses annexes méthodologiques. Très récemment, le ministère a obtenu un soutien dans ce sens de la part du Fonds d'éducation pour les Roms, une structure associée au Décennie pour l'inclusion des Roms<sup>47</sup>, ce qui indique une volonté d'avancement dans cette direction et des chances d'amélioration de l'application sur le terrain du cadre normatif en vigueur.

## **La Zone d'éducation prioritaire**

Une tentative de mettre en avant dans le contexte roumain le concept de Zone d'éducation prioritaire (ZEP), comme une option à prendre en compte pour de futures politiques d'éducation, a été faite par l'Institut de sciences de l'éducation<sup>48</sup> avec le soutien de l'Unicef.

Cette initiative trouve sa justification dans les résultats d'une recherche sur la situation scolaire des enfants roms, réalisée en 2002 par l'Institut de sciences de l'éducation et l'Institut pour la recherche sur la qualité de la vie, qui montrent des inégalités importantes entre les écoles ayant un nombre plus grand d'élèves roms, et les autres écoles, inégalités manifestées dans la qualité des ressources matérielles et humaines disponibles, ainsi que dans le taux d'abandon scolaire.

---

<sup>46</sup> Seules les personnes directement impliquées dans la phase en cours du projet PHARE bénéficient actuellement d'une telle formation.

<sup>47</sup> Voir le site Internet *Decade of Roma Inclusion 2005-2015* : <[www.romadecade.org](http://www.romadecade.org)> (consulté le 21 juillet 2008).

<sup>48</sup> L'Institut de sciences de l'éducation est une institution faisant partie du système éducatif, dépendant du ministère de l'Éducation.

La pertinence de cette approche pour le contexte roumain a été testée dans le cadre d'un projet déroulé entre 2002 et 2005 dans une école à Giurgiu, une petite ville à 60 km au sud de Bucarest.

L'école identifiée pour la mise en œuvre du projet correspond en grande partie aux critères initialement affirmés :

- pour la communauté :
  - communauté en situation de pauvreté sévère, avec un nombre important de familles à la limite de la subsistance, ayant un niveau très bas d'éducation et d'insertion professionnelle, logements précaires,
  - concentration importante de Roms,
  - attitude réservée à l'égard de l'école de la part de la communauté, et particulièrement de la part des Roms ;
- pour l'école :
  - taux d'abandon scolaire de presque 10 %,
  - nombre important d'enfants non scolarisés dans l'aire de responsabilité de l'école,
  - taux élevé de redoublement (environ 5 %),
  - concentration de l'échec scolaire particulièrement parmi les enfants roms,
  - proportion importante d'élèves ayant des difficultés d'apprentissage.

En ce qui concerne le personnel enseignant, la situation semble meilleure, avec un seul enseignant sur 23 sans qualification pédagogique, avec une bonne stabilité, niveau de qualification attestée et répartition par âges. Cette situation a été jugée comme favorisant la démarche envisagée.

Les activités proprement dites ont été précédées par un recueil d'informations sur l'école et la communauté, ainsi que par des interviews avec les enseignants visant la mise en évidence de leur perspective sur les problèmes de l'école, sur le cadre normatif imposé par le curriculum et les réglementations en vigueur, ainsi que l'identification des besoins de formation du personnel enseignant.

Dans ce contexte, les activités ont visé deux objectifs généraux :

- augmenter le niveau de participation scolaire et réduire les risques d'abandon scolaire pour les enfants ayant des difficultés d'apprentissage et pour les enfants provenant d'un milieu socioéconomique défavorisé, avec une attention particulière aux enfants roms ;
- assurer l'acquisition des compétences de base par les enfants Roms et par les enfants majoritaires provenant d'un milieu socioéconomique défavorisé qui ont quitté le système éducatif avant la fin des études obligatoires.

Tout en visant l'ensemble de la population scolaire de l'école respective, les activités se sont focalisées plus particulièrement sur les besoins des trois groupes défavorisés :

- enfants entre 11 et 16 ans qui n'ont jamais fréquenté l'école ou qui ont abandonné l'école depuis plus de deux ans ; une classe de récupération de niveau primaire a été constituée pour ce groupe ;
- enfants qui ont abandonné l'école pendant le cycle secondaire inférieur ou à la fin du cycle primaire, depuis plus de 2 ans ; une classe de récupération de niveau secondaire inférieur a été mise en place pour ce groupe ;

– élèves avec risque majeur d'échec scolaire à cause d'une situation socioéconomique défavorisée, enfants non scolarisés de moins de 11 ans ou élèves qui ont abandonné la première classe depuis moins de 2 ans ; ceux-ci ont été intégrés dans des classes ZEP, fonctionnant en parallèle avec les classes habituelles.

Les activités principales ont concerné :

– l'élaboration de documents liés au curriculum adapté pour les trois groupes-cibles mentionnés ;

– la formation des enseignants et de la direction de l'école, essentiellement dans deux directions :

– sensibilisation à l'égard de l'approche « l'école qui apprend », d'une approche interculturelle<sup>49</sup> et de l'importance du partenariat, avec aussi une focalisation sur des aspects de gestion du changement, gestion de projets et communication organisationnelle,

– développement de compétences d'utilisation de stratégies didactiques innovantes pour la mise en pratique du curriculum adapté, visant à augmenter la motivation des élèves à apprendre et à faciliter le processus d'apprentissage ;

– l'identification des élèves pour constituer les classes spéciales ;

– la mise à disposition pour tous les élèves de l'école d'un repas chaud et soutien matériel aux enfants provenant de milieux désavantagés du point de vue socioéconomique ;

– la réhabilitation des espaces scolaires et la mise à disposition de matériel scolaire et informatique ;

– la mise en place d'un centre de ressources visant l'organisation d'activités d'alphabétisation et d'éducation des parents et des adultes en général, ainsi que l'offre de service de conseil aux enfants et à leurs familles.

Le curriculum adapté qui a été élaboré pour les trois catégories de classes envisagées (récupération primaire, récupération secondaire et classes ZEP) est un curriculum simplifié, avec plus d'éléments pratiques et orienté sur le développement des compétences-clés prévues dans les documents européens<sup>50</sup>. Il a encouragé également le travail autour de projets interdisciplinaires et d'approches intégrées, de type histoire-géographie, sciences, jusqu'à la VI<sup>e</sup> année d'école<sup>51</sup>. Pour les classes de récupération, le contenu est concentré sur deux ans, au lieu des quatre ans par cycle, prévus dans le système. Ce curriculum adapté a été approuvé par le ministère de l'Éducation.

La mise en place des activités s'est heurtée à une série de difficultés qui ont limité leur impact. Ainsi, les activités de rénovation des bâtiments, à la charge des autorités locales, a été retardée à cause de problèmes administratifs et d'un mauvais fonctionnement du partenariat avec les autorités locales pendant la phase initiale du projet. Finalement, elles ont été en grande partie réalisées et sont censées continuer après la fin du projet. La mise à disposition, pour tous les élèves de l'école, d'un

---

<sup>49</sup> Voir les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine pour les références conceptuelles.

<sup>50</sup> Documents concernant la mise en œuvre du programme *Éducation et formation 2010*.

<sup>51</sup> Alors que dans le curriculum national habituel il y a une division par disciplines scientifiques à partir de la V<sup>e</sup> année.



repas chaud à midi, apprécié comme un élément très important par les enseignants et les parents, n'a pu être faite que pendant une année scolaire. Cela a eu une conséquence immédiate, déterminant une augmentation des taux d'abandon scolaire et de redoublement, après une diminution de ceux-ci pendant l'année scolaire pendant lequel un repas chaud a été offert. Quatre nouveaux postes d'enseignants ont été créés, dont un pour un enseignant rom chargé d'enseigner la langue romani et d'assumer également une tâche de médiateur scolaire. Pourtant, cette personne n'est restée dans l'école que pendant un an.

Toutefois, des résultats positifs ont été obtenus, notamment par la constitution de trois classes ZEP, deux classes de récupération de niveau primaire et deux classes de récupération de niveau secondaire inférieur. Sans ces démarches, les enfants actuellement intégrés dans ces classes courraient de sérieux risques d'exclusion sociale. De même, la mise en place du centre de ressources qui a permis la participation à des activités éducatives et d'information de plus de 250 membres de la communauté, le développement des compétences du corps enseignant, ainsi que l'amélioration des conditions d'éducation de l'ensemble de la population scolaire, sont à apprécier.

D'autre part, nous apprécions que le principal point faible du projet a été son impact assez limité sur les politiques éducatives. Ainsi, l'élaboration d'un curriculum spécial pour des classes de récupération, validé par le ministère de l'Éducation, représente sans doute un pas important dans le sens de rendre le système éducatif plus perméable à ceux qui ont abandonné l'école et plus capable de fournir des réponses pédagogiques et administratives qui prennent en compte les situations particulières des enfants défavorisés, afin de limiter les risques d'exclusion. Ce curriculum doit pourtant déjà être revu et complété tenant compte de la récente réorganisation de l'enseignement secondaire et de l'élargissement de la période de l'enseignement obligatoire à dix ans. Par contre, beaucoup reste à faire au niveau de la définition de propositions claires de modifications des politiques publiques, sur la base de critères précis, accompagnés d'un engagement budgétaire conséquent, et utilisant des mécanismes reproductibles dans différents endroits où la mise en place de tels dispositifs s'impose. Malgré ces limitations, et malgré le fait que l'approche proposée ne facilite pas une clarification du contenu à lui donner dans le contexte roumain, le concept de ZEP reste présent comme option pour les années à venir, comme nous le montrerons plus loin.

## **Politiques d'éducation prioritaire visant le milieu rural**

La situation défavorisée des enfants et des jeunes habitant en milieu rural est clairement mise en évidence par les études sur ce sujet, non seulement du point de vue socioéconomique, mais aussi du point de vue éducatif. Le taux d'abandon scolaire (souvent associé à l'utilisation des enfants dans les activités agricoles et ménagères dans le contexte d'une agriculture de subsistance avec un bas niveau de productivité) est devenu après 1990 beaucoup plus important en milieu rural qu'en milieu urbain, et il y a une participation nettement inférieure à l'enseignement secondaire supérieur (lycée ou filière professionnelle) et encore moins au niveau universitaire. De plus, le niveau de formation des enseignants est plus réduit, la

fluctuation des enseignants plus grande et, en général, la qualité de l'éducation offerte dans les écoles situées en milieu rural est souvent inférieure à celle disponible en milieu urbain<sup>52</sup>.

Dans ce contexte, tenant compte du fort appui politique représenté par la mention explicite dans les programmes de Gouvernement depuis 2001 de l'éducation en milieu rural comme une priorité, et sur la base d'une série de projets et d'études menés dès 1999 par le ministère de l'Éducation et l'Institut de sciences de l'éducation, un ample programme visant la diminution des inégalités a été lancé avec l'appui de la Banque mondiale. Parmi les mesures prises dans ce contexte, les plus importantes incluent le transport scolaire gratuit pour les enfants de communautés défavorisées éloignées et la possibilité de recevoir des bourses pour la continuation des études au lycée ou à l'université. Le projet pluriannuel spécial du ministère, actuellement en déroulement, comprend, les volets suivants :

- la réhabilitation de l'infrastructure scolaire ;
- l'amélioration des conditions matérielles dans les écoles rurales (équipement, ressources pédagogiques, etc.) ;
- la formation du personnel enseignant de ces écoles ;
- un soutien financier supplémentaire et d'autres facilités pour les enseignants qui acceptent un poste stable dans une zone rurale ;
- le renforcement du partenariat école-communauté en milieu rural.

Ce qui caractérise les politiques prioritaires visant le milieu rural est, selon nous, leur caractère beaucoup plus rigoureux et cohérent : elles ont un fondement conceptuel clair et explicite, se basent sur des études diagnostiques complexes, utilisant tant des instruments statistiques, que des démarches qualitatives et participatives, incluent des mécanismes bien structurés d'évaluation, ainsi que des études d'impact, et, de plus, bénéficient d'un apport matériel considérable, en accord avec la dimension du décalage identifié.

## **Perspectives dans un système éducatif en changement**

Les politiques décrites ci-dessus nécessitent une analyse plus approfondie, tant du point de vue de leur approche théorique et de leurs suppositions fondamentales, explicites ou implicites, que du point de vue de leur mise en pratique et de leur impact sur le terrain. Ce que ces politiques ont en commun est sans doute est une démarche en faveur de l'équité, de l'égalité des chances, de l'inclusion sociale à travers l'éducation, tout cela dans une perspective centrée sur l'accès au droit à l'éducation comme droit fondamental.

Il est évident que certaines politiques viennent juste d'être élaborées ou leur mise en pratique a été initiée récemment. Une telle analyse doit également prendre en considération cette dynamique<sup>53</sup>, ainsi que la complexité du contexte politique et social.

---

<sup>52</sup> Cela résulte des études très rigoureuses faites par l'Institut de sciences de l'éducation (Jigau, 1996, 2000) et par le centre « Éducation 2000+ » (Radulescu & Crişan, 2002), ainsi que dans des rapports du ministère de l'Éducation.

<sup>53</sup> Cette dynamique va probablement s'exprimer prochainement aussi en ce qui concerne les groupes-cibles des politiques d'éducation prioritaire. Ainsi, on aura prochainement un

Il s'agit effectivement d'un domaine très dynamique, avec de continus changements dans les politiques de l'éducation, des projets de grande envergure et des tendances politiques portées par des autorités publiques en dehors du système éducatif mais qui ont un impact sur l'éducation des groupes défavorisés. C'est le cas de la décentralisation, la mise en pratique de différentes stratégies dans plusieurs domaines, incluant un nouveau système de financement des écoles, la mise en place d'un système de protection sociale et de lutte contre l'exclusion sociale, le développement rural, la mise en pratique de la Stratégie pour l'amélioration de la situation des Roms, ou les politiques contre la discrimination. De plus, d'autres initiatives, en cours ou envisagées pour la période suivante, devraient encore apporter d'autres changements. Ainsi, certaines initiatives visent les Roms, comme celles liées à la collaboration du ministère de l'Éducation avec le Conseil de l'Europe, le cadre offert par la Décennie pour l'inclusion des Roms, ou les projets soutenus par le Fonds pour l'éducation des Roms (qui visent explicitement, au moins au niveau déclaratif, surtout un impact au niveau des politiques dans le domaine de l'éducation). D'autres initiatives prennent une perspective plus générale sur le développement, comme le programme PHARE sur l'éducation en milieu rural ou certaines sections du *Programme opérationnel pour le développement des ressources humaines*, co-financé par la Commission européenne comme partie du Fond social européen.

Parmi les questions qui méritent d'être envisagées, il convient de mentionner les hésitations entre l'étiquetage ethnique associé aux politiques visant les minorités nationales et « l'inclusion » sans références ethniques ou culturelles. Dans certains cas, il y a également une confusion entre les besoins liés à un désavantage d'ordre socioéconomique et des besoins spécifiques liés à des différences culturelles. De manière similaire, une analyse est nécessaire sur les fondements des politiques visant les minorités nationales, le critère linguistique ou l'appartenance ethnique (cela est reflété dans la dénomination même de structures du ministère de l'Éducation : la direction pour l'Éducation dans les langues des minorités nationales a un bureau pour l'Enseignement de la langue romani et programmes pour les Roms), ainsi que sur les procédures utilisées pour recueillir des données statistiques sur les enfants Roms tout en évitant les effets négatifs de l'hétéro-identification et en encourageant l'affirmation ouverte des identités ethniques et culturelles.

Enfin, comme il résulte des faits présentés ci-dessus, les autorités éducatives semblent être plus impliquées dans la mise en œuvre de projets que dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de politiques publiques, ce qui devrait être leur tâche principale. Cette tendance peut être associée à une capacité interne de gestion et de réforme insuffisante, ainsi qu'à un manque de ressources, et est stimulée par la structuration actuelle du système permettant d'attirer des fonds supplémentaires de la part de l'UE et d'autres agences. De même, on peut constater une fragmentation des différentes politiques et projets et une tendance à adopter

---

besoin de politiques d'éducation prioritaire visant les enfants d'immigrants, tenant compte du fait que la Roumanie devient de plus en plus, comme les autres pays de l'Union européenne, aussi un pays d'immigration.

des programmes spéciaux, ainsi qu'une acceptation difficile des principes associés avec ces initiatives dans les politiques éducatives générales.

Toutefois, il est également vrai que des progrès significatifs ont été faits récemment en terme d'impact plus large des macro-projets initiés par le ministère, dans l'intégration de certaines idées issues des politiques prioritaires dans les politiques générales, au moins au niveau déclaratif, ainsi que dans la promotion d'une consultation et d'une coopération réelle et durable entre les autorités éducatives et acteurs les plus expérimentés de la société civile.

Un progrès important annoncé par le ministère en octobre 2007 concerne la constitution d'une base de données nationale permettant de suivre les décalages au niveau de l'accès à l'éducation de différents groupes. De plus, les indicateurs définis dans le contexte de la déségrégation ou les critères formulés pour l'emploi des médiateurs scolaires peuvent être considérés comme l'embryon d'une approche plus structurée de ce domaine et de la définition plus cohérente de politiques d'éducation prioritaire applicables et efficaces.

Finalement, les débats récents sur le Pacte national pour l'éducation confirment nos conclusions. Ils donnent encore plus de visibilité publique aux aspects touchés par les politiques d'éducation prioritaire et tendent à déplacer l'accent vers une approche stratégique, mieux structurée, qui oriente à moyen terme les démarches des réformes en cours.

## Références bibliographiques

### **Ouvrages et articles**

ANDREESCU G. (2005). *Națiuni și minorități* [Nations et minorités]. Iași : Polirom.

BERESCU C. & CELAC M. (2006). *Locuirea și sărăcia extremă. Cazul romilor* [Habitation et pauvreté extrême. Le cas des Roms]. Bucarest : Editura Universitară Ion Mincu.

CACE S. & VLĂDESCU C. (coord.) (2004). *Starea de sănătate a populației Roma și accesul la serviciile de sănătate* [L'état de santé de la population rom et l'accès aux services de santé]. Bucarest : Editura Expert.

CRIȘAN A., DVORSK M. & RADULESCU E. (2002). *Studiu de impact asupra dezvoltării invatamantului rural* [Étude d'impact sur le développement de l'enseignement rural]. Bucarest : Centrul Educatia 2000+, Centrul de Asistenta Rurala.

CRIȘAN A., IOSIFESCU S., IUCU R. & NEDELICU A. (2006). *Patru exerciții de politici educaționale. Bucutresti* [Quatre exercices de politiques éducatives]. Bucarest : Centrul Educația 2000+.

CONSTANTIN T. (1996). « Minoritatea romilor – de la investigații constatative la intervenție socială » [La minorité rom – des investigations – constat à l'intervention sociale]. In A. NECULAU & G. FERRÉOL, *Minoritari, marginali, excluși* [Minoritaires, marginaux, exclus]. Iași : Polirom, p. 131-141.

COZMA T., CUCOȘ C. & MOMANU M. (1996). « Educația copiilor de țigani: reprezentări, ipoteze, dificultăți » [L'éducation des enfants tsiganes :

- représentations, hypothèses, difficultés]. In A. NECULAU & G. FERRÉOL, *Minoritari, marginali, excluși* [Minoritaires, marginaux, exclus]. Iași : Polirom, p. 113-119.
- IONESCU M. & CACE S. (2006a). *Politici publice pentru romi. Evoluții și perspective* [Politiques publiques pour les Roms. Évolutions et perspectives]. Bucarest : Editura Expert.
- IONESCU M. & CACE S. (2006b). *Politici de ocupare pentru romi* [Politiques d'emploi pour les Roms]. Bucarest : Editura Expert.
- IOSIFESCU S. et al. (2001). *Proiectul de Reformă a Învățământului Preuniversitar – Management educațional pentru instituțiile de învățământ* [Le projet de réforme de l'enseignement préuniversitaire – Management éducationnel pour les institutions d'enseignement]. Bucarest : Institut des sciences de l'éducation et ministère de l'Éducation nationale.
- JIGAU M. (coord.) (1996). *Invatamantul in zone defavorizate. Strategii si alternative educationale* [L'enseignement en zones défavorisées. Stratégies et alternatives éducationnelles]. Bucarest : Institutul de Stiinte ale Educatiei.
- JIGAU M. (coord.) (2000). *Învățământul rural din România: condiții, probleme și strategii de dezvoltare*. Bucarest : Institutul de Științe ale Educației, Ministerul Educației Naționale și Fundația pentru o Societate Deschisă [Édition anglaise : *Rural Education in Romania. Conditions, Challenges and Strategies of Development*. Bucarest : MarLink Publishing, 2002].
- JIGAU M. & SURDU M. (coord.) (2002). *Participarea la educatie a copiilor romi. Probleme, solutii, actori* [Participation à l'éducation des enfants roms. Problèmes, solutions, acteurs]. Bucarest : Ministerul Educației și Cercetării, Institutul de Științe ale Educației, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Unicef Romania.
- LIÉGEOIS J.-P. (2007). *Roms en Europe*. Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe.
- MARGA A. (1998). *Guidelines for the reform of education in romania*. Bucarest : Ministry of National Education.
- MARGA A. (2000). *Anii reformei: 1997-2000* [Les années de la réforme : 1997-2000]. Cluj : Editura Fundatiei de Studii Europene.
- POLEDNA R., RUEGG F. & RUS C. (coord.) (2002). *Interculturalitate. Cercetări și perspective românești* [Interculturalité. Recherches et perspectives roumaines]. Cluj : Presa Universitară Clujeană.
- PREDA M. (2002) « Caracteristici ale excuziunii sociale specifice ale populației de Romi din România » [Caractéristiques de l'exclusion sociale spécifique à la population rom de Roumanie]. In C. ZAMFIR & M. PREDA (coord.), *Romii în România* [Les Roms en Roumanie]. Bucarest : Editura Expert, p. 283-302.
- RUS C. (2002). « Relatiile interculturale in Romania – O perspectiva psihosociologica » [Les relations interculturelles en Roumanie – Une perspective psychosociologique]. In R. POLEDNA, F. RUEGG & C. RUS (coord.), *Interculturalitate: cercetari si perspective romanesti*

- [Interculturalité. Recherches et perspectives roumaines]. Cluj : Presa Universitara Clujeana, p. 51-62.
- RUS C. (2003). « Traduire l'interculturel en Roumanie ». In A. GOHARD-RADENKOVIC, D. MUJAWAMARIYA & S. PEREZ (éd.), *Intégration des « minorités » et nouveaux espaces interculturels*. Berne : Peter Lang, p. 61-75.
- RUS C. (2006) « Multiculturalism, Interculturality and Minority Rights: from West to East and back ». In R. POLEDNA, F. RUEGG & C. RUS (éd.). *Interculturalism and discrimination in Romania. Policies, Practices, Identities and Representations*. Berlin : LIT Verlag.
- RUS C. (2007a). « Problematika romilor și reforma asistenței sociale în România » [La problématique des Roms et la réforme de l'assistance sociale en Roumanie]. In A. MUNTEANU & J. SAGEBIEL, *Practici in Asistenta Sociala. Romania – Germania*. Iași : Polirom, p. 203-214.
- RUS C. (2007b). « Discours discriminatoire et préjugés à l'égard des Roms dans un cours en ligne ». Communication au Congrès international de recherche interculturelle, Timisoara, septembre 2007.
- RUS C. & GHEORGHE N. (1998). *La scolarisation des enfants roms : la formation continue des enseignants travaillant avec des enfants roms*. Timisoara : Institut interculturel de Timisoara et Conseil de l'Europe.
- RUS C. & PEPENEL V. (2006). *Drama-based education for the empowerment of Roma parents and young people. Experiences of Timisoara Roma Youth Centre*. Timisoara : Institutul Intercultural Timisoara.
- SARAU G. (1990). « Contributions à l'histoire des recherches portant sur la langue et le folklore des tziganes de Roumanie ». *Revue roumaine de linguistique*, t. XXXV, n° 2, p. 117-131.
- SARAU G. (2006). *Experiența românească privind învățământul pentru rromi și predarea limbii materne rromani în perioada 1990-2005* [L'expérience roumaine concernant l'enseignement pour les Roms et l'enseignement de la langue maternelle rromani dans la période 1990-2005]. Bucarest : Ministerul Educației și Cercetării. Disponible au format PDF sur Internet à l'adresse : <<http://www.edu.ro/index.php?module=uploads&func=download&fileId=1055>> (consulté le 4 avril 2008).
- STANESCU L. & JIGAU M. (1997). *Strategii organizatorice de educatie a copiilor capabili de performante superioare, scolare si extrascolare* [Stratégies organisationnelles d'éducation scolaire et extrascolaire pour les enfants capables de performances supérieures]. Bucarest : Institutul de Stiinte ale Educatiei.
- SURDU M. (2002). « Improving quality of education in schools with a high percentage of roma pupils in Romania ». *Roma Rights Review*, n° 3-4.
- VLASCEANU L. et al. (2002). *Școala la răscruce. Schimbare și continuitate în curriculumul învățământului obligatoriu. Studiu de impact*. Version en

anglais : *School at the Crossroads. Change and continuity in the compulsory education curriculum*. Iași : Polirom.

- VOICU B. (2001). « Sustenabilitatea unor soluții de relansare a învățământului rural: descentralizarea și marketizarea » [La durabilité de certaines solutions de relance de l'enseignement rural : la décentralisation et la *marketisation*]. *Calitatea Vieții* [Qualité de la vie], n° 1-4.
- VOICU M. (2007). « Toleranță și discriminare percepută » [Tolérance et discrimination perçue]. In G. BĂDESCU, V. GRIGORAȘ, C. RUGHINIȘ, M. VOICU, O. VOICU, *Barometrul incluziunii romilor* [Le baromètre de l'inclusion des Roms]. Bucarest : Fundația pentru o Societate Deschisă, p. 55-63.
- ZAMFIR C. & PREDĂ M. (coord.) (2002). *Romii în România* [Les Roms en Roumanie]. Bucarest : Editura Expert.

### **Textes officiels et rapports élaborés par des ONG**

- ETNOBAROMETRUL RURAL (2006). Fundatia pentru o Societate Deschisa Romania.
- EUROPEAN COMMISSION (2002). EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe. European Commission
- LIGA PRO EUROPA (2005). Raport privind implementarea de către România a Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale [Rapport sur la mise en œuvre par la Roumanie de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales]. Tîrgu-Mures : Liga Pro Europa.
- LIGA PRO EUROPA (2006). Discriminarea rasială, etnică și lingvistică în județele Alba, Bihor, Brașov, Caraș-Severin și Sălaj. [Discrimination raciale, ethnique et linguistique dans les départements Alba, Bihor, Brașov, Caraș-Severin et Sălaj]. Tîrgu-Mures : Liga Pro Europa.
- OECD (2007). Politici în educație pentru elevii în situație de risc și pentru cei cu dizabilități din Europa de sud est. Romania [Synthesis Report and Chapter 8 Romania in *Education Policies for Students at Risk and those with Disabilities in South Eastern Europe: Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo, FYR of Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania and Serbia*]. OECD.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE (2007). Equal Access to Quality Education for Roma. Romania. Monitoring Report 2007. EU Monitoring and Advocacy Program. Education Support Program. Roma Participation Program. Open Society Institute. Budapest
- ROMA EDUCATION FUND (2007). Advancing Education of Roma in Romania. Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions. Roma Education Fund.
- ROUMANIE (1995). Legea învățământului, nr 84/1995 actualizata cu modificarile ulterioare la 20.07.2006. Parlamentul României [Loi de l'enseignement, no 84/1995, actualisée avec les modifications ultérieures au 20.07.2006. Parlement de Roumanie].

- ROUMANIE (2001). HG 430 / 2001 privind aprobarea Strategiei Guvernului României de îmbunătățire a situației romilor [Décision du Gouvernement concernant l'approbation de la Stratégie du Gouvernement de Roumanie pour l'amélioration de la situation des Roms].
- ROUMANIE (2002). HG 829 / 2002 Planul național anti-sărăcie și pentru promovarea incluziunii sociale, Guvernul României [Le Plan national anti-pauvreté et pour la promotion de l'inclusion sociale, Décision du Gouvernement de Roumanie].
- ROUMANIE (2006). Legea privind asigurarea calității educației. Nr. 87/2006. Parlamentul României [Loi concernant l'assurance de la qualité de l'éducation. N° 87/2006. Parlement de Roumanie].
- ROUMANIE (2007). Raportul Comisiei Prezidențiale pentru Analiza și Elaborarea Politicilor din Domeniile Educației și Cercetării, Administrația Prezidențială, 2007 [Rapport de la Commission présidentielle pour l'analyse et l'élaboration des politiques dans les domaines de l'éducation et de la recherche, Administration présidentielle].
- ROUMANIE (2008). Pactul Național pentru Educație. Administrația Prezidențială, martie 2008 [Le Pacte national pour l'éducation, Administration présidentielle].
- ROUMANIE : DÉPARTEMENT POUR LES RELATIONS INTERETHNIQUES (2006). Climatul interetnic în România în pragul integrării europene. Departamentul pentru Relații Interetnice, Guvernul României, 2006 [Le climat interethnique en Roumanie au seuil de l'intégration européenne. Département pour les relations interethniques, Gouvernement de Roumanie, 2006].
- ROUMANIE : INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUE (2002). Recensământul populației 2002, Institutul Național de Statistică [Le recensement de la population de 2002, Institut national de statistique].
- ROUMANIE : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2000). Strategia de dezvoltare a învățământului preuniversitar, Ministerul Educației Naționale, 2000 [Stratégie de développement de l'enseignement préuniversitaire. Ministère de l'Éducation nationale].
- ROUMANIE : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE (2004). Calitate și echitate în învățământul românesc. Raport pentru Biroul Internațional de Educație, 2004. Ministerul Educației și Cercetării [Qualité et équité dans l'enseignement roumain. Rapport pour le Bureau international de l'éducation, 2004. Ministère de l'Éducation et de la Recherche].
- ROUMANIE : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE (2004). Notificare Nr 29323/2004 a Ministerului Educației și Cercetării privind interzicerea segregării școlare a copiilor romi [Notification N° 29323/2004 du ministère de l'Éducation et de la Recherche concernant l'interdiction de la ségrégation scolaire des enfants roms].
- ROUMANIE : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE (2007). Ordin privind interzicerea segregării școlare a copiilor romi și aprobarea Metodologiei pentru prevenirea și eliminarea segregării școlare a copiilor



romi. Ministerul Educației și Cercetării. Cabinet Ministru. Nr 1540. 2007 [Ordre concernant l'interdiction de la ségrégation scolaire des enfants roms et l'approbation de la Méthodologie pour la prévention et l'élimination de la ségrégation scolaire des enfants roms. Ministère de l'Éducation et de la Recherche.]

ROUMANIE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE (2007). Ordin privind normele de încadrare și de activitate ale mediatorului școlar. Ministerul Educației și Cercetării. Cabinet Ministru. Nr 1539. 2007 [Ordre concernant les normes d'encadrement et d'activité du médiateur scolaire. Ministère de l'Éducation et de la Recherche. Cabinet du ministre].

ROUMANIE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE (2007). Strategia Postaderare, 2007-2013 a Ministerului Educatiei si Cercetarii [Stratégie post-adhésion, 2007-2013 du ministère de l'Éducation et de la Recherche].

ROUMANIE : MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA FAMILLE ET DE L'ÉGALITE DE CHANCES (2007). POS-DRU Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013. Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, 2007 [*Le Programme opérationnel sectoriel pour le développement des ressources humaines 2007-2013*. Ministère du Travail, de la Famille et de l'Égalité de chances].

Des informations et des documents concernant certains projets ont aussi été obtenus par des rencontres et des interviews avec Aurora Ailincăi, Costel Bercus, César Birzea, Elisabeta Danciu, Nicolae Gheorghe, Daniel Grebeldinger, Delia Grigore, Mihaela Jigău, Margareta Matache, Edita Nagy, Valentin Pepenel, Liliana Preoteasa, Gheorghe Sarau, Eugen Stoica, Mihaela Zatreanu.

**Suède**

# Les politiques d'éducation prioritaire suédoises en période de décentralisation et d'individualisation<sup>1</sup>

**Guadalupe Francia**  
Université d'Uppsala

**Lázaro Moreno Herrera**  
Université d'Örebro

Le système d'éducation suédois<sup>2</sup> a une longue tradition de politiques d'équité éducative (Wildt-Persson & Rosengren, 2001). Le passage du système d'éducation parallèle<sup>3</sup> basé sur la division de classes sociales à un système fortement uniforme visant à donner de l'égalité d'accès à tous les enfants peut être considéré comme le point de départ et le fondement des politiques d'équité éducative en Suède. À partir de l'année 1962, avec l'introduction de l'école commune publique et gratuite basée sur l'idée d'une « école pour tous », une politique centralisée d'homogénéité visant la réduction des différences éducatives entre les classes sociales et entre les sexes a dominé le système d'éducation suédois (Utbildningsdepartementet, 1995 ; Isling, 1980 ; Richardson, 2004).

Bien que la création de l'école commune publique puisse être considérée comme un dispositif d'équité, cette politique visant l'égalité par l'homogénéisation a aussi entraîné des injustices et inégalités. Tandis qu'elle a conduit à élever le niveau éducatif de la population suédoise, cette homogénéisation a échoué à réduire les différences entre les groupes et a même fonctionné comme un instrument de légitimation des différences sur les résultats académiques des élèves (Wallin, 2002 ; Sjögren, 1995). En outre, cette politique a particulièrement rendu difficile l'intégration et la réussite scolaire des minorités ethniques (Sjögren, 1995 ; Lahdenperä, 1997).

Cependant, cette politique d'homogénéité s'est interrompue lors de la décentralisation et l'introduction du libre choix établies par la réforme néolibérale de la fin des années quatre-vingt. Le remplacement du concept d'égalité par le

---

<sup>1</sup> Ce texte a bénéficié d'une lecture critique de Donald Broady (université d'Uppsala) que nous remercions.

<sup>2</sup> « Le système scolaire public suédois se compose d'une part de l'école obligatoire, d'autre part des formes d'enseignement facultatives. L'enseignement obligatoire comprend l'école de base, l'école lapone et l'école obligatoire pour handicapés mentaux. Les écoles facultatives sont la classe préscolaire, l'école *secondaire*, l'enseignement municipal pour adultes et l'enseignement pour adultes handicapés mentaux » (Skolverket, 2007a).

<sup>3</sup> Le système parallèle d'éducation comprenait l'école populaire (*Folkskolan*) créée en 1842 pour donner de l'éducation aux classes populaires et l'école destinée aux groupes sociaux privilégiés (*Realskola*). Il incluait aussi des écoles pour les filles et un nombre considérable d'écoles privées. Le système parallèle a disparu en 1962 avec l'introduction de l'école commune (*grundkola*) pour tous les enfants quels que soient l'origine sociale et le sexe. L'introduction de l'école publique commune a eu pour conséquence une réduction considérable des écoles privées et la disparition totale des écoles de filles pendant les années soixante-dix (Richardson, 2004).

concept d'équité dans les textes légaux introduits par cette réforme peut être vu comme une mesure pour garantir l'acceptation des différences dans le système éducatif. Dans ces documents, le libre choix est même présenté comme un instrument destiné à garantir une éducation équitable (Francia, 2005 ; Wallin, 2002). Dans la même logique, cette politique néolibérale considère le financement des écoles privées par l'État comme un dispositif pour garantir la pluralité, la qualité et même l'équité dans le système éducatif. Elle souligne le développement du libre choix et l'individualisation afin d'adapter l'enseignement aux besoins et aux intérêts des enfants. En ce qui concerne le développement des politiques d'éducation prioritaire (PEP) visant l'équité éducative en Suède, on peut identifier trois modalités d'importance. La première modalité de PEP est destinée aux enfants atteints d'handicaps physiques et mentaux. La deuxième modalité qui date déjà des années soixante est celle concernant les enfants de la minorité samie<sup>4</sup>. La troisième modalité concerne les PEP destinées aux immigrants. Elles comprennent des mesures visant à développer l'apprentissage de la langue et l'intégration des minorités ethniques dans la société suédoise (INCA, 2007 ; Skolverket, 2007a).

Les politiques d'éducation prioritaire destinées à réduire les inégalités et les injustices en Suède sont caractérisées par une perspective compensatoire légitimant le renforcement des ressources économiques, pédagogiques et humaines dans les contextes éducatifs défavorables. D'après B. Lindensjö & U. P. Lundgren (2002) cette perspective compensatoire a caractérisé la politique d'éducation suédoise à partir des années soixante-dix quand la lutte pour l'égalité éducative commence à être associée avec une politique de redistribution des ressources en faveur des élèves les plus désavantagés ainsi qu'avec l'introduction du concept d'équité dans le discours de la politique éducative.

L'analyse des PEP que nous allons présenter dans ce chapitre est limitée à la PEP ciblant les enfants des banlieues affectées par la ségrégation, et à la PEP dite de la filière individuelle. Ces PEP visent à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou programmes d'actions ciblés proposant de donner quelque chose de plus aux groupes principalement affectés par l'échec scolaire en Suède. Le choix du premier type de PEP est motivé par la surreprésentation des enfants habitant les banlieues ségréguées dans les statistiques concernant l'échec scolaire. Le second type de PEP a été choisi à cause de l'objectif spécifique de la filière individuelle : elle fonctionne comme un dispositif de compensation à l'école secondaire donnant l'aide pédagogique spéciale aux élèves n'ayant pas acquis la compétence formelle nécessaire pour commencer l'école secondaire.

## **Stratégies générales d'équité éducative**

En accord avec la loi nationale d'éducation (Utbildningsdepartementet, 1997), l'équité éducative suppose le respect de la diversité des élèves et, en même temps, l'atteinte d'un niveau satisfaisant d'éducation pour tous les citoyens. Afin de garantir le droit à l'éducation équitable, l'école suédoise dispose des dispositifs

---

<sup>4</sup> Les Samis sont une minorité indigène qui habite le territoire de la Laponie partagé entre la Suède, la Norvège, la Finlande et la Russie. Cette minorité parle la langue samie comme langue d'origine.

généraux assurant en même temps l'égalité des standards et le libre choix pour tous les élèves. Pour permettre aux lecteurs une meilleure compréhension des PEP en Suède nous allons présenter quelques dispositifs généraux que nous considérons d'importance pour l'analyse de l'équité dans le système éducatif suédois.

### ***L'école intégrée et sans redoublement***

L'école obligatoire suédoise est un système commun sans filières. La loi nationale d'éducation (Utbildningsdepartementet, 1997), l'ordonnance de l'école obligatoire (Utbildningsdepartementet, 1994a) et le curriculum national de l'école obligatoire (Utbildningsdepartementet, 1994b) stipulent des mesures d'appui pédagogique pour les élèves échouant aux objectifs nationaux. Dans la pratique scolaire on emploie rarement le redoublement comme stratégie contre l'échec scolaire. Selon l'étude de V. Dupriez & X. Dumay (2004), les systèmes éducatifs des pays scandinaves réussissent mieux à lutter contre l'échec scolaire en ayant un système scolaire commun pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. La pratique de redoublement est souvent remplacée par des mesures compensatoires pour aider les enfants risquant l'échec scolaire.

### ***La gratuité de l'enseignement et la distribution des ressources***

La loi nationale d'éducation (Utbildningsdepartementet, 1997) instaure la gratuité de l'éducation dans tout le système scolaire public. L'accès à l'éducation gratuite est garanti quels que soient le sexe, le lieu de domicile et les conditions sociales et économiques de l'enfant. L'école obligatoire suédoise se caractérise par une conception de la gratuité prise au sens large, c'est-à-dire ne se limitant pas seulement à l'accès à l'école, mais impliquant aussi les frais concernant les matériaux scolaires, les repas scolaires, l'aide pédagogique adaptée et le suivi médical des élèves. Cette conception large de la gratuité s'étend également aux écoles privées financées par l'État. Cette aide financière oblige les écoles privées à garantir l'accès à tous les enfants (Francia, 2005).

La loi nationale d'éducation (Utbildningsdepartementet, 1997), l'ordonnance de l'école (Utbildningsdepartementet, 1994a) et le curriculum de l'école obligatoire (Utbildningsdepartementet, 1994b) stipulent la nécessité d'accepter des variations et des différences en ce qui concerne la distribution de ressources économiques afin de garantir l'adaptation de l'enseignement aux besoins spécifiques des élèves.

En dépit de la réglementation sur la distribution de moyens économiques en faveur des élèves ayant des besoins spéciaux, la décentralisation du financement éducatif, résultant de la réforme néolibérale des années quatre-vingt, conduit à observer des différences considérables, selon les municipalités, dans les possibilités d'aides des élèves ayant besoin d'un support particulier (Skolverket, 2007b).

### *Les matières curriculaires « Langue d'origine<sup>5</sup> » et « Suédois seconde langue<sup>6</sup> »*

Comme une stratégie d'équité, la loi nationale d'éducation (Utbildningsdepartementet, 1997) dispose le droit des élèves d'origine étrangère à recevoir de l'enseignement dans les matières curriculaires « langue d'origine » et « suédois seconde langue ».

D'après les statistiques de la direction nationale de l'Enseignement scolaire (Skolverket, 2007b), l'enseignement de la langue d'origine comprenait 15 % de tous les élèves en Suède pendant l'année scolaire 2005-2006. Les grandes villes de Stockholm, Göteborg et Malmö concentrent la plupart des élèves participant à cet enseignement. Dans le groupe des élèves ayant le droit de recevoir un enseignement en langue d'origine, les élèves parlant le somalien enregistrent la plus forte participation (72,8 %), suivis par les élèves parlant l'albanais (67,6 %), l'arabe (66,5 %), le perse (64 %), le turc (58,7) et le kurde (55,9)<sup>7</sup>. Ceux y participant le moins sont les élèves parlant l'anglais (49,8 %) et le finnois (42,5 %).

6,8 % des élèves reçoivent de l'enseignement dans la matière « suédois seconde langue » pendant l'année scolaire 2005-2006. Dans le groupes des élèves ayant le droit de recevoir un enseignement en « suédois seconde langue », les élèves parlant le somalien enregistrent la plus forte participation (70,8 %), suivis par les élèves parlant le turc (63,4 %), le kurde (62,2 %) l'arabe (60,5 %), l'albanais (57,7 %) et le perse (41,9 %). Ceux y participant le moins sont les élèves parlant l'anglais (22,8 %) et le finnois (22,3 %) (Skolverket, 2007b).

Un rapport de la direction de Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2004a) montre que les élèves d'origine étrangère qui suivent la matière curriculaire « suédois seconde langue » sont plus affectés par l'échec scolaire que ceux qui suivent la matière « suédois ». Ce rapport montrait aussi que seulement une petite partie de ces élèves était récemment arrivée en Suède. Ce rapport a aussi enregistré des attitudes négatives chez les élèves et les parents en ce

---

<sup>5</sup> Les élèves ayant une autre langue d'origine que le suédois ont droit à l'enseignement de leur langue d'origine, à l'école obligatoire et à l'école secondaire. Ces enfants ont aussi le droit à une aide d'apprentissage dans les autres disciplines scolaires dans leur langue d'origine, s'ils en ont besoin. La participation à l'enseignement de la langue d'origine est facultative, mais les municipalités sont obligées par la loi d'organiser cet enseignement (Skolverket, 2007a).

<sup>6</sup> « Les élèves ayant une autre langue d'origine que le suédois ont le droit d'apprendre le suédois seconde langue en tant que discipline scolaire. L'introduction d'une matière scolaire spécialement destinée et réservée à ces groupes d'enfants a été motivée par le but d'aider ces élèves « à développer leur langue, aussi bien comme moyen de communication quotidien que comme un moyen de s'approprier les connaissances dans les matières enseignées à l'école ». Un programme d'étude a été spécialement créé sur ce sujet (Skolverket, 2007a).

<sup>7</sup> On peut observer que les minorités parlant le somalien, l'arabe, le kurde, le turc, le perse appartiennent aux minorités ethniques plus affectées par la ségrégation dans la société suédoise que les minorités finnoise et anglaise. Un rapport de la direction nationale d'Intégration (Integrationsverket, 2004) montre que les étrangers d'origine africaine et asiatique sont affectés par une discrimination structurelle dans la vie du travail. Les taux d'occupation de ces groupes ethniques sont plus bas que ceux d'autres groupes ethniques quel que soit le temps de séjour en Suède, le niveau d'éducation, l'état civil et le genre.

qui concerne la matière « suédois seconde langue », celle-ci étant souvent associée à la discrimination et la stigmatisation.

### ***Le contrôle sur l'éducation***

Le transfert du pouvoir de l'éducation de l'État aux municipalités et aux écoles a entraîné des différences dans l'interprétation des objectifs curriculaires et des critères de qualification nationaux entre les écoles. Ces différences étant assez considérables elles risquent de limiter un standard d'éducation équitable au niveau national (Skolverket, 2004a, 2004b, 2004c ; Francia, 1999, 2007a, 2007b ; Gustafsson, 2006). Par ailleurs, des recherches (Francia 2007a, 2007b ; Gustafsson, 2004 ; Högdin, 2007) montrent que les objectifs nationaux sont négociés par les écoles et les municipalités en rapport à l'origine sociale, religieuse, ethnique et au sexe des enfants. Ces négociations impliquent un risque de réduire le niveau d'objectifs curriculaires en ce qui concerne les groupes socialement et ethniquement marginalisés. Cette tendance, créée par les faibles attentes des professeurs vis-à-vis de la réussite de ces groupes d'élèves ou par le désir d'éviter des conflits religieux et ethniques avec les parents de minorités au niveau scolaire, met en péril l'équité au détriment de ces élèves.

Les documents politiques réglant le système éducatif suédois limitent l'existence des examens nationaux obligatoires aux matières disciplinaires anglais, mathématique et suédois. En même temps ils limitent à ces trois matières l'exigence d'être approuvé pour commencer l'école secondaire. Cette limitation a créé une tendance à intensifier l'enseignement sur ces trois seules matières aux dépens des autres disciplines dans la pratique scolaire. Afin de pouvoir montrer une statistique positive concernant la réussite scolaire, les écoles tendent à concentrer leurs ressources économiques et pédagogiques à l'enseignement des mathématiques, de l'anglais et du suédois. Dans certains cas, les écoles arrêtent même tous les autres enseignements pour les élèves risquant l'échec dans ces trois matières. Cependant cette pratique au niveau scolaire n'est pas stipulée dans les documents politiques réglant le système éducatif au niveau national. Au contraire cette pratique peut être interprétée comme une stratégie de la part des enseignants pour faciliter l'entrée des élèves à l'école secondaire ainsi qu'une stratégie pour éviter l'échec scolaire dans les statistiques de la direction nationale de l'Enseignement scolaire (Francia, 1999 ; Skolverket, 2001).

À cause du niveau considérable des différences en ce qui concerne l'interprétation et l'implémentation des objectifs curriculaires nationaux au niveau municipal et scolaire, l'ancien gouvernement social-démocrate avait commandé une révision du curriculum national et des programmes d'études pour le système des épreuves nationales. Cette révision a abouti à un rapport (Utbildningsdepartementet, 2007) proposant l'augmentation du contrôle des résultats scolaires en introduisant des épreuves nationales en troisième, sixième et neuvième années de l'école obligatoire. Dans un entretien avec le journal *Dagens Nyheter* (Wijnbladh, 2007), le ministre de l'École du gouvernement conservateur, Jan Björklund, a aussi souligné le besoin d'introduire des épreuves nationales dans tous les sujets curriculaires théoriques.

## Stratégies de PEP ciblées

Bien que le système éducatif suédois puisse être considéré comme un des plus efficaces en ce qui concerne la réussite scolaire (Dupriez & Dumay, 2004), le pourcentage d'échec scolaire est encore considérable. Malgré le fait que la Suède consacre une part considérable du PNB à l'école obligatoire<sup>8</sup>, les statistiques récentes de la direction nationale de l'Enseignement scolaire (Skolverket, 2007c) montraient que 11,4 % des élèves de la dernière année de l'école obligatoire manquaient de compétences formelles requises pour commencer l'école secondaire au printemps 2007.

D'après l'OECD (2005), la croissante inégalité ethnique doit être considérée comme le talon d'Achille du système éducatif suédois, les élèves d'origine étrangère étant surreprésentés dans les chiffres de l'échec scolaire. La Suède enregistre une variation considérable entre les résultats des élèves d'origine étrangère et les élèves d'origine ethnique suédoise dans l'évaluation de TIMSS et PISA.

Ces inégalités par rapport à la réussite scolaire ont motivé notre choix des PEP visant l'amélioration du pourcentage de réussite scolaire et l'équité éducative dans le système éducatif suédois. Afin d'exemplifier ces types de PEP, nous allons continuer à faire une présentation de la PEP ciblée sur les enfants des banlieues affectées par la ségrégation et la PEP ciblée sur les élèves de la filière individuelle.

### *PEP ciblées sur les enfants des banlieues affectées par la ségrégation*

La PEP ciblée sur les enfants des banlieues affectées par la ségrégation est destinée spécialement à améliorer la situation éducative des enfants de ces territoires marginalisés.

L'analyse de cette PEP présentée dans notre rapport comprend les périodes 2003-2005 et 2006-2007. Ayant un caractère préventif, cette PEP propose une politique d'appui pour les écoles situées dans les quartiers ségrégués. Cette PEP cible spécialement les enfants d'origine étrangère échouant à l'école comme le groupe principalement destinataire de ces stratégies d'appui. Ces stratégies de PEP comprennent aussi les enfants d'origine étrangère ne réussissant pas les objectifs nationaux mais habitant dans les banlieues non ségréguées.

D'après la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2003a), ce ciblage des stratégies d'éducation prioritaire a été motivé par le mauvais résultat académique des élèves habitant ces quartiers ainsi que la situation économique défavorable des écoles situées dans ces quartiers. La plupart des élèves de banlieues ségréguées étant d'origine étrangère, cette PEP cible principalement les élèves nés en dehors de la Suède ou des enfants nés en Suède mais dont les deux parents sont nés à l'étranger.

Dans le plan de stratégie de PEP *Etnicitet, målpuppfyllelse, utanförskap* de l'année 2001, la direction nationale de l'Enseignement scolaire [Skolverket] a

---

<sup>8</sup> Le pourcentage du PNB destiné au secteur éducatif était de 8 % pour l'année 2004. De la totalité du PNB destinée à l'éducation, le pourcentage le plus élevé (35 %) était accordé à l'école obligatoire (SCB, 2006).



spécialement souligné la situation d'échec particulière des enfants d'origine étrangère dans ces banlieues ségréguées et le besoin de changer positivement la situation scolaire de ces élèves. Ce plan suggérait des mesures centrées sur l'enseignement de la langue dans les matières curriculaires « suédois » et « suédois seconde langue » (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b).

En 2003 le gouvernement social-démocrate impose la restructuration de la direction nationale de l'Enseignement scolaire afin de séparer la responsabilité de contrôle et de supervision des écoles et municipalités, de celle d'appui pédagogique aux écoles et communes. À cet effet, il institue une nouvelle organisation, la direction nationale du Développement scolaire pour l'appui pédagogique, et limite la fonction de la direction nationale de l'Enseignement scolaire à des tâches de contrôle (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b). La nouvelle organisation a été mise en place au changement d'année 2004-2005.

À cause de cette restructuration administrative l'implémentation du plan de PEP *Etnicitet, måluppfyllelse, utanförskap* s'est arrêtée avant d'être accomplie. En même temps, l'ordonnance gouvernementale U2003/1157/S donne à la direction nationale du Développement scolaire la responsabilité d'élaborer des PEP destinées aux enfants étrangers dans les banlieues ségréguées (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b).

Afin de concrétiser ces PEP, la direction nationale du Développement scolaire a élaboré deux plans d'appui pédagogique pour améliorer la situation éducative des banlieues affectées par la ségrégation, le premier pour la période 2003-2005 et le second pour la période 2006-2007.

Dans l'ordonnance gouvernementale U2003/1157/S, l'ancien gouvernement social-démocrate met en place une PEP comprenant des mesures d'appui pédagogique dans les quartiers affectés par la ségrégation sociale et ethnique pour la période 2003-2005. Cette ordonnance souligne les besoins des stratégies de développement scolaire. Néanmoins, elle signale aussi l'existence des facteurs de l'échec des enfants d'origine étrangère semblant extérieurs à l'école comme la situation socioéconomique et les niveaux d'éducation des parents, le chômage, et le temps d'habitation en Suède des familles d'origine étrangère. Les stratégies pédagogiques disposées par cette ordonnance sont principalement concentrées sur le développement de l'enseignement du « suédois seconde langue », la langue d'origine et l'éducation bilingue (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b).

La direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b) met l'accent sur l'attitude positive des municipalités et écoles par rapport à ces PEP même si les ressources destinées par la direction nationale du Développement scolaire sont limitées. Ces municipalités et écoles apprécient les possibilités de la formation pédagogique que ces actions de PEP leur permettent pour analyser les causes de l'échec scolaire de leurs élèves.

Après une évaluation des mesures de la PEP 2003-2005 l'ancien gouvernement social démocrate a souhaité continuer avec les stratégies proposées par cette PEP. Ce gouvernement a stipulé dans la proposition de budget national pour l'année 2005 (Finansdepartementet, 2004) le développement d'un projet expérimental de quatre ans concernant l'enseignement bilingue dans les dernières classes de l'école obligatoire (7-9 années) dans certaines écoles de quartiers

défavorisés. Ceci est réalisé en rapport aux bons résultats des stratégies de PEP 2003-2005 sur l'enseignement bilingue dans les classes 1-6. Le gouvernement a aussi décrété l'augmentation de ressources économiques pour l'enseignement de la langue d'origine. Ces ressources sont destinées au développement d'un site Internet sur l'enseignement de langue d'origine [Tema modersmål] créé par la direction nationale du Développement scolaire. (Finansdepartementet, 2004)

Au mois de novembre de l'année 2005, la direction nationale du Développement scolaire a présenté le plan *Meilleurs résultats et différences réduites – planification pour le travail concernant la diversité 2006-2007* [Bättre resultat och minskade skillnader – planering för mångfaldsarbetet 2006-2007] stipulant les actions de la PEP ciblée sur les enfants des banlieues affectées par la ségrégation pendant la période 2006-2007 (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a).

### ***L'échec scolaire interprété comme un résultat de la ségrégation résidentielle et ethnique***

Les rapports d'évaluation de la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b, 2004b) concernant le résultat préliminaire de la PEP pour la période 2003-2005 font allusion aux effets de la ségrégation socioéconomique et ethnique pour expliquer la situation éducative des quartiers défavorisés. Ces quartiers sont définis comme enclaves d'immigrants ayant une position sociale et une situation économique défavorables dans la société suédoise. Cependant, ces rapports (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b, 2004b) soulignent la nécessité de ne pas se limiter à une explication socioéconomique de cet échec scolaire et d'inclure le rôle de la ségrégation ethnique et de l'inégalité raciale dans l'analyse de la mauvaise situation scolaire des élèves de ces quartiers. La direction nationale du Développement scolaire souligne l'existence de recherches scientifiques montrant que la ségrégation ethnique des banlieues défavorisées ne signifie pas l'existence d'une identification avec un groupe ethnique en particulier. Au contraire cette ségrégation ethnique implique un groupe de personnes hétérogènes avec des expériences de vie et des origines ethniques différentes incluant très peu de personnes d'origine ethnique suédoise. La ségrégation ethnique des quartiers défavorisés est une conséquence non seulement de la situation socioéconomique de leurs habitants, mais aussi d'une sélection raciale basée sur les caractéristiques physiques des personnes. Les personnes d'origine étrangère avec des traits physiques plus éloignés des citoyens d'origine nordiques sont souvent affectées par la ségrégation résidentielle.

Étant donné les effets négatifs de cette ségrégation ethnique la direction nationale du Développement scolaire souligne le besoin de créer des actions PEP tendant à développer la compréhension des professeurs et des directeurs d'écoles sur les mécanismes négatifs de cette stigmatisation ethnique afin de réussir un changement d'attitudes vers les groupes marginalisés. Cette direction propose aussi que les PEP ciblant les enfants d'origine étrangère adaptent leurs actions pédagogiques à la complexité des besoins des élèves des banlieues affectées par la ségrégation (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b, 2004b).

La direction nationale du Développement scolaire réfère aussi au risque d'associer les enfants d'origine étrangère avec l'échec scolaire. Afin d'éviter la tendance à définir tout enfant d'origine étrangère comme un enfant avec des besoins spéciaux d'appui pédagogique, cette direction gouvernementale dispose que les actions de PEP ciblées partent d'une évaluation consciente visant à distinguer quels types d'élèves dans la catégorie « enfant d'origine étrangère » sont affectés par l'échec scolaire et pourquoi. Elle propose aussi une analyse des effets de la catégorisation en ce qui concerne le risque de stigmatiser ces enfants (Myndigheten för Skolutveckling, 2003b, 2004b).

Pendant la période 2006-2007, le plan de PEP *Meilleurs résultats et différences réduites – planification pour le travail concernant la diversité 2006-2007* [Bättre resultat och minskade skillnader – planering för mångfaldsarbete 2006-2007] stipule que les mesures des PEP pour améliorer la réussite scolaire concernent seulement la ségrégation ethnique. Le plan pour la période 2006-2007 stipule que cette PEP ne comprend pas non plus la ségrégation sexuée, ou la ségrégation géographique des banlieues de campagne. Cependant il souligne que les actions d'appui prioritaire doivent être basées sur les besoins d'aide des élèves et non pas sur le seul fait de leur origine étrangère (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a).

### ***Les mesures et le financement de la PEP ciblant les enfants des banlieues ségréguées***

La *doxa* politico-administrative et pédagogique caractérisant les PEP analysées présentent des actions visant la formation pédagogique des enseignants, directeurs d'écoles et responsables municipaux ainsi que la diffusion des expériences positives d'enseignement. D'après la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling 2003b, 2004b, 2005a), ces actions de PEP sont basées sur trois principes fondamentaux : la mise en avant des objectifs curriculaires et des résultats scolaires ; la planification à long terme ; l'idée que la réussite du travail de développement prend du temps ; l'influence et la participation des enseignants, directeurs d'écoles, parents et élèves.

Dans cette PEP, la direction nationale du Développement scolaire remarque que la ségrégation est principalement un problème social et non scolaire. En outre, elle souligne que les actions PEP doivent être réalisées en collaboration avec les autres projets de développement entamés par d'autres organismes gouvernementaux et municipaux dans les quartiers ethniquement ségrégués (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a).

D'après la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a), la perspective locale de municipalités doit être prise en considération à cause de la décentralisation du système éducatif qui établit la responsabilité de municipalités sur les résultats scolaires des élèves. Cette décentralisation limite la responsabilité de l'État à l'élaboration des objectifs d'éducation et au contrôle de travail des municipalités en ce qui concerne la réussite de ces objectifs. Par ailleurs, le plan de PEP 2006-2007 (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a) souligne que l'appui de la direction nationale du

Développement scolaire se limite à la signature des contrats de stratégies de support avec les municipalités ainsi qu'à l'inventaire des besoins. C'est-à-dire que cet appui est concentré dans l'étape d'analyse des besoins. La responsabilité de cette organisation gouvernementale doit être évaluée en ce qui concerne la capacité d'aider les municipalités à organiser ces stratégies de PEP. Cependant ce sont les municipalités qui sont les responsables du suivi et de l'évaluation. C'est à elles de démontrer l'amélioration des résultats scolaires dans le rapport final.

Le choix de communes participant à cette PEP est basé sur le pourcentage d'échec scolaire enregistré pour les élèves à la neuvième année. Pendant la période 2003-2005 on a choisi 15 municipalités et 24 écoles. Sept de ces municipalités participent aussi au programme d'aide prioritaire pour les banlieues défavorisées des grandes villes [Stortadsprogrammet] et neuf participaient déjà au projet de dialogue de développement entamé par la direction nationale de l'Enseignement scolaire au début des années 2000. Pour la période 2006-2007 cette direction (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a) a choisi 32 communes. Les municipalités ainsi choisies accueillent au moins 18 % d'enfants d'origine étrangère et un pourcentage de réussite scolaire de 75 % ou moins. Quatorze de ces municipalités sont situées dans la région de Stockholm, douze municipalités ont déjà participé au plan de PEP 2003-2005. L'action d'appui du plan 2006-2007 inclut environ cent écoles du niveau obligatoire et du niveau secondaire.

La PEP 2006-2007 souligne aussi le besoin de stratégies générales destinées à la plupart des municipalités. Cela concerne prioritairement les municipalités n'ayant pas un nombre considérable d'élèves d'origine étrangère au niveau municipal. Ces municipalités qui tendent à concentrer les élèves d'origine étrangère dans certains établissements scolaires montrent un fort pourcentage d'échec scolaire en ce qui concerne ces élèves. C'est le cas des municipalités petites et moyennes n'ayant pas de ressources économiques et humaines pour aider les écoles ayant besoin du support (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a).

L'aide prioritaire de la PEP ciblant les enfants des banlieues affectées par la ségrégation est concentrée sur le développement de l'enseignement de la langue des élèves d'origine étrangère. Ces actions prioritaires concernent la matière scolaire « suédois », la matière scolaire « suédois seconde langue », la matière scolaire « langue d'origine » pour les enfants d'origine étrangère ainsi que l'enseignement d'autres matières scolaires dans la langue d'origine de ces enfants, spécialement l'enseignement des mathématiques et de la lecture-écriture. Cette action comprend aussi la collaboration avec les bibliothèques en ce qui concerne l'enseignement de ces sujets scolaires (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a).

Cette PEP (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a) met l'accent sur le support des processus éducatifs et l'accord avec les municipalités par les dialogues de développement<sup>9</sup> comme méthode d'action. La méthode des dialogues de

---

<sup>9</sup> La direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2007a) décrit les dialogues de développement comme des conversations où des points de vue différents sont respectés. Ces dialogues sont basés sur le changement d'idées et expériences entre acteurs de la pratique scolaire (directeurs d'écoles, professeurs) et chercheurs universitaires. Ces dialogues permettent aussi une diffusion de ces expériences de la pratique scolaire et du savoir scientifique entre les écoles participant à ces rencontres.

développement a été choisie à cause des bons résultats que ces stratégies ont pu impliquer dans les actions de développement pédagogique antérieures.

La PEP ciblant les enfants des banlieues affectées par la ségrégation inclut aussi le développement et l'actualisation de la formation pédagogique des enseignants et des directeurs d'école. Les actions de la PEP de la période 2003-2005 ont été principalement concentrées sur le développement de la formation pédagogique des personnels d'écoles travaillant dans les premières années de l'école obligatoire. Le plan de PEP de la période 2006-2007 inclut aussi la création d'un réseau d'échange d'expériences pédagogiques auquel toutes les écoles et municipalités peuvent participer. Ce plan stipule aussi le développement de la formation sur la question de la diversité scolaire des employés de la même direction nationale du Développement scolaire. (Myndigheten för Skolutveckling 2003b, 2004b, 2005a).

La PEP ciblant les enfants des banlieues affectées par la ségrégation part d'une perspective théorique soutenant que l'apprentissage des élèves est plus effectif quand les contenus de matières scolaires diverses sont enseignés dans la langue que les élèves dominent mieux, ce qui signifie pour la plupart des élèves leur langue d'origine. Le plan pour la période 2006-2007 (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a) confirme que les possibilités de l'enseignement des sujets curriculaires en langue d'origine des élèves sont limitées, par rapport au manque considérable d'enseignants ayant la compétence spécifique pour enseigner aux élèves bilingues ou pour parler et écrire dans d'autres langues que le suédois et l'anglais. La direction nationale du Développement scolaire considère l'augmentation de l'enseignement des matières scolaires en langue d'origine comme une stratégie efficace pour la réussite scolaire. À cet effet, la direction nationale du Développement scolaire dispose de recours économiques pour la formation pédagogique de professionnels diplômés de l'enseignement supérieur d'origine étrangère. Environ cent « académiciens » d'origine étrangère recevront ainsi de la formation pédagogique pendant deux années. Ces académiciens travailleront comme des ressources humaines pour les enfants ayant une autre langue d'origine que le suédois. Cette aide va comprendre l'appui ciblé à cette catégorie d'enfants dans l'enseignement ordinaire ou d'enseignement individualisé d'appui en langue d'origine, ou pour aider les enfants d'origine étrangère dans leurs devoirs scolaires. Ces académiciens peuvent aussi travailler ensemble avec les enseignants pour donner un enseignement bilingue des différentes disciplines scolaires (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a).

Le plan de la période 2006-2007 dispose aussi des stratégies de développement de la compétence d'autres catégories d'employés municipaux ou scolaires, par exemples les chefs de l'administration communale et les assistants vocationnels<sup>10</sup>. À cet effet on suggère des journées de formation pédagogique sur la diversité scolaire regroupant les enseignants, les directeurs d'écoles, les chefs municipaux et les responsables du développement, ainsi que des journées de formation pédagogique sur le développement de la lecture regroupant les

---

<sup>10</sup> Chaque école a un assistant vocationnel chargé d'informer les élèves sur les choix d'études et de métiers (par exemple choix de filières du secondaire).

enseignants et les bibliothécaires. On organise aussi des expositions d'éducation à Stockholm, Göteborg et Malmö destinées aux élèves de la dernière classe de l'école obligatoire et de l'école secondaire afin de les stimuler à suivre des études supérieures. La direction nationale du Développement scolaire prend même la responsabilité de créer des possibilités de rencontre entre chercheurs et enseignants sur la question de la diversité à l'université (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a).

Le plan pour la période 2006-2007 dispose aussi des ressources économiques pour stimuler les écoles ayant montré une forme de travail efficace et innovatrice. Ces écoles appelées « Les écoles des idées » [Idéskolorna] doivent être des écoles ayant réussi à développer de nouvelles méthodes et formes de travail pédagogique. Ce travail pédagogique innovateur doit être effectivement intégré dans l'enseignement régulier des écoles et en rapporter des conséquences positives sur le long terme. La direction nationale du Développement scolaire a ainsi choisi « 80 écoles des idées » pour l'année 2007.

Les critères de sélection des « écoles des idées » concernent le travail efficace de ces écoles en relation avec : une vision holistique de l'apprentissage ; les relations entre enfant et le personnel des écoles et les relations des enfants entre eux ; la coopération de l'école avec les parents et la société locale ; le langage et la communication. Ces « écoles des idées » sont appelées à recevoir des visites de personnels d'autres écoles souhaitant se former au travail efficace ou bénéficier de leurs idées. Elles doivent présenter leur travail sur un site Internet et elles sont obligées de répondre aux questions sur leurs formes de travail (Myndigheten för Skolutveckling, 2007b).

Pour l'année 2004 le budget total destiné à la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2005b) était de 335 millions de couronnes. De cette somme totale 3,5 millions ont été destinées pour les actions d'éducation prioritaire des écoles maternelles et écoles de récréation des banlieues affectées par la ségrégation. 22,7 millions ont été accordés aux mesures d'éducation prioritaire concernant les conditions éducatives des enfants et jeunes de ces quartiers ségrégués. On enregistre aussi une augmentation de ressources économiques destinées aux actions d'équité et de diversité, de 8,7 millions pour l'année 2003 à 19,3 millions pendant l'année 2004.

En ce qui concerne l'année 2005, le budget total destiné à la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2006) était de 341 millions de couronnes. De cette somme totale 42,2 millions couronnes ont été utilisés aux mesures d'éducation prioritaire concernant les conditions éducatives d'enfants et jeunes de ces quartiers ségrégués.

D'après la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling 2005a) la somme d'argent totale destinée pour les actions du plan de la période 2006-2007 est de 225 300 000 couronnes suédoises. Parmi d'autres activités, on redistribue ces ressources économiques au support pour le procès de dialogue de développement (63 000 000 couronnes suédoises) ; le développement de qualité de l'enseignement de la langue d'origine, suédois seconde langue et de la lecture (54 000 000 couronnes suédoises) ; le développement de l'école secondaire (19 000 000 couronnes suédoises) ; les écoles des idées (16 000 000 couronnes

suédoises); le support aux activités de développement (20 000 000 couronnes suédoises); la municipalité de Malmö (10 000 000 couronnes suédoises) et les activités internes de support pour le procès de dialogue de développement (10 000 000 couronnes suédoises).

### ***Les résultats du PEP ciblant les enfants des banlieues affectées par la ségrégation***

La direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2005c, 2006) fait référence aux évaluations confirmant la réussite de cette PEP en ce qui concerne le renforcement du travail des écoles maternelles. Ces évaluations considèrent aussi comme efficaces les mesures destinées à améliorer les conditions de travail visant le développement du langage des enfants. En outre, elles soulignent l'efficacité des mesures visant à développer la coopération écoles maternelles-écoles obligatoires ainsi que la coopération bibliothèques-écoles obligatoires. Par ailleurs, les dialogues de développement ont entraîné des effets positifs sur la formation et la capacité du personnel scolaire en ce qui concerne l'enseignement du suédois seconde langue. Selon cette direction (Myndigheten för Skolutveckling, 2005c), le travail réalisé avec les dialogues de développement a aussi aidé les municipalités à réfléchir sur leurs besoins et les mesures nécessaires à prendre pour améliorer les situations éducatives des élèves risquant l'échec scolaire.

La direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a, 2005c 2006, 2007b) considère que le projet « Écoles des idées » a contribué à la diffusion des expériences positives concernant le travail des écoles avec les objectifs curriculaires nationaux. Une évaluation du projet « Écoles des idées » (Gisselberg, Lindblom & Mårald, 2007) montre que ce projet a aidé au développement du travail scolaire concernant la diversité ethnique des écoles. En même temps, cette évaluation a souligné que les enseignants de certaines écoles des idées manquaient paradoxalement de connaissances sur la problématique et la recherche sur la diversité. Les rencontres annuelles des écoles des idées organisées par la direction nationale des Écoles étaient positivement appréciées par les établissements.

Même si un des principes fondamentaux de cette PEP est l'accent porté sur les objectifs curriculaires et sur les résultats scolaires, la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2005a, 2005b, 2005c) souligne la difficulté d'établir les effets de cette PEP en ce qui concerne l'amélioration des résultats académiques des élèves étrangers dans les banlieues affectées par la ségrégation. Cette direction (Myndigheten för Skolutveckling 2003b, 2004b, 2005a) met aussi l'accent sur le besoin d'une planification à long terme et demande à tenir compte du fait que la réussite du travail de développement prend toujours du temps.

De cette manière, nous pouvons constater une certaine ambivalence de la part de la direction nationale du Développement scolaire en ce qui concerne les possibilités d'évaluer les effets de cette PEP sur les résultats scolaires des enfants des quartiers affectés par la ségrégation. En outre, il faut souligner que la direction

nationale du Développement scolaire fait référence sur leur site Internet pour l'enseignement de la langue d'origine (Myndigheten för Skolutveckling, 2007c) à une recherche sociologique problématisant l'utilisation des résultats scolaires des élèves comme instrument pour mesurer l'efficacité des écoles de banlieues affectées par la ségrégation. Cette recherche (Stigendal, 2001) propose comme exemple d'école efficace dans les banlieues marginalisées une école qui travaille pour améliorer la compétence des enseignants à apprécier et profiter des avantages de la diversité ethnique des élèves. Même si cette recherche ne refuse pas le résultat scolaire des élèves sous formes de notes comme une forme de mesure des réussites, elle souligne le travail des écoles pour développer des formes de participations actives des élèves et parents comme une variable importante dans l'analyse de la réussite scolaire des écoles des quartiers marginalisés.

Bien que nous soyons d'accord avec la problématisation des notes scolaires des élèves comme la seule stratégie pour mesurer la réussite et l'efficacité des écoles, il nous paraît essentiel de ne pas sous-estimer le rôle des résultats scolaires des enfants des quartiers marginalisés dans l'analyse de cette PEP. Dans la mesure où le mauvais résultat académique des élèves habitant ces quartiers demeure un motif central du ciblage de cette PEP, nous considérons comme très importante l'analyse du pourcentage des élèves réussissant à l'objectif national.

À cet effet, et afin de pouvoir suivre le développement des résultats académiques des municipalités participant aux actions de PEP élaborées par la direction nationale du Développement scolaire, nous avons choisi les municipalités ayant participé à cette PEP pendant la période 2003-2005 ainsi que pendant la période 2006-2007. Ces municipalités étaient : Botkyrka, Göteborg, Huddinge, Haninge, Malmö, Stockholm et Örebro.

À partir des statistiques de la direction nationale de l'Enseignement scolaire<sup>11</sup> (Skolverket, 2007d), nous pouvons constater une tendance à la diminution du pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède aussi bien dans les municipalités choisies qu'au niveau national pendant la période 2002-2006<sup>12</sup>. En même temps, ces statistiques (Skolverket, 2007d) montrent une certaine augmentation dans la plupart des municipalités, et au niveau national, du pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en Suède pour la période 2002-

---

<sup>11</sup> Ces statistiques de la direction nationale de l'Enseignement sont obtenues avec le modèle de statistique SALSA construit par cette direction. Ce modèle a pour but d'analyser les résultats scolaires des élèves au niveau municipal et scolaire en faisant attention à la composition sociale et ethnique d'élèves (Skolverket, 2007d). Ce modèle, qui tient compte de l'effet de la valeur ajoutée, estime l'impact du sexe, du lieu de naissance et de l'origine ethnique des élèves ainsi que le niveau éducatif de leurs parents quand il analyse les résultats des élèves.

<sup>12</sup> Le pourcentage de la moyenne nationale des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède était de 9 % pour l'année 2002 et 7 % pour l'année 2006.



2006<sup>13</sup>. Les municipalités de Huddinge et Haninge ont cependant enregistré une petite diminution de ce groupe d'élèves<sup>14</sup>.

Au même moment, si on analyse la statistique des résultats des années 2002 et 2006, on peut constater une variation en ce qui concerne le pourcentage de résultats des élèves. Trois municipalités (Huddinge, Haninge et Örebro) ont enregistré une certaine amélioration du pourcentage des élèves ayant réussi les objectifs scolaires. Quatre municipalités (Botkyrka, Göteborg, Malmö et Stockholm) ont enregistré une certaine réduction du pourcentage des élèves ayant réussi les objectifs nationaux. La moyenne nationale a enregistré une petite amélioration.

Tableau 1: *Pourcentage de réussite aux épreuves de l'école obligatoire*

Municipalités	Pourcentage des élèves ayant réussi les objectifs de l'école obligatoire en neuvième année (2002)	Pourcentage des élèves ayant réussi les objectifs de l'école obligatoire en neuvième année (2006)	Évaluation du pourcentage concernant la réussite des élèves entre 2002 et 2006
Botkyrka	68 %	64 %	- 4 %
Göteborg	74 %	73 %	- 1 %
Haninge	59 %	64 %	+ 5 %
Huddinge	75 %	78 %	+ 3 %
Malmö	68 %	67 %	- 1 %
Stockholm	72 %	74 %	2 %
Örebro	70 %	74 %	+ 4 %
La moyenne nationale	75 %	76 %	+ 1 %

Sources : statistiques de la direction nationale de l'Enseignement scolaire (Skolverket, 2007d).

Par conséquent, si l'on compare les chiffres concernant le pourcentage des enfants d'origine étrangère et le développement du pourcentage concernant le résultat des élèves on peut voir que certaines municipalités enregistrent une diminution des élèves réussissant les objectifs de l'école obligatoire, même si le pourcentage d'enfants étrangers nés en dehors de la Suède a diminué. C'est le cas des grandes villes de Malmö et Göteborg<sup>15</sup>. La municipalité de Botkyrka, qui enregistre une augmentation du pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède<sup>16</sup>, montre aussi des chiffres d'échec considérables. Les

<sup>13</sup> Le pourcentage de la moyenne nationale des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède était de 5 % pour l'année 2002 et 6 % pour l'année 2006.

<sup>14</sup> Le pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède était de 14 % pour les municipalités de Huddinge et Haninge pour l'année 2002 et 13 % pour l'année 2006.

<sup>15</sup> Le pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède était de 27 % pour la municipalité de Malmö pour l'année 2002 et de 20 % pour l'année 2006. Pour la municipalité de Göteborg ce pourcentage était de 18 % pour l'année 2002 et de 13 % pour l'année 2006.

<sup>16</sup> Le pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en Suède a diminué de 29 % pour l'année 2002 à 31 % pour l'année 2006, pour la municipalité de Botkyrka.

municipalités de Haninge et Huddinge qui montrent une certaine augmentation de la réussite scolaire des élèves présentent aussi une diminution considérable du pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en Suède<sup>17</sup> ou en dehors de la Suède<sup>18</sup>. La municipalité d'Örebro montre d'ailleurs une certaine amélioration des résultats académiques de ces élèves même si elle enregistre au même moment une diminution des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède et une augmentation des élèves d'origine étrangère nés en Suède. La grande ville de Stockholm enregistre une amélioration des résultats de réussite alors même qu'elle ne montre pas une variation du nombre des élèves d'origine étrangère pendant la période 2002-2006.

En même temps, si l'on compare les chiffres de l'échec scolaire de ces municipalités, on peut constater que le pourcentage de réussite scolaire continue à être bas dans la municipalité de Botkyrka (64 %), Haninge (64 %) et Malmö (67 %) en relation avec la moyenne nationale (76 %). Les municipalités de Göteborg (73 %), Stockholm (74 %) et Örebro (74 %) montrent un pourcentage presque similaire au niveau national, tandis que la municipalité de Huddinge (78 %) montre des chiffres un peu meilleurs que la moyenne nationale.

Les « Écoles des idées » ont été choisies par leur travail innovateur avec la problématique de la diversité, mais si on tient compte des résultats scolaires des élèves, on peut mettre en question les critères utilisés pour la direction nationale du Développement scolaire pour choisir certaines écoles des idées comme bons exemples de la pratique scolaire. Par exemple Hulstaskolan de la commune de Stockholm a été choisie comme « école des idées » pendant la période 2005-2007. Néanmoins, le pourcentage d'échec scolaire de cette école continue à augmenter. D'après les statistiques de la direction nationale de l'Enseignement scolaire (Skolverket, 2007d), le pourcentage des élèves réussissant aux objectifs nationaux était descendu de 41 % en 2003 à 36 % en 2006. Un autre exemple est Annerstaskolan située dans la municipalité de Huddinge dont le pourcentage de réussite est descendu de 60 % en 2003 à 52 % en 2006 (Skolverket, 2007d). C'est la même situation pour Internationella Skolan dans la municipalité de Nacka dont le pourcentage est descendu de 64 % en 2003 à 46 % en 2006 (Skolverket, 2007d).

Nous sommes conscients qu'il est bien difficile de pouvoir expliquer la relation directe de cette PEP avec les chiffres de réussite et d'échec scolaire dans ces municipalités et écoles. Cependant, nous considérons que ces chiffres nous permettent d'avoir une idée de la situation éducative actuelle de ces municipalités et écoles engagées dans les plans de PEP pendant les périodes 2003-2005 et 2006-2007.

Une évaluation des résultats du plan de PEP 2006-2007 est planifiée pendant l'année 2008. Un expert universitaire du centre d'enseignement supérieur Mälardalens högskola va en être le responsable. Le rapport d'évaluation va être

---

<sup>17</sup> Le pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en dehors de la Suède avait diminué de 8 % à 6 % pour la municipalité de Haining et de 14 % à 13 % pendant la période 2002-2006. En ce qui concerne la municipalité de Huddinge ce pourcentage a diminué de 9 % à 8 % pendant la même période.

<sup>18</sup> Le pourcentage des élèves d'origine étrangère nés en Suède avait diminué de 14 à 13 % pour les municipalités de Haninge et Huddinge pendant la période 2002-2006.

présent au mois de décembre 2008. Cependant la proposition du budget de l'année 2007 a déjà disposé de ne pas accorder de ressources économiques pour que la direction nationale du Développement scolaire puisse continuer avec cette PEP dans la même extension. Par contre la direction nationale du Développement scolaire a reçu des ressources économiques pour implémenter et intensifier un plan de PEP destiné à l'aide scolaire des élèves d'origine étrangère récemment arrivés en Suède. Étant données des différences considérables entre les municipalités en ce qui concerne leurs possibilités de donner une éducation équitable à ces enfants, la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2007d) est en train de développer un plan de PEP particulièrement destiné à ces groupes d'enfants d'origine étrangère. Les stratégies de ce plan visent principalement à informer les municipalités et les écoles des droits des enfants récemment arrivés en Suède à recevoir une éducation équitable. Elles ont pour objectif de garantir une introduction scolaire de qualité pour tous les enfants d'origine étrangère récemment arrivés en Suède. Ces stratégies insistent sur la formation et la capacité du personnel scolaire en ce qui concerne l'enseignement des matières scolaires suédois seconde langue et langue d'origine, la relation avec l'école et les familles et l'individualisation de mesures d'appui pédagogique destinées à ces enfants.

## **PEP concernant la filière individuelle**

### ***La filière individuelle***

La réforme scolaire des années quatre-vingt-dix a stipulé une durée de trois ans pour toute l'école secondaire quel que soit le type de filière choisie. Cette prolongation des études secondaires vise à faciliter le passage à l'enseignement supérieur pour tous les élèves quels que soient leur choix de filières dans l'école secondaire. Cette réforme a aussi institué la création d'une filière pour les élèves n'ayant pas la compétence formelle pour commencer les études secondaires (la filière individuelle). Dans cette filière, les élèves qui ont échoué à l'école obligatoire reçoivent une éducation spéciale permettant d'obtenir la compétence formelle pour accéder à l'enseignement secondaire. Même si cette filière fait partie de l'espace de l'école secondaire, elle donne de l'aide pédagogique spéciale pour que les élèves puissent réussir à obtenir la compétence formelle de l'école obligatoire.

Faisant suite à l'échec de l'école obligatoire ne parvenant pas à développer les compétences formelles nécessaires pour commencer à l'école secondaire, le nombre des élèves suivant la filière individuelle est considérable. D'après la direction nationale de l'Enseignement (Skolverket, 2003, 2004a) les élèves d'origine étrangère ou les élèves avec des problèmes d'hyperactivité et de concentration ou atteints par le syndrome d'Asperger sont surreprésentés dans cette filière. Il y a aussi des différences considérables entre les municipalités concernant le nombre des élèves pris en charge par la filière individuelle, le taux pouvant aller jusqu'au 20 % de la totalité des élèves dans certaines municipalités.

La plupart des élèves de la filière individuelle sont des élèves manquant de compétences formelles requises pour commencer l'école secondaire. Le groupe des

élèves n'ayant pas atteint cette compétence formelle constitue un groupe hétérogène en ce qui concerne leur niveau de connaissance.

D'après la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2007e), certains des élèves de la filière individuelle sont des élèves dits « fatigués de l'école », c'est-à-dire des élèves ayant perdu la motivation pour continuer à étudier tandis que d'autres élèves seraient motivés pour continuer mais tout en ayant d'importantes difficultés d'apprentissage. Certains d'entre eux auraient besoin d'une aide pédagogique limitée, d'autres auraient des difficultés d'apprentissage demandant un support pédagogique plus intensif et prolongé. Cependant, certains élèves de la filière individuelle ont atteint la compétence formelle pour accéder à l'école secondaire mais ont quitté l'enseignement dans les autres filières<sup>19</sup>. Un groupe d'élèves choisit la filière individuelle en attendant une meilleure place dans les autres filières (Myndigheten för Skolutveckling, 2007e).

D'après les statistiques de la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2007e), le nombre d'élèves participant à la filière individuelle comprenait 7,4 % de la totalité des élèves de l'école secondaire pendant l'année scolaire 2005-2006. 14,5 % des élèves de la première année de l'école secondaire participait à l'enseignement de cette filière. 57 % des élèves sont des garçons et 43 % sont des filles. 37 % des élèves de cette filière sont des enfants nés en dehors de la Suède ou ayant deux parents nés en dehors de la Suède. Ce pourcentage signifie une surreprésentation des élèves d'origine étrangère dans cette filière, si on prend en compte le fait que seulement 15 % de la totalité des élèves de l'école secondaire sont d'origine étrangère.

### ***Des stratégies concernant la filière individuelle***

Même si la création de la filière individuelle peut être considérée comme un dispositif tentant de pallier les problèmes d'apprentissage des élèves, la recherche scientifique (Hultqvist, 2001) montre l'inefficacité de cette filière, celle-ci ne parvenant pas à donner aux enfants en échec la compétence formelle attendue dans les autres filières de l'école secondaire. D'après les statistiques de la direction nationale de l'Enseignement scolaire (Skolverket, 2007b), seulement 38 % des élèves commençant la filière individuelle à l'automne 2004 étaient entrés à l'école secondaire à l'automne 2005. Le pourcentage de réussite varie selon les communes. Les petites municipalités ont plus atteint cet objectif que les grandes villes de Stockholm et Göteborg. Les élèves de la filière individuelle interrompent aussi plus fréquemment leurs études en comparaison avec les élèves d'autres filières secondaires. Le pourcentage d'interruption est de 27,9 % pour la filière individuelle et 7,3 % pour les autres filières. Selon la direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2007e), le pourcentage des élèves ayant commencé la filière individuelle dans l'année 2002 et ayant

---

<sup>19</sup> « L'école secondaire comporte 17 filières nationales de trois ans. Toutes ces filières doivent donner une instruction de base large et une qualification fondamentale pour poursuivre les études de l'école supérieure. À côté des filières nationales, il existe aussi des filières spéciales et individuelles » (Skolverket, 2007a).

accompli leur études à l'école secondaire après une période de quatre ans était seulement du 19,1 %.

En même temps, une étude (Broady, 2000) montre des différences en ce qui concerne l'efficacité de cette filière, sa capacité à produire la compétence formelle permettant aux élèves de commencer l'école secondaire. La filière individuelle a fortement échoué à fournir le support pédagogique nécessaire aux élèves d'origine étrangère n'ayant jamais assisté à l'école obligatoire en Suède. Mais cette filière est plus efficace en ce qui concerne les élèves provenant directement de l'école obligatoire suédoise.

D'après D. Broady, (2000) l'échec de la filière individuelle comme stratégie d'équité est une conséquence de la réforme de l'école secondaire introduite dans les années quatre-vingt-dix. Cette réforme ayant instauré pour tous une durée de scolarisation en filières de trois ans a augmenté l'exigence de l'enseignement académique des matières curriculaires, en particulier l'enseignement du suédois, de l'anglais et des mathématiques. Cette survalorisation de l'enseignement académique pour tous a affecté négativement les possibilités de réussite scolaire de jeunes des secteurs socio-ethniques défavorisés.

Afin de rendre cette filière individuelle plus efficace, le Gouvernement a proposé une augmentation de ses ressources économiques pour l'année 2004. La proposition gouvernementale de l'année 2005 « Connaissance et qualité – onze étapes pour le développement de l'école secondaire » soulignait le besoin d'améliorer la qualité éducative de la filière individuelle. Cette proposition stipule aussi que l'enseignement dans cette filière devrait être à temps complet, et non plus seulement, comme auparavant, seulement à mi-temps. Cette limitation du temps d'enseignement aurait empêché les élèves de recevoir une éducation équitable en relation avec les élèves d'autres filières de l'école secondaire. De manière à aider les municipalités pour cette augmentation du temps d'enseignement, l'État a donné aux municipalités une aide économique de 450 millions de couronnes suédoises par an, (Utbildningsdepartementet, 2004). Cette proposition gouvernementale a commandé à la direction nationale l'élaboration d'un plan de développement de la qualité éducative de cette filière avec les objectifs suivants : développer la compétence du travail pédagogique des municipalités et des écoles en ce qui concerne la qualité éducative de la filière individuelle ; aider les municipalités à planifier l'enseignement à temps complet pour la filière individuelle ; encourager la diffusion des expériences positives et effectives en ce qui concerne la qualité d'enseignement dans cette filière et suivre le travail des municipalités en ce qui concerne l'organisation et le financement de l'enseignement de la filière individuelle (Utbildningsdepartementet, 2004).

Ayant un objectif de « remédiation », la PEP concernant la filière individuelle fonctionne comme une action compensatoire visant la réussite scolaire des élèves n'ayant pas acquis à l'école obligatoire la compétence formelle nécessaire pour commencer l'école secondaire. Une des stratégies les plus importantes de la PEP pour la filière individuelle est le développement de la compétence pédagogique des enseignants et directeurs d'école. À cet effet, la direction nationale du Développement scolaire a créé un site Internet avec du matériel d'appui pédagogique montrant des exemples positifs d'organisation et d'enseignement,

ainsi que des reportages et des conférences organisées à ce sujet. Des lieux de rencontre pour les autorités scolaires municipales de 191 municipalités ont été créés. Une conférence nationale sur « Les élèves d'origine étrangère récemment émigrés en Suède » et une autre sur « Le développement scolaire » ont été organisées. Dix-neuf « réseaux régionaux » pour stimuler l'échange d'expériences pédagogiques ont été initiés et financés par la direction nationale du Développement scolaire. Les responsables de ces réseaux ont aussi reçu la formation pédagogique au niveau universitaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2007e).

La direction nationale du Développement scolaire (Myndigheten för Skolutveckling, 2007e) souligne l'impossibilité de mesurer à court terme les effets de cette PEP sur les résultats académiques des élèves de la filière individuelle. Cependant, les municipalités se montrent positives sur l'organisation de conférences et des lieux de rencontre comme stratégies visant à développer leurs compétences pédagogiques.

D'après la direction nationale de l'Enseignement scolaire (Skolverket, 2007e), la filière individuelle peut fonctionner comme une possibilité de secours pour l'élève au niveau individuel mais elle contribue à la ségrégation dans l'école obligatoire et l'école secondaire au niveau national. La qualité et la quantité des heures d'enseignement constituant cette filière diffèrent encore beaucoup d'une municipalité à l'autre, même si la plupart d'entre elles ont pu apporter des améliorations. Dans quelques municipalités la filière individuelle est devenue une place où l'école obligatoire ou l'école secondaire municipale transfèrent les élèves considérés comme problématiques au lieu d'assumer la responsabilité de leur apprentissage.

## **Ségrégation, décentralisation et individualisation**

Les PEP de la direction nationale du Développement scolaire analysées dans ce rapport mettent l'accent sur le développement de la compétence formelle des enseignants, des directeurs d'écoles et des responsables municipaux et la diffusion des expériences positives d'enseignement. Néanmoins les effets directs de ces PEP sur l'échec scolaire des enfants des groupes sociaux et ethniques défavorisés sont difficiles à mesurer à court terme. En même temps il faut aussi réfléchir aux effets collatéraux du choix des PEP ciblant uniquement les groupes et programmes d'études les plus affectés par l'échec scolaire.

La Suède a une longue tradition de dispositifs d'équité spécialement destinés aux enfants d'origine étrangère, mais sans résultat positif. Un travail de recherche sur la ségrégation structurelle dans la société suédoise (Integrations-och jämställdhetsdepartementet, 2005) montre aussi une tendance du système éducatif à réduire les différences entre les individus et les groupes à des différences culturelles pas clairement définies et établies. Cette ségrégation structurelle tend souvent à développer des politiques éducatives de diversité limitées aux écoles ayant un grand nombre d'élèves d'origine étrangère au lieu de développer une politique générale de diversité pour la totalité des écoles. Cette politique de diversité a souvent souligné les carences et problèmes chez les enfants d'origine

étrangère pour apprendre la langue suédoise. Dans la mesure où ces enfants sont considérés comme des « exceptions », ils ont souvent été objets des PEP les ciblant principalement ou exclusivement.

Le ciblage des enfants d'origine étrangère est problématique car il occulte un procès de reproduction des inégalités sociales et éducatives et une domination de la majorité suédoise sur les minorités ethniques. La politique de diversité de l'école suédoise a souvent employé un discours essentialiste sur les différences culturelles qui d'une manière déterministe conditionne la mentalité et les conduites des individus et groupes. L'utilisation de catégorisations et stéréotypes sur les divers groupes ethniques est un instrument souvent employé pendant les périodes où le système éducatif est dans le même temps affecté par des exigences d'efficacité et par une politique de diminution de ressources économiques (Integrations-och jämställdhetsdepartementet 2005, 2006). La politique éducative pour la diversité tend à considérer les élèves d'origine étrangère comme sujets principalement culturels et par conséquent elle risque de renforcer l'exclusion et la ségrégation de ces élèves dans le système éducatif (Integrations-och jämställdhetsdepartementet, 2006).

Le choix de PEP disposant des stratégies d'amélioration de l'enseignement des langues pour les enfants d'origine étrangère est basé sur des recherches pédagogiques montrant les effets positifs de l'enseignement de la langue d'origine et de la matière suédois seconde langue. Cependant, cette vision pédagogique n'est questionnée nulle part dans les plans de PEP ciblant les enfants des banlieues affectées par la ségrégation. Bien qu'une évaluation (Myndigheten för Skolutveckling, 2004a) sur la matière suédois seconde langue met en question l'existence d'une matière scolaire avec des objectifs et des qualifications seulement destinés à une catégorie d'élèves, cette PEP ne met pas en question l'existence des différents programmes curriculaires et des critères de qualification pour différents groupes d'élèves.

Les mesures visant à développer l'enseignement de diverses matières scolaires dans la langue d'origine des élèves peuvent être vues comme une stratégie permettant un meilleur apprentissage des contenus scolaires. Néanmoins, l'enseignement de la langue maternelle est en Suède une stratégie destinée préférentiellement aux groupes ethniques les plus défavorisés socialement et économiquement, comme les enfants parlant le somalien, l'arabe et l'albanais. Par contre les minorités plus intégrées à la société suédoise comme la minorité finnoise ou anglaise ne participent pas à l'enseignement de la langue d'origine avec la même ampleur. Il manque par conséquent une discussion plus profonde sur les effets de l'expansion de l'enseignement des matières scolaires en langue d'origine à partir d'une analyse d'une relation classe sociale / langue d'origine. Une réflexion plus développée sur les risques des stratégies de PEP visant l'égalité de résultats à travers une séparation organisationnelle et pédagogique d'élèves de groupes sociaux et ethniques défavorisés manque aussi.

Dans les plans de la PEP pour les périodes 2003-2005 et 2006-2007, les mesures entamées sont plutôt concentrées sur la réduction de l'échec scolaire conçu comme un résultat de la ségrégation ethnique plutôt qu'une conséquence de l'interaction de l'ethnicité avec la classe sociale et le genre. Ce discours de la

ségrégation ethnique a par conséquent favorisé la création de stratégies de développement concentrées sur l'enseignement de la langue suédoise seconde langue et la langue d'origine. Or le manque d'une problématisation de ces stratégies à partir des effets de la classe sociale des élèves ne permet pas de réfléchir sur les risques d'une stigmatisation plus profonde des groupes sociaux les plus défavorisés.

La limitation de l'appui de la direction nationale du Développement scolaire à l'étape d'analyse des besoins de la PEP 2006-2007 est justifiée par la décentralisation du système éducatif, les municipalités étant les responsables de l'amélioration des résultats dans la pratique scolaire. Par conséquent, on restreint le rôle de l'État en ce qui concerne cette PEP à l'aide aux municipalités dans l'étape d'organisation de ces stratégies d'amélioration. De cette manière, ce sont les municipalités, et pas l'État, qui sont les principales responsables de la réussite ou de l'échec de ces PEP.

Les plans de la PEP ciblant les enfants des banlieues affectées par la ségrégation pour les périodes 2003-2005 et 2006-2007 font référence aux conséquences négatives de la décentralisation scolaire, en soulignant l'existence des différences considérables entre les ressources économiques municipales adressées à l'enseignement des élèves d'origine étrangère. Il manque pourtant une réflexion plus profonde sur les conséquences de la décentralisation en ce qui concerne l'interprétation et l'adaptation des objectifs nationaux faits par la pratique scolaire en relation à la classe sociale des élèves.

Cette réflexion semble d'autant plus nécessaire que la décentralisation de l'école suédoise introduite par la réforme néolibérale des années quatre-vingt-dix risque de créer différents objectifs pour différents groupes sociaux et ethniques. Des travaux de recherche (Skolverket 2004b, 2004c, 2006 ; Perez Prieto *et al.*, 2003) montrent de fait, ainsi déjà, une tendance à l'augmentation de la ségrégation et des inégalités dans le système éducatif suédois en rapport au procès de décentralisation. On enregistre une variation considérable entre les possibilités des municipalités de disposer des ressources humaines et économiques pour garantir l'équité d'éducation.

L'étude de J. E. Gustafsson (2006) montre par exemple une augmentation de la ségrégation scolaire et des inégalités concernant les ressources disposées pour le personnel scolaire depuis 1992. Cette recherche soutient que les écoles et les banlieues défavorisées ont moins de possibilités pour garantir une éducation de qualité en accord avec la déclaration des droits de l'enfant. Les résultats de cette recherche montrent que le pourcentage de professeurs avec formation pédagogique et l'élève-professeur a diminué dramatiquement à partir des années quatre-vingt-dix.

Même si le résultat scolaire des élèves n'est pas une variable facile à utiliser (Gustafsson, 2006), cette variable nous permet une certaine compréhension de ce qui se passe concernant le standard de connaissances des élèves. À cet effet, la recherche de la direction nationale d'Éducation scolaire (Skolverket, 2006) montre que la décentralisation et la privatisation du système éducatif suédois a augmenté la variation entre les écoles concernant les résultats académiques des élèves et la ségrégation scolaire.



La tendance extrême à « individualiser » peut être considérée comme une forme de décentralisation du système éducatif suédois, transférant le contrôle et la responsabilité de l'apprentissage des professeurs aux élèves. Néanmoins, cette stratégie d'équité basée sur l'individualisation extrême, le curriculum guidé par l'enfant, le libre choix et la flexibilité scolaire risquent d'augmenter les différences de résultat des groupes au lieu de les réduire.

M. Dovemark (2004) montre par exemple que l'individualisation de l'enseignement à partir d'un curriculum guidé par l'enfant caractérisant l'école suédoise a été peu problématisé en Suède. Cette vision basée sur l'exaltation de la flexibilité et du libre choix, limite le rôle de professeurs au support et à l'aide du travail indépendant de l'élève. Cependant, cette individualisation extrême n'a fait qu'approfondir les différences d'attitudes vers le travail scolaire de chaque groupe social. Étant donné que les élèves sont responsables de leur propre enseignement, ils ont une tendance à faire des choix de forme de travail et de buts scolaires en relation aux habitus de leur classe sociale. Par ailleurs, un rapport de recherche publié par la direction nationale du Développement (Vinterek, 2006) constate que depuis les années quatre-vingt-dix le travail individualisé a augmenté au détriment de l'enseignement destiné à toute la classe. Cette explosion du travail individualisé comme méthode pédagogique n'a pas permis la variation de formes d'enseignement dans les écoles suédoises. Cette vogue d'individualisation a entraîné une diminution dans l'enseignement et l'instruction des professeurs en contact direct avec les enfants. L'individualisation a entraîné une dégradation du milieu d'apprentissage des écoles. Cette vogue d'individualisation n'a pas été sérieusement questionnée par la recherche pédagogique en Suède. Le but de l'utilisation de l'individualisation au niveau scolaire est diffus et pas clair. Par ailleurs, les impacts de l'individualisation sont aussi difficiles à évaluer.

Malgré le fait que la recherche en éducation commence à montrer des effets négatifs de la décentralisation et de l'individualisation extrême, les PEP analysées dans ce rapport manquent d'actions visant à réduire ces effets. Au contraire, les mesures entamées pour développer la diversité et la formation éducative des personnels visent rarement à réduire les effets négatifs de la décentralisation et de l'individualisation extrême. Ces effets semblent même souvent être négligés.

## **Conclusions**

Même si les plans des PEP de la direction nationale du Développement scolaire sont basés sur des études montrant le besoin de prendre en compte les effets particuliers du procès de stigmatisation ethnique du développement de la ségrégation des banlieues défavorisées, la concentration des actions politiques et pédagogiques sur la ségrégation ethnique a aussi des risques.

Les dispositifs visant l'égalité de résultats à travers une séparation organisationnelle et pédagogique des élèves ont aussi échoué à faire diminuer les différences de résultats entre les élèves. L'introduction d'un programme curriculaire spécifique pour l'enseignement « suédois seconde langue » visant à assurer une bonne maîtrise de la langue à certains groupes d'élèves d'origine étrangère, risque, dans la pratique, d'augmenter la discrimination que subissent ces

élèves. De la même manière, l'existence de la filière individuelle dans l'enseignement secondaire, comme dispositif d'aide aux enfants qui ne bénéficient pas des compétences formelles de l'école obligatoire, n'a pas réussi à assurer l'égalité de résultats. Cette filière risque de fonctionner comme un « lieu de dépôt » destiné aux élèves ayant été considérés comme problématiques ou « difficiles » dans l'école obligatoire ou l'école secondaire.

Les PEP ciblant les groupes ou les filières analysés dans notre rapport ne prennent pas en compte l'effet négatif de la décentralisation et de l'individualisation extrême du système éducatif suédois et risquent de négliger les effets conjoints de la classe sociale, de la différenciation sexuée et de l'ethnicité dans l'échec scolaire. Elles ne prennent pas en compte non plus les effets négatifs d'une perspective visant à limiter les politiques éducatives de diversité aux élèves d'origine étrangère au lieu de développer une politique générale de diversité pour tous les élèves du système éducatif suédois.

Dans la mesure où il manque une analyse des effets de l'individualisation et de la décentralisation en relation à la classe sociale et au sexe des élèves étrangers et des élèves de la filière individualisée, les PEP analysées dans ce rapport ne deviennent qu'un autre exemple de la tradition basée sur les différences culturelles ethniques, dominante dans la politique d'éducation suédoise des deux dernières décennies, tout en prenant ainsi aussi le risque d'échouer sur la voie de l'objectif d'équité éducative en Suède.

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- BROADY D. (2000). « Inledning » [Introduction]. In D. BROADY (éd.), *Skolan under 1990. Sociala förutsättningar och utbildningsstrategier* [L'école pendant les années 1990. Conditions sociales et stratégies d'éducation]. Sociology of Education and Culture Research Rapport. Nr 27 SEC, ILU Uppsala universitet. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skeptron.uu.se/broadly/sec/archives.htm>> (consulté le 15 février 2008).
- DOVEMARK M. (2004). *Ansvar – flexibilitet – valfrihet. En etnografisk studie om en skola i förändring* [Responsabilité – flexibilité – libre choix. Une étude ethnographique sur une école en changement]. Göteborg : ACTA (Göteborg Studies in Educational Sciences 233).
- DUPRIEZ V. & DUMAY X. (2004). « L'égalité dans les systèmes scolaires : effet école ou effet société ? ». *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 31.
- FRANCIA G. (1999). *Policy som text och som praktik. En analys av likvärdighetsbegreppet i 1990-talets utbildningsreform för det obligatoriska skolväsendet*. [Politique comme texte et comme pratique. Une analyse sur le concept d'équité dans la réforme éducative de l'école obligatoire pendant les années quatre-vingt-dix]. Doctoral Dissertation. Stockholm : Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

- FRANCIA G. (2005). « La marche vers l'équité en Suède ». In M. DEMEUSE *et al.* (éd.), *Vers une école juste et efficace. Vingt-six contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université (Économie, société, région), p. 25-46.
- FRANCIA G. (2007a). « Religiösa friskolor, en fråga om rättvisa » [Écoles religieuses privées, une question de justice]. In J. BERGLUND & G. LARSSON (éd.), *Religiösa friskolor i Sverige : Historiska och nutida perspektiv* [Écoles religieuses privées en Suède. Une perspective historique et actuelle]. Lund : Studentlitteratur.
- FRANCIA G. (2007b). *The Negotiation of the Right of the Child to Education in the Name of Religion*. Paper presented to the conference *Religion on the Borders: New Challenges* in the Academic Study of Religion. Södertörn : Södertörn University College, April 19-22, 2007.
- GISSSELBERG K., LINDBLOM S. & MÅRALD G. (2007). *Utvärdering av projektet Idéskolor för mångfald. Delrapport 2* [Évaluation du projet Écoles des idées pour la diversité. Rapport partiel 2]. Umeå : Umeå Center for Evaluation Research (ECER). Août 2007. Document disponible sur Internet à l'adresse: <<http://ideskola.skolutveckling.se/pdf/Delrapport2.pdf>> (consulté le 7 octobre 2007).
- GUSTAFSSON K. (2004). *Muslimsk skola, svenska villkor* [Écoles islamiques, conditions suédoises]. Doctoral Thesis. Umeå : Boréa Bokförlag.
- GUSTAFSSON J. E. (2006). *Barns utbildningssituation* [La situation éducative des enfants]. Stockholm : Rädda Barnen.
- HULTQVIST E. (2001). *Segregerande intergrering: en studie av gymnasieskolans individuella program* [Intégration ségrégative : une étude de la filière individuelle de l'école secondaire]. Stockholm : HLS förlag.
- HÖGDIN S. (2007). *Utbildning på (o)lika villkor: om kön och etnisk bakgrund i grundskolan* [Différences en éducation : à propos du genre et de l'ethnicité à l'école obligatoire]. Stockholm : Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- INCA (2007). *Country description: Sweden*. Document disponible sur Internet à l'adresse: <<http://www.inca.org.uk/index.html>> (consulté le 10 mai 2007).
- ISLING Å. (1980). *Kampen för och mot en demokratisk skola*. [La lutte pour une école démocratique]. Stockholm : SOBER Förlag.
- LAHDENPERÄ P. (1997). *Invandrarbakgrund eller skolsvårigheter?: En textanalytisk studie av åtgärdsprogram för elever med invandrarbakgrund* [Origine étrangère ou problème scolaire ? Une étude d'analyse de texte sur les programmes d'aide aux élèves d'origine étrangère]. Stockholm : HLS.
- LINDENSJÖ B. & LUNDGREN U. P. (2002). *Utbildningsreformer och politisk styrning* [Réformes éducatives et gestion politique]. Stockholm : HLS Förlag.
- OECD (2005). *Equity in Education Thematic Review. Country Note*. Document disponible sur Internet à l'adresse :

- <<https://www.oecd.org/dataoecd/10/5/35892546.pdf>> (consulté le 15 septembre 2007).
- PEREZ PRIETO H. *et al.* (2003). « Together? On Childcare as a Meeting Place in Swedish City ». *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 47, n° 1, p. 43-62.
- RICHARDSON G. (2004). *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu* [Histoire de l'éducation suédoise : école et société d'auparavant et d'aujourd'hui]. Lund : Studentlitteratur.
- SJÖGREN A. (1995). « En "bra" svenska, från rimligt krav till försvarsmekanism » [Un "bon" suédois, d'une exigence raisonnable à une mécanisme de défense]. Contribution pour la conférence IMER *Det mångkulturella Sverige efter år 2000. Forskning och framtidsvisioner* [La Suède multiculturelle après l'année 2000], 26-27 octobre, Lund (Suède).
- STIGENDAL M. (2001). *Framgång – vad är det? Mötet mellan innanförskap och utanförskap i skolan* [Le succès – qu'est-ce-que c'est ? Rencontre entre l'inclusion et l'exclusion à l'école]. Lärarutbildningen. Regionalt utvecklingscentrum. Malmö : Malmöhögskolan. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://webzone.lut.mah.se/projects/MS1/upload/download.asp?file=40109100303859>> (consulté le 25 septembre 2007).
- VINTEREK M. (2006). « Individualisering i ett skolsammanhang » [L'individualisation dans un contexte scolaire]. *Forskning i fokus*, n° 31. Document disponible sur Internet à l'adresse : <[http://www.skolutveckling.se/sok/?q=Vinterrek+individualisering&btnG=S%C3%B6k&output=xml\\_no\\_dtd&client=default\\_frontend&num=10&proxystyle=securesearch](http://www.skolutveckling.se/sok/?q=Vinterrek+individualisering&btnG=S%C3%B6k&output=xml_no_dtd&client=default_frontend&num=10&proxystyle=securesearch)> (consulté le 25 septembre 2007).
- WALLIN E. (2002). « Jämlikhet, likvärdighet och individer i undervisning » [Égalité, équité et individus dans l'enseignement]. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 7 (3), p. 200-209.
- WIJNBLADH O. (2007). « Nationella prov i flera ämnen » [Des preuves nationales concernant plusieurs matières scolaires]. *Dagens Nyheter*, 3 mai 2007. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=147&a=645802>> (consulté le 22 juillet 2008).
- WILDT-PERSSON A. & ROSENGREN P. G. (2001). « Equity and Equivalence in the Swedish School System ». In W. HUTMACHER, D. COCHRANE & N. BOTTANI (éd.), *In Pursuit of Equity in Education. Using International Indicators to Compare Equity Policies*. The Netherlands : Kluwer, p. 299-321.

