

ÉDUCATION, POLITIQUES, SOCIÉTÉS

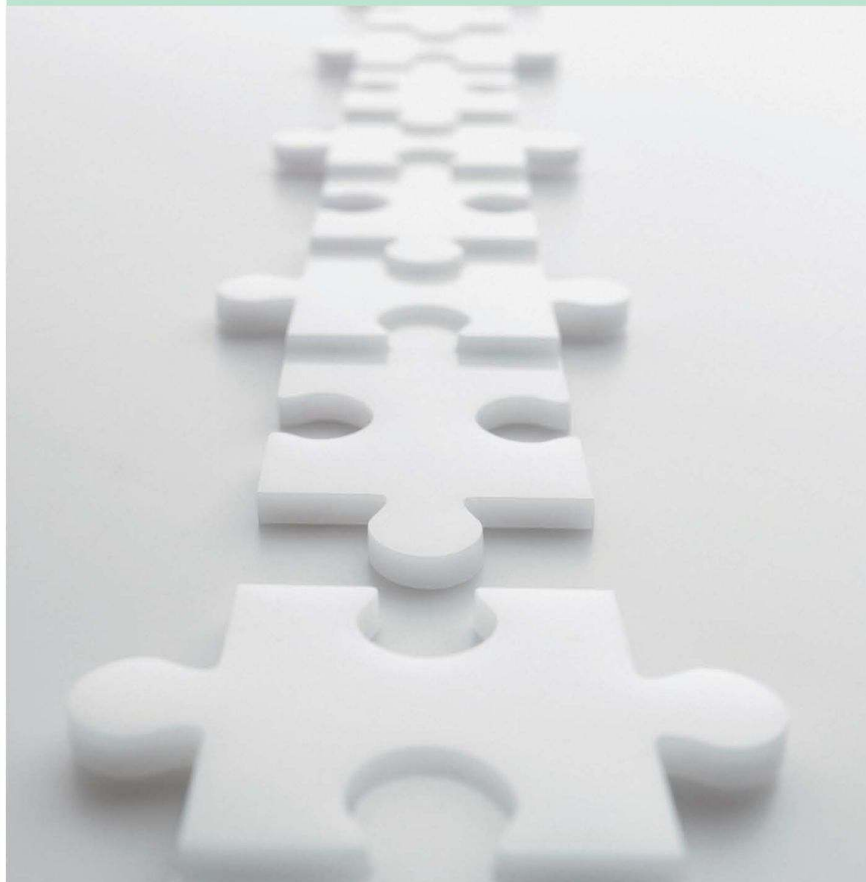
*Les politiques d'éducation  
prioritaire en Europe*

tome II

## Quel devenir pour l'égalité scolaire?

sous la direction de  
Marc Demeuse, Daniel Frandji,  
David Greger et Jean-Yves Rochex

ENS ÉDITIONS



---

# Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome II

*Quel devenir pour l'égalité scolaire ?*

**Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex (dir.)**

---

Éditeur : ENS Éditions  
Année d'édition : 2011  
Date de mise en ligne : 30 janvier 2014  
Collection : Hors collection  
ISBN électronique : 9782847884524

#### Édition imprimée

ISBN : 9782847883220  
Nombre de pages : 421



<http://books.openedition.org>

Ce document vous est offert par  
Bibliothèque Diderot de Lyon, avec le  
soutien de l'Université Numérique en  
Région Rhône-Alpes



#### Référence électronique

DEMEUSE, Marc (dir.) ; et al. *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome II : Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Nouvelle édition [en ligne]. Lyon : ENS Éditions, 2011 (généré le 17 février 2015). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/enseditions/1318>>. ISBN : 9782847884524.

---

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

© ENS Éditions, 2011  
Conditions d'utilisation :  
<http://www.openedition.org/6540>

ÉDUCATION, POLITIQUES, SOCIÉTÉS

*Les politiques d'éducation  
prioritaire en Europe*

tome II

# Quel devenir pour l'égalité scolaire ?

sous la direction de  
Marc Demeuse, Daniel Frandji,  
David Greger et Jean-Yves Rochex



*Les politiques d'éducation prioritaire en Europe*

**Tome II – Quel devenir pour  
l'égalité scolaire ?**



*Les politiques d'éducation prioritaire en Europe*

# **Tome II – Quel devenir pour l'égalité scolaire ?**

sous la direction de

**Marc Demeuse, Daniel Frandji,  
David Greger et Jean-Yves Rochex**

avec les contributions de

Lia Antoniou, Choukri Ben Ayed, Sylvain Broccolichi, Marc Demeuse, Céline Demierbe,  
Alan Dyson, Jean-Claude Émin, Guadalupe Francia, Daniel Frandji, Nathanaël Friant,  
David Greger, Joce Le Breton, Benjamin Moignard, Carlo Raffo, Jean-Yves Rochex,  
Calin Rus, Lucilia Salgado, Anneloes Vandenbroucke, Gella Varnava-Skoura

**ENS ÉDITIONS**  
2011

© ENS ÉDITIONS, 2011  
École normale supérieure de Lyon  
15 parvis René-Descartes  
BP 7000  
69342 LYON CEDEX 07

ISBN 978-2-84788-322-0

Illustration de couverture : Two lines of separated interlocking puzzle pieces © Adam Gault/OJO Images/Getty images

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes des paragraphes 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies et reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, sous réserve de mention du nom de l'auteur et de la source, que « les analyses et les courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information », « toute représentation ou reproduction totale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (article L. 122-4). Une telle représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

## Les auteurs

Lia ANTONIOU, chercheuse, School of Social Sciences, université de Södertörn, Suède

Choukri BEN AYED, professeur en sociologie, GRESCO, université de Limoges, France

Sylvain BROCCOLICHI, maître de conférences en sociologie, université d'Artois, France

Marc DEMEUSE, professeur, psychologue et statisticien, directeur de l'Institut d'administration scolaire, université de Mons, Belgique

Céline DEMIERBE, chercheuse sous contrat, Institut d'administration scolaire, université de Mons, Belgique

Alan DYSON, professeur de sociologie, co-directeur du Centre for Equity in Education, université de Manchester, Royaume-Uni

Jean-Claude ÉMIN, ancien sous-directeur à la DEPP, ancien secrétaire général du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, France

Guadalupe FRANCA, professeur en sciences de l'éducation, université d'Uppsala, Suède

Daniel FRANDJI, maître de conférences en sociologie à l'ENS de Lyon, Institut français de l'Éducation (IFÉ), UMR Triangle, France

Nathanaël FRIANT, assistant, Institut d'administration scolaire, université de Mons, Belgique

David GREGER, Senior researcher, faculté d'éducation, université Charles-de-Prague, République tchèque

Joce LE BRETON, adjointe à la mission académique pour l'éducation prioritaire de Paris (MAEP), France

Benjamin MOIGNARD, maître de conférences en sciences de l'éducation, université Paris-Est Créteil, France

Carlo RAFFO, chercheur, School of Education, université de Manchester, Royaume-Uni

Jean-Yves ROCHEX, professeur en sciences de l'éducation, ESCOL-CIRCEFT, Paris 8-Vincennes-Saint-Denis, France

Calin RUS, directeur de l'Institut interculturel de Timisoara, Roumanie

Lucilia SALGADO, professeur, École supérieure d'éducation de Coimbra, Portugal

Anneloes VANDENBROUCKE, chercheuse, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), KUL, Belgique

Gella VARNAVA-SKOURA, professeur de psychologie, université nationale et kapodistrienne d'Athènes, Grèce





La recherche qui se termine avec cet ouvrage 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). L'étude EuroPEP ainsi réalisée a été coordonnée par l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), et poursuivie, suite à la dissolution de l'INRP au 1<sup>er</sup> janvier 2011, dans le cadre de l'Institut français de l'Éducation (IFÉ), intégré à l'École normale supérieure de Lyon (ENS de Lyon). Ce travail y est accueilli par l'UMR Triangle. L'étude a déjà donné lieu à un premier ouvrage, auquel celui-ci fait suite : M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon : INRP, 2008. Celui-ci est aussi publié en anglais sous le titre *Educational Policies and Inequalities in Europe*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011.

EuroPEP a associé douze institutions partenaires dans huit pays européens. Pour l'Angleterre : le Centre for Equity in Education, School of Education, université de Manchester ; pour la Belgique : l'Institut d'administration scolaire de l'université de Mons (INAS-UMONS) et le Higher Institute for Labour Studies de l'université catholique de Louvain (HIVA-KU Leuven) ; pour la France : le groupe de recherche ESCOL-CIRCEFT de l'université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis ; pour la Grèce : la Faculty of Early Childhood Education de l'université d'Athènes et le Laboratory of Continuing Education and Training de l'université de Patras ; pour le Portugal : le Centro de investigação e intervenção Educativas (CIIE) de l'université de Porto et la Escola Superior de Educação de Coimbra ; pour la République tchèque : la Faculty of Pedagogy de l'université Charles-de-Prague ; pour la Roumanie : l'Institut interculturel de Timisoara (IIT) ; pour la Suède : le Department of Education de l'université d'Uppsala et la School of Humanities, Education and Social Sciences de l'université d'Örebro.

## Remerciements

Nos remerciements s'adressent à Jean-Yves Stefani, correspondant de la DG EAC (Commission européenne) qui a accompagné le développement d'EuroPEP, ainsi qu'à Jean-Marie Pincemin et Hervé Tugaut, du service des relations internationales de l'INRP. L'ouvrage a pu bénéficier de la lecture critique et des conseils de Dominique Glasman, que nous souhaitons donc aussi particulièrement remercier. Enfin, nous sommes aussi reconnaissants vis-à-vis des collègues, chercheurs ou étudiants qui ont contribué de différentes manières et en différents moments à la réalisation de cette recherche, dont : Angeline Aubert-Lotarski, Élisabeth Bautier, Inês Cruz, Khryssa Kassimi, Markéta Levínská, Lazaro Moreno Herrera, Oana Nestian, Idesbald Nicaise, Sally Power, Irena Smetáčková, Sophia Stavrou, Stanislav Štech.

## **INTRODUCTION |**

**Du devenir des politiques  
d'éducation prioritaire  
à la recherche de possibles**



« [...] cesser d'être naïf et s'apercevoir que ce qui est pourrait ne pas être. Le réel est entouré d'une zone indéfinie de possibles non réalisés ; la vérité n'est pas la plus élevée des valeurs de connaissance. » Paul VEYNE, *L'inventaire des différences*, Paris : Seuil, 1976, p. 62.

Cet ouvrage est le second volume consacré aux résultats de la recherche EuroPEP, entreprise collective qui s'est attachée à développer une analyse comparative des politiques d'éducation prioritaire<sup>1</sup> dans huit pays européens (Angleterre, Belgique, France, Grèce, Portugal, République tchèque, Roumanie et Suède). La recherche s'est centrée sur la période de la « scolarisation obligatoire » et sur les institutions préscolaires. Les politiques étudiées prennent différents noms selon les contextes nationaux et les époques (politiques de compensation, zones d'éducation prioritaire, discrimination positive, etc.), mais elles ont en commun d'être des politiques ciblées sur certaines catégories de population en situation de « désavantage scolaire ». Elles se proposent généralement de réduire, voire de combler les inégalités de scolarisation et de réussite scolaire au travers d'un traitement préférentiel consistant à « donner plus (ou mieux, ou autrement) à ceux qui ont le moins ».

La définition préalable élaborée pour les besoins de l'étude insistait sur ces caractéristiques tout en rendant compte de l'apparente diversité des politiques observables au niveau européen<sup>2</sup>. Le terme même d'« éducation prioritaire »,

---

1. Désignées par l'acronyme PEP.

2. Sous le terme de PEP, nous avons désigné dès le début de l'étude : « 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") ». Voir le chapitre introductif de notre premier ouvrage pour une discussion relative à la construction de cette définition, et différents éléments de méthodologie de l'étude (Demeuse *et al.*, 2008). On trouvera dans le tableau 1, situé en fin de cette introduction, un tableau récapitulatif des principales politiques mises en place dans les huit pays.

s'il est bien connu des lecteurs francophones en rapport avec l'appellation administrative ayant cours en France depuis 1981<sup>3</sup>, n'est d'ailleurs pas utilisé partout. Certains pays ne connaissent pas cette dénomination (comme en République tchèque), d'autres semblent l'avoir abandonnée (Angleterre, Communauté française de Belgique), tandis que son maintien dans le temps comme catégorie administrative officielle (en France ou au Portugal) peut recouvrir des évolutions et redéfinitions importantes des mesures publiques considérées, qui les font alors converger vers ce qui se désigne plutôt ailleurs, par exemple, comme « politiques adaptées à des groupes à risque ».

Malgré leurs enjeux et les différentes formes qu'elles peuvent prendre à l'échelle européenne, ces politiques n'avaient pratiquement pas, jusqu'à présent, été étudiées systématiquement dans une visée comparative. Quelques ébauches de comparaison avaient certes déjà été amorcées – nous avons pu en bénéficier<sup>4</sup> – mais ces tentatives ont surtout concerné les plus célèbres de ces politiques : les politiques états-uniennes (des premières politiques de compensation jusqu'à la loi *No child left behind*), britanniques (*Education Priority Areas*, puis *Education Action Zones*, ou *Excellence in Cities*), françaises ou belges (zones d'éducation prioritaires). Par ailleurs, ces tentatives se sont surtout limitées à l'analyse de l'aspect formel ou organisationnel de ces politiques, parfois à leur inscription dans l'espace des débats de la philosophie politique et des théories de la justice, mais beaucoup moins, voire pas du tout, à l'analyse de leurs contenus, de leurs modalités d'action pédagogique et curriculaire, et à la manière dont elles s'argumentent ou se

---

3. Nous faisons référence aux zones d'éducation prioritaires (ZEP), lointain rappel, dans leur appellation, des *Education Priority Areas* britanniques de 1964. L'expression « zones d'éducation prioritaire » a aussi été utilisée en Communauté française de Belgique (mises en place en 1989, remplacées depuis par une politique de « Discrimination positive », D\*), de même que le Portugal a mis en place des *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP) en 1990. Rappelons que la dénomination française a elle aussi changé : le premier terme utilisé était les zones prioritaires (1981), devenu ensuite les zones d'éducation prioritaires (« prioritaire » s'accordait alors avec zones – d'où le pluriel – puis plus tard avec « éducation » – d'où la disparition du pluriel dans la désignation). Désormais, depuis 2006, le terme d'« éducation prioritaire » désigne encore la politique générique globale en cours en France, mais le champ recouvert par cette politique se compose désormais des réseaux « ambition réussite » (RAR) et des réseaux de réussite scolaire » (RRS), la notion de « zone » n'est plus en usage, et cette évolution sémantique n'est pas sans rapport avec celle du sens et du contenu des mesures ainsi désignées.

4. Notamment, en langue française, Little & Smith, 1971 (sur les politiques menées aux États-Unis à partir des années soixante) ; Ministère de l'Éducation nationale, 2003 (à l'occasion du vingtième anniversaire des ZEP, et notamment la contribution de R. Canario) ; Émin, 2001 ; Demeuse, 2002 ; Demeuse & Nicaise, 2005 ; Meuret, 2004.

justifient. 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 porté que sur 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 une part de la plus-value scientifique de ce travail.

Celui-ci s'est organisé en deux grandes étapes.

La première étape<sup>5</sup> a consisté en une analyse diachronique et synchronique des politiques d'éducation prioritaire dans les huit pays à partir d'une grille commune de questionnement. Chaque équipe nationale a été appelée à produire une analyse contextualisée de la ou des PEP installées dans son pays, celles-ci se devant d'être référées à leur contexte politique et social d'émergence.

La seconde étape, dont nous livrons ici les résultats, s'est organisée autour de l'analyse de thématiques et de questions transversales qui apparaissent comme autant d'éléments clefs de la constitution, de l'évolution et de la différenciation de ces politiques : les questions liées aux formes de ciblage et de désignation des publics bénéficiaires des PEP et à leurs justifications (pour qui sont faites ces politiques? et pourquoi? comment s'effectuent ces « ciblages »?); les questions liées aux types d'actions menées, notamment en matière pédagogique et curriculaire (que se fait-il sur le terrain au titre de ces politiques et comment?); celles enfin liées à l'évaluation des résultats de ces politiques ainsi qu'aux usages ou mésusages de ces évaluations (quels sont les résultats de ces politiques? comment sont-ils produits? qu'en font les instances de décision politique?).

Ces analyses ont pour principale ambition d'approfondir la compréhension de ce qu'il advient aujourd'hui des politiques questionnées de manière à mener la réflexion sur les alternatives possibles. La visée à la fois synchronique et diachronique de l'étude des PEP nous a permis d'en décrire trois « âges » ou « modèles », et c'est assurément là le résultat le plus global du travail mené, sur lequel il s'agit de poursuivre la réflexion : du modèle de la *compensation*, formulé dès les années soixante dans certains pays, à celui de la *lutte contre l'exclusion*, jusqu'à l'émergence d'un nouveau modèle qui semble faire des thèmes d'une adaptation à la *diversité* (des « potentiels »,

---

5. Cf. Demeuse *et al.*, 2008.



des « aspirations », des « talents », des « besoins », etc.) et de la *gestion des risques*, son *credo* principal.

Ces « modèles », que nous détaillerons dès cette introduction, recouvrent des configurations suffisamment proches dans leur organisation, leur mise en œuvre et leurs finalités, mais parfois distantes dans le temps et dans l'espace. Si leur production est historiquement située – raison pour laquelle le terme « âge » est utilisé – il s'agit aussi de trois « modèles » susceptibles de s'agencer de différentes manières dans les réalités nationales actuelles. L'évolution observée, là où les PEP sont les plus anciennes, et les nouvelles finalités qui caractérisent leurs modalités actuelles demeurent néanmoins souvent implicites, c'est-à-dire bien moins référées à des choix politiques publiquement débattus que liées à l'évolution des politiques et des idéologies éducatives, et induites par les outils, les conceptions, les formes de connaissance et de régulation mobilisés par les instances de décision politiques.

Cette évolution entre pourtant en tension avec les objectifs de transformation et de démocratisation des systèmes éducatifs et de leurs modes de fonctionnement, autrement dit les objectifs que les PEP pourraient – auraient pu – viser. Et elle pose à ce titre plusieurs questions que cet ouvrage a justement pour ambition d'aborder : des questions relatives à la dynamique d'estompement de la problématique des inégalités au profit de la thématique de la diversité et de la prévention des risques individuels et sociaux; des questions relatives aux enjeux de savoir et d'émancipation intellectuelle; des questions relatives à la tension entre production d'une culture commune et fragmentation des systèmes et des parcours éducatifs.

Pour cette introduction, la présentation des enjeux de cette recherche et de la posture adoptée permettra de synthétiser la logique des trois âges et modèles des PEP, puis de préciser les contours et modes de questionnements des analyses transversales développées dans l'ouvrage.

## **D'une préoccupation collective aux enjeux d'une comparaison : la « tension prioritaire »**

À travers l'étude EuroPEP, et notamment sa première étape, il s'agissait avant tout de poser les bases d'une comparabilité, d'ouvrir un champ de comparaison. Car, malgré des caractéristiques communes et surtout une dynamique de convergence que l'étude aura justement permis d'objectiver,

ces politiques n'en sont pas moins d'apparences diverses et d'ampleurs inégales dans les différents pays européens. Elles s'inscrivent dans des contextes politiques et sociaux, héritiers d'histoires singulières. Elles sont en permanente évolution. Leur concept couvre un champ de possibles et de variations bien peu explicité en regard des enjeux sociétaux incarnés dans la scolarisation et l'orientation des collectivités. Cette variabilité s'illustre dans les différences nationales. Elle rend tout autant compte des hésitations, tâtonnements et mouvements de redéfinition successifs et quasi-permanents au sein de certains États membres. Les données s'y rapportant sont disparates et peu homogènes : ces éléments rendent encore plus complexe cet important exercice comparatif de politiques publiques.

L'appel d'offres *Socrates*<sup>6</sup> auquel nous avons répondu a permis de regrouper un consortium d'équipes de recherches, de susciter sa structuration et de lui fournir les moyens nécessaires de fonctionnement. La Commission européenne, par l'intermédiaire de cet appel, a d'abord voulu rendre possible ce gain de connaissance, éclaircir cette zone d'ombre sur les politiques éducatives qui restreignait beaucoup trop la réflexion dans les limites conceptuelles et sémantiques des frontières nationales.

Mais cet appel était surtout suscité par une inquiétude, attachée à la résolution d'un problème de grande ampleur dans ses implications sociales, économiques et culturelles : le maintien des inégalités de réussite et de parcours scolaires selon les milieux sociaux des publics, et donc une sérieuse limite rencontrée sur le chemin d'une société et d'une économie de la connaissance. Le texte de l'appel d'offres rappelle en quoi cette limite n'est liée à aucune fatalité, ce qui maintient au moins en partie la réflexion dans la dynamique ouverte par les multiples travaux de sciences humaines et sociales menés depuis de nombreuses années. Il précise 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 ».

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

---

6. « 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.

officiellement et historiquement reconnus depuis les premiers rapports Coleman (États-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 éducatifs inégalement de manière à améliorer les chances de réussite des élèves qui appartiennent à des publics moins favorisés » (extrait du 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 systèmes nationaux ayant pu se doter « d'institutions particulières » ou « spécifiques ». Il rappelle de même en quoi ces taux varient d'un pays à l'autre – cette mise en lumière d'une variance inter-pays est encore une manière de « défataliser » la question. Mais ce faisant, ce texte contribue aussi à déplacer le regard de la question des inégalités d'apprentissage liées aux inégalités sociales et économiques (objet premier des dites politiques compensatoires comme nous le rappellerons), 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. Ces réductions ou améliorations observables dans certains contextes et au regard de certains indicateurs limités n'empêchent d'ailleurs 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 », en matière d'égalité, comme le précise encore le texte.

Ainsi, ces préoccupations – la manière même dont elles se constituent comme objets discursifs – semblent relever d'une forte tension entre plusieurs arguments que l'on retrouve en fait dans nombre des discours et d'analyses actuels.

Une tension entre :

- un argument de base, désormais souvent formellement rappelé dans les énoncés politiques et institutionnels : la reconnaissance, si ce n'est la conviction, du caractère non inéluctable des inégalités scolaires (pas de fatalisme) ;

- une contrainte qui prend la forme d'une évidence plus ou moins implicite : il conviendrait de développer des politiques « ciblées » ou « spécifiques » (conséquence logique dès lors que l'on pose le problème en termes 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 » (extrait du 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 », n’est pas entièrement nouvelle. Elle structure et informe les débats et analyses de toute la seconde moitié du <sup>xx</sup> siècle et sans doute ce que l’un de nous (Demeuse, 2005) décrit comme relevant d’une grande et historique « marche vers l’équité ». Son dépassement réclame des analyses qui n’éluent 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 l’institution 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’un des travers que notre étude a pu mettre en lumière demeure celui qui consiste à voir cette dialectique de moins en moins pensée : ce centre ou ce qui en tient lieu est de moins en moins questionné par les politiques œuvrant à – ou en faveur de – la périphérie. Mais en même temps, chemin faisant, c’est l’ensemble qui semble pouvoir éclater, au bénéfice d’une organisation fragmentée, pensée comme plus adaptée à la diversité des publics. Ainsi se complexifie, voire se restreint, la possibilité pour nos sociétés de se donner un lieu d’activités développant le niveau général de connaissances.

## **De la quête d’efficacité à l’ouverture du champ des possibles comme posture de recherche**

Pour nous, il s’agissait donc, avant tout, de clarifier et d’explicitier cette tension, de continuer à problématiser les éléments de sa formulation, les difficultés et les questions soulevées, de décrire et d’interroger les contours, les fonctionnements et les résultats des politiques prioritaires, à l’échelle

des huit pays. Dès la construction du projet, nous avons argumenté en faveur d'une meilleure connaissance de ces politiques intégrant, au nom d'une « évaluation », non seulement une description de leur fonctionnement, mais aussi, dans la perspective d'une sociologie de la connaissance, une analyse de la manière dont elles se construisent, se définissent et sont pensées. Comment fonctionnent ces politiques, quels sont leurs contenus, comment sont-elles, ou non, évaluées ? Quels problèmes visent-elles ou prétendent-elles résoudre et quels sont les possibles de l'action qu'elles contribuent à ouvrir, réduire, fermer ? Comment s'argumentent ou se justifient ces politiques, sur quelles formes de connaissance se fondent-elles ? Quelles sont les dimensions de l'action collective liées à la production des inégalités scolaires sur lesquelles ces politiques se mettent en mesure d'agir, et quelles sont les autres dimensions qu'elles contribuent à invisibiliser et à essentialiser ? Le manque de données et d'informations préalables sur ces politiques conduisait à devoir élargir ainsi la notion même d'« évaluation » (sur laquelle insistait l'appel d'offres) en amont d'une prétention à repérer des « effets » ou des critères d'efficacité constitués *a priori*.

### **Le soubassement d'une approche relationnelle des inégalités scolaires**

Le manque de données et d'informations a joué en ce sens, mais plus manifestement encore, une conscience de la complexité du problème des inégalités scolaires. Car la notion d'évaluation souvent attendue dans le domaine des politiques scolaires pose le problème de son fondement théorique et de ses présupposés normatifs (Dumay & Dupriez, 2009). Elle n'échappe pas aux présupposés d'un langage de description qui prend le risque de réduire la complexité de l'action publique en autant de facteurs autonomisés : effets de contexte et effets organisationnels (dont l'« effet établissement » est l'occurrence la plus emblématique), variables externes et internes, *input* et *output*, etc. Les problèmes d'inégalité se présentent d'ailleurs comme des problèmes organisationnels dans une vision systémique (Maroy, 2009). Ces études nous fournissent plusieurs points de repères et renforcent un diagnostic, mais nous pensons plus pertinent, pour la connaissance et pour l'action, de considérer les inégalités scolaires comme des phénomènes relationnels complexes. Il y a là les attendus d'une analyse visant à saisir les réalités sociales de manière dynamique, tout autant qu'une formulation plus respectueuse du résultat des différents travaux qui rendent compte désormais bien mieux des processus de

production et de reproduction des inégalités scolaires. Celles-ci mettent en jeu la manière dont les rapports sociaux agissent *sur*, *par* et *dans* les systèmes scolaires : les attentes collectives et individuelles, leurs découpages catégoriels, leurs formes d'organisation et de fonctionnement, leurs *curricula*, pratiques pédagogiques et formes de transmission des savoirs, etc. Les inégalités scolaires se construisent dans des sociétés déjà inégalitaires, travaillées par des logiques sociales, économiques et résidentielles productrices d'inégalités, de marginalisation et d'exclusion sociale, sans pour autant en être le simple miroir (Dubet, Duru-Bellat & Vérétoit, 2010). En fait ces logiques et rapports sociaux n'existent pas qu'en « dehors de l'école » (les effets de contexte par exemple) ou ne sont pas portés – importés – par les seuls élèves. Ils s'y agissent, s'y re-crée et s'y actualisent, comme ils apparaissent susceptibles de s'y déjouer ou de s'y réviser ; ils trament les fonctionnements et modalités de réalisation des activités scolaires dont ils orientent et limitent les potentialités ; ils s'inscrivent dans la structure même des processus de transmission et d'acquisition des systèmes éducatifs et de leurs hypothèses (Bernstein, 2007)<sup>7</sup>. Prétendre lutter contre les inégalités implique donc de prendre en compte, de continuer à essayer de comprendre – et d'agir sur – ce faire social complexe constitutif d'un système scolaire socialement sélectif et privilégiant. Cela peut être aussi le pari des politiques PEP qui nous intéressent, du moins c'est aussi dans cette perspective que nous entendons les questionner : quelles sont les forces de transformation et/ou de démocratisation des institutions scolaires portées par ces politiques ?

### **Une contribution « conceptuelle » de la recherche**

Il est certain que cette entreprise et ce type de questionnement relèvent d'une posture de recherche qui demeure peu usitée dans l'analyse des phénomènes qui nous concernent ici, tout comme dans la conduite – en fort développement – des comparaisons internationales.

---

7. Pour des formulations récentes des travaux contribuant à soutenir et valider une conception relationnelle des inégalités scolaires et du rapport entre les phénomènes éducatifs et les rapports sociaux, on peut se rapporter d'abord à Basil Bernstein (2007), et la quasi-totalité des ouvrages de cet auteur qui en a fait son thème central de travail pour la formulation d'un programme de recherche de grande ampleur ; Frandji & Vitale, 2008 ; Rochex & Crinon, 2011. Il n'est malheureusement pas possible ici de développer plus précisément les arguments, acquis et questions portés par ces travaux. Nous avons choisi de rappeler certains d'entre-eux, au fil des analyses, quand cela paraît nécessaire.

Le débat scientifique autour des PEP s'est d'ailleurs, au fil du temps, déplacé, ce qui contribue justement à la redéfinition de leurs modèles et finalités. Nourri de manière non négligeable par la sociologie critique dès les années 1960-1970, en rapport à la question clef des phénomènes de reproduction sociale et culturelle, le domaine semble bien plus aujourd'hui investi dans les voies d'approches plus « technicistes », « pragmatiques » ou « professionnalisantes », dans une dynamique qui voit les connaissances se succéder ou s'opposer plutôt que s'interroger en s'alimentant de manière réciproque. Si certaines des sociologies critiques de l'éducation, notamment autour des *théories de la Reproduction* (Bourdieu & Passeron, 1970), ont eu du mal à tenir leurs engagements « émancipateurs », ou ont achoppé sur certaines apories, il n'en reste pas moins qu'elles ont depuis lors donné lieu à de nombreuses révisions<sup>8</sup>. Le déplacement du débat et, pour tout dire, une certaine cécité sociologique nous semblent par contre fortement peser sur le champ contemporain de l'analyse et de l'élaboration des politiques.

Il paraît de même désormais difficile de conduire une comparaison internationale de politiques publiques sans recherche de critères d'efficacité et donc sans se situer dans la logique d'une analyse quantitative associée à la « recherche évaluative », au *benchmarking*, ou aux présupposés des *school effectiveness studies*, en quête de faits ou « données probantes » et de « *best practices* ». Certains des partenaires d'EuroPEP travaillent d'ailleurs souvent dans une perspective proche, sans forcément ignorer les divers risques qui les sous-tendent : possible dépolitisation des questions scolaires, occultation des contextes sociaux, politiques et économiques de l'action, essentialisation des catégories d'une vision managériale de l'action, réduction de la pratique sociale à des actes individuels et à ce qui est mesurable, risque de confusion entre « mesures » et « explication » des effets<sup>9</sup>.

En un sens, le pari de cette étude repose donc aussi sur le dialogue et la confrontation positive entre ces perspectives de recherche. Il nous faut toutefois préciser que ce pari s'avère difficile, parfois vain : son enjeu dépasse ce qui est habituellement désigné sous le terme d'une interdisciplinarité

---

8. Dont celle déjà citée qui nous inspire, mais voir aussi entre autres les synthèses de la discipline sur ce point : Duru-Bellat & Henriot van Zanten, 1992 ; Queiroz, 1995 ; Cacouault & CEuvrad, 2003 ; Frandji & Vitale, 2011.

9. Voir notamment sur ces points, Thrupp, 2001 ; Lessard, 2007 ; Crahay, 2006 ; Mons, 2008 et le stimulant dossier de la *Revue française de pédagogie* que N. Mons introduit ainsi ; Dumay et Dupriez, 2009.

pour se situer souvent – nous l’observons ainsi – à un niveau transversal de fonctionnement épistémologique. Les difficultés principales ne relèvent pas forcément des différences disciplinaires, mais bien plutôt de différences d’ordre paradigmatique, si ce n’est d’options ontologiques : le problème central, qui altère les possibilités d’échange, semble surtout relatif à la domination actuelle d’une vision positiviste de la science assortie d’une conception « instrumentale » de la recherche. Au titre d’un tel rôle « instrumental », il s’agit, comme le rappelle Claude Lessard<sup>10</sup>, de se tourner vers la recherche

« pour obtenir et accepter une réponse précise à une question posée en termes de relation moyens-fins : oui ou non, tel dispositif, telle intervention, tel modèle produisent-ils tels effets (voulus ou inattendus) sur telle catégorie de personnes ? » (Lessard, 2007, p. 74).

Le modèle de ces analyses est fourni par la recherche médicale, ou l’analyse épidémiologique, mais prétend être approprié aux champs sociaux.

La posture ici entreprise se voudrait bien plus en phase avec les visées d’une contribution « conceptuelle » de la recherche au nom de laquelle celle-ci peut avoir un apport significatif

« à la compréhension du monde qu’elle peut faire évoluer ; elle influence les façons de penser plus qu’elle ne fournit des directions politiques ou pratiques précises, en se combinant avec d’autres types de savoirs qui circulent » (Lessard, 2007, p. 75).

L’enjeu de notre travail se décline en des termes proches. À travers la comparaison, nous ne visons pas la réalisation d’un inventaire des différences, du moins pour en extirper des « bonnes pratiques », ou au contraire pour en figer le contenu sous prétexte de l’irréductibilité contextuelle, voire pour dénoncer toute tentative de mise en commun. La perspective comparative, par la richesse des données qu’elle produit, des détours et prises de distance qu’elle implique pour chacun des partenaires, nous intéresse beaucoup plus dans sa capacité à opérer des effets de dénaturalisation des réalités existantes, à débanaliser ou à rendre plus énigmatique un ensemble de perceptions, de découpages catégoriels, d’attentes, de pratiques et « d’allant de soi » nationalement ou internationalement partagés. À ce titre, le travail entrepris ici se veut un travail d’explicitation et de problématisation : explicitation et problématisation des « définitions de la situation » qui fondent et informent la mise en place des politiques, des modèles et des logiques

---

10. C. Lessard re-traduit ainsi la distinction opérée par M. Kennedy (1999) entre un rôle « instrumental » et une contribution « conceptuelle » de la recherche.



d'action, des concepts, des outils et des diverses contraintes qui pèsent sur les situations et qui balisent le champ des possibles de l'action en matière de scolarité. La recherche de « bonnes pratiques », ou de politiques plus « efficaces » que d'autres, est bien sûr une quête légitime : les pratiques ou mesures observées ne sont sans doute pas toutes équivalentes en rapport aux questions d'égalité scolaire. Mais, d'une part, la question de l'efficacité doit être rattachée à des choix de valeurs, par définition plurielles dans une société démocratique moderne avancée (Lessard, 2007, p. 73). D'autre part, surtout, nous sommes soucieux de ne pas figer l'existant au détriment de la reconstruction des possibles et des potentialités – des « compossibles » pourrions-nous dire – de l'action collective.

### **Par-delà les « bonnes pratiques »**

De fait, la différence des perspectives discutée ici renvoie à deux registres distincts de référence et de problématisation : le registre du « réel installé » et celui de l'action et du « réalisable »<sup>11</sup>. S'il n'est pas possible de s'en tenir uniquement à ces quêtes de facteurs efficaces, c'est que celles-ci reposent fréquemment sur un postulat implicite lié à une perspective naturaliste : tout ce qui peut être fait s'observerait dans l'univers des situations repérables, du déjà-là. Il suffirait donc d'observer les mesures et pratiques courantes des différents pays et d'identifier celles qui sont associées aux rendements scolaires les plus élevés – mesurés à partir de tests standardisés – pour déceler les « bonnes pratiques » (Crahay, 2006), soit ce qu'il conviendrait de refaire ailleurs. Ceci, pour paraphraser l'éclairante analyse de Marcel Crahay, revient finalement à assimiler l'univers des situations actuellement repérables (le « réel installé » : les systèmes scolaires existants, leurs modes de fonctionnement et formes d'organisation, les mesures déjà mises en place, les pratiques et formes de transmission des savoirs) « à un milieu naturel qui aurait ses lois propres auxquelles nul ne peut se soustraire » (*ibid.*, p. 141). Postulat intenable car il impose d'ignorer en quoi ces situations sont le produit d'une construction sociale et historique – donc au moins en principe – révisable. Mener l'étude dans cette seule perspective tendrait ainsi à limiter les possibilités ou potentialités d'action en matière de scolarité et en

---

11. La différence de posture ici formulée doit beaucoup aux propos avancés par J.-Y. Rochex (2008a), et plus largement aux préoccupations théoriques de B. Bernstein (2007) relatives à la construction d'un cadre d'analyse intégrant la question du changement dans la théorie sociologique et notamment dans les théories de la reproduction.

l'occurrence, car c'est bien là le problème, en matière d'égalité. Rappelons, de toute façon, que si les comparaisons internationales nous montrent en quoi les inégalités scolaires paraissent plus ou moins fortes selon les pays (par exemple Felouzis, 2009), aucun ne semble se prévaloir d'un succès éclatant en la matière. Les « rendements scolaires les plus élevés » sont des rendements scolaires différenciés selon les groupes sociaux : l'horizon du « mieux » est important, devrait-il être le seul horizon de la recherche ?

Sur le plan épistémologique, le raisonnement souvent tenu illustre d'ailleurs ce que Popper a appelé *the common sense problem of induction* : celui-ci consiste à

« considérer légitime de faire des prévisions à partir des régularités constatées dans le passé et à croire fermement en leur validité, voire en leur inéluctabilité, dans la mesure où celles-ci reposent sur un nombre important d'observations » (Crahay, 2006, p. 141)<sup>12</sup>.

Nous verrons ainsi comment dans le domaine des politiques qui nous intéressent, les notions même d'efficacité et de « rendement scolaire plus élevé », fournissant le repérage des « bonnes pratiques », tendent à être normées par les limites du « réel installé » : elles ne sont pas forcément corrélées à l'horizon d'attente d'une situation égalitaire inter-groupes sociaux, mais, au mieux, à une amélioration « intra-groupe »<sup>13</sup>. Parce qu'elles s'observent avec régularité, les inégalités scolaires paraissent déjà jouées d'avance : banalisées ou normales, classiquement justifiées ou légitimées par toutes sortes de mythologies discursives, elles sont aujourd'hui « attendues » sous des bases rationnelles statistiques. Quant aux solutions, de tels raisonnements contribuent alors à des orientations d'action qui nous éloignent du domaine d'une politique égalitaire et *démocratisante* (cette possibilité n'est simplement pas, ou plus, incluse et prévue dès le début dans le domaine d'analyse) pour s'en tenir à celui d'une politique *régulatrice* ou *gestionnaire* (compensatoire, correctrice, remédiateur, préventive, etc.).

12. Or, il suffit pour l'épistémologue d'« un seul cygne noir », d'un seul cas qui dé-régularise ou problématise le réel observé pour que la belle mécanique de l'induction s'écroule (Popper, 1973). Le « non faux » pour le moment peut être entendu comme l'ouverture vers du réel révisable, le potentiel de l'action individuelle et collective que le questionnement des modes habituels de faire est susceptible d'identifier.

13. Nous pensons ici aux questions que posent les principes d'évaluation à « valeur ajoutée » (*value added league table*) qui cherchent à contrecarrer les effets induits des palmarès d'établissement mais qui constituent les inégalités en résultats attendus à partir desquels se mesure la performance des établissements. Cf. Power & Frandji, 2010.

*A contrario*, prendre le domaine de l'action et du « réalisable » comme principe de problématisation conduit à maintenir ouvert un horizon d'attente plus large : le champ du possible n'est plus *a priori* borné par le seul univers de l'existant (fût-il observé à l'échelle internationale) – donc par ce qui a déjà été fait – mais il est appelé à s'ouvrir en fonction de l'analyse des pratiques, des fonctionnements, des processus sociaux, *scolaires et non scolaires*, engagés dans la production des inégalités scolaires et autres régularités constatées. Les « inégalités » ne sont pas la règle, mais le résultat d'une action collective qui se déroule par et dans le système scolaire et l'ensemble de ses acteurs. Quels rapports les PEP entretiennent-elles avec cette action – comme action globale et dans les différentes modalités de leur fonctionnement (dans la manière dont elles définissent et « ciblent », c'est-à-dire reproduisent, figent ou déjouent, les marquages sociaux des systèmes scolaires sélectifs ; dans la nature des variations de l'activité pédagogique ordinaire ou générique qu'elles entraînent, dans la manière dont elles questionnent et sont évaluées, dans les effets qu'elles donnent à voir et ceux qu'elles invisibilisent) ?

Pour nous, la lutte contre le « fatalisme » passe justement par une telle posture susceptible d'accroître les capacités collectives de réflexion et d'action en matière de transmission des savoirs et de scolarisation.

Du reste, il nous faut le rappeler car c'est là l'acquis général de l'étude, une certaine forme de « fatalisme » ne semble pas vraiment quitter le domaine des mesures qui nous occupent malgré le volontarisme politique souvent affiché. Sans doute, depuis leurs premières formulations, les finalités poursuivies par ces politiques ont toujours été hétérogènes, ou parcourues de tensions et de contradictions entre des visées compensatrices, préventives, correctrices, remédiatrices, gestionnaires des inégalités et, d'autre part, des objectifs de transformation ou de démocratisation de l'institution scolaire (autant de logiques et catégories de l'action qu'il s'agit justement de clarifier dans cet ouvrage). Mais les orientations actuelles, le nouvel « âge » des PEP nous confrontent à de bien nombreuses nouvelles formes de naturalisation et d'essentialisation : rhétoriques de la « diversité » et de la maximisation des « potentiels » nourrissent par exemple désormais massivement les discours sur des politiques aux objectifs de plus en plus individualisants. Le cadre de référence des PEP, et avec elles des politiques scolaires génériques, change : il n'est plus forcément celui du rapport des différents milieux sociaux au système éducatif, mais celui de l'adaptation à la diversité des individus,

de leurs talents et autres caractéristiques qui semblent de moins en moins pensés en rapport à une analyse des situations et actions sociales-scolaires qui les génèrent.

### **Trois « âges » et « modèles » des PEP : une évolution implicite et une hétérogénéité actuelle**

Ce sont donc ainsi trois âges ou modèles de PEP que l'étude a permis d'identifier (Rochex, 2008b, 2010). Le recours aux deux notions – « âge » et « modèle » – marque le souci de ne pas s'en tenir à une pensée évolutionniste simpliste, mais bien plutôt de rendre compte de chevauchements et recouvrements de temporalités. La complexité et surtout l'hétérogénéité des politiques et des dispositifs aujourd'hui observables à l'échelle européenne semblent d'ailleurs renvoyer à la coexistence de ces trois modèles ou du moins de certains de leurs éléments : ceux-ci peuvent se composer, 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 (de la désignation des publics bénéficiaires) qui leur sont associées, les argumentations, les modalités d'action (pédagogiques et curriculaires), et au bout du compte les finalités des politiques et dispositifs considérés. Il nous semble en même temps que les évolutions touchant les PEP sont un des éléments constitutifs importants de la transformation des politiques scolaires et éducatives dans leur ensemble, en rapport avec 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 (voir sur la question de ces transformations, Maroy, 2006 ; Mons, 2007).

#### **Le premier âge : entre compensation et démocratisation**

Dans leur premier âge, ces politiques s'énoncent comme « politiques de compensation ». Le terme renvoie notamment aux importants dispositifs mis en œuvre aux États-Unis dans les années soixante : « les politiques d'enseignement de compensation pour les groupes défavorisés » qui sont nés dans le sillage de la « guerre contre la pauvreté » lancée par le président Johnson (Little & Smith, 1971). Si le rapport d'emprunt ou de filiation

entre ces premières politiques et celles s'installant un peu plus tard progressivement sur le continent européen mérite encore d'être questionné, il n'en reste pas moins un certain nombre de points communs qui permettent de signifier un modèle assez cohérent, en lien avec son contexte politique et social. Ces mesures se sont installées dans des pays de type *Welfare State* et en prolongement de l'institution des *Comprehensive Schools*, le modèle d'une école moyenne commune pour tous, censé favoriser l'égalité des chances en supprimant les barrières sélectives héritées des systèmes scolaires segmentés et élitistes antérieurs. Ainsi en est-il des *Education Priority Areas* (EPA) anglaises créées en 1964, ou des zones d'éducation prioritaires françaises créées en 1981 (soit quelques années seulement après la mise en place du Collège unique en 1975). On retrouve aussi certains des éléments de ce modèle en Suède dans les années soixante-dix (après l'institution de l'école commune pour tous dans les années cinquante, *grundskolan*), en Communauté française de Belgique (le programme installé en 1989 reprend le nom, et certaines caractéristiques, de la politique française « ZEP »), et aussi, d'une certaine manière – mais plus tardivement, en 1990, et donc dans une logique un peu différente – au Portugal (avec l'institution des *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* [TEIP]). Ces politiques sont le plus souvent territorialisées : elles entendent apporter des moyens supplémentaires et mobiliser des ressources financières, professionnelles, pédagogiques, pour lutter contre les inégalités scolaires dans les territoires urbains où se concentrent les difficultés économiques et sociales. La mise en place des écoles moyennes communes et méritocratiques a laissé émerger le nouveau problème social de l'« échec scolaire » et des inégalités de parcours et de réussite scolaires. La massification, et donc l'égalité d'accès au système scolaire, ainsi que la construction d'institutions unifiées qui entendaient remettre en cause les systèmes scolaires clivés et ségrégués antérieurs n'ont pas permis à elles seules de réaliser cette démocratisation de l'institution scolaire que les diverses sociétés cherchaient à réaliser. Il faut dire que ces écoles demeurent sélectives, déjà formellement et explicitement : si elles visent à assurer le partage égalitaire des savoirs d'une génération à l'autre, elles pensent et organisent leur fonctionnement sur le principe d'une égalité des chances méritocratique qui suscitera des luttes d'appropriation pour l'obtention des « biens » dispensés. Elles ont d'ailleurs du mal à se réaliser, déjà sur le plan formel et organisationnel : maintien ou reconstitution de filières déguisées à partir de jeux d'options, comme on l'a souvent relevé

pour la France, mise en concurrence progressive des établissements, constituant ce qui se décrira plus tard en termes de « quasi-marché scolaire », maintien parallèle de « filières » d'éducation spéciale ou spécialisée relevant du secteur du handicap, etc. Et surtout, c'est sur le plan des modes de fonctionnement, des modes de construction et de transmission des savoirs que le projet égalitaire porté par ces écoles peine à se concrétiser. La démocratisation d'une institution ne peut s'en tenir à des mesures formelles et juridiques (prolonger l'âge de l'obligation scolaire, scolariser tous les élèves ensemble, garçons et filles de tous milieux sociaux) : elle réclame aussi une reconstruction de ses pratiques et fonctionnements ordinaires. La sélection scolaire se réalise en sélection sociale à la mesure même de l'implicite des réquisits que réclament les apprentissages, et des présupposés cognitifs et sociaux engagés dans des formes de transmission de savoirs qui contribuent à privilégier la réussite des uns, en rendant plus difficile celle des autres. Les premières politiques de compensation interviennent dans ce contexte, visant à ce qu'il n'y ait plus, ou moins, d'oubliés du progrès social et scolaire. Elles le font sur la base d'une action ciblée sur des populations (appréhendées, selon les pays et leurs cultures politiques, plutôt en termes de milieux sociaux ou en termes de minorités ethniques, culturelles ou linguistiques) ; sur des territoires où ces catégories de population sont particulièrement concentrées ; sur des établissements ou réseaux d'établissements scolaires, lesquels sont considérés à la fois comme moyens d'atteindre les populations scolaires ciblées et comme échelon présupposé efficace pour délimiter, élucider et traiter les difficultés et les problèmes qui conduisent aux inégalités que l'on souhaite réduire.

Ces politiques de compensation ont en même temps été objet de plusieurs questionnements critiques, notamment de la part des sociologues qui voyaient en elles des politiques « paternalistes et réductrices » (Isambert-Jamati, 1973), ou, sous des arguments proches, des politiques qui pouvaient contribuer à « détourner l'attention de l'organisation interne et du contexte éducatif de l'école », en la dirigeant « sur les familles et sur les enfants » plutôt que de

« mettre en question ou d'explicitier les présupposés sociaux impliqués dans la définition sociale du savoir légitime ou de la mise en œuvre légitime de ce savoir » (Bernstein, 1975, p. 252 et 254).

Ces chercheurs, comme d'autres après eux, réagissaient surtout ainsi à l'emprise des théorisations et des conceptions déficitaristes qui fondaient pour

une grande part les dispositifs et pratiques de « compensation ». En lien avec les « théories » ou idéologies du handicap socioculturel alors florissantes, ces perspectives attribuaient tout le poids des déterminants de l'échec scolaire au seul milieu familial. Les élèves de milieux populaires étaient ainsi marqués du poids de préjugés sociaux, essentialisant les caractéristiques qui leur étaient accordées par la disqualification de l'échec, jusqu'à ne plus être définis que dans les seuls termes du manque et du moindre être : manque de culture, de langage, d'intérêt, d'ambition, d'investissement affectif des parents, culture pauvre ou ne pouvant qu'agir négativement sur le développement des compétences cognitives des enfants. Le champ des possibilités d'action s'en voit profondément limité ; l'idéologie déficitariste contribue à fermer l'horizon d'attente des enseignants (baisse des exigences), tout en ouvrant la porte à des formes de populisme ou de misérabilisme pédagogiques<sup>14</sup> contribuant à creuser les écarts qu'il s'agissait de réduire. Le système scolaire ordinaire quant à lui, ce système qu'il s'agissait pourtant de démocratiser, pouvait d'autant plus se retrouver figé dans ses fonctionnements « socialement privilégiant » tout en devenant de plus en plus compétitif et sélectif au nom du seul argument de justice alors mobilisé : le principe méritocratique. De même, dès les années soixante-dix, d'autres critiques reprochent aussi à cette optique compensatoire de demeurer trop centrée sur les seuls objectifs de l'institution scolaire et de ne pas (suffisamment) servir au développement (à l'*empowerment*) des territoires et des communautés locales. Cette critique, plus influente en Amérique latine qu'en Europe, trouvera néanmoins un écho assez important au Portugal dans les débats suscités durant les années quatre-vingt-dix par la politique des Territoires éducatifs d'intervention prioritaire<sup>15</sup>. Ainsi, ces premières politiques inscrivent bien déjà un espace en tension entre des logiques de compensation ou de transformation des systèmes scolaires pris globalement, entre une approche déficitariste et une approche mobilisatrice des populations, des territoires et de leurs ressources, une visée « correctrice » des inégalités ou de démocratisation.

---

14. Pour paraphraser Grignon & Passeron (1989) et Bernstein (2007).

15. Cette critique apparaît aussi aux États-Unis (Little & Smith, 1971) et au Québec (Deniger & Roy, 2003) et il se peut que ces débats prennent place en rapport à l'autre grand courant théorique ayant dès le départ informé les politiques de compensation, à savoir les théories de la « culture de la pauvreté », inspirées des travaux de l'anthropologue O. Lewis (voir sur ces points Agier, 1995 ; Fassin, 1996).

Il paraît important de noter que ce sont précisément les conceptions « déficitaristes » (ou certains de leurs traits) qui sont aujourd'hui, au moins comme principe, rejetées par les décideurs politiques publics, informés en cela par de nouvelles postures de recherches. Les pouvoirs publics entendent lutter contre le « fatalisme » des explications liant linéairement « échec » et « pauvreté ou « milieu social défavorisé ». Les gouvernements du *New Labour*, menés par Tony Blair, ont, par exemple, fait de ce thème un créneau particulièrement fort de leur discours politique<sup>16</sup>. Mais le volontarisme politique ainsi affirmé – corrélatif d'une « obligation de réussite », d'une politique des standards et de l'*accountability* au nom desquels peuvent se formuler des mesures coercitives à l'encontre des établissements n'atteignant pas les objectifs assignés – tend souvent à faire porter tout le poids des « problèmes », ou de la responsabilité sur le seul niveau des établissements et des équipes locales. C'est là le retour de balancier observable dans l'histoire des politiques qui nous intéressent, initialement plus fondées sur des approches « externalistes » (tout se jouerait pour beaucoup à l'extérieur, en amont voire quasiment indépendamment des dispositifs et actions scolaires en matière de production d'inégalités) au profit d'approches « internalistes »<sup>17</sup> qui se renouvellent aujourd'hui dans des versions managériales.

Ce modèle de la compensation semble donc le plus manifestement valable pour l'Angleterre, la Suède, la France, la Belgique. Les politiques ciblées mises en place dans les autres pays de l'étude sont, quant à elles, instaurées plus tard et dans un autre contexte politique et social. La Grèce et le Portugal sont sortis en même temps, au milieu des années soixante-dix, d'une période de dictature qui a freiné ou empêché (principalement au Portugal) le développement de la scolarisation. Ces deux pays ont donc eu à traiter, à la fois et dans le même temps, des questions de généralisation d'accès et d'égalité de chances ou de résultats, là où ces questions s'étaient posées de manière successive dans les premiers pays évoqués. La singularité

---

16. On retrouve cette question fortement investie au Québec (Deniger & Roy, 2003), de même que les responsables des politiques scolaires menées en France actuellement plaident en force contre le « fatalisme ». Les désignations mêmes des nouveaux dispositifs publics semblent d'ailleurs exprimer ce nouvel argumentaire volontariste : « *No child left behind* », « *Excellence in cities* », réseau « ambition réussite », « Internats d'excellence », etc.

17. Nous reprenons ici les deux catégories introduites par Jean-Manuel de Queiroz (1995) pour schématiser l'espace des théories sur les inégalités scolaires. Ce découpage binaire entre approches « externalistes » et « internalistes » est bien entendu insuffisant pour rendre compte de la complexité de certaines théories, mais bien commode pour en signifier les enjeux.



du Portugal doit aussi être rappelée 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 institués au milieu des années quatre-vingt-dix, mais sont aussi très vite réformés, dans la logique des autres âges des PEP observés. Notons que le « retard » pris par ce pays en matière de scolarité, et ce faisant la particularité d'une problématique posant dans le même temps les questions d'égalité d'accès et des inégalités de réussite scolaire, aurait pu conduire à déjouer ce qui apparaît comme l'un des principaux freins à l'enjeu de démocratisation en partie 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 premiers TEIP semblent au moins en partie bénéficier de l'expérience critique des politiques compensatoires, leur rapide réforme se réinscrit dans le mouvement commun, réimportant les découpages des nouveaux âges des PEP. Il semble que ces TEIP aient en partie été influencés par le modèle des ZEP françaises, et il nous faut donc aussi mener la réflexion sur ce qu'impliquent la diffusion et l'emprunt des modèles et dispositifs d'un pays à l'autre : l'emprunt d'un modèle est aussi élément d'importation d'une problématisation, si ce n'est des problèmes, auxquels ces dispositifs essaient d'apporter une réponse.

Enfin, nous ne pouvons pas non plus oublier le contexte des politiques menées en République tchèque et en Roumanie. Ce contexte est évidemment celui du « bloc communiste », puis de son effondrement au début des années quatre-vingt-dix. De ce fait, ces pays ne semblent pas avoir connu de politiques de compensation au sens que nous avons défini. Les politiques répondant à la définition des PEP observées de nos jours dans ces pays se sont installées beaucoup plus récemment et, de ce fait, plus directement dans la logique de leur second et surtout troisième âge. Il faut dire que l'histoire politique de ces deux pays les a amenés à éprouver une défiance à

l'égard de l'État central, et à remettre radicalement en cause les structures et les modes de fonctionnement antérieurs de leurs systèmes éducatifs, notamment le modèle de l'école unique. Les réformes et les débats portant sur leur système éducatif 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.

### **Le second âge ou la lutte contre l'exclusion**

Les critiques sociologiques du modèle de la compensation ont mis en avant la nécessité d'une réflexion sur les relations entre les pratiques scolaires et les rapports sociaux. Les politiques de compensation devraient œuvrer à la transformation des pratiques scolaires ordinaires en élucidant mieux 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 peu relayées au niveau de la construction globale des politiques; elles ont tout au plus donné lieu à des ajustements locaux. Le deuxième âge des PEP semble plutôt marquer un glissement dans l'objectif même de ces politiques. Celles-ci, à partir du début des années quatre-vingt-dix, tendent à minimiser l'objectif de lutte contre les inégalités d'apprentissage, au nom de celui d'une lutte contre l'exclusion : exclusion scolaire (d'où la montée des préoccupations autour du problème des sorties précoces du système scolaire sans diplômes ou sans qualification), et exclusion sociale et économique. 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 risque » pourrait d'ailleurs aussi être comprise en ce sens. Cette catégorie, comme nous le verrons mieux, est directement importée des modèles de l'épidémiologie. Elle était jusqu'alors surtout utilisée dans le cadre de travaux qui portent 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. Au moment où les gouverne-

ments du *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. La position la plus élaborée a moins été un engagement pour promouvoir l'égalité que pour combattre l'« exclusion sociale » et promouvoir l'« inclusion sociale » (Giddens, 1998). 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 *Social Exclusion Taskforce*) pour coordonner les politiques dans ce secteur. Comme le rappellent nos partenaires anglais, 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 auraient un accès garanti à un niveau minimum de biens sociaux (revenu, opportunités, santé, etc.) et se sentiraient ainsi eux-mêmes inclus dans une entreprise sociale commune » (Antoniou, Dyson & Raffo, 2008).

L'exclusion sociale se produit quand les gens se heurtent à des barrières qui leur bloquent 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.

Cette transformation s'est aussi observée en France. Moins explicitement sans doute, mais cela corrobore les lectures des transformations opérées lors des relances de la politique ZEP de 1989-1990 et de 1998. Dès cette époque, plusieurs observateurs se sont inquiétés du risque de dépendance, voire d'instrumentalisation, de la politique ZEP par la politique de la ville. Cette dépendance aurait eu pour effet d'accompagner le glissement des objectifs premiers de la 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 & Rochex, 2002 et 2004). Enfin, des observations similaires sont effectuées concernant la transformation des TEIP portugais, ou plutôt leur 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 s'estomper derrière le ciblage sur des « zones difficiles ».

Ce nouvel âge des PEP se nourrit en même temps du thème des socles communs d'apprentissages, de savoirs et de compétences qui se diffuse dans les pays européens. L'objectif affiché est de se soucier du « sort des vaincus de la compétition scolaire », pour reprendre l'expression de François 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 (économie de la connaissance), et elle se renforce par l'intégration du système scolaire dans une logique de quasi-marché. Et surtout, cette mise en avant du principe de la lutte contre l'exclusion et de la garantie d'un socle minimum de compétences induisent un déplacement décisif du questionnement. On entre d'autant plus ici dans une rhétorique construite autour du « principe de différence » (ou « principe d'inégalités », les deux notions semblent parfois de fait indistinctement utilisées) telle que le théorise John Rawls (1997). D'autres lectures sont possibles<sup>18</sup>, mais, pour certains, dans cette perspective, 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 et par tous, comme si un tel objectif n'était qu'utopique ou irréaliste.

---

18. Un tel principe a donné lieu à d'innombrables commentaires, que nous ne prétendons pas ici ni synthétiser ni encore moins dénouer (par exemple Wuhl, 2007). François Dubet (notamment 2004) montre aussi la complexité des questions ici abordées, autour d'une critique du principe de l'égalité des chances méritocratiques. Avec Marie Duru-Bellat (Dubet & Duru-Bellat, 2004), il plaide aussi pour une combinaison des différents principes de justice formalisés par les théories de la justice, pour la constitution d'une école juste. Nous y reviendrons en conclusion.

## Un nouvel âge ? Individualisation et maximisation des chances de réussite de chacun

La complexité des politiques observables dans chacun des pays et des débats qui s'y associent permet donc d'identifier les prémices d'un troisième modèle des PEP. Pour une part, celui-ci semble renvoyer à une acception particulière du principe d'« éducation (ou d'école) inclusive », ou plus précisément à une redéfinition de ce principe – qui de fait ne semble pas stabilisé. 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 et en prévenir les conséquences sociales et économiques attendues. Le problème auquel confronte le troisième modèle se situe dans cette dynamique, la mise en place d'un objectif d'acquisition par tous d'un ensemble minimum de savoirs et compétences (*key competencies*<sup>19</sup>), servant alors 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 de dispositifs ciblés à partir de nombreuses formes de catégorisations des publics scolaires. La liste des catégories considérées comme cibles des PEP ou de leurs équivalents, en Angleterre comme en République tchèque, est par exemple éloquente. À la liste 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 bien d'autres modes de catégorisations (incluant des élèves dits à « potentiel » ou

---

19. Voir, par exemple, à ce niveau, les travaux menés dans le cadre de l'OCDE pour définir ces compétences clés (Rychen & Salganik, 2001 et 2003) et leur implémentation dans le *Programme international de suivi des acquis des élèves* (PISA) supposé « déterminer dans quelle mesure les élèves qui approchent du terme de leur scolarité obligatoire possèdent les savoirs et les savoir-faire indispensables pour participer à la vie de la société » (<<http://www.oecd.org/dataoecd/36/55/35693273.pdf>>, consulté le 26 décembre 2010). Le titre de l'ouvrage de Rychen et Salganik (2003) donne parfaitement le ton : *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*.

en situation d'excellence) jusqu'à constituer des ensembles assez éclectiques. Cette « liste » semble d'ailleurs se renouveler en permanence, tant elle est liée au développement de procédures d'analyses statistiques liées au repérage des « groupes à risque » jouant sur les variables pour un ciblage, nous le verrons, se voulant de plus en plus précis, voire pointilleux. Ainsi par exemple, le débat anglophone semble aussi aujourd'hui définir des *underachievers*, se préoccupant notamment du public des garçons, dont certains débats spécifient qu'ils formeraient jusqu'à 80 % de ces *underachievers*. Mais une telle fragmentation et multiplication des catégories et 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). Les mesures qui en découlent tendent en même temps à redécouper en profondeur les frontières entre des politiques scolaires, sociales, de développement urbain, pour la cohésion sociale, ou de santé, à partir d'une logique partenariale renforcée.

Nous verrons en quoi, pour une large part, cette problématique mobilise les rhétoriques de « l'école inclusive » et la méta-catégorie de « besoins éducatifs particuliers » (*special educational needs*). Ces rhétoriques sont empruntées au champ de l'enseignement spécialisé dans lequel elles ont été initialement solidaires d'une visée de déségrégation et du souci de faire prévaloir une conception plus sociale et plus dynamique du « handicap ». Pour autant, cela ne semble être ni cette visée ni ce souci qui ont prévalu dans la reconfiguration des PEP ou des nouvelles conceptions qui les soutiennent. Les catégories empruntées à la rhétorique de l'école inclusive ne font pas que regrouper des sous-catégories différentes ; elles les unifient sous une même approche, individualisante, voire essentialisante, conduisant à considérer que chacune de ces catégories relèverait – comme ce peut-être le cas de certains « handicaps » physiques ou sensoriels – de caractéristiques individuelles « de fait », « allant de soi », voire naturelles. Au risque de naturaliser et d'individualiser ainsi les diverses caractéristiques considérées comme « facteurs de risques », se conjugue celui d'occulter ou de minorer la nécessité d'interroger les processus sociaux et scolaires qui donnent forme et contenus aux caractéristiques des élèves et types d'élèves ainsi catégorisés, aux « besoins spécifiques » qui seraient les leurs, aux « risques » auxquels ils seraient exposés ou dont ils seraient porteurs, et aux « problèmes » qu'ils poseraient aux formations sociales et aux systèmes éducatifs (Rochex, 2010).

Ces orientations, et les discours qui les accompagnent, peuvent d'autant plus faire signe d'une profonde modification de la problématique initiale de l'éducation prioritaire, et sans doute avec elle de l'institution scolaire. Mais pourquoi et comment se sont effectuées de telles modifications? Quelles sont exactement les logiques à l'œuvre dans le nouveau champ des politiques éducatives qui se redessine ainsi? Quelles alternatives ou autres mouvements émergents permettent-elles d'observer? Ce sont là autant de questions qui guident les analyses complémentaires ici réunies.

## **Une analyse transversale comme seconde étape**

La logique de la recherche menée au titre de cette seconde étape de l'étude EuroPEP vise à préciser et approfondir la compréhension de ces modèles, de leurs logiques d'émergence et des dimensions des PEP qui contribuent, plus ou moins implicitement, à la (re)définition de leurs finalités politiques. Cette seconde étape ne vise donc pas à proposer une description des politiques d'éducation prioritaire, pays par pays, mais à développer des analyses comparatives regroupées en trois grandes thématiques générales qui structurent d'ailleurs les parties de cet ouvrage :

– « “Cibles” et “ciblages” » (Première partie) : les modes de justification des PEP, du ciblage des populations et de catégorisation des bénéficiaires (pour qui sont faites ces politiques et pourquoi?) ;

– « Contenus et modalités de mise en œuvre » (Deuxième partie) : les types d'actions menées dans les PEP (actions pédagogiques et curriculaires) et leurs formes d'organisation (que se fait-il sur le terrain au titre de ces politiques et comment?) ;

– « Évaluation » (Troisième partie) : les modes d'évaluation de ces politiques et de leurs résultats, ainsi que les usages ou mésusages de ces évaluations (quels sont les résultats de ces politiques? Comment sont-ils produits? Qu'en font les instances d'élaboration et de décision politiques et les différents acteurs sociaux?).

Ces grandes thématiques demeurent bien sûr descriptives : elles concernent des caractéristiques des PEP qui interviennent au niveau même de leur conception et de leur mise en œuvre. Elles sont un point de passage obligé pour la description des politiques, de leur variabilité et de leurs évolutions. Mais la visée de l'analyse demeure pour nous compréhensive

et reconstructive, c'est-à-dire non seulement attachée à comprendre et expliciter le sens de ces politiques, mais tout autant à cerner comment celles-ci se construisent, s'élaborent et se réalisent, et quels sont les possibles alternatifs, réels ou virtuels, en ce domaine.

Le découpage de l'analyse en trois grandes thématiques, dont nous préciserons en chaque début de partie les enjeux spécifiques, n'est pas une tâche totalement satisfaisante car celles-ci entretiennent forcément entre elles de nombreux liens : il y a de forts rapports de congruence entre la manière dont les politiques s'argumentent, les formes de ciblage qu'elles privilégient, le type d'action qui s'y mène et ce que l'on entend mesurer ou pas de leurs « effets ». Mais cette congruence, reconstruite sous forme quasi idéal-typique dans l'énoncé des trois modèles, n'empêche pas les décalages, la contradiction et l'hétérogénéité des logiques observables sur le terrain : décalage entre ce qui relève du domaine du prescrit et du réel (par exemple en matière d'action pédagogique et curriculaire), décalage, voire contradiction, entre des finalités visées et des finalités imposées ou présumées par telle ou telle modalité d'organisation ou forme de ciblage, décalage entre les finalités visées et celles implicitement présumées ou rendues visibles par les modalités d'évaluation. La réalité, rendue explicite sous la forme de modèles, n'empêche pas l'autonomie relative de ses composantes et la réversibilité, sous contraintes, des actions. Les formes de ciblage, de l'action et de l'évaluation observables sur les terrains sont autant de solutions, parmi d'autres possibles, à des problèmes qui s'élaborent et se ré-élaborent à différents niveaux de la chaîne d'action et de production des politiques scolaires.

Au niveau de la méthode, ces analyses ont été réalisées par des groupes de travail internationaux, constitués sur la base des domaines de spécialités et des intérêts de chacun. Ces mêmes groupes 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. Il est clair, cependant, que ces grilles n'ont pu que diversement être complétées 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 d'un questionnaire des ressources disponibles puisées dans la littérature scientifique, des rapports institutionnels, des documents d'expertise et des textes administratifs ou officiels nationaux et internationaux.



TABLEAU I – Les PEP dans les huit pays couverts par l'étude.  
Repères chronologiques

<b>Angleterre</b>	1964 : <i>Education Priority Areas</i> (EPA) 1998 : <i>Education Action Zones</i> (EAZ) 1999 : <i>Excellence in cities</i> (EIC) et de nombreux autres programmes avec de multiples formes de ciblage ( <i>Every Child Matters, Sure start, etc.</i> )
<b>Belgique</b>	1989 : Zones d'éducation prioritaires (ZEP) 1998 : Discrimination positive (D+) 2010 : Encadrement différencié Autres dispositifs (classes passerelles, différenciation du financement, etc.)
Communauté française	1989 : ZEP (province de Limbourg) 1991 : Politique d'enseignement prioritaire ( <i>Onderwijsvoorrangsbeleid</i> ) 1993 : Programme d'encadrement renforcé ( <i>Zorgverbreding</i> )
Communauté flamande	
<b>France</b>	1981 : Zones d'éducatons prioritaires (ZEP) 1998 : Zones d'éducation prioritaire et réseaux d'éducation prioritaire 2006 : Politique d'éducation prioritaire (EP) qui comprend les réseaux « ambition réussite » (RAR) et les réseaux de réussite scolaire (RRS) 2011 : Dispositif Éclair (Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) Autres mesures non couvertes par la désignation « EP »
<b>Grèce</b>	<i>Politiques organisées par le Ministère et expérimentations universitaires</i> 1988 : Dispositif de soutien scolaire 1997-2000 : Programmes pilotes aux régions d'éducation prioritaire 1997 : Écoles journalières <i>Plus des programmes « adaptés »</i> : enfants d'immigrés, Roms, pour la minorité musulmane de Thrace, etc.
<b>Portugal</b>	1996 : <i>Territórios Educativos de Intervenção Prioritária</i> (TEIP) 2005 : Les « nouveaux TEIP » 1996 : Programme des <i>Curricula alternativos</i> 2001 : Programme <i>Choix</i>
<b>République tchèque</b>	Avant 1989 : Système de « quotas », éducation spéciale 1984 : Premier programme pour élèves doués ( <i>Nadany</i> ) Après 1989 : « Actions positives » et de multiples « mesures spécifiques » ciblant principalement des publics ( <i>special needs</i> , minorités ethniques, nationales, linguistiques, genre, Roms, demandeurs d'asiles, etc.)
<b>Roumanie</b>	À partir des années 1990 : Dispositifs qui ciblent principalement des publics ( <i>special needs</i> , minorités nationales, Roms, enfants de milieu rural) 2002-2005 : Programme expérimental de zone d'éducation prioritaire en milieu rural
<b>Suède</b>	Années 1960 : Politiques de compensation et dispositif pour les minorités Samie Années 1970 : Politiques de compensation pour les écoles en milieux désavantagés (SIA <i>Utredning</i> 1972-1974) 2003-2007 : Mesures pour les enfants de banlieues affectées par la ségrégation ( <i>Uppdrag till Myndigheten för skolutveckling att arbeta för förbättrad förskole- och skolsituation i segregerade områden/i område präglade av mångfald och social utsatthet</i> ) et mesures « filière individuelle » ( <i>Uppdrag om kvalitetsutveckling inom gymnasieskolans individuella program</i> )

Ce tableau récapitulatif des principales PEP n'est pas exhaustif. Il se limite à indiquer les principales politiques ou les principaux dispositifs abordés dans le cadre de l'étude EuroPEP.