### **Textes officiels**

- FINANSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTERE DES FINANCES] (2004) *PROP. 2004/05:1. Budgetpropositionen för 2005*. [Proposition de budget]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.regeringen.se>> (consulté le 10 mai 2007).

- INTEGRATIONSVERKET [DIRECTION NATIONALE DE L'INTEGRATION] (2004). *Integrationsverkets årsredovisning 2004* [Rapport annuel 2004 de la direction nationale de l'Intégration]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=301>> (consulté le 7 octobre 2007).
- INTEGRATIONS- OCH JÄMSTÄLLDHETSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTÈRE DE L'INTÉGRATION ET DE L'ÉGALITÉ DES SEXES] (2005). SOU 2005:56. *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige. Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet* [La maison en verre bleu et jaune – discrimination structurelle en Suède. Recherche sur la discrimination structurelle à cause de l'appartenance ethnique ou religieuse]. Rapport officiel du Gouvernement suédois. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.regeringen.se/sb/d/5073/a/46188>> (consulté le 15 avril 2007).
- INTEGRATIONS- OCH JÄMSTÄLLDHETSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTÈRE DE L'INTÉGRATION ET DE L'ÉGALITÉ DES SEXES] (2006). SOU 2006:40. *Utbildningens dilemma Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering Stockholm 2006 [Le dilemme de l'éducation : les idéaux démocratiques et la pratique discriminatoire. Rapport de la commission de recherche sur l'intégration et la discrimination structurelle. Stockholm 2006]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/17/98/1fb66fa9.pdf>> (consulté le 7 octobre 2007).
- MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2003a). *Områden och åtgärder som bör prioriteras i utvecklingsarbete inom utbildningsväsendet*. Dnr 2003-754. [Des endroits et des mesures qui doivent être priorités dans le travail de développement dans le système éducatif]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolutveckling.se>> (consulté le 15 mai 2007).
- MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2003b). Delrapport, 2003-12-01 Dnr 2003:639. *Uppdrag att stödja kommunernas arbete att förbättra utbildningsvillkoren i utsatta områden* [Mission d'appui au travail communal pour l'amélioration des conditions éducatives des banlieues défavorisées]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolutveckling.se>> (consulté le 5 mai 2007).
- MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DEVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2004a). *Kartläggning av svenska som andraspråk*. Dnr 2003:757 [Une étude de recherche sur le suédois seconde langue]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <[http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/116334\\_defkartlaggmars04.pdf](http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/116334_defkartlaggmars04.pdf)> (consulté le 5 mai 2007).
- MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2004b). Delrapport 2, 2004-11-23. Dnr

2003:639. *Mångfald och likvärdighet Uppdrag att stödja kommunernas arbete med att förbättra utbildningsvillkoren i områden präglade av mångfald och social utsatthet.* [Diversité et équité. Mission d'appui au travail communal pour l'amélioration des conditions éducatives des banlieues caractérisées par la diversité ethnique et la ségrégation sociale]. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<<http://www.skolutveckling.se>> (consulté le 5 mai 2007).

MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DEVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2005a). *Bättre resultat och minskade skillnader – planering för mångfaldsarbete 2006-2007* [Meilleurs résultats et différences réduites – planification pour le travail sur la diversité 2006-2007] Dnr 2005 :177. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<[http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/86450\\_mangfaldsplan2006\\_2007.pdf](http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/86450_mangfaldsplan2006_2007.pdf)> (consulté le 5 mai 2007).

MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DEVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2005b). *Årsredovisning 2004* [Rapport annuel 2004]. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<[http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/114944\\_arsredovisning\\_2004.pdf](http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/114944_arsredovisning_2004.pdf)> (consulté le 7 octobre 2007).

MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2005c). *Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling att arbeta för för-bättrad förskole- och skolsituation i segregerade områden. Slutrapport. 2005-12.02* [Mission de la direction nationale du Développement scolaire. Pour améliorer la situation préscolaire et scolaire des banlieues ségréguées. Rapport final 2005-12.02]. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<[http://www.skolutveckling.se/sok/?q=stigendal&output=xml\\_no\\_dtd&client=default\\_frontend&num=10&proxystylesheet=securesearch](http://www.skolutveckling.se/sok/?q=stigendal&output=xml_no_dtd&client=default_frontend&num=10&proxystylesheet=securesearch)> (consulté le 7 octobre 2007).

MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DEVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2006). *Årsredovisning 2005* [Rapport annuel 2005]. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<[http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/114945\\_arsredovisning2005\\_ms\\_u\\_webb.pdf](http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/114945_arsredovisning2005_ms_u_webb.pdf)> (consulté le 7 octobre 2007).

MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DEVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2007a). *Dialoger brygger broar och bryter barriärer* [Les dialogues construisent des ponts et cassent les barrières]. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<[http://www.skolutveckling.se/innehall/mangfald\\_likvardighet/utvecklingsdialoger/Mer\\_om\\_dialoger/](http://www.skolutveckling.se/innehall/mangfald_likvardighet/utvecklingsdialoger/Mer_om_dialoger/)> (consulté le 7 octobre 2007).

MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2007b). *Idéskola för mångfald* [École des idées pour la diversité]. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<<http://ideskola.skolutveckling.se/index.php>> (consulté le 7 octobre 2007).

- MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2007c). *Tema modersmål* [Sujet langue d'origine]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <http://modersmal.skolutveckling.se/projekt/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=10> (consulté le 7 octobre 2007).
- MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2007d). *Förslag till Nationell strategi för nyanlända barn och ungdomar* [Proposition pour une stratégie nationale pour les enfants et jeunes d'origines étrangères récemment arrivés en Suède]. Document disponible sur Internet à l'adresse : [http://www.skolutveckling.se/innehall/mangfald\\_likvardighet/nyanlanda/nationell\\_strategi/](http://www.skolutveckling.se/innehall/mangfald_likvardighet/nyanlanda/nationell_strategi/) (consulté le 7 octobre 2007).
- MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT SCOLAIRE] (2007e). *Slutredovisning av uppdraget om kvalitetsutveckling inom gymnasieskolans individuella program*. Dnr 2006:16 [Rapport final sur la mission de développement de la qualité dans la filière individuelle de l'école secondaire]. Document disponible sur Internet à l'adresse : [http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/116594\\_Slutredovisning\\_IV-uppdraget.pdf](http://www.skolutveckling.se/digitalAssets/116594_Slutredovisning_IV-uppdraget.pdf) (consulté le 23 juillet 2008).
- SCB (2006). *På tal om utbildning 2006* [À propos de l'éducation 2006]. Document disponible sur Internet à l'adresse : [http://www.scb.se/statistik/\\_publikationer/UF0527\\_2006A01\\_BR\\_UF07ST0601.pdf](http://www.scb.se/statistik/_publikationer/UF0527_2006A01_BR_UF07ST0601.pdf) (consulté le 25 septembre 2007).
- SKOLVERKET [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2001). *Den hägrande framtiden...? Regeringsuppdrag « Konsekvenser av de nya behörighetsreglerna till gymnasieskolan » – slutrapport* [L'avenir séduisant. Mission gouvernementale. « Conséquences de la nouvelle réglementation pour les formalités concernant l'admission à l'école secondaire »]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.skolverket.se> (consulté le 15 mai 2006).
- SKOLVERKET [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2003). *Bättre grundskolebetyg för både pojkar och flickor* [Meilleures notes finales à l'école obligatoire pour les garçons et pour les filles]. Pressmeddelande, 2002-12-18. Document disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.skolverket.se/> (consulté le 25 août 2008).
- SKOLVERKET [SUÈDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2004a). *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen?* [Les élèves qui n'ont pas les notes requises pour commencer à l'école secondaire. Pourquoi tous les enfants ne réussissent pas aux objectifs nationaux d'éducation ?] Rapport 202. Document disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.skolverket.se/> (consulté le 25 août 2008).
- SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2004b). *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*. Dnr.

00-2004:556. [Plan d'action pour une qualification en accord avec la loi et équitable]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <[http://www.skolverket.se/content/1/c4/07/76/Handlingsplan\\_betygssattning.pdf](http://www.skolverket.se/content/1/c4/07/76/Handlingsplan_betygssattning.pdf)> (consulté le 15 mai 2006).

SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2004c). *Allmänna råd och kommentarer. Likvärdig bedömning och betygssättning* [Des conseils généraux et des commentaires. Une évaluation et une qualification équitable]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolverket.se/sb/d/208/a/218;jsessionid=DC10BF23632707744A0BACB8108AB928>> (consulté le 15 mai 2006).

SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2006). *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? En kvalitativ analys av variation och likvärdighet över tid. Rapport 275 :2006* [Que se passe-t-il avec l'équité dans l'école suédoise ? Une analyse qualitative sur la variation et l'équité dans le temps. Rapport 275, 2006]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolverket.se>> (consulté le 30 septembre 2007).

SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2007a). *Le système scolaire suédois*. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolverket.se/sb/d/376>> (consulté le 15 septembre 2007).

SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2007b). *Descriptive data on pre-school activities, school-age childcare, schools and adult education in Sweden 2006*. Swedish National Agency for Education report no. 283. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolverket.se/sb/d/356/a/1326>> (consulté le 15 avril 2007).

SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2007c). *Andelen behöriga till gymnasieskolan är den lägsta på tio år*. Pressmeddelande, 2007-2008-14 [Le pourcentage des élèves ayant les compétences formelles pour entrer à l'école secondaire est le plus bas depuis dix ans]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolverket.se/sb/d/203/a/9642>> (consulté le 15 août 2007).

SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2007d). *SALSA databas* [SALSA base de données]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://salsa.artisan.se/>> (consulté le 7 octobre 2007).

SKOLVERKET [SUEDE : DIRECTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE] (2007e). *Kommuner har satsat på de individuella programmen* [Les municipalités ont investi la filière individuelle]. Document disponible sur Internet à l'adresse : <<http://www.skolverket.se/sb/d/1707/a/9247;jsessionid=C2FE6510DEE28302ECE3F3BFCB92D7C8>> (consulté le 15 mai 2007).

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION] (1994a). SOU 1994:1194, *Grundskoleförordning* [L'Ordonnance nationale d'éducation]. Document disponible sur Internet à l'adresse :



<<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1994:1194>>  
(consulté le 7 octobre 2007)

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION] (1994b).  
*Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och  
fritidshemmet-lp0 94* – [Le curriculum pour le système éducatif obligatoire,  
l'école préscolaire et l'école de récréation]. Document disponible sur Internet  
à l'adresse : <<http://www.skolverket.se/sb/d/468/a/1841>> (consulté le  
30 septembre 2007).

UTBILDNINGSDEPARTEMENT [SUEDE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION] (1995). SOU  
1995:109. *Likvärdig utbildning på lika villkor. Slutbetänkande av  
Friskolekommittén* [Une éducation équitable aux conditions égales. Rapport  
final du comité sur écoles privées]. Rapport officiel du Gouvernement  
suédois. Stockholm : Fritzes offentliga publikationer.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION] (1997).  
SKOLLAGEN (SFS 1997 :1212) [La loi d'éducation]. Document disponible  
sur Internet à l'adresse :  
<[http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&dok\\_id=SFS1985:1100&rm=1985&bet=1985:1100](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&dok_id=SFS1985:1100&rm=1985&bet=1985:1100)> (consulté le 7 octobre 2007).

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION] (2004).  
Regeringens proposition 2003/04:140. *Kunskap och kvalitet – elva steg för  
utvecklingen av gymnasieskolan* [Proposition gouvernementale 2003-  
2004 :140. Savoir et qualité – onze pas pour le développement de l'école  
secondaire]. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<<http://www.skolverket.se/content/1/c4/79/67/prop.pdf>> (consulté le  
25 septembre 2007).

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET [SUEDE : MINISTERE DE L'ÉDUCATION, (2007).  
SOU 2007:28. *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt  
mål och uppföljningssystem* [Des objectifs d'éducation nationaux et des  
exigences de connaissances précisées. Une proposition pour des nouveaux  
objectifs nationaux et pour un système d'évaluation]. Rapport officiel du  
Gouvernement suédois. Document disponible sur Internet à l'adresse :  
<<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/81428>> (consulté le 17 septembre  
2007).

## **Conclusion générale**



## Les politiques d'éducation prioritaire en Europe, d'un « âge » et d'un pays à l'autre

Jean-Yves Rochex

Université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis

Que conclure<sup>1</sup> de cette première étape de notre travail ? Quels enseignements, quels premiers éléments d'analyse, quels questionnements pouvons-nous tirer de l'élaboration, de la lecture et de la confrontation des huit chapitres qui précèdent, et des présentations qui y sont faites des « politiques d'éducation prioritaire » (PEP) mises en œuvre dans chacun des huit pays concernés par notre étude ?

On l'a dit, une des premières difficultés de notre entreprise, laquelle est également une des premières pistes de réflexion pour mieux penser les PEP et leurs évolutions en Europe, réside dans les usages ou non-usages du terme même de *politiques d'éducation prioritaire* (ou de ses corollaires) dans nos huit pays ; elle réside tout autant à la fois dans la diversité des mesures et dispositifs que les auteurs de ces huit chapitres ont regroupés, présentés et analysés sous ce vocable, et dans les usages légèrement différents que cette diversité les a conduits à faire de la définition commune que nous nous étions donnée au départ de ce travail collectif. 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 ceux des pays concernés par notre étude où ce type de préoccupations et de dispositifs politiques est le plus ancien, que l'on y ait affaire à une politique clairement labellisée (comme c'est le cas en France, en Belgique et au Portugal) ou à une floraison de dispositifs très divers, regroupés sous ce qui apparaît comme un concept ou un label parapluie, selon l'heureuse expression de nos collègues anglais. Tel n'est pas le cas dans d'autres pays, tels la Roumanie ou la République tchèque, venus plus tard, et dans d'autres contextes sociopolitiques, à la mise en œuvre de dispositifs ciblés sur des catégories de population considérées comme étant « à risque ». Concernant ces pays, le regroupement sous l'appellation PEP de ces dispositifs et des mesures qu'ils recouvrent est le fait des auteurs qui nous les présentent et les analysent dans les chapitres qu'ils leur consacrent, mais il ne correspond pas à une catégorie d'actions politico-administratives, celle-ci étant plutôt pensée et désignée, selon les termes de l'appel d'offres européen auquel nous avons répondu et selon les catégories désormais dominantes dans les organismes inter- ou supra-nationaux tels que la Commission européenne, en termes de « politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque ».

Il n'est dès lors pas surprenant que les équipes des différents pays n'aient pas fait strictement le même usage de la définition commune que nous nous étions initialement donnée des PEP comme

---

<sup>1</sup> Cette conclusion a tiré grand profit des multiples échanges auxquels a donné lieu la première étape de notre travail de recherche, tant au cours des séminaires regroupant les différentes équipes nationales qu'au sein de l'équipe de coordination. Elle n'engage pour autant que la responsabilité de son auteur.

« politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré selon 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”) ».

Outre le fait que le désavantage scolaire est susceptible de bien des définitions, le lecteur attentif aura ainsi remarqué que, pour ne prendre qu'un seul exemple, le domaine du handicap, des politiques et institutions éducatives visant des catégories de population définies selon des critères de type nosographique ou médical, domaine que nous avons initialement considéré comme n'entrant pas dans le champ de notre étude, a néanmoins été inclus dans ce champ par les auteurs de certains chapitres de ce rapport, lesquels nous ont dit ne pas pouvoir séparer, dans leurs analyses, ce domaine et ses évolutions de ceux qui concernent d'autres catégories de population ciblées par les politiques et les dispositifs peut-être plus facilement identifiables comme relevant de PEP.

Il nous semble qu'il faut voir là non une incohérence, un déficit de problématisation ou une scorie qu'il conviendrait d'éliminer ou de réduire autant que faire se peut, pas plus que le symptôme de l'inanité de l'approche comparative que nous essayons de mettre en œuvre, mais bien plutôt une invite, une occasion et une chance pour mieux penser notre objet, mieux analyser ce que sont les PEP, leurs évolutions et leurs contradictions dans les différents contextes nationaux et internationaux, sociaux et historiques, dans lesquels nous pouvons en observer et en analyser l'élaboration et la mise en œuvre. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de ne surtout pas limiter notre approche comparative à un point de vue synchronique sans mettre en perspective et nous donner une chance d'interpréter les évolutions, les convergences et divergences observées, par un point de vue diachronique. Précisons de suite qu'un tel point de vue diachronique, s'il doit s'attacher à décrire et comprendre pourquoi et comment ce type de politiques apparaît et se transforme, se présente et s'argumente comme visant tels ou tels objectifs et comme répondant à tels ou tels problèmes, à différentes époques et dans différents contextes, n'a rien à voir avec un point de vue unilatéral, historiciste ou développemental, 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, et n'étant pas affectés par celles-ci. 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 supra-nationales (sur ce point, cf. Dubar, Gadea & Rolle, 2003 ; Mons, 2007).

### **Les PEP, d'une période et d'un contexte à l'autre**

Il n'est évidemment pas possible, dans le cadre de cette conclusion, de faire l'histoire et l'archéologie exhaustives des PEP et des concepts et problématisations dont se sont inspirés leurs promoteurs, depuis les politiques d'éducation compensatoire (PEC) nées aux États-Unis au milieu des années soixante (cf. Little & Smith, 1971 ; Robert, 2007) jusqu'à nos jours. Il est néanmoins utile de rappeler

que ceux des pays européens qui ont, les premiers, mis en place ce type de politiques étaient des pays dans lesquels le développement économique des Trente Glorieuses et le modèle social qui l'accompagnait (modèle dit du *Welfare State* ou de l'État-providence) étaient indissociables d'une politique éducative volontariste, visant à l'élévation du niveau de formation des nouvelles générations par la mise en place d'un système éducatif de masse et la généralisation de l'accès à l'enseignement secondaire. Dynamisme et progrès économiques, processus de transformation et de promotion sociales, et démocratisation scolaire semblent alors marcher du même pas, tandis que la transition d'un système éducatif segmenté et élitiste vers un système unifié et méritocratique (le modèle de la *comprehensive school* ou du « collège unique ») semble être l'une des conditions essentielles du progrès social et d'une réduction des inégalités de destins non seulement scolaires, mais également socioéconomiques.

### ***Crise du Welfare State et émergence des politiques compensatoires***

Survient assez rapidement une première source de désillusion quand il devient évident, à l'épreuve des faits, que l'unification du système éducatif et l'ouverture de l'enseignement secondaire, loin de réduire les inégalités sociales de parcours et de réussite scolaires, ont plutôt eu pour effet de les reconfigurer, d'en différer les manifestations les plus visibles à des niveaux plus élevés des cursus, tout en les rendant plus éprouvantes pour les individus et les configurations familiales. Le thème de « l'échec scolaire » devient alors, à des degrés divers selon les pays, objet de débat social, de préoccupations et de politiques publiques (Isambert-Jamati, 1985 ; Ravon, 2000). Émergent alors, dans des pays (Royaume-Uni, Suède, France, Belgique, parmi ceux qui sont concernés par notre étude) où la scolarisation de base est acquise pour tous, les premières mesures de politiques éducatives visant explicitement à lutter contre les inégalités et l'échec scolaires, mesures parmi lesquelles s'inscriront bien sûr la création des *Educational Priority Areas* (EPA) au Royaume-Uni à la fin des années soixante, les premières mesures compensatoires prises en Suède dans les années soixante-dix, la création des zones d'éducation prioritaire (ZEP) en France, puis en Belgique, au début et à la fin des années quatre-vingt. Ces mesures, génériques ou ciblées, peuvent dès lors être considérées comme une réponse à l'achèvement du modèle de la *comprehensive school*, dans les deux sens du terme *achèvement*, qui signifient tout à la fois la mise en œuvre effective de ce modèle dans les pays concernés, et son insuffisance au regard des espoirs de démocratisation dont il était fortement investi. Ces mesures, visant à ce qu'il n'y ait plus, ou beaucoup moins, d'« oubliés du progrès », social et scolaire, étaient alors fortement inspirées par une idéologie politique de lutte contre les inégalités, basées sur un principe de compensation (lequel était néanmoins au cœur de débats théoriques et politiques sur lesquels nous aurons à revenir) et orientées, selon des accentuations diverses d'un pays à l'autre, vers les milieux ou classes populaires et vers les minorités, linguistiques et/ou ethniques.

Mais les sources de désillusion à l'égard de l'idéologie du progrès propre aux Trente Glorieuses ne concernent évidemment pas seulement les systèmes scolaires et les politiques éducatives. Elles concernent tout autant, sinon davantage, les

transformations économiques et sociales, le passage de situations de plein emploi et des systèmes de protection sociale qui leur sont associés, à des situations où reviennent et s'installent durablement chômage, pauvreté, précarité et « insécurité sociale » (Castel, 2003), dont sont plus particulièrement victimes les milieux populaires mais qui transforment radicalement l'ensemble des formations sociales et des imaginaires sociaux des pays concernés. Ces transformations accroissent notablement non seulement les inégalités sociales, mais aussi les inégalités territoriales qui leur sont liées ; elles contribuent fortement à une polarisation socioéconomique croissante de l'espace social, et à une concentration, elle aussi croissante, des populations les plus touchées par les phénomènes de pauvreté et de précarité, de difficultés socioéconomiques et scolaires, dans certaines zones de cet espace social, tout particulièrement dans nombre de quartiers et territoires urbains (le plus souvent quartiers de « banlieue » ou périphériques ; parfois quartiers de centre-ville, *inner cities*). S'affirment dès lors préoccupations et mesures politiques concernant ces territoires sociaux et les établissements scolaires qui y sont implantés ou qui accueillent les enfants et les adolescents qui y habitent, préoccupations qui vont conduire à ce que les PEP soient pensées, à l'instar des politiques de « renouvellement urbain » auxquelles elles seront liées (Le Garrec, 2006), comme des politiques territorialisées (*area-based*), conjuguant divers modes de ciblage pour atteindre les populations les plus victimes des difficultés et des contradictions sociales propres à la période (populations ouvrières ou populaires, peu ou pas qualifiées, qui sont pour une large part également des populations migrantes ou issues de l'immigration).

### ***Les PEP et leurs contextes***

La visée compensatoire semble alors donner une relative cohérence aux trois modes de ciblage visant des catégories de populations (définies essentiellement à partir de catégories sociologiques liées à des critères scolaires), des territoires et des établissements ou réseaux d'établissements. Les premières PEP visent explicitement à réduire les inégalités scolaires et ciblent, pour cela, les catégories de populations qui en sont les plus victimes, et les territoires (essentiellement urbains) et les écoles et établissements où ces catégories de population sont majoritaires, voire où leur concentration pose des problèmes spécifiques. Elles sont parfois perçues ou présentées comme terrains d'expérimentation de politiques éducatives et sociales, et de nouveaux modes de collaboration entre l'école et son environnement (le « quartier » ou la « communauté », selon les différentes traditions politiques et culturelles) allant, au-delà même des territoires et établissements concernés, dans le sens de la démocratisation scolaire (ainsi certains chercheurs français [CRESAS, 1985] parleront-ils de la politique ZEP comme d'« un laboratoire du changement social en éducation »). Une telle cohérence relative semble caractériser les premières PEP mises en œuvre en Angleterre, en Suède, en France, puis en Belgique et, un peu plus tardivement, au Portugal, soit dans des pays qui diffèrent par ailleurs notablement concernant par exemple la question du libre choix de l'école par les familles, le degré de centralisation ou de décentralisation, le poids relatif des interprétations de la production de l'inégalité

scolaire en termes de classes et de milieux sociaux et/ou en termes de minorités culturelles, ethniques ou linguistiques, ou encore les rapports, socio-historiquement déterminés, de l'école avec son environnement.

Cette cohérence relative n'est cependant pas sans soulever, dès les années soixante-dix, diverses questions et controverses politiques et scientifiques : en particulier, les sociologies critiques interrogent la perspective même de compensation et le point de vue déficitariste qui fondent alors les politiques anglaises et nord-américaines (cf. entre autres Bernstein, 1971 ; Isambert-Jamati, 1973), et 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. D'autres travaux viendront plus tard mettre en évidence et interroger l'évolution des discours et des objectifs politiques, qui tendent à être désormais définis en termes de lutte contre l'exclusion sociale plutôt que de lutte contre les inégalités, évolution sur laquelle nous reviendrons. Il convient également de rappeler ici que la perspective compensatoire a fait l'objet d'un autre type de critique dès cette époque, particulièrement aux États-Unis, de la part des promoteurs de l'idée d'un contrôle communautaire sur l'école, voire d'« écoles communautaires », pour lesquels il s'agissait de promouvoir des projets et réalisations qui soient au service du développement de la communauté et de sa prise en charge par elle-même, et non du seul développement de l'éducation, position souvent associée avec une posture politique affirmant que les autorités politiques et les groupes dominants n'ont guère intérêt à mettre en œuvre un changement radical en éducation (Little & Smith, 1971 ; Isambert-Jamati, 1973). Cette critique ne semble guère avoir infléchi les politiques compensatoires nord-américaines, alors que la réforme des standards et les travaux sur l'efficacité des écoles et de l'enseignement, accordant un poids prépondérant aux processus endogènes de production de la performance scolaire, travaux et réforme auxquels les sociologues ont pris une faible part, viendront, eux, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, reconfigurer de l'extérieur ces politiques (Robert, 2007).

Pour revenir aux pays concernés par notre étude, c'est plus tardivement et dans d'autres contextes politiques et sociaux, que ceux que nous n'avons pas encore évoqués seront amenés à adopter et à mettre en œuvre des politiques visant à réduire l'inégalité scolaire et des dispositifs ciblés que nous avons considérés comme relevant des PEP. Ainsi le Portugal et la Grèce sont-ils l'un et l'autre sortis en 1974 d'une période de dictature militaire. Démocratisation de la vie politique et transformations sociales et économiques mettent alors leurs systèmes éducatifs devant plusieurs défis : transformer la culture scolaire après des années, voire des décennies, d'autoritarisme ou de culture anti-scolaire ; réduire l'inégalité scolaire en favorisant l'accès à l'enseignement secondaire et en prolongeant la scolarité obligatoire, mais aussi achever la généralisation de l'accès au cursus complet de l'école élémentaire, au terme duquel une part importante des enfants de milieux populaires ne parvient toujours pas jusqu'aux dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Défis qu'ils doivent alors relever simultanément (à la différence des pays que nous



avons évoqués précédemment), et dans une période de profonde transformation de leurs contextes nationaux et internationaux affectant particulièrement les processus migratoires. Quant à la République tchèque et à la Roumanie, leur retour à la démocratie après l'effondrement du « bloc communiste » à la fin des années quatre-vingt, 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, 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, indissociables de leur adhésion à l'Union européenne, des préconisations et modes de financement de celle-ci en matière de politique éducative, 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 et sexuées d'accès, de parcours et de réussite scolaires. Ces évolutions ou tensions entre les diverses acceptions du terme *démocratisation* ne concernent bien évidemment pas les seuls pays issus du « bloc communiste » ; elles sont aujourd'hui observables, à des degrés divers, dans l'ensemble des pays de notre étude, ainsi que dans le cadre européen dans lequel s'inscrivent, là encore très différemment selon les pays, leurs politiques éducatives, et les modalités selon lesquelles ils conçoivent et mettent en œuvre des politiques d'éducation prioritaire.

## **PEP et nouveaux modes de régulation des politiques éducatives**

Souligner l'importance croissante, quoique inégale selon les pays, que prend le cadre européen dans la définition, les évolutions et la mise en œuvre des PEP et, plus généralement, dans celles des politiques éducatives nationales, c'est insister sur le fait que le point de vue diachronique adopté ici ne saurait se limiter aux seules PEP ou politiques nationales sans les référer aux transformations qui, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, ont affecté, à l'échelle internationale, les politiques éducatives et les conceptions et idéologies qui les inspirent, et à l'avènement de ce qui, selon les auteurs, est désigné comme nouveaux modes de régulation, nouveau référentiel ou tournant néo-libéral en matière de politiques scolaires<sup>2</sup>, ni sans se demander en quoi les PEP, loin de ne faire que les subir, ont pu contribuer à ces transformations et à cet avènement.

---

<sup>2</sup> Nous ne pouvons évidemment, dans le cadre de cette conclusion, entrer dans les détails de ces manières de catégoriser et conceptualiser les transformations en cours, ni même des modalités différenciées selon lesquelles elles sont mises en œuvre, contextualisées et appropriées par les différents protagonistes dans les différents pays. Pour une vision plus large et plus circonstanciée, on pourra consulter, entre autres, Whitty, Power & Halpin, 1998 ; Green, Wolf & Leney, 1999 ; Maroy, 2006 ; Mons, 2007 ; Derouet & Normand, 2007.

### *Du modèle de l'État éducateur à celui de l'État évaluateur*

En effet, le modèle sur lequel se sont fondées les politiques éducatives dans les années soixante-dix, modèle de régulation que C. Maroy (2006) qualifie de bureaucratique-professionnel, parce qu'il conjugue un rôle prédominant, voire quasi exclusif, de l'État éducateur et prescripteur de règles, une standardisation de ces règles permettant une égalité de traitement, et une forte autonomie des enseignants et de leurs organisations, basée sur leur expertise et leurs savoirs professionnels, se trouve, dès les décennies suivantes, sous le feu de critiques apparemment convergentes, quoique résultant de points de vue contradictoires. À une critique « de gauche » qui lui reproche de ne pas avoir tenu les promesses ou les espoirs de démocratisation dont les réformateurs « progressistes » l'avaient investi, répond une critique « conservatrice » qui va lui reprocher son manque d'efficacité et de performance face au chômage et aux exigences de compétitivité économique, ou encore de conduire à un nivellement par le bas, une « baisse du niveau » de ce qu'apprennent les élèves. L'une et l'autre critiques peuvent d'ailleurs converger pour souligner la rigidité des systèmes éducatifs et leurs difficultés à se transformer. La crise de légitimité du modèle ancien va précipiter l'avènement de nouveaux modes de régulation, censés répondre aux exigences de la période : exigences de performance et de compétitivité, dans un contexte de globalisation conduisant les économies à évoluer vers une « économie de la connaissance », de l'innovation et de « l'éducation tout au long de la vie » ; exigences de diversification pour répondre aux logiques de promotion des individus et de leur développement personnel ; exigences de qualité et de différenciation face à l'exacerbation de l'enjeu scolaire et de la concurrence pour l'appropriation du bien éducatif. Fortement promus par des instances supra-nationales, telles que la Commission européenne ou l'OCDE, ces nouveaux modes de régulation vont donner lieu, selon des calendriers et des modalités différents d'un pays à l'autre, à la mise en œuvre de réformes d'envergure dans la plupart des pays d'Europe, sans pour autant que l'on puisse parler d'un processus de dissémination et d'application d'un modèle qui s'imposerait sans devoir être contextualisé, traduit et reconfiguré à l'épreuve des contraintes et des cultures politiques et scolaires propres à chaque pays.

Pour autant, et sans méconnaître la diversité et la complexité des processus de réforme dans les différents pays, il semble possible d'en dégager les grandes tendances et la cohérence d'ensemble, que C. Maroy décrit et analyse en termes d'agencements entre les modèles du quasi-marché et de l'État évaluateur<sup>3</sup>. Ces deux modèles se structurent autour de quelques grandes tendances. Ainsi, dans les pays où tel n'était pas le cas, voit-on s'accroître considérablement la liberté de choix des familles, promues au rang de « consommateurs éclairés » sur ce qui se présente ou tend à devenir un quasi-marché scolaire. Cet accroissement va de pair avec l'autonomie accrue désormais accordée aux établissements, ce niveau « local » étant présenté comme l'unité la plus pertinente de traitement des difficultés et contradictions que les politiques élaborées et pilotées au niveau

---

<sup>3</sup> Nous ne traiterons pas ici de la question de savoir s'il s'agit de deux modèles différents ou de deux variantes du même modèle.

étatique seraient insuffisantes ou impuissantes à résoudre. La liberté de choix des familles et l'autonomie des établissements s'accompagnent logiquement d'une diversification croissante de l'offre de formation, entre établissements, mais aussi au sein de chacun d'eux ; cette diversification, au nom de la « nécessité » de prendre en considération la diversité des élèves, de leurs caractéristiques et de leurs « besoins », et d'élargir l'éventail de choix offert aux familles, remet plus ou moins ouvertement en cause le modèle de l'école unique et du curriculum intégré, pour promouvoir la diversité des parcours ou des filières, des méthodes et des *curricula*. Comme le résume C. Maroy, pour ses partisans, ce modèle de quasi-marché, allié à une autonomie plus grande des établissements, voire à une concurrence entre eux, devrait être à même de favoriser une plus grande diversité de l'offre de biens éducatifs, et donc de mieux répondre à l'évolution de la demande, et, ainsi, d'aller vers plus de qualité et d'efficacité des systèmes éducatifs.

Mais, si ce processus conduit à accroître le poids et le rôle d'acteurs dont, jusqu'alors, l'intervention était moins importante, voire périphérique (parents, collectivités et instances locales, établissements publics ou privés), ces acteurs doivent disposer, pour agir de manière éclairée, d'outils permettant de mieux comparer et évaluer les biens éducatifs, et de mieux piloter, contrôler et infléchir la nature et la qualité de l'offre de ces biens. Le modèle de quasi-marché se trouve dès lors outillé et renforcé par la montée des préoccupations et des dispositifs d'évaluation externe. Mesurer et comparer la valeur des performances des élèves, des établissements, voire des systèmes éducatifs, requiert de disposer d'outils et d'échelles communs. D'où la mise en œuvre de ce que A. Vinokur (2005) nomme « une technologie de l'évaluation, de la comparabilité, de la certification », et donc l'importance et la sophistication croissantes des enquêtes, nationales et internationales visant non seulement à mieux informer les « décideurs » que sont censés être tous les acteurs sociaux et institutionnels, depuis le ministère jusqu'aux parents, mais aussi à leur permettre de peser, à leur niveau sur l'offre et les politiques éducatives. Les instruments d'évaluation et les résultats (*evidence*), voire les classements qu'ils permettent d'obtenir ne sont plus seulement outils de connaissance mais deviennent également (si ce n'est d'abord) outils et techniques de changement, le pilotage par les résultats s'ajoutant, voire se substituant au pilotage par les règles et procédures. Ils sont également outils de transformation, de standardisation (de normalisation et d'appauvrissement disent leurs détracteurs) des contenus et curriculums, et contribuent à la redéfinition de ceux-ci en termes d'habiletés (*skills*) et de compétences, voire de compétences-clés (Rychen & Salganik, 2001).

Le modèle de l'État évaluateur vise dès lors à un meilleur contrôle tant du « produit » éducatif que de ses différents « producteurs », en particulier des établissements et de leurs agents. Il souligne l'importance des processus internes, plutôt qu'externes, aux systèmes d'enseignement, aux établissements ou aux pratiques professionnelles, qu'il tend à considérer comme les principaux, voire les seuls leviers d'action possibles pour améliorer l'efficacité et la qualité et lutter contre l'inégalité ou l'exclusion scolaires. D'où l'exercice d'un contrôle plus grand, plus contraignant, du travail des enseignants et autres agents scolaires, les uns et les autres sommés de rendre plus de comptes à la collectivité (logique

d'*accountability*), le souci de promouvoir les « bonnes pratiques » et de « blâmer » et faire évoluer les pratiques inefficaces (*evidence based policies*), au risque de méconnaître le poids des contraintes externes sur la production de la performance et de l'inégalité scolaires, tout en stigmatisant et en culpabilisant les enseignants et les écoles considérés comme insuffisamment performants (Myers & Goldstein, 1998). Mais le souci d'améliorer la qualité des « produits éducatifs » pour mieux répondre aux besoins et évolutions du monde économique, n'est pas sans effet sur la conception même de ces « produits » et de leurs modes de production, et l'on tend aujourd'hui de plus en plus, dans les pays européens, à repenser et redéfinir les curriculums et les discours pédagogiques en termes de compétences plutôt que de savoirs, processus qui, lui aussi, fait l'objet de très vives critiques de la part de ceux qui y voient un recentrage sur des objectifs instrumentaux à courte vue, au détriment de ce qui leur paraît devoir être une perspective de refondation curriculaire plus ambitieuse, tant en matière de culture que de justice sociale.

Ces grandes tendances des nouveaux modes de régulation des politiques éducatives se retrouvent évidemment à des degrés divers et selon des agencements spécifiques dans chacun des pays concernés. Largement diffusées et promues par les instances internationales, elles sont reconfigurées dans des contextes nationaux, politiques, administratifs et culturels, eux-mêmes en évolution. Elles s'accompagnent, dans de très nombreux pays, de processus de recomposition des compétences (au double sens du terme) des différents niveaux de décision politique et administrative, et de leurs rapports de dépendance et d'interdépendance, processus dans lesquels se croisent, d'un pays à l'autre mais parfois au sein d'un même pays, des mouvements allant vers plus de décentralisation et vers une dévolution de compétences et de pouvoirs relevant jusqu'alors de l'État à d'autres instances, publiques ou privées, infra- ou supra-étatiques, et, à l'inverse, des mouvements allant vers plus de centralisation, vers un accroissement des pouvoirs de contrôle et de décision exercés par l'État (en matière d'évaluation, on l'a vu, mais aussi de curriculum et de pratiques pédagogiques). Par ses recommandations (cf., pour une analyse critique de celles-ci concernant l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs, Demeuse & Baye, 2007) mais aussi par ses programmes, par ses offres et procédures de financement, la Commission européenne joue un rôle croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes d'actions éducatives, rôle qui peut sembler d'autant plus important que les pays concernés ont adhéré de fraîche date à l'Union européenne et/ou sont plus dépendants de ses financements.

### ***De la notion d'égalité à celle d'équité, évolutions et controverses***

La Commission européenne contribue ainsi notablement à la reformulation et à la redéfinition de ces politiques, mais aussi des idéologies ou philosophies qui les inspirent. Les instances européennes ont ainsi non seulement repris à leur compte, mais largement contribué à promouvoir les rhétoriques et les problématiques d'efficacité et d'équité, dont les rapports avec celle d'égalité et de justice sociale font l'objet de vifs débats, politiques et conceptuels : certains analystes affirment ainsi que les premières s'affirment au détriment des secondes, là où d'autres

soutiennent qu'elles n'en sont qu'une reprise et un approfondissement, qui en élargit notablement l'empan et la perspective.

Ainsi, pour ces derniers, la notion d'équité oblige-t-elle à pluraliser les références en matière de justice scolaire, et à conjuguer différentes manières et différents critères, non contradictoires, pour penser et évaluer l'égalité : égalité d'accès à l'enseignement et à l'offre éducative ; égalité de traitement (de moyens) garantissant à tous les élèves des conditions d'apprentissage équivalentes ; égalité d'acquis (ou de résultats) visant à ce que tous les élèves maîtrisent également les compétences et connaissances propres à un niveau scolaire, objectif souvent reformulé en termes d'accès pour tous à un niveau de base et aux acquisitions jugées fondamentales pour permettre à chacun de prendre une part active dans la société ; égalité de réalisation, pour finir, visant à ce que chacun ait, dans la société, des possibilités équivalentes d'exploiter et de valoriser les compétences et connaissances acquises au cours de sa scolarité. À ces considérations pour les différentes conceptions de l'égalité, la notion d'équité ajoute un objectif politique de redistribution inégale des ressources pour faire face aux désavantages liés à l'inégalité des ressources et des dispositions des familles et des individus, principe fondateur des politiques d'éducation prioritaire, dites parfois de discrimination positive (sur cette notion d'équité et ses conséquences, cf. entre autres Grisay, 1984 ; Drælants, Dupriez & Maroy, 2003 ; Demeuse & Baye, 2005).

Les auteurs critiques à l'égard de la prépondérance de cette problématique de l'équité sur celle de l'égalité, soulignent, quant à eux, que, si elle a l'avantage d'aller au-delà d'une conception formelle de l'égalité pour prendre en considération l'égalité d'acquis (la perspective d'égalité de réalisation n'ayant, elle, guère de conséquences concrètes), c'est le plus souvent pour se focaliser sur l'objectif d'acquisition par tous d'un niveau minimum de base, de compétences-clés, ou d'un socle minimum commun de connaissances et de compétences, selon les termes de la loi d'orientation votée en France en 2005. Ces critiques ne méconnaissent pas que la réalisation d'un tel objectif, que la garantie d'un minimum de savoirs et de compétences pour tous, et en particulier pour les élèves les plus en difficulté, peut être un progrès pour nombre d'entre eux qui sortent actuellement du système éducatif sans ces acquisitions. Mais, les biens éducatifs étant également des biens positionnels, dont la valeur relative ne dépend pas de leur nature mais de leur caractère « distinctif » et de leur inégale distribution entre groupes sociaux et entre individus, ils soulignent que cette amélioration en termes d'acquisition d'un niveau minimum n'est pas exclusive d'un accroissement des inégalités concernant des niveaux plus avancés du cursus et des savoirs et compétences plus complexes, ni donc d'une dégradation de la position relative des élèves visés par cet objectif de garantie d'un niveau de base, dans un contexte d'exacerbation des enjeux concurrentiels et des stratégies de sur-scolarisation et de compétition pour l'appropriation des biens scolaires les plus distinctifs. D'où leur critique d'une évolution des politiques éducatives, et plus particulièrement des PEP, dans lesquelles ils voient l'objectif de lutte contre l'inégalité et la perspective « compensatoire » (qu'ils peuvent par ailleurs critiquer) s'effacer derrière la problématique de l'inclusion ou de la lutte contre l'exclusion sociale et derrière l'objectif de garantie du minimum de biens éducatifs nécessaire à l'intégration dans

une société dont le caractère inégalitaire devrait désormais être considéré comme hors d'atteinte de l'action politique, laquelle ne pourrait qu'en corriger les aspects les plus inacceptables et en pacifier les conséquences et les manifestations les plus dangereuses pour l'ordre social.

### **Profusion des programmes ciblés et incertitudes des politiques**

Cette évolution d'une perspective « compensatoire » à une perspective « inclusive » est sensible à la lecture de plusieurs des études qui composent cette recherche. Elle va de pair avec ce que nombre de leurs auteurs ont également souligné, à savoir une évolution sensible des modes de « ciblage » des PEP, associant ce qui semble bien être un recul des ciblage visant des territoires à une multiplication des ciblage visant des catégories spécifiques de population, ce que subsume la formulation *groupes à risques* utilisée par la Commission européenne, en particulier dans la rédaction de l'appel d'offres auquel répond notre recherche, mais aussi l'extension du vocable *élèves à besoins spécifiques ou particuliers* du domaine de l'enseignement spécialisé à celui de l'éducation prioritaire et de la lutte contre l'exclusion. Il s'agit alors de repérer les différentes catégories d'élèves susceptibles de ne pas tirer un profit suffisant de l'offre scolaire, d'y être confrontés à l'échec et à la discrimination, pour modifier cette offre et leur apporter l'aide et la reconnaissance dont ils ont besoin, et faire ainsi en sorte qu'ils tirent le meilleur profit possible de l'école et évitent l'exclusion sociale. La dimension territoriale est dès lors peu présente dans les pays venus récemment à des politiques de type PEP, tandis qu'elle semble reculer dans les pays où elle était au cœur du premier âge des PEP, au profit d'une approche en termes de catégories de populations ou d'individus. Pour être plus précis, ce qui semble être en recul est la cohérence relative entre les trois modes de ciblage visant non seulement à atteindre des populations au travers des territoires où elles résident et des établissements où leurs enfants sont scolarisés, mais aussi à mobiliser des ressources et des dynamiques collectives au service du « changement social en éducation ».

Un tel recul s'opèrerait au profit d'une tendance affirmée à la dissociation entre, d'une part, une approche territorialisée et « partenariale » visant à agir sur les familles défavorisées et leurs enfants pour mieux préparer ceux-ci aux exigences de la scolarisation, par des programmes d'interventions précoces (tels que le programme *Sure start* dont l'appellation est très significative) relevant de ce que nos collègues anglais nomment le *multi agency working*, et d'autre part, une approche ou un ciblage des établissements relevant d'une politique générique (ne concernant donc pas seulement les établissements « prioritaires ») d'amélioration de l'efficacité et de pilotage par les résultats, considérant bien souvent chaque établissement indépendamment de son inscription dans des rapports d'interdépendance avec les autres établissements et avec son environnement social, et insistant essentiellement, voire exclusivement sur les facteurs et processus internes de la production de la performance scolaire. Une telle tendance ne risque-t-elle pas dès lors de renforcer la juxtaposition ou le clivage entre différents types de programmes et de dispositifs, mais aussi de conduire à prêter une moindre attention aux rapports d'interdépendance (et non seulement de co-existence ou de

successivité) entre, d'une part, les modes de socialisation et les pratiques éducatives familiales propres aux différents milieux sociaux, en particulier aux milieux populaires, et, d'autre part, les modes d'élaboration et de transmission de la culture scolaire, les modes de fonctionnement et les pratiques professionnelles propres au(x) système(s) éducatif(s), soit donc à l'approche relationnelle que tentaient de promouvoir, dès les années soixante-dix, certains sociologues critiques du concept et des politiques d'éducation compensatoire, comme B. Bernstein en Angleterre ou V. Isambert-Jamati en France ?

Quoi qu'il en soit, il est indéniable, à la lecture des chapitres qui précèdent, que l'on a aujourd'hui affaire à une multiplication non seulement des programmes relevant des PEP mais également des catégories de populations que ciblent ces programmes. En témoigne clairement la liste des cibles visées par les programmes présentés et analysés aussi bien par nos collègues anglais que par nos collègues tchèques, soit donc concernant deux pays venus à des périodes et dans des contextes très différents à la mise en œuvre de PEP. Aux ciblage et catégories « classiques » pour ce type de politiques, que sont les élèves issus de familles et de milieux socialement défavorisés et/ou de minorités nationales, linguistiques, culturelles ou ethniques (ce second mode de catégorisation tendant sans doute aujourd'hui à l'emporter de plus en plus sur le premier), s'ajoutent d'autres modes de ciblage ou de catégorisation qui concernent par exemple les enfants de réfugiés ou demandeurs d'asile ; les enfants malades, présentant des troubles de l'apprentissage ou du comportement, ou ayant des « besoins éducatifs spéciaux » ; les élèves doués ou talentueux (*gifted and talented pupils*) ; ceux qui appartiennent à tel ou tel genre (garçons ou filles selon les programmes) ; voire « tout élève en risque de désintérêt et d'exclusion ». Parallèlement, se diversifient et se multiplient les objectifs et les « problèmes sociaux » auxquels visent à répondre les programmes concernés : lutte contre l'absentéisme ou l'abandon scolaire ; lutte contre la violence à l'école et prévention de la délinquance juvénile ; assistance parentale ; reconnaissance et développement des potentiels individuels des élèves « différents »...

Une telle diversification et multiplication des catégories de population ciblées et des programmes qui leur sont destinés élargissent notablement l'empan, mais aussi la définition, voire l'objectif des PEP. Le caractère composite, voire hétéroclite, de la liste de ces catégories et de ces programmes nous met devant de nouvelles questions, par exemple lorsqu'on constate qu'y figure une catégorie – celle des enfants doués et talentueux – définie non par un désavantage, mais par ce qui pourrait au contraire sembler être un « plus », un avantage, que les systèmes éducatifs ne seraient pas en mesure de faire fructifier. La présence de cette catégorie témoigne de ce qui peut sembler une modification (sur laquelle nous reviendrons) de la problématique même de l'éducation prioritaire qui viserait dès lors moins à réduire les inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles, qu'à 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 ses caractéristiques particulières ou spécifiques. Dès lors, il peut paraître logique de penser et de traiter selon la

même problématique d'ensemble les différentes catégories d'élèves, quelle que soit la nature des critères (d'ordre social, scolaire, médical, ou même génétique) à partir desquels ces catégories sont construites et utilisées, cette problématique d'ensemble relevant de « l'éducation inclusive », c'est-à-dire du souci de faire que chaque élève ou catégorie d'élèves, quelles que soient ses caractéristiques, soit accueilli et reconnu à l'école et que celle-ci – et les politiques qui visent à faciliter son travail – lui offrent toutes les possibilités de développer au maximum le potentiel dont il est porteur. Une telle problématique peut sans aucun doute présenter, sur les conceptions « déficitaristes » soutenant bien souvent les approches compensatoires, l'avantage d'interroger et de viser à faire évoluer le fonctionnement des systèmes éducatifs quant à leurs capacités à faciliter l'apprentissage de tous, et à promouvoir une conception plus sociale et plus dynamique du handicap, centrée moins sur les déficits (moteurs, sensoriels ou autres) que sur la manière dont la société et ses institutions (ici l'école) s'efforcent malgré cela de fournir au sujet handicapé les situations, les outils culturels et les médiations de nature à favoriser son développement en compensant ou en contournant autant que faire se peut, le déficit et ses conséquences directes (sur une telle conception du handicap et de l'éducation des enfants handicapés, cf. Vygotski, 1994).

On peut néanmoins s'interroger sur la nature de la généralisation ou de l'unification que cette problématique opère entre les différentes catégories qu'elle concerne, leurs modes de construction sociale et les types de traitements ou de réponses qu'elles appellent de la part de l'institution scolaire ou de celles qui se proposent de faciliter son action, et en particulier sur le risque de naturalisation des catégories ainsi utilisées, qui pourrait conduire à considérer l'ensemble de ces catégories comme désignant des caractéristiques « de fait » et « allant de soi », que l'on pourrait penser sur un registre médical, voire sur le registre génétique auquel renvoie les conceptions des « dons » ou des « talents » dont bénéficieraient certains enfants plutôt que d'autres. Le risque ici n'est pas seulement de minorer la diversité et l'hétérogénéité, voire la « nature » radicalement différente des catégories et critères utilisés, et des problèmes sociaux et scolaires qui leur sont liés, mais tout autant d'occulter ou de minorer la nécessité d'interroger les processus de construction sociale et scolaire de ces catégories, ceux qui donnent forme et contenu aux caractéristiques des élèves et des types d'élèves, ainsi qu'aux « besoins spéciaux » qui seraient les leurs ou aux « problèmes » qu'ils poseraient, et auxquels les systèmes éducatifs auraient à répondre. Il n'est pas seulement de se priver ainsi de la distance et de la vigilance critiques qu'une posture sociologique entretient à l'égard des catégories de l'action ordinaire, mais également d'appauvrir les possibles de celle-ci en obérant ses possibilités d'appréhender le réel social dans son hétérogénéité et ses contradictions, au-delà des apparences et catégories premières qui sont bien souvent celles des discours politiques et médiatiques.

L'examen des PEP et de leurs évolutions montre que le risque de naturalisation ne concerne pas seulement les élèves, leurs caractéristiques ou leurs « besoins », mais tout autant les problèmes scolaires et sociaux auxquels les dispositifs mis en œuvre se proposent de répondre, et la tentation d'en épouser la formulation la plus immédiate, la plus générale et la moins problématisée (souvent



attestée par l'usage d'un singulier : *la* violence à l'école, *la* délinquance juvénile, *la* langue, *l'*origine sociale ou culturelle), et de viser à en traiter les manifestations les plus apparentes et les plus immédiates, au détriment des processus sociaux et scolaires, de plus longue durée, qui leur donnent forme et contenu. D'où la multiplication des programmes et des dispositifs qui répond à celle des catégories de population qu'ils ciblent, des « besoins » et des « problèmes » auxquels ils visent à répondre, programmes fragmentés, parfois évalués, réitérés ou modifiés de manière très rapide, voire fébrile comme l'écrivent nos collègues anglais, sous l'influence des échéances et des programmes politiques, nationaux ou internationaux, voire des ONG ou de divers *lobbies*. Une telle multiplication ou fragmentation, une telle fébrilité, obèrent souvent, comme le montrent certaines analyses des chapitres précédents, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'une politique plus cohérente et de plus long terme, visant à s'attaquer aux causes fondamentales et structurelles de l'inégalité et de l'exclusion scolaires et sociales plutôt qu'à leurs manifestations de surface.

### **Thématiques et orientations transversales des PEP dans les différents pays**

Quels sont dès lors les programmes et les dispositifs constitutifs des PEP dans nos différents pays ? Quelles en sont les visées et les thématiques principales ? Quelles évolutions attestent-elles ? Quelles sont, par delà leur enchevêtrement, leurs cohérences, leurs tensions ou contradictions ? Quelles questions incitent-elles à se poser ? Nous tenterons ici un premier recensement problématisé des grandes tendances que nous avons pu observer à cette étape de notre travail, tendances qui sont aussi développées dans le second volume de ce rapport.

#### ***Éducation pré-scolaire et petite enfance***

Une des premières thématiques transversales qui s'impose à la lecture des chapitres précédents est l'affirmation de l'importance des interventions précoces, ciblant la première étape du développement et des apprentissages qu'est la petite enfance (*Early learners*) ; cette importance est variable selon les pays et elle donne lieu à des programmes et dispositifs de nature et d'appellation différentes selon les modes sociaux et institutionnels de prise en charge de la petite enfance propres aux différents pays (la quasi-généralisation de l'école maternelle en France ne conduit évidemment pas à penser ce type de programmes de la même façon que, par exemple, en Angleterre, en Grèce ou au Portugal, pays où la prise en charge de la petite enfance est moins « scolarisée »). Ces programmes d'interventions précoces (ou pré-scolaires) se fondent sur l'idée selon laquelle la petite enfance est la période privilégiée pour travailler à compenser les désavantages liés aux situations sociales et familiales, et pour offrir aux enfants des expériences éducatives de qualité les préparant au mieux aux exigences de l'école (*school readiness*) et à y prendre un « bon départ », selon l'appellation très significative du programme anglais *Sure start*. La visée est explicitement préventive plutôt que correctrice et associée à des mesures et dispositifs d'assistance parentale ou maternelle en matière sociale ou sanitaire, des mesures visant à faciliter le développement et les

apprentissages, dans les divers domaines de la communication et du langage, de l'affectivité et de la créativité, des activités corporelles, de la *literacy* ou de la *numeracy*. Ces programmes se réfèrent le plus souvent à des hypothèses et des résultats de recherche relevant de la psychologie. S'ils sont sans doute ceux dans lesquels interviennent de nombreux partenaires ou prestataires, bien au-delà des seuls professionnels de l'école, et de multiples institutions, la « scolarisation » croissante de leurs objectifs et de leurs contenus, voire la professionnalisation du *multi agency working* peut avoir pour effet non désiré d'accroître la difficulté d'associer et de faire participer les familles ou les communautés à la conception et à la mise en œuvre des mesures et des programmes qui les concernent au premier chef, voire de développer les logiques de concurrence entre les différents prestataires, des secteurs public, caritatif ou privé.

Les évaluations (peu nombreuses au demeurant) de ce type de programmes semblent montrer qu'ils permettent d'obtenir, chez les enfants concernés, de meilleurs résultats à court terme, dont la pérennité et les effets à long terme paraissent en revanche bien moins attestés, beaucoup plus fragiles, voire décevants. Ces constats posent la question de savoir si la logique de « préparation à l'école » qui fonde ce type de programmes a des effets en retour sur l'école, et permet de tirer et de mettre en œuvre des enseignements qui soient de nature non seulement à mieux préparer les enfants à l'école, mais à mieux préparer celle-ci à accueillir et à faire réussir les élèves, et en particulier ceux d'entre eux qui sont les moins familiers avec ses exigences et ses modes de fonctionnement. En d'autres termes, comment, dans quelle mesure et à quelles conditions cette logique peut-elle contribuer à la transformation et à la démocratisation de l'école, à l'amélioration de son efficacité pour les plus défavorisés, et ne pas seulement mieux « adapter » les élèves à des systèmes éducatifs et à des établissements scolaires qui pourraient ne s'interroger et se transformer qu'à la marge, ou ne le faire que de manière interne, endogène, dans une perspective d'efficacité (*effectiveness*) plus technique et instrumentale que sociale et culturelle ? Cette question se pose d'ailleurs tout autant à propos des programmes et dispositifs de « remédiation » ciblés sur des élèves plus âgés, souvent élèves du secondaire inférieur, et visant à remédier, en aval, à leurs difficultés d'apprentissage et/ou d'ordre comportemental (violence, absentéisme, etc.).

### ***Les politiques et programmes en faveur des « minorités »***

Une deuxième thématique transversale concerne les mesures et dispositifs ayant pour objectifs de favoriser l'intégration et la réussite scolaires des élèves appartenant aux minorités nationales, linguistiques, ethniques, culturelles, voire religieuses, de lutter contre les processus de ségrégation ou de discrimination dont ils sont plus particulièrement victimes. Seule, parmi les pays de notre échantillon, la Roumanie est allée jusqu'à l'instauration de quotas et d'une politique de places réservées pour les jeunes Roms dans les lycées ou les universités auxquels ils n'avaient guère accès, visant ainsi à contribuer à la constitution d'une nouvelle élite rom et à renforcer le mouvement d'émancipation de cette minorité. Plus généralement, les mesures prises en faveur des diverses minorités peuvent conduire

à mettre en place des classes ou des modalités d'accueil spécifiques (en particulier pour les enfants immigrés de fraîche date et/ou ne maîtrisant pas ou mal la langue du pays d'accueil) ou, au contraire, à aider l'intégration des élèves appartenant à ces groupes minoritaires dans des filières et des dispositifs de « droit commun », au travers de divers aménagements pédagogiques ou curriculaires, de prescriptions visant à interdire ou restreindre les classes ou écoles dans lesquelles ces élèves sont regroupés ou surreprésentés, ou encore de l'embauche et de la formation de « médiateurs », parfois issus des communautés concernées, et dont la fonction est d'aider au dialogue entre elles et l'école. Ces mesures peuvent également mettre l'accent sur des dimensions particulières et avoir pour objectif le développement, l'affirmation et la valorisation d'identités spécifiques (culturelles, linguistiques, ethniques...) ou, au contraire, dans une optique plus cohérente avec le concept d'« école inclusive », la promotion d'une éducation interculturelle pour tous, qui ne viserait donc pas seulement, ni même prioritairement, les seuls élèves appartenant aux groupes minoritaires.

Cette thématique transversale fait, dans tous les pays de notre étude, une place importante aux questions linguistiques, ce qui conduit à proposer aux élèves concernés aussi bien des mesures d'apprentissage et de renforcement dans la langue du pays d'accueil (qui est aussi la langue dans laquelle se fait tout ou partie de l'enseignement), voire d'apprentissage de cette langue comme langue seconde, que des mesures visant à renforcer la maîtrise que les élèves ont de leur langue d'origine (qui est parfois surtout celle de leurs parents), à ce qu'elle soit reconnue et valorisée, dans et hors l'école, voire à permettre que le choix puisse être offert aux élèves (ou aux familles) de suivre certains enseignements dans cette langue minoritaire. Se mêlent ainsi, autour de ces questions et enjeux linguistiques et culturels, et sans qu'il soit possible d'en apprécier la part ni les effets respectifs, des préoccupations et objectifs d'ordre « instrumental », visant à faciliter les apprentissages curriculaires et les acquisitions cognitives et intellectuelles, et des préoccupations et objectifs d'ordre « symbolique », visant à restaurer ou renforcer l'estime de soi des élèves et à contribuer à la requalification des langues et cultures d'origine et/ou familiales. Reste que ces questions linguistiques semblent souvent pensées et posées de manière très générale, sans référence à la diversité des pratiques langagières que les locuteurs maîtrisent et mettent en œuvre dans l'une et l'autre langues (« d'origine » ou du pays « d'accueil »), sans guère de références non plus avec les enjeux propres à la culture écrite, à ses réquisits et à ses effets cognitifs et subjectifs. Plus généralement, la thématique dont il est ici question est également exposée au risque, évoqué ci-dessus, de « naturalisation » des catégories et des caractéristiques, linguistiques ou ethniques, des élèves ou des groupes d'appartenance, qui peut conduire à les considérer en elles-mêmes sans les référer aux processus historiques et sociaux qui leur confèrent forme et contenu.

C'est en particulier la relation complexe entre rapports sociaux et différences ou caractéristiques linguistiques, culturelles ou ethniques, que la lecture des différents chapitres nationaux appelle à approfondir. Ainsi nos collègues suédois nous font-ils remarquer que la possibilité offerte aux élèves d'origine étrangère de bénéficier d'un enseignement dans leur langue d'origine et d'un enseignement du suédois comme langue seconde est très diversement saisie par les élèves selon leur

origine, non seulement nationale ou linguistique, mais sociale : moins développée chez les élèves ayant pour langue d'origine l'anglais ou le finnois, lesquels sont également les élèves de milieu social privilégié, elle l'est beaucoup plus chez les élèves ayant pour langue d'origine le somalien, l'arabe ou le turc, qui, eux, appartiennent très majoritairement aux catégories sociales victimes de la domination et de la ségrégation sociales. De même, la comparaison des chapitres tchèque et roumain montre que les populations roms de chacun de ces pays ne sont pas également portées à revendiquer une telle identité ou un enseignement de leurs enfants dans la langue romani<sup>4</sup>. On touche bien évidemment, avec ces quelques exemples, aux spécificités des configurations sociales et des histoires nationales des différents pays. On sait par exemple que les traditions de recherche en sociologie de l'éducation dominantes en France, en Grèce ou au Portugal, raisonnent plus en termes de classes et de rapports sociaux (au risque d'occulter, comme y insistent de nombreux travaux plus récents, les dimensions ethniques ou « ethnicistes » des processus de domination et de ségrégation sociales et scolaires) là où leurs homologues anglo-saxonnes raisonnent plus facilement en termes de minorités ethniques ou culturelles. On comprend également que la Roumanie et la République tchèque, après l'expérience des régimes communistes qui a été la leur, se montrent plus réticentes à l'égard d'une idéologie et d'une préoccupation égalitaires, toujours suspects de réveiller les fantômes ou les survivances de l'égalitarisme totalitaire<sup>5</sup>, et mieux disposées à l'égard d'une problématique de reconnaissance des différences, de respect et de promotion de la diversité. De même encore, le fait que certains pays – comme la France ou la République tchèque – n'autorisent pas la production de statistiques ethniques (ce qui suscite un débat complexe que nous n'aborderons pas ici), ainsi d'ailleurs que le raisonnement statistique de type « toutes choses étant égales par ailleurs » conduisant à ne pas faire de la nationalité étrangère ou de l'origine immigrée un critère de ciblage des PEP, parce que les performances et les parcours scolaires des élèves concernés ne diffèrent pas significativement de ceux de leurs pairs de même milieu socioéconomique (raisonnement et choix qui, eux aussi, font débat), posent des questions théoriques et politiques ardues<sup>6</sup>. D'un côté, ils peuvent tout à la fois conduire à réduire l'importance des processus et des sentiments de ségrégation et de discrimination dont sont victimes et qu'éprouvent certaines catégories de

---

<sup>4</sup> Dans le même ordre d'idée, Stefania Pontrandolfo, enquêtant sur la situation scolaire et sociale des Roms à Melfi, ville de la région italienne de Basilicate, montre combien « les Roms de Melfi sont invisibles », ayant fait le « choix » de réserver à l'espace privé, hors de tout espace public, « le sens de leur présence dans le monde en tant que Rom », constat en partie déroutant pour une anthropologue, et qui l'incite à interroger les risques de « surethnicisation » dont peuvent être porteurs tant la recherche anthropologique que ses commanditaires (en l'occurrence la Commission européenne) (Pontrandolfo, 2004 ; à paraître).

<sup>5</sup> Ainsi, Ivan Bajomi *et al.* notent-ils, à propos de la Hongrie, que « les préoccupations liées à l'inégalité des chances furent très peu présentes chez les principaux acteurs de la politique éducative durant les douze premières années du postcommunisme » (Bajomi *et al.*, 2006, p. 247).

<sup>6</sup> En témoigne par exemple, les points de vue différents adoptés, sur cette question, par les deux Communautés française et flamande de Belgique.

population et certains quartiers ou territoires urbains, et ne pas empêcher pour autant que la thématique de « l'ethnicité », voire les processus et les rhétoriques « d'ethnisation » des questions sociales et scolaires, s'affirment de manière croissante dans le débat politique et social. De l'autre, cette affirmation croissante peut contribuer à la naturalisation des catégories dont elle fait usage et à l'euphémisation ou à la minoration des rapports sociaux et des processus de domination et d'inégalités sociales. Affirmer cela ne plaide pas nécessairement en faveur de telle ou telle prise de position dans le débat scientifique ou politique, mais conduit à penser que celui-ci gagnerait sans aucun doute à mieux travailler à élucider les relations entre question sociale et « ethnicité », entre rapports ou désavantages sociaux et différences ou désavantages culturels (ou linguistiques), tant dans l'analyse du réel social et de son épaisseur historique, que dans celle des idéologies qui fondent les politiques sociales et éducatives.

### ***Mesures et aménagements pédagogiques et curriculaires***

La troisième thématique transversale qui se dégage de notre étude comparative porte sur les mesures et aménagements pédagogiques et curriculaires. Une première dimension de ce type de mesures consiste en actions ou dispositifs de renforcement de l'action éducative ou de soutien individuel : prolongation du temps scolaire, réduction des effectifs des classes ou des regroupements d'élèves, dispositifs de soutien, de remédiation ou d'aide au travail des élèves, dans ou hors l'école, ou encore de tutorat ou de *mentoring*. Le point de vue sous-jacent est ici le plus souvent individualisant, la visée étant d'aider les individus à faire face aux activités et exigences scolaires, sans que l'interrogation ou les transformations visées ou mises en œuvre concernent nécessairement la nature et les modalités de celles-ci. Ces actions et dispositifs de renforcement ou de soutien semblent souvent se focaliser de manière privilégiée sur certaines disciplines ou certains contenus considérés comme fondamentaux, au risque d'un certain repli et d'un certain instrumentalisme académiques. Sont ainsi le plus souvent concernés les apprentissages mathématiques, les langues – nationales, minoritaires ou secondes – , les activités de lecture-écriture et la culture écrite (*literacy*). On notera ici de nouveau que, si les questions de langues et de culture écrite sont l'objet de nombre de programmes et dispositifs PEP, ceux-ci, d'après les éléments dont nous disposons, sont le plus souvent présentés et argumentés en termes de communication, plus que par une approche « culturelle » ou socio-cognitive, qui, à l'instar des travaux initiés et développés par Jack Goody, considérerait les pratiques langagières et la culture écrite, non seulement comme moyens de communication, mais comme outils d'élaboration et de transformation de modes de pensée et de rapports au langage et au monde (cf., entre autres, sur ce point, Goody, 1979, 1994 ; Olson, 1998 ; Lahire, 1993 ; Bautier, 2001).

À côté ou au-delà des actions et dispositifs de renforcement ou de soutien, on trouve dans les programmes PEP nombre d'autres mesures et projets fondés sur une perspective de transformation ou d'adaptation pédagogique (au sens large du terme) ou curriculaire. Un tel objectif peut être pensé et argumenté en termes généraux de modernisation ou d'innovation pédagogique ; ses promoteurs

invoquent alors la nécessité de développer la participation des élèves, les « méthodes actives », la « pédagogie différenciée », les pédagogies « constructivistes » ou « socio-constructivistes », dont la contribution à une meilleure réussite des élèves « ciblés » semble aller de soi et n'avoir plus même besoin d'être explicitée et fondée, conceptuellement et empiriquement. Le propos demeure alors souvent très général et peu spécifié ; il n'accorde pas ou guère d'importance aux caractéristiques et difficultés des élèves, ni aux spécificités des curriculums et des contenus disciplinaires. Le point de vue qui le soutient paraît dès lors plus pédagogique, voire psychologique, que didactique ou sociologique ; du moins se fonde-t-il sur une idée ou une conception de l'élève « générique » et semble-t-il peu sensible aux questions posées par certains sociologues aux « pédagogies nouvelles » ou « invisibles » (Perrenoud, 1995 ; Bernstein, 1971 et 2007), pédagogies plus proches des habitus, des pratiques éducatives et des valeurs des « nouvelles classes moyennes » que de ceux des milieux populaires. Un point de vue plus sociologique conduit à penser les programmes PEP non plus seulement dans une perspective de modernisation pédagogique, mais dans une perspective de transformation de la culture scolaire, des curriculums et de leurs modes de transmission qui s'attache à les rendre socialement et culturellement plus pertinents pour les catégories de population que l'on vise, afin que leur appropriation participe d'une dynamique d'*empowerment* de ces catégories, face aux conditions de vie qui sont les leurs et aux combats qu'elles doivent mener. Un tel point de vue apparaît peu dans les programmes PEP qui sont présentés et analysés dans les différents chapitres nationaux, peut-être parce qu'il peut paraître plus idéologique que pragmatique, mais aussi parce qu'il est parfois bien difficile pour les analystes de percevoir, à la lecture des documents et rapports politiques et administratifs rendant compte des programmes PEP et de leur mise en œuvre, quelles sont les conceptions ou idéologies curriculaires et pédagogiques sur lesquelles ils se fondent, et parce qu'il n'existe pas beaucoup de travaux de recherche, voire très peu dans certains pays, qui permettent d'aller au-delà de cette lecture.

Là où ce type de recherches existe, elles ont parfois pu mettre en évidence, comme le montrent certains des chapitres nationaux, une logique plus ou moins insue et involontaire de transformation curriculaire et pédagogique qui, à l'encontre des objectifs poursuivis et affichés, va plutôt dans le sens d'une restriction de l'offre et des exigences curriculaires, des activités et du temps dévolus à l'apprentissage, ou du moins à certains apprentissages. Cette logique ou ce risque de restriction des exigences et des opportunités d'apprentissage semblent d'ailleurs être doublement déterminés. Ils le sont une première fois par des manières de faire face aux évaluations et au pilotage des établissements ou des pratiques par les performances et les standards, qui conduisent enseignants et agents scolaires à restreindre leur enseignement aux contenus et aux types d'activités qu'ils savent devoir être évalués, à modifier donc leurs pratiques, plus ou moins consciemment, de façon à enseigner plus en vue des tests qu'en vue des objectifs et finalités culturels plus larges qui leur sont assignés par le système éducatif ou qu'ils s'assignent (ou préféreraient s'assigner) eux-mêmes. Cette logique ou cette tentation de *teaching to the test*, pour reprendre la formule qu'utilisent certains collègues anglo-saxons, et de restriction des exigences et des tâches, ne concerne

vraisemblablement pas les seuls élèves ciblés par les PEP, mais elle les concerne sans doute d'autant plus particulièrement qu'elle est également déterminée et renforcée, aussi bien par les conceptions « déficitaristes » que les enseignants et agents scolaires ont souvent de ces élèves, que par leur souci de leur proposer des tâches et des entraînements qu'ils puissent réussir et dont la réussite contribue à préserver une motivation et une image de soi positives.

Ainsi l'analyse détaillée des résultats des élèves français scolarisés en ou hors ZEP aux évaluations nationales qu'ils subissent en français et en mathématiques, incite-t-elle à penser que les enseignants de ZEP ont une tendance affirmée à privilégier l'entraînement de leurs élèves à des compétences « de base » et à des apprentissages techniques, morcelés et répétitifs, au détriment de compétences et d'apprentissages plus riches et plus productifs sur le plan intellectuel et culturel, mais plus exigeants et plus difficiles, au risque de contribuer ainsi, de manière insue, à creuser les écarts et les inégalités scolaires et sociales qu'ils visent à combattre, tout en les rendant bien moins visibles pour les élèves et leur famille. De telles logiques de restriction de l'offre et des exigences curriculaires peuvent aller de pair avec une amélioration apparente des « carrières » des élèves (par exemple avec une diminution des redoublements et des retards, ou avec une prolongation des parcours scolaires) qui ne correspondrait pas (ou guère) à une amélioration de leurs acquisitions effectives mais davantage à une moindre sélectivité des critères et pratiques d'évaluation et d'orientation dont ils sont l'objet. Plusieurs des rapports nationaux montrent que ce type de constats ou de questions mérite sans doute une attention plus soutenue si l'on veut éviter les illusions et les désillusions que ne peut manquer de provoquer ce qui relèverait ainsi moins d'une réduction des inégalités sociales en matière d'accès aux savoirs que de leur moindre visibilité liée à un usage de critères statistiques insuffisants, voire leurrants.

### ***Agir sur les pratiques professionnelles et les modes de collaboration***

La quatrième thématique transversale que l'on retrouve dans tous les programmes PEP étudiés dans les huit pays concernés par notre étude porte directement sur les divers agents professionnels des systèmes éducatifs, voire sur leurs « partenaires ». Les programmes PEP ont ainsi pu donner lieu, dans certains pays, non seulement à la création, à la professionnalisation (ou plutôt à la « semi-professionnalisation ») de nouvelles fonctions ou de nouveaux « métiers » – médiateurs chargés de promouvoir et d'améliorer les relations entre l'école et les familles ou les communautés ; personnes exerçant la responsabilité d'impulser, suivre et coordonner les actions et les programmes mis en œuvre et/ou d'en évaluer les effets ; intervenants multiples des dispositifs d'aide au travail des élèves ou d'assistance parentale –, mais aussi à de nouveaux modes de division sociale du travail éducatif, entre école, familles et autres institutions ou organismes. L'affirmation et l'objectif, communément partagés, selon lesquels l'école ne saurait être seule à combattre sur le front de la lutte contre l'inégalité ou contre l'exclusion, et doit voir ses actions propres renforcées par celles d'autres protagonistes du travail éducatif, ont conduit à ce que s'établissent de nouveaux

modes de collaboration et d'échange entre les agents scolaires et ceux d'autres champs professionnels (logement, travail social, urbanisme, santé...), ou entre les différents professionnels et les familles, là encore de manière différenciée selon les contextes et les traditions des différents pays. Pour autant, ces évolutions peuvent être également porteuses de potentiels conflits ou rivalités de compétences (au double sens, juridique et professionnel du terme) entre les différents protagonistes de ces nouveaux modes de collaboration et d'échange, conflits ou rivalités dans lesquels peuvent se donner à voir nombre de processus, anciens ou renouvelés, de disqualification professionnelle ou sociale des uns par les autres.

Une part non négligeable des moyens budgétaires dévolus aux PEP ont été, dans les différents pays, consacrés à accroître le nombre de professionnels exerçant auprès des élèves ou dans les territoires et les établissements ciblés (en particulier le nombre d'agents scolaires), mais aussi à l'amélioration de leur carrière et de leur rémunération, ainsi qu'à la réduction du turn-over important qui affecte dans certains pays les professionnels travaillant dans les conditions les plus difficiles. D'autres moyens ont été consacrés à accroître leurs compétences et capacités d'action dans les contextes concernés, par des programmes de formation, initiale ou continue, et par la production et la diffusion de matériels didactiques et de supports d'enseignement. De telles mesures sont, elles aussi, prises dans une tension entre spécificité et genericité, entre le souci de prendre en considération les caractéristiques spécifiques des catégories de population ou des territoires ciblés pour mieux y adapter les pratiques professionnelles et leurs supports matériels, et celui de faire que les modalités d'exercice professionnel dans les établissements et auprès des élèves concernés par les programmes PEP, non seulement ne s'éloignent pas de la norme ou du droit commun et portent sur les mêmes enjeux de savoir, d'apprentissage ou de socialisation qu'ailleurs, dans les territoires et auprès des élèves « ordinaires » ou favorisés, mais puissent également être porteurs d'enseignements et de perspectives d'amélioration ou de transformation pour l'ensemble du système éducatif et l'ensemble des élèves. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, peut-on, dans certains cas, élaborer des manuels et des supports pédagogiques à destination des élèves appartenant à un groupe minoritaire ou des actions de formation visant à ce que les enseignants et agents scolaires connaissent mieux la langue et la culture de ce groupe, tandis que dans d'autres cas, comme celui rapporté par nos collègues grecs à propos des *Programmes pilotes de soutien scolaire*, une part importante du matériel pédagogique élaboré et produit dans le cadre d'un programme PEP a pu être diffusée beaucoup plus largement, voire à l'ensemble des enseignants exerçant au même niveau de cursus, alors même que le programme en question ne connaissait pas de suite.

Enfin d'autres mesures et moyens budgétaires ont visé à promouvoir les échanges d'expérience (cf. les « écoles des idées » évoquées dans le chapitre suédois), la mutualisation des compétences et la confrontation des pratiques, l'extension de celles que l'on estime avoir fait leurs preuves, voire l'incitation, plus ou moins ferme, à adopter et à mettre en œuvre ce que les promoteurs des *evidence based policies* considèrent être de « bonnes pratiques ». Sur ce point comme sur d'autres, les mesures mises en œuvre dans le cadre des programmes PEP doivent être pensées en relation avec l'évolution des modes de régulation des politiques



scolaires et avec celle des modes de management des établissements, de leurs enseignants et personnels de direction, de plus en plus incités à, voire sommés de rendre compte de leurs résultats et modes de faire. Les agencements et les équilibres paraissent variables selon les pays, voire dans chacun d'entre eux, selon les lieux et les périodes, entre une démarche de type prescriptive et impositive, qui peut d'ailleurs obéir à une logique administrative descendante ou résulter d'une logique moins facilement identifiable laissant libre cours aux processus de quasi-marché, et une démarche de type plus « participative » misant sur la mobilisation et la capacité d'élaboration collectives des enseignants et des responsables d'établissements.

Quels que soient les équilibres, plus ou moins stables, et les hésitations entre ces deux types de logique, qui caractérisent les différents pays, la question se pose de la capacité des PEP et de leurs promoteurs, mais aussi des travaux de recherche en éducation sur lesquels ils peuvent se fonder, à outiller les catégories et les modes de pensée, les logiques et les modes d'action des agents dont on attend une démocratisation de l'école et une amélioration de son efficacité. Entre prescription et incitation à adopter et mettre en œuvre des « bonnes pratiques » ou des types d'action considérés comme pertinents sans beaucoup d'égard pour la diversité des contextes, d'un côté, et appel à la mobilisation des « acteurs de terrain » supposés être en mesure d'élaborer des projets et programmes d'action pertinents, de l'autre, il est permis de se demander si les PEP et les préconisations dont elles sont porteuses n'ont pas eu pour effet d'accroître les capacités des écoles et des enseignants à détecter mieux et plus précocement les difficultés d'apprentissage et de scolarisation des élèves ou catégories d'élèves ciblés, et de renforcer ainsi leurs préoccupations pour ces élèves, plus que d'accroître (ou d'accroître dans les mêmes proportions) leurs capacités à prévenir ces difficultés ou à y remédier dès lors qu'elles sont apparues. Un tel hiatus et les difficultés, théoriques et pragmatiques, dont il est le symptôme, pourraient pour une part rendre compte des résultats mitigés ou décevants des PEP dans pratiquement tous les pays où des évaluations de leurs effets ont été possibles. Ces questions appellent, comme on l'a écrit ci-dessus, à un développement des recherches et de la réflexion concernant aussi bien les caractéristiques et les difficultés des élèves ou catégories d'élèves, les modes de construction sociale des catégories de population ciblées par ces politiques, que les « risques » dont les élèves concernés seraient porteurs, les « besoins spécifiques » qui seraient les leurs, ou la manière dont les actions et dispositifs mis en œuvre se proposent d'y répondre.

### ***Évaluer les PEP ? Résultats et difficultés***

La dernière dimension transversale que nous évoquerons ici porte sur les possibilités et modalités d'évaluation des PEP et de leurs effets au regard des objectifs visés ou affirmés. Force est tout d'abord de constater que les données d'évaluation disponibles sont très inégales selon les pays, voire quasi inexistantes dans certains d'entre eux, et, d'une manière générale, très lacunaires, de sorte qu'on ne sait pas vraiment dire avec assurance quels seraient les effets des PEP. Plutôt que des *evidence based policies*, les PEP apparaissent en général comme des

*no evidence based policies*. Plusieurs ordres de raisons peuvent rendre compte de cet état de fait. Tout d'abord, le souci d'évaluer les dynamiques et les effets des programmes PEP, mais aussi celui de tirer des enseignements des données disponibles, quand elles existent, suscitent et rencontrent des réticences, tant de la part des décideurs et responsables politiques que de la part des « acteurs de terrain », tout particulièrement lorsque les données disponibles paraissent décevantes et conduisent à interroger les problématiques et les programmes mis en œuvre et à douter de leur pertinence. Se pose ici la question des usages ou non-usages, et des mésusages possibles, des données d'évaluation et des résultats de recherche par les différents acteurs politiques ou professionnels, lesquels, du ministère à la classe, sont, comme n'importe quel acteur social, plus désireux de conforter les présupposés de leur action que de les mettre en doute ; se pose également la question des modes d'échange et de collaboration possibles entre ces acteurs politiques et professionnels, et ceux du travail de recherche ou d'évaluation, l'objectivation des effets du travail des uns par le travail des autres étant toujours potentiellement porteuse de logiques de disqualification réciproque. L'inégale connaissance des effets des programmes PEP résulte également du fait que les différents pays de notre échantillon ne disposent pas de manière équivalente d'institutions ou de services statistiques ou administratifs dévolus à ce type d'évaluation, ni de traditions d'enquêtes et de recueil de données concernant les carrières et les acquisitions ou les performances des élèves. Ainsi, à certains pays disposant de traditions et de services, publics ou privés, anciens et éprouvés en matière d'évaluation et de statistiques scolaires, et donc de données fiables et robustes permettant les comparaisons synchroniques et diachroniques, s'opposent d'autres pays dans lesquels, pour des raisons historiques différentes, ce type d'institutions et d'enquêtes est moins fortement développé et moins éprouvé, et dont certains ne disposent par exemple pas de données d'enquêtes spécifiques et dépendent dès lors des enquêtes internationales, de leurs outils et méthodologies, pour évaluer les performances et les acquisitions de leurs élèves.

Mais si l'on connaît mal, ou du moins insuffisamment, les effets des PEP, c'est aussi parce qu'il est très difficile de les connaître. Il est en effet extrêmement malaisé de démêler ou d'isoler ce que pourraient être les effets des nombreux programmes relevant des PEP en tant que catégorie politique ou administrative ou que nous avons considérés comme tels, tant ces programmes se chevauchent et se superposent dans le temps et dans l'espace, tant ils visent en même temps les mêmes territoires ou les mêmes populations. Quand existent des évaluations de ces programmes, elles sont très souvent à court terme, répondant plus à des échéances et exigences de nature politique ou administrative, liées à des objectifs instrumentaux à court terme, qu'à des critères et contraintes scientifiques, et elles ne permettent guère d'apprécier les effets et conséquences d'une politique d'ensemble. Elles sont souvent centrées sur les différents programmes d'intervention, plutôt que sur l'impact d'une approche politique globale. À l'inverse, quand existent, comme c'est le cas en France, des données permettant d'évaluer et d'apprécier de manière comparative les cursus et les acquisitions des élèves concernés par les PEP par rapport à leurs pairs qui ne le sont pas, il est bien difficile de déterminer si l'on peut attribuer les écarts et évolutions ainsi constatés à

la politique mise en œuvre puisque, d'une part, cette politique s'est inscrite dans un contexte scolaire, politique et socioéconomique qui n'a cessé d'évoluer, et puisque, d'autre part, il est impossible de savoir quelles auraient été les évolutions des territoires, des établissements et des populations concernés en l'absence de cette politique. Les approches comparatives sur lesquelles se fondent les évaluations disponibles des PEP, aussi précieuses et indispensables qu'elles puissent être, ne permettent que très imparfaitement de considérer que leurs résultats apprécient et mesurent les seuls effets des politiques et de leurs modalités de mise en œuvre.

Malgré leurs imperfections et leur caractère inégal selon les pays de notre échantillon, les données d'évaluation dont on peut disposer concernant les politiques et programmes PEP s'avèrent contrastées, voire peu probantes, et relativement décevantes au regard des espoirs et des objectifs de lutte contre les inégalités ou l'exclusion scolaires. Si certains résultats positifs et encourageants sont avérés dans certains pays et concernant certains programmes, la plupart d'entre eux paraissent fragiles et peu pérennes, à l'exemple des améliorations constatées en Angleterre chez les jeunes enfants de milieux défavorisés et de groupes ethniques minoritaires ayant profité des programmes d'interventions précoces, lesquelles semblent s'estomper avec le temps et la progression des enfants concernés aux différentes étapes du cursus scolaire. Les limites de certains de ces résultats tiennent également, pour certains de leurs analystes, au fait que les pressions politiques et administratives auxquelles sont soumis les établissements, les enseignants et responsables locaux entraînent parfois de leur part des réponses instrumentales privilégiant les types d'interventions, ou les types d'épreuves et de critères, à l'aune desquels leurs actions et leur « efficacité » sont évaluées, et accordant, de fait, plus de poids au souci et à l'impératif d'aboutir à des résultats rapides qu'à des stratégies et perspectives de plus grande portée et de plus long terme. Quoi qu'il en soit, et malgré certains résultats encourageants sur tel ou tel point ou tel ou tel programme, il n'est possible, dans aucun pays, d'affirmer que la mise en œuvre des PEP et des programmes regroupés sous cette désignation s'est traduite par une amélioration sensible, durable et indiscutable de la situation scolaire des catégories de population concernées (à l'exception, peut-être, dans certains pays, des enfants dits « doués et talentueux », catégorie dont on conviendra sans peine qu'elle est très différente des autres), et par une réduction notable et pérenne des désavantages et inégalités scolaires et de leurs conséquences sociales, dont ces catégories sont victimes. Sans doute des progrès réels ont-ils pu être accomplis quant au souci de faire que les institutions et établissements scolaires aient un fonctionnement plus démocratique et soient plus accueillants à la diversité des pratiques et des « cultures » des élèves, des familles et des « communautés ». Mais, d'une part, ces progrès semblent avoir fait l'objet de très peu d'évaluations externes probantes. D'autre part, s'ils étaient avérés, ces progrès, certes précieux, n'autoriseraient pas pour autant à affirmer que les politiques d'éducation prioritaire, dans leur diversité et celle de leurs modalités de mise en œuvre, ont permis aux systèmes éducatifs et aux formations sociales concernés de progresser notablement sur la voie de la démocratisation de l'accès aux savoirs et à la réussite scolaire ou même de la lutte contre l'exclusion sociale.

Mais, si le bilan des PEP à l'échelle de chacun des différents pays de notre étude (ou à celle d'entités politiques et territoriales importantes, telles que les Communautés française et flamande de Belgique) s'avère relativement décevant, il peut néanmoins recouvrir et masquer une certaine hétérogénéité selon les sites ou les programmes. De fait, les études et évaluations disponibles qui utilisent des indicateurs et une focale permettant d'appréhender des situations et processus plus détaillés, montrent qu'il peut exister une grande disparité de résultats entre les territoires et les établissements concernés par les PEP, ou entre les programmes qui y sont mis en œuvre. Un tel constat invite à aller au-delà d'analyses et d'évaluations globales pour mieux comprendre en quoi et pourquoi certains programmes, certains territoires ou certains établissements réussissent mieux que d'autres, et donc à dépasser les modes de description et de catégorisation très généralisants des objectifs poursuivis et des mesures mises en œuvre (tels que, par exemple, maîtrise de la langue orale ou écrite, éducation interculturelle, ou bien encore pédagogie différenciée) pour entrer plus dans le détail des pratiques et modes de faire et des processus de mobilisation, individuels et collectifs.

Plusieurs difficultés surgissent ici. D'une part, le fait que tous les pays ne disposent pas des mêmes possibilités administratives, des mêmes habitudes ou des mêmes traditions de recherche pour mener ce type d'enquêtes, et pour conjuguer différentes approches et méthodologies, quantitatives et qualitatives, au service d'une meilleure compréhension des processus – sociaux, institutionnels et pédagogiques – qui conduisent aux constats statistiques effectués. D'autre part, le fait qu'une telle entreprise n'est pas facile à mener à bien, tant pour des raisons politico-administratives, liées aux échéances et aux fonctionnements politiques, que pour des raisons scientifiques, propres aux difficultés de faire dialoguer des approches et des traditions de recherche différentes. Les problèmes et difficultés soulevés par les différents modes d'évaluation des PEP et des programmes qui y sont mis en œuvre s'avèrent encore plus grands si l'on prend en considération le fait que des constats statistiques montrant que les performances ou les conduites des élèves concernés ne se sont guère améliorées, ou que les écarts que l'on visait à réduire se sont maintenus, ou même accrus, s'opposent parfois au sentiment de satisfaction que peuvent éprouver les divers acteurs, enseignants, responsables d'établissements, ou même élèves et familles, face à ce qu'ils peuvent percevoir comme une amélioration de leurs conditions de travail et d'étude, de leurs modes de relation ou de collaboration, en dépit des constats statistiques moins encourageants, dont ils peuvent même être amenés à dénier l'intérêt ou la pertinence. On ne peut, là encore, qu'insister sur la nécessité, et la difficulté, de modalités de recherche et d'évaluation qui sachent tout à la fois prendre en considération les différents points de vue et les différentes expériences, conjuguer les approches et les méthodologies, et varier les focales et les dimensions temporelles, sans rien perdre de l'indispensable rigueur scientifique. Autant dire que nous sommes très éloignés du simplisme de certaines conceptions des *evidence based policies* ou de l'identification et de la diffusion des « bonnes pratiques » et que les enjeux scientifiques et politiques de l'évaluation des PEP cristallisent ou réfractent ceux de la recherche en éducation dans son ensemble.

## **Les PEP et leurs contextes : quelles conceptions, quels objectifs politiques ?**

Si le bilan relativement décevant qui peut en être tiré au vu des données disponibles conduit nécessairement à interroger les fondements et la pertinence des PEP, des conceptions et des problématiques qui les inspirent et des modalités de leur mise en œuvre, il ne saurait pour autant être mis à leur seul compte. Certes les effets observés de ces politiques ne se sont pas avérés à la hauteur des objectifs ou des espoirs de leurs partisans et promoteurs, mais les raisons d'un tel bilan ne sont pas seulement d'ordre endogène. Rappelons tout d'abord cette évidence que, si l'école n'est pas impuissante face aux contraintes et contradictions sociales que lui imposent des formations sociales inégalitaires et travaillées par de multiples processus d'« exclusion » et de ségrégation, elle ne saurait inversement être considérée comme pouvant, à elle seule, voire avec une part prépondérante, réduire ces inégalités et combattre ou inverser ces processus. Mais il convient d'aller plus loin dans l'analyse en insistant sur le fait que, dans la plupart des pays de notre échantillon, les PEP ou, plus généralement, les mesures et les politiques visant à accroître l'efficacité et l'équité des systèmes scolaires, ont été, durant ces dernières décennies, mises en œuvre, alors même que se renforçaient, à l'extérieur de l'école, les processus sociaux, économiques ou résidentiels, producteurs d'inégalités, de ségrégation et d'exclusion sociales. Comme si, pour reprendre une expression de Pierre Bourdieu, les États et responsables politiques demandaient à leur main gauche, l'école et les politiques sociales, de réparer et suturer les dégâts et les déchirures causés par les décisions politiques et par les logiques économiques que leur main droite prend, consacre ou encourage (Bourdieu, 1993). Non seulement, même si la pertinence des programmes et des mesures qui les composent était avérée, les PEP ne peuvent qu'être insuffisantes face aux contraintes et aux contradictions structurelles des formations sociales, mais leur action même ne peut qu'être contrariée par les évolutions de ces formations sociales et le renforcement de ces contraintes et contradictions, comme l'atteste la lecture de la plupart des chapitres qui précèdent. Certains de leurs auteurs ajoutent que leur action ne peut également qu'être contrariée par les transformations mêmes des politiques scolaires et des nouveaux modes de régulation qu'ont adoptés et mis en œuvre, chacun à sa manière, la plupart des pays européens. Selon ces auteurs, ces politiques et ces nouveaux modes de régulation, le modèle de quasi-marché, l'accroissement de la liberté de choix des familles, l'autonomie accrue des établissements et le renforcement des logiques de concurrence, les processus de décentralisation ou de recomposition des compétences en matière de politiques éducatives, produisent, voire ne peuvent que produire, un accroissement notable des inégalités et des processus de ségrégation entre les quartiers et les établissements, voire entre les classes, et entre les catégories de population qui y résident ou qui y sont scolarisées, c'est-à-dire de ces mêmes inégalités et processus que l'on demande aux PEP de combattre et de réduire.

La prise en considération de ces contradictions entre les PEP et les politiques socioéconomiques et scolaires propres à ce qui apparaît – dans l'ensemble des pays de notre étude et dans l'Union européenne dont ils sont tous membres, depuis

longtemps ou de fraîche date – relever d'un glissement progressif d'une idéologie et de politiques de type social-démocrate (liées à un modèle de *Welfare State*) ou communiste, soutenues par une rhétorique et des objectifs égalitaires, vers une idéologie et des politiques de type néo-libéral, conduit à souligner de nouveau ce qui semble relever d'une évolution ou de glissements successifs des objectifs assignés ou attendus des PEP. On l'a vu, les premières versions des PEP en Europe étaient, il y a trois ou quatre décennies, soutenues par une visée compensatoire demandant à l'école et à ses agents de contribuer à l'égalisation des parcours et performances scolaires en réduisant ou compensant les déficits que les élèves appartenant aux classes populaires ou aux groupes minoritaires devaient à leurs conditions de vie ou aux modes de socialisation et aux pratiques familiales propres à leur milieu. Cette problématique a été critiquée par ceux qui, à l'instar de Bernstein, lui reprochaient de « détourner l'attention de l'organisation interne et du contexte éducatif de l'école et (de) la diriger sur les familles et sur les enfants » plutôt que de « mettre en question ou d'explicitier les pré-supposés sociaux impliqués dans la définition sociale du savoir légitime ou de la mise en œuvre légitime de ce savoir » (Bernstein, 1971, p. 252 et 254). Ce type de critique a nourri une autre conception des PEP ou des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, comme devant œuvrer à la transformation des pratiques scolaires en élucidant mieux leurs enjeux et leurs présupposés cognitifs et sociaux, et leurs modes d'inscription dans des rapports sociaux et des expériences de vie. Conception peut-être en partie utopique où la visée et les espoirs de transformation et de démocratisation de l'école étaient pensés comme inséparables de la visée et des espoirs de transformation et de démocratisation de la société, dans une dialectique entre transformations endogènes et exogènes.

Le renoncement à cette perspective égalitaire, selon les uns, la prise en considération d'autres principes et d'autres modèles de justice sociale et scolaire, selon les autres, ont conduit à ce que la perspective de lutte contre l'exclusion prenne le pas, tant sur la perspective compensatoire que sur la perspective critique portée, entre autres, par Bernstein. Les rhétoriques politiques mettent désormais l'accent sur les objectifs d'efficacité et d'équité, évolution qui, pour les uns, signe le renoncement ou du moins l'affaiblissement de l'objectif d'égalité, ou qui, pour les autres, le pluralise et le rend plus concret et plus pragmatique. Quoi qu'il en soit, il est clair que la perspective de lutte contre l'exclusion se traduit prioritairement par l'objectif de garantir à tous l'accès à un niveau minimum de biens sociaux, économiques ou culturels, les PEP devant, pour ce qui les concerne, contribuer à cet accès garanti au niveau minimum de biens éducatifs nécessaires pour l'insertion sociale. Cet objectif semble aller de pair avec une certaine dépolitisation ou une certaine désociologisation des questions scolaires, au sens d'une perte d'influence des approches de la sociologie critique ou conflictualiste, au profit d'approches plus « techniques », pragmatiques ou « professionnalisantes » accordant plus de place aux travaux et perspectives psychologiques et pédagogiques, en un mouvement de balancier qui voit les paradigmes se succéder, voire s'opposer les uns aux autres, plutôt que de se dialectiser en s'interrogeant et en s'alimentant de manière réciproque. Certains analystes de cette évolution insisteront sur le fait que l'objectif de minimum garanti dans une société où la

ségrégation et les inégalités sont de plus en plus importantes, faute de vouloir ou de pouvoir s'attaquer aux processus structurels qui les produisent, peut devenir un mode de gestion des « exclus de l'intérieur » (Bourdieu, 1973), de consolation des perdants de la compétition sociale et scolaire (Goffmann, 1989), voire de pacification sociale des conséquences de cette compétition et des mécanismes de marché et de domination, tout en ne pouvant avoir que des effets très limités sur les processus et situations d'exclusion, voire en ne pouvant qu'échouer à les prévenir ou à les réduire. Que l'on partage ou non ce type d'analyse, on pourra s'accorder sur le fait que la problématique de l'exclusion a contribué à un recentrage des objectifs et des préoccupations politiques, des rapports sociaux et de leur transformation, vers l'amélioration de la situation des personnes et des catégories de personnes les plus exposées aux risques d'exclusion. Associé aux conceptions et aux idéologies, économiques et sociales, propres aux formes d'individualisme contemporain, ce recentrage a ouvert la voie à ce qui peut apparaître aujourd'hui comme un nouvel objectif, ou un nouvel âge des PEP, désormais invitées à se focaliser sur les besoins spéciaux ou spécifiques de catégories d'élèves ou de populations dont le nombre est de plus en plus important et dont les caractéristiques paraissent de plus en plus hétérogènes, et à se fixer l'objectif, non plus seulement de prévenir ou de réparer l'exclusion des plus fragiles mais de reconnaître la diversité des talents et des potentiels de chacun pour en maximiser les possibilités de réalisation, scolaire et sociale.

Cette rapide synthèse des conceptions et problématiques sur lesquelles, d'une période à l'autre et selon des modalités différentes d'un pays à l'autre, se sont fondées et se fondent les politiques d'éducation prioritaire en Europe et leurs objectifs, montre combien les PEP et leurs évolutions et contradictions sont inséparables des transformations des idéologies et des politiques sociales et scolaires des dernières décennies, et des modes de régulation que celles-ci ont promus et mis en œuvre. Dès lors, si les PEP ont sans doute échoué à être le « laboratoire du changement social en éducation » au sens donné à ce terme par ceux qui ont pu l'utiliser dans les années soixante-dix ou quatre-vingt pour résumer leurs espoirs que ces politiques contribuent solidairement à une transformation de l'école et de la société qui les rende l'une et l'autre plus démocratiques et moins inégalitaires, elles peuvent néanmoins sans doute être considérées comme ayant été l'un des champs ou des laboratoires où se sont dessinés et expérimentés les changements idéologiques et les nouveaux modes de régulation propres aux sociétés et aux politiques post-modernes ou néo-libérales.

## Références bibliographiques

- BAJOMI I. *et al.* (2006). « Compétition scolaire et inégalités dans un arrondissement de Budapest ». In C. MAROY (éd.), *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- BAUTIER É. (2001). « Pratiques langagières et scolarisation ». Note de synthèse. *Revue française de pédagogie*, n° 137, p. 117-161.

- BERNSTEIN B. (1971). « Enseignement de compensation ». In *Langage et classes sociales. Codes socio-linguistiques et contrôle social*. Paris : Les Éd. de Minuit. Version initiale en anglais : « Education cannot compensate for society ». *New Society*, 1970, n° 387, p. 344-347.
- BERNSTEIN B. (1975). *Classes et pédagogies : visibles et invisibles*. Paris : CERI-OCDE.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : Presses de l'Université Laval (traduction française de l'édition révisée – Londres, Rowman & Littlefield, 2000 – de l'ouvrage *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique*. Londres : Taylor & Francis, 1996).
- BOURDIEU P. (dir.) (1993). *La misère du monde*. Paris : Seuil.
- CANARIO R. (2003). « Politiques de discrimination positive : perspective historique ». In ministère de l'Éducation nationale, *La discrimination positive en France et dans le monde*. Actes du colloque international de mars 2002. Paris : CNDP.
- CASTEL R. (2003). *L'insécurité sociale*. Paris : Seuil.
- CREASAS. (1985). *Depuis 1981, l'école pour tous ? Zones d'éducation prioritaires*. Paris : INRP/L'Harmattan.
- DEMEUSE M. & BAYE A. (2007). « La Commission européenne face à l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs européens ». *Éducation et Sociétés*, n° 20, p. 105-119.
- DEMEUSE M. & BAYE A. (2005). « Pourquoi parler d'équité ? ». In M. DEMEUSE et al. (éd.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck, p. 149-170.
- DEROUET J.-L. & NORMAND R. (dir.) (2007). *L'Europe de l'éducation : entre management et politique*. Lyon : INRP.
- DRELANTS H., DUPRIEZ V. & MAROY C. (2003). *Le système scolaire en communauté française*. Bruxelles : CRISP.
- DUBAR C., GADEA C. & ROLLE P. (2003). « Pour une analyse comparée des configurations ». In M. LALLEMENT et J. SPURK (éd.), *Stratégie de la comparaison internationale*. Paris : Éd. du CNRS.
- GOFFMANN E. (1989). « Calmer le jobard : quelques aspects de l'adaptation à l'échec ». In Centre culturel international de Cerisy-la-Salle, *Le parler frais d'Erving Goffmann*. Paris : Les Éd. de Minuit.
- GOODY J. (1979). *La raison graphique*. Paris : Les Éd. de Minuit. Traduction française de l'ouvrage *The Domestication of the savage mind*. Cambridge : Cambridge University Press, 1977.
- GOODY J. (1994). *Entre l'oralité et l'écriture*. Paris : PUF. Traduction française de l'ouvrage *The interface between the oral and the written*. Cambridge : Cambridge University Press, 1987.
- GREEN A., WOLF A. & LENEY T. (1999). *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*. Londres : Institute of Education.



- GRISAY A. (1984). « Quels indicateurs pour quelle réduction des inégalités scolaires ? ». *Revue de la direction générale de l'Organisation des Études*, n° 9, p. 3-14.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les “handicaps socio-culturels” et leurs remèdes pédagogiques ». *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 4, p. 303-318.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1985). « Quelques rappels de l'échec scolaire comme “problème social” dans les milieux pédagogiques français ». In É. PLAISANCE (éd.), « *L'échec scolaire* » : *nouveaux débats, nouvelles approches sociologiques*. Paris : Éd. du CNRS.
- LAHIRE B. (1993). *Culture écrite et inégalités scolaires*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- LE GARREC S. (2006). *Le renouvellement urbain, la genèse d'une notion fourre-tout*. Paris : PUCA.
- LITTLE A. & SMITH G. (1971). *Stratégies de compensation : panorama des projets d'enseignement pour les groupes défavorisés aux États-Unis*. Paris : CERI-OCDE (traduit de l'anglais la même année, *Strategies of Compensation: A Review of Educational Projects for the Disadvantaged in the United States*, même édition).
- MAROY C. (éd.) (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : PUF.
- MYERS K. & GOLDSTEIN H. (1998). « Who's failing? ». In L. STOOL & K. MYERS (éd.), *No quick fixes: Perspectives on schools in difficulty*. Londres : Falmer Press, p. 175-188.
- OLSON D. (1998). *L'univers de l'écrit. Comment la culture écrite donne forme à la pensée*. Paris : Retz. Traduction française de l'ouvrage *The World on Paper. The conceptual and cognitive implications of writing and reading*. Cambridge : Cambridge University Press, 1994.
- PERRENOUD P. (1995). « Les pédagogies nouvelles sont-elles élitaires ? Réflexion sur les contradictions de l'école active », Actes du colloque *Classes populaires et pédagogie*, université de Rouen, 1985 (repris dans P. Perrenoud, *La pédagogie à l'école des différences. Fragments d'une sociologie de l'échec*, Paris : ESF).
- PONTRANDOLFO S. (2004). « Alla ricerca dei rom di Melfi ». *Quaderni di sociologia*, n° 36, p. 51-72.
- PONTRANDOLFO S. (à paraître). « La construction d'une identité rom invisible. Ethnographie et histoire dans l'école de Melfi ». *Revue française de pédagogie*.
- RAVON B. (2000). *L'« échec scolaire ». Histoire d'un problème public*. Paris : In Press Éditions.

- ROBERT B. (2007). *De l'apprentissage au changement. Les politiques scolaires de compensation en France et aux États-Unis (1965-2006)*. Thèse de doctorat (sous la dir. d'Agnès van Zanten), sciences politiques, IEP Paris.
- RYCHEN D. S. & SALGANIK L. H. (éd.) (2001). *Defining and Selecting Key Competencies*. Berne : Hogrefe & Huber.
- VINOKUR A. (2005). « Avant-propos », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, hors-série n° 1 (« Pouvoirs et mesure en éducation »), p. 7-14.
- VYGOTSKI L. S. (1994). *Défectologie et déficience mentale*. Recueil de textes (1924-1934) édités sous la direction de K. BARISNIKOV et G. PETITPIERRE. Neuchâtel : Delachaux et Niestlé.
- WHITTY G., POWER S. & HALPIN D. (1998). *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*. Buckingham et Philadelphie : Open University Press.



# « EuroPEP »

## Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe

Rapport scientifique

Vol. 2 : Éléments d'une analyse transversale :  
formes de ciblage, action, évaluation

Programme Socrates 2. U.E.  
Actions 6.1.2 et 6.2 (appel d'offres 2006)

Coordination :

Daniel FRANDJI (coordinateur scientifique, CAS- INRP, France)  
Jean-Marie PINCEMIN (coordinateur administratif INRP, France)  
Marc DEMEUSE (INAS-UMH, Mons-Hainaut, Belgique)  
David GREGER (Université Charles de Prague, Rép. Tchèque)  
Jean-Yves ROCHEX (ESSI-ESCOL, Université Paris VIII, France)

Juin 2009



## Table des matières

INTRODUCTION. ÉLÉMENTS D'UNE ANALYSE TRANSVERSALE : FORMES DE CIBLAGE, ACTION, EVALUATION.	5
<b><u>ENJEUX ET CONSTRUCTION DU CIBLAGE DES PEP</u></b>	<b>7</b>
<b>PLURALITE ET HETEROGENEITE DES CATEGORIES DE CIBLAGE</b>	<b>13</b>
UNE CONVERGENCE VERS UN ESPACE SCOLAIRE FRAGMENTE	13
DEUX TENSIONS SOUS-JACENTES AU CIBLAGE	20
<b>LES PEP A CIBLAGE TERRITORIAL</b>	<b>33</b>
QU'EST-CE QU'UNE PEP A CIBLAGE TERRITORIAL ?	33
EXEMPLES DE PEP A CIBLAGE TERRITORIAL	35
LES RESULTATS DES PEP A CIBLAGE TERRITORIAL	40
ANALYSE DES PEP A CIBLAGE TERRITORIAL	42
UNE THEORIE DE L'ACTION COMMUNE ?	47
QUELLES LEÇONS POUVONS-NOUS EN TIRER ?	51
<b>LE CIBLAGE DES PEP EN FONCTION DE LA « DIMENSION ETHNOCULTURELLE »</b>	<b>57</b>
QUELS GROUPES ?	59
DECLENCHEURS DES DISCOURS SUR LES GROUPES ETHNOCULTURELS COMME CIBLES DES PEP	62
ARGUMENTATIONS DU DESAVANTAGE	71
POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE ET CIBLAGE ETHNOCULTUREL	75
CONCLUSIONS	77
<b>« GROUPES A RISQUE », « BESOINS SPECIFIQUES » : LA LIMITE D'UN MARQUAGE SOCIAL AU SERVICE D'UNE REDEFINITION SCOLAIRE</b>	<b>81</b>
LES « GROUPES A RISQUE » OU LE MODELE EPIDEMIOLOGIQUE	82
« SPECIAL NEEDS » OU L'INFLATION DU SPECIFIQUE	87
CONCLUSION : UN TRAVAIL DE CLASSIFICATION AU SERVICE D'UNE REDEFINITION SCOLAIRE	94
<b><u>CONTENUS ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PEP</u></b>	<b>105</b>
<b>APPROCHES PREVENTIVES POUR REDUIRE L'ECHEC SCOLAIRE. INTERVENTIONS PRECOCES ET SCOLARISATION PREPRIMAIRE</b>	<b>107</b>
APPRENTISSAGES PREMIERS & INTERVENTION PRECOCE : LES DEUX FACES DE LA MEME PIECE?	107
APPRENTISSAGE PRECOCE POUR ELEVES « A RISQUE » : MESURES APPLIQUEES DANS LA ZONE EUROPEP	115
L'INTERVENTION PRECOCE : UNE MESURE POLITIQUE EFFICACE ?	123
<b>ADAPTATIONS ET TRANSFORMATIONS CURRICULAIRES ET PEDAGOGIQUES DANS LES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE</b>	<b>131</b>

<b>ÉVALUATION</b>	<b>147</b>
<hr/>	
<b>PEUT-ON VRAIMENT EVALUER LES POLITIQUES D'EDUCATION PRIORITAIRE EN EUROPE ?</b>	<b>149</b>
INTRODUCTION	149
CE QU'ÉVALUER VEUT DIRE	149
ATTENTION ! METHODE(S)	151
CONCLUSION	154
<b>QUELLE EVALUATION DES POLITIQUES D'EDUCATION PRIORITAIRE EN EUROPE ? UN CADRE D'ANALYSE ET SON APPLICATION</b>	<b>157</b>
INTRODUCTION	157
UN MODELE D'ÉVALUATION : NEUF CRITERES QUI BALISENT L'ANALYSE	158
CONCLUSIONS	172
<b>LACUNES ET MESUSAGES DANS L'ÉVALUATION DES PEP</b>	<b>177</b>
BENEFICES ATTENDUS ET DIFFICULTES PREVISIBLES	177
DES LACUNES FREQUENTES ET DES INTERROGATIONS VARIABLES SELON LES CONTEXTES	179
LA CRAINTE DE RESULTATS DECEVANTS	180
MESUSAGES DES TRAVAUX SUR LES POSSIBILITES D'OPTIMISER LES PEP	182
LE PARADOXE DU DEFAUT D'ÉVALUATION ET DES RESULTATS DECEVANTS	183
DES DEFAUTS D'ÉVALUATIONS SOUS-TENDUES PAR QUELLES PRIORITES ?	183
EVALUER POUR « FAIRE PRESSION »	185
L'INSUFFISANCE DES COMPARAISONS ET DES INJONCTIONS	187
<b>SYNTHESE GENERALE ET PERSPECTIVES</b>	<b>193</b>
<hr/>	
<b>LES PEP ENTRE REGULATION ET DEMOCRATISATION</b>	<b>195</b>
TROIS AGES ET MODELES DES PEP : UNE « HISTOIRE EN TUILAGE » POUR UNE HETEROGENEITE ACTUELLE	199
TENSIONS, QUESTIONS ET AJUSTEMENTS DE L'ANALYSE TRANSVERSALE	208
DE L'ÉVOLUTION DES PEP A CELLE DE LA POLITIQUE SCOLAIRE ET DE SES SCIENCES	222

## **Introduction. Éléments d'une analyse transversale : formes de ciblage, action, évaluation.**

Ce second volume est donc consacré aux analyses thématiques transversales complémentaires menées au titre de l'étude EuroPEP. Trois grands axes thématiques sont nourris par les apports de différents chercheurs :

- **Enjeux et construction du ciblage des PEP** : les modes de justification des PEP, du ciblage des populations et de la catégorisation des bénéficiaires (pour qui et pourquoi ?) ;
- **Contenus et modalités de mise en œuvre des PEP** : les types d'actions menées dans les PEP et leurs formes d'organisation (que faire et comment ?) ;
- **Évaluation** : 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 ?).

Au niveau de la méthode, ces analyses ont été réalisées par des groupes de travail transversaux aux équipes nationales. Les questions linguistiques s'ajoutant à la perspective interdisciplinaire et à la diversité des modes d'analyse, ont rendu bien sûr cette étape du travail plus difficile encore que la première. Le manque de données aussi. Les analyses ici réunies ont pu bénéficier d'une étape intermédiaire de l'étude : la constitution de dossiers thématiques que chaque équipe nationale devait documenter en fonction de grilles d'analyses et de questionnements élaborées en commun. Mais ces documents n'ont pu que diversement être complétés pour chaque pays en rapport aux inégales possibilités d'accès aux données, voire à l'inégale existence de ces données. La forme prise par ces analyses prend donc le plus souvent celle d'une problématisation élaborée à partir des ressources existantes puisées dans la littérature scientifique, des rapports institutionnels, des documents d'expertise et des textes administratifs ou officiels nationaux et internationaux.

Ces analyses permettent d'ouvrir de nouvelles pistes de questionnement, de préciser et de réviser les résultats obtenus lors de la première étape de l'étude exposés dans le volume 1 de ce rapport.

En fin de ce volume 2, un texte de synthèse générale reprend une grande partie des éléments produits au nom d'EuroPEP, pour en synthétiser les principaux résultats, suggérer les pistes de travail à devoir prolonger et revenir sur le sens global de ces politiques PEP dont nous avons ainsi voulu développer l'analyse.





## **Enjeux et construction du ciblage des PEP**



## **Introduction de l'axe thématique**

**Daniel Frandji (CAS-INRP)**

Les politiques d'éducation prioritaire sont des politiques ciblées : elles ne concernent pas toute la population scolaire et fonctionnent donc sur la base d'un découpage catégoriel de la population scolaire, d'une définition préalable de ses publics « bénéficiaires » comme des problèmes qu'elle entend solutionner. C'est là l'une des caractéristiques principales de ces politiques, même si évidemment toutes politiques éducatives ciblées peuvent ne pas être considérées comme des PEP (au sens de la définition que nous avons initialement dû lui accorder), et même si aussi d'autre part, de nombreuses formes de catégorisations sont observables sur le terrain. Les analyses des politiques et dispositifs observés dans chacun de nos pays nous ont alertés sur une grande diversité de formes possibles de ciblage. D'une part, et il nous faut y insister, la délimitation de ces politiques peut relever aussi bien d'une désignation d'individus ou de publics scolaires particuliers, voire de populations ; de territoires au sens sociogéographique du terme ; d'établissements scolaires ; ou encore aussi de problèmes qu'il s'agit de résoudre. D'autre part, ces diverses grandes formes de ciblage, qui peuvent largement se regrouper ou se cumuler, s'incarnent elles-mêmes dans une pluralité de catégories<sup>1</sup>. La désignation des « publics scolaires » ou des « populations » devant bénéficier des PEP peut par exemple se décliner de bien différentes façons, à partir de critères socio-économiques, ethniques, linguistiques ou religieux, médicaux ou scolaires...). Sur ces bases, la réalité observée fait d'ailleurs signe d'une convergence européenne vers des politiques scolaires de plus en plus fragmentées, celles-ci procédant d'un intense travail de catégorisation participant à la production de nouvelles « divisions » sociales, scolaires, familiales, urbaines.

Les questions du ciblage, des découpages et des modes de catégorisation qui leurs sont associés nous semblent ainsi l'une des thématiques clefs d'analyse transversale des PEP. Quelle cible retient-on pour déterminer la limite d'une PEP ? Mais aussi comment détermine-t-on ces cibles ? Et quels sont les enjeux de ces formes de ciblage ? Ce sont là autant d'interrogations abordées par les chapitres composant cette partie, au moins encore pour certaines à titre exploratoire.

Car idéalement, le travail à devoir réaliser sur cette question regroupe au moins les trois opérations suivantes. Sur un premier plan, il s'agirait déjà de décrire et faire l'état des lieux des différents types de ciblage, les différentes formes de désignation des publics cibles, existants dans les différents pays. Cette première opération, nous le verrons, n'est pourtant pas aussi simple dans la mesure où les catégorisations sont multiples et hétérogènes. L'absence de stabilisation de certaines d'entre-elles se cumule aux différences linguistiques et le risque ici est de

---

<sup>1</sup> Tout au long de cette analyse nous utilisons le terme de « catégorie », ou de procédure de « catégorisation », mais en attribuant le plus souvent à cette notion le sens de « classification » et de « schème classificatoire », selon les usages en cours en sciences sociales, ce qui peut d'ailleurs poser un problème en relation à la notion philosophique de « catégorie » dans laquelle l'aspect classification n'occupe qu'une place subordonnée. Cf. Louis Quéré, « L'enquête sur les catégories », in Numéro thématique de la revue *Raisons pratiques*, N°5, 1994, Edit EHESS, Paris, p. 7-40

rester piéger par ce qui ne relève bien souvent que de notions pourvues d'acceptions différentes selon les traditions politiques et linguistiques. Il nous faudrait de toute façon aussi éviter le paradoxe de devoir mener cette description sur la base d'un autre travail de catégorisation au titre duquel il s'agirait de classer, regrouper, organiser, voire « typologiser » la pluralité des catégories existantes... Sur un second plan, il s'agirait d'effectuer une tâche en amont par rapport à l'existant, c'est-à-dire essayer de reconstituer la genèse ou au moins d'avancer dans l'analyse du processus social de la production de ces ciblage. Comment, dans chacun de nos différents pays, les différentes populations ou les différents problèmes ciblés par les PEP, se sont-ils constitués comme constats et comme catégories de l'action politique ? Là aussi, au vu de l'ampleur de la tâche, l'analyse ne pourra guère plus qu'apporter des éléments : un travail généalogique sur une seule catégorie demande un travail d'exploration empirique de grande ampleur que nous ne pouvons évidemment pas ici réaliser. Cette analyse se devrait en effet de porter aussi bien sur l'histoire politique, culturelle et sociale propre à chaque pays, que sur les textes et dynamiques portés par les organisations internationales (et leurs différentes relations). Enfin, à travers cette analyse il s'agirait surtout évidemment de comprendre ce qui se joue dans ces formes de ciblage, de saisir les enjeux sociaux, politiques, économiques et éducatifs que celles-ci cristallisent, accompagnent, légitiment ou rendent possible. Si ces trois tâches ne seront ici qu'esquissées, dans la limite de leur complexité et des données disponibles, les auteurs des textes ici réunis, qui ne partagent pas forcément les mêmes angles d'analyse, souhaitent toutefois insister sur l'hypothèse première dont elles précédent, à savoir la reconnaissance de ces différentes catégories de ciblage des PEP comme autant de constructions sociales complexes. Il s'agit de constructions homogénéisantes plus ou moins naturalisées et donc perçues sous le mode de l'évidence, mais qui n'en procèdent pas moins de choix parmi d'autres possibles procédant eux-mêmes de rapports sociaux nationaux et internationaux et qui contribuent à baliser, contraindre ou limiter le champ des possibles d'action.

En même temps, l'étude EuroPEP a déjà permis de faire surgir deux axes de réflexion intimement mêlés que la présente étude contribuera à développer. Le premier est relatif au constat d'une évolution historique des PEP, d'une perspective « compensatoire » à l'argumentation d'une perspective « inclusive », tels que mis en avant dans la première partie de l'étude. Or, l'un des ingrédients les plus visibles de cette évolution concerne justement les formes de ciblage, alliant recul des critères territoriaux ou transformation de leur sens (pour le cas des pays ayant mis en œuvre ce type de ciblage), multiplication et fragmentation des dispositifs et catégories cibles des PEP. Pour une bonne part, cette multiplication s'autorise de deux catégories générales (ou métacatégories) qu'il nous faut aussi pouvoir prendre comme objet, à savoir celle de *groupes à risques*, utilisée par la Commission européenne, en particulier dans la rédaction de l'appel d'offres auquel répond notre recherche, mais aussi celle d'*élèves à besoins éducatifs spécifiques ou particuliers* étendue du domaine de l'enseignement spécialisé à celui de l'éducation prioritaire et de lutte contre l'exclusion.

Le second axe de réflexion, concerne le principe d'une politique scolaire ciblée en elle-même. L'analyse de cet exemple manifeste des politiques ciblées que

sont les PEP, permet de mener la réflexion sur le rapport généralité / spécificité des politiques scolaires, et en l'occurrence sur le devenir du processus de démocratisation du système scolaire soutenu tout au long du vingtième siècle, mais selon des temporalités et des modalités différentes dans nos pays terrains d'enquête. L'analyse se doit bien sûr d'être attentive à ce qui se joue dans les différentes formes de ciblage prises une à une ou dans leurs évolutions historiques, et c'est bien l'objectif des chapitres qui suivent. Mais nous n'entendons pas oublier que tout principe de ciblage écarte les populations ou problèmes visés du champ d'une action scolaire ordinaire et commune : les populations et problèmes désignés devant relever d'une action spécifique, celle des PEP. Ils informent ou pré-forment de ce point de vue non seulement les enjeux et finalités des PEP, l'action pédagogique devant s'y mener que les finalités, actions et logiques d'action des systèmes et politiques scolaires et éducatifs dans leur ensemble. Si les PEP ne concernent pas toute la population scolaire comme nous le rappelions, leur analyse n'en convie pas moins à une réflexion sur ce que devient le tout de la scolarité et de l'action publique éducative.

Les quatre chapitres qui composent cette partie essaient de clarifier ces débats et d'apporter des éléments d'analyse sur la logique et les enjeux de ces « ciblage ». Le premier chapitre « pluralité et hétérogénéité des catégories de ciblage » (Ben Ayed, Frandji, Moignard, Vandenbroucke) est de portée plus générale. Il argumente et nourrit le constat de la convergence vers la multiplication des dispositifs et la fragmentation catégorielle de l'espace scolaire observable à l'échelle européenne. Mais dans un premier temps le chapitre insiste sur les difficultés et les pièges guettant l'enquête sur ces catégories et formes de ciblage. Et il se poursuit par la mise en avant de deux des tensions qui structurent cet espace de catégorisation, à savoir la tension établissements /territoires et la tension critères socio-économiques, / culturels et ethniques. Ce faisant ce propos permet quelque peu de préciser la tension plus connue s'argumentant habituellement sous l'opposition territoires / populations, comme cela est mis en avant aussi bien dans les travaux sur les politiques d'éducation prioritaire que sur les politiques de la ville. Les chapitres suivants sont autant d'éclairages sur des catégorisations et logiques de catégorisations en particuliers. Et nous avons organisé ces éclairages dans le sens de l'actualité des transformations observées. Ainsi, le texte de Dyson, Raffo et Rochex porte sur le principe du ciblage territorialisé qui a été historiquement coextensif des premières PEP et dont on observe aujourd'hui l'effacement et le changement de sens. Le chapitre développe alors l'analyse comparative plus spécifiquement sur les trois pays où ce critère territorial semble avoir été le plus investi, à savoir l'Angleterre, la France et le Portugal. Le chapitre suivant (Calin Rus), insiste sur la manière dont les textes européens de référence (notamment du conseil de l'Europe, de l'Union européenne) et les politiques nationales définissent les catégories de population scolaire liées à l'immigration (étrangers, d'origine étrangère, immigrants, groupes culturels, ayant une langue première différente etc.) ou identifiés comme minorités nationales. Calin Rus regroupe toutes ces catégorisations comme autant de tentatives de prise en compte d'une « dimension ethnoculturelle ». Dans ce chapitre, la situation des Roms est abordée en particulier, tant différentes dynamiques tendent à faire de ce groupe un problème particulier, en référence aux orientations européennes mais aussi aux

pluralités des préoccupations et modes de catégorisation qui lui sont associés dans plusieurs pays. Il s'agit d'ailleurs sans doute d'un bon exemple montrant en quoi une catégorisation spécifique engagée dans une politique éducative peut procéder de problèmes sociaux généraux non réductibles à une préoccupation scolaire et éducative. Le dernier chapitre enfin porte sur ces deux métacatégories de « groupes à risque » et d'élèves à « besoins éducatifs particuliers ou spécifiques » (*special educational needs*) relativement plus récentes et dont l'usage semble actuellement continuer à s'étendre par l'intermédiaire d'un intense travail de codification international. Cette analyse permet de revenir sur les questions que pose le principe d'une école inclusive en rapport aux enjeux de démocratisation des systèmes d'enseignement et ce faisant aussi sur le sens de la fragmentation catégorielle s'observant actuellement au niveau européen. Il montre notamment en quoi le mouvement constitutif de l'évolution des PEP ne manque pas d'être paradoxal si l'on conçoit qu'au moins l'une des premières acceptions de l'idée d'une « école inclusive » met en jeu la constitution d'une école pour tous et pour chacun en lutte contre les tendances ségrégatives des « filières du handicap ». La fragmentation catégorielle s'observant actuellement et l'extension du domaine du « spécifique » semblent bien plus contraindre le domaine de l'action publique dans les frontières d'un « marquage social » auquel il ne s'agirait plus que de s'adapter au risque de l'éclatement de l'enjeu même de la constitution d'un dispositif scolaire commun.

## **Pluralité et hétérogénéité des catégories de ciblage**

**Choukri Ben Ayed** (Université de Saint Etienne, France)

**Daniel Frandji** (CAS- INRP, France)

**Benjamin Moignard** (Université Paris XII, France)

**Loes Vandenbroucke** (Hoger Instituut voor de Arbeid –HIVA–, KUL Belgique)

### **Une convergence vers un espace scolaire fragmenté**

Le premier constat qui s'impose à l'analyse est donc celui de la grande diversité et de la pluralité des catégories cibles des PEP dans les différents pays. Le terme « ciblage » est souvent utilisé, malgré la métaphore guerrière ou publicitaire du terme. Le terme de « bénéficiaire peut ainsi lui être préféré mais ce même terme n'est lui-même pas entièrement satisfaisant en ce qu'il suggère une action forcément positive (un bénéfice), avant tout résultat d'évaluation, et qui concernerait surtout principalement ou uniquement les publics « ciblés ». Quoiqu'il en soit, la diversité en question est repérable dans la comparaison entre pays, mais elle se retrouve aussi à l'intérieur de certains pays eux-mêmes lorsque les PEP s'y conjuguent bien moins au singulier sous la forme d'une politique de relativement grande ampleur que sous la forme d'une profusion de programmes et dispositifs disparates. Il est ainsi possible de différencier des pays comme la France, la Belgique ou le Portugal, relevant plutôt de la première situation, de l'Angleterre, comme de la République tchèque ou de la Roumanie exemplifiant plutôt la profusion des dispositifs, et donc la multiplicité des catégories de bénéficiaires. La situation est toutefois plus complexe car il nous faut aussi problématiser le découpage politico-administratif de l'éducation prioritaire qui prévaut dans la première série de pays mentionnés. Dans ces pays en effet les catégories de cibles sembleraient dans un premier abord plus restreintes que dans les seconds, puisque ceux-ci disposent d'une politique nationale clairement labélisée « éducation prioritaire » qui a du même coup tendance à polariser le regard<sup>2</sup>. Pourtant ce découpage n'intègre pas l'existence d'autres dispositifs scolaires et éducatifs ciblés existant aussi dans ces pays et dont les formes de ciblage ainsi que les finalités ont « un air de famille » avec ce que les partenaires des autres pays ont eu besoin d'inclure dans le champ des PEP. Nous le voyons notamment à propos de la France dont les dispositifs scolaires ciblés ne se limitent pas à ce que l'on situe au titre de la politique d'éducation prioritaire (Voir le chapitre sur la France dans le volume 1). Et c'est notamment ce qui permet de renforcer l'observation d'une convergence européenne vers des politiques de plus en plus fragmentées.

Cette situation renvoie cependant à un réel problème méthodologique auquel s'est confrontée toute l'étude EuroPEP : que circonscrire autour de l'objet des

---

<sup>2</sup> Rappelons que la communauté française de Belgique a néanmoins supprimé sa politique de « Zones d'éducation prioritaires » remplacée par une politique dite de « discrimination positive ».



« politiques d'éducation prioritaire » alors que cette désignation n'est pas communément partagée dans chacun de nos pays et qu'elle relève d'une catégorie politico-administrative désignant un ensemble délimité dans d'autres ? La définition préalable que nous avons construite permettait au moins d'identifier ce problème et de se donner des repères communs rendant possible la comparaison. Elle a aussi permis d'entrer dans la réflexion sur les évolutions des politiques PEP. Sous ce terme de PEP, rappelons-le, nous avons dû désigner, des « *politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré selon 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")* ». Cette définition, lançant l'étude, paraissait à la fois suffisamment précise pour rendre compte d'un ensemble cohérent et néanmoins suffisamment large de manière à rendre compte de la diversité observable en ce domaine (et notamment nous le voyons bien dans le libellé de la définition, en matière de catégories de bénéficiaires). Mais cette définition préalable ne devait pas empêcher d'ouvrir la réflexion sur ses frontières, ce qui d'ailleurs a très vite paru nécessaire face à la complexité de la comparaison ainsi que des mutations et reconfigurations du champ de ces politiques éducatives. C'est ainsi notamment que le développement de l'analyse a conduit à revenir sur ce qui avait dès le départ constitué une difficulté, à savoir l'intégration ou non dans l'objet PEP, du domaine du handicap, ou du secteur dit parfois aussi de « l'éducation spécialisée » et donc des politiques et dispositifs éducatifs prenant en charge des publics définis sur des critères de type nosographique ou médical. Le premier mouvement de l'étude a consisté à ne pas considérer que ces dispositifs rentraient dans le champ d'étude des PEP. Pourtant, cette restriction qui paraissait légitime, si ce n'est même naturelle, à plusieurs équipes (notamment francophones), ne l'était pas au même titre pour d'autres, et particulièrement pour nos collègues anglais, tchèques, roumains ou suédois. Dans leurs analyses, ces équipes devaient nécessairement inclure ces politiques et leurs évolutions dans celles concernant les catégories de population ciblées par les politiques plus « classiquement » identifiées comme PEP. C'est que ces équipes se retrouvent plus que d'autres, dans leur pays, aux prises avec le nouvel âge des PEP, face au champ de « l'éducation inclusive », et de la catégorie largement hétérogène, et bien peu stabilisée, des « élèves à besoins spécifiques » ou « besoins particuliers » reconfigurant tout l'espace éducatif<sup>3</sup>. Nous savons bien de toute façon en quoi le champ du secteur spécialisé a toujours historiquement été lié à des questionnements sur ses fonctions pour la scolarisation des enfants de milieux défavorisés ou socialement et culturellement stigmatisés. Bien des études ont ainsi souligné que le développement des catégories du dit secteur spécialisé est inextricablement lié à des rapports sociaux, des positions institutionnelles et « des

---

<sup>3</sup> Notons que cette reconfiguration des frontières entre ce qui est de l'ordre de l'éducation prioritaire et de l'éducation spécialisée s'exemplifie aussi, de manière symétrique, mais sans quelle soit pourtant vraiment argumentée à la lecture de l'ouvrage dirigé par M. Chauvière et E. Plaisance « L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ? », PUF, 2000. Cet ouvrage consacré au champ du handicap en éducation dans une perspective internationale intègre en effet, mais sans réelle explicitation, un chapitre sur les ZEP en France, écrit par P. Bouveau.

prises de pouvoir professionnels » (Plaisance & Gardou, 2001). Et ces propos ne précipitent pas forcément vers des positionnements relativistes, et en l'occurrence à nier les spécificités des sujets, à considérer comme nulle et non avenue la recherche de leurs traits particuliers pouvant éventuellement s'exercer sur un mode pathologique. Il s'agit simplement de rappeler en quoi il demeure difficile (non forcément impossible selon les options épistémologiques considérées) de maintenir une séparation étanche entre des classements savants, y compris médicaux, fondés sur des concepts et des critères explicites et, comme l'écrivent ces auteurs reprenant l'analyse de P. Bourdieu, des « schèmes classificatoires » qui visent à instaurer la « distinction » dans sa dimension sociale, « à maintenir pratiquement à distance l'indésirable ».

D'une manière générale, on s'est d'ailleurs déjà bien souvent étonné au cours de nos analyses de ces différents modes de catégorisations, se voulant ou non scientifiquement élaborés, mais homogénéisant dans tous les cas des classes d'acteurs et orientant des modalités d'adaptation des pratiques scolaires sans que soient identifiés les problèmes précis à résoudre. Même les politiques ciblant des « problèmes » (plutôt que des populations), semblent participer de ce constat, puisque ceux-ci demeurent surtout des « problèmes sociaux » assez vagues et homogénéisants, tels que celui de la « violence scolaire » ou celui du « décrochage scolaire » ou de la « déscolarisation » : phénomènes dont les recherches nous ont déjà montré le caractère problématique (Charlot et Emin, 1997 ; Glasman et Euvrard, 2004 ; Moignard, 2008 ).

### ***Diversité et hétérogénéité des catégories : les « cibles » et leurs méthodes de construction***

Quelle cible retient-on pour déterminer la limite d'une PEP dans chacun des pays ? Mais aussi comment ces cibles sont-elles déterminées ? Nous l'avons déjà entrevu, la réponse à ces questions, et notamment à la première d'entre-elle, est moins simple qu'il ne paraît, ou en tout cas semée d'embûches. Il est certain que la pluralité des catégories rencontrées peut se regrouper en quatre principes de ciblage plus vastes.

Si les PEP sont des politiques ciblées, ces cibles peuvent être :

- des territoires au sens sociogéographique du terme, avec les populations scolaires qui y résident, les établissements scolaires qui accueillent ces populations, mais aussi l'ensemble des acteurs et des ressources mobilisables sur ces territoires ou à leur profit ;
- uniquement des établissements scolaires et les populations scolaires qu'ils accueillent (ou acceptent d'accueillir)<sup>4</sup> ;
- des individus, des populations ou des publics scolaires particuliers.
- Enfin, nous l'avons dit, bien que cette entrée soit plus marginale, comme entrée unique, des « problèmes » sociaux et/ou scolaires particuliers.

---

<sup>4</sup> Cf. la synthèse et le questionnement à partir des propres éléments de notre recherche qu'effectue J.C. Emin, pour l'OZP (consulté le 3 juin 2009) : [http://www.association-ozp.net/article.php?id\\_article=6831&var\\_recherche=Emin](http://www.association-ozp.net/article.php?id_article=6831&var_recherche=Emin)

Sur cette base, une méthode consisterait à produire un tableau croisé classant chacune des catégories rencontrées dans ces principes de ciblage (par exemple à décliner les différentes formes de catégorisation des « publics scolaires »), pour chaque pays utilisateurs. Il resterait aussi à y ajouter une quantification des effectifs correspondant à chaque catégorie dans chaque pays. La méthode est par exemple efficacement utilisée dans le cadre des études internationales comme celle produite par l'OCDE sur les « besoins spécifiques », dont il s'agit alors de construire une « taxinomie » (OCDE, 2000, Evans, 2000) et elle a son intérêt. Nous n'avons pourtant pas pu la mettre en œuvre, pour différentes raisons :

- Certains pays semblent utiliser la quasi-totalité de ces principes de ciblage et catégories (l'indiquer provoquerait une saturation du tableau en question ou son illisibilité) : le cas le plus manifeste est l'Angleterre qui multiplie les principes de ciblage d'un point de vue très pragmatique.
- Les catégorisations se transforment dans le temps dans chaque pays sans que les anciennes ne disparaissent pour autant forcément des textes de références ou dans les débats se reportant aux politiques et dispositifs considérés.
- Si les grands principes de classification mentionnés sont assez facilement repérables, les différentes catégories qu'elles contiennent peuvent être très hétérogènes quant à leur acception dans les différents pays. On peut certes par exemple repérer dans quel pays est utilisé la catégorie des « *special needs* », nous le ferons, mais le contenu de cette catégorie est extrêmement variable d'un pays à l'autre comme nous le verrons dans le chapitre qui lui est consacré. Ces différentes acceptions renvoient à des questions linguistiques et des problèmes de traduction, mais pas uniquement. Elles renvoient aussi, et nous y reviendrons plus longuement, à des traditions politico-administratives et scientifiques différentes concourant à privilégier leur inscription dans certaines problématiques.
- On se heurte aussi au problème de la diversité des catégories utilisées de manière indistinctes, selon les textes, pour désigner les mêmes politiques dans chaque pays. Ainsi les deux catégories de « groupes à risque », comme « les élèves à besoins spécifiques » ne semblent pas vraiment des catégories officielles et opérationnelles en France, (au même titre que ce qu'elles peuvent l'être en Angleterre) mais nous les trouvons néanmoins utilisées sous le mode de l'évidence (c'est-à-dire non pensée en tant que catégories non banales) dans certains textes officiels ou savants de ce même pays.
- Il n'a malheureusement pas été possible de quantifier les publics relevant des différentes catégories, et même, dans plusieurs cas, des bénéficiaires des politiques PEP en général. Cette difficulté renvoie au manque crucial de données pour certains pays, aussi bien qu'aux difficultés des chercheurs à pouvoir accéder aux informations.

Nous ne voudrions pourtant pas exagérer l'impossibilité du repérage en question, et nous verrons notamment que chacun des chapitres composant cette partie de l'étude sur les catégorisations mentionne ceux des pays illustrant ou non les analyses effectuées. Cela dit, par delà les difficultés mentionnées, se posent aussi des questions de pertinence, elles mêmes relatives à la compréhension de ce

que sont des « catégories » ou formes de désignation des publics bénéficiaires. La possibilité d'une quantification par exemple ne relève pas que d'un problème de données. La question serait aussi de savoir précisément ce que nous serions ainsi en mesure de quantifier... Si l'absence de quantification est regrettable concernant les effectifs des publics pris en charge par un dispositif PEP, elle l'est pourtant moins concernant la quantification des effectifs censés composer chaque catégorie. Car à ce niveau nous nous heurtons nécessairement au problème de l'imbrication des catégorisations possibles, de ce qui est rendu visible ou non et des frontières des découpages opérés par chaque pays. Nous en verrons plusieurs exemples. On peut quantifier le nombre d'élèves bénéficiant officiellement de telle ou telle action de PEP, mais il serait bien sûr plus regrettable et problématique de prétendre quantifier les publics relevant des catégories prétendues être ciblées par ces politiques : le groupe « réel » composant telle ou telle catégorie n'est pas assimilable à celui qui est visibilisé et ciblé en tant que tel à partir de leur prise en charge dans les dispositifs PEP. C'est d'ailleurs bien aussi ce qui questionne dans le cas du travail déjà mentionné de l'OCDE sur les « besoins spécifiques ». Face au flou de cette catégorie, et la contingence de ses découpages, nullement partagée par les différents pays membres de l'OCDE terrains d'enquête de l'étude, les auteurs ont privilégié une définition économique *a posteriori* de la catégorie. S'il y a une quantification du nombre d'élèves en « besoins éducatifs spéciaux », celle-ci est établie à partir de données relatives aux « ressources supplémentaires fournies pour financer la formation des élèves ». Peter Evans, responsable de cette étude, explicite bien cela : « Les besoins éducatifs spéciaux se définissent donc, dans la pratique, en termes de ressources publiques et privées supplémentaires fournies pour financer la formation de ces élèves » (Evans, 2000, p. 104). Autrement dit, la quantification de la proportion d'élèves en « besoins éducatifs spéciaux » est ce qui est considéré comme tel par cette étude, c'est-à-dire la somme des élèves bénéficiant d'une ressource publique ou privée supplémentaire dans chaque pays. La question de savoir ce qui est considéré ou « ciblé » précisément, et comment, comme devant être bénéficiaire de ressources supplémentaires, et ce qui ne l'est pas, dans chacun des pays, semble occultée.

### ***Comment les cibles sont-elles déterminées ?***

Là aussi, les éléments recueillis montrent une diversité de situation allant de la mise en avant d'une méthode rigoureuse, statistiquement outillée ou scientifiquement contrôlée, de détermination de cibles de l'action PEP jusqu'à une désignation relevant de l'impact de groupes de pression ou de circonstances conjoncturelles non explicitées. En même temps, il est clair que les modes de ciblage mobilisés par chaque pays témoignent des traditions politico-administratives et/ou scientifiques distinctes. L'opération de ciblage est soumise à plusieurs contraintes de cette nature : impossibilité encadrée par le système juridique de produire des statistiques ethniques dans certains pays comme la France ou la République tchèque par exemple ; traditions politiques et scientifiques de certains pays plus portés à conceptualiser l'inégalité scolaire en termes de minorités, ethniques ou linguistiques, quand d'autres le sont plus en termes de rapports économiques et sociaux... Dans bien des cas, les contraintes sont celles aussi imposées par les besoins du financement, de nature privée, ou du point de vue des subventions internationales ou européennes. Des expertises importantes comme

celles de l'OCDE contribuent à rationaliser et donc transférer des principes de ciblage, même si finalement une fois importées, les mêmes catégories sont nécessairement retraduites dans la logique de spécificités nationales (ce qui est bien à l'origine de l'une des difficultés mentionnées auparavant : on n'échappe pas au constat d'une convergence de façade induite par des usages différenciés de même catégories). Le même propos vaut pour l'apport de la commission européenne, qui par ses recommandations, ses programmes et procédures de financement joue un rôle croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes d'actions éducatives. Et ce rôle peut sembler d'autant plus important que les pays concernés ont récemment adhérents à l'Union européenne ou sont plus dépendants de ses financements. L'équipe roumaine d'EuroPEP argumente cette question dans l'analyse des nombreux bousculements institutionnels engagés dans leur pays. Les auteurs relient la tendance des autorités éducatives à être plus impliquées dans la mise en œuvre de nouveaux projets que dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de politiques publiques, en raison d'une insuffisante capacité interne de gestion et de réforme ainsi qu'à un manque de ressources. Ce problème serait stimulé par la structuration actuelle du système permettant d'attirer des fonds supplémentaires de la part de l'UE et d'autres agences, impliquant aussi la mobilisation de nouvelles catégories et de nouveaux principes ayant parfois plus tendance à s'empiler à d'autres qu'à les réviser, car demeurant parfois difficilement conciliables.

Mais les « influences » se font ou se sont aussi faites directement entre États. Le modèle français des ZEP comme politique territorialisée a été utilisé au moins comme référence en Communauté française de Belgique, au Portugal, en Grèce et aussi en Roumanie où les auteurs parlent de « La zone d'éducation prioritaire », un dispositif expérimental de très faible effectif, comme en Grèce, s'argumentant ainsi. En amont est aussi pointé l'influence que les *Education Priority Areas* britanniques des années 1960 auraient pu avoir sur les dites ZEP françaises, tout comme les EPA auraient été marquées par les politiques de compensation américaines, même si les débats semblent confus sur ces points, la question des références ou des emprunts semblant parfois obscurcies par des considérations politico-stratégiques : il peut y avoir des intérêts divergents à revendiquer ou au contraire à invisibiliser ces références. Mais dans tous les cas, celles-ci, quand elles sont affirmées n'échappent pas aux constats déjà indiqués précédemment : la référence peut-être plus formelle que réelle, les emprunts peuvent entrer en tension avec les logiques nationales et catégorisations déjà mises en place. Cela peut prendre la forme d'un travail de décontextualisation - recontextualisation : le dispositif expérimental grecque n'a que peu de rapports avec la politique française dont elle affirme s'inspirer. Cela peut aussi prendre la forme d'ambiguïtés que le pays en question a ou non la capacité de réviser par la suite : le modèle du ciblage territorial avancé dans les premières ZEP françaises était peu compatible au principe de la liberté de choix des établissements belge. Inversement ou symétriquement si nous pouvons dire, la dernière transformation des principes de ciblage de la politique d'éducation prioritaire française (affaiblissement du ciblage territorial) va de pair avec la dynamique de suppression de la carte scolaire et donc l'import du principe de la liberté de choix des établissements.

L'Angleterre et la Belgique (du moins en Communauté française) sont deux des deux pays où la procédure de désignation et de détermination des cibles semble la plus outillée et rationnellement construite. Nous reviendrons sur le cas de l'Angleterre dans le dernier chapitre de cette partie, et son travail de classification effectué au nom d'une *evidence based Policy*. Dans son chapitre (volume 1), l'équipe belge d'EuroPEP décrit quant-à-elle précisément la méthode utilisée. L'installation en 1998 de la politique de discrimination positive (remplaçant celle des Zones d'éducation prioritaire) a bénéficié de la création d'un indice de statut socio-économique basé sur le quartier d'origine des élèves et mis à jour tous les quatre ans par une équipe interuniversitaire (Demeuse et al. 1999 et Demeuse & Monseur, 1999). L'équipe rappelle aussi les critiques et débats portés sur cette méthode, ce qui montre au moins en quoi cette question du ciblage est bien collectivement débattue, gage peut-être déjà d'une non naturalisation ou banalisation des « cibles ».

### ***Évolutions et tensions***

L'un des autres points où il ne faudrait pas exagérer l'impossibilité de description des dynamiques catégorielles en jeu dans chacun de nos pays, concerne le constat d'une évolution historique. Deux phénomènes connexes apparaissent :

Le premier est donc celui d'une multiplication et fragmentation du ciblage des PEP. Bien sûr ce constat est lié au repère fourni par les premières politiques de compensation dans les pays où elles ont été mises en œuvre. Et l'erreur que l'expérience de l'étude EuroPEP nous conduit à devoir éviter, mais que nous ne pouvons pas ici contrôler faute d'exploration historique, serait de réduire la comparaison au seul périmètre de ces premières politiques. A priori d'autres dispositifs scolaires ciblés existaient aussi dans ces époques de *Welfare State* et a fortiori avant l'institution d'une école moyenne commune, tout comme ils sont aujourd'hui en place à côté des programmes relevant explicitement d'une politique d'éducation prioritaire en France ou au Portugal pour ne prendre que ces exemples. Cela dit, ces autres dispositifs, ou filières scolaires ne relevaient sans doute pas de la même argumentation en termes de lutte contre les désavantages scolaires, d'égalité ou d'équité caractéristiques de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. La multiplication des dispositifs et la fragmentation catégorielle observée aujourd'hui, si elle redessine une situation ayant déjà fonctionné auparavant, n'a donc pas pour autant le même sens.

Le second mouvement est une tendance du déplacement des critères territoriaux vers des ciblage de population (pour le cas des pays ayant le plus anciennement mis en place des PEP). Mais la désignation d'une telle tendance n'est pas suffisante. Car là aussi les mêmes termes désignent des logiques différentes et surtout chacun des deux pôles de l'opposition ainsi classiquement définie renvoie lui-même à une complexité de logiques en tensions. L'opposition entre des ciblage de territoires et des ciblage de population est souvent mobilisée par les analyses des politiques publiques. Le débat sur les politiques américaines permet d'en fournir les repères généraux (Donzelot et al. 2003) que les débats sur les PEP reprennent parfois comme tels aussi (Maurin, 2004). En lieu et place d'une simple mise à plat des différentes formes de ciblage adoptées dans chacun de

nos pays, ou de la simple opposition entre ces deux options bien balisées, l'étude EuroPEP nous permet plutôt d'insister sur les différentes tensions structurant les débats ou les logiques en place dans chacun des pays.

## **Deux tensions sous-jacentes au ciblage**

Les opérations de catégorisation véhiculent toujours des impensés et des implicites qui dépassent les seuls enjeux scolaires. Parce que toute opération de catégorisation relève d'un certain arbitraire, d'une sélection de propriétés dans un univers complexe, elles sont toujours précaires, mouvantes et génèrent certaines tensions. Celles que nous avons le plus souvent observées dans les différents pays de l'enquête, concernent la tension *établissements-territoires* d'une part, et d'autre part la tension statuts *socio-économiques, culturels et ethniques*. Ces deux tensions sont mêlées, les glissements observés dans le choix des critères institutionnels ou géographiques pour définir les PEP, sont souvent liés à des évolutions conjointes dans le ciblage des populations elles-mêmes. Nous reviendrons dans un second temps sur ce niveau d'interdépendance. Cependant, pour la clarté du propos nous nous en tiendrons dans un premier temps à une présentation séparée.

### ***La tension établissements-territoires***

Lorsqu'on interroge la tension entre établissement et territoire on ne fait pas référence uniquement à un simple problème de découpage ou de ciblage, mais à la nature d'une action éducative prioritaire. L'enjeu problématique renvoie en effet ici à la question de la *forme scolaire* et à celle de la *clôture scolaire*. Une politique éducative prioritaire consiste-t-elle à « donner plus », ou à « donner autrement » ou « autre chose » ? Quel est le sens des ciblage et des catégorisations en rapport avec ce type de question ? Comme le montre la recherche, l'un des invariants observés dans le cadre des PEP, est celui des ciblage territoriaux. Lorsque l'on se réfère à des exemples emblématiques comme celui des *Education Priority Areas* en Angleterre, des *Zones d'Éducation Prioritaires* en France, ou des *TEIPs* (Territoires Éducatif d'Intervention Prioritaire) au Portugal, la référence au territoire est tout à fait explicite. Il peut ainsi paraître surprenant que le territoire se soit imposé comme un référent commun dans de nombreux pays en raison des très fortes disparités de significations qui lui sont associées selon le degré de centralisation de leurs politiques éducatives<sup>5</sup>. En même temps, nous l'avons vu, il est clair que les influences croisées entre pays ne sont pas exemptes de tension, un cas type pouvant être celui de la communauté française de Belgique se référant dans un premier temps à une politique territorialisée dans le cadre d'un système fonctionnant sur le principe du libre choix de l'établissement.

Que signifie ce déplacement du scolaire vers le territoire ? Ces significations sont multiples et différents scénarios possibles. Dans une acception *minimaliste*, le territoire est mobilisé uniquement comme élément de *contexte* pour mener une action éducative spécifique. Les établissements scolaires peuvent d'ailleurs ici se suffire à eux-mêmes pour procéder à la récolte des données nécessaires à la

---

<sup>5</sup> Ces questions sont davantage développées dans le chapitre spécifiquement consacré aux catégorisations territoriales.

constitution des catégories de l'action éducative prioritaire (élèves en échec scolaire, à besoins éducatifs spécifiques, issus de minorités...). Dans une acception *maximaliste*, le territoire est mobilisé, non plus comme contexte, mais comme le *support* des actions menées, comme l'*objet* des PEP. La référence au territoire est ainsi très différente et dans ce scénario et il n'est pas rare que l'action éducative constitue le volet d'une politique sociale plus large, dont l'éducation ne constitue qu'une déclinaison parmi d'autres. Les ciblage peuvent ici concerner les populations, mais s'étendre également à certaines propriétés du site lui-même (enclavement, ghettoïsation) ou à certaines catégories de problèmes qui lui sont associés (délinquance, chômage, pauvreté).

La distinction entre ces deux configurations de l'action éducative prioritaire est d'importance. Si dans le premier cas, on peut parler d'*action scolaire territorialisée*, dans le second il est davantage question d'une *action scolaire (ou sociale) territoriale* ou *de territoire*. Cette distinction ne renvoie pas uniquement à des considérations de gouvernance ou de pilotage mais aussi au degré d'ouverture ou de fermeture des politiques éducatives prioritaires. Dans le premier cas, la territorialisation de l'action scolaire se traduit le plus souvent par la constitution d'un réseau d'établissements scolaires estampillés prioritaires. Les actions éducatives sont menées principalement au sein des établissements scolaires ou à l'échelle du réseau. Dans le second cas, les actions menées s'inscrivent au sein de l'espace local lui-même, dans les écoles mais également dans de nombreuses institutions sociales ou associatives. Pour étayer théoriquement cette distinction, nous pouvons nous référer aux travaux de Françoise Lorcerie qui mobilise les outils conceptuels du politologue Rod Rhodes (2003). Ce dernier établit en effet une distinction entre « communauté de politique publique » (*policy community*) et « réseau de problème » (*issue network*). Les *policy community* s'appliquent aux politiques sectorielles, à l'insularité de ces politiques par rapport aux pressions exogènes et à la volonté d'exclure les acteurs externes. Selon Lorcerie, ce modèle s'applique à la politique d'éducation prioritaire menée en France. Bien que territorialisée, celle-ci est menée principalement au sein d'un réseau d'établissements scolaires relativement fermé. Les découpages géographiques ainsi constitués sont autonomes par rapport à d'autres inscrits dans le cadre de la politique de la ville ou au sein des politiques sociales. Ce « sous-système » de l'Éducation nationale est très différent du « réseau de problème » dédié à l'éducation constitué par les villes : projets éducatifs locaux, services éducation, programmes de réussite éducative... Si ces politiques s'inscrivent dans le champ de l'éducation, elles relèvent aussi de l'action sociale et de celui des loisirs, l'Éducation nationale est d'ailleurs peu présente au sein de ces dispositifs.

Cette polarisation entre *réseau ouvert* et *réseau fermé*, entre politique éducative prioritaire territorialisée et politique éducative territoriale, n'est pas spécifique à la France, elle constitue même une ligne de partage dans de nombreux pays analysés. Au Portugal, les *PEPTs* dans leur première version, sont conçues sur la base des candidatures des établissements eux-mêmes. L'instauration des « Nouveaux parcours de curricula alternatifs » contribuent à une autonomisation des écoles qui adhèrent à cette politique et qui n'accueillent plus que des classes de ce type. Les *TEIPs*, créées en 1996, s'adressent essentiellement à des



établissements situés dans des zones défavorisées. Leur relance en 2006 consacre le passage d'une logique de zonage à une logique d'établissements avec mise en concurrence de ces derniers associée au traitement individualisé des élèves. Le programme *Choix* est davantage considéré comme dispositif de prévention de la criminalité pour les territoires perçus à « haut risque ». Dans ce dispositif, les écoles sont des intervenantes parmi d'autres. Cette polarisation entre réseau *ouvert* et *fermé* constitue ainsi non seulement un outil comparatif *diachronique* (pour comparer des politiques menées dans différents pays ou au sein d'un même pays) et *synchronique*, car il permet d'éclairer des inflexions internes aux PEP au sein d'un même pays.

Le cas roumain présente des particularités intéressantes car il mobilise deux types de PEP radicalement opposées. Celles concernant les Roms sont conçues dans des arènes supranationales et destinées à une population spécifique souvent migrante. La dimension territoire et établissement y est ainsi peu présente. En revanche, les PEP visant le milieu rural correspondent parfaitement au modèle d'action éducative territoriale. C'est bien ici la référence à la notion de « milieu » qui est déterminante : territoire défavorisé économiquement, pauvreté, isolement, abandon scolaire important, niveau de formation inférieur des enseignants, qualité moindre de l'éducation. Cette catégorisation par le milieu a des incidences fortes sur la nature des PEP qui concernent essentiellement des dispositifs en marge de l'action pédagogique : transports scolaires, réhabilitation des infrastructures scolaires, partenariats renforcés entre l'école et l'espace rural. La situation suédoise relève d'un autre cas de figure, on y retrouve des PEP ciblant les élèves de la filière individuelle (sur des critères de résultats à des tests standardisés d'évaluation scolaire) et d'autres destinées aux enfants de la banlieue affectés par la ségrégation. Ces PEP se développent dans un contexte marqué par une forte décentralisation, la territorialisation de l'action éducative n'est donc pas spécifique à l'éducation prioritaire dans le contexte d'une politique centralisée. Par ailleurs en Suède, la Direction nationale de développement scolaire considère que la ségrégation constitue davantage un problème social qu'un problème scolaire, elle insiste ainsi pour que les actions éducatives menées sur ces territoires le soient en étroite collaboration avec d'autres politiques sociales.

En communauté française de Belgique, ce sont désormais les établissements qui sont maître d'œuvre des PEP, pour autant les données recueillies pour définir les écoles éligibles aux PEP le sont à l'échelle des territoires, pratique qui a donné lieu à d'importants débats. Pour certains le fait de recueillir ces données à l'échelle des établissements permettraient à certains d'entre eux, en cas d'évolutions significatives de leurs populations et de leur résultats, de sortir du dispositif. Pour d'autres, ce recueil risquerait d'accentuer la stigmatisation des écoles et de porter atteinte au respect de la vie privée des élèves et de leurs familles. Le choix du recueil des données à l'échelle des zonages présente de nombreux biais techniques car les écoles ont souvent un recrutement qui dépasse l'aire géographique proche. Certaines écoles situées dans une PEP ont ainsi des caractéristiques relativement voisines par rapport à d'autres qui n'y sont pas éligibles. La tension entre ciblage par territoire ou par établissement est donc ici particulièrement prononcée. En Grèce, le passage de dispositifs de soutien scolaire aux programmes pilotes de

soutien scolaire qui ont vu le jour en 1997 (et abandonnés en 2000), marque le passage d'une logique de soutien individuel à un ciblage par zones géographiques : territoires isolés, quartiers urbains défavorisés, régions rurales... Bien qu'il soit question ici d'action éducative territoriale, au sein de cette politique, les cibrages étaient réalisés à l'échelle des établissements parfois même sur la seule base de leur participation volontaire.

Cette distinction entre ciblage par établissement et ciblage par territoire, entre réseau ouvert et fermé, interroge la nature même des PEP. Celles-ci se limitent-elles uniquement à l'espace scolaire ou leur champ d'action est-il élargi ? L'objet d'une PEP est-il de proposer du « renforcement » scolaire, un changement de paradigme pédagogique ou didactique ou concerne-t-il essentiellement des actions sur l'environnement scolaire ? Nous avons en effet pu faire le constat de l'existence de PEP où l'action scolaire est pratiquement inchangée, mais où l'action sociale vient en quelque sorte *en soutien, en appui* de l'action scolaire : actions de prévention de la délinquance, actions sur les infrastructures urbaines et scolaires, sur les transports scolaires, amélioration de l'accessibilité aux équipements scolaires. La méthode comparative développée dans cette recherche a ainsi permis de mettre à jour cette variabilité, cette indétermination des PEP que l'on peut résumer ainsi : les PEP sont-elles des politiques scolaires qui visent à compenser des désavantages scolaires et/ou une composante de politiques sociales plus larges ?

### ***La tension : social, économique / ethnique***

La tension *sociale, économique, ethnique*, renvoie à d'autres considérations théoriques et problématiques. Il ne s'agit plus ici d'interroger le caractère plus ou moins ouvert des PEP, mais davantage la complexité de la fabrication des catégories et des publics cibles. L'hypothèse générale qui guide ici cette analyse, postule que si les catégories véhiculées par les PEP sont en apparence *unidimensionnelles*, elles sont en réalité pour certaines d'entre elles, de type *pluridimensionnelles*. Elles constituent en effet des catégories *gigognes imbriquées*. Des catégorisations territoriales par exemple peuvent masquer l'existence de catégorisations de second ordre de type culturelles ou ethniques. D'où les débats, voire les procédures de dénonciations sous forme de « dévoilement » que cela peut générer (certains critères, par exemple territoriaux ne feraient « en fait » que détourner l'attention des « vrais » cibles que constituent telle ou telle population d'élèves, mais ne pouvant pas être désignées ainsi sous contraintes juridiques ou de normes collectives). Si nous posons ici un tel problème, c'est parce que les différents pays étudiés dans la recherche n'ont pas le même rapport aux notions d'ethnicité ou de minorité en lien avec leur histoire institutionnelle et politique. Pour étayer cette analyse nous ferons déjà appel aux instruments conceptuels élaborés par Daniel Sabbagh dans ses travaux consacrés à la comparaison des « groupes cibles » au sein des politiques de discrimination positive en France et aux Etats-Unis (2004). Si ce dernier se caractérise par une reconnaissance statutaire des minorités, ce n'est pas le cas de la France. La situation française est en revanche plus complexe. Dans ce contexte universaliste, le territoire peut en effet être mobilisé comme un *substitut fonctionnel* pour euphémiser une lecture ethnicisante des problèmes sociaux (d'où la tentation du « dévoilement » dans

l'analyse critique). Les découpages spatiaux qui président aux politiques d'éducation prioritaire ou à la politique de la ville, concernent essentiellement des territoires marqués par la ghettoïsation socio-ethnique, notamment par la concentration de populations issues de l'immigration maghrébine. Mais ils sont aussi des « quartiers populaires » ou heurtés plus que d'autres par le chômage et des situations de pauvreté, et où les habitations demeurent économiquement les plus accessibles. Le terme ou néologisme « socio-ethnique » en lieu et place de la catégorie « ethnoculturelle » employée par d'autres, d'une certaine mesure, le rappelle. Les traits d'union intégrés dans les termes utilisés marquent les différentes contraintes présidant à la construction des classifications.

Le cas français n'est pas singulier sur ce point. Alors qu'au Portugal le ciblage des minorités est très limité du fait de tradition universaliste, cette situation a connu des évolutions significatives. Les *PEPTs* ou les « curriculum alternatifs » s'adressaient principalement aux élèves en échec scolaire, mais également aux enfants en « difficulté d'intégration ». Les *TEIPS* qui ciblaient les élèves en situation de carence sociale et économique, ciblaient également plus ou moins explicitement les enfants issus des différentes ethnies ainsi que les populations itinérantes. Avec la création des *CHOIX'S* et la requalification des PEP en politiques destinées aux territoires à « haut risques », les enfants des minorités ethniques ont fait l'objet d'une comptabilisation officielle. Cet exemple montre que les PEP ne sont pas neutres vis-à-vis des catégorisations ethniques. Dans les pays où ces catégorisations n'étaient pas à l'œuvre, les PEP ont contribué à les faire émerger puis à les officialiser. Dans le cas suédois on a ainsi pu observer le glissement de politiques éducatives générales consacrées à la diversité culturelle pour la totalité des écoles à des dispositifs d'enseignement limités aux seules écoles scolarisant un grand nombre d'élèves d'origine étrangère. Et ici, comme dans bien d'autres pays, l'analyse des problèmes scolaires semble désormais principalement pensée en termes d'ethnicité ou de différences culturelles et linguistiques liées à l'origine migratoires des élèves, réduisant au passage toute autre analyse de la situation. C'est ce qui rend ce principe de ciblage problématique pour nos partenaires suédois, rappelant en quoi celui-ci en vient aussi à occulter

« un procès de reproduction des inégalités sociales et éducatives et une domination de la majorité suédoise sur les minorités ethniques. La politique de diversité de l'école suédoise a souvent employé un discours essentialiste sur les différences culturelles qui d'une manière déterministe conditionne la mentalité et les conduites des individus et groupes. L'utilisation de catégorisations et stéréotypes sur les divers groupes ethniques est un instrument souvent employé pendant les périodes où le système éducatif est dans le même temps affecté par des exigences d'efficacité et par une politique de diminution de ressources économiques (...). La politique éducative pour la diversité tend à considérer les élèves d'origine étrangère comme sujets principalement culturels et par conséquent elle risque de renforcer l'exclusion et la ségrégation de ces élèves dans le système éducatif ... » (Francia, Moreno, 2008).

Ce principe dominant de ciblage n'est d'ailleurs pas sans rapport avec les aménagements curriculaires et pédagogiques effectués au titre des PEP, la Suède privilégiant de fait le développement de tout ou partie de l'enseignement dans la langue d'origine des élèves (et le développement du suédois comme langue

seconde). Néanmoins, là aussi l'enquête rappelle que cet enseignement de la langue maternelle est en Suède une stratégie destinée préférentiellement aux groupes ethniques les plus défavorisés socialement et économiquement, comme les enfants parlant le somalien, l'arabe et l'albanais. Les minorités plus intégrées à la société suédoise comme la minorité finnoise ou anglaise sont beaucoup moins concernées par ces stratégies ou choix pédagogiques. Ce qui est ainsi désigné en terme d'ethnicité ou de minorité linguistique ou ethno-culturelle semble donc invisibiliser ou déplacer le regard des questions liées aux appartenances économiques et sociales des publics scolaires, aux rapports entre classes sociales ou aux processus de stigmatisation eux-mêmes liés aux rapports de domination économiques, sociaux et culturels en jeu dans les phénomènes migratoires. D'où éventuellement les préoccupations ayant conduit à la problématisation de ces ciblage de population par le critère plus territorial des « quartiers ségrégués », celui-ci pouvant éventuellement être considéré comme une forme de compromis.

Le cas de la Communauté française de Belgique est également tout à fait symptomatique. La prise en compte de variables se rapportant à la nationalité des élèves dans la construction de l'indice socio-économique utilisé pour définir les PEP a fait l'objet de nombreux débats. Toute prise en compte de facteurs ethniques ou linguistiques est officiellement exclue au motif du risque de « naturalisation » de ces propriétés. La réalité est plus ambiguë car la présence d'élèves issus de l'immigration dans les écoles est considérée comme un *facteur aggravant* et précipite leur intégration au sein des PEP. Mais cette ambiguïté, si elle peut-être l'objet d'une dénonciation, s'accompagne néanmoins aussi d'un débat soucieux de reconstruire en positif les arguments sous-jacents soutenant les contraintes légales.

Le cas français, sur lequel nous revenons un instant, peut être considéré comme un *cas limite* pour éclairer cette tension entre *territoire*, *statuts socio-économiques* et *ethniques*. Le principe fondateur de l'école républicaine, comme le rappelle François Dubet, est celui de *l'égalité ontologique* entre les élèves. Cette expression signifie qu'au sein de cette école les individus sont considérés égaux par « nature » en terme de « droit naturel » et de « droit à la réussite ». Ce principe correspond à ce que Dubet qualifie de « fiction démocratique ». A ce titre il permettrait en effet à la démocratie de tenir et aux principes républicains d'exister en dépit des nombreuses contradictions qui se font jour au sein de la société française. S'il en est ainsi, ce principe désigne ainsi davantage un idéal qu'une réalité que l'auteur décline ainsi: « *De même que le christianisme postulait l'existence d'une part divine, d'une âme en chaque individu, l'école démocratique de masse postule une égalité fondamentale, ontologique de tous les enfants et de tous les élèves* » (Dubet, 2004). Un principe d'égalité semble en tout cas constituer le fil conducteur des différentes réformes de l'école : gratuité, atténuation des obstacles économiques, disparition système dual. Dès lors, l'instauration de PEP pose un sérieux problème éthique et politique. Comment en effet articuler l'idée d'une discrimination positive sans remettre en cause le principe fondateur d'égalité entre les élèves ? Le dépassement de cette contradiction consiste alors à ne pas invoquer comme élément de justification, des différences intrinsèques entre les élèves et de souligner le poids des « injustices géographiques » qui contrarient pour certains leurs destins scolaires en suscitant ainsi une certaine indignation

collective<sup>6</sup>. La référence au « milieu » (pauvreté, habitat dégradé, concentration d'élèves en difficulté, peu d'équipements culturels, moindre qualité des services publics) permet ainsi de dépasser la contradiction entre ciblage spécifique et maintien du principe d'égalité. Cette version très territorialiste correspond surtout au premier âge des PEP qui ont vu le jour au début des années 1980 et qui étaient fortement imbriquées avec les politiques sociales urbaines émergentes (Développement Social des Quartiers). Le recentrage des PEP sur le scolaire a donné lieu à la création d'un système d'information statistique endogène à l'Éducation nationale mobilisant exclusivement des données en provenance des établissements scolaires (taux de réussite, pourcentage d'élèves en retard...)<sup>7</sup>. Ce mode de ciblage fait abstraction, tout au moins officiellement, des catégories culturelles ou ethniques.

Une seule exception néanmoins, parmi les indicateurs retenus on trouve une référence aux « élèves étrangers ». L'usage et le sens de cette catégorie ont été jusqu'à présent peu étudiés<sup>8</sup>. On peut relever néanmoins qu'elle ne se confond pas avec une reconnaissance du statut de minorités. Sa conception est très codifiée et désigne des élèves dont les parents n'ont pas la nationalité française, qu'il s'agisse d'une population durablement installée sur le territoire national ou primo-arrivante. Certes, cette catégorie contient en contre-point une référence de type ethnicisante. Néanmoins l'ethnicité ne se limite pas à cette seule composante administrative, elle renvoie surtout à des processus d'identification par soi même ou par autrui, à une catégorie symbolique qui est celle des *outsiders*<sup>9</sup>. L'usage de la catégorie « élèves étrangers », est ainsi comparable à celui pratiqué en communauté française de Belgique où sa prise en compte constitue un facteur aggravant pour catégoriser un espace scolaire en tant que PEP. Au delà de ces aspects administratifs, la situation française a connu récemment des évolutions importantes avec la plus grande visibilité dans l'espace public, d'une catégorie de population reléguée dans les « banlieues » et fortement stigmatisée, celle des élèves issus de l'immigration maghrébine. Une évolution importante concerne également l'émergence d'un débat relatif à la place de la diversité culturelle au sein de la société française, que certains qualifient à présent de société *pluriethnique* ou *multiculturelle*<sup>10</sup>. Ce débat a atteint son apogée en 2006, puis en 2007, avec la proposition de constitution de statistiques ethniques pour combattre les discriminations et avec la proposition

---

<sup>6</sup> Cette analyse est notamment développée par Bernard Charlot (1994).

<sup>7</sup> Nous faisons ici référence à la banque de données « ICOTEP : indicateurs commun de tableau de bord de l'Éducation prioritaire ». L'accès à ces données est extrêmement protégé et réservé aux seuls personnels de l'Éducation nationale, au personnel d'encadrement notamment. Les données ne sont communiquées individuellement qu'aux seuls établissements concernés. Les chercheurs ont peu accès à ces données et sollicitent, pour leur exploitation, des autorisations spéciales et ponctuelles.

<sup>8</sup> Voir pourtant l'analyse de Nadège Pandraud sur la transformation des catégorisations de ces publics de classes accueillant des élèves en situation migratoire récente et ne maîtrisant pas la langue française (de la catégorie des « primo-arrivants » à celle des ENAF). Ces transformations de dénomination accompagnent aussi les transformations d'objectifs de ces dispositifs scolaires en relation notamment avec les politiques d'immigration. cf. Pandraud, 2003 et 2007.

<sup>9</sup> Ou des *Allochtones*, en reprenant l'exemple de Georges Felouzis (2003).

<sup>10</sup> Voir notamment Roman 1995.

d'inclure, dans le préambule de la constitution française, une référence à la reconnaissance de la diversité culturelle portée par l'actuelle Présidence de la République<sup>11</sup>. Si ces deux propositions ont été écartées, on observe néanmoins dans les discours des institutions publiques ou dans la sphère médiatique une banalisation des références ethniques. Sur le terrain des établissements scolaires aussi, et la question des relations entre immigration et école par exemple se trouve désormais travaillée dans sa complexité (Payet, 2008).

En prenant un peu de distance on peut s'interroger sur les enjeux réels de cette prise en compte officielle du statut des minorités. Ces enjeux dépassent les seules politiques éducatives : « *appelons minorité (au sens psychologique, et non juridique) un groupe dont les membres se trouvent exposés à des désavantages dans l'échange social du fait d'une caractéristique qu'ils détiennent collectivement. Le groupe qui détient l'avantage symbolique et le pouvoir de désavantager a le statut de groupe majoritaire. La position minoritaire est dévalorisante socialement, elle équivaut à un stigmaté dans l'interaction sociale* » (Lorcerie, 2002). La référence à la notion de minorité ne se limite donc pas à la seule description des désavantages scolaires ou aux spécificités linguistiques de certaines populations. Elle s'emploie également à rendre compte de situations de domination politique sociale et culturelle. C'est d'ailleurs en lien avec cette conception du statut des minorités que l'on peut définir le principe de *discrimination positive* dont les usages sont souvent abusifs. La discrimination positive, qui a vu initialement le jour aux États-Unis, désigne selon Sabbagh un ensemble de mesures qui s'adressent à des groupes « *soumis par le passé à un régime juridique discriminatoire* » (Sabbagh, 2004). Pour désigner une politique par ce terme il faut en effet « *que le groupe-cible soit défini en fonction de sa 'race' – et non de sa seule position dans la hiérarchie économique* »<sup>12</sup>. Si l'on s'en tient à cette définition, l'usage de la notion de discrimination positive devrait être particulièrement restrictif et réservé au traitement préférentiel des candidats à l'accès à l'emploi ou à certaines écoles ou universités. Pour Sabbagh, les politiques menées en direction de territoires ciblés relèvent d'autres champs politiques comme celui de la *redistribution spatialisée*, de la *compensation* ou de la *déségrégation*. Ces politiques s'adressent certes à des minorités ethniques, mais pas uniquement à celles victimes historiquement d'apartheid ou d'esclavage. Elles ciblent également plus largement les populations pauvres. Les premières politiques de compensation qui ont vu le jour aux États-Unis s'inscrivaient d'ailleurs dans le cadre des grands programmes de lutte contre la pauvreté.

---

<sup>11</sup> Cette référence à la diversité culturelle concerne à présent des champs aussi différents que celui du recrutement des entreprises, des media, du corps enseignant ou du personnel politique.

<sup>12</sup> Pour Daniel Sabbagh, aux États-Unis, la notion de race ne renverrait plus à une classification anthropologique des êtres humains sur une base génétique, mais à une formulation subjectiviste, relativiste et volontaire de la part de son dépositaire : « *Le bureau du recensement adopte donc sur ce sujet un point de vue relativiste, qui se traduit par la reconnaissance explicite du caractère subjectivement construit de l'identité raciale – apparemment conçue comme le produit d'un choix individuel relevant, en définitive, de l'appréciation souveraine de chacun* ».

Mais ces politiques semblent cependant avoir été rapidement transformées, tant par référence au développement de l'idéologie multiculturaliste au seuil des années 1980, et la pression, déjà plus ancienne pour des écoles communautaires (Little & Smith, 1971, Frandji, 2008), que par la réforme des standards et les préoccupations pour l'efficacité des établissements. Ce dernier mouvement tend en effet à invisibiliser la part d'influence du contexte économique et social sur la production des inégalités scolaires en concentrant l'analyse sur des variables internes aux établissements dans une optique managériale. Au mieux, justement, seule la référence à l'ethnicité ou à ce qui se désigne comme appartenance ethnoculturelle semble pouvoir être mobilisée dans ce contexte discursif et politique. L'un des thèmes clefs des débats semble être celui de la « diversité ». Des travaux récents insistent sur ces connexions. W. Benn Michaels (2009) rappelle que le « tournant libéral » opéré aux Etats-Unis s'est également accompagné d'une promotion vigoureuse des mesures d' « affirmative action ». La question des inégalités de revenus - dont des indicateurs montrent l'accentuation - se serait vue non seulement masquée mais invalidée par ce nouvel ensemble rhétorique. Celui-ci en viendrait jusqu'à « traiter la différence économique comme si elle était une différence culturelle » (Op. cité, 15). Ce qui revient « à analyser l'inégalité comme une conséquence de nos préjugés plutôt que de notre système social : on substitue ainsi au projet de créer une société plus égalitaire celui d'amener les individus (nous, et en particulier, les autres) à renoncer à leur racisme, à leur sexisme, à leur *classisme* et à leur homophobie » (Benn Michaels, 2009, 16). Le propos de cet auteur apparaît provocateur ou radical<sup>13</sup> mais la thèse ainsi formée peut autant servir de pendant symétrique aux opérations de « dévoilement » soucieuses de rappeler les dimensions ethniques « cachées » derrière les autres principes de ciblage, que de complexifier un débat demeurant parfois bien trop binaire, ou bien trop lié à des intérêts de distinction ou d'affiliation pragmatiques. Des travaux comme ceux de N. Fraser (2005) permettent de même d'essayer de déjouer les faux antagonismes ou utilisations idéologiques de l'opposition inégalités socio-économiques / ethniques. C'est par l'intermédiaire du débat sur la problématique de la reconnaissance qu'ils sont alors posés. N. Fraser rappelant à son tour comment les luttes pour la reconnaissance des identités (ethnoculturelles, sexuelles, etc.) ont pu évincer l'imaginaire socialiste ayant pour thématique la redistribution de biens en fonction d'impératifs de justice sociale. L'auteur identifie les problèmes résultant de cette éviction : cela pourrait induire un renforcement des inégalités économiques, une réification des identités concernées (et une occultation des luttes et rapports de pouvoir se jouant au sein de ces dits groupes), un gel des antagonismes sociaux, et enfin une tendance à l'opacification des débats de justice, voire même pourrions-nous ajouter des débats sur l'école. L'enjeu contemporain serait bien alors celui d'une articulation des politiques de reconnaissance et de distribution.

Les observations soulignent néanmoins à nouveau certaines zones d'ombre des PEP. Si certaines d'entre elles ont en commun de s'adresser à des élèves victimes de ségrégations scolaires et/ou urbaines, considèrent-elles la ségrégation

---

<sup>13</sup> Voir aussi le compte rendu de cet ouvrage rédigé par Igor Martinache, pour le portail Lien- socio : [http://www.liens-socio.org/article.php3?id\\_article=5732](http://www.liens-socio.org/article.php3?id_article=5732)

comme le contexte de leurs actions ou comme leur objet ? Visent-elles à soutenir les élèves scolarisés au sein de ces espaces, à corriger les déficits scolaires liés à la confrontation à des situations de ségrégations, ou constituent-elles des politiques de déségrégation ? En cherchant à établir un raisonnement typologique de ce type on réifie inévitablement toujours la réalité, ces différents objectifs peuvent en effet être mêlés ou latents. En s'abstenant de tout jugement normatif, on peut aussi relever que le recours ou le non recours à un ciblage des enfants issus des minorités constitue avant tout un puissant révélateur des histoires singulières de chaque pays en rapport avec la question de l'altérité. Si pour certains, la question de l'autre est inscrite au sein de rapports interethniques, pour d'autres elle est davantage appréhendée dans le cadre de rapports de forces sociaux et économiques conflictuels. Ce débat relatif aux ciblages des minorités ou des classes populaires n'élude pas un autre débat relatif à l'opérationnalité de ces catégorisations. L'appartenance à une minorité, à une culture allochtone ou à une culture populaire, constitue-t-il intrinsèquement un désavantage ? Ce débat qui renvoie au relativisme culturel a été traité provisoirement de la façon suivante en France. Certaines enquêtes statistiques ont établi que l'appartenance des élèves à l'immigration ne constituait pas un désavantage à origine sociale et économique identique. Dans certains cas, cet attribut constitue même un avantage pour certaines matières scolaires comme les mathématiques. Ce constat milite en conséquence pour une non prise en compte de l'origine ethnique des élèves dans le ciblage des PEP<sup>14</sup>. Ce débat est néanmoins loin d'être clos, il a récemment été relancé à l'occasion de la publication de rapports ministériels insistant sur les handicaps scolaires liés aux situations de bilinguisme de certains élèves. Dans un autre registre, certains historiens ont récemment fait l'hypothèse que la non prise en compte de l'histoire coloniale ou de l'histoire de l'immigration dans les programmes scolaires serait de nature à susciter une réaction hostile des élèves et à contrarier leur entrée dans les apprentissages<sup>15</sup>.

Ces conclusions ne sont pas sans rappeler les analyses de John Ogbu (1992) consacrées au rapport à l'école des minorités ethniques aux États-Unis et pour lesquelles le curriculum scolaire est parfois perçu comme une menace pour leur identité culturelle. Le relativisme culturel est de fait une lecture bien partagée du côté des majorités comme des minorités voulant défendre leur « identité », c'est-à-dire tout aussi bien les solidarités que les rapports d'autorité et de pouvoir pouvant s'y jouer. Adeljalil Akkari (2001) a d'ailleurs tenté une transposition de ces théories à la France. Selon lui le statut des jeunes d'origine maghrébine présente des analogies avec les populations noires étudiées par Ogbu. L'histoire coloniale peut en effet être mobilisée comme une ressource symbolique pour interpréter les situations de discrimination dont ils sont l'objet à l'école comme sur le marché du travail. Rappelons que dans certains pays comme l'Algérie, la colonisation a donné lieu à la constitution d'une catégorie politique spécifique, celle de l'indigène privé d'un ensemble de droits et de l'accès à la citoyenneté. On trouve d'ailleurs des résurgences de cette histoire douloureuse avec la création récente d'un collectif

---

<sup>14</sup> Ici plus qu'ailleurs, le raisonnement comparatiste est indispensable car dans d'autres pays les PEP s'inscrivent au contraire dans le champ des pédagogies interculturelles.

<sup>15</sup> Voir notamment Falaize B. (dir), Absalon O., Mériaux P., 2007



comme celui des Indigènes de la République. Cette dernière remarque conclusive justifie une approche contextuelle des PEP dans chacun des pays étudiés. Elles ne sont en effet sans doute pas compréhensibles dans leurs fondements et leurs ciblage sans une référence étayée au contexte politique, historique et culturel dans lequel elles ont vu le jour. Mais cette compréhension engage plusieurs angles d'analyse relatifs à des dynamiques économiques, sociales et politiques internationales et des enjeux sociologiques et anthropologiques communs.

### Références bibliographiques

- AKKARI A. (2001). « Les jeunes d'origine maghrébine en France : les limites de l'intégration par l'école », *Esprit critique* vol. 3, août
- BENABOU R., KRAMARZ F., et PROST C., (2005). « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, p. 3-34.
- BENN MICHAELS W. (2009), *La diversité contre l'égalité*, Paris : Raisons d'agir, Traduction de l'ouvrage : *The Trouble with Diversity*. New-York: Metropolitan Books Henry Holt, 2006
- CHARLOT B. & EMIN J.-C. (dir.), (1997). *Violences à l'école. État des savoirs*, Paris : Armand Colin.
- CHARLOT B. (dir), (1994). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris : Armand Colin
- CHAUVIÈRE M. ET PLAISANCE É. (2000). *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?* Paris : PUF.
- DEMEUSE M., MONSEUR C., COLLARD A., MARISSAL P., VAN HAMME G. & DELVAUX B. (1999). *La détermination des quartiers devant être pris en compte pour l'établissement de la liste des établissements et implantations à discrimination positive*. Étude interuniversitaire commanditée par le ministère de la Communauté française de Belgique dans le cadre du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre des discriminations positives. Rapport non publié remis au Gouvernement de la Communauté française de Belgique.
- DEMEUSE M. & MONSEUR C. (1999). « Analyse critique des indicateurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique ». *Mesure et Évaluation en Éducation*, 22(2-3), p. 97-127.
- DONZELOT J., MEVEL C., ET WYWEKENS A. (2003). *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : Le Seuil.
- DUBET F. (2000). « L'égalité et le mérite dans l'école démocratique de masse », *L'Année sociologique*, 50, n°2 p. 383-408
- EVANS P. (2000). « A l'épreuve de la quantification dans huit pays », in Chauvière M. & Plaisance E., (eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, Paris, PUF, p. 104-116

- FALAIZE B. (DIR), ABSALON O., MERIAUX P. (2007). *L'enseignement de l'histoire de l'immigration à l'école*, Lyon : INRP
- FELOUZIS G. (2003). « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue française de sociologie*, n°4 p. 413-449.
- FRANDJI D. (2008). « Compensation (politiques de) ». In Van Zanten (Dir.) *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : PUF, p. 72-75.
- FRASER N. (2005). *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*. Paris : La découverte.
- GLASMAN D. & ŒUVRARD F. (2004). *La déscolarisation*, Paris : Ed. La Dispute.
- LITTLE A. & SMITH G. (1971). *Stratégies de compensation : panorama des projets d'enseignement pour les groupes défavorisés aux États-Unis*. Paris : OCDE (traduit de l'anglais la même année, *Strategies of Compensation: A Review of Educational Projects for the Disadvantaged in the United States*, même édition).
- LORCERIE F. (2002). « Éducation interculturelle : état des lieux », in VEI Enjeux, n°129 p. 170-189.
- LORCERIE F. (2003). « Projet éducatif, territoire et habitants après treize ans de politiques prioritaires ville-école », in *Projet éducatif. Territoire et habitants*, VEI, hors série, n°7 p.141-167.
- MAURIN É. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris : La république des Idées, Le Seuil.
- MOIGNARD B. (2008). *L'école et la rue : fabriques de délinquance*, Paris : Le monde - PUF
- OGBU J. (1992). « Les frontières culturelles et les enfants des minorités », *Revue française de pédagogie*, n°101, p. 45-57
- PANDRAUD N. (2007) « La escolarizacion de los "Ninos y ninas recién llegados a Francia": retos, realizaciones, cuestiones », in Miquel Angel Alegre & Joan Subirats, *Educacion e inmigracion: nuevos retos para Espana en una perspectiva comparada*, CIS
- PANDRAUD N. *"Les élèves nouvellement arrivés" en classe d'accueil : contribution à la question des enjeux cognitifs et culturels de la transmission des savoirs au collège*, DEA de sociologie Université de Provence, Septembre 2003.
- PAYET J.-P. (2008). « Immigration et école », in Van Zanten (Dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris : PUF, p. 367-371.
- PLAISANCE E., & GARDOU C. (2001). Présentation du dossier : « Situations de handicap et Institution scolaire », In *Revue Française de Pédagogie*, n° 134, p. 5-13.
- QUERE L. (1994). « L'enquête sur les catégories », in *Raisons pratiques*, N°5, Editions de EHESS, p. 7-40
- ROMAN J. (1995). « Un multiculturalisme à la française », *Esprit* n°212, p. 145-161
- SABBAGH D. (2004). « Discrimination positive et déségrégation. Les catégories opératoires des politiques d'intégration aux États-Unis », *Sociétés contemporaines*, n°53 p.85-99.



## Les PEP à ciblage territorial

**Alan Dyson et Carlo Raffo** (Université de Manchester, R-U)

**Jean-Yves Rochex** (Université Paris 8, France)

### Qu'est-ce qu'une PEP à ciblage territorial ?

Pour mettre en place des politiques d'éducation prioritaire, les gouvernements nationaux et les administrations locales ont le choix entre plusieurs méthodes pour cibler le mieux possible les élèves qu'ils considèrent, d'une façon ou d'une autre, défavorisés. Ils peuvent cibler, par exemple :

- Les élèves individuellement grâce à certains processus d'identification et d'évaluation personnelle,
- Des groupes d'élèves ayant une caractéristique partagée facilement observable,
- Les établissements où des élèves éprouvant des difficultés sont concentrés plutôt que cibler les élèves eux-mêmes.

Chacune de ces approches présente avantages et inconvénients. Par exemple, le ciblage individuel est, en principe au moins, un processus précis garantissant que les interventions touchent les élèves qui en ont le plus besoin. C'est pourquoi il est souvent utilisé dans le cadre des dispositions pour « élèves à besoins éducatifs spéciaux ». Cependant, ce type de ciblage peut également se révéler peu pratique car coûteux à administrer, et il peut induire des dépenses plus élevées en identification et évaluation des élèves (et, souvent, pour départager les promoteurs de tel ou tel procédé d'identification) qu'en application du dispositif éducatif lui-même.

D'un point de vue administratif, le ciblage par groupe est plus simple. Par exemple, des groupes peuvent être ciblés selon leur identité linguistique, ou leur droit aux avantages sociaux (tels que des repas gratuits) en utilisant des données administratives déjà recensées et sans besoin d'évaluation individuelle. Cependant, on court toujours le risque d'inclure quelques élèves qui n'ont pas besoin d'intervention ciblée, tandis que d'autres enfants ne remplissant pas les critères choisis resteront en grande difficulté.

De même, le ciblage des établissements est une stratégie administrativement simple et peu coûteuse, mais qui peut se révéler très imprécise, négligeant des élèves qui ne fréquentent pas les établissements ciblés, tout en incluant des élèves qui les fréquentent sans souffrir de difficulté particulière.

Dans une certaine mesure, ces différentes formes de ciblage ne sont que des leviers différents garantissant des ressources et une attention supplémentaires aux élèves désavantagés. Cependant, on peut aussi argumenter que les approches

ciblées supposent certaines orientations conceptuelles et politiques quant à l'importance de tel ou tel type de difficulté scolaire, à leurs origines, aux remèdes nécessaires pour les surmonter. Par exemple, les systèmes pour public à besoins éducatifs spéciaux partent du principe que les difficultés des élèves proviennent de facteurs principalement individuels (comme des handicaps). Ces facteurs seraient responsables des difficultés de l'élève et justifieraient non seulement une plus grande disponibilité des ressources, mais aussi une conception individualisée de la solution et des programmes d'action. Par cette approche, on écarte inévitablement l'hypothèse selon laquelle les difficultés des élèves pourraient provenir de pratiques scolaires inefficaces, ou de difficultés socio-économiques plus larges (Donova et al., 2002, Dyson et Gallanaugh, 2008, Harry et Kingner, 2006) De même, le ciblage par établissement scolaire tend à concentrer l'attention sur des causes potentiellement institutionnelles du problème éducatif - personnel de qualité inférieure, par exemple, ou mauvaise gouvernance de l'école - mais il peut empêcher de voir que ces facteurs sont eux-mêmes liés à une réalité et un environnement social difficiles autour de l'école (Levaric et Bois, 2002, Thrupp, 1999, Thrupp et Lupton, 2006, Bois et Levavic, 2002).

Dans ce contexte, l'option du ciblage territorial est particulièrement intrigante. Dans le cadre de ce chapitre, nous entendons par « PEP à ciblage territorial » celle qui cible ses interventions éducatives selon un découpage géographique, les rendant disponibles dans certains endroits mais pas ailleurs. Typiquement, nous le verrons par la suite, ces zones sont définies par leur concentration en élèves considérés « en difficulté », et donc en établissements où ces élèves sont instruits. Les PEP à ciblage territorial peuvent être combinées avec des formes de ciblage individuel, de groupe, ou institutionnel. Cependant, le critère essentiel définissant une PEP à ciblage territorial est le critère géographique. Par exemple, les écoles dans un secteur peuvent recevoir des aides et conseils supplémentaires pour améliorer leur fonctionnement ; on peut permettre à des élèves membres d'une minorité linguistique scolarisés dans une zone géographique de fréquenter des écoles où leur langue maternelle est utilisée, ou on peut mettre en place des dispositions spéciales pour les élèves surdoués dans une certaine localité. Ce qui caractérise les PEP à ciblage territorial est le fait que les mêmes interventions ne sont pas disponibles pour les élèves et les établissements en dehors de ces zones spécifiquement ciblées.

Comme pour les approches précédemment citées, les avantages et inconvénients de ce type de ciblage sont évidents. D'un point de vue administratif, il est plus simple de cibler des secteurs géographiques que des individus, des groupes ou des écoles. On peut penser qu'il y aura relativement peu de secteurs ciblés et qu'on pourra les faire coïncider avec des structures administratives locales existantes. D'un autre côté, les PEP à ciblage territorial peuvent être encore moins précises que les approches institutionnelles dans le ciblage des élèves considérés. Quelle que soit la qualité du découpage d'un secteur géographique, il est presque inévitable qu'un grand nombre d'élèves en difficulté reste en dehors, alors que des élèves scolarisés dans ces zones n'auront pas besoin de soutien particulier.

Comme les autres approches, les PEP à ciblage territorial induisent un certain nombre de suppositions quant à la nature, l'origine et la réponse appropriée aux difficultés scolaires. Ces suppositions peuvent être simples, du genre : l'éducation des élèves en difficulté nécessite des ressources supplémentaires, et ces ressources peuvent le plus effectivement être administrées par l'intermédiaire des structures administratives locales existantes. Elles peuvent, cependant, être plus subtiles : les administrations peuvent conclure, par exemple, que l'éducation dans les secteurs à concentration élevée d'élèves en difficulté présente des défis particuliers, que des réponses innovantes à ces défis sont nécessaires, et qu'une liberté plus grande devrait être donnée aux enseignants et chefs d'établissements locaux pour développer ces innovations. Elles peuvent aussi conclure que ces difficultés scolaires sont inséparables des conditions sociales et économiques des secteurs défavorisés, et que des approches globales prenant en compte ces conditions doivent être développées au niveau local.

Dans le reste de ce chapitre, nous illustrerons ces thèmes à partir des PEP à ciblage territorial qui ont émergé de l'étude EuroPEP et d'autres travaux de recherche. Nous en analyserons certaines, explorerons leurs conceptualisations et nous nous intéresserons à leurs éventuelles évaluations (quand celles-ci existent) pour mesurer leur efficacité. En conclusion, nous verrons si ces approches sont plus ou moins efficaces que d'autres formes de ciblage, et proposerons des pistes pouvant les améliorer. Notre étude s'est principalement basée sur les rapports nationaux établis dans la première phase du projet EuroPEP, ainsi qu'à travers les discussions avec les experts nationaux qui ont établi ces rapports. Dans la mesure du possible, nous avons également puisé dans la littérature scientifique et dans les textes de loi. Cette méthode induit inévitablement des orientations analytiques, du fait des langues qui pouvaient être lues par les auteurs et selon le degré de documentation et d'analyse de certaines approches. Nous avons tenté de prendre en compte ces biais en tirant nos conclusions, mais ne prétendons aucunement à l'exhaustivité du traitement de la question proposé ici.

## **Exemples de PEP à ciblage territorial**

Les rapports nationaux d'EuroPEP présentent un certain nombre d'exemples de PEP à ciblage territorial, qui peuvent être complétées par la lecture de la littérature scientifique et des textes politiques.

### ***En France : les Zones d'Éducation Prioritaires***

Historiquement, le système d'éducation français est fondé sur une attention particulière pour l'équité, entendue comme la garantie par l'état du même droit à l'éducation pour tous. En pratique, cela s'est traduit par un fort niveau de centralisation dans la définition des programmes scolaires ou l'embauche des enseignants, une autonomie locale relativement faible et, par conséquent, peu de variations locales dans l'offre scolaire, et un mode de financement forfaitaire des écoles en fonction du nombre d'élèves par professeur. Quels que soient les avantages de cette approche, il en résulte inévitablement des difficultés quand on constate que les besoins des élèves ne peuvent pas être correctement satisfaits par le modèle unique ou avec des niveaux normaux de financement. C'est pourquoi les

zones d'éducation prioritaires (ZEP) ont été établies en 1982, afin de soutenir le travail des écoles opérant dans des zones désavantagées. À l'origine pensées comme un dispositif provisoire, les ZEP ont été relancées en 1989-90, puis en 1997-98 quand le dispositif a été étendu pour inclure les Réseaux d'éducation Prioritaires (REP), et de nouveau en 2005-06.

Au cours de ces relances, les buts et les méthodes de travail des ZEP ont légèrement changé. Selon le concept d'origine, on peut cependant considérer que les ZEP ont principalement actionné trois leviers :

- *Le ciblage de ressources supplémentaires vers les écoles opérant dans des zones désavantagées.* Les ZEP ont bénéficié de ressources supplémentaires en termes d'heures d'enseignement pour des élèves - c'est-à-dire un ratio élève-professeur plus favorable que dans d'autres écoles - et en termes de primes salariales pour les enseignants travaillant dans des ZEP. En 1998-99, les écoles ZEP ont ainsi reçu environ 10% de ressources de plus que les écoles non-ZEP (Bénabou et al. 2005).
- *L'élaboration d'initiatives locales et de nouvelles méthodes éducatives.* Dans cette optique, on a d'abord demandé aux ZEP de développer des projets devant confronter les difficultés scolaires dans leur secteur. Dans un premier temps, ces projets ont tenté d'apporter des réponses à des questions éducatives particulières, comme un niveau faible en lecture/écriture, un meilleur accès à l'art et à la culture, la réduction de la violence, l'éducation à la santé et l'éducation à la citoyenneté.
- *Le renforcement de la participation locale dans la prise de décision et la pratique éducative.* De telles tentatives se sont concentrées sur le renforcement des liens avec les parents, le développement de relations et d'activités communes avec les collectivités et les associations locales, et le développement des Conseils de Réseau regroupant (en principe) des acteurs issus des écoles, des parents et des administrations locales (Hatcher et Leblond, 2001a : 2)

Même si ces trois types d'intervention étaient clairement identifiables dans les premières ZEP, la politique de ZEP a toujours été caractérisée par un degré conséquent d'ambiguïté ou de flexibilité, selon le parti choisi (Bénabou et al. 2005). Par exemple, même si les indicateurs servant à définir une ZEP étaient initialement choisis de façon centrale, la décision de constituer une zone était essentiellement prise au niveau local. En général, les ZEP se constituaient d'un ou deux collèges et des écoles primaires associées, mais certaines pouvaient être deux ou trois fois plus grandes et compter plus de trente écoles. De même, même si les ZEP étaient situées dans des secteurs désavantagés, ces mesures ne touchaient aucunement toutes les écoles en difficulté, soit parce que leurs projets n'avaient pas été jugés correctement développés ou parce que certaines municipalités avaient choisi de ne pas y recourir. Comme on pouvait s'y attendre, la nature des projets mis en place et le degré de participation des écoles situées dans les ZEP se révélèrent très disparates.

Avec le temps, ces ambiguïtés ont inévitablement compromis les objectifs et les formes originaux des ZEP. Elles existent toujours, mais elles sont principalement des outils de financement supplémentaire pour des écoles

regroupant des populations désavantagées. Alors que quelques vestiges de la coordination locale demeurent, l'idée du projet local a disparu (en particulier parce que toutes les écoles, ZEP ou pas, doivent développer leurs propres projets), tout comme les projets d'innovation locale et de mises en réseaux locaux. Paradoxalement, plus les ZEP se sont éloignés de la conception originale, plus il est devenu difficile pour elles d'abandonner le dispositif, notamment parce que les écoles et leurs professeurs ont tout intérêt à continuer de percevoir les aides financières supplémentaires - et les salaires – qui y sont associés. Le système éducatif français est donc coincé dans une politique que beaucoup considèrent dépassée, mais qui est, semble-t-il, impossible à abandonner.

### ***Au Portugal : les Territórios Educativos de Intervenção Prioritária***

Comme en France, le développement des PEP à ciblage territorial au Portugal doit être compris dans le cadre d'un système d'éducation centralisé, mais on doit également le replacer dans un contexte historique et politique plus large – celui de l'héritage des dictatures militaires du milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, de la Révolution des œillets de 1974 et, en particulier, de l'arrivée d'un gouvernement socialiste en 1995.

Les *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP) ont été lancés dans 34 localités lors de l'année scolaire 1996/1997. Ils sont nés de la désignation par le pouvoir central des secteurs défavorisés dans lesquels des interventions éducatives étaient nécessaires afin d'améliorer les conditions d'apprentissage des élèves, et ainsi combattre l'inégalité sociale.

Les TEIP, dans leur forme d'origine, avaient plusieurs points communs avec les ZEP. En particulier, chaque TEIP devait développer un projet, dont la nature précise était définie localement, mais qui devait prendre en compte les priorités suivantes :

- Créer des conditions favorables à la réussite des élèves ;
  - Définir les besoins de formation des professeurs et d'autres membres du personnel, ainsi que les besoins de la communauté ;
  - Promouvoir une interaction étroite avec la communauté locale ;
  - Gérer des ressources intégrées de fonctionnement ; et
  - Développer des activités éducatives, culturelles, sportives et de loisir.
- (Amaro et al. 1998)

Dans ce cadre, le projet devait impliquer non seulement des écoles, mais également les élèves, les associations de parents, les collectivités locales, et des organismes culturels et de loisirs locaux. L'accent mis sur le développement d'un projet commun reflétait également l'idée que l'efficacité du système éducatif dans des secteurs désavantagés était affaiblie par sa fragmentation structurelle. Par conséquent, les TEIP ont été encouragés à favoriser des approches d'intégration entre les différentes phases de l'éducation, entre les différents cycles, et entre les apprentissages scolaires et extrascolaires.

Tout comme les ZEP, les TEIP existent toujours. Tout comme les ZEP, ils ont évolué avec le temps, notamment à l'occasion d'une relance en 2006. Cette relance a de fait réduit le rôle des TEIP. Au lieu d'être une vaste mesure favorisant l'égalité



des chances à travers un nombre relativement grand de secteurs défavorisés, les TEIP ont été limités aux zones urbaines de Lisbonne et Porto, parce qu'elles contenaient la plupart des « zones difficiles ». On a défini ces zones selon la violence, l'indiscipline, l'abandon et l'échec scolaires qui les caractérisaient. Ces nouveaux TEIP ont été invités à se concentrer sur ces problèmes plutôt que sur les questions d'inégalités éducatives en général. Même si cette PEP à ciblage territorial est moins considérée obsolète qu'en France, l'espoir initial de voir les TEIP avoir un impact significatif sur les inégalités éducatives semble avoir disparu.

### ***En Angleterre : une prolifération de PEP à ciblage territorial***

Alors que la France et le Portugal se sont concentrés sur un seul type de PEP à ciblage territorial (avec des relances successives), la politique anglaise a été caractérisée par une succession de celles-ci, en particulier - mais pas exclusivement - depuis l'accession au pouvoir du gouvernement travailliste du *New Labour* en 1997.

La toute première mesure fut les *Educational Priority Areas* (EPA). Elles ont été développées à partir du rapport Plowden sur l'éducation primaire du milieu des années 60 (comité consultatif central pour l'éducation – Angleterre –, 1967). Plowden a plaidé pour la « discrimination positive » en faveur des enfants vivant dans les zones et familles pauvres, pour surmonter les effets de leurs « privations ». Le rapport proposait la désignation de secteurs où les écoles recevraient plus de financements que dans d'autres secteurs, et où il y aurait un éventail d'autres mesures compensatoires (par exemple, favoriser le rôle des crèches, l'implication des parents et l'éducation de la communauté). Dans la pratique, la définition précise des EPA et des activités qu'elles effectuaient était du ressort des autorités locales, même si le gouvernement central fournissait le financement supplémentaire pour améliorer les bâtiments scolaires et participer au paiement des salaires des enseignants des EPA. Les EPA promouvaient également l'extension de l'école maternelle, et un programme de recherche-action étudiait le développement de nouvelles pratiques dans et autour des écoles. Le dispositif fonctionnait en interaction avec d'autres politiques territoriales traitant des questions non-scolaires dans les secteurs défavorisés. Malgré tout, l'initiative a peu à peu manqué de souffle et s'est éteinte vers le milieu des années 1970 (Smith, 1987).

La période de retour au pouvoir des conservateurs (1979 -1997) fut assez pauvre en termes de dispositifs éducatifs territoriaux, mais, un an après sa victoire électorale de 1997, le gouvernement *New Labour* lançait les *Education Action Zones* (EAZ – zones d'actions éducatives). Comme les ZEP et les TEIP, les EAZ ont fonctionné (au moins en principe) sur un modèle de partenariat définissant la façon dont les collectivités locales et écoles devaient coopérer avec des membres des communautés, et des organismes publics et privés capables d'apporter leurs ressources pour traiter les problèmes éducatifs dans ces secteurs. Chaque EAZ devait mettre en place un forum dans lequel les parties pourraient se réunir pour définir la politique à appliquer dans la zone. Les EAZ recevaient des financements supplémentaires de la part du gouvernement central, mais pouvait également recevoir les aides matérielles et financières de leurs partenaires.

Comme en France et au Portugal, liberté était laissée aux EAZ pour décider des solutions choisies pour traiter les problèmes éducatifs de ces zones. D'une façon générale, elles ont pris des mesures pour améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, pour fournir aux élèves des possibilités de soutien supplémentaire, pour faire face aux problèmes d'absentéisme et de discipline, pour impliquer les parents dans l'éducation de leurs enfants, et pour développer des liens avec des entreprises locales.

Les EAZ ont duré cinq ans. L'année suivant leur lancement, cependant, le gouvernement a aussi mis en place le dispositif *Excellence in Cities* (EiC – Excellence dans les villes)<sup>16</sup>. Le programme EiC ressemblait aux EAZ par certains côtés, mais il insistait moins sur les partenariats extrascolaires et sur les innovations locales. A la place, il s'est concentré étroitement sur l'aptitude à mener des cadres éducatifs, les questions de comportement et les méthodes d'enseignement, et spécifiait un certain nombre de leviers que les écoles EiC devaient appliquer. Parmi ces leviers figuraient la mise à disposition de tuteurs pour encourager les élèves à élever leurs ambitions scolaires, l'établissement des *Learning Support Units* (unités de soutien scolaire) dans les collèges et lycées pour les élèves menacés d'exclusion pour raisons disciplinaires, le développement d'un programme pour élèves « doués et talentueux » et le financement des *City Learning Centres* (centres d'apprentissage urbains) pour augmenter des possibilités d'étude pour adultes (en particulier grâce aux nouvelles technologies) pour la population locale. Dans le même temps, bien qu'il n'y ait eu aucune relance formelle du programme EAZ, il fut dans la pratique remodelé de sorte qu'il se concentre plus clairement sur l'élévation des standards de réussite (Powley, 2001).

Finalement, en 2003, le gouvernement a lancé le *London Challenge* (le défi de Londres), destiné à traiter les mauvais résultats chroniques dans plusieurs écoles de la capitale. Ce programme est à présent étendu, sous l'appellation *City challenge* (Défi de ville) à d'autres zones urbaines où les mauvais résultats sont considérés comme problématiques<sup>17</sup>. Bien que ces divers « défis » soient tous uniques, tous consistent à apporter des subventions supplémentaires aux zones urbaines afin de financer un programme d'amélioration scolaire. En plus de conseils supplémentaires, cela se traduit par des interventions ciblées dans des écoles à faibles résultats, des stratégies de recrutement, maintien et formation des professeurs, et l'encouragement aux écoles de former des réseaux de soutien.

Il est important de noter que nous n'avons évoqué ici que quelques-uns des principaux dispositifs éducatifs territoriaux en Angleterre. Ils doivent être compris dans le contexte d'une gamme d'autres initiatives à ciblage territorial qui, bien que non focalisées sur l'éducation, ont des volets éducatifs ou des implications significatives pour l'éducation.

---

<sup>16</sup> Voir une description du programme en ligne : <http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/eic/>

<sup>17</sup> Description en ligne : <http://www.dfes.gov.uk/citychallenge/>

### *Autres exemples*

L'étude EuroPEP présente d'autres exemples de PEP à ciblage territorial. Par exemple, il y a eu au moins une expérience en Roumanie, basée sur le développement d'approches pédagogiques et curriculaires innovatrices, le soutien additionnel des élèves, la participation des parents et des membres de la communauté, et le développement professionnel des professeurs. À plus grande échelle, la communauté française de Belgique a établi ses propres ZEP en 1989, très semblables à leurs voisines françaises, mais elles ont cessé d'exister en 1998, principalement à cause du système extrêmement ouvert de choix de l'école dans cette administration. En effet, les approches à ciblage territorial sont fondées sur l'hypothèse que des écoles d'une zone géographique particulière accueillent une population particulièrement désavantagée. Le système belge d'un choix d'école annuel par les familles signifie que les populations scolaires sont assez mobiles, et que les écoles ont peu de chance d'accueillir des élèves issus d'une seule zone bien définie.

On trouve également le cas où la frontière entre ciblage territorial et ciblage par groupe peut s'estomper. Par exemple, en France, au Portugal et en Angleterre, de nombreuses écoles dans les secteurs ciblés par des mesures éducatives spéciales accueillent des proportions importantes d'élèves immigrés et/ou issus de minorités ethniques. Dans d'autres pays, comme la Suède ou la République tchèque, il n'y a aucune PEP à ciblage territorial à proprement parler, mais il existe des interventions ciblées pour groupes minoritaires, et ceux-ci ont tendance à se regrouper dans certains secteurs en particulier.

Il en résulte que certaines écoles - ou groupes d'écoles - dans ces secteurs peuvent recevoir des quantités de financement et d'attention additionnels aussi importantes que si, dans d'autres administrations, elles recevaient le label « zone » prioritaire.

Ce serait donc une erreur de voir les PEP à ciblage territorial décrites ci-dessus comme entièrement distinctes des développements dans d'autres pays, ou d'autres formes de ciblage. Néanmoins, il semble que les politiques menées en France, au Portugal et en Angleterre représentent l'expérience la plus soutenue et la plus substantielle des PEP à ciblage territorial dans les pays représentés dans le projet EuroPEP.

### **Les résultats des PEP à ciblage territorial**

Comme nous l'avons vu, les PEP à ciblage territorial ont tendance à se concentrer sur la question des inégalités des chances et des résultats scolaires, et, spécifiquement, la distribution spatiale inégale de ces chances et résultats. Bien que leurs objectifs soient exprimés différemment, il y a un espoir commun de voir ainsi se réduire de façon significative ces inégalités spatiales et, par conséquent, des inégalités éducatives (et peut-être sociales) plus larges. Il est donc légitime de vérifier leurs progrès à cet égard.