Daniel Frandji et Jean-Yves Rochex

## Références bibliographiques

- AGIER M. (1995). « Pour une anthropologie critique de la pauvreté. Notes sur trois paradigmes culturalistes ». Contribution au séminaire « Le développement peut-il être social? Pauvreté, chômage, exclusion dans les pays du Sud » (ORSTOM/MAE), Royaumont, 9-11 janvier 1995. En ligne : <[http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_7/b\\_fdi\\_57-58/010024427.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_57-58/010024427.pdf)> (consulté le 6 juillet 2011).
- ANTONIOU L., DYSON A. et RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) ». In M. DEMEUSE, D. FRANDJI, D. GREGER et J.-Y. ROCHEX (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 37-84.
- BERNSTEIN B. (1975). « 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 : Presses de l'Université Laval (traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique*, Londres : Rowman & Littlefield, 2000).
- BOURDIEU P. et PASSERON J.-C. (1970). *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris : Les Éd. de Minuit.
- CACOUAULT M. et ŒUVRARD F. (2003). *Sociologie de l'éducation*. Paris : La Découverte.
- CRAHAY M. (2006). *Un bilan des recherches processus-produit. L'enseignement peut-il contribuer à l'apprentissage des élèves et, si oui, comment*. Genève : Carnet des sciences de l'éducation.
- DENIGER M.-A. et ROY G. (2003). *De mesures compensatoires à l'obligation de résultat. Bilan critique des politiques scolaires d'intervention auprès des milieux défavorisés québécois*. Rapport de recherche. Québec : Université Laval (CRIRES). En ligne : <<http://www.education.csq.qc.net/sites/1673/documents/publications/defavori.pdf>> (consulté le 7 juillet 2011).
- 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. (2005). « La marche vers l'équité en Belgique francophone ». In M. Demeuse, A. Baye, M. H. Straeten, J. Nicaise et A. Matoul (dir.), *Vers une école juste et efficace. Vingt-six contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck, p. 191-216.
- DEMEUSE M. et 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 et A. Matoul (dir.), *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., FRANDJI D., GREGER D. et ROCHEX J.-Y. (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- DUBET F. (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste?* Paris : La république des idées/Seuil.
- DUBET F. et DURU-BELLAT M. (2004). « Qu'est-ce qu'une école juste? ». *Revue française de pédagogie*, n° 146, p. 105-114. En ligne : <[http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP\\_RF146\\_9.pdf](http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF146_9.pdf)> (consulté le 7 juillet 2011).
- DUBET F., DURU-BELLAT M. et VÉRÉTOUT A. (2010). *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris : Seuil.
- DUMAY X. et DUPRIEZ V. (dir.) (2009). *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : De Boeck.
- DURU-BELLAT M. et HENRIOT-VAN ZANTEN A. (1992). *Sociologie de l'école*. Paris : A. Colin.
- ÉMIN J.-C. (2001). « Une autre politique de discrimination positive : la politique anglaise des *Education Action Zones* ». *Éducation et Formations*, n° 61, p. 33-38. En ligne : <<http://media.education.gouv.fr/file/44/2/5442.pdf>> (consulté le 7 juillet 2011).
- FASSIN D. (1996). « Exclusion, *underclass*, *marginalidad*. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine ». *Revue française de sociologie*, vol. XXXVII, n° 37-1, p. 37-75. En ligne : <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_0035-2969\\_1996\\_num\\_37\\_1\\_7079](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1996_num_37_1_7079)> (consulté le 7 juillet 2011).
- FELOUZIS G. (2009). « Systèmes éducatifs et inégalités scolaires : une perspective internationale ». *Sociologies. Théories et recherches*, mis en ligne le 5 novembre 2009 : <<http://sociologies.org/index2977.html>> (consulté le 7 juillet 2011).
- FRANDJI D. et VITALE P. (dir.) (2008). *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR (traduction révisée en langue anglaise sous le titre *Knowledge, Pedagogy and Society. International Perspectives on Basil Bernstein's Sociology of Education*, Londres : Routledge, 2010).
- FRANDJI D. et VITALE P. (2011). « Knowledge theory and praxis: on the anglo-french debate on reproduction ». In G. Ivinson, B. Davies et J. Fitz (éd.), *Knowledge and Identity. Concepts and applications in Bernstein's sociology*. Londres : Taylor and Francis/Routledge, p. 54-66.

- 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.
- GRIGNON C. et PASSERON J.-C. (1989). *Le savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*. Paris : Gallimard/Seuil.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les handicaps socio-culturels et leurs remèdes pédagogiques ». *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 4, p. 303-318.
- KENNEDY M. (1999). « Including educational decision making with research ». In G. J. Cizek (dir.), *Handbook of educational Policy*. San Diego : Academic Press, p. 53-79.
- KHERROUBI M. et ROCHEX J.-Y. (2002). « 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. En ligne : <[http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP\\_RF140\\_10.pdf](http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF140_10.pdf)> (consulté le 7 juillet 2011).
- KHERROUBI M. et ROCHEX J.-Y. (2004). « 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° 146, p. 115-190. En ligne : <[http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP\\_RF146\\_10.pdf](http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF146_10.pdf)> (consulté le 7 juillet 2011).
- LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation ». In V. Dupriez et G. Chappelle (dir.), *Enseigner*. Paris : PUF, p. 69-79.
- LITTLE A. et 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).
- MARROY C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- MARROY C. (2009). « Enjeux, présupposés et implicites normatifs de la poursuite de l'efficacité dans les systèmes d'enseignement ». In X. Dumay & V. Dupriez. (dir.), *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : De Boeck, p. 209-224.
- MINISTÈRE 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, Paris. Paris : CNDP.
- MEURET D. (2004). « Les politiques d'éducation compensatoire en France, Grande Bretagne et États-Unis ». In B. Baconnier et Centre Alain-Savary (coord.), *L'éducation prioritaire en France et dans le monde anglo saxon* [dossier ressource de la Veille scientifique et technologique de l'INRP]. Lyon : INRP. En ligne : <[http://www.inrp.fr/vst/Dossiers/Educ\\_prioritaire/educ\\_compensatoire.htm](http://www.inrp.fr/vst/Dossiers/Educ_prioritaire/educ_compensatoire.htm)> (consulté le 7 juillet 2011).
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?* Paris : PUF.

- MONS N. (2008). « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales », *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 5-13. En ligne : <[http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP\\_RF164\\_1.pdf](http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF164_1.pdf)> (consulté le 7 juillet 2011).
- POPPER K. (1973). *La logique de la découverte scientifique* [1934]. Traduit de l'anglais par N. Thyssen-Rutten et Philippe Devaux. Paris : Payot.
- POWER S. et FRANDJI D. (2010). « Education markets, the new politics of recognition and the increasing fatalism of inequality ». *Journal of Education Policy*, vol. 25, n° 3, p. 385-396.
- QUEIROZ J.-M. de (1995). *L'école et ses sociologies*. Paris : Nathan.
- RAWLS J. (1997). *Théories de la justice*. Paris : Seuil.
- ROCHEX J.-Y. (2008a). « L'œuvre de Bernstein : une sociologie non déterministe parce que non sociologiste ». In D. Frandji et P. Vitale (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 M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 409-451.
- ROCHEX J.-Y. (2010). « Les trois "âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? ». In C. Ben Ayed (dir.), *L'école démocratique. Vers un renoncement politique ?* Paris : Armand Colin.
- ROCHEX J.-Y. et CRINON J. (dir.) (2011). *La construction des inégalités scolaires. Au cœur des pratiques et dispositifs d'enseignement*. Rennes : PUR.
- RYCHEN D. S. et SALGANIK L. H. (dir.) (2001). *Defining and Selecting Key Competencies. Theoretical and Conceptual Foundations*. Gottingen : Hogrefe & Huber Publishers.
- RYCHEN D. S. & SALGANIK L. H. (dir.) (2003). *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*. Gottingen : Hogrefe & Huber Publishers.
- THRUPP M. (2001). « Recent School Effectiveness Counter-critiques: problems and possibilities ». *British Educational Research Journal*, vol. XXVII, n° 4, p. 443-457.
- WUHL S. (2007). *Discrimination positive et justice sociale*. Paris : PUF.

# **PREMIÈRE PARTIE |**

## **« Cibles » et « ciblages »**



## Introduction |

# Les frontières des politiques d'éducation prioritaire comme élaboration sociale complexe

Daniel Frandji

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'elles entendent ou prétendent résoudre. Il s'agit d'une des caractéristiques principales de ces politiques, même si toutes les politiques éducatives « ciblées » pourraient ne pas être considérées comme des PEP, tant une variété de définitions des « cibles » s'observe sur le terrain.

Ce dernier point est frappant : les analyses des politiques et dispositifs observés dans chacun de nos pays nous confrontent à une grande diversité de formes de ciblage. Cela a sans doute en partie toujours été le cas, mais cela semble s'accroître à la mesure même de l'évolution historique de ces politiques. Ainsi, depuis leurs premières formulations, et à l'échelle internationale, on observe que leur délimitation peut aussi bien relever d'une désignation de *territoires* – dans un sens sociogéographique ou plus administratif du terme – ; d'*établissements scolaires* ; de *publics scolaires particuliers*, voire de *populations* ou d'*individus* ; ou encore aussi de *problèmes* qu'il s'agit



de résoudre. Ces grandes formes de ciblage s'incarnent elles-mêmes dans une pluralité de catégories<sup>1</sup>.

Cette complexité, présente dès l'origine, semble pourtant s'accroître de nos jours. L'évolution des formes de ciblage est d'ailleurs l'un des ingrédients les plus visibles de la transformation des modèles : celle-ci associe ce qui apparaît comme un recul des cibrages visant des territoires (ou une transformation de leur sens, pour le cas des pays ayant mis en œuvre ce type de ciblage), à une multiplication des dispositifs et programmes PEP et donc des catégories de publics visés par ces politiques. Pour une part, cette multiplication s'autorise de deux « nouvelles » catégories générales (ou métacatégories), à savoir celle de *groupes à risque*, notamment utilisée par la Commission européenne, mais aussi celle d'*élèves à besoins éducatifs spécifiques ou particuliers*, importée du domaine de l'enseignement spécialisé à celui de l'éducation prioritaire. Ces métacatégories semblent regrouper les principes antérieurs de catégorisation, mais en les unifiant dans une approche différente, effaçant les enjeux de lutte contre les inégalités. En tout cas, sur ces bases, la réalité observée dans nos différents pays fait signe d'une convergence vers des politiques scolaires de plus en plus fragmentées, celles-ci procédant d'un intense travail de catégorisation qui participe à la production de nouvelles « di-visions » sociales, scolaires, familiales, urbaines et individuelles.

Les questions du ciblage, des découpages et des modes de catégorisation qui leur sont associés nous semblent ainsi l'une des thématiques clefs d'analyse transversale des PEP. Les PEP sont des *politiques ciblées*, mais quelles formes de ciblage sont effectivement retenues pour délimiter le champ d'action de ces politiques ? Comment détermine-t-on ces limites, par qui et comment sont-elles produites ? Et enfin, surtout, quels sont les enjeux de ces formes de ciblage, quels rapports sociaux se cristallisent dans leurs évolutions, quel est le sens des nouveaux découpages observables ? Ce sont là autant d'interrogations abordées par les chapitres composant cette partie, au moins encore, pour certaines, à titre exploratoire.

---

1. Tout au long de cette analyse nous utilisons le terme de « catégorie », ou de forme et 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 de classification ne semble occuper qu'une place subordonnée. Cf. Louis Quéré (1994).

Car, idéalement, le travail qu'il faudrait réaliser sur cette thématique nous semble devoir regrouper les trois opérations suivantes.

*Sur un premier plan*, il s'agirait de décrire et faire l'état des lieux des différents types de ciblage, des différentes formes de désignation des publics cibles définies dans chacun des pays observés. Cette première opération, nous le verrons, est semée d'embûches, dans la mesure où les catégorisations sont multiples et hétérogènes et, qui plus est, se transforment rapidement dans le temps. Les difficultés relatives à l'absence de stabilisation de certaines d'entre elles se cumulent aux différences linguistiques ; le risque ici, par exemple, serait de rester piégé par ce qui ne relève parfois que de notions proches, mais pourvues d'acceptions différentes selon les traditions politiques, les époques et les contextes. 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, de regrouper, d'organiser, voire de « typologiser » la pluralité des catégories existantes...

*Sur un second plan*, il semble surtout nécessaire d'effectuer une tâche en amont par rapport à l'existant, c'est-à-dire de reconstituer la genèse ou, au moins, d'avancer dans l'analyse du processus de production des ciblage. Qui réalise, et comment, cette opération de ciblage ? Comment, dans chacun de nos 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<sup>2</sup>, l'analyse ne pourra guère plus qu'apporter des éléments : un travail généalogique sur une seule catégorie demande une exploration empirique de grande ampleur que nous ne pouvons évidemment pas réaliser ici. Cette analyse se devrait sans doute 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 de comprendre ce qui se joue par et dans ces opérations de ciblage, et leurs évolutions, de saisir les

---

2. Voir comme exemple de l'ampleur du travail qu'il s'agirait de mener pour cerner le processus de construction d'une catégorie devenant officielle les études exemplaires en ce sens de Alain Desrosières sur les catégories professionnelles (1977), ou de Luc Boltanski sur les cadres (1982). Pour le travail sur une catégorie proche de celles que nous souhaitons questionner ici, voir aussi celle que nous avons pu réaliser sur les « élèves en difficulté » (Ramognino *et al.*, 2001). Une référence centrale demeure toutefois le travail de Michel Foucault ; les analyses spécifiques ici menées gagneraient d'ailleurs encore à être articulées à la généalogie des « anormaux », objet des cours au Collège de France de l'année 1974-1975 (Foucault, 1999).

enjeux sociaux, politiques, économiques et éducatifs que celles-ci cristallisent, accompagnent, légitiment ou rendent possible. Bien sûr, ce dernier questionnement demeure intimement lié au précédent. Tous deux découlent de l'hypothèse première qui oriente l'étude : les délimitations des PEP ne sont assurément pas des données qui s'imposent « naturellement » par elles-mêmes. Elles sont le produit d'un découpage cognitif dans la complexité du réel. Les découpages réalisés peuvent sans doute traduire des réalités différentes, des manifestations différentes du désavantage scolaire, selon les contextes scolaires nationaux et les époques, mais ils relèvent surtout de manières distinctes de saisir et de comprendre ces réalités. Ces découpages n'en contribuent pas moins à baliser, orienter, contraindre ou limiter le domaine de l'action publique, dans des modalités qu'il convient justement de mieux comprendre.

## Une élaboration sociale

Les chapitres qui constituent cette première partie essaient d'avancer dans ces directions. Ils le font dans la limite des données disponibles – plus ou moins accessibles selon les pays – et aussi en fonction d'angles d'analyse supplémentaires auxquels tiennent leurs auteurs. Cependant, toutes ces analyses nous permettent de saisir en quoi les délimitations des PEP sont le produit d'une élaboration sociale complexe. Cette élaboration peut être plus ou moins outillée, mais elle ne procède pas de simples méthodes techniques – même si elle tend de plus en plus aujourd'hui à se présenter comme telle – ; et, d'autre part, elle ne semble pas non plus uniquement soutenue par des questions scolaires – quand elle ne contribue pas à redéfinir ce qu'est en soi une action scolaire. Les formes de ciblage transmettent et accomplissent des orientations idéologiques ou politiques globales, elles relaient des formes managériales d'organisation, elles renvoient à des représentations de l'espace social et éducatif tout comme elles prennent place dans les luttes de classement symbolique auxquelles se livrent les groupes sociaux. C'est ainsi que les découpages peuvent reproduire et réifier, ou au contraire s'essayer à déjouer, la sélectivité sociale des systèmes scolaires, les marquages sociaux produits par et dans ces systèmes, ou même des logiques de stigmatisation de certaines populations ; ils peuvent être liés à des arguments de justice en matière de scolarité, comme ils peuvent procéder de préoccupations

beaucoup plus larges engageant d'autres finalités de politiques publiques (politique de la ville, politique sociale, de santé, d'immigration), voire de considérations principalement budgétaires et économiques.

Ces découpages sont pour la plupart naturalisés et banalisés, c'est-à-dire qu'ils s'imposent sous le registre de l'évidence : évidence de devoir faire quelque chose « de plus, de mieux ou de différent » pour tel ou tel public dont l'existence en tant que groupe homogène, catégorie spécifique ou particulière semble aller de soi. Ce n'est toutefois pas toujours le cas et nous verrons en quoi, en d'autres contextes, l'opération de ciblage est aussi objet de débats, de contestations ou de réclamations : les enjeux sociaux et politiques intimement liés à cette opération apparaissent alors un peu plus explicitement.

## **Du territoire aux besoins spécifiques**

Les quatre chapitres qui composent cette partie nourrissent l'analyse dans les différentes dimensions esquissées. Le premier chapitre (D. Frandji, C. Ben Ayed, J.-C. Émin, B. Moignard, A. Vandembroucke) est de portée plus générale. Il argumente le constat de la convergence vers la multiplication des dispositifs et la fragmentation catégorielle de l'espace scolaire observable à l'échelle européenne, tout en nourrissant l'analyse de leur mode de construction. Il s'attache notamment à clarifier certains des principaux présupposés normatifs à l'œuvre dans les modes de ciblage, des contraintes, logiques et forces qui président à leur détermination et qui contribuent à réorienter le sens des PEP.

Les chapitres suivants sont autant d'éclairages sur des catégorisations et logiques de catégorisations rencontrées. Et nous avons organisé ces éclairages dans le sens de l'actualité des transformations observées. Ainsi, le texte de Alan Dyson, Carlo Raffo et Jean-Yves 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 concentre donc 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 (C. 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'éthnicité, l'immigration (étrangers, d'origine étrangère, immigrants, groupes culturels, ayant une langue première différente etc.) ou identifiés comme « minorités nationales ». Le choix de Calin Rus a été d'envisager 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 visent à faire de ce groupe un « problème particulier », en référence aux orientations européennes et à des politiques nationales. 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.

Enfin, le dernier chapitre (D. Frandji) porte sur ces deux métacatégories, celle de « groupes à risque » et celle 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 internationale. Cette analyse permet de revenir sur les questions posées par le principe d'une « école inclusive », en rapport avec les enjeux de démocratisation des systèmes d'enseignement, et aussi ce faisant sur le sens de la fragmentation catégorielle s'observant actuellement à l'échelle européenne (le troisième âge des PEP). 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 qui s'observe actuellement et l'extension du domaine du « spécifique » tendent à reproduire les différents « marquages sociaux » opérés par les différentes sociétés et leurs systèmes éducatifs, marquages qui sont d'ailleurs de moins en moins questionnés.

En ce sens, si les PEP, en tant que « politiques ciblées » ne concernent pas toute la population scolaire, 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.

## Références bibliographiques

- BOLTANSKI L. (1982). *Les cadres, la formation d'un groupe social*. Paris : Les Éditions de Minuit.
- DESROSIÈRES A. (1977). « Éléments pour l'histoire des nomenclatures socioprofessionnelles ». In Affichard J. (dir.), *Pour une histoire de la statistique. Vol 1 : Contributions*. Paris : INSEE, p. 155-231.
- DONZELOT J., MÉVEL C. et WYWEKENS A. (2003). *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris : Seuil.
- FOUCAULT M. (1999). *Les anormaux. Cours au Collège de France 1974-1975*. Paris : Seuil/Gallimard.
- MAURIN É. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris : La République des idées/Seuil.
- QUÉRÉ L. (1994). « Présentation ». In FRADIN B., QUÉRÉ L. et WIDMER J. (dir.) (1994). *L'enquête sur les catégories. De Durkheim à Sacks*. Paris : Éd. de l'EHESS (Raisons pratiques, n° 5), p. 7-40.
- RAMOGNINO N., VERGÈS P. et FRANDJI D. (2001). « Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs ». Rapport de recherche remis au CNCRE, Ministère de l'Éducation nationale LAMES-MMSH. Aix-en-Provence (283 p.).



# Pluralité des catégories de « cibles », tensions et implicites dans les élaborations

Daniel Frandji, Choukri Ben Ayed, Jean-Claude Émin, Benjamin Moignard et Anneloes Vandenbroucke

## 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 définissant les « cibles » des PEP dans les différents pays. Nous employons ce terme de « ciblage » car il est souvent usité, malgré la métaphore guerrière ou publicitaire du terme (de même qu'en anglais : *targeting*). Le terme de « bénéficiaire » tend parfois ainsi à lui être préféré. Mais celui-ci connote aussi des caractéristiques discutables : il suggère d'abord, au moins implicitement, une action positive (un bénéfice), avant même les résultats d'une évaluation. Il suggère surtout que ce bénéfice concernerait principalement, voire uniquement, les dits publics « ciblés » par la PEP. Il est difficile d'éviter les connotations assorties à ces deux champs sémantiques. Quoi qu'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 de dispositifs disparates.

En premier examen, il serait 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 qui exemplifient 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. Ici, en effet, les catégories de cibles semblent, de prime abord, moins nombreuses dans la mesure où ces pays disposent d'une politique nationale clairement labellisée « Éducation prioritaire » qui a, du même coup, tendance à polariser le regard. Pourtant, ce découpage politico-administratif n'empêche pas l'évolution des modèles<sup>1</sup>, et surtout 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 par exemple à propos de la France dont les dispositifs scolaires ciblés ne se limitent pas à ce que l'on situe officiellement au titre de la politique d'éducation prioritaire (voir Encadré 1). 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 problème méthodologique auquel nous avons été confrontés dès le début de l'étude EuroPEP : que circonscrire autour de l'objet des « politiques d'éducation prioritaire » alors que cette désignation n'est pas communément partagée dans tous les pays concernés par l'étude EuroPEP et qu'elle relève d'une catégorie politico-administrative désignant un ensemble clairement délimité dans certains ? La définition préalable des PEP que nous avons construite permettait

---

1. L'évolution des modèles s'est toutefois accompagnée d'un changement de dénomination en Communauté française de Belgique : la politique de « Zones d'éducation prioritaires » a été remplacée par une politique dite de « discrimination positive » puis, désormais d'« encadrement différencié ». Le terme générique d'« éducation prioritaire » a par contre été conservé jusqu'à présent en France. Les changements observables concernent, d'abord la suppression du pluriel de « prioritaire » (accordant l'adjectif à « éducation », et non plus à « zones », comme au fondement de la politique, puis la suppression de la notion de « zone » (marquant la volonté politique de suppression ou d'allègement du principe de ciblage territorial au profit d'un ciblage de publics).

au moins d'identifier ce problème et de se donner des repères communs rendant possible la comparaison<sup>2</sup>.

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 et des mutations qui reconfigurent le champ de ces politiques éducatives. C'est ainsi que le développement de l'analyse conduisait à revenir sur ce qui avait dès le départ constitué un questionnement : fallait-il prendre en compte le domaine du handicap, ou le secteur dit parfois aussi de « l'éducation spécialisée », et donc les dispositifs éducatifs prenant en charge des publics définis sur des critères nosographiques et médicaux, dans l'objet d'étude des PEP ? La distinction de ces deux ensembles de mesures qui paraissait légitime – si ce n'est même naturelle – à plusieurs équipes 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 populations ciblées par les politiques plus « classiquement » identifiées comme PEP. C'est que celles-ci travaillent sur des pays plus marqués par les découpages du troisième âge des PEP, et en l'occurrence par la métacatégorie des « élèves à besoins éducatifs spécifiques » qui tend à reconfigurer tout l'espace éducatif<sup>3</sup>.

Notre étude s'est donc très vite préoccupée de ces catégorisations. 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 culturel-

---

2. Par 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, qui a permis de lancer l'étude, paraissait à la fois suffisamment précise pour rendre compte d'un ensemble cohérent et néanmoins susceptible d'englober la diversité observable en ce domaine (et nous le voyons bien notamment dans le libellé de la définition, en matière de catégories de bénéficiaires).

3. 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 qu'elle soit pourtant vraiment argumentée à la lecture de l'ouvrage dirigé par M. Chauvière et É. Plaisance (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.

lement stigmatisés. Bien des travaux ont montré que le développement des catégories du dit secteur spécialisé est inextricablement lié à des rapports sociaux, des positions institutionnelles et « des prises de pouvoir professionnel » (Plaisance & Gardou, 2001). De plus, ces propos ne précipitent pas forcément vers des positionnements relativistes : ils ne conduisent pas nécessairement à nier les spécificités des sujets, ou à disqualifier la recherche de leurs traits particuliers susceptibles de s'exercer sur un mode pathologique. Ils permettent simplement de rappeler en quoi il demeure difficile 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 à l'aide des catégories de Pierre Bourdieu – des « schèmes classificatoires » qui visent à instaurer la « distinction » dans sa dimension sociale, voire à « maintenir à distance l'indésirable » (Plaisance & Gardou, 2001, p. 9).

Mais ce propos, s'il doit être précisé, peut aussi se généraliser à l'ensemble des catégories et catégorisations « cibles » des PEP. Ce premier chapitre, centré sur les formes de ciblage, entend d'ailleurs principalement insister sur la complexité de la situation qui prévaut en la matière, tout en argumentant l'impossibilité de s'en tenir aux discours spécialisés ou officiels ou aux justifications communément mobilisées par les concepteurs des politiques.

Quels sont ces discours et modes de justifications ? Ils tiennent, nous semble-t-il, en quelques mots : évidence de devoir faire quelque chose pour telle ou telle catégorie de public en situation de « désavantage scolaire », au nom d'un argument de justice ; recherche d'une plus grande efficacité et souci de plus grande rigueur dans la détermination des dites « cibles ». Il est clair que ces quelques principes sont liés à un souci de rationalisation de l'action publique que la situation observée semble, en effet, rendre nécessaire. Pour autant, l'opération de ciblage, c'est-à-dire l'opération de découpage qui permet de définir les limites des politiques et dispositifs considérés, varie constamment dans la plupart des pays, et apparaît surtout liée à l'évolution des idéologies politiques globales, ou contextuelles. Elle est soumise à une série de contraintes de nature diverse : économiques, sociales, politiques, nationales et internationales, tout en contribuant elle-même en retour à infléchir les objectifs des PEP.

ENCADRÉ 1 – *En France : un espace scolaire fragmenté*

En France, la politique d'éducation prioritaire est clairement balisée depuis 1981 et la création des zones d'éducation prioritaires. Pour autant le système public français se caractérise par une pluralité d'autres dispositifs, mesures ou programmes éducatifs et scolaires « ciblés ». Depuis la loi d'avril 2005 (« d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école »), ces autres mesures ciblées semblent se développer, même si certaines d'entre elles et d'autres existaient déjà antérieurement. La liste ici présente n'est pas exhaustive mais vise simplement à argumenter l'idée de fragmentation aussi observable dans ce pays :

- tout le domaine auparavant désigné comme relevant de l'éducation spécialisée, et son histoire compliquée en matière de catégorisation des publics depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle (Plaisance & Gardou, 2001). Signalons simplement de nos jours, au niveau de l'enseignement élémentaire, les classes pour l'inclusion scolaire (CLIS), mises en place pour « des enfants présentant un handicap mental, auditif, visuel ou moteur et pouvant tirer profit d'une intégration en milieu scolaire ordinaire » (41 051 élèves pris en charge en CLIS, public et privé en 2009-2010) ; et pour le secondaire, les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) qui s'adressent à « des collégiens et lycéens qui ne sont pas en mesure de bénéficier d'un enseignement ordinaire » (2 120 ULIS à la rentrée 2010). Les enfants ou adolescents peuvent aussi être orientés vers un « établissement médico-social », à partir d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS). (Sur ces points : <[www.education.gouv.fr/cid207/la-scolarisation-des-eleves-handicapes.html#dispositifs-de-scolarisation](http://www.education.gouv.fr/cid207/la-scolarisation-des-eleves-handicapes.html#dispositifs-de-scolarisation)>);
- un autre dispositif ciblé est celui des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) mis en place au niveau du collège, qui ont vocation à accueillir des « élèves présentant des difficultés d'apprentissage graves et durables ». (En 2006, on comptabilise 1 500 établissements d'enseignement du second degré qui comportent des SEGPA, pour un effectif de 103 668 élèves.);
- des dispositifs pour des élèves non francophones arrivant en France : anciennement désignés comme « primo-arrivants », désormais comme « nouvellement arrivés en France » (ENAF). (Effectif non connu au niveau national.);
- depuis plusieurs années se développent aussi les « dispositifs relais » (classes et ateliers), pour les élèves du secondaire dits à « risque de rupture scolaire », pour une fréquentation « de quelques semaines à plusieurs mois », (<[www.eduscol.education.fr/cid45657/accueil.html](http://www.eduscol.education.fr/cid45657/accueil.html)>). (À la rentrée 2007 : 421 dispositifs relais pour environ 7 850 élèves.);
- des dispositifs plus particulièrement mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville, et notamment depuis 2006, les « Programmes de réussite éducative » du plan de cohésion sociale. Ceux-ci s'adressent à des « élèves en fragilité » et comportent notamment un dispositif d'« individualisation des parcours et de soutien personnalisé » (BO, n° 2 du 11 janvier 2007). (En 2007, autour de 15 000 enfants concernés.);

– à partir de la rentrée 2008, avec la dynamique « Espoir Banlieues », généralisation de l'accompagnement éducatif, pour des élèves de primaire dits « volontaires ». Cette mesure ne se réalise pas sous la forme d'une scolarisation séparée, elle « constitue une offre éducative complémentaire aux enseignements obligatoires ainsi qu'à l'aide personnalisée de 2 heures par semaine offerte aux élèves qui rencontrent des difficultés d'apprentissage et qui sera mise en œuvre dès la rentrée 2008 dans toutes les écoles dans le cadre plus général de la réforme de l'école primaire » (BO, n° 25 du 25 juin 2008) ;

– depuis la rentrée 2010, et au titre de la même dynamique « Espoir Banlieues » : mise en place des « internats d'excellence » qui doit permettre « à des collégiens, lycéens et étudiants motivés, ne bénéficiant pas d'un environnement propice aux études, d'exprimer tout leur potentiel et de réaliser le parcours scolaire correspondant » (<[www.education.gouv.fr/cid52632/mene1017641c.html](http://www.education.gouv.fr/cid52632/mene1017641c.html)>). Selon les textes, on parle alors d'élèves, collégiens ou lycéens, de « milieux modestes » « à potentiel » ou « motivés ». (12 internats sont créés à la rentrée 2010 ; au terme du programme, 20 000 places doivent être créées). Le volet éducation de la dynamique « Espoir Banlieues » intègre plusieurs autres mesures : <[www.educationprioritaire.education.fr/la-dynamique-espoir-banlieues.html](http://www.educationprioritaire.education.fr/la-dynamique-espoir-banlieues.html)> ;

– depuis la rentrée 2010 : mise en place des « Établissements de réinsertion scolaire » (ERS), qui s'adressent à des « collégiens perturbateurs » (<[www.education.gouv.fr/cid52718/les-etablissements-de-reinsertion-scolaire-ers.html](http://www.education.gouv.fr/cid52718/les-etablissements-de-reinsertion-scolaire-ers.html)>), dont l'encadrement, comme pour les classes relais, est confié à des enseignants, des assistants d'éducation et des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, service dépendant du ministère de la Justice (20 ERS doivent être ouverts pour la fin de l'année 2010-2011) ;

– depuis la rentrée 2010 : mise en place du programme *Clair* (Collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite), « pour les établissements rencontrant le plus de difficultés en matière de climat scolaire et de violence » (105 établissements à la rentrée 2010, programme élargi depuis la rentrée 2011 aux écoles primaires ; il devient donc *Éclair*) (BO, n° 29 du 22 juillet 2010).

## Les catégories et le risque de leur réification

Quelles formes de ciblage retient-on pour déterminer la limite d'une PEP dans chacun des pays ? Quelles logiques mettent-elles en jeu, et surtout comment ces « cibles » sont-elles définies et élaborées ? La réponse à ces questions, et même à la première d'entre elles, est moins simple qu'il ne paraît.

Il est certes possible de décrire l'ensemble des politiques selon quelques grands principes de ciblage. Ainsi les PEP semblent pouvoir se délimiter et se concentrer sur :

– des territoires ou « zones », « *areas* », incluant 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 populations ou des publics scolaires ou encore des individus particuliers (c'est-à-dire catégorisés de telle ou telle manière) ;

– enfin, parfois, on trouve aussi des PEP qui se délimitent et s'argumentent en rapport à des « problèmes » sociaux et/ou scolaires particuliers.

Ces grands principes de ciblage s'incarnent eux-mêmes dans une pluralité de catégories ou se différencient sous d'autres modalités. Ainsi le territoire s'entend parfois au sens sociogéographique du terme, parfois en un sens plus administratif (selon d'autres découpages administratifs en vigueur) et nous allons plus longuement revenir sur les tensions relatives à ce premier principe de ciblage, de même que sur les questions relatives aux options prévalant dans le cadre du ciblage d'établissements. La désignation des « publics » ou des « populations » ou « individus » qui doivent bénéficier des PEP peut, quant à elle, aussi bien se décliner à partir de critères scolaires (sur la base de résultats à des tests standardisés ou en fonction des années de retard des élèves, etc.), socio-économiques, ethniques, linguistiques, médicaux, voire religieux, etc.

Sur cette base, une méthode de description soucieuse de rigueur 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. Il resterait aussi à tenter une quantification des effectifs correspondant à chaque catégorie (et/ou PEP) dans chaque pays. La méthode est par exemple 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.

---

4. Cf. la synthèse et le questionnement à partir des propres éléments de notre recherche qu'effectue J.-C. Émin, pour l'OZP (2009).

Certains pays semblent utiliser la quasi-totalité de ces principes de ciblage et catégories (l'indiquer provoquerait une saturation du tableau ou son illisibilité). Et si tel est le cas, cela relève du fait que :

– la démarche vise à multiplier « stratégiquement » les principes de ciblage d'un point de vue très pragmatique, le cas le plus manifeste à cet égard étant sans doute l'Angleterre ;

– 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 rapportant 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. Il est par exemple certes possible de repérer dans quel pays est utilisée la catégorie des « *special needs* », mais le contenu de cette catégorie est extrêmement variable d'un pays à l'autre, 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 à des traditions politiques et administratives différentes concourant à privilégier leur inscription dans certaines problématiques.

On se heurte aussi au problème de la diversité des catégories utilisées de manière indistincte, selon les textes, pour désigner les mêmes politiques dans chaque pays. Ainsi les deux catégories de « groupes à risque », et d'« élèves à besoins spécifiques » semblent encore peu utilisées, comme catégories officielles et opérationnelles en France (comme elles le sont en Angleterre, ou aussi par ailleurs au Québec)<sup>5</sup>, mais nous les trouvons néanmoins utilisées sous le mode de l'évidence dans certains textes officiels ou savants de ce même pays.

N'exagérons pas l'impossibilité du repérage en question : nous verrons d'ailleurs que chacun des chapitres composant cette partie de l'étude sur les formes de ciblage mentionne ceux des pays auxquels se rapportent plus concrètement les analyses effectuées. Cela dit, par-delà les difficultés mentionnées, se posent aussi des questions de pertinence, elles-mêmes relatives à

---

5. En France, la catégorie d'élèves à « besoins spécifiques » se développe néanmoins fortement depuis plusieurs années, elle était présente dans la loi de 1975 sur le handicap et nous la retrouvons de plus en plus fréquemment mobilisée dans les textes officiels portant sur les politiques scolaires depuis 2005.

la compréhension de ce que sont ces « catégories » et formes de désignation des « cibles » des PEP. Car la construction du tableau synthétique que nous pourrions ici réaliser échapperait difficilement au risque d'une réification de découpages catégoriels contingents dont il nous semble beaucoup plus important de comprendre les enjeux et d'expliciter les modalités d'élaboration ou d'émergence. C'est d'ailleurs, nous le verrons, le risque auquel s'expose le travail mentionné de l'OCDE sur les « besoins spécifiques ». Face au flou de cette catégorie – nullement partagée au même titre 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 considérés comme relevant de « 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 » dépend de ce qui est considéré comme tel par cette étude, en l'occurrence la somme des élèves qui bénéficient d'une ressource publique ou privée supplémentaire dans chaque pays. On voit ainsi clairement que cette étude n'interroge pas l'opération de ciblage en elle-même : les questions visant à comprendre comment s'effectue ce ciblage, qui doit être considéré comme devant bénéficier de ressources supplémentaires, et qui ne l'est pas, comment se constituent ces découpages et quels rapports sociaux ils mettent en jeu, dans chacun des pays, semblent occultées. L'analyse comparative relève d'un modèle additif (comptabilisant les résultats des opérations de ciblage effectuées dans chaque pays), alors même que le processus concret de ciblage – de la définition des cibles jusqu'à leur application sur le terrain – est soumis à un ensemble complexe de déterminations, que l'étude ne prend aucunement comme objet de réflexion.

## **Des logiques à l'œuvre dans la définition des « cibles »**

Comment les « cibles » sont-elles définies et déterminées? Sur ce point les éléments recueillis montrent de fait aussi une diversité de situation, de l'émergence d'une catégorie définie à partir de l'impact de groupes de pres-



sion ou de circonstances conjoncturelles non explicitées, jusqu'à la mise en avant d'une méthodologie qui se veut rigoureuse – du moins statistiquement outillée et/ou scientifiquement contrôlée – de détermination de cibles de l'action PEP.

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 en Belgique (Jacobs *et al.*, 2009), en France ou en 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 font plus en termes de rapports économiques et sociaux... ; place et fonctionnement de l'État, ou des modèles de « gouvernance » ; degré de plus ou moins grande centralisation des instances d'élaboration des politiques... (singularité de l'héritage historique du modèle belge par exemple<sup>6</sup>, ou de la place des municipalités dans l'organisation suédoise fortement décentralisée).

### **Contraintes supranationales et imports-exports nationaux ?**

Dans certains cas, les contraintes sont celles aussi imposées par les besoins du financement, de nature privée, ou propres aux subventions internationales ou européennes. Des expertises importantes, comme celles de l'OCDE, semblent contribuer à rationaliser et donc à 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 mêmes 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. Ce rôle peut sembler d'autant plus important que les pays concernés ont

---

6. D'après É. Mangez (2009), la caractéristique essentielle de ce type de modèle démocratique (désigné comme consociatif) tient à la place accordée aux acteurs organisés situés « entre » les pouvoirs publics et les citoyens individuels.

récemment adhéré à l'Union européenne ou sont plus dépendants de ses financements. Le cas de la Roumanie permet d'argumenter cette question qui apparaît à l'analyse des nombreux bousculements politiques et institutionnels engagés dans ce pays depuis 1989. Nos partenaires relèvent la tendance des autorités éducatives roumaines à être plus impliquées dans la mise en œuvre de nouveaux projets que dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de politiques publiques (Rus, 2008). Cette tendance peut être associée à une insuffisante capacité interne de gestion et de réforme, ainsi qu'à un manque de ressources, et est stimulée par la structuration actuelle du système institutionnel permettant d'attirer des fonds supplémentaires de la part de l'Union européenne et d'autres agences. La multiplicité des formes de catégorisation des publics cibles observée dans ce pays s'explique donc sans doute aussi en rapport à ce contexte : la recherche de fonds supplémentaires favorise une tendance à l'adoption de programmes particuliers « ciblés ». Elle contraint l'usage de nouveaux découpages catégoriels et de principes d'action légitimés par les financeurs même si ces découpages ne font parfois que s'empiler sur les précédents.

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 Belgique francophone (dans un premier temps), au Portugal, en Grèce et aussi en Roumanie (dans la logique toutefois pour ces deux derniers pays d'un projet expérimental de très faible effectif, mais que leurs concepteurs argumentent néanmoins comme « proche du modèle des ZEP »). En amont, est aussi souvent relevée l'influence que les *Education Priority Areas* (EPA) britanniques des années soixante auraient pu avoir sur les ZEP françaises, de même que les EPA auraient été marquées par les politiques de compensation américaines. Les débats semblent pourtant confus sur ces points, la question des références ou des emprunts apparaissant 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, ces références, quand elles sont affirmées, n'échappent pas aux constats déjà indiqués : la référence semble parfois plus formelle que réelle ; des emprunts entrent en tension avec les logiques nationales et les catégorisations déjà mises en place. Cela peut prendre la forme d'un travail de décontextualisation-recontextualisation : le dispositif expérimental grec semble ainsi en fait n'avoir 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 en « zones », avancé dans les premières ZEP françaises, était peu compatible avec le principe de la liberté de choix des établissements belges et la situation de quasi-marché qui en découle. Inversement ou symétriquement, la dernière transformation des principes de ciblage de la politique d'éducation prioritaire française (réforme de 2006 qui marque notamment l'affaiblissement du ciblage territorial) va de pair avec la dynamique d'assouplissement ou de suppression de la carte scolaire et donc l'« import » d'un principe de liberté de choix des établissements...

### L'impact de groupes de pressions

Un cas patent de la constitution d'un découpage catégoriel devenant catégorie de l'action publique, et cible d'une action PEP, via l'influence de groupes de pressions, est celui des « *gifted and talented pupils* » (qui s'incorpore souvent désormais à la métacatégorie des « *special needs* ») : les « élèves doués et talentueux », ou dits aussi « intellectuellement précoces » ou « à haut potentiel » en langue française. Le surgissement de cette catégorie dans le champ d'action des PEP a de quoi surprendre, au nom de la conception de ces politiques dans la logique de leurs premiers âges. *A priori*, en effet, cette catégorie désigne ce qui est censé être un « plus », et non un « moins » comme dans le cas des publics visés dans le modèle de la compensation. Mais ce « plus » formerait un désavantage face à un système alors jugé « trop normalisant ». La logique est précisément celle du troisième âge des PEP : les mesures ciblées se justifient au nom du désavantage, et des injustices, que les systèmes scolaires ordinaires ou communs ne pourraient que faire subir à des élèves du fait de leur « différence » ou « particularité ». Elles ont pour objectif non pas forcément de lutter contre les logiques de reproduction sociale en matière de scolarité (compensation), mais de spécifier le cadre scolaire de manière à maximiser les potentiels des enfants ainsi caractérisés. Bien des partenaires européens ont alors aussi inclus ces dispositifs pour les *gifted and talented pupils* dans l'objet d'étude PEP.

Il est difficile de reconstruire l'histoire de cette catégorie au niveau européen. Mais le travail de Wilfried Lignier apporte déjà des éléments importants relatifs au processus de son émergence en France. Ses analyses nous montrent en quoi l'émergence de la précocité intellectuelle comme question

scolaire officielle doit à la mobilisation efficace de personnes et de groupes particuliers « face à des évolutions du système scolaire jugées désastreuses (massification et unification étant interprétées comme un “nivellement vers le bas”) » (Lignier, 2009, 2010). Depuis au moins les années soixante-dix, la mobilisation – ou, comme le dit l’auteur, le *lobbying* – des associations de parents concernés a permis de faire évoluer la figure floue et « passablement merveilleuse » de l’« enfant surdoué » vers l’« enfant précoce », jusqu’au développement récent d’une offre diagnostique en matière de précocité intellectuelle. La sollicitation des pouvoirs publics serait restée longtemps infructueuse, dans la mesure où cette mobilisation était pour l’essentiel le fait d’agents aux ressources sociales relativement limitées. Les premiers signaux positifs envoyés par le Ministère à la fin des années quatre-vingt auraient toutefois favorisé le développement d’associations bien mieux organisées et de militants mieux dotés, notamment du point de vue du capital social. Ceux-ci auraient permis

« d’influer sur les positions ministérielles via l’entretien d’un relais médiatique considérable, rendant sensible auprès d’un public toujours plus large, que l’institution scolaire, insuffisamment attentive aux différences, mettrait littéralement l’intelligence en danger » (Lignier, 2009).

C’est ainsi qu’en 2002, une commission ministérielle *ad hoc*, « rendra un rapport qui confèrera à la précocité intellectuelle la légitimité qui lui manquait encore, la légitimité d’État » (*ibid.*). Puis, la mise en place de dispositifs éducatifs réservés à ces enfants se trouve recommandée dans les textes officiels, « afin de leur permettre de développer pleinement leurs potentialités » (loi sur l’avenir de l’École, 2005, art. 27).

La construction historique de cette catégorisation suit donc des chemins déjà éprouvés. D’autres études nous ont déjà montré, comment, avant d’apparaître comme un groupe allant de soi, si ce n’est justement officiel, une catégorie semble au départ apparaître comme une problématique, et se construire

« à la façon d’une cause, c’est-à-dire avec l’attention affirmée de réparer une injustice en faisant reconnaître l’existence d’un groupe jusque-là passé sous silence » (Boltanski & Thévenot, 1991, p. 14).

Comme toute cause, celle-ci a dû monter en généralité, gagner en sérieux et précision pour s’installer comme catégorie politique officielle, et il est clair que la science a conféré (ou a été efficacement enrôlée pour conférer) sa légitimité à la catégorie. La psychométrie d’abord, précisément, puisque

les « intellectuellement précoces » se définissent comme des enfants pour lesquels des tests de type psychométrique ont révélé,

« non pas des difficultés cognitives, mais au contraire des aptitudes intellectuelles hors du commun (usuellement, le critère retenu est l'obtention d'un QI global supérieur à 130) » (Lignier, 2009).

On devine en quoi l'argumentation qui prévaut dans cette mobilisation enrôle aussi – ce qui ne manque pas de paradoxe – une part du discours de la sociologie critique des années soixante-dix, dénonçant « l'école indifférente aux différences », naguère ainsi formulée pour dénoncer « l'idéologie des dons » (Bourdieu & Passeron, 1964).

Mis à part cet apparent paradoxe, sur lequel nous reviendrons, le problème qui se pose ici est donc relatif à la nature complexe des relations entre mobilisation « particulière », science et décision politique. Les chemins parcourus dans ces rapports sont, sans aucun doute, multiples : si la mobilisation a su enrôler la science, il ne faut pas oublier que la psychométrie, et plus précisément la répartition des individus sur une échelle d'intelligence, préexistait aux années soixante-dix (fin XIX<sup>e</sup> siècle). Le rapport entre les catégories savantes et ordinaires, réciproquement des unes vers les autres, est, on le sait, complexe. Enfin, par ailleurs, il faudrait sans doute aussi préciser certains aspects de l'analyse ici menée. Les termes de « groupe de pression » et de « lobbying » tout comme le constat d'un « problème scolaire imposé par (des) familles » (Lignier, 2009) impliquent facilement une vision dénonciatrice alors qu'il conviendrait de mieux interroger la question des rapports entre l'intérêt particulier et l'intérêt général ou celle des modalités de mobilisation de la société civile dans l'élaboration des politiques.

Notons que d'autres formes de mobilisation d'une catégorie officielle de ciblage des PEP gagneraient d'ailleurs aussi à être questionnées de ce point de vue : celles autour des demandes de reconnaissance identitaire ou culturelle, comme celle en particulier qui concerne la scolarisation des enfants roms/tsiganes. Il est de fait possible de développer en ce sens une réflexion sur le processus d'émergence de la « question rom » (*the roma issue*) qui est devenue une préoccupation récurrente de l'Europe depuis plusieurs années. Le chapitre suivant de Calin Rus nous aidera à saisir la chaîne des décisions institutionnelles européennes qui aboutissent à cette problématique et son prolongement du côté des politiques scolaires. Mais l'analyse ne serait justement pas complète si l'on omettait de prendre en compte le travail militant de nombreuses associations, ONG ou autres groupes d'intérêts

luttant contre les discriminations dont ont été – et sont – victimes ces publics, jusqu’aux demandes de reconnaissance d’une « nation rom » comme « minorité transnationale » qu’il s’agirait de prendre en compte dans une conception cosmopolitique du droit européen (un « mythe politique » qui tend à être porté par les instances européennes inspirées par la pensée néolibérale et le multiculturalisme anglo-saxon, estime par exemple H. Asséo<sup>7</sup>). Les persécutions et discriminations (administrativement entretenues dans la plupart des pays) sont une évidence, et ce sont elles qui, sur le temps long historique, ont avant tout contribué à la construction catégorielle roms/tsiganes. Mais les mobilisations visées n’échappent pas au risque d’homogénéisation, voire même de surethnicisation, des diverses réalités sociales vécues par des groupes d’acteurs hétérogènes du point de vue social, économique et culturel. La comparaison des analyses menées par les équipes tchèques et roumaines d’EuroPEP montre d’ailleurs en quoi les populations ainsi catégorisées ne semblent pas également portées à revendiquer une telle identité (et ainsi, par exemple, des mesures spécifiques de type PEP comme celles de l’enseignement de leurs enfants en langue romani).

L’élaboration d’une « question rom » participe aussi d’un débat scientifique : l’approche catégorielle héritée de l’ancienne tsignologie, mais aussi les analyses actuelles qui œuvrent dans le champ des *cultural studies* servent de référence ou de justification aux mobilisations. Nous disposons désormais des acquis de différents travaux d’anthropologie qui se sont dégagés de ces approches et qui, de ce point de vue, mettent en discussion la pertinence d’une entité homogénéisée roms/tsiganes, « pour mieux travailler à l’élaboration d’objets historiques et anthropologiques maîtrisés »<sup>8</sup>. Cependant, ces analyses ne sont visiblement pas toujours partagées par les autres agents sociaux (des chercheurs d’autres disciplines, comme des associations roms/tsiganes), dont les positions semblent avoir été mieux relayées auprès des instances internationales et notamment de la Commission européenne. Une « question rom » ? :

7. Notamment dans cette tribune au quotidien *Le Monde* du 29 juillet 2010 : H. Asséo, « Le “nomadisme tsignane” : une invention politique », qui réagit à l’actualité française sur cette question, au nom des travaux historiques réalisés (notamment Asséo, 2006).

8. Cf. sur ces questions, les analyses fournies dans le cadre des ateliers Urba-Rom (<<http://urbarom.crevilles-dev.org/fr/travaux/archive-edito/34-news/79-les-ateliers-durba-rom-premieres-rencontres-paris-25-mai-2010?layout=default&date=2011-09-01>>). L’atelier est organisé par G. Cousin, O. Legros et M. Olivera, autour des travaux des anthropologues Patrick Williams, ou Stefania Pontrandolfo, comme de l’historien Massimo Aresu.

« L'objet s'impose de lui-même, sans qu'il ne soit jamais question de savoir *de qui l'on parle et pourquoi*. Le constat semble en effet clair et univoque : les Roms/Tsiganes constituent une minorité marginale *dont il faut s'occuper*. » (Cousin, Legros, Olivera, atelier Urba-rom, 2010)

Et nous verrons aussi en quoi cette construction est loin d'être négligeable au niveau des questions scolaires, la « question rom » ainsi formulée contribuant sans aucun doute à positionner les PEP dans le registre de problèmes de « la diversité » et des « discriminations positives ».

### **Science ou expertise et contraintes de management**

Les rapports complexes entre démarche politique et démarche scientifique s'observent de toute façon à l'autre extrémité des processus d'élaboration des « cibles » des PEP, c'est-à-dire du côté des pays, tels que l'Angleterre et la Belgique, où la procédure de désignation et de détermination des cibles (et d'affectation des moyens supplémentaires prévus au titre des PEP) semble la plus outillée et rationnellement construite. Le ciblage s'opère de fait fréquemment ici sur la base d'un travail d'expertise élaboré, conçu dans la voie d'une *evidence based policy*. Des travaux nous permettent désormais de prendre plus de recul par rapport à cette perspective de « rationalisation de l'action publique en matière d'éducation » (Maroy & Mangez, 2008), que ce soit à partir de l'analyse critique des outils et principes d'enquête prétendant fournir aux décideurs politiques des bases robustes de connaissances qui leur permettraient de faire des choix en toute connaissance de cause (Thrupp, 2001 ; Lessard, 2007 ; Goldstein, 2008 ; Maroy & Mangez, 2008 ; Maroy, 2009), ou du côté de l'usage ou du mésusage politique de ces mêmes travaux et des transformations qu'ils accompagnent ou légitiment (par exemple, Greger, 2008). La montée en puissance des types d'enquêtes ici considérées semble en effet participer d'une double évolution, dans les deux champs politique et scientifique : de la politique vers le management d'une part et de la recherche vers l'expertise d'autre part (Rochex, 2008b ; Aubert-Lotarski *et al.*, 2007). Au final, ce sont là les éléments qui accompagnent la structuration d'une nouvelle forme de régulation des politiques éducatives mise en parallèle avec l'affaiblissement du modèle dit du *Welfare State*.

Nous verrons plus précisément ce que donne cette élaboration du principe de ciblage en Angleterre dans le dernier chapitre composant cette partie. Ce pays est de fait tout à la fois celui qui semble le plus se référer

à ce type de démarche et celui qui multiplie de manière très visible les différents dispositifs PEP : la fragmentation de l'espace éducatif s'y observe le plus explicitement. L'un semble aller avec l'autre, car, au nom de l'*evidence based policy*, le ciblage prend l'aspect d'une caractérisation extrême, entièrement basée sur l'observation minutieuse des régularités statistiques. Mais les questions s'imposent aussi autour des enjeux et procédures d'un principe aujourd'hui courant de ciblage : celui qui délimite l'action et affecte les moyens supplémentaires prévus au titre de la PEP, à l'entité « établissement ». Le ciblage d'un établissement s'effectue généralement sur la base des caractéristiques sociales et/ou scolaires des publics qu'il recrute (définies à partir d'un critère de proportion), mais il peut l'être aussi sur la base d'un projet d'actions soumis à évaluation, ou d'autres contraintes liées par exemple à la mobilisation des personnels (ou à leur accord). En fait, ces deux contraintes tendent généralement à se cumuler ou s'agencer : seuls, par exemple, les établissements recrutant en plus ou moins grande proportion des élèves de tel ou tel milieu social peuvent être appelés à déposer un « projet », soumis, au moins formellement, à évaluation. Ce couplage a notamment clairement caractérisé la politique de *Discrimination positive* (D<sup>+</sup>) en Belgique francophone : ici l'élaboration d'un « projet d'action » commande l'affectation des moyens supplémentaires attribués à l'ensemble des établissements dits alors « potentiellement bénéficiaires » de la mesure D<sup>+</sup> (sur la base de critères socio-économiques condensés par la construction d'un indice, voir Encadré 2). Une première sélection des établissements s'effectue sur la base des critères socio-économiques, mais ceux-ci ne deviennent réellement D<sup>+</sup> qu'en fonction du projet qu'ils sont appelés à déposer.

On observe des variantes de ce type de ciblage (sous contrainte de projet et/ou de formes d'engagement) en Angleterre comme dans d'autres pays non couverts par l'étude EuroPEP : manifeste aux États-Unis, on le retrouve aussi dans la récente initiative prise dans le canton de Genève (qui a mis en place un réseau d'éducation prioritaire [REP] en 2006)<sup>9</sup>. En effet, pour rejoindre ce REP, les établissements genevois doivent être composés de « plus de la moitié » (au moins 55 %) d'élèves issus de « familles modestes

9. Voir <[www.ge.ch/enseignement\\_primaire/rep/](http://www.ge.ch/enseignement_primaire/rep/)> (consulté le 27 décembre 2010) ; pour l'évaluation de ce dispositif, voir Jaeggi & Osiek, 2007, 2008 ; Soussi *et al.*, 2008 ; Jaeggi & Schwob, 2010 ; pour une comparaison entre ZEP française et REP genevois, voir Jaeggi, 2008).



ou défavorisées ». Mais la contrainte est aussi celle de l'accord de tous les personnels, qui doivent s'engager à rester dans l'établissement le temps du projet, soit 3 ans. Nous sommes d'ailleurs là face à un bon exemple d'une contrainte administrative ou légale, incluse dans les critères de ciblage, s'essayant à résoudre un problème bien mis en avant par les travaux de recherche ou d'expertise : le problème de la forte rotation des personnels enseignants qui est souvent avancé comme « facteur » d'inefficacité des PEP. Mais un tel critère participe tout autant des orientations actuelles des politiques ici considérées qui en font des politiques parfois dites d'implication ou de « responsabilisation » locale, des politiques d'*accountability*, dans la logique des nouvelles formes de régulation des politiques scolaires mises en avant par un État évaluateur.

La définition même des politiques d'*accountability*<sup>10</sup>, telle que formulée par Xavier Dumay et Vincent Dupriez, renvoie à cette caractéristique : celles-ci consistent à

« rendre les écoles ou les enseignants responsables des effets de leurs pratiques professionnelles (sur les performances scolaires des élèves, voire sur leurs comportements ou leurs attitudes) » (Dumay & Dupriez, 2009, p. 243).

L'exemple le plus abouti de ce modèle pour ce qui nous concerne est sans aucun doute la loi *No Child Left Behind* (NCLB) en vigueur aux États-Unis. La notion de politique de responsabilisation est ici particulièrement aboutie puisque la loi NCLB inclut la mise en place de diverses mesures possibles de « restructuration » (dont le remplacement de l'équipe de direction ou la fermeture des écoles) – ou autrement dit aussi des « pénalités » –, pour les établissements en sous-performance ou n'atteignant pas les résultats attendus (*turn around low-performing schools*)<sup>11</sup>. Ce fonctionnement n'est donc pas sans paradoxe car l'autonomie accordée aux établissements, pour l'utilisation des moyens, s'accompagne d'un contrôle plus contraignant des agents scolaires sommés de rendre plus de comptes à la collectivité. Il met en jeu l'avancée vers une « obligation de résultats », dont le corollaire est la

---

10. On s'entend pour dire, en français, « politique de reddition des comptes ».

11. Pour être plus précis, comme l'écrit A. Gamoran : « Under NCLB, districts could choose among five options for “restructuring”: 1) replacing the staff; 2) turning the school over to the state; 3) contracting with an outside agency to operate the school; 4) converting to a “charter school,” that is, a publicly-funded school operated by a public or private group instead of the school district and free from many district regulations; or 5) any other major restructuring. In practice, districts selected the “other” option in about 90% of cases, which meant that a wide array of reforms were implemented with little evidence of impact » (Gamoran, 2012).

montée en puissance des procédures d'évaluation externes qui demeurent des techniques de changement tout autant que des outils de connaissance et qui tendent à faire porter tout le poids des résultats sur les acteurs et établissements ainsi plus « autonomisés », mais aussi mis en concurrence. D'autre part, on sait qu'il contribue aussi à redéfinir la conception des « biens éducatifs » dont il s'agit ainsi d'améliorer la « qualité », puisqu'il est coextensif des nouvelles définitions des curriculum et des discours pédagogiques en termes de compétences (Rochex, 2008a).

Le système en vigueur à Genève ne semble pas faire un même usage des procédures d'évaluation et ne semble pas non plus imposer des récompenses ou des pénalités selon les niveaux de performance constatés. La différence considérable d'échelle avec la loi *No Child Left Behind* (qui concerne tous les États-Unis) rendrait de même périlleuse la poursuite de la comparaison. Pourtant le principe de ciblage du REP genevois n'engage-t-il pas aussi, à sa manière, une logique de lecture caractéristique de cette vision managériale qui prend donc notamment le risque de réduire les leviers d'action possibles de l'action publique aux seuls facteurs internes aux établissements? En l'occurrence, si la question du manque de stabilité des équipes enseignantes demeure un problème souvent mis en avant dans toutes sortes de travaux de recherche, la question clef serait aussi de savoir ce qui contribue à cet état de fait. Si cela renvoie à une plus grande difficulté de la tâche (enseigner en PEP serait « plus difficile »), cela pourrait aussi par exemple (et surtout, indissociablement) concerner des enjeux de stigmatisation, des sentiments de déclassement, en référence au positionnement des établissements sur un « marché scolaire », des représentations de ce que devrait être le travail enseignant, en PEP et ailleurs, les logiques de l'affectation initiale des personnels, etc. Notons d'ailleurs que ces questions pourraient plaider pour la mise en œuvre d'une autre forme de ciblage, c'est-à-dire en l'occurrence d'un plan d'action à l'échelle d'un « territoire » ou d'un ensemble d'établissements (quels que soient leur recrutement et leur place sur les « marchés scolaires »), et non plus d'un seul établissement. Les travaux portant sur les formes de régulation, les rapports de concurrence entre établissements et leurs relations d'interdépendance (Maroy, 2006; Delvaux & Reman, 2010) en lieu et place des travaux sur les seuls effets d'établissement pourraient largement permettre de plaider ce point. La proposition examinée par une équipe de chercheurs belges francophones (Delvaux *et al.*, 2005), dans le cadre d'un système fortement concurrentiel, de mettre en place des bassins

scolaires permettant, notamment, de réguler les flux d'élèves et les offres de formation pour limiter les concurrences exacerbées entre établissements scolaires s'inscrit dans cette perspective.

### **La contrainte du projet et quelques paradoxes**

Pour une large part, nous estimons que les contraintes d'élaboration d'un « projet d'action » telles que précédemment mentionnées participent de cette vision managériale, et de responsabilisation, bien plus qu'elles ne sont mises au service d'une politique d'égalité. Si ce n'est en principe, du moins dans les faits, car un tel constat s'impose au vu de la fréquente faiblesse des consignes et précisions concernant la nature des projets et donc des inflexions que les pouvoirs publics pourraient ainsi donner sur le plan de l'action pédagogique et curriculaire. Si, comme en Belgique francophone, la confection de ce projet conditionne l'affectation des moyens, le principe de ciblage ainsi défini pourrait donc aussi se mettre au service d'une politique curriculaire et pédagogique (concrétisant le constat que la valeur égalitaire d'une PEP ne tient pas qu'à la seule attribution des moyens supplémentaires, mais qu'elle se joue encore dans les formes d'utilisation de ces moyens). Malheureusement, nous n'avons pas eu connaissance d'étude empirique portant sur la nature et les procédures d'évaluation des dits « Projets d'action » menés au titre de la politique de discrimination positive belge : qu'en est-il concrètement de ces projets ? Comment sont-ils évalués, sur la base de quels savoirs relatifs aux difficultés et inégalités d'apprentissage (certains sont-ils même refusés ?) ? Et nous trouvons très peu de données sur les attentes publiquement investies dans cette perspective. Dans les documents officiels dont nous disposons, et pour l'enseignement fondamental (décret du 27 mars 2002), il est simplement précisé que les moyens supplémentaires doivent être utilisés « notamment pour mettre en œuvre une différenciation des apprentissages » (art. 8, 3<sup>o</sup>). Ce même texte est certes un peu plus précis, mais si peu, 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 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<sup>o</sup>). (Friant *et al.*, 2008 ; Demeuse, Demierbe & Friant, 2010).

Le « projet d'action » doit donc, semble-t-il, aller en ce sens, car sinon son élaboration n'est précisée qu'en référence à des règles formelles de présentation : 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 » (Friant *et al.*, 2008 ; Demeuse *et al.*, 2010).

À ce titre, la contrainte du projet incorporée dans l'activité de ciblage apparaît bien plus relative à des règles formelles de comptabilité publique ou justement à des mesures de mobilisation et d'implication managériales locales, qu'à la résolution des problèmes et objectifs spécifiques de la politique publique ici conduite, et notamment des problèmes d'égalité scolaire. À moins précisément, que ce ne soit là les seules finalités qui sont figurées à portée d'action : « prévention de la violence » et du « décrochage scolaire », « différenciation des apprentissages », soit autant de formules ou de catégories sociomédiatiques dont le rapport avec les enjeux d'égalité d'apprentissage demeure vague. Le contraste, tout au moins, est frappant entre la sophistication des calculs statistiques mis en œuvre pour la détermination des « établissements potentiellement bénéficiaires de la mesure D<sup>+</sup> » au sein de la CFB ainsi que du montant des moyens, et la faible pensée pédagogique et sociologique manifestée dans cet autre pan de l'opération du ciblage. Il faut cependant se rappeler que tout l'enseignement belge est construit autour de l'idée – rappelée par la Constitution de 1831 – de « liberté d'enseignement », et en particulier des méthodes pédagogiques. Il n'est donc pas si étonnant de constater, dans un tel contexte, que si le législateur précise la manière dont il est possible de déroger à la stricte égalité de traitement (à travers l'augmentation des moyens de fonctionnement de certains établissements scolaires), il laisse une très grande marge d'initiative locale<sup>12</sup>.

La logique du projet telle qu'ici apparente n'est en même temps pas originale : c'est là l'une des catégories, avec celles de contrat, de partenariat, de parcours, etc. qui caractérisent et trament toute action publique

---

12. De ce point de vue, l'observateur attentif de la situation belge francophone pourra même considérer que l'obligation faite par le décret « Missions » du 24 juillet 1997 à chaque école de disposer d'un projet d'établissement et d'un règlement des études écrits et communiqués à chaque parent ou élève majeur constitue une première tentative, pour le législateur, de faire préciser les marges de liberté de chacun.

d'aujourd'hui : la « bonne forme » des politiques publiques, évoquée par Dominique Glasman (2005). Comme le précise cet auteur, les arguments qui contribuent à faire de la notion de projet une « bonne forme » sont depuis quelques années nombreux et puissants : c'est à la fois un contexte, c'est son pouvoir mobilisateur, c'est aussi l'ensemble des recompositions qu'elle autorise (*ibid.*, p. 125). Le contexte :

« plus personne n'adhère à l'idée d'un État central qui aurait la prétention, à travers la Loi, de tout régenter et contrôler<sup>13</sup> [...] rien ne doit engager et contraindre les individus, les professionnels ou les collectivités locales, qui ne soit le produit de leur propre consentement. » (*Ibid.*, p. 125)

Et ceci bien sûr nonobstant le paradoxe mentionné des nouvelles contraintes et/ou normalisations de l'État devenant évaluateur. Le « projet » est particulièrement mobilisateur pour des raisons similaires :

« Qu'il s'agisse d'acteurs individuels, ou d'acteurs collectifs la soumission à une politique venue d'en haut, à un programme concocté en dehors de soi, n'est plus à l'ordre du jour. » (*Ibid.*, p. 125)

Ensuite, le projet, dans la mesure où il est local, personnalisé, donne place et légitimité aux acteurs locaux : « Il affirme, en tout cas affiche, revendique, une pertinence liée à l'adaptation aux conditions spécifiques du territoire » (*ibid.*, p. 127). Mais tout en sachant que le bénéfice est aussi « de faire passer entre les mains de l'individu » – ou de l'établissement – aidé, « la responsabilité de ce qu'il adviendra » (*ibid.*, p. 130).

Le principe d'une PEP ciblant des établissements – sur la base de méthodologies statistiquement outillées ou pas – engage les différents paradoxes et problèmes coextensifs des nouvelles formes de régulation des politiques scolaires. Nous poursuivons, dans la suite de ce chapitre, l'analyse d'autres tensions incluant la question de l'établissement dans les choix de principe de ciblage, mais un dernier retour sur la situation belge nous paraît encore nécessaire. C'est là d'ailleurs tout l'intérêt des travaux engagés dans ce pays que de permettre de nourrir et de développer le débat, gage sans doute d'une moindre naturalisation des « cibles ». La faiblesse d'élaboration des projets

---

13. Ici aussi, la situation belge est sans doute singulière : dès la naissance de l'État belge, la Constitution garantit la plus grande liberté aux établissements d'enseignement privés (catholiques) et l'État, jusqu'aujourd'hui, est souvent perçu comme peu légitime en matière scolaire. Comme le rappelle Demeuse (2010), durant la plus grande partie de son histoire, l'école publique belge a été considérée comme supplétive – on dirait aujourd'hui, « subsidiaire » – et les gouvernements majoritaires catholiques durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, parviennent même, par la loi, à en limiter le nombre au niveau de l'enseignement secondaire, au profit des écoles privées.

semble de fait observée par nos partenaires qui reconnaissent en elle l'une des limites aux multiples efforts engagés par la Communauté française de Belgique en matière de rationalisation des PEP, si ce n'est même un élément d'explication de la faiblesse de leurs résultats :

« Le pôle financier, ne peut constituer la panacée à toutes les difficultés rencontrées par le système éducatif belge francophone. Plus de moyens peuvent certes contribuer à égaliser les chances de réussite, mais pour quelle utilisation de ces moyens supplémentaires ? » (Demeuse *et al.*, 2010)

Les résultats insatisfaisants du point de vue de l'égalité sont certes surtout attribués aux problèmes de ségrégation que la situation de quasi-marché scolaire caractérisant fortement ce système scolaire remet de fait constamment sur le devant de la scène. Ce problème semble alors désormais capter tous les efforts, y compris à partir de mesures originales et courageuses, mais qui se heurtent à la forte opposition de la part d'une collectivité qui fait du libre choix des établissements un principe constitutionnel de base, auquel peu de responsables politiques semblent vouloir ou pouvoir s'opposer<sup>14</sup>. Or, le risque demeure de penser qu'une école mixte serait forcément une école plus égalitaire. Une telle équation pourrait en effet paraître naïve, même si les formes de régulation, la logique de marché et les problèmes de ségrégation jouent assurément sur les logiques d'action des établissements et leurs politiques pédagogiques et curriculaires. Les travaux consacrés à cette question mettent clairement ce point en avant (Maroy, 2006) : les logiques d'action développées par les écoles résultent dans de nombreux cas d'une cohérence entre les conditions internes et externes des établissements et notamment des relations d'interdépendance entre eux. Un des facteurs principaux jouant sur les logiques d'action adoptées semble être les caractéristiques de la population scolaire de l'établissement (d'un point de vue académique et social) et, au-delà, la position de l'école dans la hiérarchie locale... Mais Christian Maroy insiste sur le fait que ce facteur est loin d'être le seul, puisqu'il y a « des processus et des jeux d'acteurs internes aux établissements qui sont décisifs dans la genèse de ces logiques d'action » (*ibid.*, p. 166-167). S'il y a un effet de la position de l'école sur leurs logiques de fonctionnement, notamment en termes de pédagogie, celui-ci ne prend

14. Voir par exemple, les différentes actions mises en place pour accroître la mixité sociale au sein des établissements scolaires par la régulation des inscriptions, extrêmement mal reçues par une certaine partie de l'opinion publique, et toujours contestées actuellement par certains parents (Delvaux & Maroy, 2009; Demeuse *et al.*, 2010).

pas la forme d'un phénomène « naturel » d'adaptation de l'organisation à son environnement externe. Cela apparaît plutôt comme un « processus politique actif (conscient ou partiellement inconscient) » où le rôle de l'équipe de direction comme des autres acteurs au sein de l'établissement, sont très importants :

« Des changements “exogènes” internes ou externes peuvent affecter l'environnement de l'école et sa (ses) logique(s) d'action, mais la “réaction” [...] à ces changements est un processus mettant en jeu des acteurs. Cela implique des choix, des décisions, des actions dont l'orientation peut être plus ou moins conflictuelle ou consensuelle. » (*Ibid.*, p. 158-159)<sup>15</sup>

#### ENCADRÉ 2 – *Le ciblage des PEP en Communauté française de Belgique*

Dans ses travaux, l'équipe belge d'EuroPEP décrit précisément les méthodes de détermination des cibles utilisées par les différentes variantes des PEP qui se sont succédé depuis vingt ans en Communauté française de Belgique. Le souci de rationalisation de la procédure est ici évident : l'opération de ciblage est d'ailleurs construite à partir de travaux menés par des universitaires spécialistes de ces questions, et elle semble évoluer en fonction du constat de l'insuffisance des mesures précédentes du point de vue des questions d'équité.