Mais il est plus facile de poser cette question que d'y répondre. En effet, des trois pays qui ont fait l'utilisation la plus étendue des PEP à ciblage territorial, seule l'Angleterre a un système national de mesures de résultats qui rend relativement directe l'évaluation des résultats pour différents groupes d'élèves dans différentes écoles, tout en neutralisant d'autres variables - le genre, l'appartenance ethnique et la classe sociale, par exemple - qui pourraient avoir une influence sur ces résultats. Malgré tout, le système anglais est assez récent et ne peut identifier un domaine limité (mais important), à savoir les progrès mesurés dans les contrôles et examens nationaux. De plus, même si bien des travaux de recherche et autres commentaires ont été faits sur les dispositifs territoriaux dans tous les pays, la possibilité qu'aucun de ces travaux n'ait fourni d'évaluation solide et convenablement exhaustive n'est pas à écarter. De fait, la nature changeante des PEP à ciblage territorial et le niveau élevé de variation locale ont rendu une telle entreprise d'évaluation extrêmement difficile.

Néanmoins, des mesures existent et, en dépit des différences entre les approches nationales, elles semblent indiquer des conclusions remarquablement proches. Certaines de ces conclusions sont déprimantes. Ni en France, ni au Portugal, ni en Angleterre on a constaté d'une façon convaincante que les PEP à ciblage territorial aient eu un impact significatif sur les mauvais résultats scolaires, ni qu'elles aient réussi à réduire le fossé entre les zones ciblées et les secteurs plus favorisés, entre les élèves les plus et les moins favorisés. C'est d'ailleurs la conclusion de l'étude de Bénabou et ses collègues sur l'impact des ZEP aux lycées:

... le traitement de ZEP n'a aucun effet perceptible sur aucune de nos quatre mesures de réussite scolaire d'élèves : obtenant au moins un degré vers la fin de l'instruction, atteignant la 8ème ou 10ème catégorie, et le succès chez le Baccalauréat. Peut-être la plus apparente est l'absence de l'impact au bas de gamme de la distribution d'accomplissement (sortant l'école sans tout degré), qui était la cible prévue de la politique. (Bénabou et al. 2005)

De même, Rees et al. en évaluant les *Area Based Initiatives* (ABI) (initiatives territoriales) au Royaume-Uni, concluent:

... les mesures montrent que, jusqu'ici, les ABI continuent d'avoir un impact limité et que les avancées sont, au mieux, partielles. En ce qui concerne les ABI éducatives, la recherche sur les EAZ en Angleterre, par exemple, prouve que relativement peu des objectifs originaux du programme ont été réalisés...Même en termes d'atteinte des objectifs, il y avait peu d'amélioration mesurable et dans certaines EAZ, il y avait même un effet « zone » négatif. (Rees et al. 2007 : 265)

Rees et ses collègues demandent alors « pourquoi les ABI ne marchent-elles pas ? » (Ibid., p.266). Mais il s'agit ici d'une exagération. Comme ils le disent eux-mêmes, les succès des PEP à ciblage territorial sont inégaux et limités mais pas inexistantes. Il est indéniable que les PEP à ciblage territorial semblent avoir échoué dans leur mission de remédier aux inégalités entre zones plus ou moins favorisées et, par conséquent, entre les groupes plus ou moins favorisés dans les zones ciblées. Il est également vrai qu'elles ont eu un impact positif. Par exemple, les TEIP semblent avoir eu un impact positif dans la lutte contre l'absentéisme scolaire, ce qui figurait parmi leurs objectifs principaux. Les ZEP n'ont sans doute pas comblé

le fossé entre les zones ciblées et le reste du territoire, mais certains suggèrent qu'elles en ont limité l'écart, pendant que les inégalités sociales s'aggravaient, et que l'évaluation globale des ZEP cache une considérable diversité de résultats (Bénabou et al. 2005).

*Excellence in Cities* semble aussi avoir eu quelque impact, même si ce dispositif a peu influé sur la différence entre élèves plus ou moins désavantagés dans ses écoles (Kendall et al. 2006, NFER, 2007). De même, le gouvernement en Angleterre déclare actuellement que le *London Challenge* a eu un impact significatif par l'augmentation des résultats moyens dans les écoles de la ville et en réduisant les écarts entre les élèves les plus et les moins désavantagés (DfES, 2007).

Dans ce contexte, la conclusion tirée par les experts du dispositif EiC peut être répétée:

... l'effet du programme *Excellence in Cities* sur les résultats éducatifs considérés ici suggère que les politiques éducatives peuvent avoir un impact sur les adolescents ; que de tels programmes peuvent être rentables ; et que les politiques de soutien financier peuvent donner des résultats positifs, même lorsque les ressources dépensées sont relativement modestes. (Machin et al. 2006 : 34)

Ainsi, on peut noter que, même si rien ne montre que les PEP à ciblage territorial peuvent avoir des effets transformatifs, on a constaté qu'elles pouvaient améliorer les résultats de quelques enfants dans quelques écoles selon certaines conditions. On a aussi constaté qu'elles ne pouvaient pas bouleverser les inégalités présentes dans ces résultats. Aussi, si l'on veut évaluer le potentiel des PEP à ciblage territorial à l'avenir, il y a trois questions à se poser : comment ont-elles atteint leur succès (si limité soit-il) ? Pourquoi ont-elles échoué dans leurs ambitions plus grandes ? Et qu'ont-elles réussi de manière limitée qui pourrait servir de base à de futures améliorations ? Nous proposons à présent de nous consacrer à ces questions.

## **Analyse des PEP à ciblage territorial**

Jusqu'à aujourd'hui, la recherche sur les PEP à ciblage territorial a principalement adopté deux types de perspective. D'abord, il y a eu les évaluations comme celles citées ci-dessus, qui ont essayé d'identifier et de quantifier les résultats. Ensuite, il y a eu les analyses parfois appelées perspective de bourse politique (Avis, 2006) – c'est-à-dire les analyses critiques axées sur les intérêts qui sont incorporés et favorisés dans de telles approches. Quand elles sont associées, ces perspectives se concentrent sur l'échec des grandes missions des PEP à ciblage territorial, et expliquent cet échec comme la conséquence inévitable du refus des décideurs politiques de s'attaquer aux inégalités sociales et scolaires (voir, par exemple, l'évaluation par deux des auteurs du dispositif *Full service extended schools* en Angleterre (Dyson et Raffo, 2007)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Une présentation en français de ce dispositif est consultable en ligne : <http://www.inrp.fr/vst/Rapports/DetailEtude.php?parent=accueil&id=410>

Dans le reste de ce chapitre, nous proposons d'adopter une approche légèrement différente qui, bien que complémentaire à la perspective de « bourse politique », peut apporter un nouvel éclairage. En particulier, nous souhaitons pouvoir expliquer les succès et les échecs des PEP à ciblage territorial, et voir s'il y a quelque chose dans ces approches qui pourraient être mis à profit dans les contextes politiques respectifs de la plupart des pays européens. Dans ce but, nous emploierons l'approche de la « théorie de l'action » (Malen et al. 2002). Cette approche est fondée sur l'hypothèse que les politiques ont des objectifs en termes de résultats prévus, et qu'elles comportent des a priori de causalité entre les actions mises en place par la politique et les objectifs visés. Cette analyse essaie ainsi de rechercher cette relation de causalité, du type « si nous opérons l'action A, les conséquences B, C, D... suivront, et nous atteindrons finalement le résultat X ».

Parfois la logique de la politique sera explicitée de façon fiable par les décideurs politiques eux-mêmes. Cependant, l'analyse de la théorie de l'action suppose que ce n'est pas toujours le cas. Les arguments de causalité peuvent ne jamais être articulés, mal exprimés, ou encore mal représentés par leurs propres instigateurs. Par conséquent, il faut analyser ce raisonnement en tant qu'élément de la politique plutôt qu'en tant que pensée du décideur politique. C'est donc à partir du texte qu'il doit être déduit, et pas selon les paroles de son (ou ses) promoteurs, qui peuvent (dans certains cas) se révéler déroutantes. Aussi, le processus implique de poser la question : « si l'action A semble être une tentative raisonnable pour atteindre le résultat X, quelles suppositions doivent être faites au sujet des étapes intermédiaires entre A et Z, et au sujet des conditions dans lesquelles cette chaîne d'actions aura lieu ? »

Ce type d'analyse est donc particulièrement efficace pour découvrir les conceptions implicites sur lesquelles des politiques sont basées. On peut ainsi démontrer où la logique interne du raisonnement de la politique était défectueuse, ou comment les conditions du monde réel étaient différentes des suppositions à la base de la politique. De cette façon, on pourra expliquer les échecs identifiés dans les évaluations. Mais cette analyse permet aussi de se demander pourquoi de telles suppositions ont été faites, et soutient ainsi une approche plus critique que la bourse de politique.

### ***Actions et suppositions des politiques territoriales***

Parfois, la théorie d'action d'une PEP à ciblage territorial est définie de façon logique par les décideurs politiques. Par exemple, la relance de ZEP en France en 1998 était basée sur l'évaluation des ZEP par deux inspecteurs nationaux, Moisan et Simon (1997). Leur rapport illustre une argumentation claire pour les ZEP :

1. L'origine sociale est un facteur déterminant du succès scolaire des enfants.
2. La concentration de personnes économiquement, socialement et culturellement désavantagées dans certaines zones ou établissements augmente cette inégalité.

3. Le système peut et doit compenser cette inégalité en termes de ressources (donner plus à ceux qui ont moins) et stratégies (projets, stratégies d'enseignement, évaluation).
4. Cette politique ne peut être efficace que si les projets et les actions menés se basent sur un diagnostic local des difficultés. La désignation des zones, la répartition des ressources et l'examen des projets concernent l'échelon académique ou départemental, et non pas national.
5. L'école ne peut pas lutter seule face à toutes ces difficultés, elle doit travailler de façon concertée avec ses partenaires. (cité et traduit dans (Hatcher et Leblond, 2001b : 32).

De même, le dispositif *Excellence in Cities*, présenté en Angleterre peu de temps après les EAZ (en version un peu plus centralisée) a été justifié par le gouvernement de façon moins succincte, dans les termes suivants :

Avant 1997, les gouvernements successifs ont échoué dans le traitement du problème persistant de l'échec scolaire dans nos villes et nos campagnes. Le lien fort entre pauvreté et échec scolaire a condamné des générations entières d'élèves désavantagés traversant notre système éducatif à vivre des vies insatisfaisantes et misérables, tant financièrement que par ailleurs... Il est irréfutable que, dans ces endroits, les formes traditionnelles d'éducation ne fonctionnaient pas; les jeunes ne pouvaient éviter un système incapable de répondre à leurs besoins, incapable de les aider à atteindre leurs potentiels. Il était devenu évident qu'on avait besoin de quelque chose de nouveau et de radical et ce fut cette prise de conscience qui a mené à la création de l'initiative *Excellence in Cities*, introduite en 1999... Sa mission générale consistait à

« ... élever plus haut et plus rapidement les exigences scolaires dans les écoles des principales villes ; d'égaliser les standards d'excellence adoptés par nos écoles les meilleures. Les parents et les enfants des villes doivent attendre et obtenir autant de leurs écoles que ceux du reste du pays. *Excellence in Cities* doit montrer ce que l'éducation dans les villes peut devenir. L'excellence doit être la norme. » (DfES, non daté)

Plus de trente ans auparavant, une argumentation bien plus détaillée fut proposée en Angleterre dans le rapport Plowden (1967). Il a abouti à la création des *Education Priority Areas* (zones d'éducation prioritaire) qui furent, d'après ce que nous savons, la toute première PEP à ciblage territorial en Europe. Plowden y montrait que les enfants vivant dans les zones urbaines pauvres avaient un « manque » en termes de pauvreté matérielle, de soutien émotionnel et de développement faibles, et de manque de stimulation et de développement cognitifs. Loin d'être résolus par l'école, ces problèmes étaient le résultat d'un large désengagement de celle-ci et d'un sous investissement de l'état dans le système scolaire:

*Dans un quartier où les habitants occupent des emplois et relèvent d'un statut qui doivent peu à leur éducation, il est normal que les enfants en viennent à considérer l'école comme un bref prélude avant de travailler plutôt que comme un chemin vers d'autres horizons. Pendant des générations et des générations, certains de ces quartiers ont été privés de nouvelles écoles, de nouvelles maisons et de nouvel*

*investissement de quelque sorte.* (Comité consultatif pour l'éducation – Angleterre – 1967 : pair. 132)

Dans cette situation,

*les écoles doivent fournir un environnement compensatoire* (ibid. : pair. 151)

Celui-ci pourrait être réalisé par un processus de « discrimination positive » (ibid. ; pair. 153). Comme dans les exemples décrits ci-dessus, la forme précise de cette discrimination positive devrait être décidée au niveau local, mais elle devrait inclure la mise à disposition de ressources supplémentaires, le développement de liens étroits avec les parents afin de réduire le fossé apparent entre la maison et l'école, l'augmentation de la disponibilité d'un enseignement préprimaire pour commencer le plus tôt possible le processus de compensation de la privation, le développement des écoles compréhensives pour élargir la gamme d'activités pour enfants et parents, la construction de liens avec les assistants sociaux, et l'incitation des professeurs les plus et les mieux qualifiés à superviser cette gamme d'activités.

En comparant ces trois argumentations, on peut noter des similitudes et différences importantes dans leurs théories d'action :

### ***Déficit et compensation***

Chacun de ces trois raisonnements explicites, et les raisonnements implicites qui peuvent être déduits de la structure d'autres initiatives, indiquent que les élèves - et parfois leurs familles et communautés - servis par des écoles de secteur prioritaire sont vus comme étant caractérisés par des déficits d'une certaine sorte. Comme Power et al (2005) l'ont souligné dans leur évaluation des initiatives à ciblage territorial en Angleterre, la justification pour ces initiatives devient plus forte à mesure que les zones les plus désavantagées et les personnes y habitant sont identifiées par leurs pathologies supposées. Ainsi, les ZEP, par exemple, ciblent les populations « économiquement, socialement et culturellement désavantagées ». Les EPA ciblent les enfants en manque d'appui et de stimulation. Les EiC, de façon plus implicite, souffrent d'un manque de « grandes ambitions ».

Dans cette situation, les PEP à ciblage territorial ont tendance à développer des stratégies pour compenser les désavantages des élèves et pour surmonter leurs manques. L'argumentation compensatoire de l'action a été particulièrement marquée dans les EPA anglaises, à un moment où le mouvement éducatif compensatoire aux USA et au R-U était à son apogée (Halsey, 1972). De même, dans les ZEP, on retrouve la supposition explicite que le système doit « compenser l'inégalité » en donnant « plus à ceux qui ont moins ».

Ceci explique de façon basique le ciblage des financements, ressources en enseignants et de l'attention supplémentaires sur des zones. Cela semble également expliquer, par exemple, pourquoi les TEIP offrent une gamme d'activités culturelles et sportives – stratégie également adoptée par les *extended schools* en Angleterre – vraisemblablement parce que les enfants désavantagés ont un accès limité à de telles activités à la maison et dans leur quartier. De même, cela explique



peut-être pourquoi les EiC ont favorisé le déploiement de tuteurs, pour donner aux élèves le soutien scolaire et les encouragements qui faisaient défaut à la maison.

La supposition présente ici semble être la notion que, selon les mots de Plowden, les écoles peuvent fournir un environnement compensatoire pour les élèves qui sont désavantagés par leurs conditions de domicile et de quartier. Cependant, cela soulève une question importante : si l'éducation peut compenser les difficultés des élèves, alors l'incapacité du système éducatif à offrir une telle compensation ne peut-elle être blâmée d'abord ? En d'autres termes, les déficits des élèves et de leurs familles impliquent-ils des déficits équivalents dans le système scolaire ? Dans chacun des trois pays, cette idée que, selon Moisan et Simon, le « système » pourrait faire plus est évidente dans les tentatives de libérer les écoles de contraintes financières et réglementaires dans des zones ciblées. En Angleterre, cependant, en particulier depuis 1997, il y a eu une tendance des PEP à ciblage territorial à expliquer les difficultés des élèves en termes de difficultés de leurs écoles. Le programme en cours *City Challenge*, par exemple, est centré sur « le soutien intensif des écoles en difficulté », et « une stratégie d'émulation des directions des écoles partout dans la ville » (DfES, 2007 : 3). Même si des mesures ciblées sur des élèves sont également incluses, l'effort consenti se concentre, semble-t-il, sur l'amélioration des écoles plutôt que sur des efforts compensatoires.

### ***Flexibilité, innovation et réponse locale***

Lors d'une visite qu'il faisait dans une EAZ, Tony Blair, alors Premier ministre britannique a prononcé ces mots :

Nous n'avons pas un modèle national – ce qui compte, c'est ce qui fonctionne. Nous avons à cœur de voir les approches innovantes des EAZ en matière d'apprentissage et de résultats, au profit de leurs propres communautés et en exemple aux autres. (Blair, 1999)

Par ces mots, il concrétisait ce sentiment, commun à la plupart des initiatives territoriales, que le problème des difficultés éducatives ne peut être traité uniquement par des actions au niveau national, et qu'il requiert un type de réponse innovante conçue localement. Ainsi, dans les ZEP et les TEIP, le développement de projets locaux est favorisé, pendant qu'en Angleterre, même si l'on assiste à une centralisation plus poussée des définitions des initiatives, il existe une conscience continue du besoin de trouver « des solutions locales aux problèmes locaux » (DfES, 2007: 4).

La supposition implicite ici semblerait être que les caractéristiques pathologiques des zones désavantagées les rendent différentes d'autres zones et, très probablement, différents les unes des autres. D'où le besoin de « diagnostic local » des difficultés auxquelles elles font face. Cela induit que les pratiques standard développées par des politiques standard formulées nationalement ne conviennent pas dans ces situations. Comme la supposition de EiC citée plus haut l'illustre clairement, les solutions éducatives traditionnelles « ne marchent pas » dans ces endroits. Évidemment, cela explique non seulement l'importance donnée aux solutions locales, mais également l'insistance sur ce que l'argumentation de EiC appelle « quelque chose de nouveau et de radical ».

En même temps, les PEP à ciblage territorial ne se défont jamais entièrement du droit de gouvernement central de décider de ce qui doit être fait. Si le diagnostic, l'innovation et la solution sont conçus au niveau local, chacune des initiatives est également caractérisée par des thèmes définis à l'échelon national - heures de cours supplémentaires ou travail en petits groupes, par exemple, ou une attention particulière portée sur l'absentéisme et le décrochage scolaires, ou l'emploi de tuteurs. On relève donc une tension entre l'idée que le désavantage éducatif peut uniquement être traité localement, et l'idée tout aussi forte que le gouvernement central sait quelles doivent être les priorités et, dans une certaine mesure au moins, comment elles doivent être adressées.

### ***Nouvelles formes de gouvernance***

À la flexibilité accordée aux PEP à ciblage territorial est souvent associé le développement de nouvelles formes de gouvernance. Bien sûr, l'établissement de toute PEP nécessite une infrastructure administrative pour distribuer des fonds, coordonner les projets et ainsi de suite. Cependant, bien des dispositifs sont souvent allés au-delà. Ainsi, par exemple, les ZEP et les TEIP essaient d'inciter les collectivités locales à prendre part à la gouvernance éducative, même si cela n'a jamais été leur rôle. De même, en Angleterre, où les autorités locales jouent un rôle clé dans la conception de l'offre éducative, les EAZ ont créé des « forums » incluant un potentiellement large éventail d'acteurs locaux, pour élargir le groupe de personnes impliquées dans la prise de décision éducative, alors que les zones EiC étaient régies par des partenariats comportant les professeurs principaux des écoles participantes et les autorités locales.

Dans ces cas, il semble que l'on suppose non seulement que les pratiques traditionnelles étaient insatisfaisantes dans les zones les plus désavantagées, mais aussi que les formes de gouvernance et les décideurs traditionnels étaient également insatisfaisants. En France et au Portugal, on est parti de l'idée que l'introduction de nouveaux acteurs locaux dans le processus, dans de nouvelles structures locales garantirait une prise de décision prenant compte des facteurs locaux. En Angleterre, s'ajoute probablement la supposition supplémentaire selon laquelle les autorités locales ont été inefficaces dans l'éducation des zones en difficulté. Même le rapport Plowden – écrit alors que les autorités éducatives locales étaient à l'apogée de leur pouvoir – les a critiqués pour leur incapacité à répondre de façon adaptée aux besoins des zones désavantagées, préfigurant ainsi une ère de méfiance profonde du gouvernement central envers les autorités locales. Dans ces circonstances, il semble que l'on a supposé que d'autres cadres éducatifs - plus près la ligne de front et, peut-être, apportant de nouvelles qualifications – ne pourraient faire pire.

### **Une théorie de l'action commune ?**

Même si les PEP à ciblage territorial diffèrent de manière significative dans leurs formes, leurs pratiques et leurs présupposés, elles peuvent également être vues comme soutenues par une même théorie de l'action. En résumé, la théorie dit :

- Le désavantage éducatif est attribuable aux manques de qualification et d'engagement de la part des élèves et de leurs familles, et à l'échec de leurs écoles à répondre à ces manques. Ceux-ci sont éventuellement présents à travers le pays dans son ensemble, mais sont concentrés dans des zones particulières.
- Le système scolaire dans son ensemble n'est pas organisé pour traiter cette situation et ce qui fonctionne généralement ne fonctionne pas dans ces zones. Cependant, l'introduction de variations locales dans les pratiques et les procédures permettra que les problèmes qui les ont fait naître soient traités.
- Cette variation locale doit apporter un dispositif supplémentaire ou différent du dispositif national. Par un financement supplémentaire et des approches innovantes, dirigés par de nouveaux partenariats et de nouvelles formes de gouvernance, les désavantages auxquels les élèves, les familles et les écoles doivent faire face seront traités.

### ***Expliquer les échecs ?***

Comme nous avons vu plus tôt, bien que les résultats des PEP à ciblage territorial soient hétérogènes, il est certain qu'elles n'ont pas transformé les déséquilibres marqués en termes d'avantage et de désavantage scolaires. Il y a beaucoup de raisons à cela. Par exemple, la supposition, essentielle à la théorie de l'action qui caractérise les PEP à ciblage territorial, selon laquelle les zones ciblées sont différentes en raison de leur concentration en populations défavorisées. Dans la pratique, ces approches ont souffert de la difficulté à définir les zones géographiques correspondant exactement à ces concentrations supposées. En effet, dès les évaluations des EPA anglaises, il était clair que beaucoup de familles vivant dans ces secteurs ciblés ne pouvaient être considérées comme défavorisées, et qu'encore plus de personnes défavorisées vivaient en dehors de ces zones (Smith, 1987). Alors, si le but recherché est de consacrer des ressources et de l'attention aux élèves défavorisés, les PEP à ciblage territorial s'avèrent être des mécanismes très approximatifs.

Comme nous l'avons vu, on suppose également que les ressources consacrées à ces zones auront, d'une façon ou d'une autre, un impact. Dans la pratique, cependant, les ressources en question semblent plutôt limitées, comparées à l'étendue du problème qu'elles sont censées aborder. Les ZEP, par exemple, bénéficient d'une augmentation de financement de 10%, alors que les EPA offrent, au mieux « de faibles ressources supplémentaires » (Smith, 1987:33). D'ailleurs, il n'y a aucune garantie que les ressources supplémentaires seront employées de façon à avoir un impact direct sur les élèves. Ainsi, les augmentations de salaires ont attiré et maintenu les enseignants dans les ZEP françaises, leur recrutement et leur stabilité sur place, et la réduction des effectifs par classe (en moyenne, de 2 élèves) est sans doute positive, mais il est peu probable que ces mesures aient eu un effet significatif sur les difficultés éprouvées par les élèves les plus désavantagés. Ce n'est sans doute pas un hasard si une partie des résultats les plus encourageants des PEP à ciblage territorial apparaissent quand des niveaux relativement bas des ressources supplémentaires sont concentrés sur des objectifs très ciblés. Dans le

*London Challenge*, par exemple, consacrer £40 000 pour aider un petit groupe d'écoles aux mauvais résultats pour atteindre la moyenne aux examens nationaux est réalisable ; espérer que £40 000 solutionneraient tous les problèmes scolaires des enfants défavorisés de la capitale britannique est une chimère.

L'argument selon lequel l'innovation locale apporterait une solution aux problèmes éducatifs est contradictoire. D'abord, l'octroi de variation locale signifie que le gouvernement central abandonne une grande partie de sa capacité à contrôler la qualité de ce qui est fait localement, ou pour garantir un niveau minimum d'égalité dans l'offre scolaire. Comme on pouvait s'y attendre, certaines zones, et quelques écoles dans ces zones en bénéficient, tandis que d'autres prennent de mauvaises décisions et en profitent moins. Ensuite, croire en un salut par innovation locale est de fait un aveu de désespoir. Si, pendant des générations, le gouvernement central n'a pu trouver la réponse au problème du désavantage scolaire, pourquoi supposer que les acteurs locaux, qui ne travaillent en général dans ces écoles que durant quelques années, auront plus de réussite ?

On suppose également que les PEP à ciblage territorial auront des facilités pour lever des ressources supplémentaires aux crédits spécifiques déjà accordés. Plus facile à dire qu'à faire. Par exemple, en Angleterre, bien que les EAZ aient été encouragées à former des partenariats avec des entreprises locales, le bilan à cet égard était loin d'être exceptionnel. De fait, les investisseurs ont d'autres choses à faire avec leurs ressources que de les placer dans les écoles locales - en particulier dans ces lieux où aucun contrôle substantiel de l'éducation n'est offert en échange. De même, les tentatives de collaboration entre l'école et d'autres services à l'enfant et à la famille ont toujours été marquées par de nombreuses difficultés, et, même si les PEP à ciblage territorial présentent des exemples d'initiatives encourageantes, peu d'éléments indiquent qu'elles parviennent à établir de nouvelles formes de coopération. Le constat paraît similaire pour les tentatives de soutien des ressources des familles et des communautés. Influencer sur l'usage des ressources de la famille vers l'éducation des enfants représente une entreprise massive qui exigerait un changement culturel énorme au sein des familles, et des leviers d'intervention significatifs pour réaliser un tel changement. Les PEP à ciblage territorial ont évité de se lancer dans une telle entreprise (comme dans les dispositifs les plus récents en Angleterre), ou n'ont tout simplement pas eu les ressources et les pratiques radicales nécessaires pour atteindre un quelconque résultat.

En particulier, on peut véritablement questionner l'engagement des PEP à ciblage territorial pour aborder les problèmes éducatifs d'un point de vue effectivement territorial. Malgré l'importante rhétorique des nouveaux partenariats et des nouvelles approches, la plupart de ces PEP est restée concentrée sur l'école. Le but semble avoir été d'enrôler d'autres partenaires pour résoudre des problèmes éducatifs, plutôt que pour développer une approche holistique incluant les problèmes sociaux et économiques dans des zones désavantagées. Cela est vrai même au Portugal. Malgré l'espoir que les TEIP animent les communautés locales en appui de l'éducation, la réalité est que ces « territoires » sont restés fermement focalisés sur les soucis des écoles. Paradoxalement, cette perspective est précisément ce qui a empêché les écoles d'attaquer les problèmes provenant des

zones qu'ils servent comme Stoer et Rodrigues le soulignent (2000), cité dans le document de travail de l'équipe portugaise pour EuroPEP). En Angleterre aussi, alors que les dispositifs strictement éducatifs étaient souvent accompagnés de programmes de régénération, de promotion de la santé, et où une politique active de renouvellement du voisinage tentait d'apporter une réponse cohérente multiple, on constate que les différents dispositifs demeurent, au mieux, mitoyens (Ainscow et al. 2008).

À cet égard, le bilan des changements de gouvernance des PEP à ciblage territorial est également décevant. Faire participer de nouveaux partenaires dans la gouvernance est une chose, mais l'établissement des formes radicalement nouvelles de gouvernance en est une autre. Même là où on a réussi à introduire des entreprises, d'autres services publics, des parents et des membres de la communauté dans le processus de gouvernance, les zones ciblées sont restées parties intégrantes du système scolaire global, régi par les administrations locales (en Angleterre) ou par le gouvernement central (en France et au Portugal) plus ou moins comme d'habitude. Les écoles conservent la même mission globale, fonctionnent dans le même cadre législatif, suivent en grande partie les mêmes programmes d'études et emploient des professeurs aux formations et cultures similaires. On peut donc suggérer qu'il y a beaucoup plus de *status quo* que de changements dans les PEP à ciblage territorial.

Il est sans doute intéressant d'ajouter que ce problème est compliqué par la nature changeante de ces dispositifs à mesure que les gouvernements centraux changent de couleur politique ou d'avis. Le modèle des relances répétées ou, en Angleterre, de succession rapide de dispositifs à court terme est particulièrement choquant. Même si les approches sont innovantes et pleines de ressources, elles ne sont pas soutenues suffisamment longtemps pour avoir un impact fondamental. Cela paraît évident. Puisque ces PEP comportent le déploiement des ressources supplémentaires de l'État dans les zones défavorisées, sans pour autant provoquer de changement dans la structure du système d'éducation nationale, elles sont particulièrement vulnérables aux changements d'orientation politique, et singulièrement faciles à démanteler ou à modifier quand ceux-ci interviennent. En particulier, on peut noter que les modifications de PEP à ciblage territorial ont tendance à en abaisser les ambitions, ou, de manière moins négative, à en limiter les objectifs. Les ZEP, les TEIP et les EPA en Angleterre ont toutes commencé en tant que grandes initiatives relativement souples destinées à traiter les désavantages scolaires dans leur globalité, mais se sont réduites petit à petit à des interventions restreintes visant à maximiser le potentiel des individus, résorber les sorties précoces du système scolaire, ou améliorer le fonctionnement des écoles.

Finalement, on peut constater que les suppositions à la base des PEP à ciblage territorial ont été minées par les conséquences perverses qu'elles ont produites. Les ZEP, par exemple, ont du mal à retenir les élèves et les enseignants en raison du stigmate lié à la désignation « ZEP », et ont consommé leurs financements de façon inefficace en raison de la difficulté à gérer des zones au statut changeant. Plus généralement, le concept même de « déficit » qui, comme noté plus haut, est un élément constitutif essentiel aux PEP à ciblage territorial, induit inévitablement une

perspective axée sur ce que l'état et ses agents - principalement, les écoles - peuvent fournir aux communautés désavantagées, plutôt que sur ce que ces communautés peuvent faire pour elles-mêmes. Ainsi, l'importance donnée au déploiement de ressources supplémentaires dans les zones ciblées occulte celle de la ressource la plus substantielle qui est déjà présente – la population concernée elle-même. Comme un des documents de travail de l'équipe portugaise d'EuroPEP l'évoque, les PEP à ciblage territorial ont tendance à être

... davantage concernées par l'identification de ce que les territoires n'ont pas que par la dynamisation du potentiel qu'elles ont... (Document de travail EuroPEP, Portugal, dossier C : 10)

De façon globale, l'échec des PEP à ciblage territorial à réaliser leurs grands objectifs peut peut-être s'expliquer par une inadéquation entre la fin recherchée et les moyens mis en œuvre. Si les mauvais résultats scolaires sont, comme il semble être le cas, attribuables à des désavantages socio-économiques profonds, et si ceux-ci s'expriment dans les structures sociales à travers des inégalités fortes, il est peu raisonnable de supposer que de relativement modestes augmentations de ressources et autres adaptations scolaires changeront beaucoup de choses. Tout au plus, les résultats se limiteront, comme nous l'avons vu, à quelques améliorations de faible portée.

### **Quelles leçons pouvons-nous en tirer ?**

Malgré tout, ces conclusions pessimistes ne doivent pas constituer la fin des PEP à ciblage territorial. Il n'est pas nouveau de constater que des interventions politiques sur le lien milieu social-réussite scolaire ont seulement des effets limités. A ce titre, les PEP à ciblage territorial rejoignent une longue liste d'interventions à cibrages individuel, par groupe, et par établissement, dont on peut dire qu'aucune n'est plus ou moins efficaces que les autres (Griggs et al. 2008). En effet, la plupart des critiques qui pourraient être faites aux PEP à ciblage territorial – non traitement des facteurs socio structurels des inégalités, déploiement de ressources trop limitées, incapacité à développer des mesures de fonds en appui sur la recherche - pourraient également être faites à n'importe quelle politique d'éducation prioritaire, comme l'enquête EuroPEP le démontre (voir notamment les chapitres sur l'évaluation dans ce volume). Finalement, l'inadéquation entre fins et moyens, à laquelle nous nous sommes référés plus haut, ne pourrait être résolue que par un déploiement des moyens bien plus importants que ceux jamais réunis pour n'importe quelle politique d'éducation prioritaire. Comme la chercheuse américaine Pauline Lipman l'écrit :

... l'état de l'éducation est profondément inscrit dans l'état des villes et des priorités économiques et sociales nationales et mondiales. Même si beaucoup reste à faire dans les écoles, se focaliser sur elles minimise l'impact du contexte socioéconomique. Même si des éducateurs critiques, aux bagages culturels appropriés peuvent faire avancer beaucoup de choses, l'état de l'éducation [dans les écoles urbaines] ne peut être isolé de la réalité de la vie dans les quartiers extrêmement défavorisés...Aussi, toute tentative sérieuse de transformation des écoles publiques ne peut réussir qu'en faisant partie d'une plus vaste lutte sociale locale et globale pour la redistribution matérielle et la reconnaissance culturelle. (Lipman, 2004 : 182-183)

Dans la plupart des pays, le type de radicalisation politique que ceci implique demeure une perspective éloignée. Au mieux, les programmes politiques proposent augmentations et améliorations. Cependant, ceci ne réduit pas à néant les possibilités d'augmenter de manière significative la capacité des politiques prioritaires de faire une réelle différence sur les résultats scolaires, même dans un cadre si contraint. Par exemple, nous avons avancé plus haut que les PEP à ciblage territorial n'étaient pas vraiment devenues territoriales - qu'elles sont restées concentrées sur les problèmes et actions de l'école, et qu'elles n'ont pas su mobiliser d'autres ressources potentiellement disponibles parmi et autour des communautés locales. Pourtant ce n'est pas une caractéristique inévitable. En principe, il doit être possible, au niveau local, de mieux associer les politiques tournées vers l'école et celles en faveur de l'enfant et la famille, du développement de la communauté et des relances économiques. Une telle association devrait aboutir sur une attaque coordonnée, non seulement des expressions des désavantages scolaires dans les écoles, mais également des causes et conséquences autres de ces désavantages qui affectent les vies des enfants et des jeunes.

En effet, des exemples des approches locales coordonnées de ce type commencent à apparaître. Elles dépendent de la présence d'un organe décisionnel local qui peut articuler une vision pour le développement local et mobiliser les ressources pour transformer cette vision en réalité. En général, au lieu d'envisager les PEP à ciblage territorial comme des moyens pour résoudre des problèmes purement éducatifs, elles considèrent l'éducation comme un axe – extrêmement important - dans la vaste attaque menée contre les désavantages sociaux et économiques. En République d'Irlande, par exemple, le quartier gravement désavantagé de Ballymun à Dublin est l'objet d'un grand programme de rénovation mené par l'association *Ballymun Partnership*. Cette rénovation implique la transformation urbaine du quartier. Cependant, l'association est également prévu :

... d'appliquer le *Local Development Social Inclusion Programme* (programme d'inclusion sociale et de développement local) pour traiter les questions d'éducation, d'emploi, de soins des enfants, d'initiative et de développement de la communauté de Ballymun en faveur de groupes ciblés. (<http://www.ballymun.org/whatis.html>)

La place de l'éducation dans cette approche est articulée de la façon suivante :

L'organisation urbaine de Ballymun est transformée par un programme de rénovation de classe mondiale mais, pour développer une communauté vraiment durable, Ballymun doit devenir une communauté d'apprentissage mettant constamment à profit les résultats obtenus pour des habitants de Ballymun à travers un accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. Le conseil de *Ballymun Partnership* a placé l'éducation comme question la plus importante pour le futur de Ballymun et s'engage à développer une stratégie éducative globale pour atteindre ces objectifs. (Ryan, 2006 : 1).

De même, en Angleterre, un certain nombre d'autorités locales et d'associations au niveau local développent des approches qui combinent travail des écoles avec celui des services intégrés pour enfants et familles, et avec des

initiatives de développement de communauté et de rénovation de quartier. Barnsley, par exemple, est une ancienne ville minière où la municipalité opère une rénovation urbaine, économique et sociale. Au cœur de ce dispositif, la stratégie éducative *Remaking Learning* (Refaire l'apprentissage) (conseil municipal de Barnsley, 2005), inclut la transformation des bâtiments scolaires, des programmes d'études et des pédagogies utilisées, l'ouverture des écoles à la communauté, et la mise en relation des écoles avec les services à l'enfant, à la famille et à la communauté dans les zones en question. Comme à Ballymun, l'éducation est au centre du processus de rénovation, mais ce dernier n'est pas limité à améliorer les résultats scolaires des enfants : il concerne aussi l'apprentissage tout au long de la vie, le développement des qualifications des travailleurs en vue d'attirer de nouveaux emplois dans la ville. Il aborde les problèmes sociaux de la ville autant que ses problèmes éducatifs.

D'après nous, les exemples de ce type représentent plus qu'une énième exécution d'une approche échouée. Même s'ils partagent beaucoup avec leurs prédécesseurs historiques, ils sont basés sur une théorie de l'action bien différente. Cette théorie ne suppose pas que de maigres innovations et ressources supplémentaires pour les écoles de zones défavorisées vont d'une façon ou d'une autre « compenser » les inégalités profondément incrustées dans les structures sociales et qui se prolongent bien au-delà de la zone elle-même. En revanche, ils reconnaissent l'interaction entre éducation et d'autres formes de désavantage, et reconnaissent le besoin de coordonner les interventions visant à traiter toutes les formes de désavantage simultanément.

Naturellement, il est important de ne pas idéaliser ces exemples. Il reste à voir s'ils réussiront ce qu'ils promettent, et il n'y a aucun doute qu'ils éprouveront, au cours de leur déroulement, certains obstacles et frustrations qui ont marqué les précédentes PEP à ciblage territorial. Il n'y a aucun doute également que ce qu'elles peuvent réaliser dépendra de manière significative des contextes de politique nationale dans lesquels elles sont enfoncées. Des politiques nationales progressistes, tournées vers plus d'équité éducative et sociale seront nécessaires pour multiplier les effets de ces initiatives locales et pour traiter les désavantages dans les zones où de telles initiatives n'existent pas. Néanmoins, nous pensons que ces exemples démontrent que les PEP à ciblage territorial, quoique sous une forme reconstruite, ont toujours quelque chose à offrir.

## Références bibliographiques

- AINSCOW M., DYSON A., GOLDRICK S. & KERR K. (2008) *Equity in Education: Responding to context* (Manchester, Centre for Equity in Education, University of Manchester).
- AMARO G., MENEZES V. & GIAO J. (1998) Educating parents at school for the school, in: A. Armstrong (Ed) *Parental Participation in Schools* (Edinburgh, Her Majesty's Inspectors of Schools, Scottish Office Education and Industry Department).



- AVIS J. (2006) Improvement through research: policy science or policy scholarship, *Research in Post-Compulsory Education*, 11(1), pp. 107-114.
- BARNSELY METROPOLITAN BOROUGH COUNCIL (2005) *Remaking Learning: Leading change for success* (Barnsley, Barnsley MBC).
- BÉNABOU R., KRAMARZ F. & PROST C. (2005) The French Zones d'Education Prioritaire: Much ado about nothing? CEPR Discussion Paper No. 5085. Downloaded 25 May 2008 from: [www.cepr.org/pubs/dps/DP5085.asp](http://www.cepr.org/pubs/dps/DP5085.asp).
- BLAIR T. (1999) Speech by the Prime Minister Tony Blair about Education Action Zones - 15 January 1999 (London, 10 Downing Street).
- CENTRAL ADVISORY COUNCIL FOR EDUCATION (ENGLAND) (1967) *Children and their Primary Schools. Volume 1: Report* (London, HMSO).
- DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D. & ROCHEX J.-Y. (Eds.) (in press) *Évolution des politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvres, débats* (Lyon, INRP).
- DFES (2007) City Challenge for World Class Education in: DfES (Ed) (London, DfES).
- DFES (no date) The Excellence in Cities Programme 1999-2006. Downloaded 31 October 2008 from: [http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/documents/abouteic.doc#\\_top](http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/documents/abouteic.doc#_top)
- DONOVAN M.S., CROSS C.T. & NATIONAL RESEARCH COUNCIL, D.O.B.A.S.S., COMMITTEE ON MINORITY REPRESENTATION IN SPECIAL EDUCATION (Eds.) (2002) *Minority Students in Special and Gifted Education* (Washington DC, National Academy Press).
- DYSON A. & GALLANAUGH F. (2008) Disproportionality in special needs education in England, *The Journal of Special Education*, 42(1), pp. 36-46.
- DYSON A. & RAFFO C. (2007) Education and disadvantage: the role of community-oriented schools, *Oxford Review of Education*, 33(3), pp. 297-314.
- GRIGGS J., WHITWORTH A., WALKER R., MCLENNAN D. & NOBLE M. (2008) *Person- or place-based policies to tackle disadvantage? Not knowing what works* (York, Joseph Rowntree Foundation).
- HALSEY A.H. (Ed.) (1972) *Educational Priority: EPA Problems and Practices* (London, HMSO).
- HARRY B. & KLINGNER J. (2006) *Why Are So Many Minority Students in Special Education? Understanding Race and Disability in Schools* (New York, Teachers College Press).
- HATCHER R. & LEBLOND D. (2001a) Education Action Zones and Zones d'Education Prioritaires, in *Travelling Policy / Local Spaces: Globalisation, Identities and Education Policy in Europe*, conference in the Department of Education, Keele University, 27-29 June 2001. Downloaded 26 May 2008 from: <http://www.keele.ac.uk/depts/ed/events/conf-pdf/cPaperHatcher.pdf>
- HATCHER R. & LEBLOND D. (2001b) Education action zones and zones d'éducation prioritaires, in: S. Riddell & L. Tett (Eds) *Education, Social Justice and Inter-agency Working: joined up or fractured policy?* (London, Routledge).

- KENDALL L., O'DONNELL L., GOLDEN S., RIDLEY K., MACHIN S., RUTT S., MCNALLY S., SCHAGEN I., MEGHIR C., STONEY S., MORRIS M., WEST A. & NODEN P. (2006) *Excellence in Cities: The National Evaluation of a Policy to Raise Standards in Urban Schools 2000-2003. Research Report RR675A* (London, DfES).
- LEVACIC R. & WOODS P.A. (2002) Raising school performance in the league tables (part 1): disentangling the effects of social disadvantage, *British Educational Research Journal*, 28(2), pp. 207-226.
- LIPMAN P. (2004) *High Stakes Education* (London, RoutledgeFalmer).
- MACHIN S., MCNALLY S. & MEGHIR C. (2006) Excellence in Cities: evaluation of an education policy in disadvantaged areas. Downloaded 31 October 2008 from:  
<http://www.iser.essex.ac.uk/seminars/mondays/2006/spring/papers/mcnally.pdf>.
- MALEN B., CRONINGER R., MUNCEY D. & REDMOND-JONES D. (2002) Reconstituting schools: "testing" the "theory of action", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(2), pp. 113-132.
- MOISAN C. & SIMON J. (1997) Les déterminants de la réussite scolaire (Paris, Inspection générale de l'éducation nationale/Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale).
- NFER (2007) *National Evaluation of Excellence in Cities 2002 - 2006. Research Report DCSF-RR017* (London, DCSF).
- POWER S., REES G. & TAYLOR C. (2005) New Labour and educational disadvantage: the limits of area-based initiatives, *London Review of Education*, 3(2), pp. 101-116.
- POWLEY T. (2001) The perspective of an EAZ director, *School Leadership & Management*, 21(2), pp. 159 -167.
- REES G., POWER S. & TAYLOR C. (2007) The governance of educational inequalities: the limits of area-based initiatives, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9(3), pp. 261-274.
- RYAN G. (2006) *Ballymun Learning for Living. Lifelong Learning & Training Strategy for Ballymun. Full Report* (Dublin, Ballymun Partnership).
- SMITH G. (1987) Whatever happened to Educational Priority Areas? *Oxford Review of Education*, 13(1), pp. 23-38.
- STOER & RODRIGUES (2000) *Territórios de Intervenção Prioritária: análise do contributo das parcerias* (Lisbon, Ministry of Education).
- THRUPP M. (1999) *Schools Making a Difference: Let's be realistic!* (Buckingham, Open University Press).
- THRUPP M. & LUPTON R. (2006) Taking school contexts more seriously: the social justice challenge, *British Journal of Educational Studies*, 54(308-328).
- WOODS P.A. & LEVACIC R. (2002) Raising school performance in the league tables (part 2): barriers to responsiveness in three disadvantaged schools, *British Educational Research Journal*, 28(2), pp. 227-247.



## **Le ciblage des PEP en fonction de la « dimension ethnoculturelle »**

**Calin Rus** (Institut interculturel de Timisoara, Roumanie)

La dimension ethnoculturelle<sup>19</sup> est, sans doute, l'un des éléments intervenant dans la catégorisation des cibles des PEP. Comme montré dans le premier chapitre de cette section, le ciblage implique souvent des catégorisations pluridimensionnelles, associant, dans des relations complexes, le social, l'économique et l'ethnique. De plus, la dimension ethnoculturelle apparaît, de manière explicite ou implicite, ainsi que, parfois, cachée derrière d'autres critères de catégorisation, en relation avec les autres catégorisations et formes de ciblage des PEP: les ciblage territoriaux, les groupes à risque ou les besoins particuliers. Ainsi, d'un côté, un des facteurs de risque, confirmé par de nombreuses études et documents européens est représenté par les préjugés et les discriminations sur des critères ethnique et/ou linguistiques. De l'autre côté, selon le rapport de l'OCDE (2000), une des catégories de « besoins éducatifs particuliers » est celle qui découle principalement d'un mélange de facteurs socio-économiques, culturels et linguistiques. La provenance des élèves d'un milieu défavorisé ou atypique, de tous ces points de vue, justifie ainsi le besoin de politiques éducatives à leur égard.

Il convient donc d'analyser, tant la façon dont les différents systèmes éducatifs, ainsi que les institutions européennes, prennent en compte la dimension ethnoculturelle dans les PEP, que les rapports entre cette dimension et la dimension socio-économique dans la construction des discours nationaux et européens autour des PEP.

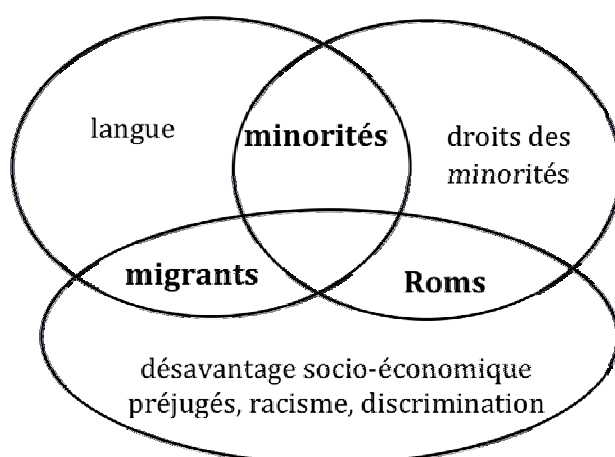
Derrière une très grande diversité, deux grandes catégories définies en fonction de la dimension ethnoculturelle se retrouvent, sous différentes formes, dans les politiques publiques en général, mais aussi comme cibles des PEP : les minorités nationales et les migrants. Toutefois, un groupe ethnoculturel, les Roms, qui dans certains pays a le statut de minorité nationale, tandis que dans d'autres fait

---

<sup>19</sup> Nous ne prenons pas comme références, pour justifier l'analyse en fonction de cette dimension, les travaux sur ce sujet de la sociologie ou de l'anthropologie et nous ne faisons pas des jugements sur sa pertinence scientifique. On part du constat qu'elle influence les politiques éducatives et les discours sur les PEP, comme on va le montrer dans ce chapitre. Dans le droit international, la notion de « minorité ethnique » est entendue comme « l'ensemble des personnes qui appartiennent à un groupe et qui partagent une culture, une religion ou une langue communes » (Commentaire général du Pacte international des droits civils et politiques, ONU). Nous avons choisi de parler de « dimension ethnoculturelle » pour rendre compte de l'appartenance ethnique mais aussi de ses possibles différenciations intra-ethniques, ainsi que des appartenances culturelles trans-ethniques, en fonction, par exemple, de la langue ou de la religion.

aussi partie des migrants, a une position particulière dans les politique éducatives et doit être analysé à part.

Le schéma ci-joint illustre une partie des relations entre ces catégories. Les Roms, comme les autres minorités, bénéficient, dans plusieurs pays, conformément à la Convention cadre pour la protection des minorités nationales et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, d'un ensemble de droits, y compris dans le domaine de l'éducation. Les Roms partagent également avec les migrants un statut socio-économique défavorisé et sont, comme les migrants, cible de racisme et de discrimination, au niveau de la société dans son ensemble, mais aussi au niveau du système éducatif. De nombreux migrants, partagent, à leur tour, avec les minorités nationales la présence d'une langue première différente de celle de la majorité<sup>20</sup>.



Un élément essentiel justifiant la désignation d'un groupe comme cible de PEP est l'existence d'un désavantage qui se manifeste sur le plan scolaire. Il est évident qu'il y a des minorités nationales et des groupes de migrants qui ne se trouvent pas en situation défavorisée et peuvent, dans cette perspective, ne pas être prises en compte dans les PEP.

---

<sup>20</sup> Les Roms ont, eux aussi, des spécificités linguistiques, mais cette dimension n'est pas la caractéristique essentielle dans les rapports avec la société majoritaire. Cela est dû essentiellement à deux facteurs : l'hétérogénéité linguistique des différents groupes de roms (il y a une diversité de dialectes mais aussi des groupes qui ne parlent pas romani), et la présence très récente de la langue romani, comme langue écrite, dans les systèmes éducatifs.

## Quels groupes ?

Selon les statistiques récentes (Eurostat, 2007 ; ERICArts, 2007), si on accepte l'idée que le nombre de Roms est largement sous-évalué dans les recensements officiels<sup>21</sup>, dans tous les pays de l'Union européenne, sauf la Pologne, plus de 5% la population scolaire provient de familles appartenant à des minorités ethnoculturelles. Afin de comprendre la manière dont les PEP des différents pays prennent en compte dans leur ciblage cette dimension, il convient de passer en revue la manière dont elle apparaît dans les statistiques et dans les politiques éducatives.

Dans plusieurs pays de l'Union européenne les statistiques éducatives, quand elles spécifient ces questions, sont faites en fonction de la nationalité. Tel est le cas en Autriche, Belgique, France, Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg et Espagne. Les appellations utilisées sont diverses : non citoyens, étrangers, non nationaux, etc. Il y a aussi, souvent, une mise en évidence de sous-catégories comme demandeurs d'asile, réfugiés, extracommunautaires, etc. Cette approche a pour conséquence le fait que les enfants ayant obtenu la citoyenneté, avec ou sans leurs parents, ne figurent plus dans ces statistiques.

Dans d'autres pays, la catégorie « migrants » comprend autant de citoyens que de non citoyens : elles incluent aussi les enfants provenant des familles migrantes. Dans ces cas, des distinctions sont faites en fonction de l'origine ethnique non autochtone ou de l'appartenance à des minorités ethniques. Cela rend difficile la distinction entre des migrants de date récente et des membres des groupes minoritaires vivant dans le pays de longue date, ainsi que la mise en évidence des tendances à long terme de certains indicateurs (comme les résultats scolaires). Dans certains pays une distinction est faite entre des minorités considérées comme autochtones, traditionnelles, ou indigènes, et des minorités récentes, ou nouvelles, relayées à des migrations des dernières années. En Allemagne, par exemple, des statistiques existent seulement pour les minorités considérées comme autochtones (Sorbes et Sinti) mais non pas pour des groupes ethniques non reconnues, comme les Roms, les Turques ou les Kurdes, malgré le fait qu'ils sont bien plus nombreux, clairement identifiables et désirent affirmer publiquement leur appartenance.

À part la nationalité, l'appartenance ethnique ou le statut de migrant, la langue première est un autre critère de catégorisation. Dans les pays ayant plusieurs langues officielles ou des langues régionales ou minoritaires reconnues, des statistiques selon ces groupes linguistiques existent également. Pourtant, une distinction doit être faite entre l'appartenance, déclarée volontairement, à un groupe linguistique (en fonction de la langue maternelle, ou langue première), les compétences linguistiques dans une langue minoritaire, et l'inscription dans des

---

<sup>21</sup> Selon des estimations du PNUD et de Roma Education Fund, les Roms représentent entre 5 et 10% en Bulgarie, Hongrie, Roumanie et Slovaquie.

filiales d'études en langues minoritaires ou dans des programmes d'étude d'une langue minoritaire.

Le tableau suivant présente la terminologie principale utilisée dans les documents de politique éducative dans les pays de l'Union européenne.

<b>Terminologie utilisée (critères de catégorisation) dans les documents de politiques éducatives</b>	<b>Pays</b>
Citoyens étrangers	Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande*, France, Irlande, Italie, Luxembourg
Minorités ethniques	Royaume-Uni, Bulgarie
Immigrants	Grèce
Immigrants + descendants	Danemark
Origine ethnique non autochtone	Pays-Bas
Origine étrangère	Suède*
Groupes culturels + nationalités	Portugal
Langue première différente	Autriche*, Danemark, Portugal*, Suède*, Royaume-Uni
Minorités nationales	Hongrie, Roumanie, Slovaquie, République Tchèque
Sexe	Autriche, Allemagne, Irlande, Suède, Royaume-Uni
* données par sous-groupes disponibles	

Face à cette grande diversité de catégorisations des enfants dans le système scolaire dans les différents pays, bien reflétée au niveau des pays visés par le projet EUROPEP, il devient difficile, voire impossible, de faire des comparaisons.

La Belgique, la France, la Grèce, et le Portugal ne reconnaissent pas de « minorité nationale ».<sup>22</sup>

En **Belgique**, tant dans la communauté francophone que dans celle néerlandophone, la différenciation est faite en fonction de la nationalité. Le système éducatif de la Communauté française fait aussi une distinction entre les élèves des pays de l'Union européenne et ceux provenant d'autres pays et garde des statistiques différenciés pour les groupes nationaux les plus grands dans les deux catégories.

<sup>22</sup> La France, la Belgique et la Grèce, sont, à côté de la Turquie, l'Islande, le Luxembourg, Monaco et l'Andorre, les pays membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le Portugal a ratifié la convention, en spécifiant la non reconnaissance de minorités nationales spécifiques sur son territoire mais aussi la pertinence de certains articles avec une visée générale et l'application de certaines de ses prévisions pour les Roms.

En **France**, c'est la nationalité étrangère qui compte, différenciée également entre pays membre et non membres de l'Union européenne. Aucune classification n'est faite par rapport aux enfants d'origine étrangère ayant obtenu la nationalité française. De plus, la mention de l'appartenance ethnoculturelle, aussi avec sa dimension religieuse, n'est pas permise dans les institutions publiques, y compris dans l'enseignement public, tandis que l'association de l'appartenance ethnoculturelle avec un désavantage socio-économique est systématiquement évitée.

Au **Portugal**, le terme « groupes culturels et nationalités » est utilisé pour désigner les enfants de nationalité étrangère, les émigrants Portugais retournés au pays, et des Roms. La catégorie « langue première autre » est aussi utilisée.

En **Grèce**, la distinction principale est entre élèves grecques (quelque soit leur appartenance ethnoculturelle) et immigrants, ces derniers différenciés entre immigrants d'origine ethnique grecque retournant en Grèce et immigrants ayant des origines ethniques autres. Il y a un seul groupe reconnu comme minorité : les musulmans de Thrace. Il s'agit d'un groupe identifié par un critère religieux, constitué principalement de personnes d'appartenance ethnique turque, parlant le turque mais incluant aussi des Pomaks et des Roms, parlant comme langue première tant le Romani, que le Turque. Aucune distinction n'est faite dans les écoles minoritaires en fonction de ces appartenances ethniques.

En **Suède**, c'est également la distinction en fonction de l'origine étrangère, avec une distinction entre la nationalité des pays membres de l'Union européenne et les autres, ainsi qu'une catégorisation en fonction de la langue première différente du suédois. Plusieurs communautés ont le statut de minorité nationale et bénéficient des mesures spéciales, conformément à la Convention cadre pour la protection des minorités nationales : les Sámis, les Finnois suédois, les Tornedalers, les Roms, et les Juifs. De plus, une distinction est faite pour les groupes ethniques, quelque soit leur origine, en situation de ségrégation résidentielle (CF. le chapitre de Francia & Moreno Herrera.).

La situation au **Royaume-Uni** est différente car la distinction principale n'est pas faite en fonction de la citoyenneté mais de la « race » et le mot-clé est celui de minorité ethnique. À partir de 2003, les catégories suivantes sont utilisées dans les statistiques éducatives : « White British, White Irish, Traveller of Irish heritage, Gypsy/Roma, Greek/Greek Cypriot, Turkish/Turkish Cypriot; White European; Mixed (White and Black Caribbean, White and Black African, White and Asian); Asian or Asian British (Indian, Pakistani, Bangladeshi, any other Asian background); Chinese (Hong Kong Chinese, other Chinese); Black or Black British (Caribbean, African, any other Black background); any other ethnic background (Afghan, Arab, Filipino, Iranian, Japanese, Malay, Thai, etc.) ». L'efficacité de l'emploi de ces catégorisations est actuellement mise en question. La langue première représente un autre critère de catégorisation des enfants dans le système éducatif au Royaume-Uni.



En Roumanie, comme en République Tchèque, le terme principalement utilisé est celui de minorité nationale.

En **Roumanie**, bien qu'il n'y ait pas une définition explicite de ce terme, une vingtaine de minorités nationales ont une reconnaissance politique et une douzaine sont visés par des politiques éducatives: les Bulgares, les Croates, les Hongrois, les Allemands, les Polonais, les Roms, les Ruthènes, les Ruses, les Grecques, les Slovaques, les Serbes, et les Ukrainiens.

La **République Tchèque** est un des rares pays qui définissent dans la loi le concept de « minorité nationale »: « une communauté de citoyens de la République Tchèque vivant sur le territoire de la République Tchèque, qui diffère des autres citoyens d'habitude par rapport à une origine ethnique commune, langue, culture et traditions, forme une minorité considérable, et en même temps manifeste la volonté d'être vus comme une minorité nationale afin de faire un effort commun pour préserver et développer leur particularité, langue et culture, et afin d'exprimer et protéger les intérêts de leur communauté qui a été historiquement constituée » (Loi 273/2001).

Evidemment, le fait de mentionner une certaine catégorisation dans les statistiques ou les politiques éducatives ne signifie pas que les groupes en question deviennent nécessairement cible de PEP. De plus, le ciblage ethnoculturel des PEP peut rester marginal dans l'ensemble des PEP d'un pays, même dans le contexte d'une forte présence dans le système éducatif de jeunes ayant des appartenances ethnoculturelles distinctes de la majorité.

## **Déclencheurs des discours sur les groupes ethnoculturels comme cibles des PEP**

L'analyse des facteurs et des processus qui ont affecté la construction d'un discours sur le besoin de prendre en compte les différences ethnoculturelles peut aider à la compréhension de la structuration du ciblage des PEP en fonction de cette dimension. Dans le cas des minorités nationales et des Roms, leur prise en compte comme cibles des PEP est largement associée à l'influence des structures européennes. Pour ce qui est des migrants il s'agit plutôt de réactions nationales à des défis perçus au niveau de l'école. Et ces préoccupations ne sont que récemment remontées au niveau européen dans un débat dont le résultat n'est pas encore tranché.

### ***Minorités nationales***

La problématique des minorités nationales est apparue sur l'agenda européen juste après l'effondrement des régimes totalitaires communistes, en 1989-1990, et a été largement associée aux actions de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de l'UE. Dans ce contexte, dans la majeure partie des pays de l'Europe centrale et orientale, les débats sur l'éducation des minorités ont occupé une place particulièrement importante.

Les premières mesures, visant essentiellement la mise en place d'un enseignement des et/ou dans les langues des minorités, ont été fortement influencées initialement par les rapports du Haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et par plusieurs Recommandations du Conseil de l'Europe, pour ensuite se développer de manière plus cohérente avec l'adoption en 1995 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Rus, 2005). Un rôle clé a été joué aussi dans ce contexte par l'UE : le critère politique de Copenhague, formulé en 1993, a conditionné l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale par la présence d'institutions stables garantissant « la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection »<sup>23</sup>. L'analyse de la situation des minorités dans les pays candidats, y compris par rapport à l'éducation, a représenté un point important dans les rapports annuels publiés par la Commission européenne sur les dix pays de l'ancien bloc communiste actuellement membres de l'UE.

La mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, entrée en vigueur en 1998, a engendré aussi un système très intéressant de suivi, basé sur des rapports croisés provenant des autorités nationales, parfois de la société civile, mais aussi d'une structure mise en place pour ce but : le Comité consultatif, constitué d'experts indépendants. Les opinions du Comité consultatif et les réponses des États dans le processus de suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre ont été, et le sont encore à ce jour, des facteurs essentiels dans la construction du discours sur l'éducation des minorités. En 2006 le Comité consultatif a publié son premier commentaire thématique et celui-ci concerne l'éducation. Ce discours comporte plusieurs niveaux, dont on peut distinguer, à côté du discours classique sur le droit à l'enseignement des/dans les langues des minorités, un discours anti-discrimination, calé graduellement sur celui de l'UE, ainsi qu'un discours focalisé sur les réponses à donner aux défis posés par les désavantages associés au statut minoritaire.

Ainsi, le Comité consultatif :

- se focalise dans ses analyses sur des questions comme la représentation équilibrée des minorités à différents niveaux d'éducation (par exemple, les femmes bangladaïsi et les hommes africains et africains des Caraïbes, au Royaume-Uni), la surreprésentation de certaines communautés parmi ceux qui abandonnent l'école ou sont exclus de l'école, ou bien dans les établissements d'éducation spécialisée (par exemple, les Roms en Slovaquie et République Tchèque, ou les garçons d'origine afro-caribéenne au Royaume-Uni)<sup>24</sup> ;
- félicite les États pour certaines mesures qui s'inscrivent dans notre définition de PEP ; les exemples les plus fréquents concernent les Roms : les formations spécifiques des enseignants, les postes d'inspecteurs pour les Roms, l'emploi de médiateurs ou d'assistants scolaires, les mesures spéciales adaptées à la culture itinérante des Roms, les classes

---

<sup>23</sup> Conseil européen de Copenhague, 1993

<sup>24</sup>. Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni (ACFC/INF/OP/I(2002)006) et (ACFC/SR(99)13)

préparatoires, ou bien les places réservées attribuées aux étudiants roms dans l'enseignement supérieur.

- met en garde par rapport aux risques associés à certaines mesures, qui, même si « conçues pour apporter un soutien scolaire supplémentaire aux élèves concernés », risquent de renforcer le désavantage. C'est le cas des « mesures prises à l'égard des enfants roms », par exemple en Suède, conduisant à la création de classes spéciales pour les élèves roms, souvent avec le soutien de certains parents roms.

Par ailleurs, le Comité consultatif parle d'« égalité de chances dans l'accès à l'éducation » (les Roms étant le groupe le plus souvent mentionné en rapport avec ce type de discours) et dénonce en même temps les pratiques de ségrégation des enfants roms, associées souvent à « une qualité d'éducation inférieure à celle offerte aux autres étudiants ».

Parmi les autres problèmes auxquelles les Roms sont souvent que confrontés, le Comité consultatif mentionne « le harcèlement des enfants roms par les autres enfants, voire par les enseignants, les épreuves inadaptées aux différences culturelles utilisées dans le système éducatif, le manque de reconnaissance de la langue rom dans les écoles, le faible revenu et les problèmes de nourriture des enfants roms », ainsi que « les différences de traitement entre filles et garçons ».

Mais toute opinion du Comité concernant les Roms doit être comprise comme fondée sur des principes généraux et s'applique donc à toutes les minorités en situation similaire. Dans ce sens, le Comité consultatif recommande aux Etats d'« assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités à une éducation de qualité » par « une action ferme » sur « trois fronts distincts :

1. Veiller à ce que tous les enfants (y compris les enfants roms) soient dûment scolarisés et que les difficultés rencontrées par les personnes déplacées ou appartenant à des groupes itinérants ou semi-itinérants soient abordées de façon active et constructive. Un enseignement dispensé, totalement ou en partie, dans la langue officielle exclusivement peut bloquer l'accès à l'éducation des enfants appartenant à des minorités ou à d'autres groupes tels que les immigrés récents et les réfugiés.
2. Garantir et assurer un suivi de la fréquentation scolaire de tous les élèves, y compris ceux appartenant à des minorités nationales. Les problèmes liés à la disponibilité d'éducation préscolaire et d'infrastructures éducatives, à l'accès physique aux écoles et au transport, à la sécurité des enfants à l'école, ainsi que les difficultés socio-économiques des parents et le manque de confiance dans le système éducatif sont tous des facteurs susceptibles d'entraîner une réticence des parents à envoyer leurs enfants à l'école et dans l'enseignement préscolaire et un refus des enfants à suivre les enseignements.
3. Mener un suivi du parcours scolaire, y compris de l'absentéisme et des taux d'échec scolaire, du degré d'alphabétisation, d'achèvement des études, des niveaux atteints, des inégalités entre les sexes, de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, en conséquence, de l'accès à l'emploi. Dans certains cas, l'existence de classes préparatoires et la présence d'auxiliaires, de médiateurs ou de conseillers pédagogiques ou individuels peut être nécessaire pour les enfants provenant de milieux

défavorisés. La formation des adultes représente un complément nécessaire au système éducatif de base. »

### ***Les Roms***

Une analyse de la manière dont les Roms sont définis en tant que groupe cible de PEP doit envisager, entre autres, plusieurs questions : peut-on parler vraiment d'un groupe, ou bien de divers groupes artificiellement mis ensemble ? Les Roms représentent-ils un cas particulier ? Quelle est la justification du ciblage explicite des Roms dans les PEP, là où ce type de ciblage existe ?

La terminologie utilisée par les organisations européennes témoigne très bien, non seulement de la complexité, mais aussi du caractère controversé des appellations utilisées : Roms/Tsiganes (Conseil de l'Europe, jusqu'en 2006), Roms et Sinti (OSCE), Roms et Gens du Voyage (Conseil de l'Europe, depuis 2006). La Commission européenne, ainsi que d'autres institutions de l'UE, utilisent « Rom » comme « umbrella term », en précisant que cela inclut « aussi d'autres groupes partageant des caractéristiques culturelles plus ou moins similaires et une histoire de constante marginalisation dans les sociétés européennes ». L'emploi de « Rom » est justifié, dans le contexte de documents traitant de questions d'exclusion et de discrimination, par des raisons pratiques, et non pas par des aspects concernant l'identité culturelle.

Pourtant, l'émergence de l'appellation « Rom » comme terme générique est essentiellement le résultat d'un processus de construction politique d'une identité particulière de minorité transnationale ayant des caractéristiques d'une identité nationale. Ce processus trouve ses racines dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, a été formellement initié au début des années 1970 et a pris un essor considérable après 1990, avec la reconnaissance des Roms en tant que minorité nationale ou un statut équivalent dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale. La revendication de l'utilisation dans l'espace public du terme « Rom » (auto appellation dans la langue romani), a été argumentée par la forte charge négative associée aux termes « tsigane » ou « gypsy », utilisés par les majoritaires, souvent considérant les Roms non pas comme un groupe ethnique mais comme une catégorie sociale marginale. Un moment important pour la reconnaissance de cet engagement politique des élites Roms a été, sans doute, la mise en place en 2004, auprès du Conseil de l'Europe, du Forum Européens des Roms et des Gens du Voyage.

Au delà de la complexité des groupes entrant dans cet ensemble hétérogène, on peut identifier deux types de situations où l'appellation générique « Rom » est problématique. La première situation est celle des groupes qui, suite à des politiques ou à des processus naturels ont été partiellement assimilés et ne parlent plus la langue romani, ou bien parlent un dialecte spécifique dans lequel seulement des traces de romani sont restées. Ces groupes refusent parfois l'appellation générique « Rom » et préfèrent affirmer le nom de leur groupe (par exemple, les Sinti et les Manouches), ou acceptent le nom qui leur est donné par la population majoritaire (Tsiganes, Gypsies, Gitanos, etc.). Le deuxième cas est celui des communautés qui sont désignées, ou préfèrent être désignées comme « Gens du

voyage<sup>25</sup> » ou « Voyageurs<sup>26</sup> ». C'est vrai que le mode de vie itinérant fait partie de l'histoire de tous les groupes Roms mais, suite à des politiques d'assimilation et de sédentarisation forcées, la majeure partie des Roms sont actuellement sédentaires. Les migrations récentes des Roms de l'Europe centrale et orientale vers les pays de l'Europe occidentale et méridionale ajoutent encore de tendances de séparation, les populations locales, souvent situés dans au moins une des catégories décrites ci-dessus, voulant se dissocier de l'image négative des immigrants Roms.

Plusieurs catégories d'arguments soutiennent l'idée que le cas des Roms est un cas *sui generis* qui justifie une approche spécifique dans les politiques éducatives. Une première catégorie d'arguments met en évidence le décalage sans égal qui se retrouve dans quasi tous les pays entre les Roms et le reste de la population par rapport à plusieurs indicateurs concernant l'éducation (par exemple, le niveau maximum d'éducation atteint, la réussite scolaire, l'abandon scolaire, etc.). Une deuxième catégorie d'arguments est celle construite autour des statistiques, à leur tour largement répandues au niveau européen, qui montrent que les Roms sont, plus que les autres groupes ethnoculturels, cible des préjugés et des discriminations, dans la société en général, mais aussi dans le contexte des systèmes éducatifs<sup>27</sup>. Enfin, un troisième type d'argument apporté en faveur de la considération des Roms comme un groupe qui doit faire objet de politiques éducatives spécifiques part des caractéristiques sociales très particulières de ces communautés, vues soit par rapport au mode de vie itinérant, soit par rapport à la situation de marginalisation et d'exclusion sociale dans laquelle se trouvent de nombreuses familles roms, confrontées avec un cercle vicieux qui reproduit l'exclusion, faute de mesures éducatives spécifiques, accompagnées par des politiques sociales adaptées.

Les structures européennes ont eu un rôle très important dans la structuration d'un discours identifiant les Roms comme cibles de politiques spécifiques dans plusieurs domaines, avec une place centrale accordée aux politiques éducatives<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Gens du voyage est un terme administratif utilisé en France et en Belgique francophone. Il est conçu pour éviter une identification ethnique, alors qu'elle regroupe en large majorité « des personnes de culture tsigane (Roms, Manouches, Gitans) ».

<sup>26</sup> Le terme « voyageurs » est utilisé soit comme terme générique pour les personnes ayant un mode de vie itinérant, quelque soit leur appartenance ethnoculturelle, soit pour désigner un ensemble particulier de groupes vivant en Irlande et au Royaume-Uni.

<sup>27</sup> Les rapports de l'EUMC/FRA, sur la base de différentes recherches nationales, régionales et européennes constatent que « dans de nombreux Etats membres, les groupes les plus exposés à la discrimination dans le système éducatif sont les Roms, les Sintis et les Travellers, ainsi que les enfants des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulier » (FRA, 2008, p86); Une analyse des tendances pour la période 1997-2005 mène à la conclusion que les groupes « les plus vulnérables dans l'UE en ce qui concerne la discrimination directe et indirecte dans l'éducation sont les Roms, les Sintis et les gens du voyage » (EUMC - FRA, 2007, p36)

<sup>28</sup> Pourtant, il ne faut pas oublier l'influence très forte dans les pays de l'Europe centrale et orientale avec le plus grand nombre et le plus grand pourcentage de Roms des programmes du réseau de fondations mise en place par George Soros, qui, à partir des années 1990, a été un des pionniers des projets éducatifs ciblant les Roms, a ensuite soutenu les premières politiques éducatives visant les Roms et, en 2003, a été à l'origine de la Décennie pour l'inclusion des Roms 2005-2015.

Le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont mis en place des structures dédiées à cette problématique et ont élaboré des documents contenant des recommandations spécifiques, au-delà de ceux visant en général les minorités nationales ou la non-discrimination. Pourtant, c'est l'UE qui a eu le plus grand impact concret sur les politiques éducatives nationales concernant les Roms, malgré le fait que l'Union n'a pas de compétences, ni dans l'éducation, ni dans la gestion des minorités. Cette influence a touché essentiellement les pays de l'Europe centrale et orientale devenus actuellement membres de l'UE, mais a concerné également d'autres pays, à travers plusieurs mécanismes :

- priorité dans les programmes communautaires d'éducation (de 1995 à 1999, une action a été spécifiquement consacrée à « l'éducation interculturelle et à la satisfaction des besoins éducatifs des travailleurs migrants, des Roms et des gens du voyage », tandis que entre 2000 et 2006, « l'éducation des enfants des gens du voyage et des Roms » demeure une priorité pour les projets relatifs à l'enseignement scolaire et préscolaire dans le cadre de l'action Comenius du programme Socrates, y compris la formation du personnel enseignant) ;
- le financement par les fonds structurels de nombreux projets visant explicitement les Roms dans différents pays de l'UE ;
- la mention systématique de l'éducation des Roms dans les rapports annuels de la Commission européenne sur l'avancement du processus d'adhésion à l'UE et dans d'autres documents relatifs à l'élargissement (par exemple, dans l'Agenda 2000, la Commission soulignait que l'intégration des minorités dans les sociétés des pays candidats était, en règle générale, satisfaisante «à l'exception de la situation de la minorité rom dans plusieurs pays candidats, qui suscite des inquiétudes») ;
- le soutien financier et politique pour l'élaboration de documents stratégiques visant « l'intégration » ou « l'amélioration de la situation » des Roms, avec des volets concernant l'éducation, dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale en voie d'adhésion à l'UE ;
- le financement de grands projets initiés par les autorités éducatives de plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale en voie vers l'adhésion à l'UE.

La terminologie utilisée dans les documents de l'UE et dans les documents de référence des grands projets touchant cette problématique est fluctuante, sans pour autant montrer une tendance claire, sans une réelle homogénéisation terminologique transnationale et sans expliciter des références conceptuelles ou argumenter les options<sup>29</sup>. Ainsi, dans certains programmes il s'agit de Roms comme groupe cible (« relever le niveau éducatif de la population rom »), tandis que d'autres programmes sont pour « des jeunes défavorisés » ou pour des « groupes défavorisés », ou visent « l'inclusion des minorités ethniques défavorisés », avec « une attention spéciale pour les enfants roms » ou avec « focalisation sur les Roms ». Plus récemment des programmes font référence à des

---

<sup>29</sup> Les documents de référence des grands programmes sont en fait le résultat de négociations entre les autorités nationales et la Commission, sans un cadre de référence précis, ce qui explique les variations d'un pays à l'autre.

« groupes défavorisés » sans mentionner les Roms, mais dans le contenu et les objectifs les Roms apparaissent comme groupe prioritaire<sup>30</sup>, à côté des « enfants avec des besoins éducatifs spéciaux ».

Une nouvelle étape dans la focalisation de l'attention des structures de l'UE sur la problématique des Roms a été engendrée par les réactions politiques et médiatiques aux conflits impliquant des Roms migrants, particulièrement des Roms de Roumanie, dans plusieurs pays, mais particulièrement en Italie. Ainsi, en décembre 2007, suite à des prises de position dans le Parlement européen, le Conseil européen « conscient de la situation très spécifique que confronte les Roms dans l'Union, invite les Etats membres et l'Union d'utiliser tous les moyens pour améliorer leur inclusion ». En janvier 2008 une résolution du Parlement européen appelle à une « stratégie européenne compréhensive pour les Roms » et à partir de mars 2008 cette démarche est soutenue par une coalition informelle constituée des plus importantes organisations roms ou travaillant dans ce domaine. La réponse de la Commission a été l'organisation en septembre 2008 d'un premier « Sommet de l'UE sur les Roms ». Dans un document préparé pour ce Sommet, ainsi que dans les prises de position (ou l'évitement de prise de position) lors du Sommet, la Commission ne donne pas cours à cette demande, en insistant que l'UE n'ait pas de compétences dans les domaines clés pour l'inclusion des Roms (l'éducation, emploi, santé, logement et lutte contre la pauvreté) et que ses structures continueront à se limiter, d'une part, à travailler pour la mise en œuvre des principes de la non-discrimination et à financer des initiatives locales et nationales dans le cadre des programmes en vigueur. La Commission met en garde également tant sur une approche purement horizontale (ethniquement neutre), qui risque de perdre de vue des défis spécifiques auxquels les Roms sont confrontés, que sur une approche purement ethnique, qui risque d'abandonner les avantages d'une inclusion des questions concernant les Roms dans les politiques générales. Cette réflexion, incluant aussi des conséquences pour les politiques éducatives, sera poursuivie dans le cadre d'une Plateforme européenne pour l'inclusion des Roms, dont la mise en place a été pratiquement le seul résultat concret du Sommet.

Tous ces éléments prouvent la reconnaissance par les institutions européennes du caractère particulier de la problématique des Roms<sup>31</sup>. Au-delà de cet ensemble de documents, mesures et engagements au niveau européen, malgré l'incohérence du discours qui les entoure, il reste une évidence : les Roms sont le seul groupe pour lequel on peut constater l'existence dans de nombreux pays de politiques éducatives ciblées, de façon implicite ou explicite, ainsi que des engagements gouvernementaux régionaux (comme la Décennie pour l'inclusion des Roms, 2005-2015).

---

<sup>30</sup> Ces projets figurent dans les rapports de la Commission comme « d'éducation des minorités, particulièrement axés sur les Roms ».

<sup>31</sup> Il y a aussi de nombreux autres éléments. Par exemple : la ségrégation des Roms en éducation a fait l'objet d'un Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme ; la Commission européenne a accepté de collaborer un programme de jeunes stagiaires Roms ; Les Roms sont explicitement une priorité pour l'Agence des Droits Fondamentaux de l'UE.

## *Migrants*

La dynamique du discours visant les migrants comme cibles des PEP est très différente de celle visant les minorités nationales et les Roms. Comme montré dans la section antérieure, il y a une grande diversité de perspectives au niveau des Etats membres de l'UE sur la manière de prise en compte dans les politiques éducatives de la présence d'enfants dont l'histoire personnelle est associée, d'une façon ou de l'autre, avec la migration. Pourtant, si ces enfants deviennent cible de PEP, ce n'est pas en raison de leur statut juridique (citoyen ou non citoyen de l'Etat d'accueil, résident légal ou illégal, ressortissant d'un pays tiers ou citoyen européen) mais en raison de l'impact des facteurs liés à la migration sur les résultats scolaires.

Si les réactions des systèmes éducatifs à cette problématique sont très différentes, allant de la considération des politiques ciblant les migrants comme marginales, jusqu'à leur accorder une place importante et à les considérer une vraie priorité, très récemment la question est surmontée au niveau européen. Ainsi l'analyse du discours européen apporte, comme dans le cas des minorités nationales et des Roms, des clarifications sur les tendances majeures sur ce sujet.

La référence principale à ce sujet dans le contexte de l'UE, reste à ce jour une directive adoptée en 1977<sup>32</sup> qui se focalise sur la dimension linguistique, dans deux perspectives complémentaires : l'obligation des Etats d'accueil à offrir aux ressortissants d'un autre Etat membre un enseignement de la langue officielle de l'Etat d'accueil, ainsi que la responsabilité commune des pays d'accueil et d'origine à promouvoir un enseignement « de la langue maternelle et de la culture du pays d'origine ». Il y a donc, d'un côté, le souci d'assurer l'accès à l'éducation, et, de l'autre côté, l'idée que ces enfants doivent être préparés pour un éventuel retour au pays d'origine.

En effet, les institutions européennes reconnaissent que « le niveau des performances, de la participation et des résultats des migrants est généralement inférieur à la moyenne » et que, même si cela peut être expliqué en partie par « des facteurs tels que le milieu socioéconomique et la langue », « les politiques et les systèmes d'éducation et de formation ne répondent pas à ces défis et peuvent contribuer eux aussi au problème »<sup>33</sup>. Suite à la mise en évidence de la question de « l'amélioration des résultats scolaires des élèves issus de l'immigration » dans les conclusions du Conseil européen de mars 2008, la Commission a publié un « livre vert »<sup>34</sup> sur ce sujet, en proposant une réflexion sur la Directive 77/486/CEE<sup>35</sup>, et,

---

<sup>32</sup> Directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants (JO n° L 199 du 6.8.1977, p. 32-33).

<sup>33</sup> Projet de rapport d'étape conjoint 2008 du Conseil et de la Commission sur la mise en oeuvre du programme de travail "Éducation et formation 2010" "L'éducation et la formation tout au long de la vie au service de la connaissance, de la créativité et de l'innovation", p 16.

<sup>34</sup> Livre Vert : Migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens {SEC(2008) 2173}, Commission européenne, 2008

<sup>35</sup> Il est évident que la directive a été largement inutile, qu'elle n'a pas été mise en oeuvre au niveau des Etats membres, mais son approche est redevenue actuelle dans le contexte des migrations récentes ayant l'origine dans les nouveaux membres de l'UE. Ainsi, des pays



de manière plus générale, sur la voie à suivre dans les stratégies et les politiques éducatives. Le Livre vert met en discussion les politiques éducatives visant les « élèves migrants ayant une position socio-économique faible », dont le désavantage est augmenté par des « différences linguistiques et culturelles entre l'école et la maison »<sup>36</sup>. Cette approche correspond donc bien à notre perspective sur les PEP.

Le Livre vert affirme que « les écoles doivent s'y adapter et intégrer les besoins spécifiques de ces enfants dans leur démarche traditionnellement axée sur une éducation de qualité et équitable ». L'argument principal, invoqué dans l'introduction du Livre vert, est apporté par l'enquête PISA de l'OCDE sur les aptitudes scolaires moyennes des jeunes de quinze ans, qui compare les résultats des élèves « autochtones » avec ceux de la première et de la deuxième génération d'immigrants, mais aussi par l'étude PIRLS<sup>37</sup> et par des statistiques d'Eurostat. Effectivement, ces enquêtes et statistiques confirment que les résultats des élèves immigrants sont systématiquement moins bons que ceux des élèves originaires du pays d'accueil dans les matières testées, à savoir les sciences, les mathématiques et la lecture, domaine dans lequel l'écart est le plus marqué, et que les enfants des migrants ont moins de chances de finaliser les niveaux supérieurs de l'enseignement.

Les réactions des structures de l'UE<sup>38</sup> au Livre vert, ainsi que des publications scientifiques<sup>39</sup>, mettent en évidence une série de questionnements sur le ciblage des PEP visant les groupes associés à la migration. Il s'agit, entre autres, de la distinction, demandée par certains, rejetée par d'autres, entre citoyens et non-citoyens, citoyens étrangers de l'UE et citoyens des « pays tiers », migrants de la première génération et jeunes provenant de familles migrantes (deuxième génération ou plus), migrants en situation de désavantage socio-économique et autres migrants, ainsi que prise en compte ou pas des aspects linguistiques et/ou culturels dans les politiques éducatives. A cela s'ajoutent des perspectives divergentes sur la justification des mesures positives, sur la collection de données par appartenance ethnoculturelle, ou bien la pertinence d'une approche anti-discrimination en éducation, comme fondement des politiques éducatives.

---

comme la Pologne, la Lituanie ou la Roumanie ont mis en place, à travers des accords bilatéraux, des programmes d'enseignement sur la langue et la culture d'origine pour les élèves provenant de ces pays encadrés dans des établissements scolaires dans d'autres pays de l'UE. Pourtant, ces mesures ne peuvent pas, selon nous, être considérées comme des PEP.

<sup>36</sup> MEMO/08/475, Commission européenne, 2009

<sup>37</sup> PIRLS: « Progress in International Reading Literacy Study », étude réalisée par l'Association internationale pour l'Évaluation du rendement scolaire (IEA)

<sup>38</sup> Le Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social, l'Agence des droits fondamentaux, etc.

<sup>39</sup> par exemple, NESSE (réseau d'experts pour les aspects sociaux de l'éducation et de la formation soutenu par la Commission), <http://www.nesse.fr>

### ***Minorités ethniques défavorisées***

Une autre catégorisation est proposée en 2007 par un groupe consultatif d'experts constitué par la Commission européenne<sup>40</sup>. Il s'agit de regrouper sous un terme commun, celui de « minorités ethniques défavorisées », les groupes qui sont en même temps différents du point de vue ethnoculturel de la population majoritaire et dans une situation de désavantage socio-économique. Bien que développée dans le contexte de l'analyse des barrières que rencontrent ces groupes dans le marché du travail, cette approche pourrait facilement être adaptée pour le ciblage des PEP. Par ailleurs, on remarque que cette notion de « minorités ethniques défavorisées » est utilisée dans différents documents de projets européens, soit de coopération entre des pays de l'UE, soit nationaux (par exemple, en Bulgarie), soit d'assistance à des pays non-membres (par exemple ceux des Balkans occidentaux).

Un élément intéressant apporté par cette formule est la mise en commun des migrants de première génération, des personnes issues de l'immigration et des minorités nationales, au-delà de leur statut juridique, sans pour autant associer toute différence culturelle avec un désavantage, mais aussi sans nier le rôle des différences culturelles dans la compréhension des désavantages. Evidemment, les Roms en situation défavorisée entrent bien dans cette catégorie, tant les migrants que ceux qui ont le statut de minorité nationale, ou ceux qui ne l'ont pas. Pourtant, la voie ouverte par le rapport sur « l'intégration sociale des minorités ethniques » sur le marché du travail semble actuellement bloquée, aucune suite n'étant envisagée, ni dans le domaine social, ni dans celui de l'éducation.

L'articulation de la diversité d'options rencontrées au niveau national dans les PEP avec les approches des institutions européennes montre qu'on est loin d'un cadre cohérent commun qu'il y a des options contradictoires et des hésitations dans la définition des groupes qui sont, ou qui devraient être, cible de PEP. Pourtant, les débats en cours peuvent résulter dans une plus grande cohérence ou au moins dans une plus grande clarté et dans une argumentation plus explicite et plus rigoureuse des options prises à cet égard.

### **Argumentations du désavantage**

Les statistiques et les recherches réalisées au niveau national ou régional dans les différents pays européens, ainsi que la publication récente des résultats des enquêtes PISA et PIRLS, permettant de comparer les résultats scolaires des autochtones et de migrants de première et deuxième génération dans plusieurs pays, confirment deux faits importants :

- d'une part, que les résultats scolaires d'ensemble des migrants et des Roms sont largement inférieurs par rapport à ceux des élèves majoritaires<sup>41</sup> ;

---

<sup>40</sup> Report of the High Level Advisory Group of Experts on the Social Integration of Ethnic Minorities and their Full Participation in the Labour Market, 2007

<sup>41</sup> De plus, selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, les « enfants de Roms, de Sintis, de Travellers, de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière

- d'autre part, que de grandes différences existent entre les résultats scolaires des groupes minoritaires. Ceci prouve donc que l'appartenance à un groupe issu de l'immigration ou à une minorité nationale ne représente pas en soi un facteur qui engendre automatiquement un désavantage scolaire.

Une question clé se pose : quel rôle a l'appartenance ethnoculturelle dans la justification de ces décalages scolaires ? Parmi les réponses possibles on peut retenir deux hypothèses qui donnent des places très différentes à cette dimension : l'hypothèse de la privation socio-économique (Hirtt, 2006), et celle des rapports sur l'intégration culturelle (Bourhis, 1997, 2007). La première hypothèse suppose qu'à l'origine des différences en termes de résultats scolaires se trouvent la pauvreté et le désavantage socio-économique. En effet, en appliquant aux statistiques des résultats scolaires une correction en fonction du milieu socio-économique, on arrive parfois à réduire de façon significative, voire à éliminer, le décalage. Pourtant, ce résultat ne s'applique pas dans tout les cas, pour certains pays il se maintient et il n'est pas non plus constant dans le temps. Selon le deuxième modèle, le décalage est augmenté par l'existence de relations problématiques ou conflictuelles entre les groupes minoritaires et la majorité, relations ayant à la base des perspectives différentes sur l'acculturation et sur l'identité culturelle. Plusieurs recherches ont confirmé ce modèle et il apparaît que les groupes pour lesquels un désavantage socio-économique se combine avec des relations problématiques ou conflictuelles sont aussi dans le plus grand décalage du point de vue des résultats scolaires.

Pour aller plus en profondeur, plusieurs perspectives sur l'explication du désavantage éducationnel des enfants minoritaires ou issus de la migration doivent être considérées. Les experts du réseau NESSE<sup>42</sup> proposent pour organiser les facteurs expliquant ces différences un cadre couramment utilisé en sciences sociales, en distinguant trois niveaux d'explication : macro, méso et micro. Ces trois niveaux sont en réalité interconnectés mais leur distinction facilite l'analyse.

Le niveau macro est celui de la société en général et du système éducatif. Les enquêtes transnationales montrent effectivement que des différences significatives existent entre les pays en termes de résultats scolaires des migrants. Si dans certains pays, comme la Suède, la différence est diminuée à la deuxième génération, dans d'autres pays les différences sont les mêmes ou encore plus grandes (au Danemark et en Allemagne) entre les autochtones et les migrants de deuxième génération (Nicaise, 2007). Pourtant, l'analyse des données des études PISA et PIRLS, montre que le fait de prendre en compte l'appartenance ethnoculturelle dans le ciblage des PEP n'engendre pas de grandes différences dans les résultats (des pays opposés sur ce point comme la France et le Royaume-Uni

---

sont particulièrement touchés par les obstacles concrets dans l'accès à l'éducation » (FRA, Rapport 2008) ce qui confirme des tendances pluriannuelles antérieures (FRA, 2007).

<sup>42</sup> *Education and Migration: strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers.* Report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts, 2008

obtiennent des résultats comparables, tant en valeur absolue qu'en rapports entre les autochtones et les migrants).

Le niveau méso, l'école et son environnement, joue également un rôle très important. De grandes variations dans les résultats scolaires peuvent être remarquées entre des écoles fonctionnant dans le même système éducatif.

Enfin, un troisième niveau, micro, est celui de l'élève et de sa famille, avec son capital culturel, social et économique.

C'est à ce troisième niveau que se situent aussi les propos de Leseman (2007), qui considère qu'il y a quatre explications complémentaires du désavantage éducationnel des enfants de migrants:

1. l'accumulation de « risques » d'ordre socio-économique et psychologique ;
2. un manque de stimulation cognitive et linguistique dans les interactions familiales ;
3. les différences culturelles et au niveau des croyances, qui déterminent des styles de parentage et de socialisation différents ;
4. le bilinguisme.

Evidemment, l'influence de ces facteurs peut varier en fonction des groupes culturels d'appartenance et du contexte de la société d'accueil. Selon Leseman, le milieu familial est souvent non pas seulement culturellement différent, mais aussi incapable, à cause du statut socio-économique actuel et celui dans le pays d'origine, et du parcours personnel des parents, d'offrir un niveau de soutien scolaire comparable avec celui dont bénéficient les enfants majoritaires. Les différences culturelles sont vues essentiellement dans la perspective de la dichotomie culture traditionnelle – collectiviste, versus culture moderne – individualiste, mais aussi en rapport avec des pratiques sociales et religieuses qui influencent la perception de l'école, la motivation pour l'apprentissage et la représentation du rôle social futur.

Le bilinguisme ne représente pas en soi nécessairement une barrière et peut être également un atout important. Toutefois, le fait de ne pas parler ou de parler avec difficulté la langue d'enseignement, est, sans doute, un facteur qui influence fortement les résultats scolaires et les PEP ciblant cette dimension sont bien répandues dans les pays européens qui reçoivent des nombres importants de migrants.

Parmi les « risques » psychologiques Leseman mentionne aussi les effets des discriminations et des préjugés de la société majoritaire. A leur tour, les experts du réseau NESSE désignent six types de discrimination dont le plus pertinent pour la discussion sur l'explication du désavantage scolaire des enfants appartenant à des groupes socialement défavorisés, et culturellement différents, est la « discrimination par le manque de soutien »<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> « Denied support discrimination », *Education and Migration: strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for*

L'approche qui met la discrimination au centre de l'explication du désavantage scolaire des enfants de ces groupes est bien développée et entretenue par les documents et les débats au niveau européen, dans la suite des directives anti-discrimination adoptées en 2000, comme résultat, entre autres, des activités du Centre européen pour le suivi du racisme et de la xénophobie (EUMC)<sup>44</sup>, devenu actuellement l'Agence pour les droits fondamentaux de l'UE (FRA).

Selon le Rapport publié par l'EUMC en 2004, sur la base de rapports nationaux des 15 pays alors membres de l'UE, il y a plusieurs types de facteurs qui sont censés affecter les performances scolaires des enfants issus de la migration ou appartenant aux minorités. Le premier type consiste, selon cette étude, dans les facteurs liés aux élèves, aux parents et au groupe culturel d'appartenance :

- la langue et les différences culturelles : la compréhension de la langue majoritaire, les différences au niveau des valeurs, ayant des bases culturelles ou religieuses, les expériences antérieures avec l'école influencent les résultats scolaires des élèves des minorités ethniques ;
- le temps vécu dans la société d'accueil et dans le système éducatif du pays d'accueil : c'est un facteur qui s'applique de manière différente en fonction des groupes, certains groupes, même après une période très réduite de contact avec le système éducatif du pays d'accueil, ont des performances supérieures à d'autres qui se sont installés depuis plus longtemps ;
- la participation à l'éducation préscolaire : les performances scolaires des enfants ayant bénéficié d'éducation préscolaire sont supérieures, au moins dans les premières années d'école ;
- le statut socio-économique : les enfants provenant de familles avec un statut socio-économique inférieur ont en général des résultats moins bons mais l'impact de ce facteur varie en fonction de l'appartenance ethnique ;
- l'éducation et les aspirations des parents : les parents ayant un niveau plus élevé d'éducation et/ou des aspirations plus élevées pour leur enfants peuvent avoir une forte influence positive, stimulant des résultats supérieurs, quelque soit l'appartenance ethnique ; au contraire, un niveau réduit d'éducation des parents et des attentes réduites par rapport au système éducatif affectent négativement les performances scolaires des enfants.

Le deuxième type comprend des facteurs engendrés par la discrimination institutionnelle :

- La ségrégation scolaire
- La surreprésentation des minorités dans l'enseignement spécialisé
- Le placement dans des classes de niveau inférieur
- L'exclusion de l'école pour des raisons culturelles
- Limitations d'accès dans les institutions prestigieuses

---

*policy-makers*. Report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts, 2008, p. 34

<sup>44</sup> European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)

- L'absence ou la qualité réduite des programmes compensatoires et de soutien.

D'autres facteurs pris en compte sont la ségrégation résidentielle, la relation éducation – emploi et les limites de la protection contre les discriminations.

## Politiques d'éducation prioritaire et ciblage ethnoculturel

Sur la base de l'analyse faite dans les sections antérieures de la diversité de catégorisations à travers les statistiques éducatives nationales, de la dynamique du discours au niveau européen et des justifications données au désavantage scolaire des migrants, des Roms et de certaines autres minorités ethnoculturelles, il convient de faire une comparaison entre la manière dont le ciblage ethnoculturel se manifeste dans les PEP des différents pays. La France, le Royaume-Uni et la Roumanie illustrent bien avec leurs PEP les grandes questions posées autour de cette problématique.

En France, deux approches coexistent dans les politiques éducatives. D'un côté, face à la réalité d'un important flux migratoire apportant un grand nombre d'élèves non francophones, un ensemble de dispositifs sont destinés aux élèves nouveaux arrivants en France (ENAF)<sup>45</sup>. D'un autre côté, la politique d'éducation prioritaire basée sur un ciblage territorial ne prend pas en compte l'appartenance ethnoculturelle des enfants, malgré le fait que plus de 50% des dispositifs visant les ENAF se retrouvent aussi dans ces établissements et réseaux d'éducation prioritaire<sup>46</sup>

### Nombre de classes scolarisant des enfants nouveaux arrivants en France

Premier degré		Type de classe	Nombre de classes	Dont classes en ZEP ou en REP	
		CLIN	556	308	
		CRI	445	242	
		<b>Total</b>	<b>1 001</b>	<b>550</b>	
		%	100,0	55,0	
Second degré		Nombre de classes			Dont classes en ZEP ou en REP
Type de classe	Collège	Lycée d'enseignement général et technologique	Lycée professionnel	Total	
CLA	512	22	39	573	236
CLA-NSA	69	0	1	70	17
Modules d'accueil temporaires	170	8	11	189	59
<b>Total</b>	<b>751</b>	<b>30</b>	<b>51</b>	<b>832</b>	<b>312</b>
%	90,3	3,6	6,1	100,0	37,5

<sup>45</sup> « Les élèves sont obligatoirement inscrits dans une classe ordinaire correspondant à leur niveau. Ils y suivent les enseignements où la maîtrise de la langue n'est pas fondamentale (EPS, arts plastiques et musique) tout en étant regroupés dans une classe d'initiation (CLIN) à l'école élémentaire, ou dans une classe d'accueil (CLA) en collège et lycée pour un enseignement quotidien de la langue française. La durée d'accueil dans ces classes spécifiques, variable selon les besoins de chaque élève, excède rarement un an. L'objectif affiché est qu'ils puissent suivre, le plus rapidement possible, l'intégralité des enseignements dans une classe du cursus ordinaire. En outre, dans le second degré, les élèves ayant été très peu ou pas du tout scolarisés dans leur pays d'origine intègrent une classe d'accueil pour élèves non scolarisés auparavant (CLA-NSA) » Note no 6 de mars 2008 du MENESR.

<sup>46</sup> Note d'information no 6 du MENESR, mars 2008

Source : Note d'information no 6, 2008, MENERS.

Ces dispositifs ont pour vocation d'accueillir, pour une durée limitée, les élèves nouvellement arrivés dans le système scolaire français ou qui ne l'ont connu que partiellement (une scolarisation d'un an ou deux à l'école élémentaire, un départ dans le pays d'émigration des parents, suivi, quelques années plus tard, d'un retour en France) dont la maîtrise du français demande une mise à niveau rapide afin de leur permettre d'intégrer avec profit une classe du cursus ordinaire<sup>47</sup>.

Par contre, au Royaume-Uni, l'appartenance ethnique et religieuse est explicitement mentionnée dans les politiques éducatives, et une attention particulière lui est accordée, non seulement dans les documents fondant ces politiques, mais aussi dans les statistiques éducatives, dans les procédures de suivi et d'évaluation des écoles, et dans d'autres types de documents. Des groupes culturellement différents et socialement défavorisés, comme les « Travellers », les demandeurs d'asile ou les réfugiés, sont mentionnés, à côté des « minorités ethniques » et des « groupes religieux minoritaires ».

La catégorie « élèves dont la première langue est connue comme - ou pensée comme - ne pas être l'anglais » aussi appelée « apprenants EAL (anglais comme langue additionnelle) » est aussi employée et concerne un pourcentage important de la population scolaire (12.5% pour l'école primaire).

Cette option, basée sur une vision de l'ethnicité et de l'appartenance linguistique comme fixes et dans une logique qui met chaque personne dans une case précise, a l'avantage de pouvoir rendre compte facilement des inégalités entre les groupes mais aussi construit des différences entre ces groupes, qui se retrouvent ensuite dans le parcours scolaire des enfants.

En Roumanie, le ciblage ethnoculturel se retrouve à deux niveaux dans les PEP. Il s'agit, premièrement, des politiques ciblées sur la dimension linguistique et visant certaines minorités nationales. Dans ce cas, l'argumentation est autour du concept de « droits et besoins spécifiques des citoyens appartenant aux minorités nationales ». Le deuxième type concerne les PEP ciblés, explicitement ou implicitement sur les Roms. Dans ce deuxième cas on constate des hésitations, voire des incohérences, entre des politiques ayant un fondement culturaliste ou construites autour de l'anti-discrimination, et des politiques visant la compensation d'un déficit socio-économique, allant jusqu'à regrouper les enfants Roms avec les enfants ayant des « besoins éducatifs spéciaux » en raison d'un handicap physique ou des difficultés d'apprentissage.

---

<sup>47</sup> Cet ensemble de dispositifs inclut aussi les CASNAV (centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage), successeurs, en 2002, des CEFISEM (centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants), mis en place dès 1975, qui ont comme cible tant les élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages scolaires que les enfants du voyage (Circulaire n° 2002-102 du 25 avril 2002, B.O. spécial n° 10 du 25 avril 2002, Ministère de l'Éducation Nationale)

## Conclusions

Face à la complexité de la problématique des désavantages en termes d'accès et de résultats scolaires regroupant les élèves des trois catégories analysées dans ce chapitre, il est évident que les positionnements sont très différents. Des différences essentielles existent dans les catégorisations employées, dans les justifications données aux inégalités scolaires, aussi bien que dans les PEP au niveau national. Quant au niveau européen, on constate les prémises d'un discours convergent, plus cohérent et répondant aux défis réels auxquels les systèmes éducatifs des pays européens doivent faire face actuellement. On constate aussi le fait que ces discours ont un impact très différent sur les politiques nationales, allant d'une forte influence à une totale absence de relation.

Dans cette diversité, en faisant des comparaisons il est difficile et risqué de juger certaines approches meilleures que d'autre. Même quand les statistiques tendent à argumenter des différences importantes dans l'efficacité des PEP (évaluations pourtant très rares comme le rappelleront les travaux sur ce point dans ce rapport), on peut toujours affirmer que ces différences sont dues à d'autres facteurs, comme le contexte socio-économique, le volume des populations concernées, etc.

D'autre part, on peut formuler, comme le font les experts du réseau NESSE, des conseils d'ordre général qui semblent contribuer de façon positive à réduire les décalages éducatifs des groupes défavorisés en général, que la dimension culturelle soit prise en compte ou pas :

- les systèmes sélectifs augmentent les difficultés des jeunes défavorisés ;
- un système d'éducation préscolaire bien mis au point joue un rôle positif ;
- la ségrégation contribue à la reproduction des inégalités ;
- enfin, des écoles capables d'offrir un enseignement de qualité, sont plus capables aussi de réduire les décalages des enfants défavorisés.

Quant à la place à donner dans les PEP à ce qui relèverait de cette « dimension ethnoculturelle » que nous avons ici tenté de questionner, les options possibles se situent entre deux extrêmes :

- ignorer totalement cette dimension, soit dans une perspective assimilationniste ou individualiste (Bourhis, 1997), soit sur la base de l'hypothèse de la privation (Nicaise, 2007 ; Hirtt, 2006), supposant que les causes du décalage sont d'ordre socio-économique et non pas culturel ;
- considérer l'appartenance ethnoculturelle comme le facteur déterminant les rapports entre individus et entre groupes dans la société, comme dans le système scolaire, soit dans une indésirable perspective culturaliste, essentialiste, soit dans une perspective anti-discrimination, ou bien dans une approche purement pragmatique ayant comme but d'égaliser les résultats des différents groupes.

Le débat en cours au niveau européen montre que, si une solution acceptable pour tous les états est difficile à trouver, ignorer l'influence de la dimension ethnoculturelle est de moins en moins envisageable. Mais donner une place à cette



dimension ne signifie pas adopter une perspective culturaliste, imposer des appartenances ou fonder les PEP sur le principe du relativisme culturel. Cela ne signifie également pas de diminuer l'attention aux décalages socio-économiques qui d'habitude se conjuguent avec les différences culturelles.

Par conséquent, le ciblage des PEP ne peut pas être uniquement basé sur la dimension ethnoculturelle, mais au lieu de l'ignorer ou de l'occulter derrière d'autres catégorisations, il vaut mieux la prendre en compte comme un facteur parmi d'autres susceptible de rendre les PEP plus pertinentes et de jouer sur leur efficacité et sur leur impact.

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- AINSCOW M. ET AL. (2007) « Children in Primary Education: Demography, Culture, Diversity and Inclusion ». Primary Review Research Survey 5/1, University of Cambridge, Faculty of Education
- BOURHIS R. ET AL. (1997), Towards an interactive acculturation model: a social psychological approach, *Int. Journal of Psychology*, 32(6), p.369-386
- HIRT, N. (2006), « Handicap culturel, mauvaise intégration ou sélection sociale ? PISA 2003 et les résultats des élèves issus de l'immigration en Belgique », Appel pour une Ecole Démocratique, 22 Juin 2006, [http://www.ecoledemocratique.org/article.php3?id\\_article=329](http://www.ecoledemocratique.org/article.php3?id_article=329)
- NICAISE I. (2007). « Education and migration: policies and practices for integration and social inclusion ». Summary of the seminar for DG Education and Culture, Brussels, 9th October 2007
- KENNEDY A. M. ET AL. (Ed.) (2007). *PIRLS 2006 Encyclopedia. A Guide to Reading Education in the Forty PIRLS 2006 Countries*. IEA
- SALT J. (2006). *Evolutions actuelles des migrations internationales en Europe*, Conseil de l'Europe
- SZALAI, J. ET AL. (2009). *Comparative Report on Educational Policies for Inclusion*, EDUMIGROM
- THOMAS, W. P. AND COLLIER, V. P. (2001). *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Pupils' Long-Term Academic Achievement*, CREDE [http://www.crede.org/research/llaa/1.1\\_final.html](http://www.crede.org/research/llaa/1.1_final.html).