Ce sont, de fait, trois politiques qui se sont ainsi succédé (Demeuse *et al.*, 2010 ; Friant *et al.*, 2008) : le modèle des premières ZEP françaises, nous l'avons vu, n'a pu se maintenir, et une politique de discrimination positive a alors pris le relais en 1998, le terme étant ici entendu 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<sup>o</sup>).

Le mécanisme des discriminations positives consiste en une affectation modulée des moyens aux écoles selon l'origine socio-économique 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 socio-économique* moyen, et l'attribution de moyens supplémentaires aux écoles les moins favorisées selon ce critère. Le ciblage s'effectue donc ici sur la base d'un *indice socio-économique* dont est porteur chaque élève, selon les caractéristiques du *quartier* où il est domicilié (taux de chômage, revenu moyen, confort des logements, etc.). Cet indice est agrégé au niveau de l'établissement par une simple moyenne.

15. Bien sûr il conviendrait encore aussi de préciser ces notions de « logique d'action » et notamment d'ailleurs leurs homogénéités ou leurs cohérences, ce qui relève d'un problème méthodologique d'observation.

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). En outre, une telle méthode de calcul de l'indice socio-économique 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 est privilégiée sur la base des résultats d'études scientifiques antérieures (Ross, 1983 ; Demeuse, 2002), qui montrent qu'un indicateur indirect du statut socio-économique « prédit » aussi bien les difficultés scolaires des élèves que les variables directement collectées auprès des familles.

À ce système, s'ajoutent d'autres moyens introduits par le législateur. Pourtant, de l'avis même de leurs concepteurs, toutes ces mesures généreuses ne semblent pas résoudre jusqu'ici le problème des inégalités importantes qui subsistent au sein de ce système éducatif. Si les raisons de cet état de fait sont complexes, c'est pourtant le problème de la ségrégation scolaire qui semble alors particulièrement mis en avant.

Des mesures ambitieuses visant à favoriser la mixité sociale sont initiées (le décret « inscriptions », puis le décret « mixité sociale ») et une nouvelle solution dite « Encadrement différencié » vient désormais (rentrée 2010-2011) remplacer la politique de discrimination positive par une politique « bénéficiant à deux fois plus d'élèves (25 %), avec trois fois plus de moyens (plus de 62 millions d'euros). Une gradation de ces moyens alloués à ces 25 % d'écoles au public défavorisé serait assurée, par palier, selon leur indice socio-économique : « plus le public d'une école est défavorisé, plus les moyens supplémentaires seraient importants » (Demeuse *et al.*, 2010). Cette mesure pourrait de plus s'accompagner d'un prélèvement des moyens des établissements les plus favorisés afin de les réallouer aux établissements les plus défavorisés.

## Un montage composite : l'évolution de la politique d'éducation prioritaire en France

L'exemple de l'évolution de la politique d'éducation prioritaire en France montre le caractère composite des procédures guidant l'élaboration du ciblage : choix politiques non forcément explicités, et maintenus ou infléchis selon des considérations de politique générale, des événements médiatiques ou des questions budgétaires ; intervention, parfois en tension, de différents



niveaux de décision (national, académique) ; définition d'indicateurs statistiques plus ou moins appliqués ; mobilisation des personnels, etc.

Ainsi, en juillet 1981, lorsqu'Alain Savary lance – peu de temps après sa prise de fonction comme ministre de l'Éducation nationale du gouvernement de gauche désigné à la suite de l'élection du président François Mitterrand – la politique des « zones d'éducation prioritaires », l'objectif qu'il lui fixe est 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<sup>16</sup> ».

Ce sont donc des territoires qui sont visés, en fonction de critères sociaux. Du point de vue pratique, il est urgent de déterminer ces territoires qui bénéficieront à la rentrée suivante des quelque 11 600 postes supplémentaires que le Parlement nouvellement élu vient de créer. Les instructions données aux recteurs d'académie sont marquées par cette urgence :

« Les courts délais qui nous séparent de la rentrée scolaire, l'importance que vous devez accorder à la concertation avec les personnels de l'Éducation nationale, les usagers et les élus locaux, ne vous laissent pas le temps de mener des études détaillées et approfondies sur des critères scientifiques qui vous permettraient une délimitation rigoureuse de zones géographiques [...] où vous estimez que des actions éducatives spécifiques se révèlent urgentes et nécessaires. [...] Dans l'immédiat, l'observation des établissements par les corps d'inspection, les indications fournies par les chefs d'établissement eux-mêmes, par les partenaires du système éducatif ou par les organisations représentatives constituent à l'évidence les principaux éléments de l'analyse que vous devez mener. » (*Ibid.*)

Les conditions de ce départ dans l'urgence marqueront durablement la PEP française : il s'agit d'une politique dont le ministère de l'Éducation nationale a pris l'initiative et dont il a confié la mise en œuvre à ses responsables régionaux qui devront faire preuve de pragmatisme ; s'agissant de la détermination des territoires concernés, quelques indicateurs tirés des statistiques scolaires leur sont tout juste suggérés (retard scolaire, importance des orientations précoces vers les filières préprofessionnelles, proportion d'élèves étrangers) et l'avis des élus locaux est requis (au début, certains refuseront de voir les établissements de leur commune « classés ZEP » par crainte de les voir stigmatisés, soutenus en cela par certaines organisations syndicales qui s'insurgent contre une attribution inégalitaire de moyens aux

---

16. Circulaire n° 81-238 du 1<sup>er</sup> juillet 1981, *Zones prioritaires*.

établissements). Ceci s'est traduit par des différences sensibles d'une région à l'autre : selon leur implantation et les rapports de force locaux, des territoires dont la situation scolaire et sociale était comparable ont pu, ou non, bénéficier de la PEP (comme le montre L. Heurdière-Deschamps [2008], qui a étudié la mise en œuvre des ZEP dans trois départements).

La nécessité est vite apparue de prendre en compte de façon « politiquement explicite » des critères autres que scolaires pour arrêter le champ d'une politique impulsée par l'Éducation nationale, mais qui voulait mobiliser de nombreux partenaires au profit d'une action éducative territorialisée, et recherchait une articulation avec d'autres politiques organisées au profit des zones où se concentraient les difficultés sociales (en particulier, la politique de développement social des quartiers – DSQ), puis la politique de la ville :

« Du fait des courts délais qui vous étaient impartis, vous n'avez pas toujours été à même de mener les analyses détaillées sur les caractéristiques économiques, sociales et culturelles des secteurs de votre ressort qui vous auraient permis d'avoir une vision plus globale de la notion de zone prioritaire. La préoccupation de mettre en œuvre dans les plus brefs délais cette nouvelle orientation a ainsi souvent conduit à trop axer les réflexions sur l'établissement<sup>17</sup>. »

La question de la « carte » de l'éducation prioritaire et de ses critères de détermination est ainsi devenue une constante du débat sur le pilotage de la PEP française, au point de faire parfois passer au second plan la question des actions à conduire et des modalités de leur mise en œuvre, et de privilégier souvent la vérification statistique de la pertinence et de l'équité de la carte, au détriment d'une véritable évaluation de l'efficacité de cette politique.

Cette question est la première qu'évoque Lionel Jospin, ministre de l'Éducation nationale dans les gouvernements de Michel Rocard et d'Edith Cresson, lorsqu'en 1990, après avoir fait voter la loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989, il « relance » la PEP. Cette politique de réduction des inégalités, qui n'était plus affichée comme une priorité nationale depuis la démission d'Alain Savary en 1984, acquiert alors « force de Loi »<sup>18</sup>. Dans cet esprit, Lionel Jospin donne aux responsables régionaux les modalités du travail à conduire pour arrêter la carte des zones pour les trois années suivantes :

---

17. Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981, *Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaires*.

18. « Pour la répartition des emplois, une politique de réduction des inégalités [...] tient compte des contraintes spécifiques des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé » (article 21, loi du 10 juillet 1989).

« – Repérage au niveau départemental des zones sensibles en fonction de données objectives telles que, par exemple, la situation sociale et économique de la population ; le territoire concerné peut être urbain, périurbain ou rural ;  
– Prise en compte de la politique de développement social urbain et, notamment, du développement social des quartiers (D.S.Q.). Il a été convenu que désormais coïncideraient au maximum les politiques D.S.Q. et ZEP : les quartiers faisant l'objet d'une opération de développement social au titre du contrat de plan 1989-1993 seront, pour tout ou partie, dotés d'une ZEP et, dans ce cas, les établissements de la zone seront concernés de plein droit par les mesures prises<sup>19</sup>. »

Des données statistiques et des indicateurs sont fournis aux recteurs, mais ce sont toujours eux qui prennent les décisions finales, avec cependant une contrainte forte, celle d'une articulation à rechercher avec les territoires DSQ. Le nombre de zones est ainsi passé de 350 environ à plus de 500. Deux éléments importants en matière de ciblage et de pilotage interviennent également à l'époque. D'une part, l'« institutionnalisation » des zones d'éducation prioritaires en un établissement nouveau, doté de pouvoirs hiérarchiques, administratifs et financiers, qui aurait fédéré les écoles, collèges – et éventuellement lycées – d'une zone, a pu être évoquée. Cette idée n'a pas été retenue alors qu'un tel établissement aurait constitué un interlocuteur clairement identifié des partenaires et géré les fonds spécifiquement attribués à la zone. D'autre part, la création, dans le cadre de la revalorisation de la condition enseignante, d'une indemnité de sujétion spéciale<sup>20</sup> a manifesté la volonté politique de reconnaître la difficulté du travail dans les établissements classés ZEP, mais, attribuée à tous les personnels qui y sont affectés, quelle que soit leur contribution effective au projet éducatif de la zone, elle va « durcir » la carte des zones et faire de tout projet d'évolution de celle-ci, une source de conflit ou de revendication des personnels. La situation va se compliquer à partir de 1992, quand, à la suite d'incidents violents fortement médiatisés, des établissements « sensibles » sont dotés de moyens spécifiques et leurs personnels bénéficient d'un régime indemnitaire plus intéressant que celui des ZEP. Certains de ces établissements sont classés ZEP, d'autres non. Au fil des années suivantes, de nouvelles catégories (et de nouveaux régimes indemnitaires) sont créées, très souvent à la suite d'incidents média-

---

19. Circulaire n° 90-028 du 1<sup>er</sup> février 1990. Mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993.

20. Décret n° 90-806 du 11 septembre 1990.

tisés. L'empilement de ces dispositifs rend beaucoup plus confus le pilotage de la politique et il aggrave les différences de situation entre établissements et entre zones dont les difficultés sont pourtant équivalentes.

Ségolène Royal (ministre déléguée à l'enseignement scolaire), qui, à partir de 1997, engage une nouvelle « relance » de la PEP, après une deuxième période de relatif désintérêt de la part des ministres précédents, s'attelle, elle aussi à une révision de la carte :

« Afin de procéder aux évolutions souhaitables de la carte des ZEP et à la définition des réseaux d'éducation prioritaire, il [...] faut établir des critères objectifs, transparents et négociés. Ces critères doivent mesurer la concentration des difficultés, sociales, économiques et culturelles<sup>21</sup>. »

En fonction de cette orientation, le service statistique national du ministère a préparé, à partir d'indicateurs scolaires, mais aussi d'indicateurs sociaux, un « classement » des collèges qui devait étayer les négociations que devaient conduire les recteurs afin d'aboutir à une carte aussi homogène que possible sur l'ensemble du territoire. Ce dossier s'efforçait de définir, à partir des indicateurs, des « taux plafonds » en-deçà desquels il fallait envisager de revoir le classement en ZEP d'un collège. Cet effort de transparence et de cohérence qui aurait fondé une nouvelle carte des ZEP a rapidement été abandonné, la ministre n'ayant pas soutenu les recteurs qui avaient envisagé – et parfois obtenu – de ne plus classer en ZEP, des établissements situés dans des territoires relativement moins défavorisés que d'autres. Le projet de révision de la carte a littéralement volé en éclats et le nombre de ZEP et de REP<sup>22</sup> a fortement augmenté pour s'établir à près de 900 en 1999 ; plus de 15 % des élèves du primaire et près de 18 % de ceux des collèges se retrouvent alors en ZEP.

---

21. Circulaire n° 97-233 du 31 octobre 1997, *Les zones d'éducation prioritaires*.

22. Les réseaux d'éducation prioritaire (REP), créés à l'époque, participaient à la PEP mais devaient bénéficier d'une priorité moindre que les ZEP, étant donné qu'ils étaient censés présenter une moindre concentration de difficultés.

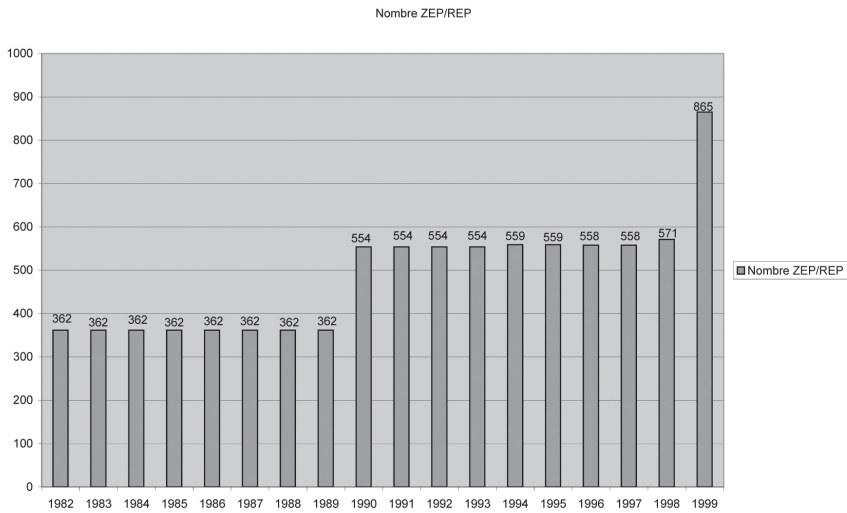


FIG. 1 – Évolution du nombre de ZEP et REP – 1982-1999

Source : données du Ministère de l'Éducation nationale (France).

La question s'est vite posée de la possibilité effective de développer des actions prioritaires sur un territoire regroupant plus du sixième du système scolaire. C'est aussi à cette période que s'est amorcé un infléchissement du principe de ciblage de l'éducation prioritaire. Celle-ci s'intéressait toujours à des territoires, en liaison avec la politique de la ville, mais des mesures plus spécifiquement destinées à des publics particuliers ont été mises en place : « classes-relais » visant à réinsérer dans la scolarité des élèves en rupture de scolarité ou perturbateurs, internats destinés à de « bons » élèves (par exemple boursiers au mérite) que l'on jugeait préférable de ne pas laisser dans leur collège d'origine.

Quelques années plus tard, dans la perspective de la rentrée 2006, le nouveau ministre de l'Éducation, Gilles de Robien – qui est membre d'un gouvernement de droite, alors que, auparavant, seuls des ministres appartenant à des gouvernements de gauche s'étaient explicitement intéressés à la PEP – annonce non pas une « relance », mais « un nouveau souffle pour l'éducation prioritaire ». Il en définit ainsi le « principe directeur » :

« Depuis des années, nous avons donné trop peu à trop de monde ; il faut donner vraiment plus à ceux qui en ont vraiment besoin. Et le faire selon des critères nationaux, précis et pertinents. Des critères sociaux et scolaires qui traduisent la situation concrète des élèves. »

Il envisage ainsi un resserrement et une rationalisation de la carte vivement réclamés depuis le début des années 2000, mais il affirme en même temps une nouvelle intention politique en ajoutant : « Ces critères doivent nous permettre de passer d'une logique de "zone" à une logique de "public"<sup>23</sup>. »

Un resserrement et une rationalisation de la carte ont effectivement lieu avec la création des réseaux « ambition réussite » (RAR) au nombre d'un peu plus de 200, dont la liste est arrêtée à partir d'un dossier statistique national fondé sur des critères scolaires et sociaux, ce qui assure une homogénéité convenable à travers le territoire. Ils bénéficient de moyens et de soutiens renforcés. À quelques exceptions près, la plupart d'entre eux faisaient partie des quelque 900 ZEP/REP issus de la carte de 1999. Mais les autres établissements de ces ZEP/REP s'inscrivent dans des réseaux de réussite scolaire (RRS), continuent à bénéficier d'une priorité relative en moyens et leurs personnels perçoivent généralement l'indemnité de sujétion spéciale. À la rentrée 2009, un peu moins de 5 % des effectifs des écoles et collèges font partie d'un RAR, alors que 12 % et 15 % sont scolarisés respectivement dans une école ou un collège de RRS. Deux évolutions s'ajoutent à cette « rationalisation » relative de la carte. Une « recentration » du dispositif dans les établissements scolaires est associée à un moindre appel au partenariat local, pendant que la politique de la ville développe en parallèle – et pas toujours en cohérence – ses propres dispositifs. Les mesures qui s'intéressent aux scolarités individuelles de publics particuliers, notamment les « élèves méritants » des établissements situés en zones difficiles, sont privilégiées ; l'accès à des établissements plus prestigieux leur est ouvert, éventuellement par l'accueil dans des « internats d'excellence ». La libéralisation du choix de l'établissement amorcée, depuis son élection, par le président Sarkozy va dans le même sens, et plusieurs rapports et recherches récents ont dénoncé la ghettoïisation croissante de certains établissements RAR qui en est la conséquence.

Plus récemment, une centaine de collèges et de lycées relèvent d'un nouveau programme « *Clair* », puis « *Éclair* » dont l'articulation avec l'éducation prioritaire paraît peu définie. Ceci fait craindre à beaucoup la disparition ou tout au moins la poursuite de l'affaiblissement d'une politique prioritaire à base territoriale, ceci d'autant plus que les critères de sélection des établissements du programme *Clair* n'ont pas été rendus publics.

---

23. Discours du 8 février 2006, « La relance de l'éducation prioritaire ».

## Deux tensions sous-jacentes au ciblage

On l'a vu, 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 ou oppositions. La tension la plus souvent mise en avant dans la littérature spécialisée concerne la distinction *territoire/population* : les débats sur les politiques américaines en fournissent les termes généraux (Donzelot, Mevel & Wywekens, 2003), qui sont aussi repris dans les travaux sur les PEP, notamment en France (Maurin, 2004). Pourtant ces deux principes de ciblage renvoient eux aussi à une complexité de logiques en tensions. Les observations menées dans les différents pays de l'enquête nous confrontent notamment à une tension *établissements/territoires* d'une part et, d'autre part, une tension entre les statuts *socio-économiques* et les statuts *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.

### La tension établissements/territoires

Lorsqu'on interroge la tension entre établissements et territoires, 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 TEIP (territoires éducatifs 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 dépit des très

fortes disparités de significations qui lui sont associées selon le degré de centralisation de leurs politiques éducatives<sup>24</sup>.

Que signifie ce déplacement du scolaire vers le territoire? Ses significations sont multiples et différents scénarios sont 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 constitution des catégories de l'action éducative prioritaire (élèves en échec scolaire, à besoins éducatifs spécifiques, issus de minorités, etc.). 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 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 (2003) qui mobilise les outils conceptuels du politologue Rod Rhodes. Ce dernier établit en effet une distinction entre « communauté de politique publique » (*policy community*) et « réseau de

---

24. Ces questions sont davantage développées dans le chapitre spécifiquement consacré aux catégories territoriales.



problème » (*issue network*). Les *policy communities* 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 comme on le voit en France... 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 établissements éligibles au programme PEPT<sup>25</sup> dans sa première version doivent faire acte de candidature. L'instauration des « nouveaux parcours de curricula alternatifs »<sup>26</sup> contribue à une autonomisation des écoles qui adhèrent à cette politique et qui n'accueillent plus que des classes de ce type. Les TEIP, créés 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 et adoption d'un principe de traitement individualisé des élèves. Dans ce même pays, le programme *Choix* (lancé en 2001) 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* pourrait non seulement ainsi constituer un outil comparatif *synchronique* (pour comparer des politiques menées dans différents pays ou au sein d'un même pays) et *diachronique*, car il permet d'éclairer des inflexions internes aux PEP au sein d'un même pays.

---

25. En français : *Programme d'éducation pour tous* (voir Encadré 3).

26. Voir Encadré 4.

ENCADRÉ 3 – *Programme d'éducation pour tous (PEPT) – Portugal*

Ce programme était 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 visaient, selon la résolution du Conseil des ministres portugais, 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. Ce programme visait 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 insistait 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 mettait 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). Il 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 (cf. Correia *et al.* 2008).

ENCADRÉ 4 – *Programme des Curricula alternatifs – Portugal*

Le programme dit « Curricula alternatifs », lancé en 1996, était ciblé sur une population, celle des enfants ou des jeunes se trouvant déjà en situation d'échec ou de quasi-exclusion scolaire. Une nouvelle phase de ce programme sera initiée en 2003 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 » (Correia *et al.*, 2008).

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 considérée comme spécifique. La dimension territoire et établissement y est 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 des élèves (sur des critères de résultats à des tests standardisés d'évaluation scolaire) – la « Filière individuelle » – 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 du 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 maîtres d'œuvre des PEP. Pour autant les données recueillies pour définir les écoles éligibles aux PEP le sont à l'échelle des territoires dans lesquels habitent les élèves, pratique qui a donné lieu à d'importants débats. Pour les uns, le fait de recueillir ces données à l'échelle des établissements permettrait à certains d'entre eux, en cas d'évolutions significatives de leurs populations et de leurs résultats, de sortir du dispositif. Pour d'autres, ce recueil serait coûteux, peu fiable, et risquerait 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 un certain nombre de biais techniques, car, si fine la division en territoires soit-elle, tous les habitants d'un territoire se voient attribuer les mêmes caractéristiques socio-économiques. Il est donc théoriquement possible que certaines écoles bénéficiant de la PEP recrutent,

dans des quartiers défavorisés, des élèves plutôt favorisés, et vice-versa<sup>27</sup>. 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 ont été 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, etc. Bien qu'il soit question ici d'action éducative territoriale, au sein de cette politique, les ciblages 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 au 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. Elle renvoie encore à 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

---

27. Le choix de la Communauté flamande de Belgique s'est opéré de manière opposée : en partant des établissements et des caractéristiques de leurs élèves. Le choix s'est effectué dans les deux communautés, sans concertation entre elles, et en invoquant avantages et inconvénients opposés, s'appuyant chacune sur leurs propres études et références.

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 culturel ou ethnique. D'où les débats, voire les procédures de dénonciation sous forme de « dévoilement » que cela peut générer (certains critères, par exemple, territoriaux ne feraient « en fait » que détourner l'attention des « vraies » 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 appel aux instruments conceptuels élaborés par Daniel Sabbagh (2004) dans ses travaux consacrés à la comparaison des « groupes cibles » au sein des politiques de discrimination positive en France et aux États-Unis. Si ces derniers se caractérisent 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 ou tendant à se ségréger du point de vue 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 » (avec ou sans trait d'union) employée par d'autres, d'une certaine façon, le rappelle. Les traits d'union intégrés dans les termes utilisés marquent sans doute 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 d'une tradition universaliste, cette situation a connu des évolutions significatives. Le programme PEPT ou le dispositif dit des « curricula alternatifs » s'adressaient principalement aux élèves en échec scolaire, mais également aux enfants en « difficulté d'intégration ». Les TEIP qui ciblaient les élèves en situation de carence

sociale et économique, ciblaient également plus ou moins explicitement les enfants issus de différentes ethnies ainsi que les populations itinérantes. Avec la création du dispositif *Choix* et la requalification des TEIP en politiques destinées aux territoires à « haut risque », 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 de discrimination, d'ethnicité ou de différences culturelles et linguistiques liées à l'origine migratoire 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 conditionnent 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, p. 391).

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 termes d'ethnicité ou de minorité linguistique ou ethnoculturelle semble donc invisibiliser les questions liées aux appartenances économiques et sociales des publics scolaires, à celles liées aux rapports entre classes sociales, aux processus de stigmatisation et aux rapports de domination économiques et sociaux engagés dans les phénomènes migratoires. D'où probablement 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 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, dans la première version des discriminations positives (1998), la présence d'élèves issus de l'immigration dans les écoles est considérée comme un *facteur aggravant* pour autant qu'il corrobore les résultats obtenus par les autres critères<sup>28</sup>. 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 et qui apparaissent là aussi comme des formes de compromis entre plusieurs contraintes. Le débat se poursuit notamment sur ce point entre la Communauté française et la Communauté flamande. Dans la première, la non-prise en compte des informations sur la nationalité ou la langue parlée à la maison dans le cadre de la discrimination positive s'autorise en partie des résultats d'une étude montrant qu'à niveau équivalent de revenus, les étrangers de différentes nationalités ne réussissent pas moins bien que les belges, 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 économique moins favorable. Il existe d'ailleurs 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

---

28. Dans les faits, aucun critère ethnique ou d'origine nationale n'a été pris en compte dès l'établissement des premières formules d'identification des établissements bénéficiaires.

politique, il s'agit aussi d'éviter une stigmatisation des populations issues de l'immigration, c'est-à-dire de ne pas créer une catégorisation évidente et définitive de groupes rencontrant *de facto* des difficultés scolaires. Le choix est objet de critiques par certains chercheurs qui s'inspirent du modèle utilisé en Communauté flamande, mais des compromis sont pourtant ici aussi observables. Dans ce contexte flamand, des chercheurs semblent avoir identifié des groupes cibles de nature ethnique pour lesquels des moyens supplémentaires devraient être mis en place, mais les décideurs politiques restent réservés à l'égard de mesures prioritaires susceptibles d'aggraver le climat de xénophobie ambiant dans le Nord du pays. La langue apparaît alors comme une alternative simple, mais nullement évidente dans un pays qui possède trois langues nationales. Des subventions additionnelles pour tout élève ne parlant pas le néerlandais favoriseraient également les élèves belges francophones au niveau socioéconomique élevé. Pour cette raison, la langue maternelle des élèves est actuellement subordonnée à d'autres critères sociaux : les élèves non-néerlandophones ne donnent lieu à des subventions plus importantes que s'ils répondent également à d'autres critères sociaux de désavantage (voir sur tous ces points, Friant *et al.*, 2008).

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 différences *ethniques*. François Dubet (2000) estime que le principe fondateur de l'école républicaine 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 termes de « droit naturel » et de « droit à la réussite ». Ce principe correspond à ce que Dubet qualifie de « fiction démocratique ». À 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, 2000)

Un principe d'égalité semble en tout cas constituer le fil conducteur des différentes réformes de l'école : gratuité, atténuation des obstacles économiques, disparition du système dual antérieur au « Collège unique ».



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 à souligner le poids des « injustices géographiques » qui contrarient pour certains leurs destins scolaires en suscitant ainsi une certaine indignation collective<sup>29</sup>. La référence au « milieu » (pauvreté, habitat dégradé, concentration d'élèves en difficulté, peu d'équipements culturels, moindre qualité des services publics) permettrait 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 quatre-vingt 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, etc.)<sup>30</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>31</sup>. Toutefois, on peut relever 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

---

29. Cette analyse est notamment développée par Bernard Charlot (1994).

30. 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.

31. Voir cependant 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.

contient en contrepoint une référence de type ethnicisant. 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>32</sup>. L'usage de la catégorie « élèves étrangers » est ainsi comparable à celui imaginé à l'origine en Communauté française de Belgique où sa prise en compte constituerait 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>33</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 d'inclure, dans le préambule de la Constitution française, une référence à la reconnaissance de la diversité culturelle portée par le président de la République, Nicolas Sarkozy<sup>34</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

32. Ou des allochtones, en reprenant l'exemple de Georges Felouzis (2003).

33. Voir notamment Roman, 1995.

34. Cette référence à la diversité culturelle concerne à présent des champs aussi différents que celui du recrutement des entreprises, des médias, du corps enseignant ou du personnel politique. Notons cependant que par la suite le débat lancé sous la présidence de N. Sarkozy a été celui de « l'identité nationale ».

majoritaire. La position minoritaire est dévalorisante socialement, elle équivaut à un stigmate 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>35</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.

Mais ces politiques semblent avoir été rapidement transformées, tant par référence au développement de l'idéologie multiculturaliste au seuil des années quatre-vingt, et à 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

---

35. 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. »

concentrant l'analyse sur des variables internes aux établissements dans une optique, nous l'avions vu, 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 alors désormais celui de la « diversité ». Des travaux récents insistent sur ces connexions. Walter Benn Michaels (2009) rappelle notamment que le « tournant libéral » opéré aux États-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 » (*ibid.*, p. 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 » (*ibid.*, p. 16).

Le propos de cet auteur apparaît provocateur ou radical<sup>36</sup>. Mais la thèse ainsi formée pourrait servir de pendant symétrique aux opérations de « dévoilement » soucieuses de rappeler les dimensions ethniques « cachées » derrière les autres principes de ciblage. Elle a pour mérite 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 Nancy Fraser (2005) contribuent de même à 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 rappelle 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 qui découlent 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

36. Voir sur ce point l'analyse critique de cet ouvrage rédigé par Igor Martinache, pour le portail Liens socio : <[www.liens-socio.org/article.php3?id\\_article=5732](http://www.liens-socio.org/article.php3?id_article=5732)> (consulté le 28 juillet 2011).

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 menées au titre de notre étude 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 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 liées 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 la réalité, ces différents objectifs peuvent en effet être mêlés ou latents. En prétendant s'abstenir 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 cibrages des minorités ou des classes populaires n'éluide 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-elle 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>37</sup>. Ce débat est néanmoins loin d'être clos, il a par exemple été relancé par des débats insistant sur les handicaps scolaires liés aux situations de bilinguisme de certains élèves. Par ailleurs, dans un autre registre, des historiens estiment que la non-prise en compte de l'histoire coloniale ou de l'histoire de l'immi-

---

37. 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.

gration dans les programmes scolaires serait de nature à susciter une réaction hostile des élèves et à contrarier leur entrée dans les apprentissages<sup>38</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 ou affirmer leur « identité », c'est-à-dire tout aussi bien les solidarités que les rapports d'autorité et de pouvoir ou de domination pouvant s'y jouer. Adeljalil Akkari (2001) a tenté une transposition des analyses mentionnées à la France. Selon lui, le statut des jeunes d'origine maghrébine présenterait 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 en France d'un collectif comme celui des « Indigènes de la République ». Par ailleurs, et dans le même temps, le relativisme culturel (populiste ou légitimiste) semble être devenu un élément majeur des débats en matière de scolarité en France (Ramognino *et al.*, 2001).

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 elle-même plusieurs angles d'analyse relatifs à des dynamiques économiques, sociales et politiques internationales et des enjeux sociologiques et anthropologiques communs.

---

38. Voir notamment B. Falaize (dir.), O. Absalon, P. Mériaux, 2007.

## Références bibliographiques

- AKKARI A. (2001). « Les jeunes d'origine maghrébine en France : les limites de l'intégration par l'école ». *Esprit critique*, vol. 3.
- ASSÉO H. (2006). *Les tsiganes, une destinée européenne*. Paris : Gallimard.
- AUBERT-LOTARSKI A., DEMEUSE M., DEROBERTMASURE A. et FRIANT N. (2007). « Conseiller le politique : des évaluations commanditées à la prospective en éducation ». *Les Dossiers des Sciences de l'Éducation*, n° 18, p. 119-128.
- BÉNABOU 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.
- BOLTANSKI L. et THÉVENOT L. (1991). *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.
- BOURDIEU P. et PASSERON J.-C. (1964). *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris : Les Éd. de Minuit.
- 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.
- CORREIA J.-A., CRUZ I., ROCHEX J.-Y. et SALGADO L. (2008). « De l'invention de la cité démocratique à la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal ». 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, p. 223-267.
- DELVAUX B., DEMEUSE M., DUPRIEZ V., FAGNANT A., GUISSSET C., LAFONTAINE D., MARISSAL P. et 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. Bruxelles : Ministère de la Communauté française de Belgique. En ligne : <[www.enseignement.be/index.php?page=26044&cid\\_fiche=4880&dumy=25120](http://www.enseignement.be/index.php?page=26044&cid_fiche=4880&dumy=25120)> (consulté le 28 juillet 2011).
- DELVAUX B. et MAROY C. (2009). « Débat sur la régulation des inscriptions scolaires en Belgique francophone: où se situent les désaccords? » *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 68, p. 1-30.
- DELVAUX B. et REMAN P. (coord.) (2010). *La Revue nouvelle*, n° 5-6 : « Jeux d'autonomie dans le système scolaire ».
- 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. (2010). « L'école peut-elle être juste et efficace? ». *Politique. Revue des débats*, hors-série, n° 15, p. 6-18.
- DEMEUSE M., DEMIERBE C. et FRIANT N. (2010). « Des ZEP à l'encadrement différencié, vingt ans de politiques compensatoires en Communauté française de Belgique ». *Indirect*, n° 18, p. 65-78.

- DEMEUSE M., MONSEUR C., COLLARD A., MARISSAL P., VAN HAMME G. et 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. et 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*, vol. 22, n° 2-3, p. 97-127.
- DONZELOT J., MEVEL C. & WYWEKENS A. (2003). *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris : Seuil.
- DUBET F. (2000). « L'égalité et le mérite dans l'école démocratique de masse ». *L'Année sociologique*, vol. 50, n° 2, p. 383-408.
- DUMAY X. et DUPRIEZ V. (dir.) (2009). *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : De Boeck.
- ÉMIN J.-C. (2009). « Éducation prioritaire : qui a la priorité : le territoire ou l'individu? ». En ligne : <[http://www.association-ozp.net/IMG/pdf/JC\\_EMIN\\_COMPLET\\_en\\_Arial-2.pdf](http://www.association-ozp.net/IMG/pdf/JC_EMIN_COMPLET_en_Arial-2.pdf)> (consulté le 28 juillet 2011).
- EVANS P. (2000). « À l'épreuve de la quantification dans huit pays ». In Chauvière M. et Plaisance É. (dir.), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative?* Paris : PUF, p. 104-116.
- FALAIZE B. (dir.), ABSALON O., HÉRAUD N. et MÉRIAUX P. (2007). *Enseigner l'histoire de l'immigration à l'école*. Lyon : INRP et Paris : Cité nationale de l'histoire de l'immigration.
- FELOUZIS G. (2003). « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences ». *Revue française de sociologie*, n° 4, p. 413-449.
- FRANCIA G. et MORENO L. (2008). « Les politiques d'éducation prioritaire suédoises en période de décentralisation et d'individualisation ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 363-406.
- FRANDJI D. (2008). « Compensation (politiques de) ». In A. 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.
- FRIANT N., DEMEUSE M., AUBERT-LATERSKI A., NICAISE I. (2008). « Les politiques d'éducation prioritaire en Belgique : deux modes de régulation des effets d'une logique de marché ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 87-132.



- GAMORAN A. (2012). « Educational inequality in the age of Obama: Will better measures and more accountability make a difference? ». *Revue française de pédagogie* [à paraître].
- GLASMAN D. (2005). « La “bonne forme” des politiques publiques? ». In R. Ballain, D. Glasman, R. Raymond, *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*. Grenoble : PUG, p. 122-131
- GLASMAN D. et ŒUVRARD F. (dir.) (2004). *La déscolarisation*. Paris : La Dispute.
- GOLDSTEIN H. (2008). « Comment peut-on utiliser les études comparatives internationales pour doter les politiques éducatives d'informations fiables? ». *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 69-76.
- GREGER D. (2008). « Quand PISA importe peu : le cas de la République tchèque et de l'Allemagne ». *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 91-98.
- HEURDIER-DESCHAMPS L. (2008). *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*. Thèse de doctorat, sciences de l'éducation, université Paris 5-René-Descartes.
- JACOBS D., SWYNGEDOUW M., HANQUINET L., VANDEZANDE V., ANDERSSON R., HORTA A., BERGER M. *et al.* (2009). « The challenge of measuring immigrant origin and immigration-related ethnicity in Europe ». *Journal of International Migration and Integration*, vol. 10, n° 1, p. 67-88.
- JAEGGI J.-M. (2008). *Que nous apprend l'expérience française des ZEP?* Genève : SRED.
- JAEGGI J.-M. et OSIEK F. (2007). *Mise en place d'un dispositif-pilote dans le groupe scolaire Gros-Chêne/Tattes*. Premier rapport intermédiaire. Année scolaire 2006-2007. Genève : SRED.
- JAEGGI J.-M. et OSIEK F. (2008). *Extension du réseau d'enseignement prioritaire à six nouvelles écoles genevoises*. Deuxième rapport intermédiaire. Année scolaire 2007-2008. Genève : SRED.
- JAEGGI J.-M. et SCHWOB I. (2010). *Les établissements du REP dans leur environnement*. Quatrième rapport intermédiaire : quatre études de cas. Année scolaire 2008-2009. Genève : SRED.
- LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation ». In V. Dupriez et G. Chappelle (dir.), *Enseigner*. Paris : PUF, p. 69-79.
- LIGNIER W. (2009). « Un problème scolaire imposé par les familles. Militantisme associatif et émergence d'une politique éducative en faveur des enfants “intellectuellement précoces” (1971-2007) ». Proposition de communication pour le congrès 2009 du RTF n° 4 de l'Association française de sociologie.
- LIGNIER W. (2010). *Une noblesse psychologique. Enquête sur les appropriations sociales du diagnostic de « précocité intellectuelle » en France*. Thèse de doctorat, sociologie, université Paris Diderot-Paris 7, 567 pages.
- LITTLE A. et 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 ». *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 Enjeux*, hors série, n° 7, p. 141-167.
- MANGEZ É. (2009). « De la nécessité de discrétion à l'État évaluateur ». *La Revue nouvelle*, n° 7/8, p. 37-42.
- MAROY C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- MAROY C. (2009). « Enjeux, présupposés et implicites normatifs de la poursuite de l'efficacité dans les systèmes d'enseignement ». In X. Dumay et V. Dupriez (dir.), *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : De Boeck Université, p. 209-224.
- MAROY C. et MANGEZ C. (2008). « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance? ». *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 87-90.
- MAURIN É. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris : La République des Idées/Seuil.
- OCDE (2000). *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*. Paris : CERI-OCDE.
- OGBU J. (1992). « Les frontières culturelles et les enfants des minorités ». *Revue française de pédagogie*, n° 101, p. 45-57.
- PANDRAUD N. (2003). « 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.
- PANDRAUD N. (2007). « La escolarización de los "Niños y niñas recién llegados a Francia": retos, realizaciones, cuestiones ». In Miquel Àngel Alegre et Joan Subirats (éd.), *Educacion e immigracion: nuevos retos para Espana en una perspectiva comparada*, Madrid : CIS.
- PAYET J.-P. (2008). « Immigration et école ». In van Zanten (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : PUF, p. 367-371.
- PLAISANCE É. et GARDOU C. (2001). Présentation du dossier : « Situations de handicap et Institution scolaire ». *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 5-13.
- RAMOGNINO N., VERGÈS P. et FRANDJI D. (2001). *Les « élèves en difficulté » : de la catégorie aux dispositifs*. Rapport de recherche remis au CNCRE, ministère de l'Éducation nationale, LAMES-MMSH, Aix-en-Provence (283 p.).
- ROCHEX J.-Y. (2008a). « Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : d'un âge et d'un pays à l'autre ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 409-451.
- ROCHEX J.-Y. (2008b). « PISA et les enquêtes internationales. Enjeux scientifiques, enjeux politiques ». *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 81-85.
- ROMAN J. (1995). « Un multiculturalisme à la française ». *Esprit*, n° 212, p. 145-161.
- RUS C. (2008). « Un système en évolution à la recherche de ses repères conceptuels ». 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, p. 311-359.

- SABBAGH D. (2004). « Discrimination positive et déségrégation. Les catégories opératoires des politiques d'intégration aux États-Unis ». *Sociétés contemporaines*, n° 53, p. 85-99.
- SOUSSE A., GUIGNARD N., HAYOZ E. et NIDEGGER C. (2008). *Mise en place du REP : effets sur les résultats des élèves*. Genève : SRED.
- THRUPP M. (2001). « Recent School Effectiveness Counter-critiques: problems and possibilities ». *British Educational Research Journal*, vol. XXVII, n° 4, p. 443-457.

# Les PEP à ciblage territorial

Alan Dyson, Carlo Raffo et Jean-Yves Rochex

## 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, comme 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, une procédure précise 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 particuliers ». Cependant, ce type de ciblage peut également se révéler peu pratique car coûteux à administrer, et il peut induire des dépenses plus élevées pour identifier et évaluer les élèves ciblés (et, souvent, pour départager les promoteurs de tel ou tel procédé d'identification) que pour mettre en œuvre le 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 (ainsi peut-on désigner des établissements parce qu'ils accueillent une proportion importante d'élèves ayant droit aux repas gratuits), en utilisant des données administratives déjà collectées 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 en grande difficulté ne seront pas pris en compte, ne remplissant pas les critères choisis.

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 modes de ciblage visant des publics à besoins éducatifs particuliers 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 (Donovan *et al.*, 2002 ; Dyson & Gallanaugh, 2008 ; Harry & Klingner, 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 (Levacic & Woods, 2002 ; Thrupp, 1999 ; Thrupp & Lupton, 2006 ; Woods & Levacic, 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 » les politiques qui ciblent leurs 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 comme « en difficulté », et donc en établissements où ces élèves sont scolarisés. Les PEP à ciblage territorial peuvent être combinées avec des modalités 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 situées 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 ; 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 modes de ciblage territorial peuvent être encore moins précis que les approches institutionnelles pour identifier les élèves considérés comme devant faire l'objet de mesures spécifiques. 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 et à l'origine des difficultés scolaires et quant à la réponse appropriée à ces difficultés. Ces suppositions peuvent être simples, du genre : l'éducation des élèves en difficulté nécessite des ressources supplémentaires, et ces ressources peuvent le plus efficacement être attribuées par l'intermédiaire des structures administratives locales existantes. Elles peuvent, cependant, être plus subtiles : les administrations peuvent considérer, 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 pour développer ces innovations. Elles peuvent aussi estimer 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 que l'on a pu observer et analyser dans l'étude EuroPEP et dans 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 apprécier 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 que sur 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, liées au degré de documentation et d'analyse de certaines approches, et aux langues lues par les auteurs de ce chapitre. Nous avons tenté de prendre en compte ces biais dans nos conclusions, mais nous ne prétendons aucunement avoir traité la question de manière exhaustive.

## **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 complétés 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'égalité, 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 le recrutement des enseignants, par 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. 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 créées en 1981, 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 1989-1990, puis en 1997-1998, quand le dispositif a été étendu pour inclure les réseaux d'éducation prioritaires (REP), puis, de nouveau, en 2005-2006.

Au cours de ces relances, les buts et les méthodes de travail des ZEP ont sensiblement 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 1998-1999, les écoles ZEP ont ainsi reçu environ 10 % de ressources de plus que les écoles non-ZEP (Bénabou *et al.*, 2004) ;

– *l'élaboration d'initiatives locales et de nouvelles méthodes éducatives.* Dans cette optique, on a d'abord demandé aux ZEP de développer des projets visant à résoudre ou à réduire 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 les prises de décision, l'élaboration et la mise en œuvre de ces projets.* 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 agents scolaires, des parents et des représentants des administrations locales (Bouveau & Rochex, 1997 ; Hatcher & Leblond, 2001a ; Henriot-van Zanten, 1990).

Même si ces trois types d'intervention étaient clairement identifiables dans les premiers textes réglementaires régissant les ZEP, cette politique a toujours été caractérisée par un degré conséquent d'ambiguïté ou de



flexibilité (Bénabou *et al.*, 2004). Par exemple, même si les indicateurs servant à définir une ZEP étaient initialement définis de façon centrale, la décision de constituer une zone était essentiellement prise au niveau académique. 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. En outre, 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, soit parce que certaines municipalités avaient choisi de ne pas y recourir (cf. sur ce point, Heurdier, 2008). 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. Celles-ci sont aujourd'hui 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 spécifique ne caractérise plus la politique ZEP (en particulier parce que toutes les écoles, ZEP ou pas, doivent développer leurs propres projets), ni d'ailleurs les projets d'innovation locale et de mise en réseaux locaux. Paradoxalement, plus les ZEP se sont éloignées 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 primes – qui y sont associées. Le système éducatif français est donc coincé dans une politique que beaucoup considèrent dépassée ou comme devant être profondément repensée 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 xx<sup>e</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 renforcées étaient nécessaires afin d'améliorer les conditions d'apprentissage des élèves, et ainsi de combattre l'inégalité sociale.

Les TEIP, dans leur forme initiale, 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 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 ;
- 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 étapes du cursus scolaire, entre les différentes composantes du curriculum, et entre les apprentissages scolaires et extra-scolaires.

Tout comme les ZEP, les TEIP existent toujours et ont sensiblement 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 initiative d'ampleur 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 remise en cause 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 et des inflexions successives), la politique anglaise a été caractérisée par une succession de politiques de ce type, 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 soixante (Central Advisory Council for Education [England], 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 serait mis en œuvre 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 qui devaient y être mises en œuvre 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. Les EPA promouvaient également l’extension de l’école maternelle, tandis qu’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 soixante-dix (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 (du moins en principe) sur un modèle de partenariat définissant la façon dont les collectivités locales et les écoles devaient coopérer avec les membres des communautés, et avec 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 pouvaient également recevoir des aides matérielles et financières de leurs partenaires.

Comme en France et au Portugal, liberté était laissée aux EAZ de décider des solutions choisies pour traiter les problèmes éducatifs de ces zones. D'une façon générale, elles ont pris des mesures visant à améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, à fournir aux élèves des possibilités de soutien supplémentaire, à faire face aux problèmes d'absentéisme et de discipline, à impliquer les parents dans l'éducation de leurs enfants, et à développer des liens avec des entreprises locales.

Les EAZ ont duré cinq ans. Cependant, l'année suivant leur lancement, le gouvernement a aussi mis en place le dispositif *Excellence in Cities* (EiC – « Excellence dans les villes »)<sup>1</sup>. Le programme EiC ressemblait aux EAZ par certains côtés, mais il insistait moins sur les partenariats extrascolaires et sur les innovations locales. Il s'est en revanche concentré sur le leadership des écoles, sur les questions de comportement et sur les modalités d'enseignement et d'apprentissage, et a défini un certain nombre de mesures que les écoles EiC devaient mettre en œuvre. Parmi ces mesures figuraient la mise à disposition de tuteurs pour aider et encourager les élèves à mieux réussir, l'établissement de *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 de *City Learning Centres* (« centres d'apprentissage urbains ») offrant des possibilités accrues de formation d'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*, destiné à traiter les mauvais résultats chroniques dans plusieurs écoles de la capitale. Ce programme est aujourd'hui étendu, sous l'appellation *City Challenge*, à d'autres zones urbaines où les mauvais résultats sont considérés comme problématiques<sup>2</sup>. Bien que ces « défis » soient différents quant aux détails et modalités de leur mise en œuvre, tous consistent à apporter

1. Voir Kendall *et al.*, 2006.

2. Voir DfES, 2007.

des subventions supplémentaires aux zones urbaines afin de financer un programme d'amélioration scolaire. Ce qui se traduit, entre autres, par des conseils supplémentaires à destination des écoles, des interventions ciblées dans des écoles à faibles résultats, des stratégies de recrutement, de stabilisation et de formation des professeurs, et par l'encouragement des écoles à 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.

### 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 et de mesures de soutien à destination des élèves, sur 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 ce système éducatif. 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 reposant sur la liberté totale de choix de l'école par les familles<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>.

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

---

3. Y compris, à Bruxelles, par exemple, pour des écoles appartenant à la Communauté flamande.

4. Cf. Demeuse, Demierbe & Friant (2010) pour une présentation de l'évolution historique des PEP en Communauté française de Belgique.

Suède ou la République tchèque, il n'y a aucune PEP à ciblage territorial à proprement parler, mais il existe des interventions ciblées pour des 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 un surcroît de financements et d'attention aussi important 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 qu'ont connus les PEP 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 les expériences les plus soutenues et les plus substantielles 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, plus spécifiquement, sur la distribution spatiale inégale de ces chances et résultats. Bien que leurs objectifs soient exprimés différemment, ils sont sous-tendus par 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 se demander si les données disponibles permettent de dire que des progrès ont été accomplis en ce sens.

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 il ne peut fournir des données que dans un domaine limité (quoiqu'important), à savoir les progrès mesurés aux tests 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 suffisamment 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 décevantes. Ni en France, ni au Portugal, ni en Angleterre on n'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. Telle est d'ailleurs la conclusion de l'étude de Bénabou et de ses collègues à propos de l'impact des ZEP sur la réussite des élèves :

« La mise en place des ZEP n'a aucun effet significatif sur la réussite des élèves, mesurée par l'obtention d'un diplôme, l'accès en classe de quatrième, de seconde, et l'obtention du baccalauréat. » (Bénabou *et al.*, 2004, p. 18)

De même, Rees et ses collègues, en évaluant les *Area Based Initiatives* (ABI) (« initiatives territorialisées ») 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, on observe peu d'amélioration mesurable, voire un effet "zone" négatif dans certaines EAZ. » (Rees *et al.*, 2007, p. 265)

Rees et ses collègues se 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 ils ne sont pas inexistants. 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. Mais 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.*, 2004 ; Bouveau & Rochex, 1997).

*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 les écoles concernées (Kendall *et al.*, 2006 ; NFER, 2007). De même, selon des sources gouvernementales, le *London Challenge* a eu un impact significatif se traduisant par l'augmentation des résultats moyens dans les écoles de la ville et par la réduction des écarts entre les élèves les plus et les moins désavantagés (DfES, 2007).

Dans ce contexte, la conclusion tirée par les experts du dispositif EiC mérite d'être citée :

« 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, p. 34)

Ainsi, peut-on 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 certains enfants dans certaines 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, y a-t-il 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'en identifier et d'en quantifier les résultats. Ensuite, il y a eu les analyses menées dans une perspective de politiques éducatives (Avis, 2006), analyses qui ont adopté un point de vue critique sur les intérêts qui sont à l'œuvre 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 & Raffo, 2007])<sup>5</sup>.

Dans la suite de ce chapitre, nous proposons d'adopter une approche légèrement différente qui, bien que complémentaire à la perspective précédente, 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 pourrait 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 les argumentaires ou les raisonnements 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, être mal exprimés, ou encore mal représentés par leurs propres instigateurs. Par conséquent, il faut analyser ces raisonnements en tant qu'éléments de la politique plutôt qu'en tant que pensée du décideur politique. C'est donc à partir des textes qu'il doit être déduit, et pas selon les paroles de leurs promoteurs. Ce type d'analyse implique de poser la question : « si l'action A semble être une tentative raisonnable pour atteindre le résultat X, quelles suppositions doivent être faites quant aux étapes intermédiaires entre A et Z, et aux 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 montrer 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 expli-

---

5. Une présentation en français de ce dispositif est consultable en ligne : <<http://www.inrp.fr/vst/Rapports/DetailEtude.php?parent=accueil&id=410>> (consulté le 14 septembre 2011).

quer les échecs identifiés dans les évaluations. Mais cette analyse permet aussi de se demander pourquoi de telles suppositions ont été faites, et permet ainsi une approche plus critique des politiques éducatives.

### **Actions et présupposés des politiques territoriales**

Parfois, la théorie d'action d'une PEP à ciblage territorial est énoncée de façon logique par les décideurs politiques. Par exemple, la relance des ZEP en France en 1998 était basée sur un rapport établi par deux inspecteurs généraux, Moisan et Simon (1997). Ce 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 l'inégalité scolaire.
3. Le système peut et doit compenser cette inégalité en termes de ressources (donner plus à ceux qui ont moins) et de 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 & Leblond, 2001b, p. 32).

De même, le dispositif *Excellence in Cities*, présenté en Angleterre peu de temps après les EAZ (et qui en est une 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 conduit à ce que la scolarisation de générations entières d'élèves désavantagés débouche sur des vies peu satisfaisantes, voire misérables, tant sur le plan financier que sur d'autres plans... Il est irréfutable que, dans ces endroits, les formes traditionnelles d'éducation n'étaient pas efficaces; les jeunes ne pouvaient éviter un système incapable de répondre à leurs besoins, 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, de manière à égaler les standards d'excellence adoptés par nos meilleures écoles. 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, s. d.)

Plus de trente ans auparavant, une argumentation bien plus détaillée fut proposée en Angleterre dans le rapport Plowden (Central Advisory Council for Education, 1967). Celui-ci 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 soutenait que les enfants vivant dans les zones urbaines pauvres souffraient de « déficit », non seulement en termes de pauvreté matérielle, mais en termes de soutien et de développement affectifs, et de stimulation et de développement cognitifs. Loin d'être résolu par l'école, ces problèmes résultaient également 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 nouveaux investissements de toutes natures ». (Central Advisory Council for Education [England], 1967)

Dans cette situation, « les écoles doivent fournir un environnement compensatoire » (*ibid.*). Celui-ci devait être réalisé par un processus de « discrimination positive » (*ibid.*). Comme dans les exemples décrits ci-dessus, la forme précise de cette discrimination positive devait être décidée au niveau local, mais elle devait 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, une offre accrue d'enseignement pré-élémentaire pour commencer le plus tôt possible le processus de compensation des déficits propres à l'environnement familial, le développement d'écoles ouvertes sur le quartier et l'environnement pour élargir la gamme d'activités offertes aux enfants et à leurs 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 les théories d'action qui les sous-tendent.

### 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 – scolarisés dans des écoles de secteur prioritaire sont vus comme étant caractérisés par des déficits de toutes sortes. Comme Power et ses collègues (2005) l'ont souligné dans leur évaluation des initiatives à ciblage territorial en Angleterre, ces initiatives semblent d'autant plus justifiées et légitimes que les zones les plus désavantagées et les personnes qui y habitent sont identifiées par leurs pathologies supposées. Ainsi les ZEP, par exemple, ciblent les populations « économiquement, socialement et culturellement désavantagées ». Les EPA ciblent les enfants manquant de soutien et de stimulation. Les EiC, de façon plus implicite, ciblent ceux qui souffrent d'un manque d'« ambitions élevées ».

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 d'éducation compensatoire était à son apogée aux États-Unis et au Royaume-Uni (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 à un premier niveau l'attribution de financements complémentaires, de ressources accrues en enseignants et une attention particulière portée à ces zones. Cela semble également expliquer, par exemple, pourquoi les TEIP offrent une large 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 celle selon laquelle, d'après Plowden, les écoles peuvent fournir un « environnement compensatoire » pour les élèves qui sont désavantagés par leurs conditions de vie dans leur famille et leur 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 selon laquelle, d'après Moisan et Simon, le « système » pourrait faire plus est évidente dans les tentatives d'affranchir les écoles des zones ciblées des contraintes financières et réglementaires qui prévalent ailleurs. 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 d'échecs ou d'insuffisances de leurs écoles. Le programme en cours *City Challenge*, par exemple, est centré sur « le soutien intensif des écoles en difficulté » et sur « une stratégie d'émulation des direction des écoles partout dans la ville » (DfES, 2007). 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 mesures 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 quelles sont les approches innovantes des EAZ en matière d'apprentissage et de résultats, qui profitent à leurs propres communautés et pourraient servir d'exemple aux autres. » (Blair, 1999)

Par ces mots, il concrétisait ce sentiment, commun à la plupart des initiatives territoriales, selon lequel 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).

La supposition implicite ici semblerait être que les caractéristiques pathologiques des zones désavantagées les rendent différentes d'autres

zones et, très probablement, différentes les unes des autres. D'où le besoin de « diagnostic local » des difficultés auxquelles elles font face. Cela sous-entend que les pratiques ordinaires développées par des politiques génériques formulées nationalement ne conviennent pas dans ces situations. Comme l'argumentaire en faveur du dispositif EiC cité plus haut l'illustre clairement, les solutions éducatives traditionnelles sont présentées comme « ne marchant pas » dans ces endroits. Évidemment, cela explique non seulement l'importance donnée aux solutions locales, mais également l'insistance sur ce que cet argumentaire appelle « quelque chose de nouveau et de radical ».

En même temps, les PEP à ciblage territorial ne se défont jamais entièrement du droit qu'a le 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, attention particulière portée sur l'absentéisme et le décrochage scolaires, ou emploi de tuteurs, par exemple. 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 abordées.

### **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, la mise en œuvre de toute initiative territorialisée nécessite une infrastructure administrative pour distribuer des fonds, coordonner les projets et ainsi de suite. Cependant, bien des dispositifs sont 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 éventail potentiellement large d'acteurs locaux, de manière à élargir le cercle de personnes impliquées dans la prise de décision éducative, tandis que les zones EiC étaient régies par des partenariats comportant les professeurs principaux des écoles participantes et les autorités locales.

Dans ces différents 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 décisionnaires traditionnels étaient également insatisfaisants. En France et au Portugal, on est parti de l'idée que la mobilisation de nouveaux acteurs locaux dans le processus, leur implication dans de nouvelles structures locales garantirait des processus de prise de décision tenant mieux compte des contextes et facteurs locaux. En Angleterre, s'ajoute probablement la supposition supplémentaire selon laquelle les autorités locales ont été inefficaces en matière de politique scolaire dans les zones en difficulté. Même le rapport Plowden – écrit alors que les autorités éducatives locales étaient à l'apogée de leur pouvoir – les a critiquées 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 de « la ligne de front » et, peut-être, mobilisant de nouvelles compétences – 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, cette théorie est la suivante :

- le désavantage éducatif est attribuable aux manques de compétences et d'implication de la part des élèves et de leurs familles, et à l'échec de leurs écoles à répondre à ces déficits. Ceux-ci sont éventuellement présents à travers le pays dans son ensemble, mais ils sont concentrés dans des zones particulières ;

- le système scolaire dans son ensemble n'est pas organisé pour traiter cette situation et ce qui « marche » généralement ne « marche » pas dans ces zones. Cependant, la mise en œuvre, à l'échelle locale, de pratiques et de procédures spécifiques permettra que les problèmes qui les ont fait naître soient traités ;

- ces adaptations locales doivent comporter un dispositif supplémentaire ou différent du dispositif national. Par un financement supplémentaire et

des approches innovantes, mis en œuvre dans le cadre 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 l'avons dit ci-dessus, 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'avantages et de désavantages scolaires. Il y a beaucoup de raisons à cela. Ainsi peut-on interroger l'une des idées centrales, 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'encre plus de personnes défavorisées vivaient hors de ces zones (Smith, 1987). Dès lors, 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 traiter. Les ZEP, par exemple, bénéficient d'un accroissement de ressources de l'ordre de 10 %, ce qui n'est pas très important, comme le soulignent aussi bien Bénabou et ses collègues (2004) que Thélot (2001), tandis que les EPA ont reçu, au mieux, « de faibles ressources supplémentaires » (Smith, 1987). Il n'y a d'ailleurs aucune garantie que les ressources supplémentaires seront employées de façon à avoir un impact direct sur les élèves. Ainsi, les primes et avantages salariaux visant à attirer et à maintenir les enseignants dans les ZEP françaises, ou la réduction des effectifs par classe (en moyenne, de 2 élèves) sont sans doute des mesures *a priori* positives, mais il est peu probable qu'elles 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 de ressources supplémentaires sont concentrés sur des objectifs très ciblés. Dans le *London Challenge*, par exemple, consacrer 40 000 livres sterling pour aider un petit groupe d'écoles ayant de mauvais résultats à atteindre la moyenne aux examens nationaux est réalisable ; espérer que 40 000 livres résoudre tous les problèmes scolaires des enfants défavorisés de la capitale britannique est en revanche une chimère.

L'argument selon lequel l'innovation locale apporterait une solution aux problèmes éducatifs est contradictoire. D'abord, cette délégation au niveau local signifie que le gouvernement central abandonne une grande partie de sa capacité à contrôler la qualité de ce qui est fait localement, ou de son rôle de garant d'un niveau minimum d'égalité de 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 l'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, y parviendront mieux ?

On suppose également que les PEP à ciblage territorial auront des facilités pour susciter des financements complémentaires aux crédits spécifiques déjà accordés. Mais ceci est plus facile à dire qu'à faire. Par exemple en Angleterre, bien que les EAZ aient été encouragées à nouer 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 investir 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 peser sur les ressources des familles et des communautés. Influencer sur l'usage des ressources de la famille en faveur de 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 (de même que 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 à propos 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 mobiliseraient les communautés locales en faveur de l'éducation, la réalité a été que ces « territoires » sont restés essentiellement focalisés sur les seules questions scolaires. Paradoxalement, c'est précisément ce qui a empêché les écoles de s'attaquer aux problèmes provenant des zones qu'elles desservent comme Stoer et Rodrigues (2000) l'ont souligné. En Angleterre également, alors que les dispositifs strictement éducatifs étaient souvent accompagnés de programmes de régénération urbaine, de promotion de la santé, et qu'une politique active de renouvellement du voisinage tentait d'apporter une réponse cohérente inter-sectorielle, la réalité est 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 à la gouvernance est une chose, mais établir 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) comme c'est la tradition. Les écoles ont conservé la même mission globale, fonctionné dans le même cadre législatif, suivi en grande partie les mêmes programmes d'études et employé des enseignants aux formations et cultures similaires. On peut donc suggérer qu'il y a beaucoup plus de *statu 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 frappant. Même si les approches sont innovantes et pleines de ressources, elles ne sont pas soutenues suffisamment longtemps pour avoir un impact fondamental. Cela n'a rien de surprenant. Puisque ces PEP consistent en un déploiement de ressources supplémentaires de l'État dans les zones défavorisées, sans pour autant provoquer de changement dans la structure du système éducatif national, 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 évolutions des PEP à ciblage territorial ont eu tendance à en abaisser les ambitions, ou, pour le dire 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, à s'attaquer aux sorties précoces du système scolaire, ou à 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 dû se battre pour retenir les élèves et les enseignants en raison du stigmate lié à la désignation « ZEP », et elles 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 des 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-t-elle celle de la ressource la plus substantielle qui est déjà présente – la population concernée elle-même –, et les PEP risquent dès lors d'être davantage concernées par l'identification de ce que les territoires n'ont pas que par la dynamisation du potentiel qu'ils possèdent.

De façon globale, l'échec des PEP à ciblage territorial à réaliser leurs grands objectifs peut sans doute s'expliquer par une inadéquation entre la fin recherchée et les moyens mis en œuvre. Si les mauvais résultats scolaires sont – comme cela semble être le cas – attribuables à des désavantages socio-économiques profonds, et si ceux-ci résultent de structures sociales

fortement inégalitaires, 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-ils, 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 le mot de la fin concernant les PEP à ciblage territorial. Il n'est pas nouveau de constater que des interventions politiques sur le lien entre milieu social et réussite scolaire n'ont que des effets limités. À ce titre, les PEP à ciblage territorial font partie d'une longue liste d'interventions à ciblages individuel, par groupe, et par établissement, et l'on peut soutenir qu'elles ne sont ni plus ni moins efficaces que les autres (Griggs *et al.*, 2008). En effet, la plupart des critiques qui peuvent être faites aux PEP à ciblage territorial – non-prise en considération des facteurs socio-structurels des inégalités, déploiement de ressources trop limitées, incapacité à développer des mesures de fonds se fondant 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 de moyens bien plus importants que ceux jamais réunis pour n'importe quelle politique d'éducation prioritaire. Comme la chercheuse américaine Pauline Lipman l'écrit :

« La question de l'éducation est profondément inscrite dans la problématique des villes et des priorités économiques et sociales nationales et mondiales. Même si beaucoup doit être fait dans les écoles, l'insistance sur leur seule responsabilité minimise l'impact du contexte socioéconomique. Même si des éducateurs critiques, impliqués et mettant en œuvre des pratiques culturelles socialement pertinentes peuvent faire avancer beaucoup de choses, la question de l'éducation [dans les écoles urbaines] ne peut être isolée de la réalité de la vie dans les quartiers extrêmement défavorisés... Aussi, toute tentative sérieuse de transformation des écoles publiques ne peut réussir que si elle est une composante d'une plus vaste lutte sociale locale et globale pour la redistribution de ressources matérielles et la reconnaissance culturelle. »  
(Lipman, 2004, p. 182-183)

Dans la plupart des pays, le type de politique radicale 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'améliorer de manière significative la capacité des politiques prioritaires à faire une réelle différence sur les résultats scolaires, même dans un cadre contraint. Par exemple, nous avons avancé plus haut que les PEP à ciblage territorial n'étaient pas vraiment devenues territoriales, qu'elles étaient restées concentrées sur les problèmes et actions de l'école, et qu'elles n'avaient pas su mobiliser d'autres ressources potentiellement disponibles au sein 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 de la famille, du développement de la communauté et des relances économiques. Une telle association devrait converger sur une attaque coordonnée, non seulement de la manifestation et de la construction 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.

De fait, des exemples d'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 d'un territoire 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 – d'une entreprise bien plus vaste visant à s'attaquer aux 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 physique du quartier. Cependant, il est également attendu de ce programme partenarial

« 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 véritable communauté d'apprentissage mettant constamment à profit les résultats obtenus pour ses habitants grâce à leur participation 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, p. 1)

De même, en Angleterre, un certain nombre d'autorités locales et d'associations développent des approches qui combinent le travail des écoles avec celui des services intégrés pour les enfants et leurs familles, et avec des initiatives de développement de la communauté et de rénovation du 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 répétition d'une approche conduisant à l'échec. 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 des innovations et ressources supplémentaires limitées pour les écoles de zones défavorisées vont d'une façon ou d'une autre « compenser » les inégalités profondément enracinées 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 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 non plus que ce qu'elles pourront réaliser dépendra de manière significative des contextes de politique nationale dans lesquels elles s'inscriront. Des politiques nationales progressistes, tournées vers plus d'équité éducative et sociale, seront nécessaires à la fois pour multiplier les effets de ces initiatives locales et pour lutter contre 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. et KERR K. (2008). *Equity in Education: Responding to context*. Manchester : Centre for Equity in Education, University of Manchester.
- AMARO G., MENEZES V. et GIAO J. (1998). « Educating parents at school for the school ». In A. Armstrong (éd.), *Parental Participation in Schools*. Édimbourg : 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), p. 107-114.
- BARNESLEY METROPOLITAN BOROUGH COUNCIL (2005). *Remaking Learning: Leading change for success*. Barnsley : Barnsley MBC.
- BÉNABOU 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.
- BLAIR T. (1999). Speech by the Prime Minister Tony Blair about Education Action Zones, 15 January 1999 (London, 10 Downing Street).
- BOUVEAU P. et ROCHEX J.-Y. (1997). *Les ZEP, entre école et société*. Paris : CNDP.
- CENTRAL ADVISORY COUNCIL FOR EDUCATION (ENGLAND) (1967). *Children and their Primary Schools. Volume 1: Report*. Londres : HMSO.
- DEMEUSE M., DEMIERBE C. et FRIANT N. (2010). « Des ZEP à l'encadrement différencié, vingt ans de politiques compensatoires en Communauté française de Belgique ». *InDirect : les clés de la gestion scolaire*, n° 18, p. 65-78.
- DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D. et ROCHEX J.-Y. (dir.) (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvres, débats*. Lyon : INRP.
- DFES (2007). « City Challenge for World Class Education ». In DfES, *Every Parent Matters*. Londres : DfES.

- DFES (s. d.). The Excellence in Cities Programme 1999-2006. En ligne : <[http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/documents/abouteic.doc#\\_top](http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/documents/abouteic.doc#_top)> (consulté le 31 octobre 2008).
- DONOVAN M.S., CROSS C.T. et NATIONAL RESEARCH COUNCIL, D.O.B.A.S.S., COMMITTEE ON MINORITY REPRESENTATION IN SPECIAL EDUCATION (éd.) (2002). *Minority Students in Special and Gifted Education*. Washington DC : National Academy Press).
- DYSON A. et GALLANAUGH F. (2008). « Disproportionality in special needs education in England ». *The Journal of Special Education*, 42(1), p. 36-46.
- DYSON A. et RAFFO C. (2007). « Education and disadvantage: the role of community-oriented schools ». *Oxford Review of Education*, 33(3), p. 297-314.
- GRIGGS J., WHITWORTH A., WALKER R., MCLENNAN D. et NOBLE M. (2008). *Person-or place-based policies to tackle disadvantage? Not knowing what works*. York : Joseph Rowntree Foundation.
- HALSEY A. H. (éd.) (1972). *Educational Priority: EPA Problems and Practices*. Londres : HMSO.
- HARRY B. et 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. et LEBLOND D. (2001a). « Education Action Zones and Zones d'Éducation Prioritaires ». In *Travelling Policy / Local Spaces: Globalisation, Identities and Education Policy in Europe*, conférence in the Department of Education, Keele University, 27-29 June 2001. En ligne : <<http://www.keele.ac.uk/depts/ed/events/conf-pdf/cPaperHatcher.pdf>> (consulté le 26 mai 2008).
- HATCHER R. et LEBLOND D. (2001b). « Education Action Zones and Zones d'Éducation Prioritaires ». In S. Riddell et L. Tett (éd.), *Education, Social Justice and Inter-agency Working: joined up or fractured policy?* Londres : Routledge.
- HENRIOT-VAN ZANTEN A. (1990). *L'école et l'espace local. Les enjeux des zones d'éducation prioritaire*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- HEURDIER L. (2008). *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*. Thèse de doctorat, sciences de l'éducation, université Paris 5-René-Descartes.
- 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. et NODEN P. (2006). *Excellence in Cities: The National Evaluation of a Policy to Raise Standards in Urban Schools 2000-2003*. Research Report RR675A. Londres : DfES.
- LEVACIC R. et 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), p. 207-226.
- LIPMAN P. (2004). *High Stakes Education*. Londres : RoutledgeFalmer.
- MACHIN S., McNALLY S. et MEGHIR C. (2006). Excellence in Cities: evaluation of an education policy in disadvantaged areas. En ligne : <<http://www.iser.essex.ac.uk/seminars/mondays/2006/spring/papers/mcnally.pdf>> (consulté le 31 octobre 2008).