### Documents officiels et rapports des institutions internationales

- AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE (2007). Tendances et évolution de 1997 à 2005. Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA).
- AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE. Rapport annuel 2008.

- AILINCAI A. « Education des enfants roms/tsiganes en Europe. Répertoire des textes officiels du Conseil de l'Europe et activités en matière d'éducation ». Direction Générale IV, Direction de l'Education scolaire, extrascolaire et de l'Enseignement supérieur, Division de la dimension européenne de l'éducation
- COMMISSION EUROPEENNE. Livre Vert - Migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens, Commission européenne, 2008
- COMMISSION EUROPÉENNE. Commission Staff Working Document accompanying the Green Paper "Migration & mobility: challenges and opportunities for EU education systems", European Commission, 2008
- COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN. *Avis du Comité économique et social européen sur le "Livre vert - migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens"*, 2009
- COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE. Directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants (JO n° L 199 du 6.8.1977).
- CONSEIL DE L'EUROPE. *Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Conseil de l'Europe, 2004
- CONSEIL DE L'EUROPE. Migrants adultes : Intégration et Education. Extraits de Conventions du Conseil de l'Europe et de Recommandations / Résolutions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, 2008
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC). (2004). *Migrants, Minorities and Education – Documenting Discrimination and Integration in 15 Member States of the European Union*, Vienna, EUMC.
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC) (2005). *National Strategies for Minority Schooling: A comparative analysis*, Vienna, EUMC
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC) (2006), *Roma and Travellers in Public Education. An overview of the situation in the EU Member States*, Vienna, EUMC
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (FRA). (2007). *Tendances et évolutions de 1997 à 2005. Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne*, 2007, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
- EURYDICE (2004). *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*. European Commission Brussels ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org))
- NESSE. Education and Migration: strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers. Report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts, 2008
- OECD (2006). *Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, Paris: OECD Publications

PARLEMENT EUROPEEN. Rapport sur l'éducation des enfants des migrants présenté par Hannu Takkula, Commission de la culture et de l'éducation, Parlement européen, 2009

RECOMMANDATION DE POLITIQUE GENERALE N° 3 DE L'ECRI: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Strasbourg, 1998

RECOMMANDATION N° R (2000) 4 DU COMITE DES MINISTRES aux Etats membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 3 février 2000, lors de la 696e réunion des Délégués des Ministres)

UNITED NATIONS. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992

## **« Groupes à risque », « besoins spécifiques » : la limite d'un marquage social au service d'une redéfinition scolaire**

**Daniel Frandji** (CAS-INRP, France)

Nous l'avons vu, la comparaison des politiques d'éducation prioritaire nous confronte à deux catégories générales ou « métacatégories » désignant leurs publics bénéficiaires, à savoir celle des « groupes à risque » ainsi que celle des élèves à « besoins éducatifs particuliers » ou « besoins éducatifs spécifiques » (*special educational needs*). Nous employons ici le terme de métacatégorie tel qu'il est parfois utilisé, simplement pour signifier le caractère englobant de ces deux notions classificatrices qui regroupent et homogénéisent un ensemble important d'autres catégories jusqu'à constituer parfois des ensembles assez éclectiques. Ces ensembles avaient étonné certains des chercheurs engagés dans l'étude EuroPEP dans la mesure où ils reconfigurent le champ d'intervention des politiques ciblées, notamment la séparation entre le domaine classiquement dévolu de l'éducation prioritaire (fonctionnant sur des critères d'ordres territoriaux et socio-économiques) et celui de l'éducation spécialisée (engageant des critères de type nosographiques ou médicaux) et parfois d'autres dispositifs de politiques publiques comme nous le verrons. Bien sûr cet étonnement était d'autant plus le fait des chercheurs de pays tels que la Belgique, la France ou le Portugal où la notion même d'éducation prioritaire s'était ainsi instituée. Bien d'autres partenaires nous affirmaient quant à eux ne pas pouvoir ainsi distinguer les champs d'intervention en cours dans leurs pays qui se trouvaient déjà de fait fortement structurés par ces métacatégories. Les logiques sous-tendues par ces découpages catégoriels semblent pourtant tendanciellement désormais travailler tous les paysages scolaires nationaux qu'elles contribuent ainsi à reconfigurer. Elles cristallisent les divers enjeux sociaux relatifs aux évolutions historiques de notre objet d'étude, les politiques d'éducation prioritaire. En même temps, il est clair que ces deux métacatégories, celle de groupe à risque comme celle de besoins spécifiques sont peu stabilisées. Elles procèdent toujours à l'heure actuelle, l'une et l'autre séparément, parfois conjointement, d'un travail expert de codification en permanente révision au niveau international tout en variant en fonction des politiques nationales et des intérêts ou formes de connaissances engageant leurs usages dans les différents textes et contextes observés.

Après avoir développé quelques éléments généalogiques des deux métacatégories, nous tenterons de clarifier les différentes logiques scolaires accompagnant leur développement, de la simple reconduction d'un modèle compensatoire à la promotion d'une « école inclusive ». Le pluriel se doit ici d'être respecté, tant l'hétérogénéité des catégories et les variations découlant de leur usage ne font guère signe d'un modèle univoque clairement formalisable. Nous insisterons cependant sur les limites du travail de classification rendant possible et nécessaire ces redéfinitions de l'action scolaire.

## Les « groupes à risque » ou le modèle épidémiologique

Nous serons cependant rapide sur la catégorie des « groupes à risques » qui, tout en renvoyant à une logique globale d'action publique, se retrouve peu usitée en tant que telle pour notre objet, celui des PEP. En fait cette catégorie était directement utilisée dans le texte de l'appel d'offres européen lançant notre étude, sous le titre « Pour une meilleure évaluation des politiques adaptées aux besoins des groupes à risque ». Nous la retrouvons aussi, dans d'autres textes internationaux (par exemple OECD, 1998, et aussi, plus récemment dans Eurydice, 2009). Mais nous la rencontrons relativement peu sous le même usage, c'est-à-dire concernant nos politiques, dans les textes nationaux, exception faite dans les discours anglais où là par contre les occurrences du terme sont nombreuses. La catégorie est pourtant d'usage plus fréquent pour d'autres domaines d'action publique. Elle fait partie des concepts clefs en jeu dans la diffusion des modèles de l'épidémiologie : elle informe les travaux et préoccupations portant sur le champ de la santé (au sens large incluant la toxicomanie), de la déviance et de la délinquance. En ces domaines, on parle tantôt de « pratiques à risques », tantôt de « groupes à risques » justement, même si d'une notion à l'autre se radicalise un raisonnement de nature substantialiste découpant la population en deux groupes distincts « groupe à risque » Versus « groupe sûr » par exemple (ce dernier ensemble demeurant implicite, selon la logique propre du « marquage social » sur laquelle nous reviendrons<sup>48</sup>). La rationalité de cette catégorie relève *a priori* d'un modèle statistique et notamment probabiliste par utilisation du langage des variables qui, accompagnant le développement de l'action publique a un effet performatif : la catégorie informe des dispositifs qui contribuent à leur concrétisation ou « réalisation ». Ce qui constitue les variables dites « dépendantes » des groupes à risques en matière d'éducation (autrement dit ce qui constitue le dit « risque ») peut être divers. Dans l'acception générale du terme tel que nous le voyons utilisé dans les textes internationaux, la recherche des « groupes à risques » semble cependant surtout renvoyer au phénomène de la sortie du système scolaire sans diplôme ou sans qualification, ce qui est aussi désigné comme problème de la « sortie précoce » de scolarité (notamment dans le texte de l'appel d'offres de notre projet) ou phénomène de la « déscolarisation ». Ces phénomènes accroissent (statistiquement encore) les risques de chômage, et ils rencontrent aussi entre autres des préoccupations de sécurité publique face à des adolescents qui ne sont plus scolarisés (le risque est ainsi pour la collectivité). Mais ils marquent aussi un glissement vis-à-vis des préoccupations en termes d'inégalités sociales en matière d'éducation. Le problème des ruptures précoces de scolarité n'est pas celui par exemple des inégalités face aux parcours scolaires d'excellence ou de fréquentations de l'enseignement supérieur etc. Ce glissement est très visible dans les textes anglais, dont le développement des « nouvelles PEP » pour reprendre le terme utilisé par nos partenaires est coextensif d'une préoccupation délaissant les questions d'égalité au profit d'une lutte contre « l'exclusion sociale » et visant à promouvoir l'« inclusion sociale » comme cela semble d'ailleurs formalisé par A.

---

<sup>48</sup> W. Brekhus (2005) emploie le concept de « marquage social » pour se référer « aux manières dont les acteurs sociaux perçoivent activement une des faces d'un contraste tout en ignorant l'autre face, conçue comme épistémologiquement non problématique ».

Giddens (1998). Mais la question essentielle à laquelle ces études essaient de répondre demeure toutefois « qui sont les élèves, ou enfants se retrouvant dans cette situation ? ». La réponse à cette question est censée permettre de livrer les *facteurs*, variables ou paramètres se disant alors aussi parfois *prédictifs* des phénomènes considérés. Ainsi, en une première étape le travail d'analyse consiste à paramétrer les « individus » en une série de variables hétérogènes et abstraites obtenues par cette recherche de corrélation statistique et construction typologique. La conjonction de ces différentes variables permet la construction de *profils*, *cibles* d'interventions spécialisées. L'effet performatif se complète dans la seconde étape : ces profils abstraits obtenus par conjonction de variables hétérogènes sont réalisés en populations concrètes, par le jeu d'une intervention nommée « dépistage » ou « prévention », et la prise en charge en dispositifs particuliers, PEP.

Ce processus nommé faute de mieux ici « performatif » n'est bien entendu nullement propre à cette catégorie ; il est constitutif de tout acte de catégorisation et de ciblage<sup>49</sup>. Mais dans d'autres cas, le processus de construction catégoriel peut aussi procéder d'une dynamique d'adhésion des populations ciblées ; il s'agit d'une co-construction s'élaborant par demande de reconnaissance, singulière, ou par le biais de porte-parole : ainsi en est-il notamment pour toute catégorisation de type différentialiste spécifiant des « communautés » ou des « minorités » culturelles ou « ethniques ». De par son caractère déflectologique, associé surtout aux constituants abstraits et techniques de sa construction, la catégorisation des « groupes à risque » ne laisse pour sa part guère de possibilité d'adhésion ou de revendication, si ce n'est, et encore cela ne va justement pas de soi ici, par le mécanisme du « retournement de stigmaté » (Goffman, 1975). Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que des travaux sur la notion de « groupe à risque » développent fortement sa proximité avec le processus multiséculaire de la « sélection victimaire », celle-ci pouvant réactiver une version moderne du « bouc émissaire » (Peretti-Watel, 2000, p. 223-231). Ceci s'est par exemple particulièrement opéré en ce qui concerne l'épidémie du sida. En ce domaine, les groupes à risque définissent des victimes privilégiées de la maladie, par l'observation d'une fréquence statistique. Mais le sida a aussi dès le départ présenté des analogies avec la peste (maladie transmissible, mortelle à fort potentiel catastrophique, et perçue comme conséquence d'un désordre social ou d'un relâchement moral) et la prétendue objectivité de la désignation des groupes à risque a pu ainsi aussi servir de support à des représentations discriminantes désignant des coupables...

En même temps, si l'effet performatif doit ici être mis en avant, c'est aussi en raison de son aspect paradoxal vis-à-vis de l'apport de la connaissance statistique si ce n'est même de l'avènement moderne de « la gestion du risque ». Ces deux dispositifs de connaissance et d'intervention sociale ce sont en effet historiquement développés en rupture avec une vision déterministe, en faisant « l'économie de la cause à l'ancienne » au profit des instruments de « la corrélation », ou de « la probabilité » et en tout cas d'une reconnaissance de la complexité. Dans l'étude classique de Durkheim notamment, il y a une claire différence entre la dimension

---

<sup>49</sup> Perçu sous le terme d'« effet d'étiquetage » par exemple dans les études interactionnistes (Cf. notamment, dans les formulations initiales, Becker, 1985)

sociologique du suicide (s'incarnant dans le taux de suicide) et le suicide comme fait individuel (Durkheim, 1983). Il s'agit ici de mettre en avant des corrélations (ou des « variations concomitantes » dans le langage de l'époque) et non pas, aussi directement, des causalités. Au nom de ce type d'analyse statistique, il n'est par exemple pas possible d'expliquer ou encore moins de prédire tel ou tel suicide singulier<sup>50</sup>. De même, il est une lecture possible de « l'avènement de la gestion du risque » qui en fait un signe de maturité en rupture avec une « manie du lien causal » et la représentation déterministe caractérisant pour des anthropologues tels que L. Bruhl ou C. Levy Strauss la pensée magique ou « primitive ». Le risque moderne ferait, en théorie au moins, « l'économie de la cause » (Peretti-Wattel, 2000, p. 58). Par définition en effet, le risque se définit en raison de l'impossibilité de lui trouver une cause unique. Progressivement au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les technologies du risque ont donc moins semblé viser à éradiquer le risque qu'à le gérer. Le risque nul n'existe pas : « avec le risque, les causes disparaissent et sont remplacées par un enchevêtrement complexe de facteurs de risque multiples, interdépendants et mesurables par des calculs de corrélation statistique. Ces facteurs ne sont ni nécessaires ni suffisants, et ne nécessitent pas que soit comprise la relation directe ou indirecte les liant à l'événement considéré » (Peretti-Wattel, 2000, p. 66). Or, comme on le voit dans le cas du sida, les représentations qui se greffent sur les « groupes à risque » tendent à remplacer la corrélation statistique par une relation causale étroite entre certains groupes et la maladie. Et c'est pour nous bien aussi ce qui est en jeu dans la logique de la prévention et en l'occurrence des domaines de l'action publique informés par la connaissance épidémiologique ou la désignation des « groupes à risque ». Ce sont ici les politiques et dispositifs publics concrets (en l'occurrence les PEP) qui « réalisent » ce qui est de l'ordre d'un artéfact statistique, et donc qui transforment pour le dire autrement des corrélations en causalités (qui l'incarnent et lui donnent un visage). Car rappelons bien que ce dont traitent les études épidémiologiques, dans un premier temps du moins, « ce ne sont pas des individus, mais des facteurs, des corrélations statistiques. Elles déconstruisent ainsi le sujet concret de l'intervention pour le recomposer à partir d'une configuration d'éléments hétérogènes ». (Castel, 1981 p. 146)<sup>51</sup>.

L'outil et l'existence des « groupes à risque » semblent donc tempérer le constat d'une transformation continue tout au long du XX<sup>e</sup> siècle de la notion et de

---

<sup>50</sup> Ce que rappellent à leur manière Baudelot et Establet sous forme d'un ingénieux exercice permettant de faire comprendre la différence entre un fait social au sens durkheimien (avec ses caractéristiques de régularité et donc de prédictibilité) et un fait individuel, en l'occurrence à propos du suicide : « Sachant que le nombre des suicidés des trois dernières années connues est de 10 341, 10 581 et 11 350, prévoyez le nombre de suicidés pour 1983. Inscrivez un nombre sur un calepin. Et vers 1985, date à laquelle paraîtra la Statistique des causes de décès, vous vérifiez si votre fourchette est bonne. Inscrivez sur le même calepin le nom d'une célébrité qui se suicidera en 1985. Si la prévision sur le nombre est meilleure que la prévision sur le nom, Durkheim aura gagné. A suivre !" (Baudelot et Establet, 1984, p. 20)

<sup>51</sup> Pour une analyse des fondements des dispositifs de gestion des risques, à propos des épidémies, et l'une des premières utilisations de l'analyse statistique pour cet usage, ainsi que les rapports de pouvoir-normalisation coextensif, voir notamment l'étude sur la Variole au XVIII<sup>e</sup> siècle effectuée par Foucault (2004), p. 57-89

la technique sociale du risque. Le risque, par l'intermédiaire notamment des « groupes à risque » demeure un outil de classification et un support (ou un prétexte) à l'étiquetage. Il est toujours utilisé, comme dans des temps plus anciens, pour classer les individus en comparant leurs caractéristiques et performances à la moyenne obtenue pour l'ensemble de la population. Cette moyenne est retenue comme norme, dans la lignée de la physique sociale développée par l'astronome belge Adolphe Quételet : « la société est conçue comme un système mécanique, dont le centre de gravité est l'homme moyen. Ainsi la déviance peut-elle être statistiquement définie comme un écart significatif à la moyenne observée sur l'ensemble de la population. Le risque devient alors synonyme d'anormalité, d'inadaptation : celui qui s'écarte trop de la norme devient un risque au sens large... » (Peretti-Wattel, 2000, p. 58). En même temps, il paraît tout aussi important de préciser en quoi la désignation des groupes à risque n'obéit pas uniquement à des techniques statistiques transparentes et neutres. En ce domaine, une logique culturelle, sociale perdure : la stigmatisation d'un groupe à risque dépend aussi de la position sociale de celui-ci, et de sa capacité à contester ce statut. Dès les premières années de l'épidémie de sida ont été désignés les fameux « 4 H » : homosexuels, héroïnomanes, Haïtiens et dans une moindre mesure hémophiles. Le pouvoir politique Haïtien a cependant semble-t-il fait pression avec succès pour que l'on cesse de considérer les ressortissants de son pays comme éléments de cette catégorisation. La même démarche opérée par les associations homosexuelles a échoué, tandis que l'absence de toute structuration de la population toxicomane n'a permis aucune tentative similaire (Peretti-Wattel, Ibid. p. 226). La logique de l'incorporation ou pas de tels ou tels des publics visés par l'action éducative en « groupes à risque » gagnerait d'ailleurs à être questionnée en ce sens.

### ***Risque et evidence based Policy***

En ce qui concerne les réalités nationales, c'est donc dans les textes anglais que nous retrouvons les occurrences les plus nombreuses des « groupes à risque » comme mode de catégorisation accompagnant les PEP. Car c'est aussi dans ce pays qu'un type particulier de raisonnement statistique se trouve le plus étroitement associé au développement des politiques éducatives, sous la figure de l'*evidence based Policy-research* (que l'on peut traduire aussi bien par politique basée « sur les preuves » ou « sur les faits »). Sur le modèle de ce qui a été promu dans le domaine de la médecine (avec l'aide justement des méthodes de l'épidémiologie ou pour le test des médicaments, comme celle des essais contrôlés randomisés), l'*evidence based Policy* vise une forme de rationalisation de l'action publique en matière d'éducation : l'enjeu est de fournir aux acteurs politiques les bases de connaissances « fondées » et « robustes » qui leur permettraient de faire des choix en toute connaissance de cause. Ici le politique devrait, sinon « écarter toute forme de référence aux valeurs et aux finalités normatives » (elles ne sont pas récusées en principe s'agissant de fixer les fins des politiques éducatives), du moins baser son fonctionnement sur les « faits » et sur une « conduite quasi technique des systèmes » (Maroy et Mangez, 2008<sup>52</sup>). Le discours de l'*evidence based Policy*

---

<sup>52</sup> Pour les débats déjà posés sur ces questions en langue française, voir notamment la totalité du dossier coordonnée par N. Mons, 2008 ; Lessard, 2007 ; Normand, 2006



reprend en ce point les développements déjà plus anciens du *school effectiveness research*, ayant déjà suscité ces questionnements (Thrupp, 2001). Les connaissances ainsi produites sont indissociables d'une recherche de plus grande efficacité et de rentabilité des politiques publiques. De ce point de vue, elles relèvent pleinement de cette méthode plus large à laquelle A. Ogien réserve le nom d'esprit gestionnaire, et consistant à

« superposer une forme de raisonnement économique et comptable - déconnectée du registre de signification qui lui donne son intelligibilité ordinaire - à celle, politique, qui est traditionnellement accouplée à un autre genre d'activité pratique - gouverner » (Ogien, 1995, 189).

Généralement, l'*evidence based Policy* se sous-tend d'ailleurs d'une forte disqualification de la recherche en éducation menée jusqu'alors et notamment des disciplines critiques telles que la sociologie. Or, pour ce qui est de la sociologie tout au moins, cette critique ne manque en pas d'être paradoxale en rapport aux avancées de l'analyse statistique déjà opérée chez Durkheim (et ses déplacements critiques vis-à-vis de la physique sociale de Quételet) car c'est bien ici un modèle causal, parfois rigide, que l'on retrouve. Il est clair que les méthodes ici considérées, s'appuient sur un fort volontarisme luttant discursivement contre le fatalisme ou le déterminisme des « causes sociales » de l'échec scolaire se retrouvant parfois en effet lié à la connaissance sociologique (sociologisante serait le mot plus pertinent). Mais il y a là aussi un paradoxe qui se durcit quand on voit, comme nous avons rapidement ici essayé de l'argumenter, en quoi cette lutte contre le fatalisme reconduit un raisonnement substantialiste. C'est le cas lorsque la recherche ainsi mentionnée en vient à pointer des « bonnes pratiques » comme autant de données dont la qualité se décide de manière décontextualisée, et c'est a fortiori le cas quand ces méthodologies aboutissent à une caractérorlogie des publics, tout comme des lieux, des territoires, ou des établissements, « à risque ». La fragmentation catégorielle observée dans bien des pays procède directement de cette méthode.

Le paysage éducatif anglais montre d'ailleurs la profusion des modes de ciblage, les actions ou dispositifs particuliers que l'on peut rassembler au titre des PEP se concentrant aussi bien sur des « groupes », des zones ou des établissements (« à risque »). En fait les groupes à risque sont souvent qualifiés en rapport à l'accumulation de ces variables. L'impact d'appartenance à un groupe (défini à partir de la corrélation statistique) peut se voir dit démultiplié par le fait de vivre dans des zones où de tels groupes sont concentrés (Antoniou & Al., 2008). De même, la catégorisation prend souvent la forme d'études longitudinales menées à grande échelle, point de départ du large mouvement de prévention se cristallisant dans l'investissement pour une action précoce à mener au niveau de la préscolarisation et sur la petite enfance (comme les programmes *Sure Start* et la mise en place des *multi-agency working*). La caractérisation des publics à risque mêle donc des éléments de repérages préalables à base d'enquêtes multifactorielles, de suivis longitudinaux et de recherche de preuves au profit d'une sophistication de plus en plus grande et précise du ciblage. Celui-ci prend alors une forme qui ne va pas sans rappeler « l'observation minutieuse du détail » de la « société disciplinaire » décrite par Foucault (1975). C'est en tout cas l'impression qui peut

surgir à la lecture de ce type d'énoncé autorisé par la nouvelle raison statistique (ou nouveau panopticon ?) :

« des résultats récents qui proviennent d'autres recherches MCS, suggèrent que les enfants âgés de trois ans d'origine ethnique mixte ont un retard de 15 jours selon The Naming Vocabulary Subtest of the British Ability Scales (BAS) et The School Readiness Composite (SRC) of the Revised Bracken Basic Concept Scale; les filles âgées de trois ans sont en avance de trois mois en moyenne sur les garçons de trois ans, dans le développement des compétences expressives de la langue; et les enfants Bangladeshis et Pakistanais âgés de trois ans – identifiés comme des apprenants à risques sur tous les plans et tous les niveaux d'instruction – atteignent les scores les plus bas en vocabulaire, ce qui représente un grave retard bien au-dessous des niveaux normalement attendus (George et al, 2007). » (Antoniou & al., 2008)

Nous sommes pour une grande part ici dans le cadre de la domination de la pensée politique et du « gouverner » par une pensée gestionnaire (Ogien, 1995). Il ne s'agit évidemment pas ici de dénoncer ou de nier la portée de l'outil statistique, mais bien l'usage qui en est fait et l'imposition de son raisonnement à la pensée politique, mise alors au service d'une fragmentation de la population scolaire et une clôture des changements possibles. Bien sûr cet usage procède du souci pour une collectivité de gérer l'incertitude, ou de maîtriser les dépenses publiques. Mais, comme l'écrit A. Ogien « Si savoir ce qui va advenir peut indiquer les moyens d'agir de façon rationnelle, cette anticipation a son revers : accepter l'ordre des choses, ou renoncer à des options condamnées d'avance ou tenues pour inaccessibles dans les circonstances présentes. La connaissance objective, en consacrant la suprématie des données de la quantification du monde social, range le volontarisme au rayon des accessoires périmés ». Elle réduit tout autant les intuitions et savoirs de toute autre science sociale ainsi disqualifiées, « aux aveuglements de l'affectif, aux impulsions du déraisonnable ou aux dérèglements de l'irrationnel » (Ogien, 1995, p. 199-200).

### **« Special needs » ou l'inflation du spécifique**

C'est encore en Angleterre que nous retrouvons fortement mobilisée cette seconde métacatégorie rencontrée sur le chemin des PEP. Mais celle-ci est d'usage fréquent dans bien d'autres pays enquêtés : en République tchèque, en Roumanie, ou en Suède principalement pour ce qui est des pays couverts par notre étude. Ici aussi en effet, les sources consultées situent l'émergence de cette catégorie dans le monde britannique, et plus précisément en référence au rapport Warnock établi en Grande Bretagne en 1978, puis à la Loi sur l'éducation de 1981 (1981 *Education Act*). Cette catégorisation contemporaine interroge en référence à son caractère englobant sur lequel nous allons revenir. Mais la lecture des éléments de sa constitution laisse surtout voir une lutte entre une volonté de déjouer une logique ségrégative et stigmatisante (à base d'une modèle individuel déficitaire du handicap et de la différence notamment), par transformation du monde scolaire dans son ensemble, et une réinscription dans cette même logique, par simple changement de dénomination. Et c'est bien là un axe important de problématisation du principe dit de l'école inclusive, intimement lié au vocable « besoins particuliers » qui se donne à voir.

Dès ces premières formulations, la catégorie des « besoins particuliers », se signale par une volonté de rupture avec les catégorisations médicales structurant le champ de l'éducation spécialisée et le domaine du handicap. Sur les bases notionnelles engagées dans *Education Act* de 1981, des études internationales établissent la distinction entre deux systèmes de classification et deux systèmes d'intervention (Plaisance, 2000) :

1/ Le premier système repose sur cette notion de « handicap » instituant des catégories issues d'un modèle essentiellement médical. Ces catégories « laissent échapper la question de la pertinence de tel ou tel placement ou de telle ou telle intervention éducative pour les enfants concernés. De plus, ce type d'approche sous-entendrait unilatéralement que les problèmes soulevés sont issus de l'enfant lui-même ».

2/ L'autre système met précisément l'accent sur les « besoins éducatifs particuliers ». Il s'appuie « sur les éventuels problèmes d'apprentissage que rencontrent certains enfants, il privilégie une approche pédagogique au lieu d'une approche médicalisante, et met en valeur les rapports d'interaction entre l'enfant et l'éducation, entre l'enfant et les influences des parents et de la collectivité ». Autrement dit, « La première approche privilégierait les caractéristiques absolues alors que la seconde privilégierait les aspects relatifs » (Plaisance, 2000, p. 25).

Or, précisément, dans la réalité, la rupture avec la logique du premier système ne s'observe guère. Malgré la volonté de dépasser la vision médicale du handicap, « le modèle reste centré sur l'enfant en tant que tel. La réponse fournie a été d'adapter l'individu au système, non de modifier le système pour tenir compte des différences individuelles (...) La centration sur le " besoin éducatif " est en même temps une centration sur l'individu, ce qui a détourné le regard des autres processus en cause » (Ibid. p. 25-26). Felicity Armstrong argumente cette critique en développant précisément cette histoire de redéfinition de la catégorie dans le contexte britannique, ainsi que les tensions entre sa définition initiale et ses usages. Pour elle le rapport Warnock et la Loi de 1981, ont ouvert un important débat sur les principes et les pratiques d'un système d'éducation qui contribueraient à exclure un nombre important d'enfants et d'adolescents des écoles ordinaires sur la base du handicap ou des difficultés d'apprentissage. Ainsi, la question qui se trouve au cœur de ce débat est la suivante :

« si la ségrégation s'avère inacceptable, quels changements sont nécessaires pour ramener dans les écoles ordinaires tous les élèves et ceux qui ont été ségrégués en raison de leurs difficultés d'apprentissage ? ».

Et le problème tient justement à l'oubli de ce questionnement :

« En réalité, la planification de l'intégration des écoles spéciales dans les écoles ordinaires au cours des années 1980 et 1990 par plusieurs autorités locales d'éducation a été davantage guidée par la question des ressources et par celle des capacités ou des incapacités des élèves, que par la question de savoir comment les écoles devraient changer pour offrir une éducation équitable et efficace à tous les élèves » (Ibid. p. 121)

### ***Logique marchande et relativisation de la valeur scolaire***

Le détournement de cette logique initiale des « *special needs* » (sur laquelle nous devons toutefois revenir), ou autrement dit le maintien en l'état d'une certaine logique ségrégative, s'explique par plusieurs considérations. Par des cultures ou intérêts professionnels qui conservent les frontières entre les structures, les cloisonnements institutionnels et les territoires professionnels bien sûr déjà. Il est aussi mis en relation avec les transformations du système scolaire britannique dans son ensemble s'opérant à la même époque et notamment sa soumission à une logique du marché et de la mise en concurrence entre établissements. Il s'agit du contexte des politiques éducatives de 1988 à 1998 qui ont initiées de nombreuses mesures visant à améliorer la « qualité » éducative, en instaurant certes un curriculum national mais aussi en permettant le principe du libre choix de l'établissement scolaire et le management local des écoles. L'introduction des normes de réussite ou « standards », les tests d'évaluation et la publication des classements (*league tables*) ont accentué les concurrences entre établissements. Il nous semble que deux mécanismes contraires à ce qui sous-tend l'objectif de « déségrégation » peuvent jouer à ce niveau, comme nous le voyons aussi dans d'autres pays et notamment en France. Dans un premier cas, la tendance des établissements à vouloir être bien classés invite naturellement à sélectionner ou capter la meilleure clientèle possible en terme de résultats (et le choix des familles procède aussi de cette logique). Pour ce qui est de l'Angleterre, une possibilité ouverte par la Loi de 1981 a pu renforcer ce mécanisme. De fait, tout en affirmant le droit de tout élève à recevoir l'éducation (il est cependant précisé : « l'éducation dont il a besoin »), le texte stipule la condition que cela soit « compatible avec l'éducation des autres élèves et que cela permette l'utilisation efficace des ressources disponibles ». Or, ces conditions semblent avoir été utilisées par plusieurs écoles et autorités éducatives locales pour ne pas admettre des groupes particuliers d'enfants dans le réseau des écoles ordinaires.

Un second mécanisme provient d'après-nous quant à lui des formes de régulation ou de prévention adoptées pour lutter contre le premier. Ainsi, en Angleterre, l'insistance avec laquelle le gouvernement a demandé aux écoles d'élever leur qualité a conduit celles-ci à s'attacher à la question des ressources disponibles pour aider les enfants éprouvant des difficultés. Les écoles ont alors pu avoir tendance à considérer « qu'elles devaient fournir la "preuve" de l'existence de ces enfants pour justifier leur performance globale au regard des publications de classements d'établissement » (Armstrong, Ibid. p. 123). L'augmentation de la surveillance des écoles par le gouvernement central les aurait davantage encouragés à démontrer leur bon rapport « qualité-prix » et leur efficacité dans tous les domaines d'activité. C'est ce qui ne pouvait que renforcer « une idéologie des besoins particuliers dans les écoles ordinaires » d'après F. Armstrong. La logique de ce qui se produit ainsi est alors similaire à celle observable en France où la lutte contre les effets négatifs d'une publication des palmarès des performances des établissements est passée par la transformation des procédures d'évaluation, et en l'occurrence la mise en avant du principe dit de « la valeur ajoutée » des établissements. C'est notamment le principe de fonctionnement du système dit IPES (Indicateurs de Performance des Établissements Scolaires) confectionné par

la Direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP) du Ministère de l'Éducation nationale (Emin et Sauvageot, 1995, Ministère de l'éducation nationale, 2009) ». On peut résumer assez simplement ce principe ainsi :

« A partir des caractéristiques d'une cohorte qui entre en classe de seconde d'un lycée, les grandes constantes « structurelles » permettent de construire une prévision des résultats au baccalauréat trois ans plus tard. Ce modèle est ensuite confronté à la réalité. Si celle-ci est supérieure aux prévisions, l'établissement sera considéré comme performant. Si elle est inférieure, et même si les résultats bruts sont excellents, l'établissement sera considéré comme peu performant. La recherche pourra ensuite tenter de relier cette performance à des caractéristiques du fonctionnement... ». (Derouet, 2006)

Ces évaluations devraient permettre d'éviter les effets négatifs induits par la publication des palmarès classant les établissements uniquement à partir des taux bruts de réussite aux examens comparés sans aucune prise en compte de leur recrutement (composition sociale et autres formes de catégorisations) ou de leur stratégie organisationnelle et pédagogique. Il s'agit de comparer des choses comparables et de ne pas pénaliser, ou sur-stigmatiser, des établissements dont les élèves réussissent mieux qu'ailleurs, à recrutement identique. Pourtant, au fil du temps, et comme cela se voit justement pour les établissements en éducation prioritaire, ce sont alors les attentes mêmes en matière de réussite scolaire (ou ce que signifie « obtenir de bons résultats » pour un établissement) qui peuvent tendre à se transformer. La catégorie des « besoins spécifiques » ne semble certes pas (encore ?) s'être déployée ouvertement dans ces indicateurs, car celle-ci demeure d'un usage (encore) faible en France. Mais sur cette base, en Angleterre comme en France, un établissement peut être considéré comme « efficace », « performant » ou en « sur-réussite » dès lors qu'il obtient pour telle ou telle catégorie d'élèves des scores égaux ou supérieurs à la moyenne des résultats nationaux de ces catégories. Autrement dit, le risque est bien de voir la « valeur » ou la « réussite » devenir une catégorie relative à ces appartenances sociales ou catégorielles que nous prenons ici comme objet, et non plus en fonction de critères ou objectifs communs à l'ensemble de la population scolaire. Et ce risque, celui d'une essentialisation des rapports sociaux inégalitaires, s'observe en tout cas comme dommage collatéral de bien des recherches utilisant ces outils méthodologiques fonctionnant sur la base de la comparaison entre un « résultat attendu » construit sur la base du réalisme des régularités statistiques (et non pas du potentiel d'un fonctionnement égalitaire), et un « réel-observé »<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Nous tendons par exemple jusqu'à l'observer, malgré l'intérêt de cette étude, dans l'analyse portant sur les processus de ségrégation réalisée par Broccolichi, Ben Ayed, Mathey-Pierre et Trancart (2007). Car on voit ici s'affirmer un « effet ségrégatif » qui viendrait altérer le fonctionnement « ordinaire » d'un établissement scolaire. Au cours de l'étude, en effet, les auteurs montrent qu'un établissement accueillant des publics défavorisés peut être dit en « sur-réussite » par rapport à l'abstraction statistique de la moyenne nationale de ces catégories, dès lors qu'il ne se retrouve pas pris dans un espace de concurrence et donc objet d'un fonctionnement ségrégatif. Ce phénomène est observé, mais il nous faut cependant encore rappeler que le fonctionnement « ordinaire » en question (objectivé comme « résultat attendu ») est déjà un fonctionnement inégalitaire, à défaut de quoi le risque (ou dommage collatéral) de ces études est bien de ne plus rendre ce

Bien sûr ce que nous relevons ainsi peut se dire autrement : n'est-ce pas là aussi une manière de comprendre ce qui se joue dans la mise en avant de la question de l'équité en lieu et place de celle de l'égalité ? Les problèmes signalés ici sont complexes. Ils renvoient à la nature mixte des outils d'évaluation observés dont la conception semble relever tout autant d'hypothèses théoriques extraites du débat en sciences sociales que de préoccupations de management (Dutercq, 2000). Ils se présentent comme éléments de diagnostic pour la recherche en éducation, mais ils procèdent surtout aussi d'une visée instrumentale, ou d'un intérêt de connaissance pratique ou technique relevant de la tradition positiviste, bien plus que d'un intérêt émancipatoire (Habermas, 1973). Ils mettent aussi en jeu une tension entre les connaissances ou informations apportées par les outils et leurs usages. Une grande part du problème cependant réside dans le fait que ces « grandes constances structurelles » qui servent d'étalon de mesure de la performance, ou de l'efficacité d'un établissement, ne font qu'objectiver ou diagnostiquer le produit d'un fonctionnement inégalitaire : il s'agit des taux de réussite différentiels selon des catégories de publics. Dans une perspective sociologique (et des sciences dites praxéologiques pour reprendre la typologie d'Habermas), ces taux de réussite différentiels sont le résultat d'un phénomène relationnel, d'un faire social et scolaire complexe ; ils ne peuvent pas d'emblée être pensés comme résultats d'un déterminant agissant indépendamment du fonctionnement et des pratiques scolaires. Dans les perspectives que nous interrogeons ici, un faire est bien mis en évidence, mais celui-ci, non seulement se réduit à l'invocation « d'effets » autonomisés, mais qui plus est, ne semble pensé que comme un plus « correcteur » d'une inégalité qui ne serait que la conséquence d'une causalité extérieure et indépendante des fonctionnements scolaires. Une fois de plus à ce propos, nous observons le problème constitutif d'une forme de connaissance voulant à la fois sortir d'une pensée déterministe ou fataliste (se préoccuper de la performance des établissements, c'est postuler une marge de manœuvre), mais contribuant à refermer cette possibilité. Il y a, sur ces bases, du « possible » pris en charge institutionnellement, il y en a beaucoup d'autres qui non seulement ne le sont pas, mais le deviennent encore moins.

Ce risque peut-il être réduit par l'amélioration des outils d'évaluation en question ? C'est ce qu'invitent à penser certaines analyses<sup>54</sup>. Pourtant, ce sur quoi

---

fonctionnement inégalitaire énigmatique (ou problématique) au nom de l'analyse du fonctionnement dit « ségréatif ».

<sup>54</sup> A ce titre on ne peut que relever l'intérêt de l'analyse critique méthodologique faite par G. Felouzis (2005) de la logique de la construction des indicateurs de performance des lycées. L'auteur montre le biais systématique introduit par les premiers indicateurs de performances ne définissant la nature du public des établissements qu'en référence à leur âge scolaire et leur origine sociale. Ces deux facteurs dits « extérieurs » ont été retenus car leur croisement est censé donner une bonne approximation des chances (au sens statistique du terme) d'accès et de réussite au baccalauréat d'un élève. L'auteur montre la limite essentielle de cette construction : celle-ci ne constitue pas une mesure précise de l'efficacité d'un établissement puisque pour lui l'information la plus prédictive de la réussite scolaire, à savoir « le niveau initial des élèves à l'entrée en seconde », n'est pas connue. L'âge et l'origine sociale sont des prédicteurs du niveau scolaire trop généraux pour donner une évaluation fiable du niveau de départ des élèves dans chaque établissement. L'analyse

nous voulions insister, c'est que ces outils, même dans leur version corrigée, reposent quasi exclusivement sur le principe d'un langage de variables s'attachant à distinguer des variables « externes » et « internes », et donc des « faits » plutôt que des phénomènes relationnels, des « faires » collectifs. Cette dichotomie est engagée dans la définition même de l'outil d'évaluation :

« La question est de savoir comment évaluer l'action propre d'un lycée, ce qu'il a "ajouté" (...) En d'autres termes, si un lycée présente une valeur élevée pour un indicateur, est-ce dû au fait qu'il a reçu des élèves ayant de meilleures chances de succès (...) ou bien est-ce dû au fait qu'il a su, tout au long de la scolarité, développer chez des élèves peut-être moins bien dotés au départ, les connaissances et capacités qui ont permis leur succès ? Il faut donc s'efforcer d'éliminer l'incidence des facteurs de réussite scolaire extérieurs au lycée pour essayer de conserver ce qui est dû à son action propre ». (Ministère de l'Éducation nationale, 2009).

Le principe même de la « valeur ajoutée » ne semble ainsi que tenir en référence à cette réduction binaire et positiviste de la pratique sociale en variables externes et internes, et donc à une acception commode dans une visée instrumentale, mais réductrice, de la pratique sociale. Il serait donc peut-être temps d'élargir la notion même d'évaluation, de ne plus la restreindre à la seule utilisation du langage des variables, de manière à l'enrichir des acquis d'une sociologie relationnelle et praxéologique, d'une compréhension du social et de la différenciation scolaire, comme action (Frاندji & Vitale, 2008 ; Rochex 2008a).

### ***Une codification internationale de la catégorie***

Parallèlement et en prolongement du débat anglais, la notion de « besoins éducatifs particuliers ou spéciaux » a été (et continue à être) l'objet d'un intense travail de codification au niveau international. Celui-ci est notamment réalisé par le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE (OCDE, 1995, 2000). En 1995, cet organisme a publié la première série exhaustive de données devant permettre « l'examen comparatif des activités éducatives en faveur des élèves souffrant d'incapacités et de problèmes sociaux dans les pays de l'OCDE » (2000, p.7). Ces travaux ont alors montré que les définitions employées différaient tellement d'un pays à l'autre que « les comparaisons étaient pratiquement impossibles ». La seconde monographie publiée en 2000 reprend alors précisément ce chantier en vue d'améliorer la qualité des données de base et la comparabilité internationale. L'étude précise bien l'innovation en ce domaine :

---

statistique réalisée par l'auteur montre en effet qu'à origine sociale et âge égal, « les performances des élèves sont très dispersées » (analyse effectuée à partir de la répartition des notes au contrôle sur table du brevet des collèges en 2000). Les performances scolaires dépendent bien de l'âge et de l'origine sociale des élèves, mais la variance est considérable. Les indicateurs, en absence de prise en compte de cette « variable cachée » qu'est le niveau initial des élèves, en viendraient donc ainsi à comparer des établissements qui ne sont pas comparables. Ils en viennent en fait à naturaliser les conséquences des marchés scolaires locaux entre établissements qui influent sur le public des lycées (certains « captant » les meilleurs). L'auteur propose alors une voie d'amélioration possible de l'outil d'évaluation, un mode de calcul d'un « attendu corrigé » des établissements prenant en compte le niveau scolaire de départ des élèves en classe. Et nous relevons que les nouveaux indicateurs présentés par le Ministère français semblent d'ailleurs désormais introduire cette variable du « niveau initial » (Ministère de l'Éducation nationale, 2009).

« C'est la première fois que l'on tente de constituer un vaste ensemble de statistiques comparables entre les membres de l'OCDE pour un éventail aussi large de difficultés d'apprentissage. » (Ibid. p. 7) Et c'est bien pour nous cette étendue de la catégorie des « besoins particuliers », ainsi définie qui interroge. Sous le vocable se construit ce système de classification en trois catégories dénommées A, B et C :

« La catégorie A désigne les besoins éducatifs pour lesquels il existe une norme généralement convenue – les élèves aveugles et malvoyants, sourds et malentendants, arriérés mentaux sévères et profonds, et polyhandicapés. Il s'agit d'affections qui touchent des élèves de tous les milieux socioprofessionnels. En règle générale, elles peuvent être mesurées à l'aide d'instruments appropriés et de critères convenus. D'un point de vue médical, il s'agit en règle générale de troubles d'origine organique (liés par exemple à des déficiences sensorielles, motrices ou neurologiques).

La catégorie B désigne les besoins éducatifs des élèves éprouvant des difficultés d'apprentissage qui ne semblent pas attribuables directement ou principalement à des facteurs qui conduiraient à les classer dans les catégories A ou C.

La catégorie C désigne les besoins éducatifs dont on pense qu'ils découlent principalement de facteurs socio-économiques, culturels ou linguistiques. Les élèves dans ce cas sont en général issus d'un milieu défavorisé ou atypique que l'éducation vise à compenser. » (OCDE, 2000)

L'étendue de cette taxinomie englobant aussi bien le champ du handicap et ses définitions médicales que le domaine socio-économique, socioculturel ou linguistique est ce qui nous avait mis en difficulté dans la première partie de l'étude EuroPEP. Il s'agit bien en effet de cet ensemble auquel sont confrontés bien des pays partenaires au point de ne pas pouvoir distinguer ce que des pays comme la France, la Belgique ou le Portugal reconnaissent comme relevant « classiquement » de l'éducation prioritaire. Les « besoins particuliers » reconfigurent les frontières entre l'éducation spécialisée et le domaine des PEP, le champ des questions médicales, pédagogiques, culturelles et sociales dessinant le large champ d'application de « ce nouvel âge des PEP » ainsi identifié. Le rapport de l'OCDE reprend des éléments de l'argumentation britannique déjà entrevue, en tout cas dans la volonté de ne pas s'en tenir à des catégories médicales. La définition globale attribuée à la notion est la suivante :

« L'éducation répondant aux Besoins éducatifs spéciaux : il s'agit des interventions et du soutien éducatifs destinés à répondre aux *besoins éducatifs spéciaux*. L'expression *besoins éducatifs spéciaux* remplace aujourd'hui l'expression « éducation spéciale », cette dernière désignant principalement l'enseignement destiné aux enfants handicapés qui est dispensé dans des établissements scolaires ou des institutions spéciales différents des établissements du système scolaire et universitaire ordinaire et situés en dehors de ce système. » (OCDE, 2000, p. 7-8)

Cette définition, la codification ainsi que la tentative de quantification qui leur sont associées, procède d'une « stratégie fondée sur les ressources mises à disposition et par conséquent axée sur l'offre ». Ce qui permet de poursuivre la définition ainsi :

« Selon la définition arrêtée d'un commun accord, les personnes ayant des besoins éducatifs particuliers se définissent par les ressources publiques ou privées supplémentaires engagées pour le financement de leur éducation (...) On désigne par « moyens supplémentaires » les ressources allouées en plus de celles qui le sont



généralement lorsqu'on ne tient pas compte des besoins des élèves susceptibles d'avoir du mal à suivre un cursus ordinaire (...) ressources en personnel, en matériel, financières ». (p. 8)

De fait, pour les auteurs de cette taxinomie, « Il fallait trouver un moyen de repérer et d'englober tous les élèves auxquels des moyens supplémentaires sont accordés pour les aider à suivre le programme scolaire » (p. 8). Autrement dit, la démarche ici menée se contente d'assembler, certes en les ordonnant, les classifications nationales, et relève d'un souci de comptabilité. Elle ne problématise pas ces classifications et leurs modalités de construction. Les « besoins particuliers » sont définis en fonction des moyens supplémentaires attribués au sein des différents systèmes éducatifs nationaux (et donc de leur propre acte de ciblage-catégorisation relayé tel quel) et non pas en fonction d'une réflexion sur l'acte éducatif, l'apprentissage et les potentialités des dispositifs scolaires communs par-delà leurs réalisations socialement sélectives, handicapantes ou normalisantes, les logiques de stigmatisation ou celles de lobbying dont elles peuvent procéder. Il s'agit, une fois de plus, d'une catégorie gestionnaire. Et si la définition porte sur les « besoins particuliers », l'analyse de données n'en quantifie pas moins des « élèves à besoins particuliers ». Ainsi, le rapport de l'OCDE parvient-il à évaluer que pour l'année 1996, et en pourcentage de l'effectif total du primaire et du premier cycle du secondaire, les enfants à besoins particuliers représentent de 33,53 % aux Pays Bas à 0,41 % en Turquie, un pays comme la France par exemple tenant une place intermédiaire avec un taux de 18,07 %. Les fluctuations nationales apparaissent donc très importantes, et comme on pouvait s'y attendre ces fluctuations le sont bien plus pour les catégories B et C que pour la catégorie A. L'étude met par ailleurs en avant une série de phénomènes pouvant susciter de nouveaux questionnements, par exemple la part beaucoup plus importante de garçons que de filles dans ces populations (dans la plupart des pays on compte approximativement 60 garçons pour 40 filles bénéficiant de moyens supplémentaires ou relevant de l'éducation spéciale). Il reste que la classification ainsi conçue ne semble pas qu'être à usage descriptif. Elle semble elle-même faire office d'outil de rationalisation si ce n'est de mise en convergence des politiques nationales. Et la question qui reste à devoir poser porte sur les effets induits d'un tel découpage englobant des préoccupations médicales, pédagogiques, sociales, culturelles, économiques, linguistiques ou ethniques.

### **Conclusion : un travail de classification au service d'une redéfinition scolaire**

Les éléments d'analyse ici réunis nous confrontent donc à des questions similaires vis-à-vis de ces deux métacatégories structurant désormais le champ des PEP et en fait à travers lui l'espace éducatif et scolaire dans son ensemble. La continuité du travail de catégorisation s'opérant encore au moment même où nous rédigeons ces propos montre d'ailleurs en quoi ces deux métacatégories peuvent aisément se fusionner en une seule ou jouer l'une dans l'autre. Si le CERI de

l'OCDE semble tester une nouvelle dénomination<sup>55</sup>, un rapport d'Eurydice sur l'éducation des jeunes enfants précise quant à lui :

« Dans cette étude, la définition d'**enfants à risque**, repose sur la catégorie de l'OCDE " C/Désavantages" pour les " élèves ayant des besoins particuliers", à savoir les " élèves présentant des désavantages découlant principalement de facteurs socio-économiques, culturels, et/ou linguistiques. Le besoin éducatif consiste à compenser les désavantages imputables à ces facteurs". Sont donc exclues ici les mesures destinées aux enfants présentant des besoins éducatifs particuliers imputables à des troubles d'origine organique et/ou à une maladie qui nécessite un séjour prolongé à l'hôpital (voir à ce sujet les travaux de l'Agence européenne pour le développement de l'éducation pour les élèves à besoins spécifiques). Le désavantage qui peut découler de la vie en milieu rural ou dans des régions reculées est englobé dans cette définition générale. » (Eurydice, 2009, p. 7)

L'un des faits marquant émergeant à la lecture de ces études et rapports d'organismes internationaux concerne la construction d'une classification en permanente révision pour un résultat toujours plus composite. Ce point ne manque d'ailleurs pas de paradoxe dans la mesure où certaines de ces révisions s'opèrent au nom d'une recherche de plus grande rigueur. Mais rigueur pour déterminer ou mesurer quoi ? D'un rapport à un autre, les classifications se redéfinissent. Tantôt on les renomme, pour un contenu néanmoins a priori identique, tantôt on s'y réfère comme une entité bien définie alors même que cet usage y intègre de nouveaux découpages (comme ici le « milieu rural ») ou en excluent d'autres (ici les troubles organiques et médicaux). Et il est clair que ces hésitations et tensions dans la délimitation de l'ensemble ainsi caractérisé se retrouvent aussi aux niveaux nationaux, l'équipe roumaine d'EuroPEP montrant par exemple la pluralité de sens accordé à la notion de « besoins spécifiques ». Le rapport d'Eurydice cité semble aussi en même temps associer ou employer comme quasi synonymes les notions de « groupes à risques », « désavantages » et de « besoins particuliers », tout comme il inclut dans sa définition une logique causale explicite entre « désavantages / facteurs socio-économiques, culturels et/ou linguistiques ». La présence du verbe « compenser » dans cette définition n'est d'ailleurs pas anodine puisque celle-ci semble plus particulièrement reconduire la logique classique d'une politique compensatoire telle qu'inspirant le premier âge des PEP. Mais si la référence causale n'apparaît pas aussi explicitement dans d'autres usages ou définitions, c'est bien là un point commun au développement de ces classifications que de reposer sur une lecture substantialiste et essentialiste des difficultés scolaires. Cette lecture essentialiste n'est certes pas nouvelle, les travaux sociologiques des années 60-70 nous avaient déjà montré leur prégnance sous le thème notamment de « l'idéologie des dons » (Bourdieu et Passeron, 1964). Désormais pourtant, celle-ci s'accompagne bien souvent implicitement d'une lecture critique, ou plutôt dénonciatrice du système scolaire, celui-ci devant être transformé car demeurant

---

<sup>55</sup> Ainsi le CERI de l'OCDE poursuit le travail déjà ainsi engagé dans les deux rapports cités, utilisant alors une nouvelle dénomination, celle d'« élèves présentant des déficiences, des difficultés d'apprentissage et des désavantages sociaux » se résumant sous l'acronyme DDD. (Mais aucune explication n'est donnée sur le changement de terminologie et donc l'éventuel abandon de la catégorie des « besoins particuliers ». Le programme de travail est en ligne à l'adresse suivante (consulté le 03/11/ 2008) : [http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr\\_2649\\_39263294\\_34003509\\_1\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr_2649_39263294_34003509_1_1_1_37455,00.html)

profondément normalisateur, et, faudrait-il comprendre, ne pourrait que l'être dès lors qu'il prétend accueillir ensemble tous les publics. Le commun public serait forcément normalisateur ? C'est en tout cas ainsi que l'on peut comprendre la fréquente intégration dans la classification des *special needs* de la catégorie des « *gifted and talented pupils* », les « élèves doués et talentueux » (c'est le cas dans la construction de l'OCDE, tout comme, pour ne citer que les pays où cela apparaît le plus explicitement, dans les débats anglais, tchèques et roumains). L'intégration de cette catégorie fait alors d'autant plus signe d'une profonde modification de la problématique de l'éducation prioritaire initialement vouée à la réduction des inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles. En même temps, cette présence nous rappelle encore en quoi le travail de classification ainsi réalisé ne procède pas de la seule objectivation statistique (conçue comme technique de connaissance objective et socialement neutre), mais bien aussi de sa dépendance vis-à-vis de demandes de reconnaissance, voire d'un travail de lobbying<sup>56</sup>.

### ***Les logiques scolaires hétérogènes des classifications***

Si les classifications ainsi constituées demeurent fortement hétérogènes, voire hétéroclites, il en va sans doute de même de leur sens, c'est-à-dire du sens de ce travail classificateur comme de celui des conceptions et problématiques scolaires dont elles accompagnent la mise en place. Pour une part évidente il semble que ces classifications demeurent prises dans la logique d'une action compensatoire correspondant au premier âge des PEP observé. Les « groupes à risque » s'y insèrent facilement même si cette notion semble plus particulièrement marquer le glissement historique d'une politique de lutte contre les inégalités scolaires à une politique de lutte contre l'exclusion telle que s'observant particulièrement au moins en Angleterre, en France et au Portugal, et ce point est développé par ailleurs (Rochex, 2008b).

Le champ ouvert par les « *special needs* » complexifie la donne à la mesure bien sûr déjà des usages différenciés de la catégorie et de ses continues redéfinitions. La critique de cette catégorie effectuée par des auteurs comme F. Armstrong et E. Plaisance se nourrit de la distinction entre des politiques d'intégration et une politique d'inclusion (*inclusive education*). Ces deux termes sont parfois utilisés en des sens opposés (notamment entre le français et l'anglais) mais la logique de la distinction n'en paraît pas moins importante. Dans les deux cas, il s'agit de dépasser le fonctionnement ségrégatif d'une éducation spécialisée dans une « logique de structure » et donc de séparation des élèves. La mise en avant de la notion de *special needs* demeure de fait toujours coextensive d'une critique des fonctionnements normalisateurs et ségrégatifs antérieurs qu'il s'agirait de dépasser. En langue anglaise, on décrit sous le terme d'intégration une simple technique d'accueil des élèves, en l'occurrence handicapés, en milieu scolaire ordinaire. On met ici l'accent sur les capacités, les incapacités et le potentiel perçus

---

<sup>56</sup> Wilfried Lignier montre ce que l'apparition des « élèves intellectuellement précoces » dans les textes issus du ministère de l'Éducation nationale français doit à la mobilisation efficace de « personnes et de groupes particuliers face à des évolutions du système scolaire jugée désastreuses (massification et unification étant interprétées comme un « nivèlement par le bas ») » (Lignier, communication au congrès de l'Association française de sociologie 2009 (RTF n°4, « sociologie de l'éducation et de la formation »)

chez les élèves et sur la question : quels élèves devraient bénéficier de l'intégration ? F. Armstrong relève alors en quoi bien souvent les élèves « intégrés » reçoivent le statut de « visiteurs » plutôt que de membres à part entière de la communauté scolaire. Il s'agit en fait simplement ainsi d'accepter à l'école des enfants dont la « spécificité » demeure toujours seulement conçue comme un ensemble de manques substantiels à devoir compenser. L'intégration repose donc une fois de plus sur un modèle déficitaire du handicap et de la différence. À ce titre, la logique serait l'antithèse de celle de l'école inclusive, ou du moins de cette version forte qui considère que « les écoles et les collèges devraient se transformer en communautés scolaires ouvertes à tous, auxquelles tous les apprenants ont droit d'accéder sur une base égalitaire » (Armstrong, 1998). Et une dimension importante de cette interprétation de l'école inclusive implique que les écoles doivent changer leurs cultures, leur curriculum et leurs pratiques (changements impliquant l'élimination d'un modèle déficitaire qui étiquette les élèves). Il s'agit d'aménager ou de produire les fonctionnements scolaires et pédagogiques permettant les apprentissages de tous. Cette version forte ne va pas, pour ses promoteurs, sans un appel à une société elle-même plus inclusive contre la logique du marché ou ses systèmes de valeurs célébrant fortement la compétition individuelle, la sélection et la réussite au mérite. Il nous semble qu'elle n'est ainsi pas sans rapport avec l'enjeu de ce qui en langue française notamment s'est désigné comme « processus de démocratisation » du système d'enseignement. Au lieu de gérer les difficultés scolaires ou de qualifier en termes de manques ou de handicaps tous les publics expropriés de la réussite scolaire, il s'agit de déjouer le fonctionnement handicapant ou « socialement privilégiant » comme le dirait B. Bernstein, (2007) du dispositif scolaire lui-même<sup>57</sup>. Cette version forte du principe d'une école inclusive peut très bien s'articuler avec une lecture non plus substantialiste mais relationnelle des inégalités et difficultés scolaires. Tout dépend cependant de la nature des transformations du curriculum, des pratiques pédagogiques et organisationnelles pouvant être ainsi engagées. Car, comme l'écrit Armstrong et Barton, et ce point est équivoque, « le curriculum et la pédagogie doivent prendre en compte la diversité », ou, comme le reprennent aussi d'autres auteurs, ce principe « inclusif » « repose sur une reconnaissance de la diversité » (voir les deux citations dans Plaisance et Al. 2007). De même, si l'un des principes de l'école inclusive repose sur la reconnaissance du droit de tout élève à recevoir l'éducation, celle-ci semble toujours caractérisée par la référence à la notion de « besoins » des individus concernés, sans que cette notion ne soit vraiment clarifiée dans la distinction par exemple entre ses perspectives relatives ou relationnelles. Elle ne semble guère plus articulée en rapport à l'enjeu de la construction d'une culture commune, du partage et de l'appropriation des savoirs communs requis pour habiter notre société contemporaine : activité ou problème historiquement lié à la constitution d'un dispositif scolaire.

---

<sup>57</sup> Ce qui est ainsi désigné sous le terme de logique socialement privilégiant (productrice de différence et d'inégalités) se distingue de la critique sociologique dénonciatrice, ou domino-centrée habituelle en ce qu'elle se perçoit, dans ce travail, comme une forme de réalisation de l'activité scolaire parmi d'autres possibles (Frاندji, Vitale, 2008)

Il semble donc qu'une ambiguïté demeure persistante en ce domaine, ambiguïté que les termes de diversité et d'hétérogénéité ponctuant tout discours sur cette école inclusive semblent d'ailleurs déjà refléter bien au delà des travaux des auteurs que nous avons suivis. Car ceux-ci peuvent être entendus de trois manières au moins. D'une part, ils peuvent caractériser la présence d'individus singuliers à l'école, avec leur histoire propre, leurs habilités physiques et corporelles, leur culture familiale spécifique, leur rapport personnel au savoir ou à l'école, leur normativité<sup>58</sup>. Le problème de l'enseignement serait donc d'offrir à chacun une exposition au savoir et à l'apprentissage, en même temps qu'une ouverture aux mondes savants, techniques, pratiques ou sociaux qu'ils n'ont pas l'habitude de côtoyer. Mais les notions de diversité ou d'hétérogénéité peuvent évoquer la question de la différence : «fou» ou «étranger» sont habituellement les deux figures classiques de cette altérité radicale, qui signifie aussi l'impossibilité de tout partage. Diversité ou différence : l'ambivalence caractérise sans doute la plupart des discours actuels dans la mesure où notre société occidentale a toujours tenté de donner place en son sein à ces figures d'étranger et de fou (Ramognino et al. 2001). Enfin, la diversité peut aussi être entendue à partir du mythe d'une capacité, d'un talent ou d'un potentiel individuel ou idiosyncrasique que l'institution scolaire ne pourrait plus que maximiser dans une logique extrême d'individualisation de son travail. Si l'on rompt définitivement ainsi avec le discours vaguement « paternaliste ou réducteur » de la compensation (Isambert-Jamati, 1973), c'est alors peut-être l'idée même d'école qui pourrait y être emportée, c'est-à-dire la prise en charge du problème sociétal du partage des savoirs requis pour habiter et rendre d'autant plus habitable nos sociétés devenues savantes et mondiales.

### ***Raisonnement gestionnaire et ghetto épistémologique***

Ces conceptions scolaires ne sont bien sûr pas sans rapport avec la transformation globale des rapports sociaux, les mouvements idéologiques contemporains (politiques de reconnaissance, individualisme) et ce que ceux-ci supportent comme possibilité de changement. Mais tout au long de ces pages, nous avons voulu insister sur l'activité proprement cognitive accompagnant ce mouvement, à savoir le développement d'un travail de recherche et d'expertise - prenant la forme d'un travail de classification - accompagnant la décision politique, dans une tradition positiviste révisée au nom d'une volonté de rationalisation de l'action scolaire (*evidence based policy-research*). Nous avons suggéré que ce travail de classification relevait d'une pensée gestionnaire au sens donné à ce terme par Albert Ogien. La pensée gestionnaire est une forme de connaissance qui accepte comme réalité ce qui est construction sociale de problèmes de société, et qui tout en dépendant de ces constructions n'en contribuent pas moins à hiérarchiser et transformer le « gouverner », l'orientation politique d'une collectivité (Ogien, 1995, Ramognino et al. 2001). Il nous paraît tout autant pertinent de recourir à la conceptualisation de Wayne Brekhus (2005) puisque bien des études dont il est ici question procèdent d'une forme de « ghetto épistémologique » dont l'un des ressorts consiste nous semble-t-il à invisibiliser -

---

<sup>58</sup> Le concept de normativité est emprunté à G. Canguilhem (1966) et désigne la caractéristique de l'activité humaine comme pôle de création de valeurs et co-construction de l'environnement par invention de solutions inédites.

et donc à soustraire du domaine de l'action publique - une large part de ce qui génère, donne forme et contenu aux désavantages, risques et autres besoins spécifiques désignés. Quelque soit la conceptualisation retenue, le fonctionnement est identique. Les rapports sociaux et scolaires conduisent à « privilégier » certains groupes d'élèves et à en « marquer » certains autres pour reprendre la catégorie de W. Brekhus. Et il y a bien ghetto épistémologique dès lors que les connaissances accumulées s'attachent bien moins, voire pas du tout, à décrire et produire des connaissances sur ce « faire social et scolaire », ce processus relationnel de marquage social, que son produit. Il est clair que ce faire social et scolaire est complexe comme d'ailleurs la connaissance sociologique - la grande absente de ces études, lorsque celle-ci toutefois ne s'inscrit pas elle-même dans le ghetto épistémologique - essaie de le montrer depuis longtemps. Le marquage social qui nous occupe ici met tout autant en jeu des formes de (re)-distribution et de stratification sociale, des rapports sociaux de relégation, de stigmatisation ou de distinction, des stratégies de parrainage ou de sauvegarde de parents éclairés, comme des formes d'organisation scolaires et curriculaires, des conceptions pédagogiques particulières, des pratiques scolaires privilégiantes. Tous les éléments de ce faire complexe peuvent se cumuler, ils peuvent aussi s'affaiblir dans le jeu des forces locales ou en situations, et certains d'entre eux peuvent avoir plus ou moins de poids selon les difficultés et phénomènes scolaires que les classifications mentionnées homogénéisent. Mais si la recherche doit largement être poursuivie sur ce point, le travail que nous observons ici ne semble guère s'en préoccuper. Et c'est ainsi d'ailleurs que l'on retrouve facilement agir en lui les différents attributs du marquage social, ceux-ci impliquant comme le synthétise W. Brekhus :

« 1) que le marqué soit fortement articulé, alors que le non-marqué reste inarticulé ; 2) que le processus du marquage exagère par conséquent l'importance et le caractère distinct du marqué ; 3) que le marqué soit l'objet d'une attention disproportionnée relativement à sa taille ou à sa fréquence, alors que le non-marqué fait rarement l'objet d'une attention, quand bien même il est souvent plus important ; 4) que les distinctions au sein du marqué tendent à être ignorées, ce qui le fait apparaître comme plus homogène que le non-marqué ; 5) que les caractéristiques d'un membre marqué sont généralisées à l'ensemble des membres de la catégorie marquée, mais ne s'étendent jamais au-delà de cette catégorie, tandis que les attributs d'un membre non-marqué sont perçus soit comme liées idiosyncratiquement à cet individu, soit comme liés universellement à la condition humaine ». (p. 249)

Parmi ces attributs, tous ceux concernant l'invisibilisation du « non-marqué » paraissent décisifs. La définition même du « marquage social » produite par l'auteur y insiste de toute façon déjà, puisque avec ce concept il s'agit de se référer « aux manières dont les acteurs sociaux perçoivent activement une des faces d'un contraste tout en ignorant l'autre face, conçue comme épistémologiquement non problématique » (P. 246). Les manifestations de cette asymétrie cognitive dans la perception des phénomènes sociaux sont nombreuses. A l'instar du concept de sacré chez Durkheim, « le marqué représente les extrémités : soit ce qui se situe nettement au dessus ; soit, au contraire, ce qui se place nettement au dessous de la norme. Aussi le non-marqué représente-t-il la vaste étendue de la réalité sociale qui est définie passivement soit comme "non remarquable", soit comme socialement

générique et profane » (p. 247). Dans des paires lexicales, l'élément non-marqué se trouve dans la position ambiguë de représenter aussi bien l'ensemble de la catégorie générique que l'opposé de l'élément marqué. On a ainsi par exemple, en langue anglaise et française, le terme marqué d'«homme» qui peut «représenter génériquement l'humanité, comme il peut indiquer son opposé la femme. Mais le terme marqué de "femme" ne se réfère jamais aux humains au sens large» (p. 246). Pour déjouer cette asymétrie cognitive, W. Brekhus en appelle alors à une véritable sociologie de l'invisibilité, celle-ci mettant en jeu différentes tactiques (allant du renversement de marquage à la mise en œuvre d'une «perspective nomade»). Quoi qu'il en soit, c'est bien du côté du «non visible» qu'il s'agit ici d'aller voir, du côté du «non-marqué» toujours implicite mis en état de générique (besoins non-spécifiques, groupes sûrs ?) comme du côté du continuum social qu'il s'agit de maintenir ou transformer par et dans les fonctionnements scolaires.

## Références bibliographiques

### Documents scientifiques

- ANTONIOU L., DYSON A. & RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) », in Demeuse M., Frandji D., Greger D., & Rochex J.-Y., (Dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, 37-84
- ARMSTRONG F. (2000). « Les paradoxes de l'éducation inclusive en Angleterre », in Chauvière M. & Plaisance E., (eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, PUF, Paris. 118-132
- ARMSTRONG F. (1998). « Curricula, Management and special and Inclusive Education », in P. Clough, *Managing Including Education : From policy to Experience*, Londres, Paul Chapman.
- BAUDELLOT C. & ESTABLET R. (1984). *Durkheim et le suicide*, Paris, PUF.
- BECKER H. S. (1985). *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris, Ed. A.M. Métailié
- BREKHUS W. (2005). « Une sociologie de « l'invisibilité » : réorienter notre regard, in Réseaux n° 129-130- FT R&D / Lavoisier, Paris, p. 244-272.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : PU de Laval. Traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition révisée (Londres : Rowman & Littlefield, 2000) de l'ouvrage *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique* (Londres : Taylor & Francis, 1996).
- BROCCOLICHI S., BEN AYED C., MATHEY-PIERRE C. & TRANCART D. (2007). « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires : des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite des élèves ». *Éducation et formations*, 74, 31-48.
- CANGUILHEM G. (1966) *Le Normal et le Pathologique*, Paris : PUF.

- CASTEL R. (1981). *La gestion des risques : de l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris : Ed. de Minuit.
- DEROUET J.-L. (2006). « Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral. Recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005 », in *Revue des sciences de l'éducation*, 32 (1) 7-30.
- DURKHEIM E. (1983) [1897]. *Le suicide*. Paris : PUF Quadrige.
- DUTERCO Y. (2000) Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives, note de synthèse in *Revue française de pédagogie*, n°130, janvier-février-mars 2000, Paris : INRP p. 143-170
- EMIN J.-C. & SAUVAGEOT C. (1995). « Trois indicateurs de performance des lycées », in *Administration et éducation*, 68.
- EVANS P. (2000). « A l'épreuve de la quantification dans huit pays », in Chauvière M. & Plaisance E., (eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, Paris, PUF, 104-116
- FELOUZIS G. (2005). « Performances et "valeur ajoutée" des lycées : le marché scolaire fait des différences », in *Revue Française de sociologie*, 46 (1) 3-36.
- FOUCAULT M. (2004). « Sécurité, Territoire, population », *Cours du collège de France, 1977-1978*, Paris : Hautes études, Gallimard, Le Seuil.
- FOUCAULT M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard.
- FRANDJI D. & VITALE P. (Dir.), (2008), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR
- GIDDENS A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- GOFFMAN E. (1975). *Stigmate. Les usages sociaux du handicap*, Paris : Ed. de Minuit.
- HABERMAS J. (1973) [1968]. *La technique et la science comme « idéologie »*. Paris : tel Gallimard.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les handicaps socioculturels et leurs remèdes pédagogiques ». *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 4, p. 303-318.
- LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation », in Dupriez V. & CHAPPELLE G. (Dir.). *Enseigner*. Paris : PUF p. 69-79.
- MAROY C. & MANGEZ C. (2008). « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ? », in Mons (Coord.), « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales » Dossier thématique de *la Revue française de Pédagogie*, n° 134, Juillet- Août-Septembre 2008, Lyon, INRP, 87-90.
- MONS N. (Coord.), (2008). « 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.
- OGIEN A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris : EHESS.



- NORMAND R., (2006). « Les qualités de la recherche ou els enjeux du travail de la preuve en éducation », in *Éducation et Sociétés*, n° 18, Paris – Bruxelles : INRP- De Boeck, p. 73-91
- PERETTI-WATTEL P. (2000). *Sociologie du risque*, Paris : Armand Colin.
- PLAISANCE É., BELMONT B., VERILLON A., SCHNEIDER C. (2007). « Intégration ou inclusion ? Éléments pour contribuer au débat », in *Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n° 37, p. 159-163.
- PLAISANCE É. (2000). « Les mots de l'éducation spéciale », in Chauvière M. & Plaisance E., (Eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, Paris, PUF, 15-29.
- RAMOGNINO N., VERGES P., FRANDJI D. (2001). « Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs », Rapport de recherche remis au C. N. C. R. E., Ministère de l'E.N. LAMES-MMSH, Aix-en-Provence (283 p.)
- ROCHEX J.-Y. (2008a). « L'œuvre de Bernstein : une sociologie non déterministe parce que non sociologiste », in Frandji D & Vitale P., (Dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 101-118.
- ROCHEX J.-Y. (2008b). « Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : d'un âge et d'un pays à l'autre », in Demeuse M., Frandji D., Greger D., & Rochex J.-Y., (Dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon: INRP, 409-451
- THRUPP M. (2001). « Recent School Effectiveness Counter-critiques: problems and possibilities ». *British Educational Research Journal*, Routledge, Taylor & Francis, vol. XXVII, n°4, p. 443-457.

**Références légales, rapports d'expertise  
et documents à caractère officiel ou administratif**

- EURYDICE (2009). *L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe : réduire les inégalités sociales et culturelles*, Bruxelles, Publication de l'Agence Exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, Commission Européenne.
- MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2009) « Trois indicateurs de résultats des lycées publics et privés sous contrat », dossier d'information, en ligne à l'adresse suivante : <http://indicateurs.education.gouv.fr/brochure.html> (consulté le 24 avril 2009)
- OCDE (2008), « Besoins éducatifs particuliers dans les pays membres de l'OCDE », en ligne à l'adresse suivante : [http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr\\_2649\\_39263294\\_34003509\\_1\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr_2649_39263294_34003509_1_1_1_37455,00.html) (consulté le 03/11/ 2008)
- OCDE (2000). *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*, Paris, CERI- OCDE.
- OCDE (1995). *L'intégration scolaire des élèves à besoins particuliers*, Paris, CERI-OCDE.
- OECD (1998). *Children and families at risk. News issues in integrating services*, Paris : CERI-OECD.

WARNOCK COMMITTEE (1978). Special Educational Needs: the Warnock Report.  
London. D.E.S.



## **Contenus et modalités de mise en œuvre des PEP**



## **Approches préventives pour réduire l'échec scolaire. Interventions précoces et scolarisation préprimaire**

**Lia Antoniou** (Chercheuse indépendante, Stockholm)

**Gella Varnava-Skoura** (Université nationale et kapodistrienne d'Athènes, Grèce)

**Lucilia Salgado** (École supérieure d'éducation de Coimbra, Portugal)

Ce chapitre concerne le développement et l'application des politiques d'intervention précoce, principalement celles concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance, dans les états nations européens. Précisément, ces pays sont la Belgique<sup>59</sup>, la République Tchèque, l'Angleterre, la France, la Grèce, le Portugal, la Roumanie et la Suède, c'est-à-dire les pays associés au projet EuroPEP (ci-après désignés zone ou pays EuroPEP). Cet article aborde un thème spécifique par sa nature et par sa temporalité. Il considère l'attention croissante portée aux mesures et approches d'intervention précoce dans des formulations de politique éducative et sociale à travers l'Europe. Ces mesures ont été en particulier prononcées ces dernières années, particulièrement pour les enfants socialement désavantagés - en grande partie ciblés selon leur appartenance à un groupe, par exemple selon le revenu familial, l'appartenance ethnique, et/ou parce qu'ils résident dans des zones présentant de multiples manques. Néanmoins, certains pays de la zone EuroPEP ont longtemps montré une attitude *plus universelle* en ce qui concerne l'intervention précoce : le développement de mesures éducatives et les dispositions se concentrant sur les jeunes enfants y ont une plus longue histoire, par exemple en Suède et en France. Ce document considère et explore l'utilisation d'un outil politique relativement nouveau – l'intervention précoce - comme moyen par lequel gouvernements, autorités et autres établissements combattent l'inégalité scolaire et sociale, en particulier pour les enfants socialement désavantagés ou dits aussi « à risque ».

### **Apprentissages premiers & intervention précoce : les deux faces de la même pièce?**

#### ***Définition des jeunes élèves « à risque » et de l'intervention précoce***

Dans le cadre de ce document, nous entendons par « jeune élève à risque » tout enfant au-dessous de l'âge scolaire obligatoire considéré comme susceptible de développer un retard scolaire et/ou de présenter des besoins scolaires supplémentaires à cause de facteurs socio-économiques, culturels (environnement d'étude à la maison y compris), et/ou sociolinguistiques, ou à cause de leur lieu d'habitation (par exemple dans les zones sujettes à de multiples privations et/ou dans des secteurs ruraux). Comme nous le proposons ci-dessous, la catégorisation « à risque » ne doit nullement impliquer une quelconque homogénéité dans ce

---

<sup>59</sup> L'analyse EuroPEP divise la Belgique en deux "études de cas": celui de la communauté francophone (Wallonie) et celui de la communauté de langue flamande (Flandres).

groupe. Bien au contraire, elle doit être prise comme illustrant l'hétérogénéité et la diversité des besoins de ces jeunes élèves dits « à risque ».

Pour cet article, l'intervention précoce se réfère aux politiques et services ciblés qui visent directement les groupes de jeunes élèves « à risque » et à la disposition plus générale de l'éducation préprimaire. En particulier, il se réfère aux ajustements faits en école maternelle pour répondre aux besoins des élèves « à risque ». La compréhension des dispositions générales des offres d'éducation préprimaire à travers la zone EuroPEP est essentielle. Comme le montre un récent rapport Eurydice sur le traitement des inégalités sociales et culturelles par l'éducation l'accueil des jeunes enfants, les discussions sur de meilleurs accès, disponibilité, financement et nature de l'offre des services de petite enfance sont appropriées pour lutter contre l'inégalité (Eurydice, 2009). Dans le cadre de cette analyse, nous considérons l'offre éducative des premières années en général, la nature des ajustements réalisés pour faciliter l'inclusion des jeunes élèves identifiés « à risque », ainsi que des mesures politiques ciblées plus directes. En effet, la disposition générale, les mesures ciblées directement et les mesures ciblées *de fait* - que l'on constate par les ajustements faits dans l'offre scolaire habituelle - est maintenant considérée par les responsables politiques et les chercheurs comme essentielle au développement précoce des bases des compétences clés de l'apprentissage, c'est-à-dire apprendre à lire, écrire, compter ou parler. Depuis longtemps, ces compétences sont considérées comme essentielles à la future réussite scolaire. L'intervention précoce peut dès lors être envisagée comme une occasion unique d'influencer la trajectoire de développement des enfants (Gulralnick, 2004).

Il faut également noter que cette analyse se réfère uniquement aux dispositions de la petite enfance pour l'éducation et, ainsi, ne considère pas les mesures concernant les enfants de moins de 3 ans. On a choisi cette dissociation pour un certain nombre de raisons: d'abord, à l'exception de la France et de la Belgique, les pays de la zone EuroPEP ne fournissent de services d'éducation de la petite enfance que pour les enfants à partir de 3 ou 4 ans ; ensuite, avant 2 ans, on se réfère habituellement aux services d'accueil de la petite enfance plutôt qu'à son éducation, et ceux-là sont au-delà de la portée et de l'intérêt de ce texte ; enfin, la plupart des exemples de mesures politiques ciblées ou mesures « d'ajustement » par rapport à une disposition plus universelle semblent concerner les enfants de 3 ans et plus.

### ***Les premières années : une période de développement sensible***

Plusieurs chercheurs neurologues de renom ont prouvé la malléabilité des neuro-structures marquant les fonctions et comportements cognitifs, émotionnels et sociaux complexes pendant l'enfance (Byrnes et Fox, 1998 ; Shonkoff et Philips, 2000). Ils ont souligné l'importance particulière des premières années - jusqu'à l'âge de cinq ou six ans - et l'importance de l'expérience, particulièrement l'interaction physique, sociale et émotive avec son environnement, pour que l'enfant s'adapte de façon optimale à celui-ci. D'ailleurs, les études suggèrent que le développement verbal d'un enfant en bas âge - par exemple sa capacité de base à percevoir des bruits de langue, et de distinguer et identifier des bruits et des

frontières dans l'acte de parole - est basée sur le développement précoce d'une structure située dans une région spécifique du cerveau (Johnson, 1998). La communication verbale est une compétence essentielle pour la future réussite à l'école (et dans la vie) qui dépend d'une expérience structurée (Bidell et Fisher, 1997) par d'autres intervenants, à savoir les parents, les adultes qui s'occupent de l'enfant. En soi, le développement de cette compétence est particulièrement important pour les enfants dont la langue de la maison n'est pas celle de l'école maternelle, et pour les enfants aux parents de niveau scolaire modeste.

D'autres études ont jeté une certaine lumière sur les raisons expliquant pourquoi les enfants issus de ménages à faibles revenus (de statut socio-économique bas) échouent invariablement à l'école en examinant ce qui se passe durant la petite enfance<sup>60</sup>. Du point de vue du développement langagier et de la littératie – encore des éléments essentiels à la réussite scolaire - la coordination entre la maison et le contexte d'accueil et d'éducation semble primordiale. Cette étude a suggéré que, dans les familles à faibles revenus, une « culture de l'écrit » - c'est à dire une culture qui stimule le désir de lire et établit une habitude de lecture, par exemple par une histoire à l'heure du coucher - semble moins développée et dans certains cas inexistante. L'étude suggère également que si les enfants n'ont un contact avec la culture écrite que par l'intermédiaire des environnements scolaires formels, ils ne développent pas l'envie sociale d'utiliser cette culture, et cela a un impact sur leur réussite scolaire future.

On a établi que, en contact avec la culture écrite, l'enfant développait des conceptions sur le texte écrit, sur la façon dont il était construit. Les résultats de recherches de Ferreiro et de Teberosky (1985) démontrent les étapes de découverte de la culture écrite avant d'entrer à l'école et son rapport avec la construction de « bons lecteurs », une compétence primordiale pour la réussite scolaire. Tomasello (2003) a en outre suggéré que le développement de l'écrit chez l'enfant dépendait non seulement du niveau de la culture écrite de son environnement (à la maison et à l'école) mais également de sa capacité à répondre à une proposition en utilisant la notation de manière adaptée et selon la convention. De plus, la capacité à lire un écrit n'équivaut pas à la capacité correspondante de l'écrire soi-même (Clay, 1991). Bryant et Bradley (1980) ont montré une séparation saisissante entre la capacité à lire et celle à orthographier. Ils ont constaté qu'avant 7 ans, les enfants n'arrivaient parfois pas à lire ce qu'ils pouvaient pourtant orthographier correctement. Cet écart ne devrait pas se produire si l'écriture et la lecture des enfants se faisaient de façon synchrone, ou si l'écriture était le processus le plus difficile. Ces auteurs expliquent cette anomalie en termes de degré précoce de spécialisation : les enfants semblent employer principalement des sélections visuelles et probablement contextuelles pour la lecture, et principalement des sélections phonologiques pour l'orthographe et l'écriture. Au fur et à mesure, cependant, cette spécialisation disparaît de deux manières. Les enfants commencent à lire, phonétiquement et visuellement, et ils emploient également leur mémoire de stratégie visuelle pour la lecture.

---

<sup>60</sup> Comme les études de Ferreiro et Teberosky (1985) sur le développement de la langue écrite avant d'entrer à l'école obligatoire et celles de Teale et le Sulzby's (1989) sur emerging literacy.



Les jeunes élèves « à risque » ont des besoins éducatifs spécifiques principalement dus à des facteurs socio-économiques, culturels et/ou sociolinguistiques. Même si ces facteurs ne déterminent pas directement les retards précoces de développement ou de mauvais résultats scolaires futurs, ils peuvent indiquer certains « risques » individuels ou liés à l'environnement de l'enfant susceptibles de perturber les étapes de son « développement approprié », la réussite scolaire à venir et les inclusions/exclusions sociales conséquentes. Comme Carneiro et Heckman (2003) l'indiquent, les compétences cognitives et non cognitives formées précocement sont à l'origine des écarts de réussite relevés selon les catégories ethniques et familiales, à l'école et, plus tard, dans d'autres dimensions du statut socio-économique. Feinstein et Duckworth ont également montré que le développement positif de la capacité à copier entre 42 mois et 5 ans a des répercussions sur les notes en lecture et en maths à l'âge de 10 ans, et est fortement associée au niveau d'instruction et aux revenus les plus élevés à l'âge de 30 ans (Feinstein et Duckworth, 2006, P. iii). De fait, d'autres études ont également suggéré un rapport inverse entre le nombre de risques et les niveaux de développement (Blanden, 2006 ; Congre *et al*, 1994; Sameroff *et al*, 1993; Sameroff et Fiese, 2000). Ces facteurs de risque peuvent être groupés en 3 catégories :

A) les facteurs spécifiques à l'enfant : enfants prématurés, de poids insuffisant à la naissance, au Q.I. peu élevé ou au caractère difficile;

B) les facteurs parentaux: problèmes psychiatriques, relations maritales instables, niveaux d'éducation et de revenus faibles, stress, ou selon la langue ou l'origine culturelle/ethnique;

C) les facteurs contextuels: famille extrêmement nombreuse, mauvaises conditions de logement, et le profil de la zone d'habitation - par exemple avec de multiples privations.

Les facteurs parentaux semblent avoir un impact particulier sur la réussite future à l'école. Parmi eux, les deux plus significatifs sont le statut économique et social (SES) de la famille et l'origine ethnique/culturelle. Une étude sur la population britannique en 1970 a identifié des types de développement divergents annonçant les niveaux de réussite postérieurs chez des enfants de 22 mois et de façon plus claire à 42 mois (Feinstein, Robertson et Symons, 1998). Elle a attribué ces différences de développement aux SES des familles, suggérant une forte corrélation entre les deux. Elle a conclu que, même s'ils ne sont pas déterminants, les types de développement relevés à 22 ou 42 mois sont «des indices significatifs de l'évolution scolaire des enfants, indiquant que des différences les premières années ne sont pas entièrement compensées par le système scolaire » (Feinstein, Robertson et Symons, 1998, p. 3).

En ce qui concerne le facteur ethnique ou d'origine culturelle, un élément particulier mérite discussion : le bilinguisme et son impact sur les résultats scolaires, en particulier à long terme. Il est nécessaire de préciser que beaucoup de recherche sur le bilinguisme suggèrent qu'il soit un élément favorable - et non nuisible - selon les circonstances sociales (voir, par exemple, Bialystok, 2001; McLaughlin, 1992). En effet, un degré élevé de compétence dans une langue – en

général celle de la maison – peut typiquement faciliter l'étude d'une seconde langue – celle de l'école.

Néanmoins, les résultats de la recherche tendent également à suggérer que c'est le modèle du bilinguisme qui produit des impacts « positifs » ou « négatifs » de développement. Le bilinguisme simultané – c'est-à-dire quand un enfant acquiert deux langues en même temps lors des premières années de sa vie, en général grâce à des parents parlant des langues maternelles différentes - peut aider à produire un « bilinguisme équilibré ». Le bilinguisme équilibré suggère que les deux langues atteignent un niveau de maîtrise - selon l'âge - à peu près en même temps. Ceci peut en effet être profitable à l'enfant pour apprendre d'autres langues – y compris si la langue d'accueil et d'éducation diffère des langues maternelles - et pour apprendre des compétences scolaires comme la lecture dans différents contextes de langue. Dans les sociétés européennes, on trouve beaucoup plus de cas de bilinguisme successif, c'est-à-dire quand un enfant apprend une langue, en général celle de la maison, jusqu'à un certain niveau de compétence avant de commencer à apprendre une deuxième langue, en général celle de la crèche et de l'école. Cette deuxième langue peut également être une langue que les parents eux-mêmes peuvent ne pas maîtriser. On pense que ce modèle de bilinguisme peut avoir des implications plus grandes et plus négatives sur l'acquisition de la langue de l'école et pour l'acquisition d'autres compétences scolaires, comme la littératie.

### ***L'intervention précoce comme mesure politique***

Alors que l'intervention précoce est une addition relativement récente aux mesures politiques utilisées pour faciliter la réussite scolaire et l'inclusion sociale futures dans le contexte européen, il existe ailleurs un exemple bien établi : le programme *Head Start* aux Etats-Unis. *Head Start* est un programme national favorisant la préparation scolaire en augmentant le développement social et cognitif des enfants des communautés économiquement désavantagées par l'intermédiaire de l'offre de services éducatifs, sanitaires, alimentaires, sociaux et autres, à des enfants ciblés et à leurs familles. Il a été établi en 1965 par le président L.B Johnson et était associé à l'origine à sa « guerre contre la pauvreté ». Au début, il offrait aux enfants des communautés à faibles revenus qui entraient à l'école obligatoire à la rentrée de 1965 l'occasion de suivre des cours d'été pendant huit semaines, qui incluaient des classes d'école maternelle.

Dès son lancement, le programme s'est fortement intéressé à la famille, principalement par la participation parentale. On pensait que cette dimension contribuait à la réussite et à l'apprentissage des enfants ainsi qu'aux progrès des parents dans leurs objectifs éducatifs et professionnels. Aujourd'hui, *Head Start* subventionne des organismes locaux publics ou privés – à but lucratif ou non – pour développer et fournir tous les services de développement de l'enfant aux élèves pauvres et à leurs familles. Ce modèle d'intervention précoce a inspiré et influencé les exemples européens de mesures précoces et ciblées qui ont été développées et mises en application ces dernières années, à savoir *Sure Start* (un bon départ) en Angleterre et la politique *Voor-en Vroegschoolse Educatie* (Education préprimaire et du début du primaire) (connue sous le nom *VVE policy*) aux Pays-Bas. En 1995, le programme *Early Head Start* a été lancé aux Etats-Unis

pour les enfants de zéro à trois ans, en partie suite à la reconnaissance de l'importance des premières années dans le développement et la croissance de l'enfant. Ce programme récent fait la promotion d'activités prénatales reconnues et d'un fonctionnement positif de la famille.

En dépit de la prolongation du programme et de son influence politique à l'échelle internationale, les programmes d'intervention précoce aux Etats-Unis et ailleurs ont produit des résultats mitigés quant aux réelles améliorations des résultats des enfants à court et à moyen terme. En 1988, le programme de développement global de l'enfant (*Comprehensive Child Development Program - CCDP*) a été créé, en partie grâce à l'intérêt particulier du Congrès pour les jeunes enfants et les familles à faibles revenus considérés comme extrêmement « à risque ». Le CCDP a évalué si un nouveau programme de services sociaux pouvait identifier les besoins des familles et diriger ces dernières vers différents services dans l'espoir d'améliorer les résultats de développement des enfants et l'autosuffisance des familles. Une étude portant sur 21 des 24 centres impliqués dans le programme entre 1990 et 1996 a indiqué que le programme n'a produit aucun effet positif important sur les familles participantes (St. Pierre et Layzer, 1999)<sup>61</sup>. En effet, cinq ans après le lancement du programme, le CCDP n'avait eu aucun impact statistiquement significatif sur l'autosuffisance économique des mères participantes ni sur leurs compétences de parent. De même, aucun impact significatif ne s'est révélé quant au développement cognitif et social, et à la santé des enfants participants, ni sur le résultat des naissances d'enfants nés de parents soutenus par le programme.

Les études à plus long terme ont cependant suggéré que l'accès à l'éducation de la petite enfance peut avoir un impact significatif sur les résultats scolaires et les vies futures des enfants identifiés « à risque ». Par exemple, l'étude *High/Scope* (Grande étendue) conduite à l'école préprimaire de Perry – peut-être la recherche la plus connue sur l'intervention précoce par scolarisation préprimaire –, a suggéré que des effets à long terme étaient visibles et significatifs (Schweinhart *et autres*, 2005). L'étude analyse les vies de 123 Afro-américains issus de familles pauvres et présentant un haut risque d'échec scolaire. Entre 1962 et 1967, les participants de 3 et 4 ans ont été aléatoirement divisés en deux groupes ; un groupe a bénéficié d'un enseignement préprimaire de haute qualité, basé sur l'approche participative de *High/Scope* et un groupe témoin qui n'a suivi aucun enseignement préprimaire. Dans la phase la plus récente de l'étude (Schweinhart *et autres*, 2005), 97% des participants ont été interrogés à l'âge de 40 ans. Ces entrevues ont été complétées par des données obtenues dans leurs écoles, auprès des services sociaux et des autorités judiciaires. Les résultats suggèrent qu'à 40 ans, les adultes qui avaient

---

<sup>61</sup> En tout, 4410 familles ont été étudiées. 2213 bénéficiaient du programme et 2197 faisaient partie du groupe témoin. Sur l'échantillon, environ un quart (26%) des familles étudiées étaient d'origine blanche, mais pour 84% des familles, l'anglais était la langue principale à la maison (reflétant la haute proportion de familles afro-américaines prenant part à l'étude, à 43%). Sur l'échantillon, un tiers (35%) des mères avait moins de 18 ans et plus de la moitié d'entre elles (51%) n'avait pas de diplôme du secondaire. Pour 44% de l'échantillon, le revenu total du foyer était inférieur à 5000 \$ et pour 85%, le revenu total du foyer à l'âge de la retraite était inférieur à 100 000 \$.

suivi l'enseignement préprimaire avaient des revenus plus élevés, avaient plus de chance de garder leur travail, avaient commis moins de crimes et avaient plus de chance d'obtenir un diplôme du secondaire que les adultes n'ayant pas bénéficié du programme. Les résultats semblables issus de la recherche longitudinale à grande échelle menée au Royaume-Uni renforcent l'impact à long terme - dans ce cas, jusqu'à 30 ans - de l'accès à un enseignement préprimaire (Feinstein et Duckworth, 2006). Les recherches de Feinstein et Duckworth (2006) suggèrent que cet impact n'est pas seulement du aux compétences cognitives critiques apprises tôt, mais également aux compétences 'douces' acquises, telles que l'attention, le comportement, la communication verbale, la motivation, etc.

D'autres travaux de recherche aux Etats-Unis et au Royaume-Uni sur la rentabilité de l'intervention précoce comme mesure politique suggère également que c'est une forme plus fine d'investissement public que les interventions ciblées par école ou tardives (Alakeson, 2004; Blanden, 2006; Carneiro et Heckman, 2003; Cunha et al, 2005; Heckman et Masterov, 2006). En particulier, le travail de Carneiro et Heckman suggère que les interventions précoces ont plus de chance d'être bénéfiques que les mesures de 'seconde chance', telles que l'amélioration de la qualité de l'école, les bourses scolaires ou la formation: « Les mesures indiquent un rendement élevé des interventions précoces et un faible rendement pour les interventions réparatrices et compensatoires instaurées plus tard dans la vie » (Carneiro et Heckman, 2003, p.2). Cunha et ses collègues déclarent également : « Le taux de rendement pour un dollar investi alors qu'une personne est encore jeune est meilleur que le taux de rendement du même dollar fait postérieurement » (Cunha et al, 2005, p. 19). Des travaux plus récents de Heckman et Masterov (2006) indiquent que les interventions précoces aux Etats-Unis démontrent l'impact durable sur les résultats dus aux environnements améliorés au niveau préprimaire, alors que les dépenses supplémentaires dans les écoles publiques n'auront sans doute pas d'impacts comparables (Heckman et Masterov, 2006, p. 5).

### ***Intervention précoce dans le contexte européen***

À travers la zone EuroPEP, il existe un certain nombre d'approches politiques et de conceptions différentes de l'éducation préprimaire, soit en tant que bien social, c'est-à-dire en lien direct avec les conceptions de l'école obligatoire, soit comme mesure politique de prévention de l'échec scolaire. Les lecteurs ne doivent pas croire que l'intérêt actuel porté aux interventions précoces dans quelques pays EuroPEP a remplacé les mesures éducatives correctives ciblées, plus établies, typiquement utilisées à des étapes postérieures du parcours scolaire. En effet, il semble tout à fait raisonnable que les deux politiques soient utilisées étant donnés leurs rôles et objectifs différents : les mesures d'intervention précoce sont en grande partie préventives en nature, alors que les interventions ciblées utilisées plus tard sont en grande partie correctives. En ce sens, considérer l'intervention précoce comme une politique compensatoire est inexact. Les politiques scolaires préventives ont été en grande partie développées pour éviter d'avoir à recourir à des mesures éducatives correctives postérieures, y compris des mesures de type « discriminations positives ».

Dans le contexte européen, les changements démographiques, principalement le déclin important de la fertilité et de la population, ont accentué la longue tradition d'immigration de populations extra-européennes en Europe et de migrations intra-européennes. Ce processus a eu un impact significatif sur l'éducation. Il a exposé le nombre grandissant d'enfants issus de l'immigration, de langue étrangère à l'école et leurs besoins scolaires particuliers. Malgré les nombreux programmes et politiques d'éducation ciblés et les réformes scolaires en général, ces enfants et d'autres groupes de population « à risque » (par exemple, ceux à faibles revenus) ont encore des résultats scolaires inférieurs.

Plus récemment, les gouvernements européens ont tenté d'enrayer la pauvreté des enfants et la transmission entre générations de handicaps éducatifs et sociaux parmi certains groupes de population « à risque » (par exemple les chômeurs, les populations à faibles revenus et les minorités ethniques) par l'intermédiaire du prolongement, de la réévaluation et de la re-conceptualisation de mesures déjà en cours, majoritairement ciblées sur les écoles. Dans certains pays européens, à savoir l'Angleterre et les Pays Bas, cette réévaluation a reconnu et souligné le rôle important de l'intervention précoce comme politique éducative.

Au cours de la dernière décennie, les états européens ont développé des programmes d'intervention précoce ciblés ou ont prolongé et ajusté les dispositions existantes d'éducation préprimaire pour relever les défis éducatifs que l'immigration et l'exclusion sociale renforcées ont générés. Les minorités ethniques et les populations à faibles revenus – deux catégories surreprésentées dans des statistiques officielles de l'échec scolaire – ont particulièrement été ciblées par ces dispositifs. C'est également au cours de cette période plus récente que la re-conceptualisation de ces mesures a en grande partie eu lieu, dans les discours sur l'inclusion/exclusion sociale plutôt que dans les discours de politiques compensatoires. Ce développement a certainement davantage été effectué dans certains pays européens (par exemple en Angleterre) que dans d'autres. En Angleterre, comme aux Etats-Unis, la rhétorique sur l'exclusion sociale s'est moins portée sur l'assurance d'une plus grande égalité sociale et sociétale, mais plutôt sur celle de l'accès aux biens publics communs, dont l'éducation est considérée comme faisant partie (Antoniou, Dyson et Raffo, 2008, p.35).

Cette tendance vers l'intervention précoce et l'enseignement préscolaire comme solution politique à l'exclusion sociale et à l'échec scolaire a également été constatée au niveau européen. Le 25 mai 2007, le « Conseil Education » de la Commission européenne a adopté un cadre cohérent d'indicateurs et de critères de référence pour le suivi des progrès accomplis vers les objectifs de Lisbonne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Parmi ces 16 indicateurs, le premier est la « participation à l'enseignement préscolaire ». Ainsi, au niveau européen, on a de plus en plus adopté une approche à deux axes pour traiter l'exclusion sociale actuelle et future et l'échec scolaire futur. D'une part, l'Europe a reconnu l'importance de l'éducation préprimaire pour l'apprentissage tout au long de la vie et a adopté des objectifs et des recommandations issus du Sommet de Lisbonne pour encourager les 27 états membres à développer l'éducation préprimaire. D'autre part, lors du Sommet de Barcelone en 2002, le Conseil Européen a décidé de mettre

en place d'ici 2010 des structures d'accueil pour au moins 90% des enfants entre 3 ans et l'âge scolaire. Cet objectif vise à augmenter les chances d'accès à l'éducation, à la formation et au travail pour les adultes les plus exclus, dont une grande partie s'avère justement être des mères d'enfants de moins de 6 ans.

## **Apprentissage précoce pour élèves « à risque » : mesures appliquées dans la zone EuroPEP**

### *La diversité au sein de la zone EuroPEP*

Cette nouvelle section offre une vue d'ensemble des services d'éducation précoce au sein de la zone EuroPEP. L'objet ici n'est pas d'expliquer les différences qui y existent (une tâche trop ambitieuse dans le cadre de ce texte), mais d'essayer de les présenter dans leurs contextes et de les illustrer au moyen de trois éléments clés: 1) offre et accès ; 2) participation et profil d'utilisateur ; et 3) pédagogie et programme d'études. Au cours de cet aperçu, nous faisons référence aux problèmes principaux des jeunes élèves « à risque » et aux mesures - directes ou ajustées - mises en place pour eux.

### *Offre et accès*

À travers le continent européen, la notion d'offre universelle d'éducation préprimaire pour les enfants de 3 à 6 ans est acceptée. En effet, dans la zone EuroPEP, l'accès aux programmes d'éducation précoce est en général un droit à partir de l'âge de 3 ans, et parfois avant; par exemple, en France l'âge légal d'accueil est de 2 ans et en Belgique de 2 ans et demi. Cependant, cette étape scolaire ne fait pas partie de l'éducation obligatoire: elle est facultative et dépend de la décision des parents.

Généralement, dans la plupart de pays EuroPEP, l'accès correspond à l'offre universelle de ce service : les écoles maternelles et les crèches sont, de droit, à la disposition des parents et ce droit est encore protégé par l'intermédiaire des mesures et des procédures assurant aux parents la possibilité d'y accéder s'ils choisissent de bénéficier de cette offre. Certaines de ces mesures et procédures supplémentaires ont été développées pour assurer l'égalité éducative en termes d'accès, en particulier pour les élèves vivant dans les endroits mal lotis ou dépourvus en écoles maternelles. Par exemple, en Suède les municipalités ont obligation légale de fournir aux familles un endroit de garde et une école maternelle. Ainsi, même dans les contrées les plus rurales et reculées du pays, les enfants ont accès à une école maternelle. Mais dans d'autres pays, la faible offre scolaire préprimaire constitue un obstacle sérieux d'accès. Ces déficits sont principalement constatés dans des secteurs ruraux (par exemple en Belgique, au Portugal et en Roumanie) ou dans des zones urbaines déshéritées où un grand nombre de minorités ethniques et/ou groupes à faibles revenus résident (par exemple en Angleterre, en Grèce).

La recherche britannique a longtemps suggéré que l'accès à l'école maternelle marquait une transmission intergénérationnelle d'avantage social. Comme George et Hansen l'ont montré dans leur analyse des données longitudinales au Royaume-

Uni, de manière générale, les familles utilisant l'offre scolaire préprimaire sont diplômées et en activité (George et Hansen, 2007). Ces familles tendent à vivre également dans les secteurs qui sont bien servis par les écoles maternelles. En effet, dans ses efforts d'assurer une plus grande égalité d'accès à l'éducation préprimaire et de remédier au déficit de l'offre dans plusieurs zones, le gouvernement *New Labour*, a présenté en 1998 la *School Standards and Framework Act* (loi de cadrage et de standard de l'école). Cette loi impose l'obligation légale à chaque autorité locale (commune) en Angleterre (et au Pays de Galles) de garantir une offre scolaire préprimaire dans leur circonscription. Cette obligation légale a été encore renforcée ces dernières années et, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2008, les autorités locales ont le devoir supplémentaire d'assurer des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance suffisants pour permettre aux parents de travailler, de reprendre des études ou suivre une formation. De telles mesures, tout en ayant un impact plus général, ont étendu l'offre de services d'accueil et d'éducation préprimaires à des secteurs qui seraient précisément mal lotis et, ainsi, à des jeunes qui n'auraient pu y accéder.

De plus, c'est la faible offre dans les secteurs défavorisés qui a mené à la création du programme *Sure Start* au Royaume-Uni. Le programme *Sure Start* a été conçu comme pierre angulaire de la politique du gouvernement pour traiter la pauvreté des jeunes, l'échec scolaire et l'exclusion sociale dans les secteurs les plus désavantagés et, en soi, était une décision politique ciblée territorialement. L'initiative *Sure Start* a été développée pour être appliquée à travers des programmes locaux dans les quartiers les plus pauvres en Angleterre. Ses objectifs premiers étaient d'obtenir de meilleurs résultats pour les enfants, les parents et les communautés en augmentant l'offre d'accueil et d'éducation pour tous les enfants; d'améliorer la santé, l'éducation et le développement émotionnel des enfants; et d'assister les parents dans leur rôle de parents et leurs aspirations professionnelles. Lancé en 1999, *Sure Start* devait travailler avec les autorités locales, les services de santé, l'agence pour l'emploi *Jobcenter Plus*, les communautés locales et les organismes de volontariat, le secteur privé et les écoles pour développer des approches coordonnées et intégrées en faveur des jeunes « à risque » et de leurs familles.

De même, en Grèce, le ministère de l'éducation nationale et des affaires religieuses a reconnu les inégalités d'accès à ce niveau d'éducation, en particulier pour les jeunes vivant dans les parties les plus rurales (et pauvres) du pays. Par la suite, il a adopté des mesures pour tenter de garantir l'extension géographique des jardins d'enfants - et même des écoles primaires - dans toutes les régions du pays, y compris les régions éloignées et rurales. Il a également développé des mesures compensatoires afin d'éliminer ou de limiter les inégalités scolaires – y compris des questions d'inégalité d'accès à l'éducation - entre le centre et la périphérie (Eurydice, 2008a, p.25). Cependant, en dépit de l'introduction de telles mesures, le sort des jeunes en Grèce dépend de la volonté des collectivités locales dans lesquelles ils vivent, car c'est elles qui ont finalement la responsabilité d'assurer un enseignement préprimaire.

Le Portugal aussi a essayé de remédier aux inégalités scolaires liées à lieux de résidence des élèves « à risque » en augmentant notamment l'investissement public entre 1996 et 1999 des *Jardines de Infância* (écoles maternelles) pour assurer une plus grande offre et portée de service. En effet, les derniers chiffres pour le Portugal indiquent que 72% des enfants de plus de 3 ans ont maintenant accès à une telle offre, soit une progression de 15 points en quelques années (OCDE, 2006, p.79). En outre, des mesures compensatoires ont été développées par l'intermédiaire du programme *Educação de Infância Itinerante* (Education des enfants itinérants) qui reconnaît que les enfants âgés de 3 à 5 ans vivant dans les secteurs ruraux ont moins de chance d'accéder à l'offre de scolarisation préprimaire. Ce programme a permis la création de *Jardines de Infância* dans des secteurs ruraux avec relativement peu d'enfants, en général moins de 15 (Eurydice, 2008b, p.41).