- MALEN B., CRONINGER R., MUNCEY D. et REDMOND-JONES D. (2002). « Reconstituting schools: “testing” the “theory of action” ». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(2), p. 113-132.
- MOISAN C. et SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, Inspection générale de l'éducation nationale et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale. Paris : INRP.
- NFER (2007). *National Evaluation of Excellence in Cities 2002-2006*. Research Report DCSF-RR017. Londres : DCSF.
- POWER S., REES G. et TAYLOR C. (2005). « New Labour and educational disadvantage: the limits of area-based initiatives ». *London Review of Education*, 3(2), p. 101-116.
- POWLEY T. (2001). « The perspective of an EAZ director ». *School Leadership & Management*, 21(2), p. 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), p. 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), p. 23-38.
- STOER et RODRIGUES (2000). *Territórios de Intervenção Prioritária: análise do contributo das parcerias*. Lisbonne : Ministry of Education.
- THÉLOT C. (2001). « Égalité et diversité dans le système éducatif: constats, enjeux et perspectives ». In A. Vergnion et H. Peyronie, *Le sens de l'école et la démocratie*. Berne : Peter Lang.
- THRUPP M. (1999). *Schools Making a Difference: Let's be realistic!* Buckingham : Open University Press.
- THRUPP M. et LUPTON R. (2006). « Taking school contexts more seriously: the social justice challenge ». *British Journal of Educational Studies*, 54, p. 308-328.
- WOODS P. A. et 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), p. 227-247.

# La « dimension ethnoculturelle » du ciblage des PEP : entre institutions européennes et politiques nationales

Calin Rus

Une dimension ethnoculturelle apparaît de différentes manières comme l'un des éléments intervenant dans la catégorisation des cibles des PEP. Nous ne prenons pas comme références, pour justifier l'analyse en fonction de cette dimension, les travaux sur ce sujet issus de la sociologie ou de l'anthropologie et nous ne faisons pas directement des jugements sur sa pertinence scientifique. Nous partons du constat que cette catégorisation (et ses diverses manifestations) a émergé et influence les politiques éducatives et les discours sur les PEP.

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, 1994]). 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 transethniques, en fonction, par exemple, de la langue ou de la religion. Cette dimension ethnoculturelle apparaît, de manière explicite ou implicite, ainsi que cachée, parfois, derrière d'autres critères de catégorisation, en relation avec les autres catégorisations et formes de ciblage des PEP : les ciblages 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 linguistique. 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, semble ainsi justifier 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, que les rapports entre cette dimension, la dimension socio-économique et les enjeux scolaires 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 il fait aussi partie des migrants, a une position particulière dans les politiques éducatives, principalement dans les pays nouvellement entrés dans l'Union européenne ; ce qui semble ainsi nécessiter de l'analyser à part.

Le schéma ci-dessous (fig. 1) tente d'illustrer 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 d'autres migrants un statut socio-économique défavorisé et sont, comme les migrants, cible de racisme et de discrimination, ou de désavantages, 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. Dans le cas des Roms, même s'ils présentent, eux aussi, des spécificités linguistiques, cette dimension n'est pas la caractéristique essentielle de leurs 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.

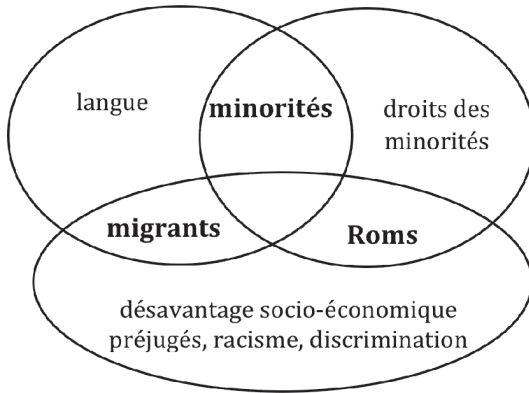


FIG. 1 – Relations entre migrants, Roms et autres minorités

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, ce qui n'est pas le cas de toutes les minorités nationales ou groupes de migrants.

## Quels groupes ?

Selon les statistiques récentes (Eurostat, 2007 ; ERICArts, 2008), si on accepte l'idée que le nombre de Roms est largement sous-évalué dans les recensements officiels<sup>1</sup>, dans tous les pays de l'Union européenne, sauf la Pologne, plus de 5 % de 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 (*non-citizens*), étrangers, non nationaux, etc. Il y a aussi, souvent,

1. Selon des estimations du PNUD et de Roma Education Fund, les Roms représentent entre 5 et 10 % de la population en Bulgarie, Hongrie, Roumanie et Slovaquie.

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 des personnes qui n'ont pas la nationalité du pays respectif, incluant aussi les enfants provenant des familles migrantes. Dans ces cas, des distinctions sont faites en fonction d'une 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 reconnus, comme les Roms, les Turcs ou les Kurdes, malgré le fait qu'ils sont bien plus nombreux, et indépendamment du fait qu'ils désirent ou non 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 filières d'études en langues minoritaires ou dans des programmes d'étude d'une langue minoritaire.

Face à cette grande diversité de catégorisations des enfants dans le système scolaire des 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>2</sup>.

En Belgique, tant en Communauté française qu'en Communauté flamande, 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 produit des statistiques différenciées pour les groupes nationaux numériquement les plus importants dans les deux catégories.

En France, c'est la nationalité étrangère qui compte, différenciée également entre pays membres et non membres de l'Union européenne. Aucune classification officielle n'est faite par rapport aux enfants d'origine étrangère ayant obtenu la nationalité française. De plus, la mention d'une appartenance ethnoculturelle, de même que celle d'une appartenance religieuse, sont proscrites dans les institutions publiques.

Au Portugal, le terme « groupes culturels et nationalités » est utilisé pour désigner les enfants de nationalité étrangère, les émigrants portugais revenus au pays et les Roms. La catégorie « langue première autre » est aussi utilisée.

En Grèce, la distinction principale est entre élèves grecs (quelle que soit leur appartenance ethnoculturelle) et immigrants, ces derniers étant différenciés entre immigrants d'origine ethnique grecque revenant 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 turc mais qui inclut aussi des Pomaks et des Roms, parlant comme langue première tant le romani que le turc. Aucune distinction n'est faite dans les écoles en fonction de ces appartenances ethniques.

En Suède, on observe également une distinction en fonction de l'origine étrangère, avec une différenciation entre la nationalité des pays membres de l'Union européenne et les autres, ainsi qu'une catégorisation en fonction

---

2. 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.

de la langue première différente du suédois. Plusieurs communautés ont le statut de minorité nationale et bénéficient de 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, quelle que soit leur origine, en situation de ségrégation résidentielle (Francia & Moreno Herrera, 2008).

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.) »

La pertinence 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 visées par des politiques éducatives : les Bulgares, les Croates, les Hongrois, les Allemands, les Polonais, les Roms, les Ruthènes, les Russes, les Grecs, 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 vue 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)

Évidemment, le fait de mentionner une certaine catégorisation dans les statistiques ou les politiques éducatives ne signifie pas que les groupes en question constituent nécessairement un groupe cible pour les 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. En même temps, il faut aussi préciser que les pays ne reconnaissant pas officiellement de « minorités nationales » ou dont la référence à l'origine ethnique n'est pas légalement permise, comme la France, la Belgique, le Portugal, etc., peuvent le faire « officieusement ». Ainsi, par exemple, des travaux insistent sur le fait que le critère de l'ethnicité hante les discours en France, notamment dans et sur l'école : il se mobilise banalement « dans les plis du quotidien des établissements scolaires » sous la forme d'un stigmate, ou aussi à travers la mise en avant, dans les travaux scientifiques, de processus d'ethnisation et de ségrégation (Payet, 2008).

## **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 instances européennes. Pour ce qui est des migrants, il s'agit plutôt de réactions nationales à des défis perçus au niveau de l'école. 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 communistes, en 1989-1990, et a été largement associée aux actions de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (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, 2006). 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 à 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>3</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 de suivi, basé sur des rapports croisés provenant des autorités nationales, parfois de la société civile, mais aussi d'une structure mise en place dans ce but : le comité consultatif, constitué d'experts indépendants. Les avis 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 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 aux différents niveaux d'éducation (par

---

3. Conseil européen de Copenhague, 1993.

exemple, les femmes bangladeshies 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>4</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 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 elles sont « 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 »<sup>5</sup>.

Parmi les autres problèmes auxquels les Roms sont souvent 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 » (*ibid.*).

4. Avis du comité consultatif sur le Royaume-Uni (ACFC/INF/OP/I(2002)006) et (ACFC/SR(99)13).

5. Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, Conseil de l'Europe, 2006, page 23.

Mais tout avis du comité concernant les Roms doit être compris comme fondé sur des principes généraux et s'applique donc à toutes les minorités en situation similaire. Dans ce sens, le comité consultatif recommande aux États 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 à ce 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 seule langue officielle 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 de l'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 de 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. » (*Ibid.*, p. 24)

## 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 certes, non seulement d'une 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 » semble 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 et les différents discours associés à cette désignation demeurent problématiques et objets de vifs débats. Ainsi, l'historienne Henriette Asséo signale les « effets politiques dévastateurs » de la promotion du « mythe politique » des Roms comme peuple « nomade par nature » (Asséo, 2010a et 2010b). Sur le plan politique les opinions restent différenciées, entre, d'un côté, les promoteurs d'une « nation rom » comme « minorité européenne transnationale », inspirés par le multiculturalisme anglo-saxon, et, de l'autre côté, des positions drapées dans la posture inopérante de « l'antiracisme universel » (*ibid.*). On avait commencé à l'entrevoir (cf. *supra* chap. 1) : la construction catégorielle ici observée est ancienne, mêlant différentes formes de discriminations dans la plupart des pays européens, mais aussi des demandes de reconnaissances communautaires via des mobilisations associatives, des élaborations et justifications scientifiques. Une certaine tradition culturaliste limite la portée de ces questions, par le simple fait de prendre comme évidence le groupe ainsi désigné, qu'elle contribue pourtant aussi à constituer, au risque des simplifications historiques et sociologiques que cela implique.

Une part de ce processus trouve ses racines dans la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, a été formellement initiée au début des années 1970 et a pris un essor considérable après 1990, avec la reconnaissance des Roms en tant que minorité nationale ou groupe de 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, considérant souvent les Roms comme une catégorie sociale marginale. Un moment important de ce processus a

été, sans doute, la mise en place en 2004, auprès du Conseil de l'Europe, du Forum européen 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 pas ou 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>6</sup> » ou « voyageurs<sup>7</sup> ». S'il est vrai que le mode de vie itinérant fait partie de l'histoire des groupes Roms, suite à des politiques d'assimilation et de sédentarisation forcées, la majeure partie des Roms sont actuellement sédentaires. H. Asséo précise quant à elle que 80 % des Tsiganes n'ont jamais bougé depuis le xvi<sup>e</sup> siècle (Asséo, 2010b). Les migrations récentes des Roms de l'Europe centrale et orientale vers les pays de l'Europe occidentale et méridionale ajoutent encore une autre complexité, les populations locales, souvent situées 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 presque 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 telle spécificité corrélacionnelle mériterait toutefois d'être précisée, tout au moins contrôlée, en référence à un autre facteur – celui lié à l'appartenance socio-économique des publics roms – : 95 % de la population rom de l'Europe centrale et orientale serait ouvrière

---

6. Gens du voyage est un terme administratif utilisé en France et en Belgique francophone.

7. Le terme « voyageurs » est utilisé soit comme terme générique pour les personnes ayant un mode de vie itinérant, quelle que soit leur appartenance ethnoculturelle, soit pour désigner un ensemble particulier de groupes vivant en Irlande et au Royaume-Uni.

ou paysanne, relève par exemple encore H. Asséo (2010a). La question du rapport à la culture écrite – et donc un phénomène plus lié de ce point de vue à la nature même du travail scolaire – est aussi, dans cette perspective, souvent mobilisée : la culture écrite véhiculée par l'école serait en décalage avec la « culture orale » de ces populations<sup>8</sup>. Mais l'argument, trop souvent simplement énoncé dans les termes du relativisme culturel, tient peu compte du problème beaucoup plus général, et non spécifique aux dits Roms, du rapport entre les formes scripturales scolaires et les formes sociales orales (notamment, Lahire, 1993) et des modalités de transmission de la culture écrite ou littératie. Une deuxième catégorie d'argument 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>9</sup>. Enfin, un troisième type d'argument apporté en faveur de la considération des Roms comme un groupe qui doit faire l'objet de politiques éducatives spécifiques met en avant les caractéristiques sociales particulières de ces communautés mises en rapport au mode de vie itinérant, ou à la situation de marginalisation et d'exclusion sociale dans laquelle se trouvent de nombreuses familles roms. Celles-ci sont confrontées à 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

---

8. Voir par exemple le dossier en ligne « La scolarisation des gens du voyage et des Roms » : <[www.citoyendemain.net/blog/scolarisation-gens-du-voyage-et-roms](http://www.citoyendemain.net/blog/scolarisation-gens-du-voyage-et-roms)> (consulté le 19 septembre 2011), et sur cette question aussi CRDP, 1998.

9. Les rapports de l'EUMC/FRA, sur la base de différentes recherches nationales, régionales et européennes constatent que « dans de nombreux États 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 irrégulière » (FRA, 2008, p. 86). 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 Sinti et les gens du voyage » (EUMC-FRA, 2007, p. 36).

politiques éducatives<sup>10</sup>. 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 qu'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 ;

---

10. Pourtant, il ne faut pas oublier l'influence très forte dans les pays de l'Europe centrale et orientale qui connaissent 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 financement de grands projets initiés par les autorités éducatives de plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale en voie d'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>11</sup>. Ainsi, dans certains programmes, les Roms sont clairement identifiés comme groupe cible (« relever le niveau éducatif de la population rom »), tandis que d'autres programmes sont à destination des « jeunes défavorisés » ou pour des « groupes défavorisés », ou visent « l'inclusion des minorités ethniques défavorisées », avec « une attention spéciale pour les enfants roms » ou avec « focalisation sur les Roms ». Plus récemment, des programmes font référence à des « groupes défavorisés » sans mentionner les Roms, mais les Roms apparaissent toutefois comme groupe prioritaire<sup>12</sup> dans le contenu et les objectifs, 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, en 2007, et en France, en 2010. Ainsi<sup>13</sup>, en décembre 2007, suite à des prises de position au sein du Parlement européen, le Conseil européen

« conscient de la situation très spécifique à laquelle sont confrontés les Roms dans l'Union, invite les États membres et l'Union à 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 consti-

---

11. 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.

12. Ces projets figurent dans les rapports de la Commission comme « d'éducation des minorités, particulièrement axés sur les Roms ».

13. Des détails et documents liés à ce processus sont disponibles dans une section spéciale du site de la Commission européenne dédiée aux politiques sociales (les Roms sont le seul groupe ethnoculturel ayant une section à part) : <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=518&langId=en>> (consulté le 19 septembre 2011).



tuée 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 droit à cette demande. Elle insiste sur le fait que l'UE n'a pas de compétences dans les domaines clés pour l'inclusion des Roms (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 non-discrimination et, d'autre part, 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 les défis spécifiques auxquels les Roms sont confrontés, que sur une approche purement ethnique, qui risque de faire perdre les avantages d'une intégration des questions concernant les Roms dans les politiques générales. Cette réflexion, incluant aussi des conséquences pour les politiques éducatives, a été 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. Des réunions thématiques sont organisées dans le cadre de cette structure sous la tutelle de chaque présidence de l'Union. Un deuxième sommet sur les Roms a été organisé par la Commission européenne en avril 2010. Un ensemble de dix « principes communs de base pour l'inclusion des Roms » a été adopté comme référence. Ce processus a abouti par l'adoption en avril 2011 d'un « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 » qui demande aux États d'élaborer des stratégies ciblées dans plusieurs domaines, y compris l'éducation<sup>14</sup>.

À l'automne 2010, le Conseil de l'Europe s'est aussi distingué, dans ce contexte, par l'organisation, comme réponse aux controverses qui ont suivi les expulsions de Roms roumains de France, d'une « Réunion de haut niveau sur les Roms » et l'adoption de la Déclaration de Strasbourg qui appelle aussi à des mesures pour faciliter l'accès des enfants roms à tous les niveaux d'éducation, y compris l'éducation préscolaire, mettant en avant comme

---

14. Commission européenne (2011), « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 ». En ligne : <[http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com\\_2011\\_173\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_fr.pdf)> (consulté le 13 octobre 2011).

solution l'emploi de médiateurs scolaires. Cette démarche s'inscrit dans la lignée de l'adoption en juin 2009, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, d'une Recommandation sur l'éducation des Roms.

Tous ces éléments prouvent la reconnaissance par les institutions européennes du caractère « particulier » de la problématique des Roms<sup>15</sup>.

## 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 existe une grande diversité de perspectives au niveau des États membres de l'UE sur la manière dont est prise en compte, dans les politiques éducatives, la présence d'enfants dont l'histoire personnelle est associée, d'une façon ou de l'autre, à la migration. Pourtant, si ces enfants constituent des populations cibles pour les PEP, ce n'est pas en raison de leur statut juridique (citoyen, ou non, de l'État d'accueil, résident légal ou illégal, ressortissant d'un pays tiers ou citoyen européen), mais en raison de l'impact des facteurs – sociaux, linguistiques, culturels, etc. – liés à la migration sur les résultats scolaires.

Si les réactions des systèmes éducatifs à cette problématique sont très différentes – dans certains pays, les migrants ne sont que très marginalement ciblés par les politiques publiques, ils ont une place importante et sont considérés comme une vraie priorité dans d'autres –, l'analyse du discours européen apporte sur cette question, comme dans le cas des minorités nationales et des Roms, des clarifications majeures.

La référence principale à ce sujet dans le contexte de l'UE reste à ce jour une directive adoptée en 1977<sup>16</sup> qui se focalise sur la dimension linguistique, dans deux perspectives complémentaires : l'obligation pour les États d'accueil d'offrir aux ressortissants d'un autre État membre un enseignement de la langue officielle de l'État 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

15. 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 à un programme de jeunes stagiaires roms. Les Roms sont explicitement une priorité pour l'Agence des droits fondamentaux de l'UE.

16. 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).

d'assurer l'accès à l'éducation, et, de l'autre, 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>17</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>18</sup> sur ce sujet, en proposant une réflexion sur la directive 77/486/CEE<sup>19</sup>, et, 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>20</sup> ».

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<sup>21</sup> ». 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 15 ans, qui compare les résultats des élèves « autochtones » avec ceux de la première et

---

17. Projet de rapport d'étape conjoint 2008 du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre 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.

18. Livre vert – *Migration et mobilité : enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens* {SEC (2008) 2173} (Commission européenne, 2008a et 2008b).

19. Il est évident que la directive a été largement inutile, qu'elle n'a pas été mise en œuvre au niveau des États membres, mais son approche est redevenue actuelle dans le contexte des migrations récentes venant des pays nouveaux membres de l'UE. Ainsi, des pays 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, à elles seules, être considérées comme des PEP.

20. MEMO/08/475, Commission européenne, 2008b.

21. *Ibid.*, p. 3.

de la deuxième génération d'immigrants, mais aussi par l'étude PIRLS<sup>22</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 culture écrite, domaine dans lequel l'écart est le plus marqué, et que les enfants des migrants ont moins de chances de réussir dans l'enseignement supérieur.

Les réactions des structures de l'UE<sup>23</sup> au livre vert, ainsi que des publications scientifiques<sup>24</sup>, mettent en évidence une série de questionnements sur le ciblage des PEP visant les groupes associés à la migration. Ces questionnements portent, entre autres, sur 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 sur la prise en compte ou pas des aspects linguistiques et/ou culturels dans les politiques éducatives. À 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.

### **Minorités ethniques défavorisées**

Une autre catégorisation est proposée en 2007 par un groupe consultatif d'experts constitué par la Commission européenne<sup>25</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

---

22. PIRLS : Progress in International Reading Literacy Study, étude réalisée par l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA).

23. Le Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social, l'Agence des droits fondamentaux, etc.

24. Par exemple, NESSE (réseau d'experts pour les aspects sociaux de l'éducation et de la formation soutenu par la Commission), <[www.nesse.fr](http://www.nesse.fr)> (consulté le 19 septembre 2011).

25. 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.

que rencontrent ces groupes sur 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. Les Roms en situation défavorisée entrent bien dans cette catégorie, de même que les migrants, qu'ils aient ou non le statut de minorité nationale. 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 essaient d'aboutir à une plus grande cohérence ou au moins à une plus grande clarté et à 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 des migrants de première et deuxième génération dans plusieurs pays, confirment deux faits importants :

- d'une part, les résultats scolaires d'ensemble des migrants et des Roms sont largement inférieurs par rapport à ceux des élèves majoritaires<sup>26</sup> ;
- d'autre part, 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 aurait « l'appartenance ethnoculturelle » dans la justification de ces différences de résultats 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 liée au caractère problématique, voire conflictuel, de 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, les écarts statistiques. L'ampleur de cette prise en compte des facteurs socio-économiques n'est cependant pas identique, selon les systèmes éducatifs considérés, et elle peut varier 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 ceux qui connaissent le plus grand désavantage scolaire.

Pour aller plus loin, d'autres perspectives sur l'explication du désavantage éducatif des enfants issus des minorités ou de la migration doivent être considérées. Les experts du réseau NESSE<sup>27</sup> proposent, pour organiser les facteurs expliquant ces différences, un cadre couramment utilisé en

---

26. 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 sont particulièrement touchés par les obstacles concrets dans l'accès à l'éducation » (FRA, Rapport 2008), ce que confirment des tendances pluriannuelles antérieures (FRA, 2007).

27. *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.

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 ou non 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 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. C'est à ce niveau « méso » qu'apparaissent les effets ségrégatifs (Demeuse & Baye, 2008) et que s'opèrent les logiques de quasi-marché scolaire dans des espaces locaux d'interdépendance entre établissements scolaires (Maroy, 2006) : il existe désormais une importante littérature sur ces questions autour des enjeux du *school choice* et *school mixt*.

Enfin, un troisième niveau, micro, est celui de l'élève et de sa famille, et de leur capital culturel, social et économique. C'est par exemple à ce troisième niveau que se situent aussi les propos de Leseman (2007), qui considère qu'il y a quatre explications complémentaires du désavantage scolaire 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.

L'influence de ces facteurs semble varier en fonction des groupes culturels d'appartenance et du contexte de la société d'accueil. Selon Leseman, le milieu familial serait souvent non seulement culturellement différent, mais aussi incapable, à cause du statut socio-économique – dans le pays d'accueil et/ou dans le pays d'origine –, et du parcours personnel des parents, d'offrir un niveau de soutien scolaire comparable à 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 souvent considéré comme un facteur qui influence fortement les résultats scolaires, et les PEP ciblant cette dimension sont bien répandues dans les pays européens qui reçoivent un nombre important de migrants. Il faut toutefois noter que ces considérations prennent fort peu en compte les contextes, les situations et la spécificité des activités scolaires, culturelles ou langagières, dans lesquels sont engagés les élèves. Il est d'ailleurs remarquable de voir en quoi les questions censées décrire ledit niveau « micro » abordent extrêmement peu l'analyse des situations d'apprentissage en classe ; par exemple, elles font peu, voire parfois jamais, référence à l'analyse des logiques d'apprentissage, des formes de transmission des savoirs ou des rapports entre « cultures scolaires » et cultures familiales. Des travaux existent, bien sûr sur, ces questions, mais peu mobilisés au niveau des décisions institutionnelles ou dans la littérature comparée internationale<sup>28</sup>. La conséquence en est que les analyses développées ici rompent difficilement avec une vision propre au relativisme culturel et/ou déficitarisme classique.

Parmi les « risques » psychologiques, Leseman mentionne aussi les effets des discriminations et des préjugés de la société majoritaire. À 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

---

28. Voir sur ce point le chapitre ultérieur de J.-Y. Rochex.



différents, serait la « discrimination par le manque de soutien »<sup>29</sup>. Il reste qu'une telle notion mériterait d'être re-questionnée : une « discrimination » peut-elle être autre chose qu'une action ou un processus actif? Ne reconduit-elle pas encore ce préjugé essentialiste et déficitariste qui, d'une manière ou d'une autre, pense le désavantage scolaire comme toujours déjà là – car essentiellement porté par les acteurs qui en subissent les conséquences – en lieu et place d'une pensée relationnelle soucieuse de dénaturer ses modes de construction?

En tout cas, 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>30</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, semblent avoir des performances supérieures à d'autres qui se sont installés depuis plus longtemps ;

---

29. « Denied support discrimination », *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, p. 34.

30. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC).

– 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 ayant un statut socio-économique inférieur ont en général des résultats moins bons mais l'impact de ce facteur varierait 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 leurs enfants pourraient avoir une forte influence positive, contribuant à des résultats supérieurs, quelle que soit l'appartenance ethnique ; au contraire, un niveau réduit d'éducation des parents et des attentes réduites par rapport au système éducatif affecteraient 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 ;
- les limitations d'accès dans les institutions prestigieuses ;
- l'absence ou la qualité réduite des programmes compensatoires et de soutien.

D'autres facteurs pris en compte sont la ségrégation résidentielle, la relation formation-emploi et les limites de la protection contre les discriminations. Or, bien sûr ici aussi, la distinction entre des facteurs « liés » aux élèves ou aux groupes et des « facteurs institutionnels » rompt difficilement avec la logique positiviste réductrice d'un langage des variables, sans doute rassurant pour l'action politique, mais prenant aussi le risque de banaliser plus durablement encore certains des présupposés ou visions forgés par et dans les discriminations.

## **Politiques d'éducation prioritaire et ciblage ethnoculturel**

Sur la base de l'analyse faite dans les sections antérieures sur la diversité des catégorisations, la dynamique du discours au niveau européen et les analyses sur les désavantages scolaires 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, en raison des flux migratoires qui ont apporté un grand nombre d'élèves non francophones (du moins dans le passé car ces flux se sont notablement réduits dans les dernières décennies), un ensemble de dispositifs sont destinés aux élèves nouveaux arrivants en France (ENAF)<sup>31</sup>. 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), et dont la maîtrise du français demande une mise à niveau rapide afin de leur permettre d'intégrer avec profit une classe du cursus ordinaire.

Mais d'un autre côté, la politique d'éducation prioritaire ne prend officiellement pas en compte une appartenance ethnoculturelle des enfants, nonobstant le fait que cette politique concerne massivement des familles issues des différentes phases de migration. Nous avons vu en quoi cette question a été, et continue à être, l'objet de bien des débats en France. Mais des débats qui demeurent très peu relayés ou prolongés par les instances européennes : la focalisation sur ce que les statistiques communautaires

---

31. « 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 n° 6 de mars 2008 du MENESR.

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, BO spécial n° 10 du 25 avril 2002, ministère de l'Éducation nationale).

prennent en compte concernant les enfants de nationalité étrangère ne permet pas de mener la réflexion sur les problèmes posés par les rapports entre les inégalités sociales, les catégories ethniques, les rapports d'ethnisation, et les logiques de ségrégation urbaine et scolaire.

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 – n'étant pas 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, présente sans doute l'avantage de pouvoir rendre compte facilement des inégalités entre les groupes. Mais elle contribue aussi à figer et homogénéiser les différences entre groupes en question, 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 s'effectue 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 d'un principe de lutte contre la 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 de difficultés d'apprentissage.

## Conclusion

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 prémices d'un discours convergent, qui se veut plus cohérent en réponse aux défis réels auxquels les systèmes éducatifs des pays européens doivent faire face actuellement. Ces discours ont un impact très différent sur les politiques nationales, allant d'une forte influence à une totale absence de relation, et par ailleurs, ils ne sont pas exempts d'ambiguïtés, ou ne semblent pas suffisamment relayer toutes les préoccupations nationales comme les débats scientifiques préoccupés par les constructions catégorielles et les phénomènes d'ethnisation.

Dans cette diversité, en faisant des comparaisons, il est difficile, voire impossible, 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 cet ouvrage), on peut toujours affirmer que ces différences sont dues à d'autres facteurs, comme le contexte socio-économique, le volume des populations concernées, etc.

On peut certes formuler, comme le font les experts du réseau NESSE<sup>32</sup>, des conseils d'ordre général qui sont susceptibles de contribuer de façon positive à réduire les désavantages 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 efficace 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 désavantages des enfants défavorisés.

---

32. 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.

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), en supposant que les causes du désavantage sont d'ordre socio-économique et non pas culturel ;

– considérer l'appartenance ethnoculturelle comme facteur déterminant des 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-discriminatoire, 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 paraît de moins en moins envisageable. Mais il reste encore à comprendre comment donner une place à cette dimension sans adopter une perspective culturaliste (défictariste ou populiste se limitant à exalter la diversité), sans figer les élèves et leurs familles ciblés dans leurs appartenances ou leurs origines, et sans fonder les PEP sur le principe du relativisme culturel qui opacifie les problématiques de transmission des savoirs, de la spécificité d'une culture scolaire et/ou de la construction d'une culture commune dans le cadre d'une société devenue savante et mondiale. Il conviendrait aussi de continuer à comprendre en quoi cela n'aboutirait pas à rendre invisible l'attention portée aux désavantages socio-économiques, aux rapports de domination et à la sélectivité sociale des systèmes scolaires, attention qui a bien sûr toujours inclus une référence aux différences culturelles et aux processus de socialisation ou de construction identitaire.

## Références bibliographiques

- AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (FRA) (2007). *Tendances et évolution de 1997 à 2005. Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne*. Vienne : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA).
- AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (FRA) (2008). *Rapport annuel 2008*. Vienne : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). En ligne : <[http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08\\_fr.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08_fr.pdf)> (consulté le 20 septembre 2011).
- AILINCAI A. (coord.) (2006). *Éducation 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'Éducation scolaire, extrascolaire et de l'Enseignement supérieur, Division de la dimension européenne de l'éducation. Strasbourg : Éditions du Conseil de l'Europe. En ligne : <[http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/TextsActivitiesISBN\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/TextsActivitiesISBN_FR.pdf)> (consulté le 20 septembre 2011).
- AINSCOW M. et al. (2007). *Children in Primary Education: Demography, Culture, Diversity and Inclusion*. Primary Review Research Survey 5/1. Cambridge : University of Cambridge, Faculty of Education. En ligne : <[http://arrts.gtcni.org.uk/gtcni/bitstream/2428/26673/1/Primary\\_Review\\_5-1\\_report\\_Demography-culture-diversity-inclusion\\_071214.pdf](http://arrts.gtcni.org.uk/gtcni/bitstream/2428/26673/1/Primary_Review_5-1_report_Demography-culture-diversity-inclusion_071214.pdf)> (consulté le 21 septembre 2011).
- ASSÉO H. (2010a). « Le “nomadisme tsigane” : une invention politique ». *Le Monde*, 29/07/2010. En ligne : <[http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/29/le-nomadisme-tsigane-une-invention-politique\\_1393596\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/29/le-nomadisme-tsigane-une-invention-politique_1393596_3232.html)> (consulté le 13 octobre 2011).
- ASSÉO H. (2010b). « Gens du voyage & roms : le nomadisme sans frontière est un mythe politique ». *Le Monde magazine*, 04/09/2010. En ligne : <[www.amatrami.com/article-le-nomadisme-sans-frontiere-est-un-mythe-politique-56702942.html](http://www.amatrami.com/article-le-nomadisme-sans-frontiere-est-un-mythe-politique-56702942.html)> (consulté le 13 octobre 2011).
- BOURHIS R. et al. (1997). « Towards an interactive acculturation model: a social psychological approach », *International Journal of Psychology*, 32 (6), p. 369-386.
- BOURHIS R. (2007). Communication au Congrès international de recherche interculturelle organisé par l'Association pour la recherche interculturelle et l'Institut interculturel de Timisoara. Texte non publié.
- COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (2009). « Avis du Comité économique et social européen sur le “*Livre vert – migration et mobilité : enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens*” ». *Journal officiel de l'Union européenne*, 11 septembre 2009. En ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:218:0085:0090:FR:PDF>> (consulté le 20 septembre 2011).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2008a). « Commission Staff Working Document accompanying the Green Paper “*Migration & mobility: challenges and opportunities for EU education systems*” ». Bruxelles : Commission européenne. En ligne : <[http://ec.europa.eu/education/school21/sec2173\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/school21/sec2173_en.pdf)> (consulté le 20 septembre 2011).

- COMMISSION EUROPÉENNE (2008b). *Livre vert – Migration et mobilité : enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens*. Bruxelles : Commission européenne.
- COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (1977). « Directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants ». *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 199 du 6 août 1977.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2004). *Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Strasbourg : Conseil de l'Europe.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2008). *Migrants adultes : Intégration et Éducation*. Extraits de Conventions du Conseil de l'Europe et de Recommandations/Résolutions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire. Strasbourg : Conseil de l'Europe.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2009). Recommandation du Comité des Ministres aux États membres n° (2009)4 sur l'éducation des Roms, Conseil de l'Europe.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2010). Déclaration de Strasbourg sur les Roms, Conseil de l'Europe, octobre 2010.
- CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES (2000). *Recommandation n° R (2000) 4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe* (adoptée par le Comité des Ministres le 3 février 2000, lors de la 696<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres). Strasbourg : Conseil de l'Europe.
- CONSEIL DE L'EUROPE. COMMISSION EUROPÉENNE CONTRE LE RACISME ET L'INTOLÉRANCE (ECRI) (1998). *Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, ECRI. En ligne : <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation\\_n3/Rec03fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n3/Rec03fr.pdf)> (consulté le 21 septembre 2011).
- CRDP (1998). *Tsiganes et gens du voyage ; du terrain à l'école*. Clermont Ferrand : CRDP d'Auvergne.
- DEMEUSE M. et BAYE A. (2008). « Indicateurs d'équité éducative. Une analyse de la ségrégation académique et sociale dans les pays européens ». *Revue française de pédagogie*, n° 165, p. 91-103.
- EACEA. EURYDICE (2004). *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*. Bruxelles : Eurydice. En ligne : <[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/101EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/101EN.pdf)> (consulté le 21 septembre 2011).
- ERICARTS (2008). *Sharing Diversity. National Approaches to Intercultural Dialogue in Europe. Study for the European Commission*. Bonn : European Institute for Comparative Cultural Research.
- 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*. Vienne : EUMC.
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC) (2005). *National Strategies for Minority Schooling: A comparative analysis*. Vienne : 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*. Vienne : EUMC.
- EUROSTAT (2007). « Intercultural dialogue in Europe ». *Flash Eurobarometer*, n° 217. En ligne : <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_217\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_217_en.pdf)> (consulté le 13 octobre 2011).
- FRANCIA G. et MORENO HERRERA L. (2008). « Les politiques d'éducation prioritaire suédoises en période de décentralisation et d'individualisation ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, 2008, p. 361-406.
- 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 École démocratique, 22 juin 2006. En ligne : <[http://www.skolo.org/IMG/pdf/pisa\\_immig\\_fr.pdf](http://www.skolo.org/IMG/pdf/pisa_immig_fr.pdf)> (consulté le 21 septembre 2011).
- KAHANEC M. et ZAICEVA A. (2008). *Labor Market Outcomes of Immigrants and Non-Citizens in the EU: An East-West Comparison*. Discussion Papers series. Bonn : Institute for the Study of Labor (IZA).
- KENNEDY A. M., MULLIS I. V. S., MARTIN M. O. et TRONG K. L. (éd.) (2007). *PIRLS 2006 Encyclopedia. A Guide to Reading Education in the Forty PIRLS 2006 Countries*. Chestnut Hill, MA : TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College. En ligne : <<http://timss.bc.edu/PDF/P06Encyclopedia.pdf>> (consulté le 21 septembre 2011).
- LAHIRE B. (1993). *Culture écrite et inégalités scolaires. Sociologie de « l'échec scolaire » à l'école primaire*. Lyon : PUL.
- LESEMAN P. (2007). *Early education for immigrant children*. Washington : Migration Policy Institute et Bertelsmann Stiftung, 2007. En ligne : <[www.migrationpolicy.org/pubs/LesemanEducation091907.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/LesemanEducation091907.pdf)> (consulté le 13 octobre 2011).
- MAROY C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- NESSE (2008). *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. Bruxelles : European Commission. En ligne : <<http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/activities/reports/education-and-migration-pdf>> (consulté le 21 septembre 2011).
- 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. En ligne : <[www.nesse.fr/nesse/activities/symposia/symposia-06-07/seminar4](http://www.nesse.fr/nesse/activities/symposia/symposia-06-07/seminar4)> (consulté le 21 septembre 2011).
- OCDE (2000). *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*. Paris : OCDE.
- OECD (2006). *Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Paris : OECD Publications.