### ***Participation et profil d'utilisateur***

En termes de participation à travers l'Europe des 27, le pourcentage moyen d'enfants de 4 ans scolarisés en maternelle en 2005 était de 85.7% (Commission des Communautés européennes, 2007, p.17). Les établissements classés comme prestataires d'éducation préprimaire auxquels les enfants peuvent accéder vont des écoles maternelles (crèches, jardins d'enfants) - comme c'est en grande partie le cas en France et en Belgique – aux centres d'accueil et d'éducation de la petite enfance non scolaires. Entre 2000 et 2005, le taux de scolarisation préprimaire a augmenté de 2.9 points dans l'Europe des 27 (Commission des Communautés européennes, 2007, p.18). Le tableau ci-dessous illustre ce taux à travers la zone EuroPEP et pour l'Europe des 27 en 2000 et 2005.

Tableau 1 : Taux de scolarisation des enfants de 4 ans en école maternelle

	<b>Année 2000</b>	<b>Année 2005</b>
<b>EU -27</b>	82.8	85.7
<b>BE</b>	99.2	100.0
<b>CZ</b>	81.0	91.4
<b>EL</b>	53.9	57.8
<b>FR</b>	100.0	100.0
<b>PT</b>	72.3	84.0
<b>RO</b>	60.3	76.2
<b>SE</b>	72.8	88.9
<b>UK*</b>	100.0	91.8

Source : Eurostat (Recueil de données de l'UOE)

\* - Les chiffres incluent l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse

L'âge auquel commence la scolarité obligatoire et l'étendue des avantages parentaux, en général les congés maternité et allocations familiales, sont déterminants quant à la participation aux programmes d'école maternelle. En effet,



en République Tchèque, les politiques familiales qui ont permis aux mères de prendre en charge leurs enfants à domicile et jusqu'à l'âge de 4 ans semblent avoir joué un rôle dans la réduction de la scolarisation préprimaire depuis l'effondrement du communisme. Cependant, comme les chiffres de 2005 le montrent, les taux de scolarisation sont en hausse: cela illustre l'augmentation du nombre de naissances et le choix fait par plus de femmes de bénéficier des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance en dehors du foyer.

De même, la combinaison d'allocations familiales importantes pour inciter les mères à rester à la maison avec leurs enfants et une tradition d'éducation à la maison jusqu'au début officiel de l'éducation obligatoire expliquent les taux de scolarisation préprimaire au Portugal (OCDE, 2000c), en Grèce - où les enfants de 4 à 6 ans n'y passent en moyenne que 1,4 année (Eurydice, 2008a, p.29) - et en Roumanie (Eurydice, 2008c, p.49). Les taux de scolarisation suédois sont également affectés par les niveaux de rémunération élevés des parents et les congés parentaux longs et un âge d'entrée au primaire relativement tardif: 7 ans, soit un an après la plupart des autres pays EuroPEP et deux ans après celui en Angleterre (Eurydice, 2008d, p.62-64).

Cependant, ces taux de scolarisation masquent également une autre réalité, à savoir les obstacles à la scolarisation des groupes « à risque ». Les groupes qui tendent à moins envoyer leurs enfants à l'école maternelle, comme mentionné précédemment, sont souvent les minorités ethniques/culturelles, les parents à faibles revenus et les populations vivant dans des zones rurales ou intra urbaines.

Cependant, nous ne devrions pas supposer que la faible scolarisation chez certains groupes identifiés « à risque » s'explique toujours par leur exclusion structurelle. En effet, on a constaté que certaines minorités ethniques/culturelles avaient tendance à préférer garder les jeunes enfants à la maison plutôt que de les envoyer à l'école ou à la crèche. De plus en plus de travaux de recherche suggèrent que certaines minorités ethniques/culturelles perçoivent l'offre scolaire préprimaire comme « culturellement différente » en rapport à la façon dont elles s'occupent des jeunes enfants, une question qui préoccupe surtout les parents quand leurs enfants sont très jeunes. La recherche en Angleterre (Antoniou et Reynolds, 2005; Page, Whitting et Mclean, 2007), dans la communauté flamande de Belgique (OCDE, 2000a) et en Suède (Naclér et Boyd, 1999) a montré que beaucoup de parents socialement exclus choisissaient de ne pas bénéficier de cette offre, même s'ils reconnaissent qu'elle peut avoir un impact positif sur les apprentissages précoces et futurs de l'enfant.

Les parents réfugiés ou demandeurs d'asile en Angleterre ont déclaré que même s'ils doivent envoyer leurs enfants à l'école à cause de sa nature obligatoire, ils ne sentent pas tenus de les exposer à des environnements scolaires préprimaires culturellement insensibles (Antoniou et Reynolds, 2005). Une étude sur les interactions des enfants suédois et turcs avec leurs parents à la maison et avec les enseignants dans les écoles maternelles suédoises traditionnelles a également suggéré que les stratégies de non-collaboration de beaucoup d'enseignants d'école maternelle correspondent à l'image qu'elles ont des membres de la minorité turque en

Suède. Cette image et cette relation ont un impact sur la participation aux offres scolaires préprimaires de ce groupe. C'est aussi un des facteurs qui peut expliquer pourquoi les enfants issus de la minorité turque restent plutôt à la maison dans le contexte suédois.

Une étude de l'OCDE sur l'éducation préprimaire en République Tchèque en 2000 a également souligné que, en dépit des ressources supplémentaires investies pour développer des stratégies culturellement appropriées pour assurer un meilleur accès et une meilleure participation des Roms (une population « à haut risque ») en maternelle, plus de ressources et de financements étaient nécessaires (OCDE, 2000b). L'étude a démontré le besoin de plus d'enseignants d'école maternelle connaissant la langue, l'histoire et la culture Roms, et du matériel pédagogique spécifique afin d'encourager l'intégration et l'échange culturel. Halkias et al (2008) font des affirmations semblables au sujet du besoin de mesures culturellement appropriées en Grèce si le système grec d'éducation préprimaire veut intégrer et répondre aux besoins de ses utilisateurs immigrés avec succès.

Malgré tout cela, dans les pays EuroPEP où les taux de scolarisation préprimaire sont inférieurs à 100%, les chiffres masquent également une autre réalité : un grand nombre d'enfants à besoins éducatifs spéciaux - notamment des handicapés - issus des minorités ethniques et de milieux défavorisés ne bénéficient pas de cette offre. Par exemple, seuls 1.9% des enfants inscrits dans les écoles maternelles et les crèches en Roumanie sont identifiés comme appartenant à la population Rom (Eurydice, 2008c, p.56). En Angleterre, les mesures suggèrent que les groupes de population - les familles et les jeunes enfants - qui auraient le plus à gagner, à court et à long termes, en profitant de l'offre d'éducation préprimaire sont ceux qui ont le plus de risque de ne pas les utiliser (George et Hansen, 2007; Bureau national d'audit, 2006). Cela se vérifie aussi à propos des programmes d'intervention précoce ciblés en Angleterre, comme *Sure Start* et les centres pour enfants *Sure Start*. Les obstacles empêchant d'atteindre certains groupes - les chômeurs de longue durée, à très faibles revenus, des familles issues de certaines minorités ethniques (les Bangladais et les Pakistanais en particulier), les enfants à besoins éducatifs spéciaux et les enfants handicapés - ont été identifiés par des audits et des évaluations de recherche (Anning et al, 2007; Bureau national d'audit, 2006). Celles-ci indiquent que certains élèves « à risque » n'ont pas accès à l'offre scolaire parce que ces obstacles sont trop difficiles à franchir (Turnstile et al, 2005). Toutefois, cette impossibilité d'accès peut également s'expliquer plus concrètement par de plus larges problèmes de participation et engagement sociaux dans les communautés défavorisées et par l'exclusion particulière de certaines populations des services sociaux et scolaires, en particulier celles vivant dans des secteurs très défavorisés (Antoniou et Reynolds, 2005).

De plus, l'obstacle infranchissable pour ces groupes « à risque » semble être d'ordre financier. En Angleterre, cette barrière continue à poser des problèmes significatifs pour inclure des groupes de population « à risque » dans l'éducation préprimaire. De fait, la situation ne s'est pas améliorée malgré les investissements publics conséquents dans l'éducation préprimaire. En 2001, on dépensait 5.000 € par enfant par an au niveau préprimaire au Royaume-Uni. En 2004, après le

Rapport sur la pauvreté des enfants par le Ministre des finances et une rallonge budgétaire pour les programmes d'intervention précoce, ce chiffre a augmenté de 1.500 € par enfant. Ces chiffres témoignent d'une augmentation de l'investissement public dans le préprimaire depuis l'élection du *New Labour* et post-2001. En particulier, ils illustrent un changement de cap dans l'utilisation des fonds, en faveur des politiques familiales et d'éducation préprimaire ciblées, comme *Sure Start*, *Neighbourhood Nurseries* (crèches et centres d'accueil de proximité), etc. Dans la zone EuroPEP, une solution semble avoir été développée pour traiter la question de l'obstacle financier. Quand on ne fait pas appel à des programmes ciblés, la réponse principale semble être le versement de bourses, délivrées par l'école maternelle, la municipalité, ou, assez rarement, l'état. En outre, les critères pour toucher ces bourses et leur montant changent d'un pays à l'autre.

### ***Pédagogie et programme d'études***

La pédagogie et le programme d'études sont des indicateurs significatifs illustrant la conception choisie de l'éducation préprimaire et son accessibilité aux jeunes élèves « à risque ». À travers la zone EuroPEP, il semble y avoir deux grandes approches pédagogiques utilisées pour le préprimaire. On peut distinguer la première selon son programme préprimaire « cognitivo-instructif » (comme en Angleterre),<sup>62</sup> et la deuxième par un programme préprimaire d'orientation socio-pédagogique (comme en Suède).<sup>63</sup> Les deux approches sont caractérisées par des objectifs doubles qui doivent être « visés » et « atteints ». Les principales

---

<sup>62</sup> Par contraste, en Angleterre, le *Early Years Foundation Stage* - c'est-à-dire le cadre de référence et le programme scolaire défini pour les enfants de moins de 5 ans entrant dans des centres d'accueil de la petite enfance orienté vers l'éducation – illustre l'approche plus cognitive décrite plus haut. Ce cadre de référence et programme, seulement mis en place depuis septembre 2008, associe le programme précédent *Birth to Three Matters* (L'importance de la période de la naissance à trois ans) et la *Foundation Stage* en une nouvelle étape clé de l'éducation dans le but de créer une « approche cohérente et flexible de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance ». Le cadre de référence comprend trois éléments: 1. Les objectifs de la petite enfance – les connaissances, les aptitudes et la compréhension que les enfants devraient avoir acquis à la fin de l'année scolaire de leur 5 ans ; 2. Les programmes scolaires – les sujets, aptitudes et processus qui doivent être enseignés aux jeunes enfants ; et 3. Les modalités d'évaluation – pour mesurer et s'assurer de la progression des jeunes enfants. Le programme scolaire est bien plus prescriptif qu'en Suède et couvre 6 domaines : 1. Le développement émotionnel, social et personnel ; 2. Communication, langue, littéracie ; 3. Aptitudes à la résolution de problème, de raisonnement, numéracie ; 4. Connaissance et compréhension du monde ; 5. Développement physique ; 6. Développement créatif.

<sup>63</sup> En Suède les objectifs doubles énoncent la direction des travaux préprimaires et du développement qualitatif voulu. Ces objectifs correspondent au niveau minimum requis à la sortie de l'école maternelle. Il est de la responsabilité de l'école et des enseignants de s'assurer que les enfants atteignent ces buts. C'est pourquoi il n'y existe aucun programme ou emploi du temps type pour les classes de maternelle. Au lieu de cela, un court programme d'études pour la petite enfance – environ trois pages – est élaboré à partir du principe que les enfants de moins de 6 ans apprennent principalement à travers leurs propres activités dans des contextes qui leur sont familiers et significatifs. On utilise une méthode thématique qui donne aux enfants l'occasion d'explorer, chercher et expérimenter. La musique, le théâtre, l'art, les travaux manuels, le dialogue, le chant, etc. deviennent tous des étapes du processus par lequel les enfants comprennent plus et connaissent plus. Le jeu est un dispositif clé de ce processus, et en tant que tel, est conçu comme un facteur essentiel du développement et l'apprentissage de l'enfant au cours de cette période.

différences entre les deux peuvent se mesurer par le degré respectif de prescription de ces objectifs doubles dans les programmes scolaires.

Indépendamment du contraste entre la Suède et l'Angleterre concernant le type de programme et de pédagogie appliqués à l'enseignement préprimaire, les programmes linguistiques développés sous les auspices de *Sure Start* ont identifié les besoins scolaires particuliers de jeunes élèves « à risque ». Un certain nombre de programmes et de mesures liées a été développé et mis en application dans le but d'atteindre l'objectif gouvernemental de réduction de 5% du nombre d'enfants de quatre ans ayant besoin d'un(e) orthophoniste, en reconnaissance de l'importance du développement linguistique de l'enfant comme déterminant principal de la réussite scolaire future. Par exemple, le programme *Playlink* a été conçu pour favoriser le développement linguistique, la concentration, les compétences sociales et l'indépendance des enfants, ainsi que pour renforcer la vie de famille et pour empêcher les ruptures grâce à l'engagement familial. Il a également piloté les sessions de préparation des enfants et des parents à la transition entre les étapes scolaires, par exemple entre maternelle et primaire. Le *Child Development Programme* (Programme de développement de l'enfant) a été mis en place pour soutenir le développement cognitif et linguistique des jeunes, et le *Communication Matters Programme* (Programme des questions de communication) en vue d'améliorer les compétences langagières et de communication des enfants de trois à cinq ans, étape essentielle à la fondation de ces compétences déterminantes pour la réussite scolaire future.

En effet, dans le cadre des programmes locaux de *Sure Start*, une importance explicite était attribuée au développement des programmes pédagogiques se concentrant sur le développement linguistique, en littératie et en mathématique des enfants ciblés. Ces programmes étaient généralement accompagnés d'objectifs gouvernementaux, comme ceux cités plus haut. Ces programmes pédagogiques vers les enfants ciblés étaient également complétés par des programmes de formation pour le personnel. Ces derniers ont été en grande partie conçus pour aider les praticiens à appliquer les programmes pédagogiques, pour les former à identifier de façon précoce les besoins scolaires, à utiliser des programmes individualisés d'intervention précoce, et à mettre à jour les compétences et connaissances des praticiens, y compris pour travailler avec d'autres prestataires de services sociaux, sanitaires et éducatifs. Parmi les pratiques identifiées comme innovantes par les évaluations et la recherche, on trouve la formation au travail coopératif avec plusieurs agences et son application, ainsi que le développement de fiches individuelles d'information pour chaque enfant, permettant aux professionnels (éducatif et autre) de le suivre et de partager des inquiétudes ou des satisfactions sur son développement.

Au Portugal, les missions de l'école maternelle consistent, entre autres, à déceler les premiers retards ou handicaps des enfants afin de faciliter le ciblage et leur accompagnement en vue d'une inclusion, à terme, dans le cursus traditionnel. Ainsi, on y a mis en place des conditions de soutien scolaire spécifiques en matière d'organisation, de méthodologie et de management pour les enfants à besoins éducatifs spéciaux. Pour coordonner ce soutien scolaire, des équipes ont été

formées avec des enseignants et des éducateurs qualifiés ayant suivi des formations spécialisées en éducation spéciale, surveillance éducative et animation socioculturelle.

Pour les enfants issus de familles migrantes, de groupes minoritaires ethniques et de la communauté Rom, plusieurs projets d'éducation interculturelle ont été créés et sont appliqués pour encourager l'intervention éducative auprès de ces populations, et pour produire des supports didactiques. En conséquence, le *Directorate-General for Innovation and Curriculum Development* (Direction générale pour l'innovation et le développement de programme d'études - DGIDC) ont produit un CD-ROM intitulé « *We and the Others* » (« Nous et les Autres »), concernant les directives de programme, en particulier le domaine « expression et communication: expressions musicale, plastique, motrice et théâtrale, mathématiques, expression orale et introduction à l'écriture ». En partenariat avec l'association *European Federation for the Education of the Occupational Travellers* - EFECOT - (Fédération européenne pour l'éducation des voyageurs professionnels), la DGIDC produit également des livres d'activité, des recueils de poésie, de chansons et d'histoires pour les enfants des travailleurs itinérants qui ne peuvent suivre une scolarité régulière, et pour assister les familles et les éducateurs qui travaillent avec eux.

De façon comparable à la fiche individuelle développée dans le cadre des programmes locaux de *Sure Start*, on a créé un livre d'enregistrement et une carte d'identité qui doivent accompagner l'enfant tout au long de l'année scolaire, enregistrant sa fréquentation du jardin d'enfants, selon l'évolution professionnelle de leurs parents. Pour les enfants issus de familles socialement exclues, en plus des aides financières, le Ministère du travail et de la sécurité sociale a créé le programme « *Ser Criança* » (être enfant) et les « Commissions pour la protection des mineurs », pour protéger et aider les enfants « à risque ».

Le programme « *Ser Criança* » (être enfant) a pour objectifs la prévention et l'élimination des situations non-sociales d'insécurité qui affectent les enfants et leurs familles à travers le développement de projets ciblés vers la famille et la communauté. Il prévoit également l'essai de nouvelles technologies dans les méthodes d'intervention et des études de type recherche-action. Plus spécifiquement, il assure une intervention précoce pour favoriser des réponses préventives aux facteurs de risque sociaux et/ou aux handicaps qui affectent les enfants, prévenant en même temps les situations de risque, de marginalisation et d'exclusion sociale. Dans les groupes cibles, le programme inclut les enfants de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans. Les projets doivent intégrer les enfants et leurs familles comme acteurs des processus de changement, faire participer la communauté grâce à des partenariats locaux, et créer des dynamiques de connaissance intersectorielle et interdisciplinaire, de flexibilité, innovation et d'évaluation de l'intervention.

En Flandre, les mesures spécifiques mises en place incluent le développement d'écoles maternelles à partir des principes d'éducation interculturelle et mettant l'accent sur l'acquisition d'une deuxième langue pour les immigrants (OCDE, 2000a,

p.41). Ces mesures ont en grande partie eu lieu par le recrutement de professeurs et d'assistants issus des minorités ethniques, en partie pour refléter la légitimité de tous les groupes dans la société et pour fournir aux enfants en bas âge des modèles de réussite. Cela permet également de recourir à l'enseignement de langue maternelle et/ou à des ressources en langue maternelle. Il est clair que ceci bénéficierait clairement à l'apprentissage et au développement des enfants en question. En effet, cette méthode est également utilisée dans un autre pays EuroPEP - la Suède - et est très commune aux Pays-Bas. Dans le cas suédois, cette méthode n'a pas diminué l'efficacité d'acquisition de la langue officielle de l'école maternelle. Comme avec *Sure Start* au Royaume-Uni, le gouvernement de Flandre a également développé des initiatives pour faire participer les parents au développement et apprentissages premiers de leurs enfants. Même si ces dispositions s'appliquent à tous, elles se concentrent en grande partie sur la participation des parents issus de groupes socialement exclus.

En République Tchèque, des mesures spéciales ont été prises pour traiter les problèmes de pauvreté, d'exclusion sociale et d'échec scolaire parmi la population Rom (OCDE, 2000b, p.28). Des classes spéciales ont été créées pour améliorer les opportunités scolaires de ces enfants, notamment en employant des assistants. De même, en Roumanie, l'amendement à la loi sur l'éducation de 1995 qui a lancé la restructuration du système scolaire obligatoire, contenait une mesure spéciale pour renforcer la scolarisation préprimaire des enfants entre 5 et 6 ans (l'instruction primaire obligatoire commence à 6 ans); les autorités administratives publiques locales doivent s'assurer que tous les enfants 5 et 6 ans sont inscrits dans les groupes scolaires préparatoires (Eurydice, 2008c, p.47).

### **L'intervention précoce : une mesure politique efficace ?**

Si nous prenons l'exemple de l'Angleterre, le programme *Sure Start* est en cours d'extension en tant que programme d'éducation préprimaire généralisé, plutôt que comme programme d'intervention précoce, en partie grâce à ses succès. Ces derniers ont été constatés dans un des objectifs clés de la mesure, à savoir les activités de parole et de langue qui ont été ciblées sur les parents et enfants à besoins particuliers en langue et en communication dans le programme *Sure Start* (Roy et al, 2005). Les évaluations ont indiqué une amélioration des résultats de certains groupes d'élèves « à risque », par exemple les enfants issus de certaines minoritaires ethniques (principalement celles originaires des Caraïbes et d'Afrique Noire) et les enfants pour qui l'anglais est une langue additionnelle (Sammons et autres, 2004). À ce jour, les résultats indiquent que les approches préprimaires intégrées et l'accès aux programmes d'intervention précoce par les enfants les plus défavorisés produisent des gains de développement cognitif et social à la fin du *Key Stage 1* (à 7 ans) (Sammons et al, 2004). Les premiers indices indiquent que ces gains précoces peuvent se maintenir jusqu'à la fin du *Key Stage 2* (à 11 ans), mais pour certains groupes d'élèves et dans certains domaines de développement, l'effet tend à s'affaiblir (Sammons et al, 2007).

De tels résultats deviennent bien plus significatifs à la lumière des résultats des études longitudinales récemment menées du Royaume-Uni : les enfants de trois

ans d'origine métisse ont environ un demi mois de retard dans le test de vocabulaire du *British Ability Scales* (BAS) et dans le *School Readiness Composite* (SRC) sur l'échelle du concept de base Bracken révisé ; les filles de trois ans sont en moyenne en avance de trois mois en ce qui concerne le développement des capacités linguistiques d'expression ; et les enfants bangladais et pakistanais de trois ans - un groupe d'élèves identifié à risque à tous les degrés d'instruction - atteignent les niveaux les plus bas en vocabulaire, ce qui représente un retard grave bien au-dessous des niveaux normalement prévus (George, Hanson et Schoon, 2007).

Au Portugal, une municipalité (Matosinhos) faisant face à des problèmes sociaux importants et intégrée dans une *TEIP* a fourni une aide spéciale aux enfants dès la maternelle. Les résultats lors de la première année de scolarisation furent remarquables. En effet, Guilherme Pinto, maire de la municipalité, souligne qu'« il a été possible de résoudre 90% des difficultés de lecture et d'écriture » (Publico, 2008, p.26). D'après les rapports des techniciens, 53% des enfants participant au projet intégré ont obtenu des annotations « bien » et « très bien » pour la langue portugaise en premier cycle, et le nombre d'échecs tombait sous la barre des 5%.

Ces résultats sont des plus significatifs puisque les enfants qui échouent à l'école sont ceux qui n'ont pas appris à lire, ou qui lisent avec difficulté, et parce qu'il n'existe aucune mesure explicite à ce niveau qui mène à l'enseignement de la lecture nécessaire à tout progrès scolaire. Ces enfants qui échouent à l'école et qui finissent par redoubler et réétudier les mêmes choses sans véritablement apprendre sont pour beaucoup victimes de l'absence de diagnostic et de traitement de leurs besoins particuliers en préprimaire. En effet, l'échec que nous voyons dans le cas portugais est peut-être plus lié à la dissimulation par les écoles de leur propre inefficacité, rejetant la causalité de l'échec scolaire sur le dos de leurs victimes, c'est-à-dire les enfants.

Le cas portugais illustre bien la valeur et les avantages potentiels liés à la mise en application des politiques et des programmes ciblés d'intervention précoce. Le degré de réussite scolaire des enfants du Portugal, comme dans les autres pays EuroPEP, démontre la corrélation entre le niveau de littératie à domicile et les taux élevés d'échec scolaire. Ceci se rapporte en grande partie à un domaine du développement que nous avons mentionné auparavant dans ce texte, c'est-à-dire le développement d'une culture écrite. La faible utilisation de culture écrite à la maison limite les possibilités d'émergence d'un goût personnel et automotivé de la lecture chez l'enfant. Cet obstacle est aggravé par le fait que beaucoup d'enfants n'ont pas accès pas aux écoles maternelles et aux centres d'accueil de la petite enfance - en dépit des mesures de facilitation mises en place depuis 2000 - et parce qu'il n'existe pas d'approche systématique d'éveil à la lecture dans beaucoup d'écoles maternelles - malgré les directives du Conseil Scolaire à ce sujet. Ces facteurs ont probablement un impact encore plus grand sur la réussite scolaire future des élèves identifiés « à risque ». Ils expliquent même peut-être pourquoi plus que la moitié des enfants portugais termine l'école primaire sans posséder les préqualifications nécessaires pour commencer le processus d'apprentissage formel de la lecture et de l'écriture.

De même, en France, le Haut Conseil de l'Éducation a déclaré que, comme au Portugal, 40% des enfants terminaient le premier cycle scolaire avec des difficultés de lecture, ou sans comprendre ce qu'ils lisaient : « Cette incapacité à prélever ou à utiliser des informations est une source majeure des difficultés rencontrées par les élèves et montre que les enseignants doivent faire travailler prioritairement la lecture et la compréhension, à l'oral comme à l'écrit.» (Haut Conseil de l'Éducation, 2007, p.10). On retrouve encore cela dans les données soumises par le Conseil Supérieur de l'éducation indiquant que les enfants ayant seulement un diplôme de niveau secondaire supérieur ont des parents ouvriers et/ou au chômage, alors que les enfants atteignant des qualifications plus élevés (c'est-à-dire ceux qui ont le plus de chance de réussir à l'école) ont des parents qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire des parents enseignants ou fonctionnaires.

En effet, les résultats officiels en France et au Portugal confirment les résultats précédemment présentés pour l'Angleterre, à savoir que les enfants qui grandissent dans un environnement préprimaire stimulant et enrichissant réussissent mieux. Les écoles maternelles et les centres d'accueil de la petite enfance peuvent alors remplir une importante mission pour ces enfants qui tireraient bénéfice d'un environnement préprimaire stimulant et enrichissant, surtout si leurs environnements familiaux sont limités à cet égard. Les résultats présentés dans ce chapitre, en particulier en Angleterre, au Portugal et en France, suggèrent que l'environnement de l'école (c'est-à-dire, la scolarité obligatoire) ne garantit pas nécessairement les chances de 'réussite scolaire pour tous'.

Dans le contexte européen, la France reste l'un des pays avec un nombre élevé de redoublements (c'est-à-dire, d'enfants répétant une année scolaire pour cause d'échec scolaire); d'autres pays ont eu tendance à ignorer ou refuser un tel échec : au Danemark, en Finlande, en Irlande, au Royaume-Uni et en Suède. Le redoublement peut alors être plus un problème qu'une solution, au regard des résultats présentés ci-dessus pour la France. Cela indique l'échec aussi bien de l'école que des élèves. En outre, il semble important de considérer également la question de l'aspiration scolaire pour assurer la future réussite scolaire. Par exemple, au Portugal, les enfants des parents migrants qui ont un projet éducatif clair - en grande partie venant d'Europe de l'Est - ne semblent pas souffrir des difficultés scolaires si fréquemment liées aux enfants issus d'autres minorités ethniques (*Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural* - ACIDI - Conseil supérieur pour l'immigration et le dialogue interculturel). Sans doute, développer l'ambition scolaire des enfants est également plus facile à faire si on commence dès les premières années de la vie et les premières étapes du développement.

Même si l'accès à des programmes préprimaires, en particulier les programmes d'intervention précoce pour les jeunes élèves « à risque » ne peut résoudre le problème de l'échec scolaire ou les questions plus vastes d'équité sociale et éducative, elles peuvent fournir un meilleur départ pour traiter certains



problèmes scolaires, et en évitant les connotations sociales, culturelles et idéologiques liées aux mesures de politique compensatoire.

## Références bibliographiques

- ANNING A., STUART J., NICHOLLS M., GOLDTHORPE J., & MORLEY A. (2007). *Understanding Variations in Effectiveness Amongst Sure Start Local Programmes*. London: Department for Children, Schools and Families.
- ANTONIOU L., DYSON A. & RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fièvre : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) », in M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger & J.-Y. Rochex (dir.) *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon: INRP
- ANTONIOU V.L. & REYNOLDS R. (2005). "Asylum-seeking Children in English Pre-schools: Inclusion and Support in the New Policy Climate" H.E. Andersson, et al., (Eds.) *The Asylum-seeking Child in Europe*. pp. 153-172. Gothenburg: CERGU.
- ALAKESON V. (2004). *A 2020 Vision for Early Years: Extending Choice; Improving Life Chances*. London: Social Market Foundation.
- BIALYSTOK E. (2000). *Bilingualism in Development: Language, Literacy and Cognition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BIDELL, T.R. & FISHER, K.W. (1997). "Between Nature and Nurture: The Role of Human Agency in the Epigenesis of Intelligence" R.J. Sternberg & E. Grigorenko (Eds.) *Intelligence, Heredity and Environment*. pp. 193-242. Cambridge: Cambridge University Press.
- BLANDEN J. (2006). "Bucking the Trend? : What Enables those who are Disadvantaged in Childhood to Succeed Later in Life?" Department of Work and Pensions Working Papers. N° 31. London: Department of Economics, University of Surrey, and the Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- BRYANT P., & BRADLEY L. (1980). Why children sometimes write words which they do not read. In U. Frith (Ed.), *Cognitive processes in spelling* (pp. 356-370). London: Academic Press.
- BYRNES J.P. & FOX N.A. (1998). "The Educational Relevance of Research in Cognitive Neuroscience" *Educational Psychology Review*, vol. 10, N° 3, pp. 297-34.
- CARNERIO P. & HECKMAN J. (2003). "Human Capital Policy" National Bureau of Economic Research Working Papers Series. N° 9495; February 2003. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Education Research.
- CLAY, M. (1991). *Becoming literature*. Portsmouth, NH: Heinemann.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007). *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks*. Brussels: Commission of the European Communities.

- CONGER R. ET AL. (1994). "Economic Stress, Coercive Family Processes and Developmental Problems of Adolescents" *Child Development*, vol. 65, pp. 541-561.
- CUNHA F. ET AL. (2005). "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation" IZA Discussion Paper Series. N° 1575; July 2005. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- EURYDICE (2008a). *The Education System in Greece 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008b). *The Education System in Portugal 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008c). *The Education System in Romania 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008d). *The Education System in Sweden 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2009). *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- FEINSTEIN L. & DUCKWORTH K. (2006). *Development in the Early Years: Its Importance for School Performance and Adult Outcomes*. London: DfES.
- FEINSTEIN L., ROBERTSON D. & SYMONS J. (1998) *Pre-school Education and Attainment in the NCDS and BCS*. N° 382. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- FERREIRO E. & TEBEROSKY A. (1985). *Psicogénese da Língua Escrita*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- GEORGE A. & HANSEN K. (2007). *Millennium Cohort Study: Childcare*. London: CLS.
- GEORGE A., HANSEN K. & SCHOON I. (2007) *Millennium Cohort Study: Cognitive Development*. London: CLS.
- GURALNICK M. J. (2004) "Family investments in response to the developmental challenges of young children with disabilities" A. Kalil and T. Deleire (Eds.) *Family investments in children's potential: Resources and parenting behaviors that promote success* (pp. 119–137). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- HALKIAS D., FAKINOS M., HARKIOLAKIS N., PELONIS P., & KATSILOUDES V. (2008) "Assessing the Role of Pre-school Program Design in the Successful Integration of Immigrant Children in Greece" Working Paper N° 168; July 2008. San Diego: The Centre for Comparative Immigration Studies, University of California.
- Haut Conseil de l'Éducation (2007), *L'école primaire, bilan des résultats de l'École – 2007*, pp. 1-35.
- HECKMAN J. & MASTEROV D.V. (2006). "The Productivity Argument for Investing in Young Children" *Early Childhood Research Collaborative Discussion Paper*. N° 104; August 2006. Minnesota: Centre for Early Education and Development, University of Minnesota.

- JOHNSON M.H. (1998). "The Neural Basis of Cognitive Development" W. Damon & R.M. Lerner (Eds.) Handbook of Child Psychology (5<sup>th</sup> Edition) Volume 1: Theoretical Models of Human Development. pp. 1-49. New York: Wiley Press.
- MCLAUGHLIN B. (1992). Myths and Misconceptions about Second Language Learning: What Every Teacher Needs to Unlearn. National Centre for Research on Cultural Diversity and Second Language Learning. [www.lmrinet.gse.ucsb.edu](http://www.lmrinet.gse.ucsb.edu)
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2006). Sure Start Children's Centres. London: NAO.
- NAUCLÉR K. & BOYD S. (1999). "Crosscultural Perspectives on Interaction with Minority and Majority Children at Home and in Pre-school" Intercultural Communication, November 1999, Issue 2, <http://www.immi.se/intercultural/nr2/naucler.htm> [accessed 12<sup>th</sup> Dec 2008].
- OECD (2000a). OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in the Flemish Community of Belgium. April 2000. Paris: OECD.
- OECD (2000b). OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in the Czech Republic. December 2000. Paris: OECD.
- OECD (2000c). OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Portugal. January 2000. Paris: OECD.
- OECD (2006). Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Paris: OECD
- PAGE J., WHITTING G & MCLEAN C. (2007) Engaging Effectively with Black and Minority Ethnic Parents in Children's and Parental Services. , Research Report No. RR013. London: Department for Children, Schools and Families.
- ROY P., KERSLEY H. & LAW J. (2005). The Sure Start Language Measure Standardisation Study. London: Department for Education and Skills.
- SAMEROFF A.J. ET AL. (1993). "Stability of Intelligence from Preschool to Adolescence: the Influence of Social and Family Risk Factors" Child Development, vol. 64, pp. 80-97.
- SAMEROFF A.J. & FIESE B.H. (2000). "Transactional Regulation: The Developmental Ecology of Early Intervention" Handbook of Early Childhood Intervention (2<sup>nd</sup> Edition). pp. 135-159. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAMMONS P. ET AL. (2004). The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Final Report. London: Department for Education and Skills.
- SAMMONS P., ET AL. (2007) Influences on Children's Development and Progress in Key Stage 2: Social/Behavioural Outcomes for Year 5. London: Department for Children, Schools and Families.
- SCHWEINHART L. J., MONTIE J., XIANG Z., BARNETT W. S., BELFIELD C. R., & NORES M. (2005). Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool study through age 40. (Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 14). Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- SHONKOFF J.P. & PHILIPS D.V. (Eds.) (2000). From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development. Washington, DC: National Academy Press.

- SILVA S. (2008), “Aposta de Matosinhos no ensino pre-escolar diminui insucesso”, Público, pp. 26
- ST. PIERRE R. G., & LAYZER (1999) “Using Home Visits for Multiple Purposes: The Comprehensive Child Development Program” *The Future of Children* vol. 9, no. 1.
- TEALE W., & SULZBY E. (1989). “Emergent literacy as a perspective for examining how young children become writers and readers” W. Teale, & E. Sulzby (Eds.), *Emergent literacy – Writing and reading* (2.<sup>a</sup> ed., pp. vii-xxv). Norwood: Ablex Publishing Corporation.
- TOMASELLO M. (2003), *Constructing a language: A usage-based theory of language acquisition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- TURNSTILE J., MEADOWS P., AKHURST S., ALLNOCK D., CHRYSANTHOU J., GARNERS C. & MORLEY A. (2005). *Implementing Sure Start Local Programmes: An Integrated Overview of the First Four Years*. London: Department for Education and Skills.



## **Adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques dans les Politiques d'Éducation Prioritaire**

**Jean-Yves Rochex** (Université Paris 8 – France),

en collaboration avec

**Guadalupe Francia** (Université d'Uppsala – Suède)

et **Joce Lebreton** (Université Paris 8 – France)

Tenter d'élucider et d'analyser quelles sont les modalités et les processus de transformation et d'adaptation des contenus enseignés et des curriculums dans la mise en œuvre des politiques d'éducation prioritaire confronte d'emblée à un paradoxe, qui n'est d'ailleurs pas propre aux recherches et réflexions portant sur les PEP. Ainsi Jean-Claude Forquin notait-il récemment que « la problématique des contenus d'enseignement est resté longtemps la parente pauvre de la réflexion sociologique sur l'école, laquelle a trouvé historiquement ses principales voies de développement soit du côté d'une analyse des structures des institutions éducatives dans leur rapport aux structures sociales (en privilégiant notamment la problématique des inégalités), soit du côté d'une description des interactions au sein du monde scolaire considéré comme monde social » (Forquin, 2008). On aurait pu penser que des politiques visant à réduire les inégalités sociales en matière d'échec ou de réussite scolaire, et à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs et de leurs écoles, mettraient l'accent non seulement sur la transformation des modes de sélection, de transposition, d'organisation et de transmission des contenus enseignés, mais aussi sur la nécessité de mieux connaître leurs évolutions et leurs modes d'adaptation dans les programmes PEP, ainsi que les effets de ces évolutions et adaptations.

Or, force est de constater que les connaissances et les évaluations manquent cruellement sur cet aspect des PEP, sans doute parce que les travaux, débats et controverses concernant la conception, la mise en œuvre et les effets des politiques éducatives ne se donnent pas suffisamment les moyens d'étudier ces questions dans le détail, et que les outils d'évaluation utilisés ne le permettent guère. Ceux-ci reposent en effet sur des indicateurs statistiques tels que les taux d'accès ou les parcours scolaires, qui ne sont guère sensibles à la question des contenus d'enseignements, ou sur des indicateurs de « résultats » qui, outre le fait qu'ils se concentrent, comme on le verra, sur des disciplines ou des compétences jugées fondamentales, ne permettent pas de savoir de quels processus et modes d'adaptations (ou de non adaptation) curriculaires ou pédagogiques ils sont les résultats, voire contribuent en retour à reconfigurer, de manière explicite ou insue, ce qui est enseigné aux différentes catégories d'élèves ou dans les différents types d'établissements. L'évaluation des PEP entretient donc un rapport problématique et controversé à une saisie détaillée de ce qui a été effectivement enseigné et appris selon les uns ou les autres, et on se trouve devant le paradoxe suivant : alors que la

dimension de transformation ou d'innovation pédagogique ou curriculaire se trouve au centre de nombreux propos et discours normatifs, prescriptifs ou incitatifs fondateurs des PEP ou, plus généralement des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, on sait fort peu de choses de l'effectivité des transformations et évolutions réellement opérées et mises en œuvre.

Il semble que l'on soit, en l'état actuel des documents et données disponibles, condamné à osciller entre des recommandations ou des descriptions très générales (renforcement ou soutien en langue ou en mathématiques, enseignement des langues d'origine, mise en œuvre de « pédagogies actives » pour ne citer que quelques exemples), d'une part, et, de l'autre, la profusion et la grande diversité des programmes mis en œuvre à destination de telle ou telle catégorie de population, et que l'on demeure dès lors en quête de principes d'ordre susceptibles de fonder de façon solide une meilleure connaissance des logiques à l'œuvre. Nous tenterons néanmoins de dessiner, d'esquisser quelques principes d'ordre et identifier quelques tensions qui nous semblent susceptibles de nourrir la réflexion et les pistes de recherche qu'il convient selon nous de développer de manière urgente sur ces questions, en un travail qui se veut plus à visée heuristique qu'à visée synthétique et cumulative, les connaissances disponibles demeurant, en l'état de notre entreprise, mais aussi de la recherche sur les PEP, trop lacunaires.

Le terme *curriculum* ne sera pas utilisé ici en son acception « forte », désignant « l'ensemble institutionnellement prescrit et fonctionnellement différencié et structuré, de tout ce qui est censé être enseigné et appris, selon un ordre déterminé de programmation et de progression, dans le cadre d'un cycle d'études donné » (Forquin, 2008), mais en une acception plus large, qui renvoie aux contenus d'enseignement, à leurs modes de sélection et de transformation/transposition à destination de certaines catégories de population ou d'établissements, mais aussi aux modalités selon lesquelles ils sont transmis et transformés au sein de pratiques pédagogiques particulières, localement et socialement contextualisées. Cette dimension du choix des savoirs enseignés et de leurs modes de transmission/appropriation est une question qui n'est pas seulement « technique », renvoyant à des considérations épistémologiques et didactiques, mais également politique et sociale, renvoyant à des normes, des discours et des représentations sur ce qu'il est souhaitable ou superflu, possible ou impossible, d'enseigner à destination de telle ou telle catégorie d'élèves, dans tel ou tel contexte, les mêmes questions se posant à propos des modalités selon lesquelles transmettre et faire apprendre les contenus concernés. Contenus et méthodes, conceptions curriculaires et pédagogiques ne sont d'ailleurs pas plus dissociables que ne le sont les aspects techniques et politiques de ces questions et des débats qu'elles suscitent.

En ce sens large, le curriculum adressé aux élèves concernés par les PEP, ou plus modestement les transformations et adaptations curriculaires qui leur sont destinées, relèvent d'un ensemble de décisions et de mises en acte effectuées par des protagonistes intervenant à des niveaux de décision très différents, depuis les choix politiques effectués aux niveaux nationaux ou supranationaux, jusqu'aux choix, renoncements et microdécisions mis en œuvre par les enseignants dans

l'ordinaire et le quotidien de leurs classes, en passant par ceux qui président à l'élaboration de projets et programmes spécifiques, ou de modes de collaboration entre l'école et ses professionnels et les familles ou « communautés », ainsi qu'aux décisions de soutien politique et financier de ces projets, programmes et partenariats. Pour autant, toutes les adaptations curriculaires ne relèvent pas de choix ou décisions explicites et certaines relèvent de modes d'adaptation contextualisée à ce que les agents scolaires et les concepteurs des projets et programmes perçoivent et conçoivent des difficultés et des caractéristiques des élèves concernés, modes d'adaptation et représentations qui peuvent demeurer pour une part insus de ceux-là mêmes qui les mettent en œuvre, et qui peuvent s'avérer contradictoires ou dissonants avec les principes et objectifs explicites de lutte contre l'inégalité et l'exclusion scolaires et sociales, qu'ils visent au travers des projets et programmes PEP. C'est dire que la réflexion nécessaire sur les curriculums doit se situer à la fois sur le registre des prescriptions et incitations institutionnelles (et ce aux différents niveaux de prescription par les normes ou les modalités de financement) et sur le registre des modes d'adaptation et d'auto-prescription qui ne relèvent pas du registre précédent et demeurent souvent méconnus des principaux intéressés ; cette réflexion concerne donc tout autant ce qu'on a pris l'habitude d'appeler la part prescrite que la part réelle, voire la part cachée, des curriculums et des adaptations curriculaires et pédagogiques.

La montée en puissance des exigences et dispositifs d'évaluation, là encore du niveau local jusqu'à celui des enquêtes internationales, pèse également sur la redéfinition, prescrite ou réelle, des contenus d'enseignement et de leurs modes de transmission, en des modalités sans nul doute différenciées selon les contextes nationaux, mais aussi, au sein de ceux-ci, selon les contextes locaux et sociaux. C'est dire que la problématique développée dans le cadre de la recherche EuroPEP concernant la thématique de ce chapitre conduit à questionner les questions curriculaires et pédagogiques du point de vue des conceptions, de la gestion et de la différenciation des parcours et contenus d'apprentissage, des modalités d'évaluation et de certification pour les élèves « ciblés » par les différentes PEP et les programmes et dispositifs que nous avons rangés sous ce vocable. Autrement dit, que sait-on de ce sur quoi portent les compensations mises en œuvre dans les curriculums, de leur nature, voire de leurs effets ou des risques que différents analystes ont pu y déceler ?

Avant de traiter cette question, il est sans doute nécessaire de revenir sur le fait que les évolutions des PEP que l'on tente de décrire et d'analyser dans la recherche EuroPEP s'inscrivent dans le cadre de ce que l'on a pu appeler un changement de modèle de régulation des politiques éducatives, changement qu'elles ne font pas que subir mais auquel elles contribuent. Les travaux de Maroy (2006) décrivent le modèle de régulation sur lequel se sont fondées ces politiques dans les années 1960-70 (dont le premier âge des PEP) comme étant un modèle bureaucratique-professionnel, parce qu'il conjugue un rôle prédominant de l'État éducateur et prescripteur de normes et de règles censées être les mêmes pour tous les élèves et tous les établissements, et garantir ainsi une égalité de traitement, avec une forte autonomie des enseignants et de leurs organisations, basée sur la reconnaissance de leur expertise et de leurs savoirs professionnels. Cette conjugaison entre prescription étatique et autonomie professionnelle était de mise



concernant les curriculums dans la plupart des pays qui ont alors mis en œuvre des politiques éducatives de type compensatoire. Les contenus d'enseignement et leur organisation en programmes d'études relevait pour l'essentiel de la décision étatique, les modalités « pratiques » de leur mise en œuvre dans l'ordinaire des classes relevant de la « liberté pédagogique » des enseignants et, éventuellement, du débat professionnel, mais échappant pour une large part au contrôle hiérarchique et au débat, l'ensemble donnant lieu à de multiples critiques croisées portant sur la rigidité et le caractère trop uniforme de ces curriculums, jugés incapables de s'adapter à la diversité des élèves et/ou des besoins socio-économiques, mais aussi sur son caractère socialement construit du point de vue des classes ou des catégories culturelles dominantes, faisant obstacle à la démocratisation et à la réussite scolaire des enfants issus des classes dominées et des minorités culturelles ou linguistiques.

À cet « ancien » modèle, s'est substitué progressivement, pour une large part sous l'influence des organisations internationales, et de manière différenciée selon les pays, un nouveau mode de régulation, sous lequel certains commentateurs voient la main du néo-libéralisme quand d'autres n'y voient que le souci ou l'exigence d'efficacité et d'équité. Ce nouveau mode de régulation repose, selon Maroy, sur des agencements différenciés selon les pays et leur histoire politique et scolaire, entre un modèle de quasi-marché et un modèle d'État-évaluateur. Le modèle de quasi-marché conjugue accroissement de la « liberté de choix » des familles, autonomie accrue des établissements et des responsables locaux, différenciation croissante de l'offre de formation et promotion de la diversité des parcours, des filières, des méthodes et des curriculums, au nom de la « nécessaire » prise en considération de la diversité des élèves, de leurs caractéristiques et de leurs « besoins ». Ces grandes tendances se conjuguent avec une transformation du rôle de l'État en matière éducative, lequel aurait vocation à devenir de moins en moins prescripteur et de plus en plus évaluateur, de moins en moins réformateur ou architecte et de plus en plus manager, pilote, voire mécanicien<sup>64</sup>. Il s'agit de substituer au pilotage a priori par les normes et les procédures, un pilotage par les résultats, les instruments d'évaluation, les résultats, voire les classements qu'ils permettent d'obtenir, devenant non plus seulement instruments de mesure ou de connaissance, mais également, voire d'abord, outils et techniques de changement, restreignant considérablement la marge d'autonomie professionnelle des enseignants de plus en plus invités à « rendre des comptes », si ce n'est quant à leurs manières de faire du moins quant à leur résultats et à leur efficacité au regard des normes et des critères promus par les outils et procédures de management et

---

<sup>64</sup>. Ainsi Jacques Lesourne, dans un rapport au Ministre français de l'Éducation nationale, alors d'obédience libérale, écrivait-il en 1988 que « la sagesse est bien évidemment de renoncer aux grandes réformes et de maintenir les structures, tout en les transformant progressivement par un management adéquat », propos auxquels faisaient écho, deux ans plus tard, ceux du nouveau ministre socialiste de l'éducation qu'était Lionel Jospin, déclarant : « On pourrait parler d'une approche de mécanicien. (...) Il s'agit de circonscrire les problèmes et de les traiter un à un, de "changer les pièces" tout en assurant la bonne marche de l'ensemble (...), la contrainte étant qu'il faut que la machine continue à tourner pendant qu'on remédie au dysfonctionnement de tel ou tel de ses rouages » (cf. Rochex, 1991).

d'évaluation et par la visée de promouvoir les « bonnes pratiques », de blâmer et faire évoluer les pratiques « inefficaces ».

Une telle transformation du rôle de l'État se traduit, concernant les questions curriculaires, dans la plupart des pays considérés par l'étude EuroPEP, par un moindre poids de l'État et une marge de décision plus grande des acteurs locaux (voire supra-nationaux concernant plus particulièrement les aménagements destinés aux élèves des minorités nationales, culturelles ou linguistiques) en matière de « choix » ou de modalités de contextualisation des contenus enseignés et de leurs modes d'organisation, contrebalancé par l'influence qu'exercent en retour sur ces choix et sur les pratiques enseignantes les procédures et instruments d'évaluation conçus et mis en œuvre tant par les gouvernements nationaux que par les organismes supra-nationaux (et par les agences que les uns et les autres se sont données ou ont missionnées à cet effet). Une telle transformation est sans doute encore plus sensible en Angleterre puisque ce pays s'est doté, sous « l'ère thatchérienne » de curriculums nationaux inexistantes auparavant, puis a multiplié, sous l'ère du *New Labour*, les programmes et dispositifs reposant à la fois sur des objectifs et des modes de ciblage définis centralement, et sur un appel à l'innovation et à la créativité pédagogiques, tout en renforçant le poids des évaluations sur des processus de décision politique concernant le renouvellement ou l'abandon ces programmes, les pratiques enseignantes ou les modes d'organisation des établissements, processus qui s'inscrivent de plus en plus dans le court terme (Antoniou, Dyson & Raffo, 2008).

L'ensemble de ces transformations a nourri et consacré une critique massive du modèle d'école et de curriculum communs, lié au modèle de *comprehensive school* et aux conceptions de la démocratisation scolaire qui en était solidaire, et cela au nom d'une tout autre conception de la démocratisation, conçue en termes de respect des différences et des individualités, d'adaptation des systèmes éducatifs et particulièrement de leurs échelons locaux à la diversité des individus que sont les élèves, de leurs caractéristiques et de leurs besoins. En matière de choix des contenus que l'on vise à enseigner ou à apprendre, le curseur s'est déplacé et une part croissante, quoique plus ou moins importante selon les pays, de ces choix est désormais dévolue au niveau local, de l'établissement ou de la zone, et au niveau individuel, de l'élève ou de sa famille. De même, et solidairement, les idéologies pédagogiques ont évolué, faisant une part accrue aux modèles, vulgates et idéologies dits « constructivistes », qui promeuvent souvent des pratiques et des modes d'enseignement centrés sur l'élève, ses intérêts, ses aptitudes et ses besoins et qui nourrissent une critique parfois virulente de l'académisme et du caractère uniformisant qu'ils prêtent aux pratiques « anciennes » dont ils visent à se démarquer.

Sous quelles formes, selon quelles modalités, les évolutions dessinées ci-dessus à grands traits influent-elles sur les PEP (et s'en nourrissent pour une part) concernant les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques que l'on peut observer dans les établissements et les zones concernés par ces politiques, dans les principes, les projets et les programmes explicites que les protagonistes s'efforcent et revendiquent de mettre en œuvre, mais aussi dans les pratiques plus

souterraines, moins visibles, voire insues de ceux qui les mettent en œuvre, que le regard et les méthodologies du chercheur peuvent déceler et mettre au jour au-delà des déclarations des uns et des autres ? Une telle question ne saurait être abordée sans prendre en considération l'histoire des pays concernés, de leur système éducatif, de ses traditions et de ses évolutions, mais aussi celle des politiques que nous avons regroupées sous le label PEP qui y ont été mises en œuvre. Cet arrière-plan historique est indispensable pour appréhender comment les différents pays, à différentes périodes de leur histoire politique et sociale, assignent des fonctions et des objectifs différents, ou plus exactement agencent et pondèrent différemment les fonctions et les objectifs qu'ils assignent à leur École ou aux politiques éducatives ciblées qu'ils mettent en œuvre.

Ainsi les PEP ont-elles toutes, mais selon des modalités et des hiérarchisations différentes selon les pays et les périodes, vocation à permettre : une démocratisation de la réussite scolaire et une réduction des écarts entre groupes et catégories au regard tant des parcours et carrières scolaires que des résultats et performances en matière d'acquisitions intellectuelles et culturelles ; la constitution d'une culture commune permettant à chacun de participer aux échanges avec autrui et à l'élaboration de choix collectifs, sans devoir pour autant renoncer à ce qui fonde sa particularité, constitution qui entre évidemment en tension avec la reconnaissance ou la promotion des normes, des valeurs et des pratiques dominées ou minoritaires, et de leur contribution, potentiellement conflictuelle, à cette culture commune ; le développement de l'insertion sociale et professionnelle, soit donc la possibilité pour chacun de puiser et construire dans son expérience scolaire les ressources nécessaires à un parcours et un développement professionnels satisfaisants, mais aussi le souci de faire que cet accroissement des ressources individuelles contribue également à un accroissement des ressources collectives, en termes de développement, voire de progrès économique et social ; la lutte contre l'exclusion et la discrimination, aussi bien au sein de l'École que concernant l'objectif de faire que personne ne puisse plus sortir du système éducatif sans disposer du « minimum » de compétences cognitives, culturelles et sociales qui lui permettent de trouver une place dans la société dans laquelle il vit, d'y vivre dignement et de contribuer à ses activités, à ses échanges et ses débats.

Si les programmes PEP mis en œuvre dans les différents pays de notre étude font tous une place aux fonctions et objectifs qui viennent d'être évoqués, leur pondération et leurs modes d'agencement diffèrent d'un pays à l'autre voire, au sein d'un même pays, d'un âge des PEP à l'autre, ce qui a bien évidemment des incidences sur les questions curriculaires et pédagogiques. Ainsi, pour ne prendre que le seul exemple des rapports entre visée d'une culture commune et souci d'un curriculum commun, d'une part, et place accordée à la différence et à l'altérité, de l'autre, ou encore entre logique compensatoire de réduction de l'inégalité scolaire et sociale, d'une part, et logique de reconnaissance, de l'autre, il est clair que les PEP, leurs conceptions et leurs évolutions s'inscrivent dans la tradition philosophique et politique de chaque pays concerné, laquelle exerce également une influence sur les questions et traditions de recherche. Ainsi, d'un pays à l'autre ou d'un âge des PEP à l'autre, l'accent dominant peut-il être mis sur une approche des difficultés et des inégalités scolaires en termes d'appartenance aux milieux sociaux

défavorisés ou dominés ou en termes d'appartenance à des minorités nationales, culturelles ou linguistiques, et en conséquence les objectifs assignés aux PEP tendent à insister plus sur les objectifs de démocratisation de la réussite scolaire et d'appropriation d'un curriculum commun, ou sur ceux de reconnaissance et de valorisation de normes, valeurs et pratiques culturelles ou linguistiques spécifiques.

La question des rapports entre, d'une part, langues et cultures d'origine et, d'autre part, langue de scolarisation et curriculum commun est intéressante à cet égard, et les mêmes mesures – apparentes – d'enseignement des et/ou dans les langues d'origine ou minoritaires peuvent faire l'objet d'une double lecture. Là où les pays à tradition plutôt « universaliste », insistant sur l'objectif de lutte contre les inégalités dans l'appropriation des contenus d'un curriculum commun, concevront pour l'essentiel ces mesures dans une visée « instrumentale » de facilitation des apprentissages scolaires pour tous les élèves concernés, et auront donc tendance à mettre la prise en compte du spécifique au service d'objectifs génériques, les pays ayant une autre tradition, voire voulant rompre avec la tradition précédente, insisteront plus sur l'objectif de valorisation et de reconnaissance culturelle, dans une visée de développement de l'estime de soi et de requalification des pratiques et valeurs familiales et/ou « communautaires ». Les risques de l'une et l'autre de ces deux approches quand elles s'affirment au détriment l'une de l'autre, sont en quelque sorte symétriques : risques d'uniformisation, d'arbitraire culturel, et de non prise en considération des particularités des individus ou des groupes dominés ou minoritaires, et, plus largement des processus de construction des individualités ou subjectivités pour la première ; et, pour la seconde, risques de minorisation des objectifs communs, en particulier tenant à la langue ou aux pratiques langagières de scolarisation, non seulement comme langue spécifique du pays où vivent et sont scolarisés les élèves, mais aussi comme pratiques construisant un point de vue et une posture seconds, réflexifs, sur le monde et le langage, risques d'oubli ou d'euphémisation des rapports de domination et des processus de production des inégalités, voire de promotion de processus de reconnaissance ou de développement séparé pour les populations et catégories sociales dominées ou minoritaires.

On voit, à propos de ce seul exemple, combien il est difficile de juger du sens politique ou social de telle ou telle mesure ou de tel ou tel programme à la seule lecture de son énoncé ou même de la description institutionnelle de sa mise en œuvre, combien les différents sens qu'ils sont susceptibles de prendre dans des conjonctures socio-historiques différentes peuvent conduire à tenter d'en évaluer les effets à l'aide de procédures et à l'aune d'indicateurs très différents, voire contradictoires, combien donc il est nécessaire de pouvoir bénéficier de recherches et d'évaluations permettant de croiser les points de vue et les méthodologies sur ces questions et ces programmes.

Les questions dont traite ce chapitre ne se posent évidemment pas de la même manière dans les pays et les systèmes éducatifs qui ont mis en place dans les années 1960-70 une organisation de type *comprehensive school* et un curriculum commun pour tous les élèves de l'école de base (école primaire et premier degré secondaire), ou pour ceux qui ont conservé un système à différenciation précoce

dès les premières années du secondaire, voire dès l'entrée dans le secondaire, ou qui y sont revenus (telle la République tchèque), et qui donc orientent plus fréquemment les élèves les plus victimes des inégalités dans les apprentissages premiers, préférentiellement vers des enseignements et des curriculums de type professionnel ou préprofessionnel. Toutefois, l'examen des PEP ou des mesures prises ces dernières années dans nombre de pays relevant de la première tradition que l'on vient d'évoquer, montre une tendance convergente à introduire des éléments de différenciation au sein même de l'école compréhensive, destinés préférentiellement aux élèves en difficulté, et le plus souvent liés à des visées de professionnalisation, ou de préprofessionnalisation et de « découverte du monde professionnel ». Tel est le cas en France, Suède, Portugal et Angleterre, certains pays allant même, à plus ou moins grande échelle, jusqu'à mettre en œuvre des modes d'organisation scolaire ou des types d'établissements ou de projets qui rompent ouvertement avec le modèle compréhensif, et qui se présentent parfois comme mesures intégrées dans des programmes relevant des PEP.

La plupart des programmes auxquels notre étude des PEP dans les différents pays concernés s'est intéressée comportent des dispositifs, individuels ou collectifs, visant, pour améliorer les apprentissages et les performances des élèves ciblés, à un renforcement de l'enseignement portant sur certaines disciplines particulières. Sont ainsi pratiquement toujours privilégiés les domaines disciplinaires considérés comme « fondamentaux » ou « de base », à savoir les mathématiques et le domaine de la lecture-écriture dans la langue d'enseignement, les domaines de la *numeracy* et de la *literacy* pour dire les choses en termes anglo-saxons, auxquels s'ajoutent parfois, selon les différents pays, mais toujours avec une fréquence et une insistance moins grandes, l'enseignement d'une langue seconde et/ou des « langues d'origine », et celui des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de la « littératie numérique ». Dans de nombreux pays (Angleterre, Portugal, France pour ne citer que ces exemples), ces domaines disciplinaires (*literacy*, *numeracy*, voire littératie numérique) font l'objet de stratégies ou de plans nationaux, dont la mise en œuvre fait explicitement apparaître qu'ils visent pour une très large part les catégories d'élèves qui sont ciblées par les PEP. Ces domaines disciplinaires apparaissent comme étant les plus concernés (voire les seuls concernés) par les actions et dispositifs que l'on peut qualifier de renforcement de l'action éducative et de soutien scolaire, relevant d'une approche plus quantitative (donner plus) que qualitative (donner autrement ou autre chose) : réduction des effectifs des classes ou groupements d'élèves, prolongation du temps scolaire, soutien scolaire ou aide au travail de l'élève, dans ou hors l'école, voire tutorat ou *mentoring*, et l'approche quantitative ainsi privilégiée y est bien souvent solidaire d'une approche de type individuel. Ce type de programmes et dispositifs, qu'ils apparaissent comme relevant d'initiatives nationales ou locales, apparaissent ainsi porteurs d'une différenciation, voire d'une hiérarchisation des disciplines d'enseignement et des compétences, en ce qu'elles visent le renforcement, chez les élèves les plus fragiles, de compétences instrumentales ou « propédeutiques », au sens où elles vaudraient non seulement pour elles-mêmes mais au-delà d'elles-mêmes, comme conditions de possibilité d'apprentissages ultérieurs et de développements à venir.

Ce ne sont d'ailleurs pas seulement des disciplines ou domaines disciplinaires qui sont ainsi au centre de nombreux dispositifs, nationaux ou locaux, mais des compétences, souvent considérées comme compétences-clés ou compétences de base. Cette thématique des compétences de base, et de la nécessité de définir un « socle minimum » de telles compétences dont aucun élève ne pourrait ne pas être doté lorsqu'il quitte le système éducatif, est aujourd'hui au cœur des PEP dans la plupart des pays de notre étude, sous l'influence et/ou en convergence avec les programmes et recommandations des organismes supra-nationaux tels que l'OCDE ou la Commission européenne (cf. par exemple, Rychen & Salganik, 2001 et 2003) et avec les instruments d'évaluation tels que PISA qu'ils promeuvent ou mettent en œuvre. Cette thématique et ses conséquences dans les politiques éducatives européennes et nationales, et dans les programmes PEP, ne sont néanmoins pas sans poser question et sans susciter de nombreux débats, dont nous n'évoquons ici que ceux qui concernent la question dont traite ce chapitre. Outre la difficulté à définir ce que doivent ou peuvent être les savoirs et compétences de base constitutifs du socle commun devant être garanti à tous, difficulté dont il convient de redire qu'elle n'est pas simplement d'ordre technique mais politique, le débat porte également sur la conception de ce socle commun. La conception qui semble aujourd'hui dominante, et qui apparaît solidaire d'une reconfiguration des PEP autour de l'objectif de lutte contre l'exclusion sociale, est celle qui sous-tend les ouvrages de Rychen & Salganik rendant compte d'un travail mené sous les auspices (entre autres) de l'OCDE, et qui vise à définir ces compétences-clés comme celles qui permettent aux individus de « mener une vie satisfaisante (*successful*) et responsable et aux sociétés de faire face aux défis du présent et du futur » (Rychen & Salganik, 2001), conception guidée donc depuis l'aval et par un point de vue résolument non-scolaire. Une telle conception a soulevé l'opposition critique de ceux qui y voient un risque majeur de penser et mettre en œuvre ce socle de compétences de base ou de curriculum commun en termes de viatique, de "kit de survie", d'ensemble trop limité, circonscrit et censé être autosuffisant, de compétences étroitement instrumentales et comportementales. Ceux-là défendent au contraire une conception de ce socle comme devant avoir une visée et un effet propédeutiques, afin de permettre aux sujets d'affronter les évolutions en cours et à venir des procès de travail et des modes de vie, et de faire que les spécialisations nécessaires ne se paient pas au prix de barrières infranchissables entre les différents genres d'activité spécialisée. Le socle ou curriculum commun ainsi considéré devrait dès lors viser à garantir, à construire chez tous les élèves les conditions de possibilité (en termes de savoirs, de pratiques et de dispositions) d'accès à ce qui ne peut pas être partagé par tous. Il ne devrait pas seulement viser et inclure ce qui serait une base minimale commune aux spécialisations ultérieures, mais également ce qui est de nature à permettre et favoriser l'échange, le dialogue et la circulation entre les différentes formes de culture et d'inculture que représentent les diverses spécialisations. On le voit, ces débats sont étroitement liés à ceux qui portent sur la pondération, dans les conceptions et mises en œuvre des PEP, entre les objectifs de lutte contre les inégalités de réussite scolaire et d'accès aux savoirs, et ceux de lutte contre l'exclusion sociale, voire à ceux qui portent sur la notion d'équité et ses rapports avec celles d'égalité/inégalité.

Pour autant, la focalisation récurrente des programmes PEP sur des disciplines ou des compétences considérées comme fondamentales (lesquelles ne sont pas sans évoquer la trilogie républicaine « à la française » du lire, écrire, compter, même si les contenus en ont bien sûr considérablement changé), n'exclut pas, bien au contraire, que certaines actions et certains programmes PEP portent sur des disciplines ou des domaines culturels considérés comme négligés par l'approche précédente, voire plus généralement par ce qui est souvent considéré comme un certain académisme des contenus et des formes scolaires « traditionnels ». Seront alors au centre de ces actions et programmes des disciplines ou domaines culturels tels que les activités artistiques, les activités physiques et sportives, ou encore les NTIC. Les argumentaires qui sous-tendent ces actions et programmes peuvent relever d'une double visée, ou d'une double logique, plus ou moins explicite : d'une part, une visée de type compensatoire, l'objectif étant de permettre aux élèves les plus démunis de pouvoir se confronter à des activités et/ou des œuvres qui ne leur sont pas accessibles dans leur environnement social et familial ; d'autre part, développer chez ces élèves des compétences et des dispositions à l'expressivité, à la créativité, auxquelles non seulement leur milieu social et familial, mais un mode de fonctionnement scolaire trop académique ou instrumental, ne les disposeraient et ne les formeraient pas, ou très insuffisamment. Certains de ces projets et certains de leurs promoteurs peuvent aller plus loin encore, en affirmant ou sous-tendant que cet assouplissement ou ce débordement de la forme scolaire est une voie nécessaire, voire la voie royale, pour parvenir à rétablir l'estime de soi des élèves qui ne pourraient se couler dans le moule de l'académisme, de l'instrumentalisme des disciplines dominantes, ou de la culture écrite. Ces positions « radicales » demeurent sans doute minoritaires et l'on assiste, le plus souvent, au développement parallèle, et bien souvent séparé, d'actions et projets ciblés, d'une part, sur le renforcement des disciplines dites fondamentales, et, d'autre part, sur la créativité, l'expressivité, la mise en œuvre de situations et la réalisation de projets « authentiques », qui s'opposent à « l'artificialisme » des situations et activités scolaires dominantes ou traditionnelles. On voit que se mêlent ici les débats entre disciplines ou conceptions disciplinaires, et les débats entre idéologies et modes de faire pédagogiques, les tensions et oppositions entre visée instrumentale et académique (ces termes n'ayant pas ici la connotation péjorative dont on les dote souvent) et souci de la créativité et de l'authenticité, étant d'ailleurs également à l'œuvre au sein des diverses disciplines (en particulier au sein de l'enseignement de la langue, ou des langues).

Aller plus loin dans l'état des lieux et la réflexion sur ces questions nécessiterait de disposer de plus de connaissances que nous n'en avons, tant les recherches, mais aussi les bilans institutionnels permettent peu de documenter empiriquement ces débats. Il convient néanmoins de noter que certaines productions de recherche permettent d'avancer quelques conclusions ou hypothèses. Ainsi, la plupart des travaux portant sur la mise en œuvre des ZEP en France ont insisté sur le constat selon lequel on pouvait y observer une sorte de juxtaposition, voire de clivage, entre, d'un côté, des projets de type « culturels », visant à proposer aux élèves des situations, des projets et réalisations attractifs, authentiques ou créatifs, qui mobilisent souvent beaucoup d'énergie et de travail, individuel ou collectif, de la part des enseignants, et qui sont à la fois plus

susceptibles d'obtenir des soutiens et des financements extérieurs et d'être donnés à voir et valorisés en dehors des classes, et, de l'autre, des activités et situations scolaires ordinaires, parfois considérées comme étant nécessaires quoique rébarbatives et fréquemment assises sur des modes de travail ou des activités d'entraînement portant sur des compétences ou des savoirs découpés et sérialisés à l'extrême (cf. Kherroubi & Rochex, 2002 et 2004). Il semble bien que le débat théorique et sociologique portant sur les différentes conceptions et mises en œuvre non seulement des modes de travail pédagogiques, mais des conceptions curriculaires, et sur leurs effets sociaux et leur efficacité pour les élèves issus des différents milieux sociaux, débat porté par Bernstein durant toute sa carrière scientifique (cf. Bernstein 1975a, 1975b, 2007), et récemment ravivé par différentes publications (cf. entre autres, et sur des registres très différents, Bissonnette, Richard et Gauthier, 2005 ; Deauvieu et Terrail, 2007 ; Frenay et Dumay, 2007) n'ait pratiquement pas eu d'influence ou d'effet ni sur les conceptions et les logiques d'action des acteurs des projets et actions PEP ni sur celles des responsables politiques et administratifs en charge de les piloter et de les évaluer, ou du moins n'aient eu qu'un effet édulcoré, minorant les questions posées et n'interrogeant guère les croyances et idéologies pédagogiques et les débats, parfois vifs, qui les opposent. Pour le dire autrement, il est permis de penser que les PEP, dont les principes fondateurs relèvent de la lutte contre l'inégalité et l'exclusion scolaires et sociales, et qui ont donné lieu à de nombreuses injonctions et invitations à la créativité et à l'innovation pédagogiques, n'aient pas permis d'avancer sensiblement dans la connaissance et la réflexion portant sur les rapports problématiques entre innovation et démocratisation, ces deux problématiques étant le plus souvent pensées et mises en œuvre (du moins en principe) de manière parallèle, voire contradictoires (en particulier quand l'innovation épouse, sans s'en rendre compte les modes de rapport à l'école et aux savoirs qui sont massivement ceux des classes moyennes), mais très rarement de manière dialectique. Sur un autre registre, Halpin et al. (2004) font également remarquer, à propos de l'expérience des PEP anglaises (plus précisément des EAZ), que l'incitation à y développer un curriculum novateur et inclusif s'est heurtée aux effets pervers sur les pratiques enseignantes de la politique des « standards » et de la mise en œuvre de procédures d'évaluation des performances des élèves et de pilotage des établissements par les résultats et le *benchmarking*.

Le même type de question quant à la possibilité de dépassement des positions dichotomiques et unilatérales se pose, on l'a déjà évoqué, concernant l'enseignement de la ou des langues. On a vu que les mesures mises en œuvre au sein des PEP des différents pays de notre étude posent presque toujours la question des élèves allophones et celle des rapports entre l'enseignement-apprentissage de et dans la langue de scolarisation (qui est également la langue du pays d'« accueil ») et l'enseignement-apprentissage de et dans la langue d'origine ou langue minoritaire, et que ces questions étaient indissociables à la fois du débat entre, d'une part, universalisme ou mesures et curriculum génériques, et, d'autre part, prise en considération, voire valorisation, des spécificités et différenciation des curriculums et des modes de travail pédagogique, ou encore du débat entre logique de lutte contre les inégalités d'apprentissage et logique de reconnaissance, entre l'approche instrumentale et l'approche symbolique qui sous-tendent l'une et l'autre



logiques. Mais il semble là aussi que nombre de travaux et de débats théoriques et empiriques portant, non sur la ou les langues (ou sur la ou les cultures) en général, mais sur les pratiques langagières et culturelles dans leur diversité et dans leurs liens avec l'apprentissage et le développement soient restés pour une large part aux débats et aux projets dont les PEP et leur mise en œuvre sont le théâtre, ou du moins n'y soient pas parvenus à entamer les oppositions dichotomiques que l'on vient d'évoquer. Bien souvent, les langues, de scolarisation ou d'origine, dominantes ou minoritaires, et leurs réalisations dans des pratiques langagières orales ou écrites, y sont considérées, implicitement ou explicitement, comme étant essentiellement moyens de communication, d'expression ou de reconnaissance, et la part faite, dans les actions mises en œuvre et dans les débats qui président à leur élaboration, au langage ou aux pratiques langagières, et plus précisément à ce qui relève de la culture écrite, en tant que techniques de l'intellect, selon l'expression de Jack Goody, y apparaît mineure. Il semble pourtant qu'une telle approche, s'intéressant aux rôles des outils sémiotiques et langagiers et de leurs usages contextualisés dans le développement cognitif des individus, mais aussi dans les processus de co-construction des inégalités d'apprentissage, approche dans laquelle sont susceptibles de converger, de se nourrir et de s'interroger mutuellement, différentes conceptions et traditions de recherche venant de différents domaines disciplinaires (de la sociologie avec, par exemple, les travaux de Bernstein et de ceux qui s'en inspirent ; de la psychologie culturelle avec les travaux d'inspiration vygotkienne, ou de l'anthropologie avec ceux qui se situent dans la filiation de Goody), pourrait être à même de dépasser les débats et les tensions, voire les oppositions spéculaires, entre universalisme et différentialisme, entre légitimisme et populisme, entre logique de démocratisation et logique de reconnaissance, ou encore entre académisme figé et critiques puérocentristes et spontanéistes de l'institution scolaire, pour esquisser des pistes de réflexion théorique et se ressaisir de réalisations pragmatiques allant dans le sens d'un visée de développement culturel et social de tous, et d'*empowerment* individuel et collectif.

Force est de constater que le bilan qui peut être tiré des PEP, dans les différents pays de notre étude où des éléments de bilan ou d'évaluation existent (et on verra dans d'autres chapitres de cet ouvrage que ces éléments demeurent très fragmentaires et insuffisants), s'avère insatisfaisant, voire décevant au regard des objectifs et des espoirs qui ont présidé à leur mise en œuvre. Les éléments d'interprétation en termes de transformations ou d'adaptations curriculaires qui pourraient rendre compte d'une telle appréciation, demeurent fragiles et hypothétiques puisque les travaux de recherche permettant de les étayer et de les consolider sont trop peu nombreux. Il n'en demeure pas moins que certains des trop rares travaux de ce type ont pu mettre en évidence ce qui pouvait être à l'œuvre, aussi bien dans les projets et actions explicitement revendiqués ou labélisés comme relevant des PEP que dans l'ordinaire des pratiques et des modes de travail enseignants et les modalités, implicites ou même insues de ceux qui les mettent en œuvre, d'adaptations pédagogiques ou curriculaires aux caractéristiques et « besoins » des élèves et catégories d'élèves ciblés par les PEP, une logique souterraine et involontaire qui, à l'encontre des objectifs poursuivis ou affirmés, va dans le sens d'une minoration, d'une restriction de l'offre et des exigences

curriculaires adressées aux élèves les plus en difficulté, d'un appauvrissement ou d'une diminution des activités et du temps d'apprentissage qui leur sont offerts. Ainsi, comme nous l'écrivions dans la conclusion de l'ouvrage tiré de la première étape de la recherche EuroPEP, l'analyse détaillée des résultats des élèves français scolarisés en ou hors ZEP aux évaluations nationales qu'ils subissent à différents niveaux du cursus scolaire, en français et en mathématiques, incite-t-elle à penser que les enseignants de ZEP ont une tendance affirmée à privilégier l'entraînement de leurs élèves à des compétences "de base" et à des apprentissages techniques, morcelés et répétitifs, au détriment de compétences et d'apprentissages plus riches et plus productifs sur le plan intellectuel et culturel, mais plus exigeants et plus difficiles, au risque de contribuer ainsi, de manière insue, à creuser les écarts et les inégalités scolaires et sociales qu'ils visent à combattre, tout en les rendant bien moins visibles pour les élèves et leur famille. De telles logiques de restriction de l'offre et des exigences curriculaires peuvent aller de pair avec une amélioration apparente des "carrières" des élèves (par exemple avec une diminution des redoublements et des retards, ou avec une prolongation des parcours scolaires) qui ne correspondrait pas (ou guère) à une amélioration de leurs acquisitions effectives mais davantage à une moindre sélectivité des critères et pratiques d'évaluation et d'orientation dont ils sont l'objet. D'autres recherches ou enquêtes, concernant d'autre pays de l'étude EuroPEP (Suède, Portugal...) montrent que ce type de constats ou de questions mérite sans doute une attention plus soutenue si l'on veut éviter les illusions et les désillusions que ne peut manquer de provoquer ce qui relèverait ainsi moins d'une réduction des inégalités sociales en matière d'accès aux savoirs que de leur moindre visibilité liée à un usage de critères statistiques insuffisants, voire leurrants.

Ces dernières considérations ne visent pas à conclure, ni à présenter un bilan des PEP que les données disponibles ne permettent pas d'établir, et qui ne saurait de toute façon être que très complexe parce que requérant de prendre en considération nombre de données, d'indicateurs, mais aussi de niveaux d'analyse et de réflexions, qui rendent très malaisée toute tentative d'évaluation de ces politiques (cf. la partie de ce rapport qui traite de cette question et de ses difficultés et apories). Elles visent néanmoins à insister sur le fait que les indicateurs statistiques dont nous disposons pour mesurer les inégalités entre élèves ou catégories d'élèves, ou pour évaluer les « effets » des pratiques, des projets ou des politiques éducatives telles que les PEP, s'ils sont nécessaires et incontournables, sont à considérer avec les plus extrêmes précautions concernant d'une part les rapports de plus en plus problématiques (au moins dans certains pays et contextes de « démocratisation » ou du moins de massification de l'enseignement secondaire) entre indicateurs mesurant les parcours ou les carrières scolaires, et indicateurs mesurant les performances ou les apprentissages effectivement réalisés, et, d'autre part, le fait que non seulement les outils de mesures des « performances » des élèves ne portent que sur certaines disciplines et certaines compétences, et ne rendent compte que très imparfaitement des acquisitions et apprentissages des élèves, et, encore plus, des processus sociaux et scolaires qui leur ont donné formes et contenus, mais aussi que ces outils ont un effet performatif réel et qu'ils contribuent déjà et contribueront vraisemblablement de plus en plus à reconfigurer et modifier tant les politiques éducatives, européennes, nationales ou locales, que

les modes de faire et de penser de leurs différents protagonistes. D'où, nonobstant le faible nombre de travaux disponibles actuellement, la nécessité vitale de promouvoir et de soutenir les travaux de recherche et les enquêtes empiriques, en particulier sur cette question des évolutions, transformations et adaptations curriculaires et pédagogiques dans les PEP ou à l'adresse des élèves les plus scolairement fragilisés, question souvent évoquée ou invoquée sur le mode normatif et prescriptif mais rarement traitée de manière scientifique, empiriquement et méthodologiquement documentée. De tels travaux de recherche reposant sur des enquêtes empiriques détaillées s'avèrent indispensables pour aller au-delà des descriptions et évaluations institutionnelles auxquelles nombre de discours et de débats, voire nombre de prises de décisions politiques semblent malheureusement se borner.

### Bibliographie

- ANTONIOU Lia, DYSON Alan et RAFFO Carlo, « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) », in Demeuse Marc, Frandji Daniel, Greger David et Rochex Jean-Yves (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, 2008.
- BERNSTEIN Basil, *Langage et classes sociales. Codes sociolinguistiques et contrôle social*, Paris, Éd. de Minuit, 1975a.
- BERNSTEIN Basil, « Classes et pédagogies : visibles et invisibles », Paris, CERI-OCDE, 1975b.
- BERNSTEIN Basil, *Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique*, Lévis-Québec, Presses de l'Université Laval, 2007.
- BISSONNETTE Steve, RICHARD Mario et GAUTHIER Clermont, Note de synthèse « Interventions pédagogiques efficaces et réussite scolaire des élèves provenant de milieux défavorisés », *Revue française de pédagogie*, n° 150, 2005, 87-141.
- DEAUVIEAU Jérôme et TERRAIL Jean-Pierre (dir.), *Les sociologues et la transmission des savoirs*, Paris, La Dispute, 2007.
- FORQUIN Jean-Claude, *Sociologie du curriculum*, Rennes, PUR, 2008.
- FRENAY Mariane et DUMAY Xavier (dir.), *Un enseignement démocratique de masse. Une réalité qui reste à inventer*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2007.
- HALPIN David, DICKSON Marny, POWER Sally, WHITTY Geoff & GEWIRTZ Sharon, « Curriculum innovation within an evaluative state: issues of risk and regulation », *The Curriculum Journal*, vol. 15, n° 3, 2004, 197-206.
- KHERROUBI Martine et ROCHEX Jean-Yves, Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France », 1<sup>ère</sup> partie « Politique ZEP, objets, postures et orientations de recherche », *Revue française de pédagogie*, n° 140, 2002, p. 103-132.

- KHERROUBI Martine et ROCHEX Jean-Yves, Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France », 2<sup>ème</sup> partie « Apprentissages et exercice professionnel en ZEP : résultats, analyses, interprétations », *Revue française de pédagogie*, n° 147, 2004, p. 115-190.
- MAROY Christian (dir.), *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, PUF, 2006.
- ROCHEX Jean-Yves, « L'implosion scolaire », in Jean-Pierre Durand et François-Xavier Merrien (eds.), *Sortie de siècle. La France en mutation*, Paris, Éditions Vigot, 1991.
- RYCHEN Dominique Simone et SALGANIK Laura Hersch (dir.), *Defining and Selecting Key Competencies*. Seattle, Toronto, Bern, Göttingen, Hogrefe & Huber Publishers, 2001.
- RYCHEN Dominique Simone et SALGANIK Laura Hersch (dir.), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-functioning Society*, Seattle, Toronto, Bern, Göttingen, Hogrefe & Huber Publishers, 2003.



## Évaluation



# Peut-on vraiment évaluer les politiques d'éducation prioritaire en Europe ?

**Marc Demeuse**

Institut d'Administration Scolaire, Université de Mons, Belgique

## Introduction

Pour répondre à la question introduite par le titre de ce chapitre, il faut envisager à la fois l'angle technique (a-t-on les moyens d'évaluer ce type de politiques?) et l'angle de l'autorité (s'autorise-t-on à évaluer ce type de politiques?). C'est ce que feront respectivement les auteurs de deux chapitres qui vont suivre. Le premier chapitre (Demeuse, Demierbe et Friant) proposera de clarifier l'analyse, suggérant un modèle global qui sera appliqué à certaines des PEP qui ont été analysées dans le premier ouvrage (Demeuse et al. 2008). Le second chapitre (Broccolichi) interrogera les mésusages et les lacunes dans l'évaluation de ces mêmes politiques.

Dans ce chapitre introductif, nous tenterons de mieux définir ce que recouvre le concept d'évaluation et d'apporter quelques précisions à propos des méthodes d'évaluation dans le contexte des politiques d'éducation prioritaire.

## Ce qu'évaluer veut dire

Il existe plusieurs modèles d'évaluation et ce terme recouvre donc plusieurs sens. L'approche adoptée dépend, entre autres, de l'objet à évaluer, de l'objectif qui est assigné à cette évaluation, du type d'informations qu'il est possible de recueillir et de l'utilisation qui en sera faite. Ainsi, on mobilisera d'autres démarches lorsqu'il s'agira d'évaluer la pertinence du ciblage d'une politique d'éducation prioritaire (les moyens sont-ils bien accordés aux établissements qui devraient en bénéficier, en regard des objectifs poursuivis?) ou d'évaluer par exemple l'efficacité d'un programme d'intervention précoce sur la maîtrise de la lecture à l'entrée de l'enseignement obligatoire.

Le terme « évaluation » auquel les auteurs de cette partie de l'ouvrage se réfèrent doit être entendu au sens donné par Stufflebeam et ses collègues (1980, cité par Legendre, R. (2005, p. 630) d'un « processus par lequel on délimite, obtient et fournit des informations utiles permettant de juger des décisions possibles ». Il s'agit en particulier d'évaluations de programme<sup>65</sup> dans le cadre de politiques publiques.

---

<sup>65</sup> Voir par exemple, Nadeau (1988) et le volume 29, n°3 (2006) de la revue « Mesure et évaluation en éducation » publiée par l'Association pour le développement des méthodologies de l'évaluation en éducation (ADMEE), dont notamment les articles de Figari et Tourmen sur la référentialisation, ou d'Hurteau et ses collègues. Ces derniers auteurs (p. 30) définissent l'évaluation de programme « comme une activité scientifique visant à établir la valeur ou le mérite d'un programme ou d'un de ses éléments constitutifs (House, 1980), et ce, au moyen de déclarations et de conclusions qui sont



Ces évaluations peuvent prendre différentes formes et impliquer différents acteurs aussi bien lors de la définition de leur objet et de leurs objectifs, que lors de leur mise en œuvre. Il peut ainsi s'agir d'évaluations externes<sup>66</sup>, d'évaluations internes<sup>67</sup> et même d'évaluations mixtes négociées<sup>68</sup> dans lesquelles, par exemple, des équipes de recherche reçoivent une commande, mais jouissent de la liberté nécessaire pour mener à bien cette mission, compte tenu des règles de l'art. Dans cette dernière configuration, sans toute la plus complexe, il s'agira de bien clarifier le rôle et les responsabilités de chacun. Ainsi, il faudra être très attentif au(x) rôle(s) que le commanditaire pourrait souhaiter consciemment ou non voir jouer par l'équipe de recherche en gardant à l'esprit la distinction essentielle proposée par Nadeau (1988, p. 38) entre évaluation et recherche. Ces deux démarches sont entreprises pour des raisons différentes : « la curiosité scientifique serait l'élément motivant du chercheur alors que la contribution à la solution d'un problème particulier constituerait la motivation de l'évaluateur ».

Si les PEP peuvent connaître différents âges, il semble bien que les rôles potentiels des chercheurs et leurs relations avec les commanditaires connaissent aussi des « périodes types » : du rôle d'observateur et d'analyste extérieur à celui de soutien à la mise en œuvre des politiques elles-mêmes à un niveau local ou national (comme, par exemple, en Grèce ou en Belgique) en passant par celui de « conseiller en prospective », chargé d'identifier ce qui est susceptible de marcher ou de soutenir la réflexion politique (Aubert-Lotarski et al. 2007).

Dans la suite de cette partie, nous ne traiterons que des évaluations dites « formelles », au sens où il s'agit d'une démarche « systématique qui s'appuie sur des données obtenues méthodiquement à l'aide d'instruments et de grilles qui se focalisent sur des indicateurs d'observation et qui disposent de critères précis d'interprétation » (Legendre, 2005, p. 645). Dans ce contexte, les instruments dont il est question dans la définition de Legendre peuvent prendre différentes formes (observations directes en classe, questionnaires, exploitations de documents ou de données recueillies par d'autres) et le traitement des données n'aboutit pas nécessairement à une quantification.

Il va de soi que la démarche adoptée devra toujours présenter les gages nécessaires pour pouvoir être prise au sérieux et nous présenterons quelques-unes de ces conditions dans la suite de ce texte. Cependant, comme le souligne Dauvisis (2006, p. 58), « démarche de preuve – ou au moins souvent présentée comme telle – l'évaluation est en réalité une pratique sociale contextualisée, régie par des

---

précises, justifiables, acceptables, légitimes ; bref, qui sont valides (Fournier & Smith, 1993). » Il importe aussi que « la conclusion de cette démarche soit argumentée par une information dite suffisante pour être acceptée du client de l'évaluation. Les conclusions évaluatives pourront alors servir à la prise de décision concernant la programmation future du programme ».

<sup>66</sup> « Evaluation conduite par un évaluateur qui provient de l'extérieur de l'organisation où prend place l'étude » (Nadeau, 1988, p. 419).

<sup>67</sup> « Evaluation conduite par un membre de l'organisation où l'étude prend place » (Nadeau, 1988, p. 419).

<sup>68</sup> Voir aussi Aubert-Lotarski et ses collègues (2006) à propos de la conduite des audits à visée participative.

normes, des coutumes et des valeurs qui ne s'inscrivent pas toutes dans la logique d'une totale rationalité. Comme toute pratique sociale, elle n'échappe pas à des jeux d'acteurs nombreux, et l'implicite y règne de manière évidente permettant aux différents acteurs de détenir une part de pouvoir à préserver jalousement : toute tentative de clarification est perçue avec un risque de mise en péril d'un équilibre social toujours fragile. » Le chapitre de Broccolichi abordera en particulier les évaluations des PEP comme pratiques sociales à travers les mésusages des démarches évaluatives et de leurs lacunes.

### **Attention ! Méthode(s)**

L'évaluation de programme repose sur une approche méthodique et demande une solide formation. Si les méthodes et les modèles ont évolués<sup>69</sup>, tout comme les techniques<sup>70</sup>, on peut identifier plusieurs approches susceptibles de fournir des éléments utiles en matière d'évaluation de programme.

#### ***Approches expérimentale, quasi-expérimentale et corrélationnelle***

Ce n'est que grâce à une expérimentation menée avec soin qu'il est possible de s'assurer véritablement de l'efficacité d'un programme, notamment en s'assurant de comparaisons avec des groupes de contrôle et une assignation aléatoire des élèves (qui n'est pas présente dans les études quasi-expérimentales<sup>71</sup>). Une véritable expérimentation contrôlée, telle que décrite par exemple dans le « manuel de psychopédagogie expérimentale » de Léon et ses collègues (1977) et appliquée au domaine de l'évaluation de programme ne se rencontre guère dans le monde latin. Cette approche n'est pourtant par rare, notamment aux Etats-Unis.

Il est vrai, dans cet environnement, que les enjeux financiers liés à la démonstration de l'efficacité d'un programme particulier sont importants : les fonds fédéraux *Title I* sont en effet majorés lorsque les programmes impliquent des établissements scolaires de manière globale (et non à travers un programme ciblé sur l'une ou l'autre matière) et qu'ils ont montré clairement leur efficacité (Borman et al. 2001).

Cela amène de nombreux chercheurs à développer la démonstration de l'efficacité des programmes qu'ils développent, comme par exemple dans le cas de *Success for All* de la *Johns Hopkins University*. Ainsi, par exemple, Robert Slavin, de promoteur de *Success for All*, rédige-t-il de nombreuses publications à propos des résultats de son programme (principalement en recourant à des modèles quasi-expérimentaux avec groupes de contrôle) et va-t-il jusqu'à proposer une analyse

---

<sup>69</sup> Voir par exemple l'ouvrage, en langue française, de Nadeau (1988) à propos de l'évolution des modèles et des méthodes, principalement dans le monde anglo-saxon.

<sup>70</sup> On peut à la fois souligner l'évolution des techniques statistiques, comme l'introduction des analyses multi-niveaux dans la modélisation statistique (Bressoux, 2008) et le recours aux modèles de mesure, et l'évolution des moyens techniques de recueil de données (par exemple, mise à disposition de larges bases de données, utilisation de la vidéo et du codage des comportements en temps réel).

<sup>71</sup> L'étude de Meuret (1994) constitue un bon exemple de comparaison de deux groupes (élèves en ZEP et élèves hors ZEP), sans assignation des élèves de manière aléatoire à chacun des groupes.

comparative d'autres programmes dans un ouvrage au titre évocateur (*Show Me the Evidence. Proven and Promising Programs for America's Schools*, Slavin et Fashola, 1998). Il ne s'agit pas d'un cas unique: Wang, Haertel et Walberg (1998), promoteurs eux-aussi d'un autre programme, proposent « un guide comparatif » dans la revue *Educational Leadership*. Ces textes font l'objet de nombreuses discussions méthodologiques à travers les revues nord américaines.

Il n'est pas inintéressant de constater que de l'autre côté de l'Atlantique, si les programmes destinés aux écoles accueillant des élèves « à risque » sont l'objet d'enjeux financiers très important - ces écoles pouvant adhérer à l'un ou l'autre des programmes –, cela pousse les chercheurs universitaires à la fois à développer des procédures rigoureuse de contrôle de la qualité et de nombreuses publications critiques dans des revues de très haut niveau<sup>72</sup>. On ne peut malheureusement pas en dire autant dans les pays où les programmes sont développés en dehors de tout support académique, soit que les chercheurs s'impliquent peu, soit qu'ils soient tenus à l'écart par les structures politico-administratives en charge des programmes.

A côté des études expérimentales et quasi-expérimentales, « les études "ex post", qui sont menées de manière rétrospective, si elles peuvent l'être avec beaucoup de rigueur, ne permettent pas de manipuler ni de contrôler les différentes variables ou situations. Elles ne présentent donc pas la même puissance que les études expérimentales. Le manque de contrôle et de prise d'informations fiables, plus que l'exception, constitue véritablement la règle dans le domaine des réformes éducatives et curriculaires dans les pays européens de langue française » (Demeuse et Strauven, 2006, p. 164).

L'approche corrélationnelle, si elle est fréquente, ne permet pourtant pas de s'assurer des facteurs qui influencent, au sens causal véritable, les résultats observés. Cela ne la prive cependant pas de tout intérêt comme le reconnaît Crahay (2005, p. 96) dans son plaidoyer pour une complémentarité des méthodes expérimentales et écologiques en éducation : le caractère parfois artificiel de l'expérimentation peut conduire à détruire l'objet que l'on se propose d'observer. Plus qu'une question de méthode, c'est la nature des liens entre variables qui est problématique : inférer un lien causal alors que seules des corrélations sont calculées, voilà l'erreur. Ce faisant, parler de l'efficacité d'un programme dans une approche corrélationnelle n'est donc pas adéquat. Cela n'empêche pas, comme nous le verrons par la suite, que d'autres aspects intéressants peuvent être étudiés et pour lesquels une approche corrélationnelle n'est pas inadéquate.

### ***Approche comparative***

L'approche comparative qui a été adoptée par l'équipe EuroPEP permet de mettre en perspective les spécificités et les aspects communs qui ne peuvent apparaître qu'en plaçant chaque système en regard des autres, après avoir

---

<sup>72</sup> Pour une illustration des débats autour du programme *Success for All* de Robert Slavin, on peut consulter l'article de Demeuse et Denooz (2001).

déterminé une grille commune d'analyse et en tentant d'éviter les pièges signalés par Frandji (2008) dans l'introduction du premier ouvrage publié par cette équipe. Cette approche permet également, pour une part, de dépasser la controverse entre les tenants et les adversaires d'une politique donnée en les amenant sur le terrain des faits et non plus seulement sur celui des idées, comme le suggère Sowell (2004, p. 1) dans un ouvrage qu'il consacre à un sujet proche du nôtre, *l’Affirmative Action Around the World* »<sup>73</sup>.

Mons (2007a et b), tout en soulignant les apports importants des comparaisons internationales, malgré leurs conclusions encore limitées, précise utilement les améliorations nécessaires dans ce type de démarches comparatives, au-delà de leur composante quantitative :

- le niveau d'analyse ne doit pas être exclusivement le niveau de l'État-nation, celui-ci ne correspondant par exemple pas au niveau de décision en matière d'éducation dans la plupart des pays connaissant une structure fédérale (Allemagne, Belgique, Suisse, États-Unis d'Amérique...).
- la complexité des politiques éducatives doit davantage être capturée par des indicateurs ad hoc de nature typologique que par une analyse unidimensionnelle.
- la création de concepts communs s'impose au-delà des catégorisations nationales (ce qui permet d'éviter sans doute une part de « naturalisation » qui s'imposerait par l'évidence de pratiques trop exclusivement contextualisées).
- la nécessité de développer une approche néo-institutionnelle ne se limitant pas à une analyse formelle et exclusivement descriptive.
- les performances des systèmes scolaires doivent être appréciées sous différents angles et pas seulement sous le seul angle de l'efficacité. L'équité, mais aussi la diversité des performances en regard du territoire ou l'importance numérique de certains groupes (par exemple, les plus forts ou, au contraire, les plus faibles), doivent pouvoir être pris en compte, aussi bien dans le domaine cognitif que non cognitif.
- les résultats doivent être interprétés dans une perspective relativiste, privilégiant une forme de « généralisation contextualisée » à la recherche de règles immuables et indépendantes des conditions

---

<sup>73</sup> « Alors que la controverse fait rage aux États-Unis à propos de la politique d’Affirmative Action, peu d’Américains semblent connaître l’existence ou la pertinence de politiques similaires dans d’autres pays autour du monde. Au contraire, les arguments en faveur ou contre cette politique tendent de part et d’autre à invoquer l’histoire et les traditions qui distinguent les États-Unis. La préférence accordée à certains groupes et les quotas existent dans d’autres pays qui ont connu des histoires et des traditions complètement différentes et, dans certains pays, ces politiques existent depuis bien plus longtemps qu’aux États-Unis. Que pouvons-nous apprendre de ces expériences ? Existe-t-il des similitudes, des raisons communes, des résultats semblables ? Ou bien la situation américaine est-elle unique ? De manière ironique, la revendication ou la croyance en une spécificité nationale est l’une des caractéristiques les mieux partagées par de nombreux états qui pratiquent ce type de préférence ou de quotas, quel qu’en soit le nom. »

nationales et locales<sup>74</sup>, sans pour autant verser dans l'incomparabilité et le particularisme absolu qui dénierait à l'approche comparative tout intérêt en dehors de l'établissement de « monographies exotiques ».

- le recours à des données factuelles est essentiel. On ne peut pas se limiter à des « avis d'experts indigènes » qui seraient juxtaposés.

Naturellement, l'approche comparative doit reposer sur des données et les traiter de manière adéquate. On retrouve alors les mêmes problèmes que ceux évoqués précédemment : la nature des liens entre variables et la manière de mettre ces liens en évidence.

## Conclusion

Nous avons tenté, dans ce rapide chapitre introductif à la partie dévolue à l'évaluation des PEP, d'attirer l'attention sur certains problèmes posés précisément par leur évaluation. Nous avons principalement souligné l'importance du choix des méthodes et les limites qu'imposent ces choix. Cette réflexion est d'autant plus utile que les concepts de « bonnes pratiques » et d'« *evidence based policy* » sont très fréquemment mobilisés dans le contexte européen, en particulier dans le cadre de comparaisons internationales.

S'il ne fait aucun doute que la politique éducative devrait pouvoir s'appuyer sur la recherche en éducation - comme la médecine peut s'appuyer sur les connaissances en biologie ou physiologie - il est par contre beaucoup plus délicat d'identifier les connaissances avérées et les conditions dans lesquelles elles peuvent s'appliquer effectivement. Nous l'avons vu, l'expérimentation en éducation est une activité délicate, à la fois parce qu'elle pose des problèmes éthiques, mais aussi parce qu'elle peut parfois détruire l'objet même de l'étude. Il convient donc d'interroger ce qui est appelé « bonnes pratiques » avec beaucoup de rigueur. Souvent en effet, celles-ci sont davantage le résultat de déclarations que le fruit d'une démarche visant à s'assurer des preuves nécessaires à cette labellisation.

## Références bibliographiques

- AUBERT-LOTARSKI, A., LECOINTE, M., MAËS, B., REBINGUET, M. & SAINT-JEAN, M. (2006). *Conduire un audit à visée participative. Etablissements scolaires, services, associations...* Lyon : Chronique sociale et Poitiers : Ecole supérieure de l'Education nationale.
- AUBERT-LOTARSKI, A., DEMEUSE, M., DEROBERTMASURE, A, FRIANT, N. (2007). *Conseiller le politique : des évaluations commanditées à la prospective en éducation. L'évolution des relations entre la recherche et le politique en*

---

<sup>74</sup> Reprenant à son compte la conclusion d'Epstein (1988) qui réfute le lien de nécessité entre les positions épistémologiques (particularisme vs positivisme) et les méthodes utilisées (quantitatif vs qualitatif), Mons (2007a, p. 423) la complémentarité des méthodes aux différents stades de chaque recherche.

- Communauté française de Belgique. *Les Dossiers des Sciences de l'Éducation*, 18, 121-130.
- BORMAN, G.D., STRINGFIELD, S.C., SLAVIN, R.E. (eds.) (2001). *Title I. Compensatory Education at the Crossroads*. Mahwah (NJ) and London: Lawrence Erlbaum Associates.
- BRESSOUX, P. (2008). *Modélisation statistique appliquée aux sciences sociales*. Bruxelles : De Boeck université, coll. « Méthodes en sciences humaines ».
- Crahay, M. (2005). Pourquoi l'expérimentation en éducation ? In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul. *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck université, coll. « Economie, Société, Région ». 95-114.
- DAUVISIS, M.C. (2006). L'instrumentation en évaluation. *Mesure et Evaluation en Education*, 29(1), 45-66.
- DEMEUSE, M., DENOZ, R. (2001). De l'accroissement de l'efficacité des pratiques éducatives : le cas du programme « Success for All » mis en œuvre par Robert Slavin et l'équipe de la Johns Hopkins University. *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale – Université de Liège*, 7-8, 103-127.
- DEMEUSE M., & STRAUVEN C. (avec la collaboration de ROEGIERS X.) (2006). Développer un curriculum d'enseignement ou de formation. Des options politiques au pilotage. Bruxelles: De Boeck Université.
- EPSTEIN, E. (1988). The Problematic Meaning of 'Comparison' in Comparative Education. In J. Schriewer & B. Holmes (eds.). *Theories and Methods in Comparative Education*. Frankfurt: Verlag Peter Lang.
- FIGARI, G. & TOURMEN, C. (2006). La référentialisation : une façon de modéliser l'évaluation de programme, entre théorie et pratique. Vers une comparaison des approches au Québec et en France. *Mesure et Evaluation en Education*, 29(3), 2-25.
- FRANDJI D. (2008). Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en oeuvre, débats*. Lyon : INRP.
- HURTEAU, M., LACHAPPELLE, G., HOULE, S. (2006). Comprendre les pratiques évaluatives afin de les améliorer : la modélisation du processus spécifique à l'évaluation de programme. *Mesure et Evaluation en Education*, 29(3), 27-44.
- LEGENDRE, R. (2005, 3<sup>e</sup> édition). *Dictionnaire actuel de l'éducation*. Montréal (Québec) : Guérin éditeur.
- LEON, A.CAMBON, J., LUMBROSO, M., WINNYKAMEN, F. (1977). *Manuel de psychopédagogie expérimentale*. Paris: Presses universitaires de France, coll. « Pédagogie d'aujourd'hui ».
- MEURET D. (1994). L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire, *Revue française de pédagogie*, 109, 41-64
- MONS, N. (2007a). L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves. *Revue Internationale de Politique comparée*, 14(3), 409-423.

- MONS, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : Presses universitaires de France, Coll. « Education et société ».
- NADEAU, M.A. (1988, 2<sup>e</sup> édition). *L'évaluation de programme. Théorie et pratique.* Québec : Les presses de l'Université Laval.
- SLAVIN, R.E., FASHOLA, O.S. (1998). *Show me The Evidence! Proven and Promising Programs for America's Schools.* Thousand Oaks (CA): Corwin Press.
- SOWEL, T. (2004). *Affirmative Action Around the World. An Empirical Study.* New Haven & London : Yale University Press.
- WANG, M.C., HAERTEL, G.D., WALBERG, H.J. (1998). Models of Reform: A Comparative Guide. *Educational Leadership*, 55(7), 66-71.

# Quelle évaluation des politiques d'éducation prioritaire en Europe ? Un cadre d'analyse et son application

Marc Demeuse, Céline Demierbe, Nathanaël Friant

Institut d'Administration Scolaire, Université de Mons, Belgique

## Introduction

Dans la plupart des systèmes éducatifs, des politiques volontaristes sont mises en place de manière à rendre l'école plus « équitable », le plus souvent en offrant un traitement différencié aux élèves ayant le moins de chances de réussite au départ. Il s'agit de politiques d'éducation prioritaire (PEP), définies par Frandji (2008) 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")* ».

Puisqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique et d'agir sur un désavantage scolaire, une question se pose immédiatement : quels sont les effets de l'action entreprise ? L'évaluation d'un programme ou d'une politique est une étape logique du cycle *Conception - Mise en œuvre - Évaluation*. Cette dernière devrait en effet permettre de fournir au moment voulu des informations pertinentes, fiables et objectives sur le rendement du programme ou de la politique, grâce à des méthodes valides et fiables de collecte et d'analyse de données. La notion d'efficacité est ainsi un critère fréquemment invoqué lorsqu'il s'agit d'évaluation de dispositifs. Cependant, l'utilisation de ce terme, qualifiant le degré d'atteinte des objectifs visés, n'est pas toujours appropriée. En réalité, la question de l'évaluation d'un dispositif, et des PEP en particulier, ne se limite pas à la seule question de leur efficacité, et mérite d'être développée en en prenant en compte toutes les facettes. De manière intuitive, on peut formuler d'autres questions en rapport avec l'évaluation des PEP : l'une en rapport avec les actions effectivement menées (que fait-on exactement ?), et l'autre en rapport avec le ciblage effectué (cible-t-on bien les élèves qui en ont besoin ?). Il est donc nécessaire de pouvoir formaliser les différentes facettes de l'évaluation d'une PEP au moyen d'un modèle de l'évaluation. C'est le but de ce chapitre, qui propose d'appliquer un modèle global à la description recontextualisée des évaluations des PEP en Europe.

Sur la base des descriptions des PEP à l'œuvre dans chaque pays étudié (Demeuse, Frandji, Greger & Rochex, 2008) et de données documentaires fournies par les chercheurs participant au projet, nous appliquons et contextualisons par des exemples (sans prétendre à l'exhaustivité), une typologie des évaluations des PEP adaptée du modèle de l'évaluation de Bouchard et Plante (2002).



## Un modèle d'évaluation : neuf critères qui balisent l'analyse

Bouchard et Plante (2002) proposent une approche analytique de l'évaluation de la « qualité » d'un organisme ou d'une action de formation déclinée en neuf qualités transversales précisément définies: la pertinence, la cohérence, l'à-propos, l'efficacité, la durabilité, l'efficience, la synergie, l'impact et la flexibilité.

Selon les deux auteurs québécois (pp.226-227), un programme est caractérisé par ses dimensions (représentées ici en gras) : « *un ensemble intégré et structuré d'objectifs, de moyens et de personnes, construit en vue de répondre à des besoins qui lui sont externes, assujetti aux contraintes qui lui sont imposées, et redevable des effets, voulus ou non, qui lui sont attribués* ». Les politiques d'éducation prioritaire, auxquelles nous nous attachons dans ce chapitre, correspondent en ce sens à ce que l'on peut appeler un programme. Chaque qualité transversale se définit ainsi comme un rapport de conformité entre deux dimensions de la PEP: ces qualités transversales sont donc évaluées en examinant le degré de correspondance entre deux dimensions de la PEP (par exemple, l'efficacité est évaluée en examinant le rapport de conformité entre les objectifs et les effets produits par le programme). Complémentaires, les évaluations de chacune des qualités transversales sont amenées à se compléter en vue d'atteindre une évaluation complète de la qualité de la PEP. Le recours à des indicateurs permet ainsi d'opérationnaliser l'analyse et de sortir d'une impression globale.

### *Pertinence et à propos : la question du ciblage de la PEP*

#### *Définition des qualités transversales*

La **pertinence** est une qualité transversale qui impose une définition précise et opérationnelle des objectifs de la politique considérée et des besoins des individus, particulièrement dans le cas des politiques ciblées, ou du système. C'est évidemment la première qualité d'un programme d'action et de sa concrétisation : les intentions et les objectifs doivent répondre à des besoins clairement identifiés.

Cependant, l'implantation d'un programme ne peut se faire *in abstracto*, sans tenir compte du contexte. A des degrés divers, les programmes sont compatibles avec les contraintes de terrain, mais celles-ci peuvent aussi rendre plus difficile la mise en œuvre ou la pérennité du programme. Évaluer l'**à-propos** d'un programme, ou de l'une de ses parties, consiste à examiner dans quelle mesure les contraintes liées au contexte et au terrain ont été prises en compte dans l'élaboration de la politique étudiée. Est évalué le lien de conformité entre la politique et les contraintes de terrain auxquelles elle doit faire face.

Les questions de pertinence et d'à-propos dans les politiques d'éducation prioritaire ont notamment trait à leur ciblage<sup>75</sup>. Des informations sur la pertinence d'une PEP sont souvent fournies par des études concernant ce ciblage. De telles évaluations sont nombreuses dans les pays participant à l'étude, qu'elles soient

---

<sup>75</sup> Voir au sujet du ciblage les chapitres qui y sont spécifiquement consacrés dans cet ouvrage.

faites avant l'application de la PEP (par exemple, pour la Belgique francophone, Demeuse et Monseur, 1999) ou après sa mise en application, dans le cas du programme de soutien scolaire en Grèce, que nous décrivons plus en détail (Maratou-Alibranti et al. 2006). Par contre, des informations concernant l'à-propos des PEP sont plutôt fournies par des études prenant en compte le contexte local, par exemple au niveau des zones et des établissements, c'est-à-dire des études menées à une échelle plus réduite, telle que l'étude de Demeuse et al. (2006), qui sera également analysée dans la suite de ce chapitre.

*Les programmes pilotes de soutien scolaire en Grèce répondent-ils à des besoins identifiés ? Un exemple d'évaluation de la pertinence*

En Grèce, les préoccupations quant au caractère inégalitaire du système éducatif sont apparues assez tardivement (Varnava-Skoura, Vergidis, & Kassimi, 2008). Les premiers écrits sociologiques ont été publiés après la chute de la dictature militaire en 1974, permettant de s'interroger sur le caractère inégalitaire du système en matière de réussite et de performances scolaires (Papaconstantinou, 1981, Fragoudaki, 1985, Tzani, 1988). Vers la fin des années 80, une politique éducative consciente de ces inégalités a été mise en place, avec comme objectif une égalité des chances par la neutralisation des facteurs socio-économiques de l'échec scolaire (Papaconstantinou, 1981). Divers dispositifs expérimentaux ont ainsi été testés depuis 1989, tout d'abord dans une optique de prévention de l'illettrisme et de l'échec scolaire. Des normes officielles ont ainsi été fixées par le gouvernement, telles que la limitation du nombre d'élèves par classe.

Plusieurs programmes pilotes de Soutien Scolaire ont également été mis en place et évalués depuis 1994. L'un d'eux, le *programme opérationnel pour l'enseignement et la formation*, ciblait des *Régions de Priorité Éducative*, délimitées en fonction de besoins éducatifs identifiés. En effet, le principal objectif de ce programme s'inscrivait dans une perspective pédagogique de traitement différencié sur le principe de discrimination positive comme nous le connaissons en France dans le cadre des ZEP. Afin de s'assurer de la pertinence du dispositif, le ministère grec de l'éducation a chargé le Centre National de Recherches Sociales d'évaluer l'identification des établissements. Cette supervision a permis d'éprouver la pertinence de la politique et de vérifier si les desseins politiques étaient en accord avec les besoins identifiés sur le terrain. Un indicateur tenant compte de données en relation avec la réussite scolaire et l'abandon de l'école a ainsi été constitué. Les résultats de cette étude ont montré que la sélection des écoles bénéficiant du programme pilote reproduisait la diversité sociale et éducative du territoire grec. D'autres résultats ont également été mis en évidence, comme un degré de persévérance plus élevé dans l'enseignement secondaire et l'importance de la scolarité dans le projet de vie des enfants migrants. Cette étude a également permis d'observer un abandon scolaire plus important dans les régions touristiquement plus développées (Maratou-Alibranti et al. 2006). Cette analyse de la pertinence du dispositif a permis aux chercheurs de soutenir l'intérêt d'une transformation de ce projet pilote en une politique territorialisée. La base de données constituée par les chercheurs et les résultats positifs de l'évaluation n'ont toutefois pas été suffisants aux yeux des autorités politiques pour mettre en place

définitivement une politique d'éducation prioritaire conforme à ce programme pilote.

*La politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique prend-elle en compte les contraintes des établissements ? Un exemple d'évaluation de l'à propos*

En Communauté française de Belgique, la principale politique d'éducation prioritaire est constituée par les « discriminations positives » (D+). Il s'agit, en fait, de l'attribution de moyens supplémentaires à un nombre limité d'établissements scolaires identifiés centralement comme accueillant un public socio-économiquement défavorisé. Concrètement, la méthode de ciblage se base sur un *indice socio-économique* au niveau des élèves. Il s'agit d'une variable continue dans les tables de recensement d'élèves que possède l'administration, calculée sur la base des caractéristiques du quartier<sup>76</sup> où est domicilié l'élève. Les établissements bénéficiaires des moyens supplémentaires sont identifiés en fonction de la moyenne des indices socio-économiques des élèves qui y sont inscrits : les établissements dont l'indice socio-économique moyen est le plus faible sont ciblés par la PEP. La limite entre établissements bénéficiaires ou non est définie en fonction de la proportion d'élèves que la PEP désire cibler : environ 12% du total des élèves en Communauté française de Belgique. La différence d'indices socio-économiques moyens entre deux établissements ne doit donc pas être très forte pour que l'un bénéficie de la PEP et pas l'autre. Cependant, il existe une possibilité pour les écoles en situation difficile, mais qui n'ont pas été retenues dans la liste des bénéficiaires de la PEP de faire valoir leur cas et d'être éventuellement ajoutées à la liste, sans toutefois que la proportion d'élèves ciblés ne soit augmentée de plus de 1%.

Une recherche menée par une équipe universitaire (Demeuse et al., 2006) s'est centrée sur le cas de tels établissements, dans le but de prendre en compte les contraintes auxquels ils font face lors de l'identification des bénéficiaires de la PEP. Pour ce faire, les chercheurs ont sélectionné huit établissements qui avaient introduit une demande auprès du ministre. C'est dans ces établissements qui ne bénéficiaient pas ou plus des moyens dévolus à la D+ qu'ils ont recueilli des données par interview des chefs d'établissement et d'autres personnels, observation directe et analyse de registres des écoles. Ils ont ainsi pu analyser de manière plus fine la zone géographique où habitent effectivement les élèves de l'école et les certaines informations de nature pédagogique à propos des élèves. Leurs résultats montrent qu'effectivement, de tels établissements rencontrent des difficultés non reconnues par la PEP en application :

- la population des écoles étudiées provient de quartiers non homogènes et se concentre principalement dans certaines rues, au profil socio-économique plus défavorisé que la moyenne du quartier pris dans son ensemble ;

---

<sup>76</sup> La plus petite unité territoriale pour laquelle des informations statistiques sont disponibles, soit en moyenne un ensemble de 500 habitants.

- ces établissements font face à des taux d'absentéisme élevés, à une importante instabilité des élèves, et accueillent des élèves ayant accumulé du retard dans d'autres établissements.

En conséquence, les chercheurs ont plaidé pour la poursuite de travaux de recherche examinant les possibilités de prise en compte d'indicateurs de type pédagogique (tels que les flux d'élèves et leur retard accumulé) dans le ciblage des établissements, et pour la transformation du principe dichotomique de la PEP en une fonction continue d'attribution des moyens aux établissements. D'autres recherches, commanditées par le Gouvernement, ont été effectuées en ce sens (Demeuse et al., 2007). Ces évaluations contribuent bien à examiner l'à-propos de ce type de politiques au sens où elles interrogent les sources statistiques utilisées : la méthode de ciblage est en effet tributaire du niveau d'analyse (le quartier) imposé par les services de statistique fédérale et les impératifs de protection de la vie privée<sup>77</sup>.

### ***Efficacité, efficience et impact: la question des effets des PEP***

#### *Définition des qualités transversales*

Bouchard et Plante (2002, p. 230) définissent de manière classique le concept **d'efficacité** : « L'efficacité se définit ici comme le lien de conformité entre les objectifs visés par [un programme] et les résultats effectivement obtenus. Elle peut être considérée comme l'expression du degré d'atteinte des objectifs réellement visés ou encore comme le nombre d'objectifs effectivement atteints parmi l'ensemble des objectifs effectivement visés. » Il s'agit évidemment d'un aspect essentiel : le programme permet-il d'atteindre les intentions visées et, si ce programme est pertinent, peut-il répondre aux besoins des individus et de la société ?

La définition de **l'efficience**, par Bouchard et Plante (2002, p. 231) est, elle aussi, très classique. L'efficience d'un programme revient à envisager son optimisation. Sa mesure permet de constater une économie des moyens mobilisés sans altérer la qualité des résultats obtenus. Ce gain peut se manifester sous différentes formes, il s'agira soit d'une amélioration des résultats à moyens constants et/ou d'une diminution des moyens sans altération des résultats. Les auteurs précisent : « *Comme l'efficience ne doit aucunement altérer l'efficacité, cette qualité ne peut donc être considérée que dans le cas où un organisme a déjà fait la preuve de son efficacité, ou est en voie de le faire. Pour être considéré comme efficace, un organisme ou une institution éducative doit satisfaire à l'une ou l'autre des deux conditions suivantes :*

- *augmenter le degré d'atteinte des objectifs visés sans accroître les moyens alloués dans le fonctionnement pour y parvenir ;*

---

<sup>77</sup> Une désagrégation des informations pourrait être menée à un niveau plus fin, par exemple, la rue, mais conduirait à permettre des identifications individuelles, ce qu'interdit la législation.

- *diminuer les moyens alloués pour son fonctionnement, sans diminuer le degré d'atteinte des objectifs visés, c'est-à-dire, sans réduire son efficacité.* » (Bouchard et Plante, 2002, p. 231)

Cette qualité est essentielle : les ressources étant toujours limitées, « faire des économies » permet de mieux dépenser les ressources pour atteindre ses objectifs. Mais, produire de meilleurs résultats avec les mêmes ressources est aussi une manière très positive de considérer l'efficacité. La composante « coût », telle qu'elle est présentée par Bouchard et Plante, est subordonnée aux objectifs et donc, à l'efficacité.

Enfin, dans certains domaines, un programme peut avoir des résultats qui n'étaient pas prévus et qui ne correspondent pas à des objectifs poursuivis officiellement. Il peut s'agir de l'influence d'un curriculum caché ou, plus largement, de l'effet inattendu de certaines composantes du programme. On peut donc définir, de manière générale, l'**impact** comme « *le lien de conformité entre les résultats attribuables à l'organisme, mais non voulus ou non visés de façon explicite à travers ses objectifs, et les exigences sociales, économiques, sociétales, physiques, psychologiques et autres de l'environnement dans lequel il agit et interagit. L'impact prend ainsi en considération la nature des effets non prévus de l'organisme en lien de conformité avec les attentes des divers environnements avec lesquels il est en contact.* » (Bouchard et Plante, 2002 ; p. 232). L'impact peut aussi bien être positif que négatif, impliquer uniquement les élèves ou d'autres individus. Il peut aussi conduire à une remise en cause du programme lui-même, des objectifs visés...

Quand peut-on dire qu'une évaluation d'une politique d'éducation prioritaire nous renseigne sur ses effets ? L'évaluation de l'efficacité nécessite de disposer d'une mesure d'entrée de l'atteinte des objectifs et d'une mesure de sortie, réalisées de manière à pouvoir imputer à la PEP les éventuelles évolutions, c'est-à-dire d'un modèle quasi-expérimental (un modèle expérimental étant dans la quasi-totalité des cas impossible). L'évaluation de l'efficacité demande d'ajouter à ces éléments la composante « coût » de la politique : les effets constatés justifient-ils les ressources mises en jeu ? Un exemple d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité nous est fourni par l'évaluation de la politique d'encadrement renforcé en Communauté flamande de Belgique (Bollens et al. 1998). Enfin, l'évaluation de l'impact pose davantage de problèmes méthodologiques, puisque cette qualité transversale se centre sur des effets non voulus, et donc ne faisant pas l'objet en principe d'une mesure précise, ni à l'entrée, ni à la sortie. Dans ce cas, l'évaluation ne se basera pas sur des modèles de type quasi-expérimentaux, et sera par conséquent moins robuste dans ses inférences causales. Un exemple d'évaluation de l'impact est fourni par une recherche sur les effets de systèmes de la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique (Bouchat et al. 2005 ; 2008).

Il faut bien avouer que souvent, lorsqu'il s'agit de politiques éducatives, les mesures d'entrées manquent (Demeuse et Monseur, 1999), de sorte qu'il est très difficile de mener une évaluation stricto sensu de leur efficacité et de leur efficacité. Cependant, il arrive aux décideurs politiques de prendre des décisions

concernant l'efficacité et, plus souvent, l'efficience des PEP en l'absence d'une telle évaluation. D'autres types d'évaluation, moins robustes, telle que l'évaluation de la qualité perçue, mèneront alors à la décision politique de réforme ou d'abandon d'une PEP, sous l'argumentation qu'en l'état actuel, elle est inefficace, voire inefficente.

En effet, si comme le montrent Bouchard et Plante (2002), la qualité perçue (ce que les usagers pensent du programme ou du dispositif) est un élément important, à côté de la qualité voulue (annoncée dans les objectifs) et de la qualité rendue (ce qui se déroule réellement, les effets tangibles), les auteurs nous mettent en garde contre une utilisation excessive des évaluations de l'efficacité perçue, souvent présentées à tort comme de réelles évaluations de l'efficacité. L'atteinte des objectifs et la satisfaction des usagers, s'ils peuvent être liés, ne vont pas automatiquement de pair. Pour donner un exemple, des élèves peuvent très bien être insatisfaits du contenu de programme de leur formation, alors que la maîtrise de ces compétences est considérée comme essentielle pour l'insertion dans la société. La supervision des Programmes Pilotes en Grèce correspond bien à un exemple d'évaluation de leur efficacité perçue ayant mené à une décision quant à leur efficience: jugés efficaces et bien accueillis par les acteurs de terrain, ils n'ont pas été poursuivis car jugés trop coûteux pour être généralisés.

*L'évaluation de la politique d'encadrement renforcé en Communauté flamande de Belgique : entre efficacité et efficience*

Un exemple d'évaluation de l'efficience nous est fourni par une évaluation réalisée dans le cadre de la politique *d'encadrement renforcé* (ER) en Communauté flamande de Belgique (Bollens et al. 1998). Cette PEP instaurée en 1993 et remplacée en 2002 par un dispositif plus large, consistait en l'attribution de moyens supplémentaires, principalement sous la forme de personnel éducatif, à des établissements d'enseignement primaire ciblés en fonction du désavantage socio-économique de leur public (Friant et al. 2008). Après cinq ans de mise en œuvre, une évaluation des effets de ce dispositif a été commanditée par le Gouvernement, principalement dans une optique d'identification des actions ayant les effets les plus significatifs (Bollens et al. 1998).

Pour ce faire, une équipe interuniversitaire a investigué, durant deux années scolaires consécutives, les performances des élèves à des épreuves standardisées de la fin de l'école maternelle à la deuxième année primaire dans 36 établissements, et les ont mises en rapport avec les mesures prises dans le cadre de l'ER dans ces établissements. Les chercheurs ont premièrement mis en évidence des résultats mitigés du point de vue de l'efficacité de l'ER: un effet positif lié à l'appartenance à une école ciblée sur les progressions des élèves, révélé par une analyse de régression; mais aucune influence de l'ER sur la réduction de la proportion d'élèves orientés vers l'enseignement spécialisé, alors que l'un des objectifs principaux de cette politique était de réduire cette proportion (Van Heddegem et al. 2003). Afin d'étudier les moyens possibles d'accroître l'efficience des mesures, les chercheurs ont introduit, comme variables explicatives de l'évolution des performances scolaires, les différents types d'actions réalisées par les écoles dans

le cadre de l'ER. Les résultats de ces analyses ont surtout montré que les effets constatés n'étaient pas spécifiquement dus aux principes promus par l'ER, mais plutôt à la sensibilisation qu'amène cette politique, peu importe les actions concrètes dans les classes. Toutefois, les chercheurs ont pu constater certains effets, leur permettant de formuler des recommandations au politique, telles que le fait de donner des consignes strictes quant à l'utilisation temps d'apprentissage supplémentaire octroyé et de mettre l'accent sur le style d'interaction de l'enseignant avec les élèves, de ne pas miser trop sur la différenciation pédagogique au sein des classes... mais aussi de continuer les évaluations du dispositif. De manière cohérente avec les résultats de cette évaluation, la politique ER a été refondue en 2002 au sein d'un nouveau programme (*Égalité des chances en éducation*), prenant en compte les recommandations de l'évaluation, en conditionnant l'octroi des moyens supplémentaires à l'analyse de leur contexte, la remise d'un projet, et l'évaluation positive réalisée par l'inspection de l'enseignement après trois années de mise en œuvre.

*La supervision des Programmes Pilotes en Grèce : une évaluation de leur efficacité perçue*

S'inscrivant dans le deuxième *Cadre Communautaire d'Appui*<sup>78</sup> dont a bénéficié la Grèce, un *Programme opérationnel pour l'enseignement et la formation professionnelle initiale I* fut créé. Plusieurs actions évaluatives ont pu être mises en place sous la forme de programmes pilotes. La première fut chargée de définir les Régions de Priorité Éducative (Maratou-Alibranti et al. 2006) tandis qu'une autre, supervisée par l'université de Thessalonique, eut pour mission de veiller à la coordination et à la mise en place du dispositif.

Un arrêté ministériel octroya à plusieurs équipes universitaires la responsabilité scientifique et la supervision du dispositif. Organisées en réseau, ces équipes universitaires couvraient l'ensemble du territoire national. Ainsi chacune a pris en charge la conduite de dispositif au niveau local. Concrètement, leur tâche a commencé par un travail d'approche des établissements scolaires. Effectivement, la participation des établissements ciblés par la politique n'était ni automatique, ni obligatoire. Il s'agissait d'une collaboration volontaire et spontanée. Dans cette optique, les enseignants ont été mobilisés par la recherche. Afin d'optimiser cette relation, un questionnaire leur a été remis afin de collecter des informations qui caractérisent leur établissement (Varnava-Skoura et Vergidis, 2004). Ils ont été amenés à prendre position sur leur pratique enseignante ainsi que sur les causes de l'échec scolaire de leurs élèves. Toutes ces démarches ont nécessité une implication importante dans équipes universitaires au niveau local et à toutes les étapes du suivi. Finalement, la supervision des opérations avait comme but ultime de vérifier le fonctionnement du programme et d'évaluer les résultats qu'il produisait.

---

<sup>78</sup> Les actions mises en place dans ce contexte sont subsidiées à raison de 75 % par un financement européen et à 25 % par des fonds publics grecs. Le *Programme opérationnel pour l'enseignement et la formation professionnelle initiale I* fut achevé en 2000.

Plusieurs supports ont été utilisés pour mesurer l'efficacité des Programmes Pilotes : des évaluateurs internes et externes ont été mobilisés. Les performances scolaires constituent le premier indicateur d'efficacité. Des résultats très positifs sont ressortis de la première année d'application dans 30 écoles de l'enseignement primaire (des écoles maternelles ont également été touchées en prévention) et secondaire (premier cycle). Ces données encourageantes ont conduit à sa prolongation : deux nouvelles phases ont suivi et ont permis de cibler un total de 127 établissements.

Les chercheurs ont réalisé une enquête par interviews auprès des enseignants et des élèves, permettant d'appréhender l'efficacité perçue du dispositif sur le terrain. Leur témoignage permettait également d'évaluer les changements occasionnés par l'instauration de cette politique. Les résultats ont montré que la mise en place de ce programme a été accueillie de manière positive, tant par les enseignants que par les élèves. Aucune suite ne fut donnée à ces Programmes Pilotes malgré les propos favorables et encourageants des autorités et l'évaluation positive de son efficacité perçue. Les principales raisons évoquées résident dans le coût trop élevé de l'application d'un tel programme et le manque d'une politique éducative globale luttant contre l'échec scolaire (Varnava-Skoura et al. 2008). L'abandon de ce programme aurait donc trait à son manque d'efficacité, si on considère en quelque sorte le rapport qualité-prix ou, s'il s'agit uniquement de contraintes budgétaires liées au financement du système éducatif dans son ensemble, à son manque d'impact<sup>79</sup>.

*La discrimination positive en Communauté française de Belgique (D+) produit-elle des effets de système ? Une évaluation de l'impact*

En Communauté française de Belgique, dans le cadre du programme d'évaluation de la politique de discrimination positive, un rapport de recherche a été remis par Bouchat et ses collègues (2005) au ministre en charge de cette politique. L'objectif de cette étude commanditée était de mesurer et de comprendre certains effets de système engendrés par la D+, et ainsi vérifier l'hypothèse d'une stigmatisation des écoles en D+ en étudiant la mobilité scolaire dans l'enseignement fondamental. La crainte en effet de beaucoup d'observateurs du système éducatif belge francophone est que la D+ stigmatise les écoles bénéficiaires, ou les dote d'une image d'écoles spécialisées dans le traitement des situations difficiles. Cette stigmatisation des écoles en D+ pourrait amener d'autres écoles à se décharger sur elles de leur responsabilité à l'égard des élèves en difficulté, ce qui accroîtrait encore la ségrégation scolaire. Un tel soupçon de stigmatisation se justifie notamment dans la publication annuelle des indicateurs de

---

<sup>79</sup> La seconde hypothèse ne doit sans doute pas être rejetée trop rapidement puisque ce projet s'inscrivait dans un programme de financement européen et que sa pérennisation et son extension auraient certainement dû être imputées au budget ordinaire du ministère de l'éducation. Comme dans d'autres pays, par exemple dans le cas des nouveaux entrants de l'est, un certain nombre d'actions sont guidées par des programmes spécifiques et bénéficient d'un financement opportun qu'il ne serait pas nécessairement possible de dégager du budget ordinaire. Des actions jugées efficaces ne seront donc pas nécessairement pérennisées si l'opportunité disparaît.



l'enseignement qui annoncent que de « nombreux changements d'établissement produisent, outre des difficultés d'organisation, une ségrégation des publics tout au long du parcours scolaire » (Ministère de la Communauté française, 2007, p 34).

Dans l'enseignement fondamental en tous cas, les résultats obtenus par une analyse des flux d'élèves entre écoles sur la base des données de l'administration n'ont pas confirmé l'hypothèse de départ des chercheurs. En effet, d'une part, la majorité des flux observés entre les écoles en D+ et les autres s'opèrent entre écoles proches du seuil d'attribution des moyens, c'est-à-dire entre écoles défavorisées. D'autre part, le nombre d'élèves passant d'écoles en D+ vers d'autres qui ne le sont pas n'est pas négligeable. Cette observation, combinée avec le fait que les écoles en D+ constituent une porte d'entrée importante pour les publics extra-européens, amène les auteurs à conclure que les écoles en D+ jouent en quelque sorte le rôle de tremplin ... Effet non voulu dans les intentions politiques. Quant à la stigmatisation, les auteurs ont pu conclure de leurs observations que l'attribution de l'étiquette d'école en discrimination positive influence moins les stratégies parentales que d'autres indicateurs tels que les caractéristiques « visibles » du public comme son origine sociale, ethnique ou culturelle ou la réputation de l'école.

### ***Cohérence et synergie : la question de la coordination des PEP***

#### *Définition des qualités transversales*

L'évaluation de la **cohérence** correspond à l'examen des ressources mobilisées afin d'atteindre les objectifs de la politique prioritaire. Ces ressources regroupent les moyens humains et matériels mis en œuvre. Si les intentions pédagogiques sont belles et bien pertinentes, il convient encore de s'assurer de l'adéquation des moyens et de la compatibilité de ceux-ci entre eux. Par exemple, les enseignants ou les formateurs ont-ils des qualifications adéquates et complémentaires ? Le matériel qui leur est fourni peut-il leur être utile pour atteindre les objectifs de l'enseignement ou de la formation ? Les instructions qui sont fournies à chacun sont-elles compatibles ? Chacun partage-t-il bien les valeurs et les objectifs communs ? Voilà quelques questions qui permettent de s'assurer concrètement de la cohérence d'un programme.

La **synergie** évalue la mise en place et la coordination des moyens humains. Le fonctionnement en place est-il optimal pour obtenir les résultats attendus ? Cette démarche se fait à plusieurs niveaux. Ce sont l'action collective de l'équipe et sa dynamique qui sont évaluées. À la prise en compte des aspects économiques des moyens, la synergie ajoute la prise en compte des actions et des caractéristiques des personnes, comme condition susceptible de concourir à l'efficacité. La synergie concerne la coordination, les communications, les attitudes, le climat organisationnel bref, tout ce qui relève de la nature humaine et des interactions entre acteurs.

L'évaluation de la cohérence et de la synergie d'une PEP se produit généralement dans le cadre d'évaluations plus larges intégrant également les

qualités transversales que sont l'efficacité (le degré d'atteinte des objectifs visés), voire l'efficience (l'efficacité augmentée de la composante « coût » de la politique). Ces deux qualités transversales ne seraient donc pas évaluées pour elles-mêmes, mais plutôt dans le but de mieux identifier les causes de l'inefficacité (avérée ou supposée) d'une PEP, avec pour optique d'en tirer des leçons pour une prochaine réforme. L'évaluation des *Education Action Zones* anglaises nous en fournit un bon exemple (Ofsted, 2003 ; Power et al. 2004 ; Antoniou, Dyson et Raffo, 2008, pour une synthèse).

*Les « Education Action Zones » en Angleterre : un manque de cohérence et de synergie pour expliquer l'inefficacité ?*

Le système éducatif anglais se caractérise par de nombreuses politiques que l'on peut qualifier de PEP, classées par Antoniou, Dyson et Raffo (2008) en trois types, selon qu'elles sont basées sur des établissements scolaires, sur des zones ou sur des groupes d'élèves à risques. Depuis 1997, le gouvernement *New Labour* anglais s'est centré sur des objectifs en termes d'inclusion sociale, voyant notamment dans la concentration de problèmes dans certaines zones un risque majeur pour cette inclusion sociale : les effets de l'appartenance à un groupe à risque étaient augmentés par le fait de vivre dans des zones de forte concentration de ces groupes (Antoniou et al. 2008). Des *Education Action Zones* (EAZs) ont donc été créées de manière à toucher les groupes à risques et à contrecarrer les effets négatifs des zones en favorisant des partenariats entre les écoles de la zone, l'autorité locale, le monde des affaires, le secteur caritatif et les représentants de la communauté. Chacune de ces zones devait développer un programme d'action pour lutter contre les problèmes scolaires. Pour ce faire, le gouvernement dépensait 750 000 Livres Sterling par an.

Guidés par une optique d'*evidence based policy*, et aidés par leur capacité accrue à lancer des initiatives centralisées, les gouvernements *New Labour* ont commandité de nombreuses évaluations des PEP, et notamment des EAZs. Ces évaluations ont débouché sur des résultats mitigés, menant le gouvernement à adapter les EAZs en un nouveau programme, *Excellence in Cities* (EiC). Deux évaluations en particulier ont amené le gouvernement à tirer des conclusions concernant les EAZs : l'une menée par l'Office for Standards in Education (Ofsted, 2003), l'autre menée par une équipe interuniversitaire subventionnée par l'*Economic and Social Research Council* (Power et al. 2004).

L'étude de l'OFSTED (2003) s'est basée sur les données d'une enquête menée en 2002 auprès des 48 EAZs mises en place en 1999 et centrée sur les opinions des acteurs concernant les progrès des EAZs dans la manière de faire face aux difficultés ciblées. Dans le cadre de cette enquête, des inspecteurs de l'éducation passèrent deux jours dans chaque zone, recueillant les données sous forme d'interviews des équipes pédagogiques et des élèves. Les résultats de cette étude furent mitigés quant à la cohérence et à la synergie des EAZs. En effet, si certains effets positifs des zones ont été perçus, notamment dans l'implémentation de certains programmes, l'engagement de personnel spécialisé et la collaboration entre écoles d'une même zone, de nombreux problèmes de cohérence et de

synergie sont apparus, expliquant le faible effet de la politique EAZ sur les performances des élèves (Ofsted, 2003). Ainsi, les zones:

- n'étaient d'aucune aide dans l'atteinte de certains objectifs (par exemple, lutter contre le décrochage scolaire) ;
- ne disposaient pas des données suffisantes, ni des méthodes adéquates d'évaluation pour piloter leur action ;
- n'avaient pas l'autorité nécessaire pour contrôler l'utilisation des moyens supplémentaires par les établissements, ni pour modifier les pratiques au sein des écoles ;
- dialoguaient insuffisamment avec les autorités locales en matière d'éducation: aucun consensus quant aux initiatives des zones ou quant au ciblage des établissements à aider en priorité ;
- avaient tendance à produire un trop grand nombre de projets, de sorte que les moyens étaient éparpillés et ne touchaient finalement que très peu le public initialement ciblé par la politique EAZ.

Ces résultats soulignant les problèmes de cohérence et de synergie dans les EAZ ont été complétés par les résultats d'une étude de Power et al. (2004), allant dans le même sens... et publiés alors que les EAZs avaient déjà été remplacées par le programme EiC. Le but des chercheurs était d'étudier la trajectoire de la politique EAZ et de réaliser un état des lieux général de ses effets. Pour ce faire, ils ont échantillonné six zones et utilisé des données variées incluant à la fois des interviews d'acteurs clés du système éducatif et des EAZs en particulier, des ressources documentaires concernant les EAZs, des observations de classe et des résultats aux tests externes. Les résultats de cette étude sont nombreux.

Cette étude a d'abord produit des résultats en termes d'efficacité. Une analyse de régression multiple a ainsi montré que les écoles dans les EAZs ne produisaient pas de meilleurs résultats aux examens nationaux (voire produisaient des résultats moins bons) que les écoles émargeant de la même autorité mais non incluses dans les EAZs. Mais les chercheurs ont également fait un certain nombre de constats concernant la cohérence et la synergie :

- Les ressources (notamment relatives aux NTIC) acquises grâce aux fonds supplémentaires étaient souvent mal utilisées : alors que les fonds avaient permis d'acquérir le matériel, les établissements ne disposaient pas du budget nécessaire à sa maintenance ni à la formation du personnel à son utilisation ;
- L'investissement du secteur privé dans les zones était problématique : les bonnes intentions des compagnies privées avaient disparu une fois qu'il était devenu clair que le Gouvernement n'avait pas l'intention de créer du profit avec les EAZs et leur implication était relativement faible. De même, le financement de la part du secteur privé était fluctuant, notamment en fonction des changements dans le personnel des compagnies.
- La synergie entre personnes impliquées dans l'EAZ était problématique : une forte division entre les chefs d'établissements « croyants » en la politique et les sceptiques, peu d'enseignants impliqués, ainsi que des

réactions mitigées des enseignants quant au travail en réseau et en collaboration avec le secteur privé.

- Les *Education Action Forums*, structures chargées de gérer les zones, bien qu'au départ ouvertes aux partenariats entre écoles, secteur privé et société civile, étaient en réalité surtout composées de chefs d'établissements et de quelques représentants du secteur privé : peu de représentants de la société civile étaient présents, et les réunions laissaient peu de place à la discussion et à l'introduction de nouveaux sujets.

En conséquence du manque d'efficacité des EAZs, vraisemblablement dû au manque de cohérence et de synergie dans leur application, le Gouvernement décida en novembre 2001 de mettre fin aux EAZ et d'amalgamer les zones dans la nouvelle PEP : *Excellence in Cities*, programme plus étroitement ciblé et surtout plus prescriptif que les EAZs.

### ***La durabilité et la flexibilité : la question de la pérennisation de la PEP***

#### *Définition des qualités transversales*

« La durabilité [...] se définit dans le modèle comme le lien de conformité entre les objectifs visés [...] et le maintien, dans le temps, des résultats obtenus. (Bouchard et Plante, 2002, p. 230). Si les résultats à court terme ont leur importance et permettent de s'assurer de l'efficacité d'un programme, les enseignants et les autres acteurs espèrent sans doute produire des effets à long terme et inscrire la formation dans un horizon temporel d'une certaine ampleur : les formations scolaires ne visent pas uniquement à permettre de réussir les examens de l'année scolaire en cours, mais à préparer les adultes de demain. [...] Cette dimension est naturellement plus difficile à évaluer que l'efficacité à court ou à moyen terme, même si, techniquement, il s'agit de comparer également des performances ou des résultats réels à ceux qui sont escomptés. La distinction entre efficacité et durabilité semble pertinente au sens où cette dernière souligne l'importance de dépasser l'appréciation des seuls résultats immédiats, même si ce qui les distingue est uniquement le délai entre la fin de l'apprentissage et l'évaluation des performances des élèves ou des apprenants » (Demeuse et Stauven, 2006, p. 205).

La flexibilité d'un programme correspond à sa capacité d'adaptation et de changement. Cette qualité transversale est très utile et est envisagée comme une « méta » qualité. Elle prend en compte plusieurs données. Tout d'abord, il est question de déceler les améliorations potentielles de la politique prioritaire et ensuite, de mesurer la manière dont cette même politique serait capable de les mettre en œuvre.

Plusieurs constats peuvent être établis dans l'analyse de la flexibilité. La « flexibilité efficiente » (Bouchard et Plante, 2002) correspond à la meilleure des situations car la politique évaluée dispose d'une capacité suffisante pour mettre en place les améliorations proposées. Par contre, on parle de « flexibilité en rupture » (Bouchard et Plante, 2002) lorsque des lacunes sont constatées et qu'une solution ne paraît pas envisageable. C'est la flexibilité qui permet d'assurer la pérennité sans

nécessiter de réformes en profondeur. Cela ne signifie pas que les programmes doivent être flous et les enseignants ou les formateurs versatiles, mais qu'un programme bien pensé, en fonction de l'identification de besoins, permet une certaine marge de manœuvre à des acteurs réflexifs. Dit autrement, un programme doit permettre des ajustements nécessaires, sans un détricotage complet et une remise en cause fondamentale en fonction de fluctuations contextuelles. Il doit, par exemple, permettre de tenir compte de réalités locales et de contraintes prévisibles sans qu'il soit nécessaire de procéder à une refonte de l'ensemble. Ainsi, l'arrivée de nouveaux groupes d'élèves ne doit pas nécessairement remettre en cause la totalité du programme.

*Les ZEP en France, leur durabilité et leur flexibilité : les enseignements du rapport Moisan et Simon*

Les Zones d'Éducation Prioritaires se sont établies en France avec le ministre Alain Savary en 1982. A l'époque, leur objectif était de réduire l'impact des inégalités sociales sur la réussite scolaire des élèves. Ce dispositif est le premier en France à poursuivre une volonté d'équité<sup>80</sup> en se basant sur une stratégie inégalitaire c'est-à-dire que les établissements implantés dans ces Zones bénéficient d'un soutien accru de l'Éducation nationale. Des principes ont été définis de manière explicite ou non :

- *« l'origine sociale est un déterminant puissant de la réussite scolaire des enfants ;*
- *la concentration de publics défavorisés économiquement, socialement et culturellement dans certains quartiers ou établissements accroît encore cette inégalité ;*
- *le système peut et doit compenser cette inégalité par une priorité en terme de moyens (donner plus à ceux qui ont moins) et d'attention (projets, formation, évaluation) ;*
- *cette politique ne portera pas ses fruits qui si elle est pilotée « au plus près » de façon à ce que les projets et les actions reposent sur un diagnostic de difficultés. La définition des zones, l'attribution des moyens et l'examen des projets relèvent donc du niveau académique ou départemental et non pas national ;*
- *l'école ne peut pas lutter seule contre l'ensemble des difficultés, il faut donc qu'elle travaille en cohérence avec ses partenaires. »* (Moisan et Simon, 1997).

Le rapport publié en 1997 par les inspecteurs généraux Moisan et Simon propose l'évaluation de ce dispositif qui était déjà d'application depuis près de 15 ans. Plutôt que d'évaluer la pertinence de la politique, les inspecteurs généraux ambitionnent de mesurer l'efficacité comparée des ZEP en France. Cependant, la durée d'application de ce programme est une donnée à prendre en compte dans son évaluation. En 15 ans, l'Éducation nationale, les mentalités enseignantes et politiques ont évolué. L'accès aux études et à une qualification a, lui-aussi, connu des avancées majeures. La « course » aux diplômes s'est intensifiée et la

---

<sup>80</sup> Rapport public annuel du Conseil d'Etat, 1997.

qualification a eu tendance à se complexifier (Duru-Bellat, 2006). Parallèlement, d'autres agents économiques et sociaux ont changé. La problématique du chômage s'est notamment modifiée et son taux a pris de l'ampleur. Face à ce constat, il est clair que les inégalités n'ont pas disparu mais elles se sont peut-être modifiées.

L'efficacité du système éducatif français a fait l'objet de multiples recherches. Des équipes universitaires et les inspections générales ont identifiés les facteurs internes à chaque établissement scolaires lesquelles ont des conséquences sur la réussite des élèves. Historiquement, les ZEP ont connu plusieurs cycles en matière d'intérêt politique et académique ponctués de périodes de relance ou d'oubli.

Plusieurs angles de vue ont été investigués dans le cadre de cette recherche. Un total de 446 ZEP ont été analysées par les deux auteurs, dont 36 d'entre elles ont subi un examen qualitatif plus approfondi. Cet échantillon plus restreint a été choisi en vue de représenter la plus grande diversité contextuelle possible en matière de ZEP. La situation géographique, territoriale, le degré de concentration des difficultés et le degré de performance des élèves de sixième (score de réussite en mathématiques et en français à l'évaluation nationale) ont été pris en compte. Sous la forme d'entretiens, le personnel de terrain a été interrogé sur différents effets présents dans les établissements (effet ZEP, effet projet, effet « maître », effet « leader »...). L'objectif poursuivi par Moisan et Simon était d'identifier des facteurs explicatifs de la réussite et de l'échec de la population scolaire.

Il ressort de l'analyse de cet échantillon que les caractéristiques de cette population est très variable d'une ZEP à l'autre, d'un contexte à l'autre. Ces facteurs « externes » jouent un rôle et influencent considérablement les chances de réussite scolaire. Dès lors, trois indicateurs ont été établis afin de collecter un maximum d'informations sur les ZEP étudiées. Les indicateurs de résultats abordent la question des scores obtenus aux différents brevets ainsi que les appréciations des enseignants, les indicateurs relatifs aux facteurs externes concernent les informations sur la population scolaire, l'environnement de l'école ou les intervenants collaborateurs de l'école tandis que les indicateurs d'efficacité interne représentent des facteurs déterminants de réussite potentiels propres à chaque établissement.

À l'issue de leur analyse, les auteurs ont constaté que les années passées ont érodé le système depuis sa mise en place et ont tiré des conclusions et recommandations en termes de durabilité et de flexibilité des ZEP (Moisan et Simon, 1997) :

- une certaine usure du programme qui, selon les auteurs, a peut-être trop accumulé les silences successifs des autorités politiques et académiques ;
- un détournement des objectifs politiques. Selon eux, une réaffirmation des intentions politiques apparaît comme indispensable à tous les niveaux académiques ainsi qu'une recentration des apprentissages scolaires. L'acquisition de savoirs doit être réaffirmée parmi les missions essentielles de l'Éducation nationale. Elle permettra la construction d'une culture commune et d'une formation propice à l'insertion sociale ;

- une redéfinition nécessaire de la carte des ZEP, avec un caractère plus humain. Selon les auteurs en effet, à force de s'être élargie à d'autres établissements pendant 15 ans, la politique des ZEP s'en ressent et influence la réussite scolaire ;
- un accroissement et un renforcement nécessaire de la communication et de la collaboration inter-ZEP, de manière à ce que l'expérience des ZEP productrices de réussite puisse être généralisée.

## Conclusions

Si, globalement, l'évaluation des PEP est encore timide (Frاندji, 2008), des évaluations ne manquent pourtant pas dans certains pays du moins. Malheureusement, lorsqu'elles existent, elles sont souvent peu systématiques et n'offrent pas toutes les garanties qui peuvent en être attendues. Sans doute l'absence d'un modèle global de l'évaluation de programme et de définitions claires des dimensions à prendre en compte et à opérationnaliser constituent-elles des obstacles importants. Si l'exercice réalisé dans le cadre de ce chapitre est difficile, c'est particulièrement parce que, pour paraphraser Bouchard et Plante (2002), si tout le monde prétend évaluer une PEP, personne ne veut s'astreindre à définir précisément ce qui est évalué... de sorte qu'il en résulte un certain flou dans l'évaluation des PEP. Comme on le verra dans le chapitre suivant (Broccolichi, 2009), ce flou et les absences d'information ne sont pas anodins, mais au-delà des « bonnes mauvaises raisons », l'utilisation d'un modèle global de l'évaluation permettrait sans doute de dissiper une partie de ce flou :

- En reconnaissant le fait que la « qualité » est relative, composée de différentes dimensions transversales qu'il est possible de définir et d'évaluer. Les démarches pédagogiques initiées par une PEP pourraient ainsi se révéler efficaces, mais très peu pertinentes en regard du groupe spécifique qu'elle vise ou sans rapport avec les véritables besoins de ce groupe. L'évaluation de certaines qualités transversales est aussi conditionnée par l'évaluation d'autres qualités transversales : aucune évaluation de l'efficacité ne peut se faire sans évaluation préalable de l'efficacite, de même qu'une évaluation de la synergie ne peut se faire sans évaluation de la cohérence.
- En utilisant des méthodes d'évaluation adaptées à la qualité transversale visée. Ainsi, l'évaluation de l'efficacité d'une PEP et de son impact nécessitent des méthodes d'évaluation très différentes : la première exige une méthode permettant des inférences causales, pas la seconde.
- En utilisant des termes tels que « efficacité » à bon escient, et non pas pour désigner, par exemple, le degré de satisfaction des usagers, même si celle-ci a toute son importance.

Une seconde explication réside dans la situation de quasi-impossibilité d'évaluation de certaines qualités transversales, plus particulièrement celles concernant la question des résultats des PEP, et ce pour deux raisons principales (Demeuse et al. 2008). Premièrement, les intentions et objectifs des PEP sont

souvent déclinés en termes peu opérationnels, tel que le fait d'*assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale* (objectif de la discrimination positive en Communauté française de Belgique): on comprend vite que l'évaluation du degré d'atteinte d'un tel objectif pose des problèmes quasi-insurmontables aux évaluateurs et suppose, pour l'évaluer, de définir des objectifs intermédiaires qui n'ont pas nécessairement été envisagés lors de la définition de cette politique. L'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la durabilité des PEP se verrait ainsi facilitée par la déclinaison d'objectifs plus précis et plus faciles à opérationnaliser. Ensuite, même au cas où les objectifs de la PEP sont opérationnalisés (par exemple, en termes de compétences des élèves), il est souvent impossible de disposer d'une mesure d'entrée, c'est-à-dire de données utilisables avant la mise en œuvre de la PEP, et parfois même d'une mesure de sortie, notamment lorsque les réformes succèdent rapidement aux réformes, ce qui hypothèque toute évaluation. C'est le cas, par exemple, en l'absence d'évaluation externe systématique : sans évaluation comparable des compétences des élèves, il est impossible d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs visés. Si l'objectif est de mieux connaître les effets des PEP en Europe, alors nous pouvons reformuler la recommandation que Demeuse et Monseur formulaient déjà en 1999 dans le cadre belge francophone : « *Ne laissons pas, comme nous en avons souvent l'habitude, la porte entre ouverte. Changeons cette habitude de la non mesure qui permet toujours aux détracteurs d'une initiative et à ses promoteurs d'affirmer, en même temps, que c'était la pire ou la meilleure des idées* » (p. 22).

## Références bibliographiques

- ANTONIOU, L., DYSON, A., & RAFFO, C., (2008). Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007). In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en oeuvre, débats*. Lyon : INRP.
- BOUCHARD C, & PLANTE J. (2002). La qualité : mieux la définir pour mieux la mesurer. *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale, 11-12*, 219-236.
- BOUCHARD C. (2002). La qualité d'un organisme : construction et expérimentation d'un dispositif d'indicateurs de la qualité. Thèse de doctorat, Sciences de l'Education, Université Laval.
- BOUCHAT T-M., DELVAUX B. ET HINDRYCKX G. (2005), *Discrimination positive et mobilité scolaire*, Rapport de recherche, Cerisis-UCL et SPE-ULg.
- BOUCHAT T-M., DELVAUX B. ET HINDRYCKX G. (2008), Mobilité scolaire et composition sociale des écoles. Le cas de l'enseignement fondamental en Communauté française de Belgique. *Les cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 62.
- DEMEUSE, M., FRANDJI, D., GREGER, D., & ROCHEX, J-Y (Eds) (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats : Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon: INRP.



- DEMEUSE M., FRIANT N., & NICAISE I. (2008). Onderwijsvoorrangsbeleid : extra investeren in de zwaksten. In I. Nicaise, & E. Desmedt (Eds). *Gelijke kansen op school : het kan !* Mechelen : Plantyn.
- DEMEUSE M., DEROBERTMASURE A., FRIANT N., HERREMANS T., MONSEUR C., UYTTENDAELE S., & VERDALE N. (2007). *Étude exploratoire sur la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation scolaire et d'inéquité au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Bruxelles, Rapport de recherche non publié.
- DEMEUSE M., CREPIN F., JEHIN M., & MATOUL A. (2006). Behind the positive discrimination in French Community of Belgium: central criteria vs. local actions. In L. Moreno Herrera, G. Jones, & J. Rantala (Eds). *Enacting equity in education: Towards a comparison of equitable practices in different European local contexts*. Helsinki: Research Centre for Social Studies Education – University of Helsinki.
- DEMEUSE M., & STRAUVEN C. (avec la collaboration de ROEGIER X.) (2006). Développer un curriculum d'enseignement ou de formation. Des options politiques au pilotage. Bruxelles: De Boeck Université.
- DEMEUSE M., & MONSEUR C. (1999). Analyse critique des indicateurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique. *Mesure et Evaluation en Education*, 22(2-3), 97-127.
- DURU-BELLAT, M. (2006). *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*. Paris : Editions du Seuil, La République des Idées.
- FRAGOUDAKI A. (1985). *Kinoniologia tis ekpedefsis. Theories gia tin kinoniki anisotita sto sholio* [Sociologie de l'Éducation. Théories pour l'inégalité sociale dans l'école]. Athènes : Éd. Papazissis.
- FRANDJI D. (2008). Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FRIANT N., DEMEUSE M., AUBERT-LOTARSKI A. & NICAISE I. (2008). En Belgique. Deux modes de régulation des effets d'une logique de quasi-marché. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- HITE S.-J. (2002). *La recherche quantitative au service des politiques éducatives : le rôle de l'analyse de la littérature*. Paris : UNESCO.
- MARATOU-ALIBRANTI L., TEPEROGLOU A., & TSIGANOU I. (2006). *To elliniko sholio me tin avgi tou 21ou eona. Ekpedeftikes anagges, provlimata ke prooptikes* [L'école grecque à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Besoins éducatifs, problèmes et perspectives]. Athènes ; Éd. Gutenberg.
- MOISAN C., & SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. IGAEN et IGEN, mult., 83 pages (publié par le Centre Alain Savary de l'INRP).

- OFSTED (2003). *Education Action Zones : tackling difficult issues in round 2 zones*. Rapport de recherche publié sur le site Internet de l'Office for standards in Education (référence HMI 1711) : <http://www.ofsted.gov.uk>
- PAPACONSTANTINO P. (1981). I anisotita stin elliniki ipohreotiki ekpedefsi [L'inégalité dans l'enseignement obligatoire grec]. *O Politis*, 44, 46-51
- POWER S., WHITTY G., GEWIRTZ S., HALPIN D., & DICKSON M. (2004). Paving a 'Third Way'? A Policy Trajectory Analysis of Education Action Zones. *Research Papers in Education*, 19, 4, 453-476.
- ROCHEX J-Y. (2008). En France. 25 ans de politique d'éducation prioritaire : une spécificité incertaine et des résultats décevants. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- TZANI M. (1988). *Sholiki epitithia; Zitima taxikis poelefseos ke koultouras* [Réussite scolaire. Questions d'origine sociale et de culture]. Athènes : Éd. Grigoris.
- VAN HEDDEGEM I., DOUTERLUNGNE M., VAN DE VELDE V. (2003). *Mag het iets méér zijn? Evolutie van het project zorgverbreding in het basisonderwijs*. Leuven: HIVA
- VARNAVA-SKOURA G., VERGIDIS D., & KASSIMI, C. (2008). En Grèce. Des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien et innovation. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- VARNAVA-SKOURA G., VERGIDIS D. (2004). *Après-midi, nuits et Deux Étés. Programmes pour la Réussite Scolaire*, Athènes : Papazisis



## Lacunes et mésusages dans l'évaluation des PEP

**Sylvain Broccolichi** (IUFM de Lille, France)

Le chapitre précédent a fait ressortir l'intérêt qu'il y aurait à développer une perspective d'évaluation intégrant la prise en compte un ensemble bien défini de qualités transversales des politiques d'éducation prioritaires. Et non sans pointer le « flou » qui règne encore assez souvent, il a présenté diverses opérations évaluatives qui éclairent utilement certaines dimensions des PEP. En s'appuyant en grande partie sur les mêmes sources documentaires, le présent chapitre sera centré au contraire sur le « côté obscur » des évaluations des PEP et de leurs usages. Le but est de mieux cerner ce qui, de façon récurrente, fait obstacle à des évaluations éclairantes et utiles, en analysant des lacunes, incohérences apparentes ou choix discutables fréquemment observés. La palette est large, avec de fortes variations selon les pays. Car l'hétérogénéité des pratiques et usages des évaluations associées aux PEP étudiées, ressort assez nettement des recherches effectuées.

Les disparités sont d'abord flagrantes au niveau de la fréquence des évaluations, leur « discrétion » en Roumanie et en République tchèque contrastant avec leur omniprésence en Angleterre, sous l'égide de l'evidence based policy (Antoniou et al 2008). Mais l'hétérogénéité concerne aussi les modes opératoires, les liens entre objectifs et évaluations, ainsi que les suites données (ou non) aux principaux résultats, dans des inflexions des PEP ou des enquêtes complémentaires. Le parti adopté dans ce chapitre est de considérer les écueils les plus récurrents comme révélateurs de problèmes méritant réflexion. Cette approche critique implique bien sûr de se référer aux bénéfices initialement « attendus » des évaluations. Ce sera fait succinctement dans la partie suivante, en gommant provisoirement la diversité des conceptions de l'évaluation, puis de façon plus circonstanciée sur la base des constats et analyses effectués.

### **Bénéfices attendus et difficultés prévisibles**

Surtout depuis la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, l'évaluation des politiques publiques est devenue une obligation institutionnelle dans beaucoup de pays développés. Elle y est considérée à la fois comme un devoir de transparence (il s'agit de « rendre des comptes ») et comme un nouveau mode de régulation, plus favorable à des ajustements et à des gains d'efficacité. Dans cette optique, le manque d'efficacité du mode d'administration « bureaucratique » antérieur est attribué à sa rigidité, et plus précisément au manque de pertinence ou d'adéquation des moyens d'action prescrits à partir de centres de décisions éloignés des terrains d'opération. L'évaluation systématique des résultats obtenus associée à une plus grande « autonomie » doit donc inciter les différentes catégories d'acteurs impliqués à infléchir leur action dans le sens d'une efficacité accrue.

L'application ou l'adaptation d'une telle démarche dans le champ éducatif a provoqué de nombreux débats et réflexions (Demailly 2001 ; Maroy & Mangez 2008, Lessard 2006, Rochex 2008b). Bien sûr, il en va de l'intérêt général de savoir si la politique adoptée produit les effets visés (ou d'autres), et à quelles conditions, pour décider de renforcer, abandonner ou encore rectifier toutes ou parties de ses composantes. Mais précisément parce qu'elle est lourde de conséquences, et parce qu'elle repose sur des transmissions d'informations difficiles à contrôler, l'évaluation est un processus complexe.

Sa fonction d'objectivation des résultats et modalités de l'action publique peut se trouver perturbée par des conflits d'intérêts catégoriels, impliquant par exemple des décideurs avant tout soucieux de faire accepter la politique adoptée, ou des professionnels de terrain anticipant sur les conséquences prévisibles des informations qu'ils doivent collecter et transmettre. Quant à la validité « scientifique » de l'évaluation, elle dépend d'abord des connaissances en fonction desquelles sont construits les catégories d'analyse et les indicateurs (concernant les particularités des contextes éducatifs ou les « besoins » spécifiques, avérés ou supposés, de certaines catégories d'élèves, par exemple). Elle dépend ensuite de la fiabilité des informations recueillies sur les actions réalisées, leurs conditions de mise en œuvre et leurs résultats. Mais certains auteurs attirent aussi l'attention sur le « piège » auquel exposent les discussions purement « techniques » sur les procédures d'évaluation quantitative de résultats : réduire l'éducation et l'apprentissage à ce qui en est mesurable, dans une perspective exclusivement instrumentale (Lessard 2006).

Le propre des politiques d'éducation prioritaires étudiées ici est qu'elles sont instaurées à un moment précis dans le but de réduire des « désavantages » ou des « risques » affectant des populations ciblées, comme le précise Daniel Frandji dans le chapitre de ce volume sur ces catégories. Sur le plan méthodologique, leur évaluation semble donc facilitée par la possibilité d'opérer des comparaisons diachroniques (entre avant et après l'instauration de la PEP) et synchroniques (avec des populations témoins), puis d'éclairer les principaux constats par des investigations portant sur les actions menées avec plus ou moins de succès en différents secteurs des PEP. A condition d'investir dans la construction de tels corpus, des conditions favorables ou au contraire des obstacles à la réduction des désavantages visés peuvent être ainsi identifiés.

Pourtant, le constat effectué par une majorité des équipes nationales, et résumé dans la partie suivante est que ces possibilités d'évaluation des PEP restent le plus souvent virtuelles. Dans la majorité des pays considérés, un flou relatif règne le plus souvent sur les actions mises en place, leurs conditions de réalisation et leur impact réel sur les désavantages visés. Et rares sont les cas où des évaluations probantes motivent clairement des inflexions apportées aux PEP. Dans d'autres cas, et notamment en Angleterre, nous verrons qu'opérer systématiquement des comparaisons de résultats aux implications ambiguës, soulève d'autres questions. Et cela nous conduira à interroger le rôle de l'évaluation des PEP sur un tout autre versant.

## **Des lacunes fréquentes et des interrogations variables selon les contextes**

L'ampleur des lacunes et les questions qu'elles soulèvent diffèrent assez fortement selon l'âge des politiques d'éducation prioritaire et selon diverses spécificités des contextes nationaux.

Dans un pays comme la Roumanie, le constat effectué en 2008, qu'« il n'y a(vait) pas à ce jour une analyse et une évaluation systématique de l'impact des politiques et des mesures déjà prises pour diminuer les inégalités et pour répondre aux besoins particuliers de certains groupes », se justifie par le caractère récent d'une reconnaissance officielle de ces inégalités et des mesures prises pour les atténuer. De même, en république tchèque, l'entrée dans l'union européenne n'a que récemment induit une attention croissante à l'égard des inégalités de genre, des populations défavorisées et de la situation des Roms. Il n'y existe toujours aucun test national d'évaluation informant sur l'ampleur des inégalités d'accès aux savoirs scolaires. Et seules les données des études internationales telles que PISA font penser que l'impact du statut socio-économique de la famille sur les acquis scolaires y est parmi les plus élevés.

Ce type de lacunes est plus troublant dans le cas de pays qui pratiquent les politiques éducatives prioritaires depuis une vingtaine d'années. Ainsi, en Grèce, le plus important programme prioritaire ciblé, le dispositif de soutien scolaire institué à la fin des années 1980, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation officielle et systématique d'ampleur nationale. Il en est de même pour le programme destiné à prolonger le temps scolaire : est relevé l'absence de données et d'évaluation concernant les bénéfices pour les élèves en termes d'acquis et de réduction d'inégalités, alors qu'il s'agissait d'objectifs visés explicitement par ce programme. Au Portugal aussi est relevée l'absence d'évaluation construite en fonction des objectifs explicites des politiques éducatives prioritaires, qu'il s'agisse des plus anciennes ou de la politique des territoires éducatifs d'intervention prioritaire (inspirés des ZEP françaises) amorcée en 1996.

Dans la plupart des autres pays, le déficit d'évaluations est moins flagrant et massif. Néanmoins, on constate qu'il existe de longues périodes sans démarches expressément conçues (ou commanditées) par les pouvoirs publics pour tenter d'objectiver les effets des politiques menées sur les acquis, les progressions et les parcours des élèves. C'est notamment le cas en France au moins pendant les dix ans qui suivent le lancement de la politique des zones d'éducation prioritaire (en 1981). Par la suite, et à quelques exceptions près (Meuret 1994, Moisan & Simon 1997), l'évaluation de la politique prioritaire se réduit pour l'essentiel à des traitements de données administratives peu susceptibles d'éclairer et d'optimiser la politique menée.

En Suède, l'évaluation est plus étoffée mais elle comporte des lacunes surprenantes sur des questions cruciales. Ainsi, alors que les désavantages associés aux caractéristiques migratoires, linguistiques et culturelles des familles d'élèves justifient l'existence de plusieurs PEP, il est très difficile de trouver des évaluations

qui mesurent et analysent l'évolution des écarts de performances associées à ces caractéristiques à l'échelle nationale et dans les contextes où ces PEP sont mises en œuvre. Il y a profusion d'évaluations des établissements, notamment de celles qui prétendent calculer leur efficacité globale en « tenant compte » de certaines caractéristiques de leur public (genre, nationalité, origine sociale), et de moyennes calculées à l'échelle des communes, mais quasiment pas d'évaluations centrées sur les différentiels de réussite que les PEP sont supposés réduire.

Ce défaut spécifique de l'évaluation des PEP se retrouve en de nombreux pays où la nécessité d'évaluer l'action publique est pourtant soulignée. Les autorités scolaires privilégient des évaluations d'efficacité selon le lieu de scolarisation, l'établissement notamment. En revanche, il est très rare qu'elles collectent des informations permettant précisément de mesurer et de comprendre les variations existant au niveau des désavantages que les PEP sont chargés de réduire, en tenant compte du fait que ces désavantages dépendent d'interactions entre des caractéristiques sociales et des pratiques pédagogiques (et pas seulement des lieux de scolarisation).

Quand il s'agit de politiques durablement menées, de telles lacunes ne peuvent se réduire à de simples « oublis ». On voit mal, en effet, comment les promoteurs de ces politiques pourraient se désintéresser à ce point de leurs effets. Mais alors, qu'est-ce qui empêche ou inhibe les évaluations s'y rapportant ? Qu'est-ce qui engendre cette fréquente incohérence entre les objectifs explicites des PEP et les évaluations effectivement pratiquées ?

### **La crainte de résultats décevants**

La réponse la plus immédiate à cette question est la crainte de résultats décevants (pour les bénéficiaires), accusateurs pour les concepteurs de ces politiques et démobilisateurs pour les personnels impliqués dans leur réalisation. En effet, les résultats qui mettent sérieusement en doute la pertinence et l'efficacité des mesures adoptées ne manquent pas depuis l'origine des PEP, dans les années 1960 (Coleman et al 1966). De plus, même dans les pays où c'est précisément le manque d'évaluation qui empêche de conclure, les éléments parcellaires issus de différents travaux font le plus souvent craindre un faible impact des PEP sur les désavantages visés. Ce type de crainte est d'ailleurs explicitement invoqué par des cadres ministériels impliqués dans le pilotage des PEP, pour justifier l'absence d'évaluation<sup>81</sup>. Ainsi, et pour des raisons qu'il conviendra d'élucider davantage, une partie des lacunes constatées précédemment signifierait que la décision d'évaluer suscite plus d'inquiétudes que d'espoirs en des progrès possibles.

---

<sup>81</sup> Lors d'une table ronde sur les ZEP en France (publiée), un de ceux qui participait au groupe de pilotage des ZEP présente ainsi un principe de l'action administrative qui a longtemps prévalu: « on ne sait pas comment faire, donc on va faire une confiance énorme aux équipes et au terrain. (...) D'où également le souci de ne pas « désespérer Billancourt » en disant trop tôt aux gens : « on va évaluer ce que vous faites » » (Revue française de pédagogie, 2002, p.11).

On peut attribuer la même signification à l'absence d'échos et de prolongements donnés aux travaux qui mettent en évidence des problèmes mal résolus par les PEP, voire des contradictions entre leurs résultats et les objectifs poursuivis en matière d'équité ou de réduction des ségrégations (Meuret, 1994 ; Martins et Parchao, 2000 ; Gabal, 2006). Le cas du travail réalisé par Denis Meuret est à cet égard particulièrement édifiant.

En presque trente ans de politique des zones d'éducation prioritaire (ZEP), il s'agit du seul travail comparatif réalisé en France sur l'évolution d'acquis d'élèves (sur la base d'épreuves de connaissances standardisées) selon qu'ils étaient scolarisés en ZEP ou hors ZEP. Et il faut noter qu'il s'agit d'une exploitation secondaire des données d'une recherche qui avait été financée par le Ministère de l'Education Nationale (MEN) pour étudier comparativement l'efficacité de collèges plus ou moins « performants », sans que leur inscription en ZEP soit au cœur de la problématique initiale et des résultats de cette recherche (Grisay 1993). Autrement dit, le choix d'investir spécifiquement dans la production de ce type de données comparatives sur les acquisitions des élèves en ZEP et hors ZEP n'a jamais été fait par le MEN<sup>82</sup>.

Ce travail pionnier de Denis Meuret a pourtant révélé un fait en tout point contraire à l'objectif fondateur des ZEP, à savoir réduire les taux d'échecs et les inégalités qui affectent particulièrement les élèves les moins favorisés socialement. En effet, il a constaté que non seulement les collégiens progressaient un peu moins en ZEP qu'hors ZEP (ce qui pouvait éventuellement s'expliquer par l'insuffisance des moyens « compensatoires » mis en œuvre), mais surtout que les écarts se creusaient en ZEP plus qu'ailleurs au détriment des « défavorisés » : car les seuls à progresser en ZEP autant qu'hors ZEP étaient les élèves des milieux socialement favorisés et les plus performants à l'évaluation initiale (Meuret 1994). Cette troublante accentuation des inégalités d'acquis scolaires en ZEP aurait pu inciter le ministère à pousser plus loin la démarche d'évaluation : vérifier le fait sur d'autres échantillons de collèges et mieux cerner les particularités des ZEP les plus (et les moins) concernées par cette tendance (contextes, caractéristiques des professionnels, pratiques...). Il n'en a rien été. L'important travail d'évaluation coordonné par Catherine Moisan et Jacky Simon et présentée dans le rapport intitulé « Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP », a étudié les performances des différentes ZEP à l'évaluation nationale de 6<sup>ème</sup> (rapportées à leur proportion d'élèves défavorisés). Il n'a pas du tout creusé la question des inégalités d'acquisition selon les catégories d'élèves (Moisan & Simon 1997). Quinze ans

---

<sup>82</sup> Le travail réalisé par l'inspection générale de l'Education Nationale sous la direction de Moisan et Simon, et cité dans le chapitre précédent, a du se contenter des résultats aux évaluations nationales en classes de 6<sup>ème</sup>. Les performances ainsi évaluées par simple mise en relation avec la composition sociale des populations d'élèves ne permettent pas de distinguer le rôle de l'action pédagogique dans la ZEP et celle de la fuite hors ZEP des élèves disposant des meilleurs dossiers (y compris lorsqu'ils sont issus de familles socialement défavorisées). Les auteurs notent que cette « fuite » concerne parfois plus de la moitié des élèves des écoles primaires de la ZEP, produisant ainsi un « effet ghetto ». Et les graphiques comparatifs des « performances » des ZEP mettent en évidence la valeur ajoutée négative des ZEP de tous les départements très urbanisés de la région parisienne (où la fuite est facilitée par la densité des collèges et des réseaux de transports).



plus tard, toujours aucun autre travail n'a été effectué pour déterminer plus précisément quels contextes et quelles pratiques produisaient le surcroît d'inégalités scolaires constaté par Meuret, et pour chercher les moyens appropriés d'y remédier.

Que des décideurs hésitent à mettre le projecteur sur les écueils des PEP est regrettable mais semble pouvoir s'expliquer par un manque de courage politique. S'avère en revanche plus paradoxal, le constat récurrent d'usage très parcimonieux de recherches, d'expérimentations et d'évaluations qui instruisent positivement sur diverses conditions d'optimisation des PEP.

### **Mésusages des travaux sur les possibilités d'optimiser les PEP**

En dehors des évaluations officiellement organisées ou commanditées par les pouvoirs publics, de nombreux travaux et publications apportent des éclairages complémentaires sur les actions mises en œuvre dans les PEP et leurs résultats. Il peut s'agir de programmes de recherches répondant à des appels d'offres incitatifs organisés et financés par différentes institutions (ministères, collectivités locales, fondations...), ou de recherches élaborées en toute indépendance. Dans les deux cas, il s'avère fréquent que les possibilités d'améliorer les dispositifs prévus dans l'organisation des PEP ou de leur évaluation mises en évidence par ces travaux, ne soient pas prises en compte.

C'est le cas par exemple du programme pilote de Soutien Scolaire élaboré en Grèce, le *programme opérationnel pour l'enseignement et la formation* présenté de façon plus détaillé dans le chapitre précédent. Par des évaluations internes et externes de ce programme, des équipes de chercheurs avaient démontré l'intérêt d'infléchir le dispositif national de soutien scolaire en tenant compte d'une série d'observations et de résultats (Varnava-Skourea, Vergidis, 2002 ; Lazaridis, 1999 ; Kalavasis 2000). Elles avaient mis en évidence notamment l'apport de certaines modalités de formation continue expérimentées, pour que le sens du dispositif soit bien compris et pour que les enseignants soient initiés à des méthodes en congruence avec les objectifs visés et les bénéfices recherchés au niveau des élèves (apprentissage, mode d'engagement, assiduité, persévérance dans l'enseignement secondaire). Le ministère s'est contenté de diffuser de nouveaux textes prescriptifs et le matériel pédagogique produit par le programme pilote, sans modifier les modalités de formation.

A connu le même sort, le travail réalisé en Belgique francophone par une équipe universitaire qui avait mis en évidence l'insuffisance des critères d'attributions de moyens supplémentaires aux établissements en fonction du quartier d'habitation des élèves (Demeuse et al 2006 et 2007). Cet indicateur, retenu pour estimer les caractéristiques sociales des élèves et le volume des problèmes à traiter, s'avérait manifestement injuste car les élèves de certains établissements ne provenaient que de certaines parties du quartier, en décalage avec sa dominante sociale. En ressortait la nécessité de prendre en compte d'autres indicateurs pertinents et complémentaires (tels que le retard accumulé et l'exclusion d'autres établissements) et de prévoir davantage de progressivité dans

l'attribution des moyens attribués aux établissements (en remplacement du principe dichotomique de la PEP). Aucune suite n'a été donnée aux remaniements qui semblaient s'imposer pour optimiser cette PEP.

On peut aussi faire le rapprochement avec d'autres travaux montrant l'utilité d'implanter des classes bénéficiant de PEP en faveur d'élèves en difficulté ou de minorités plutôt dans des établissements comprenant suffisamment d'autres catégories d'élèves, et le constat du maintien de la plupart de ces classes dans des établissements ségrégués. Par exemple, en République tchèque, des équipes universitaires ont montré l'efficacité du dispositif conçu pour préparer l'entrée à l'école élémentaire et y favoriser une meilleure réussite des enfants issus des milieux socialement défavorisés, roms notamment, à condition toutefois que ces « classes préparatoires » ne se situent pas dans des écoles spéciales pour élèves en difficulté ou dans des écoles fréquentées presque exclusivement par des Roms (Bolf et al 2003 ; Gabal, 2006). Or ce dispositif reste implanté principalement dans des écoles où la proportion de Roms est très élevée.

### **Le paradoxe du défaut d'évaluation et des résultats décevants**

Qu'est-ce qui s'oppose si souvent à la construction ou à la prise en compte d'évaluations orientées vers l'optimisation des PEP ? L'existence même des PEP semble pourtant témoigner du consensus actuel sur l'importance grandissante des enjeux de la scolarisation et sur ses implications : mieux assurer la mise en place de conditions qui favorisent la réussite scolaire d'un maximum d'élèves. Et en effet, chaque PEP se présente comme une réponse ciblée à des constats d'inégalités, d'échecs ou d'exclusions affectant des populations d'élèves désignées comme « groupes à besoins particuliers » ou comme « groupes à risque ». Ce qui pose alors question est d'abord la rareté des évaluations qui « ciblent » précisément les variations de ces risques ou désavantages, et qui étudient sérieusement leurs relations avec les paramètres que les politiques éducatives peuvent tenter de faire évoluer : dispositifs et actions mises en œuvre, formations s'y rapportant, disparités entre établissements au niveau des publics d'élèves, des équipements et des qualifications des professionnels... Qu'est-ce qui empêche les autorités scolaires de promouvoir ce type d'évaluations ?

La réponse déjà évoquée, - la crainte de résultats décevants -, ne fait que déplacer la question. Car les effets des PEP sont d'autant plus voués à rester décevants qu'on se prive des moyens de les optimiser sur la base d'évaluations éclairantes. Dans cette situation paradoxale, la question devient alors : à quoi servent des PEP dont les effets ne sont pas évalués parce qu'ils sont supposés par avance décevants ?

### **Des défauts d'évaluations sous-tendues par quelles priorités ?**

Au-delà des déclarations de principe consensuelles des textes officiels, il faut bien admettre que les différents acteurs professionnels et politiques impliqués dans la mise en œuvre et l'évaluation des PEP ne perçoivent pas les mêmes enjeux ou ne leur attribuent pas la même importance relative. Et précisément, les évaluations

pratiquées, leurs lacunes et les informations qu'elles privilégient sont révélatrices des priorités de ceux qui disposent de pouvoir en la matière. On peut comprendre ainsi, par exemple, le fait que la priorité des cadres chargés de (re)lancer une PEP soit dans un premier temps d'éviter des contestations, et démobilisations inspirées par les résultats peu probants d'une politique encore mal rôdée. Et le raisonnement doit être le même, s'agissant des suites données aux résultats des évaluations pratiquées : elles constituent de bons révélateurs des priorités « en acte » des politiques menées.

Dans cette optique, le défaut d'évaluation portant précisément sur la réduction des désavantages visés, tout comme la faible prise en compte de travaux indiquant des possibilités d'optimisation des PEP, signifient que réduire ces désavantages n'est pas la première priorité pour les décideurs impliqués. Quelles autres priorités l'emportent et pourquoi ? Plusieurs réponses à cette question se dégagent des rapports nationaux et de la synthèse qui en a déjà été effectuée.

La première est que l'objectif de réduction des échecs et inégalités constatés correspondait au premier âge des PEP mais qu'il a été précisément supplanté ou brouillé par d'autres priorités dont les implications au niveau de l'évaluation sont moins claires. Les thématiques de l'exclusion, de la reconnaissance et du lien social, ou de la modernisation par l'innovation affaibliraient la perspective « démocratisante » et dispenseraient d'évaluer précisément la réduction de désavantages bien identifiés (Bernstein 2007). On doit cependant noter que le manque d'évaluations centrées sur l'objectif de réduction des inégalités, n'était pas moins marqué dans le passé qu'actuellement. La priorité donnée à cet objectif n'a donc presque jamais été assumée dans des actes d'évaluation, et le changement se situe plutôt au niveau de rhétoriques qui rendent la contradiction moins flagrante.

La deuxième piste explicative est qu'au cours des dernières décennies, les PEP auraient été utilisées prioritairement par les autorités scolaires pour promouvoir des référentiels et des rhétoriques « localistes » (autonomie, partenariat, adaptation locale) qui tendent à attribuer aux professionnels de terrain la responsabilité d'élaborer des solutions ajustées à leur public d'élèves et à leurs ressources locales (Correia et al. 2008<sup>83</sup>). Cela rendrait intelligible le fait qu'en de nombreux pays, l'évaluation des établissements concernés par les PEP ait été développée au détriment d'évaluations véritablement centrées sur les objectifs des PEP (qui impliquent des décisions et des responsabilités à d'autres échelles).

La troisième porte sur des fonctions latentes de PEP ciblant des minorités définies par leur nationalité, leur ethnicité ou leur langue. Ce ciblage permettrait d'occulter un processus bien plus général de reproduction des inégalités sociales, culturelles et éducatives (Monseur & Crahay 2008). Et par ailleurs, certaines mesures prises en faveur de ces populations étrangères contribueraient à les maintenir durablement dans des écoles ou des classes séparées de la majorité autochtone, conformément au souhait de cette dernière. De là pourrait résulter le

---

<sup>83</sup> Cette tendance a été identifiée de façon particulièrement convaincante dans le rapport portugais mais semble concerner à des degrés divers la plupart des autres pays.

peu d'empressement à évaluer précisément les effets douteux de ces mesures, ou à ne pas en tirer les conséquences (Gabal 2006).

Une quatrième interprétation est inspirée par l'organisation d'évaluations portant sur les appréciations des acteurs concernés par des PEP (parents et enseignants), couplée à une absence d'évaluation portant sur les effets réels des actions (Varnava-Skoura et al 2008, pp. 192-193). Cela signifie-t-il que la réduction réelle des désavantages importe moins que l'opinion de ceux qui s'y trouvent confrontés ? Cette question en appelle une autre, plus générale. Certes, les PEP sont instaurées quand il devient manifeste que le système éducatif ordinaire laisse subsister d'importants désavantages pour certaines populations d'élèves ; mais l'objectif prioritaire est-il alors de réduire ces désavantages, ou seulement de les rendre acceptables par des PEP qui manifestent une forme de « compassion » en faveur des « désavantagés » ?

Bon nombre de lacunes, d'incohérences et d'usages paradoxaux de l'évaluation des PEP paraissent moins obscurs, ainsi reliés à l'ambiguïté de leurs objectifs « prioritaires ». Dans d'autres cas, c'est davantage le rôle attribué à l'évaluation qui pose question. L'examen des évaluations pratiquées incite en effet à distinguer plusieurs conceptions des « principes actifs » de l'évaluation qui conduisent à des démarches et à des choix d'objet bien différents.

### **Evaluer pour « faire pression »**

Certaines pratiques d'évaluation anglaises qualifiées de « punitives » dans le rapport national (Antoniou et al 2008, p.43), attirent particulièrement l'attention sur la logique de « mise sous pression » à l'œuvre aussi dans d'autres pays, quoique de façon moins ouvertement assumée. Calquée sur l'évaluation en vigueur dans l'économie de marché, elle table en effet sur la pression des résultats en recherchant des équivalents de la sanction du marché pour les établissements qui paraissent les moins performants (perte d'avantages matériels, mise sous tutelle, remplacement des responsables locaux, voire fermeture de l'établissement).

Structurée par des critères de performance ou d'efficacité dont la pertinence est souvent mise en doute par divers spécialistes du champ de l'éducation, cette logique économiste de l'évaluation se veut pragmatique. Elle ne cherche pas à tenir compte finement des spécificités des objectifs, pratiques et processus éducatifs. Elle présuppose simplement que la pression créée par l'évaluation stimule dans le bon sens l'activité des professionnels de terrain ainsi responsabilisés et plus autonomes. Or, le bien fondé de cette profession de foi est sérieusement mis en doute par les recherches empiriques nationales et internationales (Fullan M. & Watson N. (2000), Scheerens & Maslowski 2008). Cette logique de classements, de concurrence et de sanctions accentue les disparités entre établissements, et aggrave les fractures sociales et les inégalités d'acquis des élèves associées au renforcement des ségrégations (Delvaux 2006, Green 2008, Mons 2007, Van Zanten 2006). Mais à ces problèmes d'inéquité et d'atteinte à la cohésion sociale, s'ajoute aussi celui d'un effet négatif sur l'efficacité globale des systèmes (Duru-Bellat 2004, Monseur & Crahay, 2008).

Si en Angleterre par exemple, des progrès ont été observés dans les zones EiC bénéficiant d'une PEP, d'après les tests effectués à la fin du premier degré principal (7 ans), les gains sont déjà moins nets à la fin du deuxième degré principal (11 ans) (Sammons et al, 2007). Et quant aux doutes persistants sur la durabilité et même l'authenticité de ces gains, ils sont à relier à la question des moyens utilisés pour les produire. Car d'une façon générale, l'impératif de se montrer rapidement performants aux évaluations, sous peine de sanctions, engendre régulièrement des réponses instrumentales douteuses qui contribuent à limiter les bénéfices éducatifs réels à long terme (Cummings et al 2007 ; Antoniou et al, 2007)<sup>84</sup>. Au moins trois répercussions fâcheuses d'une pression excessive de l'évaluation ont ainsi été relevées par divers auteurs.

La première se situe au niveau d'un « potentiel de mauvaise conduite » des professionnels scolaires dont les anciennes valeurs sont désavouées au profit d'une combinaison de logiques industrielles et mercantiles par le biais de primes ou sanctions associés à des calculs d'efficacité (Alexadiou et Lawn 2000, Ozga et Pye 2000). Surtout si le bien fondé de ces calculs leur semble douteux, - notamment parce que les difficultés rencontrées, la situation de leur établissement sur un marché local et la possibilité de « trier » les élèves ne sont jamais strictement comparables à celles d'autres établissements -, les professionnels de terrain peuvent être tentés de « gonfler » artificiellement les performances de leurs élèves. Et pour ceux qui imposent les évaluations, il est difficile d'en contrôler parfaitement toutes les étapes (délimitation des élèves effectivement évalués, conditions et durée de passation des épreuves, codification des réponses), ainsi que la validité des informations sur les caractéristiques des élèves prises en compte pour convertir les scores bruts en scores « nets » (Ainscow et al 2007 ; Johnson 2006).

Un autre problème sérieux vient de ce que plus la pression de l'évaluation est forte, plus elle pousse certains professionnels à « débarrasser » leur établissement de ses élèves les moins performants, et de ceux qui risquent de perturber les acquisitions des autres élèves. Les exclusions répétées affectent négativement les apprentissages et comportements d'une fraction non négligeable d'« exclus » ; et elles engendrent aussi des disparités mal contrôlées entre établissements. Car rares sont les évaluations qui tiennent compte de ces pratiques (d'exclusion et d'accueil d'exclus), alors qu'elles sont de fait très variables selon les établissements (Demeuse et al 2007).

Enfin, les dommages ne sont pas moins grands si les enseignants intériorisent la pression évaluative au point de réduire leurs ambitions éducatives aux résultats obtenus par leurs élèves à une série limitée de tests (*teaching for the test*). La dangereuse dérive soulignée par de nombreux auteurs est en effet celle d'un enseignement dont la priorité devient de préparer les élèves à fournir les réponses adéquates aux exercices calibrés des évaluations prochaines. On sait que des

---

<sup>84</sup> Pour plus de précisions se reporter au chapitre national anglais, Antoniou et Al. Op. cité, notamment pages 46-47.

techniques de bachotage permettent d'obtenir à court terme de meilleurs scores sans élever le niveau de compétences à long terme (Richards 2005). Mais le problème vient plus fondamentalement du fait qu'une grande partie des objectifs éducatifs ne se prêtent que difficilement à la technologie des tests. Le « piège » est donc de réduire l'apprentissage à ce qui est facilement mesurable (Lessard 2003). Et le danger le plus sérieux est alors celui d'un d'appauvrissement de l'enseignement lié à deux types d'« effets pervers » de la dictature des tests : négliger les importants objectifs non évalués par les tests, et/ou développer inconsidérément la panoplie des tests et des temps qui leur sont impartis, au détriment des activités consacrées aux apprentissages (Normand 2003).

Si l'objectif prioritaire assigné à la scolarité obligatoire est de permettre à tous d'acquérir un large éventail de connaissances, compétences et valeurs, l'importation d'une logique d'évaluation-pression inspirée de l'économie de marché s'avère plutôt « contre productive » dans le champ éducatif (Ben-Ayed & Broccolichi 2009). Elle retentit négativement sur les pratiques pédagogiques et les pratiques d'exclusion. Et tout porte à penser qu'elle mine la confiance et les liens de coopération qui conditionnent la bonne marche des entreprises éducatives.

## **L'insuffisance des comparaisons et des injonctions**

Sans qu'une logique de mise sous pression soit nécessairement au premier plan, beaucoup d'évaluations se limitent à des comparaisons et à des calculs d'efficacité dont le sens reste profondément ambigu.

Le problème se situe d'abord au niveau de la pertinence des découpages et des indicateurs qui sous-tendent les comparaisons. La tendance lourde est d'apprécier la performance globale des établissements sur la base de scores ponctuels à des tests : en ne disposant même pas le plus souvent des moyens de comparer les progressions des élèves ayant durablement fréquenté tel ou tel établissement, et donc sans contrôler les biais liés à leur inégale sélectivité<sup>85</sup>. Aucun argument scientifique ne justifie de se borner à ce type de comparaisons au détriment d'autres découpages, et surtout de négliger les différentiels d'acquisitions ou de parcours des élèves selon diverses caractéristiques sociales ou linguistiques (et selon d'autres paramètres contextuels et pédagogiques). Pour évaluer des PEP chargées de réduire les désavantages associés à ces caractéristiques, d'autres choix devraient s'imposer.

Quelles que soient les catégories retenues initialement pour opérer les comparaisons, celles-ci produisent généralement des résultats dont le sens et les implications sont dans un premier temps incertains ou « discutables », compte tenu

---

<sup>85</sup> Quand de telles comparaisons sont rendues publiques, elles contribuent à stigmatiser encore davantage les établissements qui pâtissent de leur proximité d'établissements mieux situés et mieux « fréquentés », où vont préférentiellement les meilleurs élèves (Broccolichi 2009). Les cercles vicieux engendrés par la concurrence entre établissement et leur inégale sélectivité sont particulièrement lourds de conséquences, en l'absence d'arbitrages régulateurs entre les demandes des familles, dans les zones urbaines à forte densité d'établissements (Broccolichi et al 2006, Green 2008, Mons 2007).

de la multiplicité des paramètres engagés et des interprétations possibles. Or, sont rarement prévues des investigations, des échanges et des analyses complémentaires qui permettraient de mieux cerner les facteurs de différenciation des résultats et d'identifier les principales relations en jeu, en vue d'en dégager des leçons pertinentes et des perspectives d'optimisation.

Apparaît à ce niveau une tension entre :

- une visée heuristique d'élucidation, impliquant une succession de démarches articulées visant à identifier les propriétés pertinentes des situations et des actions qui conditionnent l'atteinte des objectifs des PEP à court ou plus long terme.
- les impératifs et calendriers politiques et administratifs correspondant par exemple à des circulaires de rentrée : arrêter des décisions, définir des priorités, formuler des recommandations...

La visée heuristique engage une autre temporalité et elle ne débouche pas nécessairement sur des recommandations simples, immédiatement applicables par les professionnels de terrain (Rochex 2008). Elle risque même de mettre en lumière l'insuffisance des réponses prévues par l'institution pour surmonter les divers obstacles identifiés sur la voie des objectifs visés par les PEP. Il peut donc sembler plus prudent pour des décideurs de s'en tenir à des évaluations comparatives sommaires (en gardant la maîtrise de leur interprétation), et de s'appuyer par ailleurs sur une littérature ad hoc concernant les « bonnes pratiques », pour étayer leur injonctions (Maroy et Mangez 2008).

Quand la spécificité des contextes éducatifs et la complexité des problèmes à résoudre paraissent ainsi niées dans des approches aussi réductrices, c'est toute la crédibilité de l'institution qui s'en trouve sapée aux yeux des professionnels scolaires, avec même le risque d'un développement d'une « contre culture » de l'évaluation. Si l'on veut donner plus de consistance et de crédibilité aux évaluations pratiquées, et pour que la démarche d'évaluation soit investie positivement et de façon profitable par ceux qu'elle concerne, plusieurs évolutions interdépendantes semblent souhaitables, au vu des problèmes identifiés.

Comme cela a déjà été souligné dans le chapitre précédent, il est d'abord nécessaire de s'appuyer sur des outils mieux conçus pour éclairer plus de dimensions des politiques évaluées. Mais pour qu'il devienne possible de mettre au travail ces outils de façon moins ponctuelle et sur des corpus de données plus riches, il faut que les décisions se rapportant aux démarches d'évaluation ne soient pas prises de façon unilatérale en fonction du point de vue partiel et partial d'un trop petit nombre de décideurs (souvent tentés d'occulter certaines dimensions des problèmes à résoudre).

Tout l'avenir des nations et des générations futures dépend de la capacité à résoudre collectivement les problèmes éducatifs, et notamment à limiter les tensions et fractures sociales associées aux désavantages que les PEP sont chargées de réduire. Pour que leur évaluation, et plus généralement celle des politiques éducatives, devienne effectivement un vecteur de progrès et de cohésion sociale, il faut qu'elle réussisse à intégrer les préoccupations des différentes catégories

d'acteurs concernés (usagers et professionnels) et les connaissances déjà élaborées sur ces questions, notamment sur l'intérêt des études qui s'inscrivent dans une perspective longitudinale (Barroso & De Carvalho 2008, Goldstein 2008, Saint-Pierre 2006). En ne négligeant ni les questions éducatives, pédagogiques et didactiques, ni les risques d'accentuation des ségrégations et des inégalités liés à la diffusion de comparaisons « classantes », ni les problèmes de management et d'organisation soulevés par le fonctionnement des établissements, l'organisation de formations ou le soutien aux équipes en difficulté. Les analyses précédentes portent à penser qu'une telle avancée serait favorisée par le développement des compétences d'instances pluri-catégorielles et pluridisciplinaires, construites pour servir l'intérêt général dans une perspective démocratique.

## Références bibliographiques

- ANTONIOU L., DYSON A., & RAFFO C., (2008). « Entre incantation et fièvre : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre » (1997-2007). In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- BENAYED C. & BROCCOLICHI S., « Des relations de concurrence contreproductives dans le contexte français ? » Communication présentée au colloque "Penser les marches scolaires"- Rappe – Université de Genève – Mars 2009.
- BERNSTEIN B. (2007) Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique, Lévis (Québec). Les presses de l'université Laval.
- COLEMAN, J.S. ET AL (1966). *Equality of educational opportunity*, Study (EEOS), Washington government printing office.
- CORREIA J. A., CRUZ I., ROCHEX J-Y., SALGADO L. (2008). « De l'intervention de la cité démocratique la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal », in M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- DELVAUX B. (2006). « Compétition entre écoles et ségrégation des élèves dans six espaces européens », *Revue française de pédagogie*, n°156, Paris.
- DEMAILLY L. (2001). *Evaluer les politiques éducatives*, De Boeck.
- DEMEUSE, M., FRANDJI, D., GREGER, D., & ROCHEX, J-Y (Eds) (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- DEMEUSE M., DEROBERTMASURE A., FRIANT N., HERREMANS T., MONSEUR C., UYTENDAELE S., & VERDALE N., (2007). *Étude exploratoire sur la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation scolaire et d'inéquité au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Bruxelles, Rapport de recherche non publié.



- DEMEUSE, M., & MONSEUR, C. (1999). Analyse critique des indicateurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique. *Mesure et Evaluation en Education*, 22(2-3), 97-127.
- DEROUET J-L. (2006). « Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005 », *Revue française de pédagogie*, n°154, Paris.
- DURU-BELLAT M. (2004), Les effets de la ségrégation sociale de l'environnement scolaire : l'éclairage de la recherche, rapport pour la commission du débat national sur l'avenir de l'école, France.
- FRANCIA G. & MORENO HERRERA L. (2008), « Les politiques d'éducation prioritaire suédoise en période de décentralisation et d'individualisation », in M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FRANDJI D. (2008). « Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FRIANT N., DEMEUSE M., AUBERT-LOTARSKI A. & NICAISE I. (2008). « Deux modes de régulation des effets d'une logique de quasi-marché ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FULLAN M. & WATSON N. (2000). "School-Based-management : reconceptualizing to improve learning outcomes". *School effectiveness and school improvement*, 11 (4).
- GOLDSTEIN H. (2008) *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- GREEN A. (2008). « Le modèle de l'école unique, l'égalité et la chouette de Minerve », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- GRISAY A. (1993). « Le fonctionnement des collèges et ses effets sur les élèves de sixième et cinquième ». *Les Dossiers Education et formation*, n°32. Paris. Ministère de l'Education nationale.
- KALAVASIS F. (2000). Extesi axiologisis fia to Ergo 1.1.d.3 "Exaplosi efarmigis programaton enishitikis didasklalias", Volos : Université de Thessalie.
- LAZARIDIS P., (1999). Extesi axiologisis fia to Ergo 1.1.d.1 "Schediasmos kai amesi efarmogi pilotikon programaton enihitikis didasklalias", Volos : Université de Thessalie.
- LESSARD C. (2006). « Le débat américain sur la certification des enseignants et le piège d'une politique éducative evidence-based », *Revue française de pédagogie*, n°154, Paris.
- MARATOU-ALIBRANTI L., TEPEROGLOU A., & TSIGANOU I. (2006). *To elliniko sholio me tin avgi tou 21ou eona. Ekpedeftikes anaggas, provlimata ke*

- prooptikes* [L'école grecque à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Besoins éducatifs, problèmes et perspectives]. Athènes ; Éd. Gutenberg.
- MAROY C. & MANGEZ C. (2008). « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- MARTINS A-M. ET PARCHAO I. (2000). "Legimação psicologica do insucesso escolar e a(des)responsabilização dos professores", Madrid: Facultad de Educacion.
- MOISAN C., & SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. IGAEN et IGEN, 83 pages (publié par le Centre Alain Savary de l'INRP).
- MEURET D. (1994). « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire », *Revue française de pédagogie*, n°1, Paris.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*, Paris, PUF. *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- NORMAND R. (2006). « L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire », *Revue française de pédagogie*, n°154, Paris.
- OZGA J. & PYE D. (2000). « Les zones d'action éducative et la modernisation de l'administration chargée des affaires scolaires en Angleterre », *Revue française de pédagogie*, n°133, Paris.
- PAPACONSTANTINO, P. (1981). I anisotita stin elliniki ipohreotiki ekpedefsi [L'inégalité dans l'enseignement obligatoire grec]. *O Politis*, 44, 46-51
- ROCHEX, J-Y. (2008a). En France. 25 ans de politique d'éducation prioritaire : une spécificité incertaine et des résultats décevants. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- ROCHEX, J-Y. (2008b). « PISA et les enquêtes internationales. Enjeux scientifiques », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- SCHEERENS J. & MASLOWSKI R. (2008). « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- TZANI M. (1988). *Sholiki epitihia; Zitima taxikis poelefseos ke koultouras* [Réussite scolaire. Questions d'origine sociale et de culture]. Athènes : Éd. Grigoris.
- VARNANVA-SKOURA, G., VERGIDIS, D., & KASSIMI, C. (2008). « Des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien et innovation ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- VARNAVA-SKOURA G., VERGIDIS D. (2002). Programata gia ti sholiki epitihia. Apogevmata, nihtes ke dio kalo keria (*Après-midi, nuits et Deux Étés. Programmes pour la Réussite Scolaire*), Athènes : Papazisis.
- VAN ZANTEN A. (2006). « Compétition et fonctionnement des établissements scolaires : les enseignements d'une enquête européenne », *Revue française de pédagogie*, n°156, Paris.



## **Synthèse générale et perspectives**



## Les PEP entre régulation et démocratisation

**Daniel Frandji** (CAS –INRP, France)

**Jean-Yves Rochex** (Université Paris 8, France)

Nous ne prétendons pas ici livrer une nouvelle conclusion par rapport à celle déjà très détaillée clôturant le premier volume de ce rapport. La plupart des analyses transversales supplémentaires réunies au titre du second volume de ce rapport apportent des précisions et des développements aux connaissances argumentées et articulées dans ce texte de conclusion, tout en appelant à des recherches et analyses complémentaires de celles que nous avons pu mener dans le cadre de l'étude EuroPEP, voire à un prolongement de celle-ci. La lecture de l'ensemble des deux rapports permet bien entendu aussi de relever des éléments en tension, des acceptions différentes des notions et concepts utilisés, des constats et des interprétations non immédiatement compatibles ou fournissant de nouvelles pistes de questionnement. Et nous les rappellerons. Nous avons d'autant moins voulu gommer ces questionnements, que toute l'étude EuroPEP a constamment été confrontée à la difficulté d'accès aux données, au manque d'études empiriques, à des différences d'angles d'analyse, des langages de description et des références théoriques<sup>86</sup>. Nous avons donc opté pour une synthèse comprenant un rappel des principaux résultats de l'étude, une explicitation des implications pratiques induites par les connaissances accumulées ainsi que des pistes pour le développement de la réflexion.

---

<sup>86</sup> L'étude ici présentée regroupe une trentaine de chercheurs de différentes disciplines et de huit nationalités différentes, et c'était bien là son enjeu. Parfois les tensions ou contradictions s'observent dans les travaux de chercheurs de même nationalité, ce qui rappelle que le problème ne relève pas tant prioritairement des cultures ou traditions nationales (que la méthode appelle à problématiser) que de considérations d'ordre théorique et paradigmatique. En l'occurrence, il semble que les différences interprétatives les plus fortes se jouent dans la confrontation entre les thématiques abordées au titre des analyses transversales. Certains des thèmes transversaux ici abordés semblent fortement liés à certaines disciplines et certaines postures théoriques, dont il est difficile pour les chercheurs de s'écarter, et c'est ce qui a aussi présidé au regroupement des équipes transversales s'émancipant des équipes nationales. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, les questions relatives à la petite enfance ou à l'intervention précoce bénéficient surtout de l'analyse psychologique (ou lui échappent difficilement), au risque d'entériner des théorisations déficitaristes accompagnant les modèles de la compensation ; l'enquête sur les catégorisations et classifications est un domaine privilégié de l'analyse sociologique, au risque d'une très ou trop grande prise de distance par rapport aux catégories de l'action et des acteurs ; les travaux portant sur les minorités ethniques ou linguistiques, ou par exemple sur les Roms relèvent plus d'une démarche anthropologique ou interculturelle, mais évitent parfois difficilement les présupposés du relativisme culturel, etc. Il est clair que ces liens privilégiés entre objets, thématiques et modèles disciplinaires et théoriques se doivent encore d'être pensés. Ils constituent une division tout à la fois épistémique et sociale du travail cognitif que le développement de l'analyse transversale des PEP se devra aussi de prendre comme objet.

Cette étude s'est attachée à combler un manque de connaissance concernant un champ particulier des politiques éducatives qui, malgré ses enjeux, a jusqu'alors peu été étudié aussi systématiquement dans une visée comparative internationale. Les raisons de ce manque d'analyse ont déjà été indiquées dans l'introduction générale de ce rapport et nous n'y reviendrons pas. Des ébauches de comparaison ont certes déjà été tentées, nous avons pu en bénéficier, mais ces tentatives ont surtout concerné les plus célèbres de ces politiques ici réunies sous le terme de politique d'éducation prioritaire : les politiques nord-américaines, anglaises, françaises ou belges. Par ailleurs ces tentatives se sont surtout limitées à l'aspect formel ou organisationnel de ces politiques, parfois à l'inscription de ces politiques dans l'espace des débats de la philosophie politique et des théories de la justice mais beaucoup moins, parfois pas du tout, – ce qui pose question – à leur contenu, les modalités d'action pédagogique et curriculaire et leurs argumentations. Élargir cette analyse sur un plan européen plus vaste intégrant des pays relevant d'une tout autre histoire politique, même si la recherche n'a pu porter sur plus de huit pays ; la conduire dans une perspective interdisciplinaire et sur la base d'une articulation des différents niveaux de sa réalisation, constituent sans doute l'originalité et la plus-value scientifique de ce travail. D'où l'intérêt et la pertinence de cet appel d'offres Socrates qui a permis de regrouper le consortium d'équipes de recherches ayant participé à l'investigation, de susciter sa structuration et de lui fournir les moyens nécessaires de fonctionnement<sup>87</sup>. La commission européenne, par l'intermédiaire de cet appel, a d'abord voulu rendre possible ce gain de connaissance, corriger cette zone d'ombre sur les questions éducatives qui restreignait beaucoup trop la réflexion dans les limites conceptuelles et sémantiques des frontières et politiques nationales.

Mais cet appel, nous l'avons rappelé, était surtout suscité par une inquiétude, attaché à la résolution d'un problème de grande ampleur dans ses implications sociales, économiques et culturelles : le maintien des inégalités scolaires, et donc une sérieuse limite rencontrée sur le chemin de l'installation d'une société et d'une économie de la connaissance. Cette limite, le texte de l'appel d'offres rappelle en quoi elle n'est liée à aucune fatalité, ce qui maintient clairement la réflexion dans la dynamique ouverte par les multiples travaux de sciences humaines et sociales menés depuis de bien nombreuses années. Il rappelle ainsi que les « *élèves qui ne tirent pas au mieux parti de l'offre éducative sont souvent identifiés à ce que d'aucuns qualifient de groupes à risque* », mais que cette appellation « *ne doit pas laisser entendre que l'échec est inéluctable et que les systèmes éducatifs ne peuvent rien faire* ». Et dans ce contexte,

« l'importance de l'institution scolaire dans la lutte contre les inégalités sociales et l'impact de la famille et de l'environnement sur la réussite scolaire ont été officiellement et historiquement reconnus depuis les premiers rapports Coleman (Etats-Unis) et Plowden (Royaume-Uni). Les résultats et les constats établis au terme de ces nombreuses enquêtes ont mis en évidence la nécessité de mettre en œuvre des politiques dites "compensatoires", c'est-à-dire destinées à répartir les moyens

---

<sup>87</sup> « 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.

éducatifs inégalement de manière à améliorer les chances de réussite des élèves qui appartiennent à des publics moins favorisés ». (Texte de l'appel d'offres)

L'appel d'offres cite ainsi quelques données statistiques relatives à la réduction des taux d'abandon précoce de scolarité constitutifs de l'amélioration des politiques scolaires dans quelques pays ayant pu se doter « d'institutions particulières » ou « spécifiques ». Il rappelle de même en quoi ces taux varient d'un pays à l'autre, ce qui est aussi une manière de « défataliser » la question. Mais ce faisant, il est clair que ce texte court le risque de déplacer le regard de la question des inégalités d'apprentissage liées aux inégalités sociales et économiques, objet premier des dites politiques compensatoires, à celle des sorties précoces : deux phénomènes qui ne sont évidemment pas étrangers l'un à l'autre, mais qui ne se recoupent pas exactement pour autant. Et d'ailleurs ces réductions ou améliorations observables dans certains contextes et au regard de certains indicateurs limités n'empêchent pas de relever le caractère décevant des résultats de ces politiques ciblées, quant à leur impact global au niveau de l'ensemble des systèmes éducatifs, comme le précise le texte. Ainsi, ces préoccupations semblent relever d'une forte tension que l'on retrouve d'ailleurs dans bon nombre des discours et analyses portées sur les questions qui nous animent. Une tension entre,

- la reconnaissance, si ce n'est la conviction, du caractère non fataliste et non inéluctable de l'échec scolaire ;
- la quasi-nécessité du développement de politiques ciblées ou spécifiques (conséquence logique dès lors que l'on pose le problème en terme de catégorisation des publics ou de groupes à risque) ;
- et en même temps, une certaine désillusion ou du moins la prudence d'une distanciation critique : de telles politiques sembleraient déjà en place depuis plusieurs années dans de nombreux pays, mais, par ailleurs, « *on ne constate toujours pas d'amélioration significative de la situation des plus défavorisés au niveau de l'ensemble des systèmes éducatifs* » (Texte de l'appel d'offres).

D'une manière ou d'une autre, c'est à l'avancée de la réflexion sur les problèmes constitutifs et suscités par cette tension, et à des perspectives de dépassement de celle-ci que notre travail s'est attaché. Cette tension, que nous pourrions appeler la « tension prioritaire » et que nous devons repréciser, n'est pas nouvelle. Elle structure et informe les débats et analyses de toute la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et ce que M. Demeuse (2005) décrit comme relevant d'une grande et historique « marche vers l'équité ». Elle relève de problèmes qui sont tout autant pratiques, politiques que théoriques. Son dépassement réclame des observations empiriques armées et appuyées par des réflexions interdisciplinaires n'éludant pas la discussion sur ses aspects théoriques, pratiques, normatifs et politiques tant la question clef pourrait bien être celle de ce que nos sociétés font et entendent faire de cette institution complexe et majeure pour le développement social qu'est le dispositif scolaire. On le sait, en matière de fonctionnement social, la marge ou la périphérie interroge le centre. Et c'est manifestement le cas pour les problèmes abordés au titre de l' « éducation prioritaire », même si justement l'une des pentes que notre étude a pu mettre en lumière demeure celle de voir cette dialectique de moins en moins pensée, ce centre ou ce qui en tient lieu de moins en moins



questionné par les politiques œuvrant à – ou en faveur de – la périphérie, et ainsi de voir s'éloigner la possibilité pour nos sociétés de se donner un lieu d'activités développant le niveau de connaissances général.

Nous avons donc considéré que nous nous devons de clarifier et expliciter cette tension, de continuer à problématiser les éléments de sa formulation, de préciser les difficultés et questions soulevées, de décrire et interroger les contours, les fonctionnements et les résultats des politiques ici considérées, à l'échelle européenne. Dans le projet déposé, nous avons alors argumenté en faveur d'une nécessaire meilleure connaissance de ces politiques intégrant, au nom d'une évaluation, non seulement une description de leur fonctionnement et une analyse de leurs résultats, mais aussi et indissociablement une analyse de la manière dont elles se définissent et sont pensées. Comment fonctionnent ces politiques, quels sont leurs contenus, comment sont-elles, ou non, évaluées ? Mais aussi : quels problèmes visent-elles précisément à résoudre, quels sont les modes de catégorisation utilisés pour désigner et décrire les publics destinés à en être bénéficiaires, et comment ceux-ci se sont-ils imposés comme catégories de l'action publique ? Quels sont les principes sous-jacents à ces politiques, quels sont les arguments des débats qu'elles génèrent ? La grande diversité des politiques et des dispositifs observables à l'échelle européenne, l'hétérogénéité de leurs logiques et finalités, le caractère en apparence du moins très contextualisé des mesures adoptées conduisaient à devoir ainsi élargir la notion même d'évaluation en amont d'une prétention à repérer des « effets » ou des critères d'efficacité clairement délimités ou constitués *a priori*, et donc peu susceptibles d'être efficaces.

Au demeurant, le premier apport de ce travail a consisté à constituer les conditions d'une comparabilité, ou le balisage d'un champ de comparaison à l'échelle européenne. On l'a vu, ces politiques, d'ampleur inégale, prennent non seulement différents noms selon les contextes nationaux et les époques (politiques de compensation, zones d'éducation prioritaire, discrimination positive...), mais elles sont aussi en permanente révision. Leur concept couvre un champ de possibles et de variations bien peu explicité en regard des enjeux sociétaux incarnés dans la scolarisation et les objectifs stratégiques d'une politique éducative commune. Cette variabilité s'illustre dans les différences nationales. Elle rend tout autant compte des hésitations, tâtonnements et mouvements de redéfinition successifs au sein de chaque état membre. Les données s'y rapportant sont disparates et peu homogènes selon les pays : tous éléments qui rendent encore plus complexe cet important exercice comparatif de politiques publiques.

Dans les pages qui suivent, nous commencerons par rappeler de manière synthétique le résultat principal de l'étude, c'est-à-dire aussi le plus global, celui-ci délimitant trois âges ou modèles de PEP. Ces modèles ne sont pas relatifs à des formes d'organisation précises. Ils concernent plutôt des configurations et des finalités, des finalités « spécifiques » à ces politiques, mais engageant néanmoins la définition des politiques publiques d'éducation dans leur ensemble. Si leur production est historiquement située (il s'agit à ce titre de « trois âges », relatifs à une évolution de ces politiques depuis les années 1960), il s'agit aussi de trois modèles se juxtaposant et se composant en des agencements spécifiques dans les

différents contextes nationaux actuels. L'évolution observée, et l'hétérogénéité constituée par cette juxtaposition et ces agencements, demeurent néanmoins souvent implicites, c'est-à-dire bien moins publiquement débattues qu'induites par les outils, les concepts et formes de connaissances et/ou de régulation mobilisés. L'organisation d'un débat public, renforcé par l'explicitation de ces implicites aurait d'ailleurs toute sa pertinence. Par la suite, nous détaillons les implications possibles de quelques unes des thématiques transversales nourrissant les trois modèles observés : les problèmes résidant dans la transformation des formes de ciblage, des interrogations sur la problématique de l'intervention précoce (*early learners*), le problème des adaptations curriculaires, et enfin les problèmes relatifs à l'évaluation de ces politiques. Nous concluons en revenant sur des enjeux globaux de politique scolaire pouvant nourrir les éléments du débat pour le renforcement des possibilités d'action.

### **Trois âges et modèles des PEP : une « histoire en tuilage » pour une hétérogénéité actuelle**

Au final, ce sont donc trois âges ou modèles de PEP que l'étude a permis de reconstruire. Le recours aux deux notions utilisées ici, « âge » et « modèle » 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 toit (Derouet, 1992, p.32). 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 renvoient précisément à la coexistence de ces trois modèles ou de certains de leurs éléments : l'un ne chassant pas tant l'autre, même s'ils peuvent avoir cette ambition, que s'y superposant, inscrivant des temporalités chevauchées, sous des configurations néanmoins chaque fois singulières. Les âges des PEP mettent en jeu l'évolution et/ou la nouveauté des modes de ciblage et des catégorisations qui leur sont associées (de la désignation des publics bénéficiaires), les argumentations, les modalités d'action (pédagogiques et curriculaires), et au bout du compte les finalités des politiques et dispositifs considérés. Mais ce qu'il nous semblait aussi pouvoir mettre en avant, c'est que les évolutions touchant les PEP sont un des éléments constitutif important de la transformation des politiques scolaires dans leur ensemble, en rapport à ce que certains chercheurs appellent leur changement de référentiel ou de « modes de régulation » eux-mêmes liés à la transformation globale des contextes économiques, sociaux et politiques nationaux et internationaux.

#### ***Le premier âge ou les politiques de compensation***

Nous l'avons longuement rappelé, les PEP 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, dès les années 1960-1970, les dispositifs « compensatoires » étaient censés permettre cette égalisation des parcours et des 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 PEP 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 PEP sont le plus souvent des politiques territorialisées : il s'agit d'accorder des moyens supplémentaires et de mobiliser des ressources, financières, 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 plus ou moins récemment immigrées ou dites issues de minorités ethniques ou linguistiques. Et il semble possible de mettre en évidence une relative cohérence dans les trois modes de ciblage visant des catégories de populations (définies essentiellement à partir de catégories socio-économiques et socioculturelles liées à des critères scolaires), des territoires et des établissements ou réseaux d'établissements et par ailleurs l'influence d'une approche de type sociologique dans la manière de penser ces questions et d'en débattre. Car les présupposés, les avantages et les inconvénients de ce concept de politique compensatoire, et de ses modalités de réalisation, sont objets de vifs 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 socioculturel » qui fondent, de manière préjudiciable, les politiques comme les pratiques de ces PEP. Ces critiques, du moins celles de nature sociologique<sup>88</sup>, 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 attribuées, au terme d'un schéma d'imputation causale, aux effets d'un environnement social et familial supposé carencé ou défaillant. Les résultats, quant à eux, sont le plus souvent jugés « décevants » (une

---

<sup>88</sup> Qui ne sont pas les seules, puisque les Politiques de compensation ont aussi été objets de critiques, tout d'abord des partisans d'une école communautaire, puis, quelques décennies plus tard, au nom de la politique des standards et des travaux sur l'efficacité des écoles, aux Etats-Unis. Et ce sont bien ces deux dernières critiques, beaucoup plus manifestement la seconde, qui semblent avoir eu le plus d'impact sur la re-définition des politiques, (voir notamment les débats sur les refondations de la politique *Better schooling for educationally deprived students*, dit aussi *Title 1* dans le cadre de la mise en place de la réforme *No child left Behind* en 2002 aux États-Unis : cf. B. Robert, 2007, les travaux de Brian D. Barrett, (2009) ou de A.R. Sadovnick (2008). Notons que la politique *No child left behind* semble elle-même aujourd'hui devoir être repensée et révisée dans le cadre du programme de politique éducative porté par l'administration Obama.

catégorie de l'évaluation que l'on retrouve aussi bien aux États-Unis qu'en France...).

Ce modèle de la compensation est valable pour l'Angleterre (avec l'institution des *Education Priority Area* - EPA - mises en place en 1967 et supprimées depuis), la France (avec la création des Zones d'éducation prioritaires – ZEP – en 1981), la Communauté française de Belgique (où c'est le nom du modèle français qui est adopté lors de la création en 1989), et pour la Suède qui présente aussi des politiques similaires. Les politiques ciblées mises en places dans les autres pays de l'étude sont quant à elles instaurées plus tard et dans un autre contexte politique et social. Nous avons insisté sur ces contextes. La Grèce et le Portugal sont sortis en même temps dans les années 1970 d'une période de dictature militaire qui a freiné ou empêché (encore plus manifestement au Portugal) le développement de la scolarisation. Ces deux pays ont donc eu à la fois, dans le même temps, à traiter des questions d'égalité et de généralisation d'accès et d'égalité de chances ou de résultats là où dans les premiers pays évoqués, ces questions s'étaient posées de manière successive. La situation du Portugal est néanmoins d'autant plus singulière puisque la première PEP instituée, les *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP) est très proche du modèle des politiques territorialisées de compensation. Les TEIP sont instituées au milieu des années 1990, mais ont très vite aussi été objet de changement, dans la logique des autres âges des PEP observés. Notons que la simultanéité des problèmes de résolution de l'égalité d'accès et de lutte contre les inégalités pourrait permettre de déjouer ce qui apparaît comme l'un des principaux freins à l'enjeu de démocratisation justement incarné dans le principe d'une politique compensatoire : ce n'est pas forcément « quelque chose de plus » ou « de différent » qu'il s'agirait d'instituer, une variation par rapport à la norme de l'ordinaire dont on ne questionnerait plus dès lors le caractère « socialement privilégiant » ou inachevé. Car cette simultanéité oblige à penser explicitement cet « ordinaire » comme devant être politiquement et scolairement construit. Un système scolaire pour tous est à construire et sa « démocratisation », comme cela a donc déjà été constaté dans les pays précédemment mentionnés, se joue aussi dans les organisations pédagogiques et curriculaires « ordinaires » et « génériques » ne disqualifiant pas les ressources collectives. Mais si les premières politiques portugaises notamment semblent en partie bénéficier de l'expérience critique des politiques compensatoires, leur rapide transformation se réinscrit dans le mouvement commun, réimportant les découpages des nouveaux âges des PEP. Ceux-ci, mais nous y revenons, semblent plus « correcteurs » que « constructeurs », ils reposent sur une certaine acceptation des inégalités qui du même coup s'impose d'autant plus comme évidence à tout pays désirant les adopter. On n'a peut-être pas assez remarqué ce que signifie la diffusion et l'emprunt des modèles et dispositifs d'un pays à l'autre : l'emprunt des modèles (en l'occurrence ici pour le Portugal, celui visiblement des ZEP françaises) est aussi élément d'importation d'une logique globale, et en l'occurrence des « problèmes » auxquels ces dispositifs essaient d'apporter une solution. Et l'apport collectif résultant de l'intégration de pays présentés et se présentant comme « en retard » du point de vue des questions abordées, dans l'analyse comparative, n'en est que plus évident : il permet d'autant plus de réinscrire les problématiques nationales dans un champ complexe de possibles.

Enfin, nous avons aussi rappelé le contexte des politiques menées en République tchèque et en Roumanie. Ce contexte est évidemment celui de l'effondrement du « bloc communiste » du début des années 1990, histoire politique qui a amené ces deux pays à éprouver une certaine défiance à l'égard de l'État central, à remettre radicalement en cause les structures et les modes de fonctionnement antérieurs de leurs systèmes éducatifs, notamment le modèle d'école unique. Les réformes et débats portant sur le système éducatif de ces deux pays semblent alors avoir eu 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 cette autre acception du terme *démocratisation*, s'intéressant à la réduction des inégalités sociales de parcours et de réussite scolaires. Notons en même temps, que le système scolaire tchèque est l'un des plus sélectifs des pays de l'OCDE ; il est, avec les systèmes allemand, mais aussi hongrois, slovaque et autrichien, l'un de ceux qui appliquent le plus tôt une répartition des élèves dans différents types d'établissements (ou de filières) en fonction de leurs résultats passés et des capacités qu'ils ont montrées (OECD 2002, p. 51-56 ; Greger, 2008, p. 92-93). En République tchèque la première sélection se fait à 11 ans (comme en Slovaquie et en Hongrie, alors qu'elle s'opère à 10 ans dans la majorité des *Länder* allemands, comme en Autriche). Nos partenaires tchèques ont rappelé l'histoire controversée de l'instauration d'une école commune sur le modèle d'une *comprehensive school*, remplacée par une école unifiée et collectiviste à partir de 1948, elle même refusée et dénoncée ensuite comme trop uniformisante pour aboutir à la situation actuelle. Pour nos partenaires, cela est représentatif de l'attitude générale de la société tchèque et de sa vision de l'éducation : « L'élimination de la sélection précoce exigerait l'abandon d'une culture qui croit que le succès à l'école est plus une question de capacité que d'effort, de travail assidu que de qualité de l'éducation. Ainsi, le but principal pour beaucoup est de détecter le potentiel de chaque enfant aussi tôt que possible et de lui fournir un enseignement suffisamment stimulant... », et « il n'y a pas de débat dans le grand public à propos de l'échec scolaire » (Greger et al. Volume 1). Or, il est clair que des programmes de politique compensatoire au sens où ils s'observent ailleurs, n'ont pas pu dans cette perspective se mettre en place.<sup>89</sup> Et ce serait d'ailleurs une piste de prolongement possible de notre étude de voir ce qu'il en est

---

<sup>89</sup> Pour être précis, rappelons qu'un système de quotas a été mis en place dans le secondaire supérieur sous l'ère communiste, « une discrimination positive communiste ». Ce système a été considéré comme l'instrument principal du « socialisme réel » pour atteindre l'égalité des chances en éducation, même si les effets de cette politique sont encore objets de débats. Ce système aurait permis des avancées dans l'égalité des chances au plus haut niveau pour les filles et les garçons. Mais des recherches citées par nos partenaires tchèques concluent que l'impact de l'origine sociale sur la réussite de l'élève dans les classes supérieures était généralement le même dans les anciens pays socialistes et les pays capitalistes. Il est à noter qu'un système d'éducation spéciale très élaboré pour « élèves nécessitant une attention particulière », principalement les enfants atteints d'handicaps physiques et mentaux avait aussi été mis en place. Aujourd'hui, la sélection précoce perdure, et le système scolaire est marqué par une multiplicité de dispositifs au nom notamment des « besoins éducatifs spécifiques ».

de ces questions dans les autres pays de sélection (pouvant s'appeler orientation) précoce.

### ***La lutte contre l'exclusion***

Les critiques sociologiques du modèle de la compensation ont nourri une autre conception des PEP ou des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, comme devant œuvrer à la transformation des pratiques scolaires en élucidant mieux leurs enjeux et leurs présupposés cognitifs et sociaux, et leurs modes d'inscription dans les rapports sociaux et les expériences de vie. Mais 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 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 bien sûr (d'où la montée des préoccupations autour du problème des sorties précoces du système scolaire sans diplômes 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 garantir pour tous un minimum de compétences et savoirs permettant la non-exclusion. Cela renvoie à la rhétorique contemporaine des socles communs de compétences et de savoirs de base. Cette reformulation est en même temps liée à l'avènement de nouveaux problèmes sociaux, et de nouvelles préoccupations fortement médiatisées tels que ceux du chômage, de l'insertion de longue durée, et des violences scolaires ou urbaines. L'utilisation de la catégorie des « groupes à risques », pourrait d'ailleurs aussi être comprise en ce sens. 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 reconfiguration s'observe particulièrement dans trois pays, et d'abord le plus explicitement en Angleterre, sous l'action des gouvernements *New Labour*. Nos partenaires anglais insistent sur ce point. 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 » (Giddens, 1998). Et, dès l'arrivée au pouvoir du gouvernement *New Labour*, cela s'est notamment traduit par la création d'une unité sur l'exclusion sociale (*Social Exclusion Unit*, plus tard rebaptisée *The Social Exclusion Taskforce*) pour 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» (Antoniou et al. 2008).

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, si ce n’est même 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* » (Glasman, 1992, Kherroubi et Rochex, 2002 et 2004). Enfin, 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 dominant « la violence, l’indiscipline, l’abandon et l’échec scolaire », affirmation dont l’équipe portugaise partenaire d’EuroPEP précise toutefois qu’elle ne se base sur aucune étude.

Ce nouvel âge des PEP se nourrit bien sûr du thème des socles communs d’apprentissages, de savoirs et de compétences qui se diffuse dans les pays européens. Et non sans raison, puisque ici, on se préoccupe bien mieux du « sort des vaincus de la compétition scolaire » pour reprendre l’expression de F. Dubet (2004) : des élèves qui jusqu’à présent pouvaient se retrouver déscolarisés, aux acquis cognitifs non garantis, ou en situation de marginalité sociale et économique, sans diplôme ou validation de leur scolarité. Mais par ailleurs cette compétition scolaire s’accroît fortement. Elle se durcit en raison de la pression sélective, elle-même rendue possible par une certaine place accordée au système scolaire dans le fonctionnement social et économique global, et elle se renforce par l’intégration du système scolaire dans une logique de marché. Et surtout, cette mise en avant du principe de la lutte contre l’exclusion, et de l’installation des socles minimums de compétence induit un déplacement décisif du questionnement. On entre ici dans un registre de l’équité et des questions induites autour du « principe de différence » (ou « principe d’inégalités », les deux notions semblent également utilisées) tel que le théorise John Rawls : des inégalités peuvent être acceptées (elles peuvent être considérées comme « justes »). Ainsi il ne s’agirait pas tant d’égaliser les

conditions, ou de lutter contre ce qui produit les inégalités, que d'en atténuer les effets, si ce n'est de les gérer de manière à les rendre compatibles (ou « utiles ? » ou « acceptables » ?) au « bien commun ». De ce point de vue, un risque ou une tendance serait de ne plus penser voire même de faire sortir du domaine du pensable, les conditions de possibilité d'une égalisation des chances et de l'appropriation des savoirs pour tous, comme si un tel objectif n'était qu'utopique ou irréaliste ? Bien sûr, ce sont là les éléments d'un débat complexe et fondamental que l'on ne peut réduire à ces seuls termes (voir Dubet, 2004). D'une part, pour les auteurs qui explicitent ou soutiennent cette dynamique, il ne s'agit précisément pas de rompre avec un objectif d'égalité et de justice sociale, mais d'en garantir une forme de réalisation. Ce qu'il s'agit ainsi de réviser, c'est précisément la situation induite par le principe de l'égalité des chances et cette « fiction nécessaire » qu'est la méritocratie comme le dit F. Dubet. L'égalité des chances et son principe méritocratique constituant justement encore de nos jours le principal élément d'acceptation et de justification des inégalités : ils renvoient à une forme de distribution des individus dans les positions sociales consubstantielle au principe de liberté individuelle qui donne à chacun le droit et le pouvoir de mesurer sa valeur à celle des autres (p. 36). Il est aujourd'hui impensable d'en revenir au principe d'une sélection aristocratique par la naissance. Or, c'est ce à quoi nous condamnerait la remise en question du principe méritocratique car il n'y aurait pas véritablement de modèle alternatif à ces deux systèmes d'après cet auteur (p. 39). D'autre part, dans cette dynamique, il s'agit précisément d'avancer dans la voie d'une égalité de résultats « réaliste » : contre la cruauté du principe méritocratique et le gâchis ou scandale social de ne pas voir garanti quelque chose de commun à tous les élèves. Il reste que ce quelque chose de commun, se pose souvent en termes de minimum, et se trouve donc ainsi hiérarchisé. D'autres recherches montrent qu'il peut mettre en jeu une profonde transformation curriculaire, si ce n'est du concept même de savoir et d'éducation, et se doit donc encore d'être fortement questionné (Franchi & Vitale, 2008). Il reste aussi que les vaincus de la compétition scolaire qui doivent en bénéficier se recrutent toujours massivement dans les mêmes groupes sociaux, et qu'il est difficile, contrairement à la fiction argumentative présentée par Dubet<sup>90</sup>, d'ignorer ce phénomène. Et sur ce point, on

---

<sup>90</sup> Pour argumenter le principe de « l'égalité sociale des chances » (chapitre 3), comme complément nécessaire à l'égalité méritocratique et l'égalité distributive des chances (chap. 1 et 2), Dubet (2004) invoque l'idée suivante : « supposons en effet que tous les efforts évoqués précédemment en termes de mérite et de distribution des ressources scolaires aboutissent à une égalité des chances réelles et que, par exemple, la population des élèves des grandes écoles soit représentative de la distribution des individus dans les divers groupes (économiques, professionnels, sexuels, culturels...) qui composent la société. Dans ce cas, nous aurions fait un progrès considérable et probablement unique dans l'histoire des sociétés humaines. Mais par la grâce de cette méritocratie pure, serions-nous entrés pour autant dans un monde parfaitement juste, ou plus modestement dans un monde plus vivable ? Tout dépend du sort réservé aux vaincus de la compétition scolaire. Le fait que les vainqueurs soient désignés de manière juste, ne signifie pas que le sort des perdants soit juste, elle aussi. Que savent les élèves les moins bons ? (...) En face, ou plutôt à côté de l'égalité des chances, il faut donc s'interroger sur les inégalités engendrées par ce modèle de justice, ce qui conduira à se tourner vers d'autres figures de justice que celles du mérite et de l'égalité distributive » (p.53). Il nous semble que ce propos est central dans l'argumentation de l'auteur et donc pour la justification de l'équité, mais il relève d'une



n'est pas obligé d'accepter l'idée selon laquelle, tout en ce domaine se jouerait surtout à l'extérieur du monde scolaire comme semble parfois le soutenir Dubet dans un propos empreint de relativisme culturel :

« Après tout, une méritocratie pure exigerait une séparation précoce des enfants et de leur famille afin d'effacer radicalement les inégalités de condition et de transmission, elle impliquerait une emprise totale du système de formation et, dans ces conditions, le monde devenu meilleur serait aussi *le meilleur des mondes* » (p. 52).

Si seulement les parents « étaient comme les parents de la classe supérieur ! Alors nous pourrions accomplir notre tâche » (Bernstein, 1975 : 252). Il nous semble en tout cas prioritaire de poursuivre et développer ce débat, engageant aussi bien une discussion portant sur les enjeux politiques de l'école, qu'une poursuite du travail scientifique visant à dénaturer et à mieux comprendre la production des inégalités scolaires.

### **« *Inclusive éducation* » : un nouvel âge ?**

La complexité des politiques observables dans chacun des pays et les débats les accompagnant permettent donc d'identifier les prémises d'un troisième âge des PEP. Celui-ci peut renvoyer à 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 certains paramètres : 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 le troisième modèle que nous allons maintenant développer se situe dans cette dynamique, la mise en place des « socles commun de compétence » servant alors tout au plus de garde fou à l'éclatement de l'idée même d'école commune que les diverses situations scolaires rencontrées suggèrent. On assiste désormais de fait à une convergence vers un espace scolaire de plus en plus fragmenté par une multiplication de programmes et 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 PEP ou de leurs équivalents dans ces deux pays est éloquent. En plus des ciblage et catégories « classiques » pour ce type de politiques, que sont les élèves issus de familles et de milieux socialement défavorisés et/ou de minorités nationales, linguistiques, culturelles ou ethniques (ce second mode de catégorisation tendant sans doute aujourd'hui à l'emporter de plus en plus sur le premier), s'ajoutent d'autres modes de ciblage ou de catégorisation dont il serait fastidieux de rappeler la liste. Cette liste semble d'ailleurs se renouveler en permanence, tant elle est liée au développement de procédures d'analyses statistiques parfois pointilleuses jouant sur les variables pour un repérage se voulant de plus en plus précis. Ainsi par exemple, le débat anglais et américain se met-il actuellement à définir des « *underachievers* », se préoccupant

---

virtualité, dont il s'agit encore de travailler la possibilité, au sens que donne à ces termes Desanti (2001).

notamment ainsi du public des garçons, dont certains débats spécifient qu'ils formeraient jusqu'à 80 % de ces « *underachievers* ».

Une telle fragmentation et multiplication de dispositifs s'observe dans bien d'autres pays, par delà l'effet d'étiquetage de l'uniformité des grands programmes PEP qui polarisent le regard (comme en Belgique ou en France). Pour une large part, cet éclatement se subsume sous la logique des deux métacatégories que sont, non seulement encore celle des « groupes à risque », mais aussi celle des besoins éducatifs spécifiques ou particuliers (*Special educational needs*). Nous avons rappelé comment cette dernière catégorie a pu émerger dans le débat anglais initié par le rapport Warnock (1978). Elle devait alors permettre de déjouer les filières de ségrégation constituées 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 scolaires d'un nombre important d'enfants. Mais la catégorie s'est depuis lors largement développée, par l'intermédiaire notamment d'un important travail de codification opéré par des agences internationales et elle a, ce faisant, pris une acception de plus en plus large, et qualitativement différente. A partir du débat anglais initial, on voit surgir une conception forte du principe d'une école inclusive en lien avec la catégorisation des *special needs* : 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 » (Armstrong, 1998). Pour éviter de s'en tenir à une simple logique d'« intégration » (dans l'acception anglaise du terme), alors qu'il s'agit d'éviter la mise à l'écart des élèves dans des voies spécialisées, cette interprétation de l'école inclusive implique une révision des fonctionnements scolaires ordinaires socialement « sélectifs », « privilégiant », « handicapants » ou discriminants. Elle implique de re-questionner les curricula et les pratiques, de réviser et de dynamiser la construction de formes pédagogiques permettant les apprentissages de tous. L'extension internationale de ce principe, et sa retraduction dans les débats nationaux 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, mais toujours marqués par un écart à la norme. Et surtout elle prend place dans des débats et analyses qui occultent, et donc soustraient du domaine de l'action publique, une large part des fonctionnements sociaux et scolaires qui génèrent, donnent forme et contenu aux désavantages, risques et autres besoins spécifiques désignés. La seule logique d'action scolaire pouvant être défendue est dès lors une logique d'adaptation à ce qui se présente comme des « différences » ou « diversités » essentialisées. Bien qu'elles y soient largement utilisées, et malgré leurs ambiguïtés, les notions de « différence » ou de « diversité », comme celle de « besoins » ne semblent d'ailleurs jamais clarifiées dans les débats.

Cette lecture essentialiste n'est pas nouvelle, mais elle se renouvelle dans les débats sous l'intitulé de la « diversité » des « talents », des « aspirations » ou des « rythmes d'apprentissages » : nouvelles catégories essentialistes banalisées à peine

utilisées avec un peu plus de prudence dans les pays marqués par la critique de « l'idéologie des dons » (Bourdieu & Passeron, 1964). Le recours aux inégalités natives ou aux « dons » n'est d'ailleurs plus banni, ni même euphémisé car, nous l'avons vu, les classifications peuvent aussi intégrer la catégorie des « *gifted and talented pupils* » à la mesure même du développement de mesures et dispositifs ainsi ciblés un peu partout en Europe. Sans doute, le maintien de ces formes essentialistes n'est-il pas sans lien avec le caractère inopérant ou insuffisamment opérant de la critique de l'idéologie des dons. Et d'ailleurs, dernière particularité de ces débats, l'utilisation des diverses catégorisations mentionnées s'accompagne d'une critique, voire d'une dénonciation, du caractère normalisant des dispositifs scolaires publics communs, critique pouvant se justifier, plus ou moins implicitement, en référence aux acquis d'une culture critique d'inspiration sociologique. Cela peut paraître paradoxal, mais cet emprunt est aussi rendu possible par certaines formes de raisonnement souvent imbriquées à cette culture critique, et notamment le relativisme culturel. En tout cas, comme l'argumente Jean-Yves Rochex, tous ces débats font d'autant plus signe d'une profonde modification de la problématique de l'éducation prioritaire, laquelle serait d'autant plus aujourd'hui vouée à « 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 » (Rochex, texte de conclusion, Vol.1).

### **Tensions, questions et ajustements de l'analyse transversale**

Les trois « âges » des PEP sont donc aussi trois modèles portés par des discours, débats, logiques, pratiques et formes d'organisation pouvant se cumuler ou se juxtaposer. Ce qui caractérise ces politiques et dispositifs PEP, c'est avant tout l'hétérogénéité de leurs finalités. Car si le fonctionnement et le champ d'action des PEP sont bien institutionnellement encadrés, les réalités de leur mise en œuvre demeurent complexes et ce sont aussi ces réalités, ce qui se fait localement et concrètement sur le terrain, qui confèrent sens et signification à ces politiques. Quand bien même les cadrages politiques et administratifs de ces politiques seraient eux-mêmes suffisamment cohérents ou homogènes en regard des finalités attribuées aux PEP (ce qui n'est évidemment pas le cas), ils n'en dessineraient pas moins un ensemble de mesures qui ne s'auto-appliquent pas. La limite que nous atteignons dans cette désignation de cumul ou de juxtaposition des « modèles », c'est celle qui prévaut dans le cadre des pays, mais nous pensons surtout à l'Angleterre, qui multiplie pragmatiquement les mesures et initiatives, selon les trois caractéristiques mentionnées dans la conclusion du chapitre de nos partenaires anglais : Optimisme, Acharnement, Innovation (Antonioni et al. Vol. 1). Car la situation complexe d'ensemble qui en résulte constitue précisément une forme de réalisation avancée du troisième âge des PEP décrit et des systèmes scolaires qu'elle contribue à structurer. Par ailleurs, les analyses menées sur les curricula nous ont montré comment, pour comprendre et cerner les logiques en cours, il s'agissait de tenir compte aussi bien des réalités prescrites que réelles. A ce niveau, plusieurs possibilités sont observables dans les différents pays : une

absence de transformation curriculaire et pédagogique prescrite officiellement qui s'accompagne de transformations curriculaires réelles répondant au principe de l'adaptation contextuelle des pratiques enseignantes en PEP ; ou au contraire une transformation curriculaire prescrite qui s'incarne peu dans les pratiques (celles-ci pouvant néanmoins aussi rendre observables d'autres transformations par rapport aux pratiques ordinaires, que celles officiellement prescrites)... C'est bien d'ailleurs aussi ce qui contribue à la difficulté de toute perspective de synthèse et d'évaluation, et qui fournit une limite à notre analyse, en l'absence de résultats d'enquêtes empiriques prenant en charge cette complexité, entre le prescrit et le réel, les débats, les contextes et les pratiques, pour la totalité des pays, et beaucoup plus pour certains que pour d'autres.

Ainsi, le mouvement d'ensemble que les diverses analyses permettent de reconstruire ne doit pas conduire à effacer ou écraser les dynamiques plurielles, ou les objets de questionnements, dont sont porteuses les thématiques transversales travaillées dans le volume 2. Ici comme ailleurs, l'analyse comparative se doit de faire varier les différents niveaux d'investigation, entre les niveaux macro, méso et micro. L'analyse macro (analyse de l'évolution des politiques éducatives dans le temps), nous semble l'un des acquis de l'étude, mais doit d'autant moins signifier l'arrêt de l'étude qu'elle peut tendre à accentuer des similitudes qui peuvent s'estomper dès que l'analyse se fait plus rapprochée. C'est là l'ordre d'une difficulté méthodologique de toute approche comparative internationale : accentuer soit les particularités, soit les similitudes (Maroy, 2006, 25-29). C. Maroy argumente ainsi les difficultés auxquelles nous sommes aussi confrontés : un des dangers d'une analyse trop macro « est parfois de confondre des évolutions ou des réalités qui, au niveau local, apparaissent comme distinctes » (Ibid., 27). Ainsi, au cours de notre travail, les convergences observées ont pu être précisées, en fonction des contextes nationaux, comme de leur contenu et de leur sens effectif au plan local. Mais, un autre danger de l'analyse comparative est de procéder « à une analyse trop superficielle qui escamote les contextes historiques ou les particularités sociétales qui peuvent donner sens à ce qui est observé (Lallement et Spurk, 2003) » (Ibid. 27). Notre étude repose sur le questionnement des textes et débats tant officiels que savants, sur le projet d'une synthèse des savoirs et connaissances portant sur ces politiques, y compris les connaissances produites par les analyses empiriques menées aux niveaux micro et méso. Mais ces dernières, nous l'avons dit, ne sont pas assez développées, ce qui nous confronte inévitablement aux limites méthodologiques mises en avant, mais aussi à celle de ne pas suffisamment identifier les potentialités des pratiques observables sur le terrain.

Il semble que bien des éléments de l'étude thématique transversale mériteraient d'être poursuivis dans cette perspective. Que pouvons-nous avancer de plus avec cette analyse thématique ? Quels sont les pratiques, fonctionnements, logiques et caractéristiques concrétisant ces modèles de PEP, et quels sont ceux d'entre eux qui justement impliquent une révision des savoirs élaborés, et des pistes de questionnement supplémentaires ?

## *Ciblages*

La première thématique transversale, celle portant sur les formes de ciblage des PEP a sans doute été la plus travaillée quantitativement, et on comprend pourquoi : c'est là l'une des spécificités de ces politiques que d'être des politiques « ciblées » - « ciblantes ». Nous avons déjà longuement rappelé les résultats de cette investigation, car d'une manière ou d'une autre, ce sont les transformations observables à ce niveau qui rendent le plus immédiatement visible l'évolution des politiques et de leurs finalités. En même temps, les différentes analyses ici réunies permettent de compléter si ce n'est de réviser le débat à partir duquel ces questions semblent désormais les plus communément abordées, à savoir notamment à travers l'opposition entre ciblage sur des *territoires* et ciblage sur des *populations* « *people versus place* », (Donzelot et al. 2003). L'évolution manifeste des politiques PEP tient assurément en l'affaiblissement progressif des ciblés territorialisés au profit des ciblés de publics ou de populations, ou d'individus (si l'on prend toujours comme point de repère les PEP les plus anciennes, car bien des pays nous l'avons vu n'ont justement jamais mis en place ces formes de ciblage territorialisés). Mais chacun des deux pôles de l'opposition renvoie lui-même à une complexité de logiques en tensions, et bien sûr de nouveaux principes de ciblage cumulent les deux entrées.

Ainsi les significations accordées à la mobilisation de la notion de *territoire* sont-elles multiples : du territoire mobilisé comme contexte d'une action éducative spécifique, au territoire mobilisé comme le support des actions menées, voire comme l'objet des PEP. Action scolaire territorialisée ou action scolaire (ou sociale) territoriale ou de territoire sont deux versions de ce qui peut s'observer dans cette perspective. Et par delà la dynamique de disparition d'un ciblage territorial, on observe tout autant son changement de sens. Un cas manifeste sur ce point est ce qui se décrit dans le cadre du Portugal : le passage d'une logique d'*empowerment* (où le territoire est pensé dans une problématique de mobilisation et de démocratie locale autour d'un établissement scolaire) à une logique de ciblage de « zones difficiles » avec ce qu'un tel ciblage peut impliquer de défiance vis-à-vis des élèves ou de leur environnement local et familial. De même, en Angleterre, le principe d'une action sur un territoire semble se reconfigurer autour de la mise en place de dispositifs, comme les *multi-agency services*, agencés au nom d'une approche territoriale une logique partenariale de services, sanitaires et sociaux, pouvant ainsi alors d'autant plus facilement en venir à agir *sur* les parents ou les « communautés » plutôt *qu'avec* eux. La question de ce qui se met ainsi sous le terme de partenariat, notamment quand celui-ci inclut les familles au rôle de partenaire, semble de toute façon peu claire dans chacun des pays y ayant recours. Une telle logique s'observe aussi en France, autour de nouveaux programmes tels que celui dit de Réussite Educative (PRE), ne relevant plus du simple ministère de l'Éducation nationale et débordant du découpage administratif de la politique d'éducation prioritaire (ce qui avait bien initialement fait hésiter les chercheurs à les inclure dans l'analyse le champ d'analyse de cette étude). Le programme a été proposé par le ministère de la Cohésion sociale, et il y est question non pas de réussite scolaire mais bien de réussite éducative, notion pourtant fort peu saisissable, tout au moins difficilement évaluable. Ces dispositifs s'installent sur un

espace local, mais ciblent des individus à l'intérieur de ces zones, en l'occurrence, pour ce qui est des PRE, des enfants ou adolescents dits en situation de « fragilité » au nom d'une actions se voulant personnalisée ou individualisée et se devant d'associer les familles (Joly-Rissouan & Glasman, 2006 ; Glasman, 2006).

Et plusieurs éléments de réflexion apparaissent encore ainsi autour de ces points. Trop souvent pour certains de nos partenaires, le problème des PEP à ciblage territorial provient du fait « qu'elles ne seraient pas assez devenues territoriales » : elles sont restées concentrées sur les problèmes et actions de l'école, et elles n'ont pas su mobiliser d'autres ressources potentiellement disponibles parmi et autour des communautés locales (voir le chapitre « Les PEP à ciblage territorial »). Mais, par le jeu de la multiplication des partenaires et des intervenants non issus du monde scolaire, et le couplage des politiques PEP avec d'autres politiques parfois de plus grande ampleur, c'est l'enjeu scolaire lui-même qui est opacifié, voire mis en danger, au profit de préoccupations sécuritaires, ou sociales ou communautaires pouvant freiner ou rendre secondaires les questions d'apprentissages scolaires. En même temps, nos partenaires ont aussi signalé des tentatives de nouvelles approches (telles que celles réalisées autour du quartier Ballymum en Irlande, ou dans la ville de Barnsley en Angleterre) qui s'attacheraient justement à associer plus harmonieusement des actions centrées sur l'école avec les politiques menées en faveur de l'enfant et la famille, du développement de la communauté et des relances économiques. Ces approches reconnaissent l'interaction entre éducation et d'autres formes de désavantage. Elles prennent en charge le besoin de coordonner les interventions visant à traiter toutes les formes de désavantage simultanément sans pour autant s'en tenir à une action de surface ne consistant qu'à apporter quelques rares moyens supplémentaires, en relation de défiance avec les familles, ou en détournant les préoccupations scolaires. De telles initiatives se doivent bien sûr encore d'être développées, questionnées et évaluées.

On observe autant si ce n'est plus de variété du côté de l'autre pôle de l'opposition : les ciblage sur des « populations » condensent différentes manières de catégoriser ces mêmes populations. Et si ces formes de catégorisations témoignent des traditions politico-administratives et/ou scientifiques distinctes, si elles dépendent des contextes politiques et culturels nationaux, elles n'en mettent pas moins en jeu des questionnements communs et plus globaux qui ne condamnent pas au relativisme. Ainsi en va-t-il de la relative progression (selon les pays, ces questions sont relativement récentes), des catégorisations manifestant le thème de la « diversité », ethnique, culturelle, sexuelle, au détriment ou en remplacement des critères d'ordre socio-économiques pour la formulation des ciblage. Cette relative accentuation des thèmes de la diversité (si ce n'est son exaltation pour certains) procède de mutations économiques et sociopolitiques plus globales ; elle est objet de multiples débats mettant en avant son rapport aux thèses de l'économie libérale, ou au déclin des thèses marxistes, ou insistant sur la nécessaire articulation des orientations des politiques et problématiques de redistribution et de reconnaissance (Benn Michaels, 2009, Fraser 2005). Mais pour ce qui concerne la question des PEP, c'est encore à une réflexion sur ce qu'est le dispositif scolaire, ses activités et ses finalités que nous sommes ici confrontés. Des

ciblages « ethnoculturels » ou portant sur ce qui, selon les pays, se désigne comme minorités ethniques ou linguistiques peuvent se mettre au service d'un développement communautaire sans pour autant contribuer à résoudre le problème pédagogique de la transmission et de l'acquisition des savoirs. Ce problème avait déjà été mis en avant dans les premières perspectives de révision des principes compensatoires établis sur ces bases pour les politiques Nord-américaines (Little & Smith, 1971 ; Isambert-Jamati, 1973). Ici la question du « désavantage scolaire » semble parfois être évacuée au profit des notions d'*identité* (à devoir préserver ?) ou de *besoins*, dont on ne sait pas par qui et comment ils sont définis, mais auxquels il s'agit de *s'adapter*. Des logiques dites d'*empowerment*, tout comme les débats sur l'*affirmative action* notamment aux Etats-Unis, insistent certes aussi sur une nécessaire dimension réparatrice de l'action publique : les bénéficiaires des politiques de la diversité sont aussi ceux-ci ayant été victimes de discrimination ou de rapports de domination agissant conjointement aux niveaux économiques, sociaux et culturels. Et nous voyons bien en quoi ces questions peuvent être étroitement mêlées dans le cas de la situation des enfants Roms si cruciale dans certains pays d'Europe. Mais il est pour le moins difficile de voir ces débats et travaux ne pas s'en tenir aux présupposés du relativisme culturel qui contribuent bien souvent à opacifier la question des savoirs et de l'activité scolaire. Au cours de notre étude, nous avons relevé en quoi ces difficultés s'observent particulièrement autour des problématiques langagières ou sur les « langues d'origine », mais (trop) peu souvent abordées en référence aux enjeux de la culture écrite et de la *literacy*, pourtant rappelés comme fondamentaux pour le développement cognitif et social. La question du ciblage des PEP et de la définition des problèmes qu'elles se proposent de traiter est évidemment étroitement liée aux contenus des orientations curriculaires et pédagogiques. Et c'est bien en un certain sens l'insuffisante prise en compte de ces questions, au nom de « la diversité » ou d'autres problèmes nécessitant en effet aussi des réponses au niveau politique plus global, qui questionne dans ces débats et qui marque une évolution avec ce qui a pu se jouer autour des premières élaborations des PEP. Il se peut qu'en lieu et place de la question pédagogique et curriculaire, c'est bien souvent celle relative à la sélection et à la justice de ces sélections qui préoccupent, et cela n'est pas sans rapport avec l'extension (ou l'importation) des débats portant sur l'*affirmative action* qui ont jusqu'alors principalement concerné l'accès à l'enseignement supérieur sélectif.

Notons enfin que d'autres principes de ciblage se développent désormais dans cette perspective ; des ciblages qui ne porteraient pas tant sur des *collectifs* que sur des *individus* : une politique par exemple d'*affirmative opportunity* plutôt que d'*affirmative action*<sup>91</sup>. Par cette proposition, il peut s'agir de déjouer les problèmes des formes antérieures de ciblage et leurs conséquences (homogénéisation, coût élevé pour une efficacité incertaine, effets de seuil et de stigmatisation, réification de collectifs etc.). Mais cette opposition dichotomique entre *individus* et *collectifs*,

---

<sup>91</sup> Selon notamment le terme apparemment ainsi avancé par Wiliam Julius Wilson, il s'agirait alors « d'établir un traitement différentiel des individus selon la singularité de leur histoire et de leurs projets » (*The bridge over the racial Divide. Rising Inequality and coalition Politics*. Berkely University Press, 1999, cité par Dubet, 2004, p. 46)

demeure pourtant quelque peu schématique, et nécessite a minima des analyses complémentaires : les « individus » en question n'en sont pas moins ciblés, c'est-à-dire reconnus, repérés, sélectionnés, marqués ou distingués, sur la base de critères normatifs, de conventions et de procédures collectives d'identification. D'autre part, on observe surtout en quoi cette forme de ciblage s'intègre dans une logique de sélection scolaire distincte des premiers objectifs des PEP. En prétendant, comme cela s'observe souvent, « améliorer », ou « gagner en précision » dans les ciblage, on transforme les objectifs politiques des dispositifs. Le thème de l'individualisation est d'ailleurs bien l'un des thèmes constitutif de l'évolution des PEP s'opérant en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, tel qu'il s'affirme par exemple en Suède ou en France. Dans ce dernier pays, la logique consiste à promouvoir des dispositifs d'« aide individualisée » ou de réussite éducative comme nous l'avions vu, et en même temps à favoriser l'accès des meilleurs élèves des établissements en Education prioritaire à des établissements considérés comme de meilleurs niveaux, voire à des filières dites d'« excellence ». S'il s'agit, en reprenant les termes informés du débat américain, d'agir sur les « acteurs » (leur permettre la mobilité), plutôt que sur les « places », une telle logique ne prend-t-elle pas le risque de contribuer à constituer une vision mortifère des « territoires » ou des « établissements » (dont il s'agirait d'aider les « meilleurs » à pouvoir s'échapper)? Et concrètement on en vient surtout ainsi à renouer, en la renforçant, une idéologique méritocratique, un élitisme républicain, interrogeant peu – en termes autres qu'essentialistes ou misérabilistes –, la production des inégalités scolaires.

L'argumentation et la justification de ces orientations ne peuvent en même temps pas être ignorées : elles renvoient au constat des résultats décevants des PEP jusqu'alors instituées, et l'urgence d'une ouverture sociale du recrutement des élites, créditée d'un effet d'émulation<sup>92</sup>. Et de même, plus généralement, il est certain qu'une action ciblée demeure nécessaire tant qu'aucune autre dynamique ne permette de déjouer les logiques d'appropriation des profits d'une action publique non ciblée au bénéfice de certains seulement...

On le voit, le travail avancé au titre d'EuroPEP sur les formes de ciblage et de définition des bénéficiaires, appelle de nombreux compléments d'analyse. Y compris des enquêtes empiriques situées car il paraît pertinent et nécessaire de questionner la manière même dont les critères nationaux sont mobilisés, ou pas, localement : par quelles procédures, avec quelles traductions et sous quelles contraintes sont effectivement recrutés et constitués les publics « bénéficiaires » ? On peut aborder ces questions de ciblage d'un point de vue technique, ou dans une

---

<sup>92</sup> L'effet d'émulation, ou de levier, qui s'opérerait par la mise en valeur de promotion sociale exemplaire, est en effet le plus souvent mis en avant comme apport des politiques dites d'*affirmative action* ou de discrimination positive. Des travaux américains montrent que ces politiques ont assurément contribué à favoriser les minorités les plus favorisées à l'intérieur des minorités « ciblées » ou un renforcement des divisions sociales à l'intérieur des groupes minoritaires, sans que l'on puisse vérifier totalement l'effet d'émulation en question. Les nombreux débats et analyses sur ces politiques concernant principalement, pour ce qui est de l'éducation, l'enseignement supérieur ne peuvent malheureusement pas être repris ici. Ils sont néanmoins, en langue française, parfaitement synthétisés et développés par exemple par G. Calvès, 2004 et D. Sabbagh, 2003 dont les analyses gagneraient ainsi à être mieux confrontées aux nôtres sur les PEP.



logique d'expertise, et les propositions ne manquent pas sur ces points. Nous espérons avoir pu montrer qu'elles engagent tout autant des choix politiques et sociaux relevant du domaine de l'action publique collective.

### *Actions et contenus*

L'une des particularités de notre travail était de vouloir intégrer le plus possible dans l'étude comparative l'analyse de ce qui se fait, et comment, au titre de l'action pédagogique et curriculaire dans les dispositifs et politiques PEP. Comment en effet comprendre ce qui se joue sous une politique d'action scolaire sans mener la réflexion sur ce qui est censé constituer son activité principale, ou du moins ce qui relève de son travail concret et ordinaire ? Nous remarquons en même temps comment les quelques ébauches d'analyses comparatives déjà effectuées sur ces politiques n'intégraient justement pas, ou très peu, ces dimensions. Ces analyses insistent surtout sur l'aspect formel des politiques : leurs modes d'organisation et de financement, leurs problèmes de détermination des publics bénéficiaires, et les questions liées à leur évaluation. Mais elles portent beaucoup moins, voire pas du tout, sur le type d'action réalisé, le travail des enseignants en relation avec les difficultés des élèves, la manière dont on définit ces difficultés, le curriculum et la pédagogie mis en œuvre dans les PEP. Ceci est sans doute relatif aux manques de données et notamment à celles portant sur le curriculum réel et ce qui se réalise concrètement en situation (par delà le seul niveau du curriculum formel ou de ce qui est institutionnellement prescrit). Le manque d'études empiriques contextualisées dans plusieurs pays est flagrant, parfois considérable.

Mais ces manques, du même coup, questionnent. Leur récurrence, tant au niveau des documents officiels et accompagnateurs de ces politiques, qu'au niveau de la recherche, n'alerte-t-elle pas aussi sur la nature des « priorités » des PEP ? Le degré d'investissement réflexif collectif sur certains problèmes et thématiques semble de fait un bon indicateur des préoccupations collectives, ou de la nature des problèmes que l'on entend résoudre. En l'occurrence, la relative invisibilité des questions pédagogiques et curriculaires pourrait encore renforcer le constat des évolutions observées : la question des inégalités d'apprentissage – et finalement plus en amont, les questions relatives à l'activité scolaire comprise comme activité de transmission et de partage des savoirs – ne seraient pas, ou plus, prioritaires. Au niveau des débats internationaux, comme aux niveaux nationaux, les questions portant sur les principes de ciblage semblent considérablement plus développées que celles portant sur ce qui est fait et comment, et en quoi cela peut entraîner ou pas un renforcement des acquisitions cognitives et sociales dans ces dispositifs ciblés. Selon les pays, ce constat global peut évidemment être précisé<sup>93</sup>. Nous observons en tout cas en quoi ces questions semblaient toutefois beaucoup plus

---

<sup>93</sup> Ainsi par exemple cette question est-elle mise au centre du dernier grand rapport sur l'Éducation prioritaire réalisé par l'Inspection générale en France (Armand & Gille, 2006). Ce rapport a pu bénéficier des travaux de recherche portant sur ces questions, et notamment des travaux réalisés par les membres de l'ancien comité scientifique du Centre Alain Savary de l'INRP. Mais la réforme de l'éducation prioritaire qui a suivi ne semble pas prioritairement guidée par les réflexions ainsi développées dans le rapport Armand & Gille.

centrales en ce qui concerne les politiques dites de « compensation ». C'est ainsi notamment – exception notable donc dans le corpus de la littérature scientifique comparative sur les PEP auquel nous avons pu avoir accès – que la question de l'action se trouvait particulièrement investie dans la synthèse des programmes dits de politiques de compensation réalisée pour l'OCDE dans les années 1970 (Little & Smith, 1971 ; il s'agit en fait d'une comparaison intra états-unienne : les multiples programmes réalisés dans les diverses villes et états à cette époque y sont questionnés et comparés les uns aux autres). Et cela s'est fait au nom de l'OCDE, c'est-à-dire aussi au nom d'une préoccupation internationale. Pour analyser ces programmes, Little et Smith distinguent trois stratégies générales d'actions (les programmes concrets peuvent mêler ces différentes stratégies) dont ils examinent de manière approfondie les modalités : les actions visant à modifier les situations d'apprentissage, à changer le rapport entre école et communauté (ou le rapport aux familles), et celles visant à réaliser des « écoles intégrées » (consistant entre autres, à jouer sur la mixité sociale et socio-ethnique des écoles). Notons que les auteurs du rapport hésitent d'ailleurs à totalement inclure cette troisième stratégie au titre des programmes de politiques de compensation, préférant réserver pleinement ce terme aux dispositifs mobilisant les deux premières stratégies d'action. Or, c'est peut-être bien justement cette dernière stratégie d'action qui a pu prendre de l'ampleur par la suite ou que l'on pourrait considérer comme l'une des lignées des préoccupations ultérieures autour du thème de l'*inclusive education*. Les références théoriques de l'analyse de ces stratégies mêlent sociologie, sociolinguistique, pédagogie, et psychologie du développement. La tonalité de l'étude est descriptive et analytique, car les auteurs suivent les discussions de l'époque confrontées à un problème considéré comme multidimensionnel, un problème qu'il s'agissait encore de défricher avec optimisme sans doute, mais aussi avec prudence et dans un registre d'expérimentation. On pourrait ainsi comparer ces analyses des années 1970 avec les rapports plus récents de l'OCDE sur les « besoins spécifiques » (1995, 2000), presque entièrement, nous l'avons vu, à la construction de cette taxinomie, indépendamment de toute réflexion sur les situations sociales, pédagogiques et scolaires. Nous n'oublions pas cependant que la perspective d'une « obligation de réussite », et les différents travaux issus de la réforme des standards ont bien mis en avant la question curriculaire. C'est ainsi que de nos jours et dans certains pays, des débats apparaissent bien concernant les préoccupations autour des critères d'efficacité (des établissements, des classes), du rapport entre savoir et compétences, ou autour des questions liées à la construction, l'accompagnement et l'impact curriculaire des procédures d'évaluation. Bon nombre de travaux traitent aussi des conséquences problématiques sur les enseignants et leur travail des nouvelles formes de régulation ou de pilotage qu'ils peuvent vivre sous la forme de la pression ou d'une perte de repère et d'identité professionnelle (Barrett, 2009). Et en effet, on voit par ailleurs se développer une vision managériale du travail éducatif, ainsi qu'une vision techniciste du travail enseignant découpé en « gestes » ou unités de pratiques, peu souvent reliés aux acquisitions des élèves, et menés au titre d'une réflexion sur la « professionnalisation » des enseignants.

Les analyses réalisées au titre d'EuroPEP n'échappent bien entendu pas au contexte mentionné, et plus qu'ailleurs sans doute, c'est assurément pour le développement de cette thématique transversale que nous nous sommes heurtés au

plus grands manques de données. Notre apport a donc surtout consisté à développer la problématisation et poser des cadres d'analyses pouvant nourrir des travaux futurs. C'est ainsi que nous pouvons synthétiser les résultats de la première analyse menée au titre de cet axe thématique, relative au domaine des interventions précoces. Les auteurs rappellent l'actualité en ce domaine, le champ des interventions précoces semblant de fait aujourd'hui particulièrement débattu en Europe (Eurydice, 2009). Mais ils signalent aussi le célèbre programme précurseur Head Start, débuté aux Etats-Unis en 1964. Et d'autres programmes ou dispositifs initiés dans les années 1960-1970 pourraient encore de la même manière être cités, car il nous faut rappeler que le domaine de l'intervention précoce et de la préscolarisation a été fortement développé comme une modalité d'action des premières politiques de compensation américaines : Little & Smith y consacrent de nombreuses pages.

Bien des débats actuels semblent d'ailleurs retrouver, ou poursuivre, ceux déjà avancés à l'époque. La plupart des arguments rendant nécessaires et justifiant cette attention soutenue sur la petite enfance dans les Etats-Unis des années 1960-1970 se retrouvent aujourd'hui dans les débats européens synthétisés par nos partenaires. De fait, dans la synthèse de l'OCDE de 1971, l'intervention précoce se justifie par :

- des arguments relevant de la psychologie du développement, insistant sur la malléabilité des jeunes enfants et en même temps, sur l'importance des acquisitions s'effectuant dans les premiers âges qui conditionneraient fortement la suite du développement. La psychologie est d'ailleurs la discipline scientifique ici la plus mobilisée ;
- une conception déficitariste, sociologisante, et qui accompagne les arguments développementalistes. Il y a de fait ici une conséquence directe des représentations associées aux théories du handicap socioculturel, réclamant d'agir le plus tôt possible de manière à compenser justement, ou neutraliser, l'influence jugée négative de l'environnement social et familial sur le développement des « aptitudes intellectuelles » ;
- une problématique de la prévention, s'argumentant elle-même en critique de celle que nous pourrions appeler de re-médiation. L'intervention précoce est valorisée car « une intervention ultérieure devient une forme de remède qui tente de rattraper le terrain perdu » (Op. cit. p. 48)
- une problématique socio-organisationnelle ou d'innovation intégrée dans une perspective managériale : le manque de structures de préscolarisation dans ce pays était censé faciliter l'introduction d'idées et de pratiques nouvelles « qui tiendraient d'avantage compte des besoins des défavorisés » par la création de nouveaux dispositifs (les idées et pratiques à promouvoir ne se heurteraient donc pas à des phénomènes de « résistance de la part d'enseignants et professionnels déjà en place, comme des parents). (p. 49)

Il conviendrait encore de confronter bien plus précisément ces premières argumentations à celles d'aujourd'hui. Mais, si nous insistons sur cette similarité, c'est parce que celle-ci implique de problématiser la distinction posée par nos

partenaires entre une approche de type « compensatoire » et une approche de type « préventive » (cette dernière serait aujourd'hui privilégiée). Nous nous heurtons une fois de plus bien entendu ici au flou sémantique caractérisant ces termes et leurs différents usages possibles. Ce qui est certain, c'est que cette opposition, entre une approche « préventive » (agir en amont du problème qu'il s'agirait de résoudre) et une approche que nous pourrions dire alors de « re-médiation » (agissant en aval), semble être une donnée récurrente des argumentations des PEP depuis leur premier âge. Elles étaient toutes les deux posées ainsi au titre des alternatives et stratégies possibles agissant de l'intérieur même des politiques de compensation (où elles peuvent d'ailleurs se cumuler comme actions complémentaires). Et si cette alternative nous paraît devoir encore être travaillée c'est surtout dans la mesure où elle semble pour une bonne part fonctionner comme une clôture cognitive (au sens où la réflexion et le débat tendent à s'y arrêter et s'y polariser). Ou plus exactement, dans la mesure où faire de ces deux stratégies les seuls termes bornant le débat contraint à circonscrire le regard le long d'une temporalité très curieuse en ce qu'elle ne comporte pas de « présent ». Il s'agirait d'agir « en amont » ou « en aval » d'un phénomène – les difficultés ou l'échec scolaires – qui du même coup ne se retrouve guère pensé comme construit engageant des situations sur lesquelles il serait aussi possible d'agir en tant que telles.

Ce temps présent qui disparaît du domaine de l'action publique peut de fait être vu comme le temps du quotidien scolaire, des limites comme des possibilités de son travail et de la réalisation de ses activités. Travailler ce temps pour l'optimisation de ses possibilités réclame bien sûr un horizon d'attente ouvert vis-à-vis de la réussite des élèves : ce temps est celui de la réversibilité<sup>94</sup>. Par contre, dans la logique de la re-médiation, il s'agit de faire acquérir à l'élève quelque chose qu'il aurait « normalement » déjà dû acquérir. La « normalité » en question relève du rapport d'adéquation âge-classe de niveau qui structure les institutions scolaires (Lelièvre, 1993) et confère leur fonctionnement sélectif. Les apprentissages ici en jeu tendent donc à être socialement et symboliquement hiérarchisés, et dévalorisés, dans un temps conventionnel d'apprentissage : même si l'élève apprend, cet apprentissage n'ouvre au mieux qu'un « futur passé »

---

<sup>94</sup> Dès lors que les inégalités scolaires ne sont pas la seule conséquence d'une socialisation primaire agissant par déterminisme sur les acquisitions scolaires ultérieures. Elles sont sans doute le produit de « processus » d'inégalisation et de différenciation engageant les pratiques scolaires, comme la recherche actuelle tend désormais à le formuler. C'est notamment le cas des différents travaux menés par le réseau francophone de recherche Reseida (Recherches sur la Socialisation, l'Enseignement, les Inégalités et les Différenciations dans les Apprentissages). Ces travaux tentent en effet de saisir et décrire ces processus de différenciation perçus par plusieurs des membres du réseau comme enchaînements d'agencements entre des pratiques et modalités curriculaires scolaires, formes de socialisation cognitive et langagière et rapport sociaux ou comme récurrences de « malentendus socio-cognitifs » se cumulant dans les parcours scolaires d'un élève. Pourtant la notion de processus ici mobilisée ne permet guère de mettre en lumière les possibles réversibilités de l'action scolaire et éducative, et que ce réseau de recherche entend pourtant saisir en rupture avec les approches déterministes. Les travaux des membres de ce réseau sur l'école maternelle renforcent d'ailleurs peut-être l'invisibilisation des possibles de chaque instant, tant il est vrai que l'organisation actuelle de la scolarité, et plus exactement sa logique sélective, visibilisent surtout les processus ou des durabilités... (Bautier 2006 ; Joigneaux, 2009).

pourrions nous dire en reprenant librement la catégorie de Reinhart Koselleck (1990). Le temps de la re-médiation est celui d'une action dont l'horizon d'attente est ce « futur passé ». Dans la logique de la prévention, l'horizon d'attente ne peut être qu'en apparence plus ouvert. La prévention cherche certes à éviter « ce qu'il risque d'arriver » (le plus généralement connu à partir d'une probabilité statistique), si on laissait en état les cours ordinaires de l'action scolaire. Mais justement, la prévention pose problème si cette probabilité n'est pas aussi mise en relation avec les formes particulières prises par ces cours ordinaires de l'action que l'on peut pourtant penser devoir être révisés, ou pour le dire plus clairement encore, démocratisés.

Il ne s'agit évidemment pas d'ignorer l'intérêt si ce n'est même la nécessité d'interventions précoces, surtout quand celles-ci visent à garantir des droits ou biens sociaux de base (santé, nutrition etc.) dont peuvent être dépossédés des publics en situation de grande détresse sociale : droits et biens sociaux fonctionnant aussi évidemment comme condition de possibilité d'une scolarisation. Ceci ne gagne pas à être confondu avec des procédures de normalisation sociale ou culturelle, même si bien sûr ce risque n'est jamais loin – et se doit d'être considéré – comme on le voit notamment dans le cas des dispositifs dits d'aide à la parentalité ou à la « fonction parentale »<sup>95</sup>. Mais plus généralement, ce que nous observons, c'est que la prévention consiste le plus souvent à mieux préparer les enfants à entrer dans un *mainstream* scolaire ultérieur dont on ne questionne plus les fonctionnements particuliers ou socialement privilégiants. Il s'agit pour reprendre ici le nom du dispositif anglais, d'assurer « un bon départ » (*Sure start*) aux enfants. Mais ce qui fait que le départ est bon ou pas, sa qualité ou son opérationnalité, n'est-il pas aussi relatif à ce qui en est fait par la suite ?

La nature des savoirs et théories qui accompagnent ou justifient les interventions précoces agit sans doute fortement ici aussi bien sûr. Car, ce que nous observons encore c'est que les difficultés scolaires dans ces travaux ne sont presque jamais pensées en termes relationnels. Il semble évident « qu'il manque quelque chose à ces enfants » ciblés par les programmes d'intervention précoce, là où l'interrogation peut aussi par exemple être menée (caractéristique d'une approche relationnelle) sur la séquentialité des curriculums (leur découpage en éléments de progression) ou sur les savoirs, postures et compétences formant autant de pré-requis plus ou moins implicites, dans toutes pratiques d'enseignement, à tout niveau de scolarité.

Mieux « préparer les enfants à l'école », ou mieux préparer celle-ci à accueillir et faire réussir les élèves, en particulier ceux d'entre eux qui sont les moins familiers avec ses exigences et ses modes de fonctionnement, semble en effet une alternative comme cela avait déjà pu être mis en lumière en conclusion du volume 1. Une alternative ou une piste de questionnement qui gagnerait à guider les enquêtes empiriques restant à mener sur les pratiques de l'intervention précoce : en quoi et comment cette première logique permet-elle, ou non, de contribuer à la

---

<sup>95</sup> Le rapport entre Prévention et Normalisation a souvent été traité dans les lignées des travaux de G. Canguilhem (1966) et de M. Foucault (1975).

seconde, demeure une question centrale. Une question qui est d'ailleurs appelée par les résultats mitigés des évaluations portant sur les programmes d'intervention précoce. Pour une bonne part, ces programmes sont au mieux crédités d'un effet positif sur le court terme pour les enfants ainsi ciblés, mais qui ne se maintiennent pas forcément dans la suite de la scolarité (c'est ce qui avait aussi été observé pour les actions des années 1960). D'autres programmes semblent crédités d'un effet sur le plus long terme (et moins nettement visible parfois sur le court terme) ; c'est en tout cas là l'un des résultats de l'étude longitudinale High/Scope citée par nos partenaires et analysant les vies de 123 Afro-américains issus de familles pauvres et qui présentaient un haut risque d'échec scolaire (Schweinhart *et Al.*, 2005). Il faut pourtant remarquer que ces résultats positifs s'objectivent sur la base d'une comparaison avec le suivi d'un groupe témoin (groupe considéré comme socio-ethniquement identique, mais n'ayant pas bénéficié d'action de préscolarisation), et non pas en rapport à l'ensemble de la population scolaire... Et la nature de ces « effets » positifs (des revenus plus élevés, plus de chance de garder un travail, moins de crimes commis etc. pour ces personnes suivies jusqu'à l'âge de 40 ans) montre que le gain ainsi obtenu est surtout identifié à partir du référent de la lutte contre l'exclusion ou pour l'inclusion sociale.

Le travail mené sur les actions curriculaires et pédagogiques dans les PEP, s'il demeure incomplet toujours en rapport aux manques d'enquêtes empiriques disponibles, nous permet néanmoins de mettre en évidence le caractère partagé de bon nombre de dynamiques d'adaptation des pratiques qui demeurent problématiques du point de vue des inégalités d'apprentissage. Du moins c'est là l'un des phénomènes sur lequel il nous semble devoir insister. L'adaptation en question semble de fait le plus souvent sous-tendue par des logiques de hiérarchisation ou d'adaptation curriculaire. Dans un premier cas il s'agit du privilège accordé dans les actions et dispositifs à certaines disciplines ou certains contenus considérés comme fondamentaux. Dans le cas de réduction, il y a focalisation sur des compétences minimales, voire sur des activités, des tâches et des compétences de « bas niveau cognitif » par rapport à celles auxquelles seraient confrontés et entraînés d'autres élèves, non ciblés par les PEP. Le chapitre consacré à ces questions insiste aussi sur l'évolution des idéologies pédagogiques, celles-ci faisant désormais une part accrue aux modèles, vulgates et idéologies dits « constructivistes », qui promeuvent souvent des pratiques et des modes d'enseignement centrés sur l'élève, ses intérêts, ses aptitudes et ses besoins et qui nourrissent une critique parfois virulente de l'académisme et du caractère uniformisant qu'ils prêtent aux pratiques « anciennes » dont ils visent à se démarquer. Or ces pédagogies sont pourtant décrites par les sociologues notamment comme pouvant particulièrement être préjudiciables aux apprentissages des enfants de milieux sociaux populaires ou défavorisés.

### ***Évaluation***

Nous avons été confrontés à cette réalité souvent : la faiblesse des évaluations portant sur les PEP est flagrante, au point que celles-ci semblent bien plus relever de *evidenceless policies* que d'*evidence based policies* ... Cette faiblesse est bien entendu surprenante dans le contexte d'une très forte pression pour l'évaluation des politiques publiques en général et des politiques éducatives en particulier. Elle l'est

aussi en regard des permanentes transformations de ces politiques. Car les révisions des PEP sont nombreuses et fréquentes : le champ des PEP est un monde extrêmement mouvant. Entre le début de cette investigation et la réalisation de ce rapport, plusieurs nouveaux dispositifs ou nouvelles réformes des politiques et dispositifs existants ont d'ailleurs vu le jour, transformant, complétant, révisant, s'ajoutant aux – ou interrompant et remplaçant les – précédentes. Et la faiblesse d'évaluation questionne d'autant plus les raisons de ces changements, ceux-ci apparaissant moins liés à des questions de résultats, et donc à une recherche d'amélioration ou de meilleure résolution des problèmes abordés, qu'à des choix engagés par la contingence des alternances politiques, ou guidés par des raisons budgétaires – que ce soit au titre d'une réduction des dépenses (et pas seulement de l'ordre d'une efficacité contrôlée), ou au contraire de l'obtention de financements, notamment européens –, voire menés sous l'impulsion de groupes d'intérêts nationaux ou internationaux. Et il y aurait d'ailleurs aussi tout un pan d'analyse à devoir approfondir sur les déterminants de ces mouvements institutionnels, du côté de la nature de ces mouvements – allant du simple changement de désignation à des logiques de différents niveaux de révision : aménagement, transformation, remplacement ou empilement etc. –, comme du côté des raisons et des méthodes y présidant.

Trois constats permettent de nourrir cette impression de *evidenceless policies* :

- Le premier est relatif au manque flagrant d'évaluations, du moins au sens que l'on donne habituellement à ce terme, c'est-à-dire comme évaluations soutenues par des méthodes quantitatives. Ainsi, les résultats concrets d'évaluation de ces politiques, et notamment de leur apport à l'objectif de réduction des inégalités scolaires, apparaissent-ils extrêmement limités. Bien sûr, ce constat doit d'être relativisé selon les pays : il nous faut distinguer l'absence totale d'évaluation dans plusieurs pays (la plupart) et le sentiment de leur omniprésence sous la figure de l'*evidence based research* en Angleterre, sans oublier d'autres pays tels que la Suède ou la France que l'on peut alors situer en position intermédiaire, bien que les évaluations quantitatives y soient aussi très faibles. En même temps, le constat vaut tout autant en élargissant la notion même d'évaluation, pour considérer l'ensemble des travaux questionnant les PEP et leurs fonctionnements, ou apportant des éclairages sur les actions mises en œuvre dans les PEP et leurs résultats. Au mieux le classement des pays ici considéré peut-il être un peu précisé dans cette optique (la France par exemple semble disposer, relativement à d'autres pays, d'une non négligeable tradition d'enquête empirique sur les questions pédagogiques, scolaires et urbains nourrissant l'analyse des PEP).
- Le second constat est relatif à la construction des méthodes d'évaluation elles-mêmes, à leur normativité, et plus exactement à la faible maîtrise de définition de ce qu'ils s'agit effectivement d'évaluer, aussi bien qu'aux difficiles relations entre les objectifs visés par la politique et ce qui est mesuré par les évaluations quantitatives. Nos partenaires belges ont largement abordé ces questions grâce au modèle typologique global d'analyse de la qualité qu'ils parviennent ainsi à mobiliser. La question serait bien entendu de savoir à quel point ce modèle pourrait lui-même être

utilisé comme outil d'évaluation des PEP, mais il présente l'avantage indéniable de constituer un outil normatif au nom duquel peuvent se préciser, s'explicitier et se discuter les contours des évaluations, ce qu'elles visent à mesurer et ce qu'elles ne permettent pas d'observer. Mais nous avons aussi montré en quoi il conviendrait de ne pas restreindre l'évaluation à la seule utilisation de méthodes quantitatives ou à partir du principe méthodologique du langage des variables qui permet difficilement de tenir compte de la contextualisation des pratiques et dispositifs, voire qui contribue à naturaliser des faits scolaires et sociaux en autant de variables « externes » et « internes ».

- Même quand on dispose de résultats d'évaluations, que ce soit au sens limité ou élargi du terme, ces deniers ne guident pas pour autant forcément l'action politique menée sur les politiques et dispositifs. Nous avons pu observer des exemples très précis de ce cas de figure (ont été abordés le devenir du travail effectué par D. Meuret sur les ZEP en France par exemple, comme celui la suppression de la politique EAZ en Angleterre décidée avant la sortie du rapport de Power et ses collègues, le peu de relais des résultats du suivi du programme pilote de Soutien Scolaire grec, etc.). Ces cas renvoient à des travaux se présentant eux-mêmes comme évaluations des dispositifs (qu'ils soient impulsés ou soutenus par les autorités ministérielles du pays, ou effectués au nom de programmes de recherche dans le monde universitaire (mais ceux-ci pouvant aussi être cofinancés par différentes institutions).

Les deux chapitres portant sur cette thématique apportent de nombreux éclairages et éléments de compréhension de cette situation que nous ne reprendrons donc pas ici. Encore faut-il préciser que le constat du mésusage institutionnel et politique des travaux portant sur les PEP ne doit pas mener à semer encore plus de confusion entre ce qui est de l'ordre de la connaissance scientifique et de la décision politique. Le problème du mésusage ici mis en évidence n'est pas le problème de l'autonomie – qui a sa légitimité, et qui s'argumente aisément – de la décision politique, mais plus simplement parfois l'absence même de considération du résultat des recherches, et de débats. Il n'est pas rare, et parfois même assez fréquent, de voir des décisions politiques prises avant même la parution des résultats de recherches, d'expertises ou d'analyses commandités par les mêmes responsables politiques. Il est aussi fréquent de voir des décisions prises en contradiction avec des résultats de recherche, qui ne sont pourtant pas même discutés. Le savant n'est pas le politique, ce n'est pas au chercheur à faire la politique, mais l'ignorance ou le mésusage parfois extrême des travaux des uns dans les décisions des autres pose aussi légitimement souci. Et s'il nous semble devoir insister sur ce point, c'est qu'un cas de figure symétrique s'est aussi fortement observé tout au long de l'étude, à savoir la dépendance de plus en forte de la science à l'égard des catégories élaborées du point de vue de la gestion des politiques ou des catégories et de la définition des problèmes sociaux d'une part, et de l'autre la quasi dépendance du politique à l'égard des savoirs de l'expertise, dont les présupposés normatifs, les catégories et finalement les finalités plus ou moins implicites peuvent ainsi se voir relayés, sans autres débats, au niveau de la décision politique. Le savant deviendrait un peu plus le politique par



l'intermédiaire de l'expert ? Nous avons aussi observé de tels phénomènes : à propos des formes de ciblage notamment, et de l'influence des analyses internationales d'expertise ; à propos des découpages administratifs autour des « effets établissements » devenant des découpages scientifiques renforçant une logique managériale, mais contribuant aussi à invisibiliser d'autres questionnements portant sur d'autres niveaux d'action intra ou extra établissements ; à propos des risques de glissement des méthodes d'évaluation fonctionnant sur le principe de la valeur ajoutée et pouvant contribuer à redéfinir la finalité de la politique scolaire. N'oublions pas non plus l'impact des procédures d'évaluation de la performance sur la définition des contenus d'enseignement ainsi que sur les pratiques des enseignants : des phénomènes comme celui du « *teaching to the test* » (il s'agirait surtout de préparer les élèves à réussir aux tests standardisés, ce qui induit *a minima* une baisse d'exigence) sont régulièrement mis en avant depuis longtemps. Ainsi se reconfigure un espace épistémique dans lequel les questions sur lesquelles travaillent les savants ne sont pas au départ les leurs, mais celles des acteurs du « gérer » (Ogien, 1995 ; Ramognino et al. 2001) qu'ils contribuent à naturaliser dans le débat public. Les ministères ou autres institutions publiques politiques financent des recherches dont ils ont besoin jusqu'à créer leurs propres instituts de recherche : c'est ainsi que les politiques éducatives sont « éclairées ». Cette conception « éclairée » de l'action fait donc appel à des « experts », catégorie sociale spécifique qui développe ses intérêts en même temps que sa réflexion, ce qui peut devenir un piège aussi pour la recherche que pour une conception démocratique de l'école. Là aussi résident autant d'éléments de réflexion que nous n'avons pu qu'éfleurer, mais que l'étude EuroPEP n'a pas pu développer. Il faudrait mener une étude spécifique pour analyser cette catégorie dans une thématique transversale centrale portant sur le rapport entre recherche, expertise et politique et les paradoxes en ce domaine : faiblesse de l'évaluation et constat du « mésusage » d'un côté, extension d'un « raisonnement gestionnaire » de l'autre, au sens donné à ce terme par Albert Ogien (1995).

## **De l'évolution des PEP à celle de la politique scolaire et de ses sciences**

L'approche comparative adoptée par l'équipe EuroPEP a permis de mettre en lumière des logiques que la seule observation d'un système éducatif à un moment donné n'aurait sans doute pas fait apparaître. Les travaux d'analyse proposés permettent d'alimenter le débat fort peu développé, depuis les premiers pas de ces politiques, et assez mal étayé par des faits. Et d'une manière ou d'une autre, c'est déjà nous semble-t-il de débats publics dont ces politiques ont besoin, un débat armé par l'explicitation des diverses finalités et logiques observées, les enjeux de l'évolution de ces politiques, les modalités de leur fonctionnement et de leur action. Car une bonne part des évolutions observées, des finalités ou finalement des rapports sociaux cristallisés par et dans ces politiques demeure implicite en tant que celles-ci sont induites, impliquées ou contraintes par des outils, des modalités d'action, des concepts, des formes de connaissance et de régulation mobilisés. Les PEP sont bien entendu pensées, par les politiques comme par tout acteur participant à leur réalisation, mais elles le sont aussi pour une large part à partir de catégories et de problèmes scolaires et sociaux qui semblent parfois s'imposer naturellement,

alors même qu'ils peuvent limiter le champ des possibles de l'action. L'intérêt de l'analyse comparative se situe d'après nous dans cette capacité à dénaturiser les actions engagées, à mettre en lumière que ce qui est une évidence pour les uns ne l'est pas nécessairement pour les autres, que ce qui tend à être évidence pour tous peut parfois encore être repensé, non pas pour conduire à un hyper-relativisme stérile, mais de manière à mieux étayer les débats pour mieux argumenter les choix.

En même temps, ce débat public, il est clair qu'il ne peut pas seulement porter sur les seuls fonctionnements des PEP indépendamment de l'ensemble global de la politique éducative et scolaire dans laquelle ces politiques, dispositifs et actions s'insèrent. D'une manière générale, nous l'avons vu, l'analyse des PEP ne gagne pas à être décontextualisée ou extraite des fonctionnements globaux des systèmes scolaires, des spécificités historiques, sociales et politiques des pays concernés. Et ceci même si l'influence de la politique européenne et des organismes internationaux semble déterminante. C'est bien d'ailleurs ce qui limitait la possibilité de conduire une étude visant à identifier des « bonnes pratiques » exportables clefs en mains. D'autre part, et surtout, l'une des dimensions majeures de l'évolution des PEP, c'est-à-dire de l'évolution de ces politiques *ciblées* et *spécifiques* renvoie au rapport s'instituant entre ces dernières et les dispositifs scolaires *ordinaires* ou *génériques*. Ce qui se joue dans le passage de la compensation à l'*inclusive education*, en passant par le référentiel de la lutte contre l'exclusion met en jeu ce que nos différentes sociétés font de leur dispositif scolaire dans son ensemble, de cet espace institutionnel commun visant à assurer la transmission des savoirs d'une génération à l'autre. Et il est clair que cette question de la transmission demeure complexe. Dans l'espace social, elle ne renvoie pas seulement à des questions pédagogiques, mais aussi à des questions sociales et économiques, à des considérations normatives sur le type d'individus que l'on souhaite former, sur la division du travail et la stratification sociale de nos sociétés, bref à un projet sociétal. La complexité du débat sur la société et/ou l'économie de la connaissance qui accompagne aujourd'hui l'élan réformateur sur les politiques scolaires, d'autant plus depuis la Stratégie de Lisbonne, le rappelle bien. Nous sommes d'abord en effet dans des sociétés devenues *savantes* (Knorr Cetina, 1998), ce qui implique de poursuivre la construction de cet espace scolaire pour tous, engagé et requis depuis le développement de la culture écrite. Les mondes naturels et sociaux que nous habitons se sont en effet historiquement compliqués, et continuent de se compliquer, avec les diverses inventions culturelles des sociétés qui s'y objectivent : le monde « naturel » avec les savoirs savants aux fondements desquels se trouve la culture écrite (Goody, 1994), comme le monde social lui-même s'ouvre à des territoires vastes et à des cultures multiples. De multiples généalogies de l'institution scolaire actuelle sont possibles, (notamment autour de sa mise en Institution et système organisée par un État-nation<sup>96</sup>), mais ce sont aussi

---

<sup>96</sup> Les travaux actuels sur les réformes des politiques éducatives européennes et mondiales, tendent plutôt à insister sur cette généalogie. C'est-à-dire qu'on semble ici moins mettre l'accent sur le problème sociétal lié à la transformation des savoirs (comme nous permet de le faire par exemple notamment l'anthropologue Goody en rapport à l'essor considérable pris par la culture écrite) que sur les formes de régulation et d'organisation politico-administrative ayant mis en forme l'institution scolaire. C'est notamment le cas dans

ces transformations qui ont historiquement contribué à rendre nécessaire l'invention d'un dispositif spécifique d'apprentissage élargi par rapport aux premières formes de transmission connues liées à la famille, l'institution religieuse ou la sphère du travail. Et cette nécessité s'impose d'autant plus aujourd'hui alors qu'il n'est guère plus possible pour les individus de se développer et de contribuer au développement collectif, sans user de médiations et technologies cognitives nécessitant des temps longs d'apprentissage. La question clef à résoudre ici est alors de savoir comment assurer la mise en commun de ces savoirs auprès d'une diversité d'élèves, comment partager et transmettre ces savoirs et garantir le droit pour chacun de participer à la production, le maintien ou la modification des formes sociales qu'ils dessinent ou impliquent, d'acquérir une compréhension critique et de nouvelles possibilités.

Mais nous sommes aussi face à l'enjeu d'une « économie de la connaissance », et dans une organisation sociale non moins compliquée en rapport au développement industriel, aux reconfigurations et crises du marché du travail, aux demandes de redistribution et de reconnaissance identitaire. La problématique de la transmission a toujours aussi engagé des questions économiques et sociales, ne serait-ce qu'en rapport à la transmission des patrimoines familiaux, aux formes de division sociale du travail qui sont de fait déjà là, à la nécessité d'une formation professionnelle, et aussi d'une formation des élites politiques, sociales, culturelles ou économiques dont les sociétés semblent avoir besoin. Dans le contexte tout à la fois politique, économique et culturel qui s'est développé tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, selon certes des temporalités propres à chaque pays, la question scolaire a été totalement imbriquée à la problématique de l'égalité des chances, problématique relevant tout autant d'une préoccupation de justice et de redistribution équitable (en rupture avec le principe d'une sélection aristocratique par la naissance), que de développement industriel et économique. Dans certains pays, la massification s'est accompagnée de la construction d'une *comprehensive school*, de cette école moyenne pour tous, remettant en cause les systèmes scolaires socialement clivés antérieurs au nom précisément de cette égalité des chances entre milieux sociaux, garçons et filles. La mise en place de ces écoles unifiées a été objet de très longs débats conflictuels à la mesure même des résistances ou oppositions face à cette situation historiquement inédite : instituer un dispositif prétendant accueillir tout élève quelle que soit son appartenance sociale, culturelle ou de genre pour assurer une mise en commun des savoirs et leur donner des chances égales de réussite et de positionnement sociaux ultérieurs. Ces oppositions

---

l'étude de Christian Maroy (2006), ou celle de Nathalie Mons (2007), et des études citées par cette dernière (par exemple Cowen, 1996). Car l'entrée dans l'analyse est ici nourrie par les sciences politiques et il s'agit de questionner les transformations opérées par les changements de formes de régulation ou « nouvelles politiques éducatives ». Un risque est alors de s'en tenir aux découpages argumentant ces changements réformateurs, qui ne serait plus réinsérés ou problématisés en rapport à la question de la normativité de l'activité scolaire. Mais il est clair en même temps que le rapport entre les changements culturels, et notamment le développement de la culture écrite, et les enjeux sociaux, politiques, ou liés aux « formes de gouvernance », sont complexes, et la question est bien aussi relative à ce qui se joue du point de vue de l'activité scolaire en lien aux changements des modes de régulation. Le lien se fait notamment bien sûr autour des questionnements sur les transformations curriculaires accompagnant l'activité d'un État devenant évaluateur.

on les retrouve dans des pays aussi différents que la France et la République tchèque (où le principe d'école commune n'a pas tenu très longtemps). Mais ce qui s'est ainsi désigné comme processus d'unification et/ou de démocratisation, semble surtout avoir été pensé en termes formels (technique, juridique), comme s'il suffisait d'assurer l'ouverture des portes de l'institution aux publics qui n'y avaient pas jusqu'alors accès. Et cette école de l'égalité des chances est aussi une école fortement sélective, décuplant au nom de la méritocratie une compétition non seulement cruelle – pour le sort de ses perdants qui ne peuvent qu'être renvoyés à leur propres incapacités – mais aussi injuste et guère efficace dès lors qu'elle se greffe plus sur le principe des institutions déjà existantes qu'elle n'invente les moyens, normes, attentes, pratiques et fonctionnements garantissant son objectif égalitaire. D'où les critiques fréquentes d'une entreprise jugée par certains sous la figure du piège voire de la supercherie, quand d'autres visent simplement à rappeler que nous n'en sommes qu'au début d'une dynamique qu'il convient encore de réaliser.

Cette entreprise inédite a été à l'origine d'un partage des savoirs non moins inédit dont on ne peut pas taire les succès et avancées, même si ceux-ci tendent aujourd'hui à s'oublier ou se banaliser. Mais la déception s'est aussi vite imposée, y compris de la part d'anciens partisans, dont les critiques ont pu alors rejoindre celles dénonçant le risque de la « baisse du niveau ». Les questions d'abord de l'« échec scolaire », puis de l'hétérogénéité des publics scolaires corrélée à celle de la réduction des inégalités sociales, se sont installées progressivement dans les débats jusqu'à devenir la question sociale centrale, voire la seule question posée sur l'école. La problématique des PEP s'est d'ailleurs dès ses débuts entièrement développée dans cette problématique, en rapport, nous l'avions vu, à l'achèvement du modèle de la *comprehensive school*. Et les débats sociologiques sur les politiques de compensation dans leurs tensions avec l'enjeu de la démocratisation ne visent à rien d'autres qu'à relever l'ambiguïté du nouveau questionnement ou de la manière même dont se pense désormais la question scolaire. Car il s'agit alors aussi sans doute déjà d'une première inflexion donnée au projet collectif du développement de l'institution scolaire. Ici la question clef n'est plus tant celle de savoir comment transmettre les savoirs, ou comment construire pour ce faire cette école commune – rupture majeure avec des siècles d'école clivée et élitiste et d'appropriation exclusive de la culture écrite et des outils cognitifs par quelques couches sociales – que de savoir comment combler les retards d'une partie de la population ou touchant certaines zones et territoires ? Et l'une des principales dynamiques qui tend à clôturer toute action se menant au titre des PEP (et dont nous ne pouvions ainsi qu'observer des limites) réside sans doute dans la logique de cette nouvelle préoccupation collective. Car ce serait comme si ce dispositif scolaire commun et universel se trouvait déjà construit, et installé : les échecs et inégalités d'apprentissage ne procéderaient pas de son inachèvement ? Comment combler le retard, compenser ou corriger ce qui est déjà en place, est la question structurant une politique paraissant désormais ainsi bien plus régulatrice qu'inventive, moins pensée en termes de futur et d'advenir qu'en termes de passé à gérer et réguler. Les deux autres âges des PEP identifiés accentuent d'autant plus cette problématique régulatrice dont nous ne voyons guère à l'heure actuelle des pistes de sortie autres que théoriques. Elle s'observe même dans le cas des pays,

comme le Portugal, qui se sont pourtant beaucoup plus récemment inscrits dans une dynamique explicite de construction de leur dispositif scolaire commun : les nouvelles PEP mises ici en place peuvent signifier un coût d'arrêt à cette entreprise qui n'a visiblement pas su, ou pas pu, ouvrir d'autres possibles. L'élan dynamique de la révolution des œillets, et toute l'expérience accumulée des « déceptions » des politiques scolaires étrangères, n'y ont pas encore suffi.

L'une des premières acceptions de la problématique de l'*inclusive education*, nous l'avons vu à partir du débat anglais, semblait pourtant pouvoir déjouer cette logique régulatrice, de par le simple fait que celle-ci entendait pouvoir continuer à poursuivre la construction de cette institution scolaire commune pour tous qui ne peut s'en tenir à l'ouverture de ses murs ou à la mise ensemble d'une diversité d'élèves, sans autres constructions curriculaires et pédagogiques. Mais le devenir de cette notion nous montre les difficultés à devoir surmonter dans cette perspective.

Une dynamique importante à devoir être encore pensée plus systématiquement réside sans doute du côté du principe de l'obligation de réussite qui concerne particulièrement le champ des PEP. Nous avons souvent dans ces pages émis de multiples réserves sur ce qui peut se construire à ce titre, autour de la thématique des socles minimums de compétences et de savoirs, et il nous semble que le travail doit être prioritairement développé dans cette perspective, de même d'ailleurs que sur la politique du *life long learning* qu'il s'agirait sans doute encore de mieux articuler à la problématique de la démocratisation des systèmes d'enseignement et des transformations curriculaires contemporaines (comme le fait par exemple Maton, 2008).

Les auteurs qui s'attachent à ce questionnement relèvent de fait des paradoxes : dans les argumentations contemporaines, l'accent est mis sur le principe de la reconvertibilité orienté vers les expériences extra-scolaires, le travail et la vie et déclinant des « compétences ». Nous devons être adaptés à ce qui peut nous être demandé. On place l'insistance sur « quelque chose » que l'acteur doit posséder pour être formé de façon appropriée et reformé en fonction des contingences techniques, organisationnelles ou professionnelles. Ce « quelque chose », qui est essentiel pour la survie de l'acteur, de l'économie et probablement de la société, est la capacité à recevoir un enseignement, à répondre efficacement à des pédagogies concurrentes, successives et intermittentes. Des processus cognitifs et sociaux doivent être spécialement développés pour un futur ainsi « pédagogisé ». Mais les chercheurs pointent le vide qui constitue parfois le concept de reconvertibilité. Jones et Moore (1995) montrent en quoi des compétences découpées (quand elles sont élaborées par l'analyse fonctionnelle des composantes de l'emploi), et qui tendant à structurer des curricula peuvent imposer le silence aux bases culturelles des savoir-faire, des pratiques et des domaines du travail. D'autres insistent sur le fait que la capacité à répondre à un tel futur dépend justement d'une capacité, pas d'un savoir-faire : « la capacité qui permet à un acteur de se projeter lui-même de façon signifiante plutôt que pertinente, dans ce futur, et de retrouver un passé cohérent » (Bernstein, 2007). Et les observations menées dans le monde scolaire montrent que les savoirs se trouvent de plus en plus dépendants de leurs contextes, les apprenants, en rapport aux nouvelles modalités

curriculaires s'installant pour eux, parvenant de moins en moins à transférer les connaissances d'une situation à une autre. Ils sont aux prises avec un « apprentissage segmenté » dans lequel le nouveau savoir échoue à se construire sur le savoir précédent, et qui ne parvient au mieux qu'à former des identités orientées vers le « court terme ». Autrement dit, « plutôt que de construire notre savoir, on nous invite à fonctionner à peu près comme des ordinateurs vides, dépourvus d'engagements, attendant de recevoir le dernier logiciel, prêts à nous reprogrammer chaque fois que nécessaire » (Maton, 2008).

### ***Le développement en tensions des politiques scolaires***

Partager et transmettre les savoirs pour tous, sélectionner les élites dont nous avons besoin sur le plan économique, politique ou culturel, préparer les acteurs à la reconvertisibilité ou les former aux compétences requises par les nouveaux marchés du travail : aucune de ces finalités n'est par essence contradictoire avec les autres. Des comparaisons internationales menées à partir des analyses secondaires de PISA montrent bien qu'il n'y a pas nécessairement de contradiction entre équité et efficacité ou entre production des élites et démocratisation. « Au total » est-il par exemple précisé au titre de l'une des plus récentes de ces études,

« les enquêtes PISA sont donc porteuses d'une excellente nouvelle : elles montrent qu'en ce début du XXI<sup>e</sup> Siècle, la justice et l'efficacité sont condamnées à marcher main dans la main ou à décroître de concert. Les pays qui occupent les premiers rangs en matière de performance scolaire sont aussi, bien souvent, ceux qui limitent le plus les inégalités » (Baudelot & Establet, 2009, p. 13).

Ce constat permet aux auteurs de regretter les scores peu brillants d'un pays comme la France en ce domaine, gâchis alimenté selon eux par « l'élitisme républicain », aussi bien que le « sexisme » (pour ce qui est de la carrière scolaire des filles) : « comme l'ont noté plusieurs observateurs, l'école française est l'une des meilleures du monde... pour une petite moitié de ses élèves, et l'une des plus mauvaises pour l'autre moitié » (p. 14).

École de masse, contre école de l'excellence, nous ne serions pas dans l'absolu condamnés à choisir... Mais au moins une hiérarchie semble pourtant s'être imposée si ce n'est en théorie du moins en pratique, dans les formes d'organisation, les pratiques et le sort réservé dans bien des pays, dont la France, à la définition du Tronc commun et à la définition de l'école obligatoire pour reprendre ici encore les termes des auteurs. Les PEP que nous avons voulu observer sont l'une des pierres angulaires d'une tension qui n'est pas nouvelle mais qui semble bien s'accroître dans une sorte de fuite en avant sélective mais dont il est aussi difficile de supporter les conséquences.

Que les tensions ne soient pas nouvelles, on le mesure d'autant plus à la lecture des débats accompagnant les projets d'expansion des systèmes d'enseignement et de la problématique de l'égalité des chances menés déjà au titre d'une conférence internationale organisée par l'OCDE au début des années 1960 (OCDE, 1961). En lisant ces débats, on est surpris par la proximité du projet alors formulé autour de la métaphore du « réservoir » ou de la « réserve d'aptitude » et ce qu'il nous a été possible d'observer dans le contexte du troisième âge des PEP. C'est dire que les évolutions des PEP se doivent d'autant plus encore d'être considérées comme le prolongement d'une dynamique plus globale et résistante ou

persistante malgré les changements politiques et économiques plus récents. Halsey rappelle le problème de base ayant suscité cette conférence de l'OCDE :

« Le problème était posé sous la forme d'une métaphore : un « réservoir d'aptitude devait être mis en valeur au non d'un idéal : l'accomplissement de la personne humaine, mais il fallait aussi l'exploiter pour répondre aux besoins en personnel scientifique d'une société en expansion. » (Halsey, Op. cité, p. 16).

Des accords moraux et intellectuels semblent s'être établis entre les différents participants à la conférence. Parmi ceux-ci :

« La revendication de se voir offrir l'occasion d'atteindre à son complet épanouissement humain est devenue un droit moral universellement reconnu dans le monde occidental ».

Et, « comme corollaire du droit de l'individu à l'éducation, on peut énoncer que l'individu a le droit d'atteindre la pleine expression de lui-même en recevant la formation à un métier où il exercera la plénitude de ses capacités, en tant que membre de l'organisation productive de la société. De ce corollaire on peut déduire, pour une politique sociale, que l'État a le devoir de mobiliser dans son économie toutes les ressources humaines potentielles de la nation » (p. 19).

L'accord semble se défaire par la suite : « Plusieurs orateurs ont fait allusion avec appréhension à l'éventualité d'un nouveau prolétariat intellectuel » que l'on verrait déjà entraver de façon paradoxale « le développement économique de certains pays ». Ces orateurs font de fait allusion à un problème de surproduction dans le domaine de l'enseignement (trop d'orientation par exemple dans les facultés de Lettres) et à « une pénurie de main d'œuvre dans d'autres secteurs » (p. 19). Lors de cette conférence, comme dans les débats d'aujourd'hui, une majorité s'accordait à penser que les buts éthiques auxquels la conférence fait allusion ne sont pas fondamentalement opposés : « La tendance des États à développer leur personnel scientifique ne s'oppose pas à l'exigence des individus réclamant les moyens de développer toutes leurs possibilités humaines » (p. 20). Pourtant,

« aucun délégué n'est demeuré tranquillement persuadé que ce rapport de force est immuable. Bien au contraire puisque les pays de l'O.E.C.E. ont précisément pour objectif l'efficacité et l'amélioration de leur économie, il est réaliste de prévoir une société future dans laquelle les deux thèmes se heurteront. Déjà, dans les sociétés les plus riches, en particulier celle des États-Unis, apparaissent les signes d'un conflit entre deux conceptions de l'éducation, comme investissement et comme bien de consommation : la prospérité accentue le contraste entre l'homme agent de production et l'homme membre de la cité. Il faut bien finir par reconnaître qu'un système d'éducation étroitement et exclusivement assujéti à fournir de la main d'œuvre pour l'organisation productrice de la société devient du même coup facteur de déshumanisation. Plusieurs orateurs ont représenté à la conférence qu'utiliser l'éducation pour cibler les talents au bénéfice de l'économie, serait mettre en place *l'aristocratie du mérite*, avec toutes ses abominables implications – sociales et psychologiques » (p. 20).

Bien sûr, on observe l'ambiguïté des termes de la possible alternative – qui n'en est pas une, mais qui pourrait l'être – ainsi posée : on pourrait relever par exemple que définir une conception de l'éducation comme « bien de consommation » restreint beaucoup l'enjeu culturel et sociétal ici considéré. De même, parmi les accords des participants, il y a la volonté commune de ne pas conserver cette notion de « réservoir d'aptitudes » et les conceptions essentialistes

qui la sous-tendent. Dael Wolf par exemple rappelle que « le potentiel intellectuel d'une nation n'est pas une quantité fixe mais une variable sur laquelle il est possible d'agir » (...). Aussi, au lieu de nous perdre dans les discussions sur l'importance relative de l'hérédité et du milieu, nous limiterons-nous à examiner les éléments qui peuvent être les plus facilement modifiés de façon à augmenter nos ressources intellectuelles » (p. 53). Mais cette métaphore, la plupart des auteurs de la conférence finissent pour autant par la reprendre sous le terme à peine différent de « réserves d'aptitudes » ; des réserves d'aptitudes dont les différents pays devraient d'ailleurs en priorité effectuer un « dépistage ». Il y a là, comme l'écrit encore Halsey, les éléments d'un accord intellectuel entre les participants soucieux de poser les bases d'une « alliance nouvelle entre économie et enseignement » (p. 47).

Le débat devait être rappelé : développer les capacités, savoirs et compétences – notamment par l'instauration d'un long tronc commun aménagé en conséquences –, maximiser celles que l'on pense d'une manière ou d'une autre être déjà là en rapport à la diversité des individus, et en s'aidant d'une opération de dépistage ; réguler le système éducatif par l'aval des compétences réclamées par le système socio-productif en place, ou faire de celui-ci une force de cohésion sociale et de ressources pour un développement des capacités d'invention et d'innovation et la promotion de sociétés de droits<sup>97</sup>. Le débat ne semble pas clos et ce que nous observons au titre de l'évolution des PEP en est une bonne illustration.

En même temps, il est clair que des dynamiques supplémentaires ont depuis lors pesé sur les diverses logiques jouant sur ces évolutions, et les difficultés actuelles :

- La transformation bien sûr du contexte économique et social global, et notamment du côté du monde du travail, les problèmes de chômage puis d'exclusion sociale, et les nouvelles divisions du travail marquées par les exigences de reconvertisibilité poursuivant en la reconfigurant l'alliance entre l'économie et l'enseignement.
- La transformation des formes de régulation constitutives de ce que des auteurs ont relevé sous la figure d'un nouveau référentiel ou des nouvelles « politiques éducatives » ; transformation, nous en avons fait l'hypothèse, que les PEP ne font cependant pas que subir mais à laquelle aussi elles contribuent fortement. Le développement d'un modèle de quasi-marché, à partir notamment de la généralisation du principe du libre choix de l'établissement, et de la différenciation croissante de l'offre de formation au nom de la prise en compte de la « diversité » ou des « besoins » des élèves, entre autres éléments de ces transformations, pèse fortement depuis la fin du XXe siècle sur les fonctionnements et définitions du dispositif scolaire et le maintien, l'accroissement pour beaucoup de chercheurs, des inégalités.

---

<sup>97</sup> Comme le formule notamment J.-M. Berthelot (1983, 1994) dont les travaux ont permis d'éclairer ces moments importants des politiques scolaires dont il examine les implications sur le développement des systèmes scolaires ultérieurs.



- La transformation parallèle des sciences qui accompagnent les politiques. J.M. Berthelot (1983) insistait sur la double clôture au développement de la réflexion : le raisonnement fonctionnaliste de la thèse réformatrice menée au titre de la problématique du capital humain et des « réserves d'aptitudes », ne devait rien à celui de la sociologie critique de l'époque. Cette dernière semble avoir été progressivement rejetée du débat officiel sur l'école, disqualifiée comme défaitiste ou non opérationnalisante. Mais la sociologie comme toute autre discipline partageant ses préoccupations, s'est aussi transformée, révisant et approfondissant ses outils. Et de nos jours, les sciences accompagnant les politiques ne sont plus les mêmes : économie et *evidence based research* semblent radicalement avoir pris le relais, au détriment de l'analyse du faire complexe, du travail collectif et individuel que la société opère sur elle-même, et d'où peuvent émerger les changements les plus opérationnels. On oppose désormais bien schématiquement des recherches utiles à des recherches qui n'auraient aucune pertinence, ignorant ainsi un pan entier de l'épistémologie en sciences sociales qui précisément s'attache à rompre avec le domaine de la *théoria* ou de la contemplation lointaine du cosmos, pour se donner les moyens d'ouvrir le champ des possibles de l'action (ce que rappelle avec force clarté et pertinence Claude Lessard, 2007). Le débat nous semble en effet devoir être poursuivi en ces perspectives aussi.

Sans doute cette étude nous a-t-elle parfois conduit à relever bien plus de contraintes et de clôtures que d'ouvertures possibles, sur la voie d'une démocratisation du système d'enseignement ; bien plus de chemins incertains, de bévues et de glissements, d'ambiguïtés, si ce n'est d'impasses, que de « bonnes pratiques » que nous aurions pourtant aussi aimé observer davantage. Est-ce dire qu'il y a là une impossibilité quasi anthropologique dont il conviendrait de prendre acte une fois pour toute ? Ce n'est pas, de fait, il est vrai la lecture qui est la nôtre, non par idéalisme, mais par obligation épistémologique, un travail de recherche se devant d'après-nous de vérifier quand les énoncés « appréhendent des lois invariantes de l'activité sociale en général et quand il s'agit de rapports idéologiquement figés mais en principe modifiables... » (Habermas, 1973). Et c'est d'ailleurs, tant bien que mal, ce que nous avons tenté de déterminer tout au long de cette étude dont la tonalité parfois critique, quand elle s'est manifestée, ne se veut pas d'autres finalités. Et c'est tout autant ce qui nous a conduit à questionner les éventuelles pistes d'actions globales que nous voyons aujourd'hui se profiler, à défaut d'avoir pu développer l'analyse empirique sur les terrains et donc d'observer les éventuelles dynamiques d'ouverture et de re-problématisation pouvant y émerger.

Le temps de la recherche n'est pas le temps de l'action, même si les préoccupations engageant le temps de la recherche ne relèvent pas d'une création *ex nihilo* : l'horizon d'attente d'un système éducatif juste et efficace, mis indissociablement au service du développement individuel et collectif – ce qui relève tout autant d'un droit individuel que d'une obligation individuelle et collective –, demeure bien sûr partagé. Un peu partout en Europe, il hante, entre autres préoccupations, les cabinets ministériels comme les bureaux d'étude des

organismes internationaux. Il est aussi au moins en partie à l'origine des révisions incessantes des politiques que nous avons voulu étudier. Il est présent, entre autres contraintes, sur le terrain, accompagnant les pratiques des usagers comme des professionnels de l'action éducative qui ne sont d'ailleurs pas les moins critiques sur les déroulements de l'action que la collectivité leur donne la charge, et la possibilité, de concrétiser. Entre régulation et démocratisation.

## Références bibliographiques

- ARMAND A. & GILLE B. (2006). La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, IGEN et IGAEN.
- ARMSTRONG F. (1998). « Curricula, Management and Special and Inclusive Education », in P. Clough, *Managing Inclusive education : From policy to Experience*, Londres, Paul Chapman.
- BARRETT BD. (2009). « No Child Left Behind and the assault on teachers' professional practices and identities », *Teaching and Teacher Education*, doi:10.1016/j.tate.2009.03.021
- BAUTIER E. (Dir.), (2006). *Apprendre l'école et apprendre à l'école. Des risques de construction des inégalités dès la maternelle*, contributeurs : É. Bautier, O. burger, C. Catteau, S. Chevillard, C. Joigneaux, J. Le Breton, C. Passerieux, C. Thouny, Lyon : Chronique sociale.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : PU de Laval. Traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition révisée (Londres : Rowman & Littlefield, 2000) de l'ouvrage *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique* (Londres : Taylor & Francis, 1996).
- BERTHELOT J.-M. (1983). *Le piège scolaire*. Paris : PUF.
- BERTHELOT J.-M. (1994). « Société postindustrielle et scolarisation », in G. Vincent (dir.), *L'éducation prisonnière de la forme scolaire*, Lyon : PUL. p. 195-206
- BOURDIEU P. & PASSERON J.-C. (1964). *Les héritiers*. Paris : Ed. de Minuit.
- CALVES G. (2004). *La discrimination positive*. Paris : PUF (Que sais-je ?).
- CANGUILHEM G. (1966) *Le Normal et le Pathologique*, Paris : PUF.
- DUBET F. (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?* Paris : La république des idées, Seuil.
- DEROUET J.-L. (1992), *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?* Paris : Ed Métailié
- DESANTI D. & DESANTI J.-T., avec R.-P. Droit. (2001). *La liberté nous aime encore*. Paris : Ed. Odile Jacob.
- DONZELOT J., MEVEL C., & WYWEKENS A. (2003). *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : Le Seuil.
- FOUCAULT M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard.

- GIDDENS A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*.  
Cambridge : Polity Press.
- GLASMAN D. (1992). *L'école réinventée? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires*. Paris : L'Harmattan.
- GLASMAN D. (2006). « La réussite éducative », Collection : Les Après-midi, n°5, Profession Banlieue
- GOODY J. (1994). *Entre l'oralité et l'écriture*, Paris : PUF
- GREGER D. (2008). « Lorsque PISA importe peu. Le cas de la République tchèque et de l'Allemagne ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 91-98
- HABERMAS J. (1973) [1968]. « Connaissance et intérêt », in *La technique et la science comme « idéologie »*. Paris : tel Gallimard, p. 133-162.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les handicaps socio-culturels et leurs remèdes pédagogiques ». *L'orientation scolaire et professionnelle*, no 4, p. 303-318.
- JOIGNEAUX C. (2009). *Des processus de différenciation dès l'école maternelle. Historicités plurielles et inégalités scolaires*, Thèse de doctorat de Sciences de l'éducation, Université Paris VIII St-Denis.
- JOLY-RISSOUAN O. & GLASMAN D. (dir.) (2006). *Le programme réussite éducative : mise en place et perspectives*, Délégation interministérielle à la ville, Université de Savoie.
- KHERROUBI M. & ROCHEX J.-Y. (2002). Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 1re partie : "Politique ZEP, objets, postures et orientations de recherche" ». *Revue française de pédagogie*, no 140, p. 103-132.
- KHERROUBI M. & ROCHEX J.-Y. (2004). Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 2e partie : "Apprentissages et exercice professionnel en ZEP : résultats, analyses, interprétations" ». *Revue française de pédagogie*, no 147, p. 115-190.
- KNORR CETINA C. (1998). "Les épistémès de la société : l'enclavement du savoir dans les structures sociales", in *Sociologies et sociétés*, vol. XXX, n° 1.
- KOSELLECK R. (1990) [1979]. *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris : EHESS.
- LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation », in Dupriez V. & Chappelle G. (Dir.). *Enseigner*. Paris : PUF p. 69-79.
- LELIEVRE C. (1993), "Les formes de regroupement des élèves", dans J. Houssaye (dir.), 1993, *La pédagogie : une encyclopédie pour aujourd'hui*, Paris : ESF.
- LITTLE A. & SMITH G. (1971). *Stratégies de compensation : panorama des projets d'enseignement pour les groupes défavorisés aux États-Unis*. Paris : OCDE (traduit de l'anglais la même année, *Strategies of Compensation: A Review of Educational Projects for the Disadvantaged in the United States*, même édition).
- MATON K. (2008). « Gravité Sémantique et Apprentissage Segmenté. La question de la construction du savoir et de la création de détenteurs de savoir », in Frandji D. & Vitale P., (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 151-168

- OECD. (2002), Education Policy Analysis 2002. Paris : OECD
- OCDE. Textes réunis par A.H. HALSEY (1962). *Aptitude intellectuelle et éducation*, Paris : OCDE
- OGIEN A. (1995). L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps, Paris : EHESS.
- RAMOGNINO N., VERGES P., FRANDJI D. (2001). « Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs », Rapport de recherche remis au C. N. C. R. E., Ministère de l'E.N. LAMES-MMSH, Aix-en-Provence (283 p.)
- ROCHEX J.-Y. (2008). « L'œuvre de Bernstein : une sociologie non déterministe parce que non sociologiste », in Frandji D & Vitale P., (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 101-118.
- SABBAGH D. (2003). *L'égalité par le droit. Les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*. Paris : Économica
- SADOVNICK A.R., O'DAY J.A., BOHRNSTEDT G. W., & BORMAN K.M. (2008). *No child left behind and the reduction of the achievement gap. Sociological perspectives and federal educational Policy*, New York : Routledge.
- WARNOCK COMMITTEE (1978). *Special Educational Needs: the Warnock Report*. London. D.E.S.