- ONU. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (1994). General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 04/08/1994. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23. En ligne : <[www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument)> (consulté le 13 octobre 2011).
- PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION (2009). *Rapport sur l'éducation des enfants des migrants*. Hannu Takkula (rapporteur). Strasbourg : Parlement européen. En ligne : <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0125+0+DOC+XML+V0//FR>> (consulté le 21 septembre 2011).
- PAYET J.-P. (2008). « Immigration et école ». In A. van Zanten (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : PUF, p. 367-371.
- RUS C. (2006). « Multicultural versus intercultural approach towards minority rights ». In F. Rüegg, R. Poledna, C. Rus (éd.), *Interculturalism and Discrimination in Romania. Policies, Practices, Identities and Representations*. Berlin : Lit Verlag, p. 73-92.
- SALT J. (2005). *Évolutions actuelles des migrations internationales en Europe*. Genève : Conseil de l'Europe.
- SZALAI J., CARSON M., KUSA Z., MAGYARI-VINCZE E. et ZENTAI V. (2009). *Comparative Report on Educational Policies for Inclusion*. Budapest : EDUMIGROM. En ligne : <<http://cps.ceu.hu/sites/default/files/publications/cps-working-paper-comparative-report-on-educational-policies-2009.pdf>> (consulté le 21 septembre 2011).
- THOMAS W. P. et COLLIER V. P. (2002). A national study of school effectiveness for language minority students' long-term academic achievement. Santa Cruz, CA : Center for Research on Education, Diversity and Excellence, University of California-Santa Cruz. En ligne : <[http://repositories.cdlib.org/crede/finalrpts/1\\_1\\_final/](http://repositories.cdlib.org/crede/finalrpts/1_1_final/)> (consulté le 13 octobre 2011).
- UNITED NATIONS (1992). 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 » : raison gestionnaire et ghetto épistémologique au service d'une redéfinition scolaire ?**

**Daniel Frandji**

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'ordre territorial et socio-économique), celui de l'éducation spécialisée (engageant des critères de type nosographique ou médical) et parfois d'autres dispositifs de politiques publiques, comme nous le verrons.

Bien sûr, cet étonnement était surtout 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 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 méta-catégories, 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 méta-catégories, 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. En conclusion, les travaux d'A. Ogien (1995) sur le raisonnement gestionnaire, tout comme ceux de W. Brekhus sur le « marquage social » (2005), nous permettront cependant de mieux argumenter le caractère problématique, et paradoxal, de ce travail de classification : lié à un souci de rationalisation des politiques éducatives, celui-ci contribue à limiter le champ de la visibilité et de l'action publique.

## **Les « groupes à risque » ou le modèle épidémiologique**

Nous serons cependant rapide sur la catégorie des « groupes à risque » 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 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 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 risque », tantôt de « groupes à risque » 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 néanmoins implicite, selon la logique propre d'un « marquage social »<sup>1</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 risque 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 risque » 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 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. 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 qui tend à délaissier les questions d'égalité au profit d'une lutte contre « l'exclusion

---

1. W. Brekhus (2005), et nous y revenons en conclusion de ce chapitre, emploie en effet 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 ».

sociale » ou pour la promotion d'une « inclusion sociale » (Giddens, 1998) : la logique qui caractérise pour nous le « second âge » des PEP.

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, « politique d'éducation prioritaire » (PEP).

Ce processus « performatif » n'est bien entendu nullement propre à cette catégorie ; il est constitutif de tout acte de catégorisation classificatrice et de ciblage<sup>2</sup>. Mais, dans d'autre 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 défectologique, 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, y compris – car cela ne va justement pas de soi ici – par le mécanisme du « retournement de stigmaté » (Goffman, 1975). Peretti-Wattel argumente à juste titre la proximité des logiques engagées par la catégorie de « groupe à risque » avec celles consécutives du processus multiséculaire de la « sélection victimaire » : la désignation de « groupes à risque » pouvant réactiver une version moderne du « bouc émissaire » (Peretti-Wattel, 2000, p. 223-231). Ceci, rappelle-t-il,

---

2. Perçu sous le terme d'« effet d'étiquetage » dans les études interactionnistes (cf. notamment, dans les formulations initiales, Becker, 1985), et les effets de prophétie auto-réalisatrices qui en résultent. Voir aussi sur cette question (le pouvoir de réalisation des classifications) les analyses de Marie Douglas, 1999.

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 se 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. Ainsi, dans l'étude classique de Durkheim, et à bien des égards exemplaire pour l'enquête statistique, il y a déjà une claire différence entre la dimension sociologique du suicide (s'incarnant dans le « taux de suicide ») et le suicide comme fait individuel (Durkheim, 1983 [1897]). 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>3</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 Lucien Lévy-Bruhl ou Claude Lévi-Strauss la pensée

---

3. 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. À suivre ! » (Baudelot et Establet, 1984, p. 20).



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. Les groupes désignés incarnent la maladie. Et c'est pour nous aussi ce qui est en jeu dans la logique de la prévention et, en l'occurrence, dans les 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 artefact statistique, ils contribuent à transformer des corrélations en causalités, du moins ils incarnent et donnent un visage au phénomène considéré. 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>4</sup>.

L'outil, ou son usage, et en tout cas 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 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

---

4. 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.

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)

Ajoutons cependant que 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, ou non, 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 aurait cependant 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 (*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*. 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 & Mangez, 2008<sup>5</sup>). 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 semblent pleinement relever de cet esprit gestionnaire 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, p. 189).

L'*evidence based policy* s'accompagne d'une forte disqualification de la recherche en éducation menée jusqu'alors et notamment des disciplines critiques telles que la sociologie (qui serait responsable du fatalisme attribuant des causes sociales à l'échec scolaire). Or cette critique ne manque 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 n'est-ce pas en effet un modèle causal, parfois rigide, que l'on réactive ainsi? Le paradoxe est apparent quand on voit en quoi cette lutte contre le fatalisme aboutit à de nouvelles catégorisations essentialistes qui rendent invisibles les processus sociaux et scolaires générateurs des dits risques. C'est notamment le cas quand ces méthodologies aboutissent à une caractérologie des publics, tout comme des lieux, des territoires, ou des établissements, « à risque ». La fragmentation catégorielle associée aux nouvelles PEP observée dans bien des pays procède pour une part de cette méthode « rationnelle » : l'action publique se concentre sur ces entités marquées, toujours plus nombreuses et précisées, et de moins en moins pensées en référence à des dynamiques d'ensemble du système scolaire.

### Une nouvelle minutie du détail

Le paysage éducatif anglais montre d'ailleurs la profusion des modes de ciblage. Ici les actions ou dispositifs particuliers que l'on peut rassembler au titre des PEP se concentrent aussi bien sur des « groupes », des zones ou

---

5. Pour les débats déjà posés sur ces questions en langue française, voir notamment la totalité du dossier coordonné par N. Mons, 2008 ; Lessard, 2007 ; Normand, 2006.

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, Dyson & Raffo, 2008). De même, la catégorisation procède souvent 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* sur lesquels nous reviendrons le chapitre suivant). 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 [...]. » (Antoniou, Dyson & Raffo, 2008)

En fait, de tels énoncés semblent surtout exemplifier la domination de la pensée politique et du « gouverner » par une pensée gestionnaire (Ogien, 1995). Il ne s'agit évidemment pas de dénoncer ou de nier la portée de l'outil statistique (à visée diagnostique), 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 d'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 ». (Ogien, 1995, p. 199-200)

Cette connaissance objective réduit tout autant les intuitions et savoirs de toute autre science sociale ainsi disqualifiés, « aux aveuglements de l’affectif, aux impulsions du déraisonnable ou aux dérèglements de l’irrationnel » (*ibid.*).

### « *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. Mais la lecture des éléments de sa constitution laisse surtout voir une tension entre une volonté de déjouer une logique ségrégative et stigmatisante (à base d’un *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<sup>6</sup>.

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

---

6. Pour une autre analyse sociologique du principe de l’inclusion et de la catégorie des besoins spécifiques, voir le travail de Serge Ebersold (2006; 2009).

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 (2000) 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. » (Armstrong, 2000, 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. Il s'explique d'abord en référence à des cultures ou intérêts professionnels qui conservent les frontières entre les structures, les cloisonnements institutionnels et les territoires professionnels. Il est aussi mis en relation avec les transformations du système scolaire britannique dans son ensemble qui s'opèrent 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 initié 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 termes de résultats. Il s'agit de s'assurer une bonne place dans le palmarès des établissements. 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 sans doute 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, 2000, 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 met en jeu la « quête de l'efficacité » et la construction de nouveaux indicateurs basés sur le principe dit de la « valeur ajoutée » des établissements. Cet outil d'évaluation vise précisément à éviter les effets négatifs induits par la confection et la publication de palmarès de performance des établissements, mais il contribue aussi de ce point de vue au processus de catégorisation performatif des publics (et de « di-vision » à l'égard des attentes de scolarité). L'outil est d'usage fréquent en Grande-Bretagne, il est constamment en cours de recherche d'amélioration, mais il a, par exemple, aussi marqué 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) en France (Émin & Sauvageot, 1995 ; ministère de l'Éducation nationale, 2009). On peut assez simplement résumer ce principe ainsi :

« À 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, p. 15)



Le problème<sup>7</sup> tient au fait que ces « grandes constantes 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, justement, de publics. Ces évaluations entendent éviter de classer 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 des publics) et des effets de marché scolaire. Il s'agirait de comparer des situations comparables et de ne pas pénaliser, ou sur-stigmatiser, des établissements dont les élèves réussissent mieux qu'ailleurs, à recrutement identique. Le principe de la valeur ajoutée est d'ailleurs défini comme « variable de contrôle » dans le langage de la production d'indicateurs associé à la *school effectiveness research* (Dupriez, 2009). Pourtant, au fil du temps, et comme cela se voit justement pour les PEP, 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 » semble certes encore peu s'être déployée ouvertement dans ces indicateurs, car celle-ci demeure d'un usage encore récent en France<sup>8</sup>. 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 et d'objectifs communs à l'ensemble de la population scolaire. 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

---

7. Nous développons une analyse, sous un angle proche mais un peu différent, des questions liées au principe d'évaluation par « valeur ajoutée », en Grande-Bretagne et en France (voir Power & Frandji, 2010).

8. Cependant, et nous y reviendrons, le rapport annuel des inspections générales de 2009 préconise justement l'utilisation de la notion d'« éducation inclusive » et fait une large utilisation de la catégorie de « besoins spécifiques » et « particuliers » (une cinquantaine d'occurrences dans le texte). Inspection générale de l'EN et de l'AENR, 2010.

base du réalisme des régularités statistiques (et non pas du potentiel d'un fonctionnement égalitaire), et un « réel-observé »<sup>9</sup>.

### 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 (S. Ebersold [2006 ; 2009] livre d'autres éléments de généalogie de la catégorie à l'échelle internationale<sup>10</sup>). Celui-ci est notamment réalisé par le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE (OCDE, 1995, 2000) dans le cadre d'un calendrier de travail encore en cours. En 1995,

---

9. Ne s'observe-t-il pas, par exemple, 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 celle-ci semble affirmer ici un « effet ségrégatif » qui viendrait altérer le fonctionnement « ordinaire » d'un établissement scolaire. 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. Il nous faut cependant 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 fonctionnement inégalitaire énigmatique au nom de l'analyse du fonctionnement dit « ségrégatif ».

Ce risque peut-il être réduit par l'amélioration des outils d'évaluation en question ? C'est ce qu'invite à penser G. Felouzis (2005), pour un « attendu corrigé ». Pourtant, 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 « faire » 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 de la pratique sociale en variables externes et internes, et donc à une acception commode dans une visée instrumentale, mais problématique du point de vue sociologique, de la pratique sociale.

10. L'inclusion constitue, par exemple, de fait l'un des objectifs promus en 1994 par la déclaration de Salamanque, l'ONU l'utilise dès la même année ; il est aussi l'un des indicateurs retenus par l'Union européenne dans le cadre de l'Agenda de Lisbonne pour évaluer les politiques publiques... Cf. Ebersold, 2009.

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 » (*ibid.*). 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 :

« 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.*)

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 qui englobe aussi bien le champ du handicap et ses définitions médicales que le domaine socio-économique, socio-culturel ou linguistique est ce qui nous avait intrigués 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 établissements du système scolaire et universitaire ordinaire et situés en dehors de ce système. » (OCDE, 2000, p. 7-8)

Mais 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 ». (*Ibid.*, 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 » (*ibid.*).

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 des logiques de ciblage produites dans chaque pays (dans la logique de la sélectivité des systèmes scolaires voire mêmes des rapports de stigmatisation ou de tout autres rapports sociaux déjà

observés dans cette première partie de notre ouvrage et qui coproduisent ces catégorisations etc.). L'analyse comparative relève ici, nous le disions, d'un modèle additif, au risque de la réification (cf. chapitre I). 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 parvenait-il déjà à évaluer que pour l'année 1996<sup>11</sup>, 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.

## **Un travail de classification pour un nouveau sens commun éducatif ?**

Les éléments d'analyse ici réunis nous confrontent donc à des questions similaires vis-à-vis de ces deux métacatégories (groupes à risque et besoins spécifiques) 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

---

11. Des données plus récentes (2001) établies sur le même principe, mais beaucoup plus développées et précisées sont en ligne sur le site de l'OCDE : <<http://www.oecd.org/dataoecd/27/48/35782744.pdf>> (consulté le 6 octobre 2011). Les données calculent notamment la part de ces élèves à « besoins spécifiques » qui sont scolarisés (avec des moyens supplémentaires) en classes ordinaires ou en dispositifs spécifiques.

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 depuis les travaux de 2000 tester une nouvelle dénomination<sup>12</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 marquants qui émergent 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 » (Rus, 2008). Le rapport

---

12. 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 système ternaire de la classification reste en place. Le programme de travail est en ligne à l'adresse suivante (consulté le 22 décembre 2010) : <[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)>.

Par ailleurs, la nomenclature semble être en discussion, au niveau de la Commission européenne, qui reconnaît, dans l'examen du progrès pour les objectifs de Lisbonne de 2009, des difficultés liées à son élaboration (European Commission, 2009).

d'Eurydice cité semble aussi, en même temps, associer ou employer comme quasi synonymes les notions de « groupes à risque », de « 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 » (indépendamment de la prise en compte des pratiques et processus scolaires d'« inégalisation »?). 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 qui inspirait 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 une pente commune au développement de ces classifications que de reposer sur une lecture substantialiste et essentialiste des difficultés et inégalités scolaires.

### **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.

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 continuelles redéfinitions. La critique de cette catégorie effectuée par des auteurs comme F. Armstrong et É. 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 ségréatif 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 chez les élèves et sur la question : quels élèves devraient bénéficier de l'intégration ? F. Armstrong (2000) 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 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>13</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

---

13. 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).



difficultés scolaires. Tout dépend cependant de la nature des transformations du curriculum, des pratiques pédagogiques et organisationnelles pouvant être ainsi engagées.

Tout dépend indissociablement de l'acceptation des différents termes tels que ceux de « différence » ou de « diversité » ou même d'« hétérogénéité » qui ponctuent et constituent tout discours sur le principe d'inclusion, sans être jamais réellement clarifiés ou discutés. Ce constat dépasse largement les analyses des auteurs jusque-là suivis, mais qui le confirment aussi. Ainsi, comme l'écrivent Armstrong et Barton, « le curriculum et la pédagogie doivent prendre en compte la diversité », ou Éric Plaisance : le principe inclusif « repose sur une reconnaissance de la diversité<sup>14</sup> », curieusement sans autre précision.

Ces termes peuvent pourtant être entendus au moins de trois manières différentes. 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>15</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 évoquent aussi 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, Vergès & Frandji, 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.

La diversité est d'ailleurs celle dite des « besoins » des individus concernés : autre terme central, mais non moins ambigu, du réseau notionnel

---

14. Les deux citations sont extraites de Plaisance *et al.*, 2007.

15. 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.

des politiques scolaires actuelles. Malgré son usage étendu, cette notion ne semble de fait pas plus – et peut-être même encore moins – discutée, dans la distinction par exemple entre ses acceptions biologiques (son ancrage de départ) ou économiques, relatives ou relationnelles... Elle ne semble pas plus articulée et questionnée 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. Une telle notion semble plutôt placer le débat, quand il a lieu, dans le champ des droits individuels. Mais comment comprendre l'inflation d'une telle notion qui provient de fait déjà avant tout du champ de la réflexion biologique ou sur le vivant? Le « besoin » est, et n'est pas, qu'un « manque », s'il rompt ainsi avec les risques des connotations négatives du réseau notionnel des théories déficitaristes, il n'entraîne pas moins avec lui les connotations organiques ou naturalisantes de son acception originale.

Diversité des « besoins », mais aussi des « talents », des « aspirations », des « rythmes d'apprentissage » : tous ces termes ne se retrouvent pas forcément toujours associés dans les mêmes textes, mais ils constituent la base commune d'un nouveau sens commun éducatif imprégnant discours officiels, politiques – nationaux et internationaux –, savants, professionnels et médiatiques, tout en échappant difficilement à une lecture essentialiste des difficultés scolaires. L'importation récente en France du principe de l'école inclusive n'échappe pas à la règle du flou insuffisamment commenté :

« Ce choix nous a paru d'autant plus pertinent que les dispositifs étudiés, au-delà de leur apparence disparate, participent d'une même approche, nouvelle dans le paysage scolaire français et à laquelle il est convenu aujourd'hui de donner, après les Anglo-Saxons, le nom d'"inclusion" : il s'agit de transformer les systèmes éducatifs et les écoles afin de les rendre capables de répondre à la variété des besoins d'apprentissage des élèves et à la diversité des publics accueillis. Dans cette optique, ce n'est plus l'élève ou le groupe d'élèves qui doit s'adapter à l'école et à l'enseignement disponibles, ce sont les écoles et l'enseignement qui s'ajustent aux besoins de chaque élève, quelles que soient les différences dues à l'origine sociale et culturelle ou aux caractéristiques individuelles que sont les motivations, les capacités et les rythmes d'apprentissage. » (Inspection générale de l'EN et de l'AENR, 2010, p. 11)

La prégnance d'une lecture essentialiste n'est certes pas nouvelle, les travaux sociologiques des années 1960-1970 nous avaient déjà montré sa force sous le thème notamment de « l'idéologie des dons » (Bourdieu & Passeron, 1964). Mais celle-ci se renouvelle sous des arguments de justice

et en référence à la nécessaire adaptation d'un système scolaire jugé trop normalisateur. Car là est aussi une autre particularité de ces « nouveaux » débats qui s'accompagnent, plus ou moins implicitement, d'une lecture critique, si ce n'est dénonciatrice, du système scolaire public commun. Celui-ci devrait être transformé car il serait profondément normalisateur, certes ; mais, faudrait-il comprendre « ne pourrait que l'être » dès lors qu'il prétend accueillir ensemble tous les publics sans prise en compte de leurs « potentiels » ? Le commun public serait forcément normalisateur ? Ainsi rejustifié au nom d'une culture critique, le recours aux inégalités natives ou aux « dons » n'est d'ailleurs plus banni, ni même euphémisé car, nous l'avons vu, les classifications tendent fréquemment aussi à 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<sup>16</sup>. Et en France s'installent aussi désormais des « Internats d'excellence », pour des élèves de milieux « modestes » dits à « potentiel » (Ministère de l'EN, 2010).

## Conclusion : 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 ce chapitre, 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 revisitée 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 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

---

16. En même temps, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre de cette partie, 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, ou de lobbying (Lignier, 2010).

le « gouverner », l'orientation politique d'une collectivité (Ogien, 1995 ; Ramognino, Vergès & Frandji, 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 – 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. Quelle que 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, qu'à le légitimer en caractérisant 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 scolaire et curriculaire, 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 situation, 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 liés idiosyncratiquement à cet individu, soit comme liés universellement à la condition humaine. » (Brekhus, 2005, p. 249)

Parmi ces attributs, tous ceux concernant l'invisibilisation du « non-marqué » paraissent décisifs. Or la définition même du « marquage social » produite par l'auteur y insiste déjà, puisqu'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 » (*ibid.*, p. 246).

Les manifestations de cette asymétrie cognitive dans la perception des phénomènes sociaux sont nombreuses. À 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 (qui va du « renversement du 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 de transformer par et dans les fonctionnements scolaires.

## Références bibliographiques

- ANTONIOU L., DYSON A. et RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon : INRP, p. 37-84.
- ARMSTRONG F. (1998). « Curricula, management and special and inclusive education ». In P. Clough (éd.), *Managing Inclusive Education: From policy to Experience*. Londres : Paul Chapman, p. 48-63.
- ARMSTRONG F. (2000). « Les paradoxes de l'éducation inclusive en Angleterre ». In Chauvière M. et Plaisance É. (dir.), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative?* Paris : PUF, p. 118-132.
- BAUDELOT C. et ÉSTABLET R. (1984). *Durkheim et le suicide*. Paris : PUF.
- BECKER H. S. (1985). *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris : A. M. Métailié.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : Presses de l'Université Laval (traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique*, Londres : Rowman & Littlefield, 2000).
- BOURDIEU P. et PASSERON J.-C. (1964). *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris : Les Éditions de Minuit.
- BREKHUS W. (2005). « Une sociologie de "l'invisibilité" : réorienter notre regard ». *Réseaux*, n° 129-130, p. 244-272.
- BROCCOLICHI S., BEN AYED C., MATHEY-PIERRE C. et 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*, n° 74, p. 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 : Les Éditions 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 ». *Revue des sciences de l'éducation*, 32 (1), p. 7-30.
- DOUGLAS M. (1999). *Comment pensent les institutions* [1<sup>re</sup> éd. anglaise 1986]. Paris : La Découverte/Mauss.
- DUPRIEZ V. (2009). « En quête d'efficacité, entre recherches et politiques ». In X. Dumay et V. Dupriez (dir.), *L'efficacité dans l'enseignement*. Bruxelles : De Boeck, p. 233-242.
- DURKHEIM É. (1983) [1897]. *Le suicide*. Paris : PUF (Quadrige).
- DUTERQ Y. (2000). « Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives », *Revue française de pédagogie*, n° 130, p. 143-170.
- EBERSOLD S. (2006). « L'inclusion : du modèle médical au modèle managérial? ». *Reliance*, n° 16, p. 43-50.
- EBERSOLD S. (2009). « Inclusion ». *Recherche et Formation*, n° 61, p. 71-83.

- ÉMIN J.-C. et SAUVAGEOT C. (1995). « Trois indicateurs de performance des lycées ». *Administration et éducation*, n° 68.
- EUROPEAN COMMISSION (2009). « Special education needs ». In *Progress towards the Lisbon objectives in Education and training. Indicators and Benchmarks 2009*, p. 79-82.
- 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.
- EVANS P. (2000). « À l'épreuve de la quantification dans huit pays ». In Chauvière M. et Plaisance É. (dir.), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?* Paris : PUF, p. 104-116.
- FÉLOUZIS G. (2005). « Performances et "valeur ajoutée" des lycées : le marché scolaire fait des différences ». *Revue française de sociologie*, 46 (1), p. 3-36.
- FOUCAULT M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*. Paris : Gallimard.
- FOUCAULT M. (2004). *Sécurité, territoire, population. Cours du collège de France, 1977-1978*. Paris : Hautes études, Gallimard, Seuil.
- FRANDJI D. et VITALE P. (dir.) (2008). *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR (traduction révisée en langue anglaise sous le titre *Knowledge, Pedagogy and Society. International Perspectives on Basil Bernstein's Sociology of Education*. Londres : Routledge, 2010).
- GIDDENS A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- GOFFMAN E. (1975). *Stigmate. Les usages sociaux du handicap*. Paris : Les Éditions de Minuit.
- HABERMAS J. (1973) [1968]. *La technique et la science comme « idéologie »*. Paris : Gallimard (Tel).
- INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE (2010). *Rapport des inspections générales de 2009*, Paris : La documentation française.
- 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. et Chappelle G. (dir.), *Enseigner*. Paris : PUF, p. 69-79.
- LIGNIER W. (2010). *Une noblesse psychologique. Enquête sur les appropriations sociales du diagnostic de « précocité intellectuelle » en France*. Thèse de doctorat, sociologie, université Paris Diderot-Paris 7.
- MAROY C. et MANGEZ C. (2008). « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ? ». *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 87-90.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2009). « Trois indicateurs de résultats des lycées publics et privés sous contrat », dossier d'information, en ligne : <<http://indicateurs.education.gouv.fr/brochure.html>> (consulté le 24 avril 2009)
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2010). « Internats d'excellence et développement des internats scolaires ». Circulaire n° 2010-099 du 8-7-2010, en ligne : <<http://www.education.gouv.fr/cid52632/mene1017641c.html>> (consulté le 7 octobre 2011).

- MONS N. (coord.) (2008). « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales ». Dossier thématique de la *Revue française de pédagogie*, n° 134, p. 5-98.
- NORMAND R. (2006). « Les qualités de la recherche ou les enjeux du travail de la preuve en éducation ». *Éducation et Sociétés*, n° 18, p. 73-91.
- OCDE (1995). *L'intégration scolaire des élèves à besoins particuliers*. Paris : CERI-OCDE.
- OCDE (2000). *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*. Paris : CERI-OCDE.
- OCDE (2008). « Besoins éducatifs particuliers dans les pays membres de l'OCDE ». En ligne : <[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 3 novembre 2008).
- OECD (1998). *Children and families at risk. News issues in integrating services*. Paris : CERI-OECD.
- OGIEN A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris : EHESS.
- PERETTI-WATTEL P. (2000). *Sociologie du risque*. Paris : Armand Colin.
- PLAISANCE É. (2000). « Les mots de l'éducation spéciale ». In Chauvière M. et Plaisance É. (dir.), *L'école face aux handicapés. Éducation spéciale ou éducation intégrative?* Paris : PUF, p. 15-29.
- PLAISANCE É., BELMONT B., VÉRILLON A. et SCHNEIDER C. (2007). « Intégration ou inclusion? Éléments pour contribuer au débat ». *Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n° 37, p. 159-163.
- POWER S. et FRANDJI D. (2010). « Education markets, the new politics of recognition and the increasing fatalism of inequality ». *Journal of Education Policy*, vol. 25, n° 3, p. 385-396.
- RAMOGNINO N., VERGÈS P. et FRANDJI D. (2001). *Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs*. Rapport de recherche remis au CNCRE, ministère de l'Éducation nationale, 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. et 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. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 409-451.
- RUS C. (2008). « Un système en évolution à la recherche de ses repères conceptuels ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 311-359.
- THRUPP M. (2001). « Recent School Effectiveness Counter-critiques: problems and possibilities ». *British Educational Research Journal*, vol. XXVII, n° 4, p. 443-457.
- WARNOCK COMMITTEE (1978). *Special Educational Needs: the Warnock Report*. Londres : DES.





## **DEUXIÈME PARTIE |**

### **Contenus et modalités de mise en œuvre**



## Introduction |

# Entre profusion de prescriptions et déficit de connaissances

Jean-Yves Rochex

Après avoir décrit et interrogé l'évolution des modes de ciblage sur lesquels se fondent les politiques d'éducation prioritaire, et les conceptions qui leur sont liées concernant aussi bien les « désavantages scolaires » dont sont affectées les catégories de population ciblées que les problèmes auxquels sont confrontés les systèmes éducatifs, nous allons maintenant nous intéresser aux contenus et aux modalités de mise en œuvre de ces politiques, en tentant de présenter, de mettre en ordre, d'analyser et d'interroger la grande diversité des dispositifs et programmes d'action dont elles sont le cadre, leurs évolutions et leurs relations complexes avec la visée affichée de démocratisation de la réussite scolaire et de l'accès aux savoirs.

La première chose que nous pouvons dire, sur la base de notre travail, est que cette tâche est pour le moins malaisée. En effet, si l'étude des documents et données disponibles dans les différents pays fait apparaître, au premier abord, une grande profusion et une grande diversité d'actions et de programmes (diversité d'autant plus grande que l'on assiste, au fur et à mesure de l'évolution des PEP d'un « âge » à l'autre, à la multiplication des catégories de population scolaire ciblées et des problèmes ou « besoins » spécifiques auxquels on prétend répondre), ces actions et programmes sont rarement décrits et analysés de manière détaillée. Il est ainsi bien difficile de savoir précisément (et donc de pouvoir soumettre à analyse) ce qui y est réellement mis en œuvre, et quelles sont les modalités précises

selon lesquelles ces actions et programmes agissent sur les conditions de socialisation ou de scolarisation des élèves concernés, sur les modes de faire des familles ou des professionnels de l'école ou du travail social, sur les processus d'adaptation ou de transformation des contenus et des pratiques d'enseignement – apprentissage que les agents scolaires s'efforcent ou se trouvent contraints de mettre en œuvre. Les présentations institutionnelles des actions et des programmes propres aux PEP oscillent très souvent entre, d'une part, l'exposé des modalités « techniques » de leur mise en œuvre, de leur financement, voire de leurs modes d'évaluation et des modes de collaboration ou « partenariats » auxquels ils donnent lieu, et, d'autre part, la référence (ou l'invocation) à des recommandations, des doxas ou des principes très généraux – favoriser le développement linguistique, les apprentissages de base (*literacy, numeracy*), la participation des familles ou des communautés, mettre en œuvre des « pédagogies actives », « centrées sur l'enfant » ou « constructivistes », etc. On ne peut dès lors guère appréhender avec précision quels sont les contenus et les modalités de ce qui est réellement mis en place, ni toujours percevoir très clairement les liens entre les grands principes ou les grandes finalités invoquées, et la nature des actions que l'on présente (voire que l'on évalue) fréquemment plus sous leur aspect technique et procédural que dans leurs composantes culturelles, langagières ou socio-cognitives. Par ailleurs, il existe fort peu de travaux de recherche empiriques permettant de documenter cette question, et de pouvoir en tirer des conclusions ou interprétations robustes, soit parce qu'il est difficile aux chercheurs de pénétrer dans les classes, d'observer et analyser *in situ* les actions et programmes effectifs (et non seulement prescrits ou présentés de manière très générale) mis en œuvre à destination des élèves ou de leurs familles, et que ces difficultés sont encore plus grandes dans les contextes concernés par les PEP qu'ailleurs, soit parce que la recherche en éducation peine à dépasser et à articuler ses différents ancrages disciplinaires et ses différentes méthodologies pour s'intéresser de près aux modalités concrètes d'usage, de circulation, de transmission, d'appropriation et d'étude des savoirs et instruments culturels (au sens large du terme) dans et hors l'institution scolaire et au sein des différents milieux sociaux, parce qu'elle éprouve des difficultés ou des réticences à prendre au sérieux la question de la composante cognitive ou culturelle des inégalités sociales

et des rapports de domination<sup>1</sup>. De même sait-on fort peu de choses sur les processus concrets de décision et d'arbitrage politiques et financiers, ou sur les éventuels conflits d'intérêts et de légitimité entre leurs protagonistes, qui président et aboutissent à la mise en œuvre de tel ou tel dispositif ou de telle ou telle action, à leur bilan encourageant ou décevant, voire à leur obsolescence et à leur remplacement de plus en plus rapides dans des contextes où la profusion de dispositifs et d'initiatives à court terme ne parvient pas à dissimuler les incertitudes, si ce n'est l'absence, d'une politique globale visant la démocratisation de l'enseignement et de la réussite scolaire.

Nous avons donc choisi de consacrer les deux chapitres qui composent cette seconde partie de notre ouvrage à différentes thématiques, qui sont à la fois celles qui figurent le plus souvent (quoique de manière différente selon les pays) parmi les composantes les plus importantes des PEP, et celles pour lesquelles il est possible, sinon de tirer des enseignements et conclusions très solides – en termes d'effets avérés ou de pratiques, de dispositifs ou problématiques qu'il conviendrait de promouvoir ou de décourager –, du moins de dessiner quelques principes de mise en ordre et quelques grands axes de questionnement permettant d'analyser les obstacles et contradictions, ou encore les tensions auxquelles se confrontent les promoteurs de ces actions ou les enseignants ou professionnels contraints de contextualiser leurs pratiques et exigences à l'épreuve des difficultés et des spécificités, réelles ou perçues, de leurs conditions d'exercice. Les deux chapitres qui suivent seront donc consacrés : pour l'un, aux actions et dispositifs d'intervention précoce, destinés aux enfants d'âge préscolaire et à leurs familles, et visant à prévenir ou réduire les difficultés et l'échec scolaires en favorisant le développement cognitif, culturel et langagier et les premiers apprentissages sur lesquels se fonde la scolarisation ; pour l'autre, aux processus et aux modalités d'adaptation et de transformation des curriculums et des contenus d'enseignement, ou encore des pratiques pédagogiques, dont les établissements et les catégories de population ciblés par les PEP sont l'objet, ainsi qu'aux évolutions des métiers enseignants, à l'émergence de métiers ou de fonctions nouveaux, ou de nouveaux modes de division sociale du travail éducatif, qui y sont prescrits et que l'on peut y observer.

Les interventions précoces à destination des *early learners* et visant les premières étapes du développement et des apprentissages sont une des

---

1. Cf. sur ce point Duru-Bellat, 2002 ; Johsua & Lahire, 1999 ; Rochex, 2001.

composantes les plus affirmées des PEP, quoiqu'elles ne soient pas de même nature et n'aient pas la même importance dans les pays où l'école maternelle (préscolarisation) est quasi généralisée, et dans ceux dans lesquels la prise en charge institutionnelle de la petite enfance est moins développée ou relève moins de la scolarisation. Ces programmes d'interventions précoces ou préscolaires se fondent sur l'idée selon laquelle la petite enfance est la période privilégiée pour travailler à compenser les désavantages liés aux situations familiales et sociales, en offrant aux enfants des expériences éducatives et culturelles de qualité qui les préparent au mieux (soit avant et hors de l'école, soit dès l'école maternelle) aux exigences de l'école et permettent à leur expérience scolaire de prendre un « bon départ » (l'un de ces programmes phares mis en œuvre au Royaume-Uni se nomme d'ailleurs *Sure Start*, faisant écho au programme américain beaucoup plus ancien baptisé *Head Start*). Il s'agit par ces programmes et interventions, et dans des proportions différentes selon les pays, de compenser aussi bien les inégalités d'offre de services de prise en charge de la petite enfance selon les régions (sont particulièrement visées les zones rurales et les zones urbaines pauvres) et les milieux sociaux que les « inégalités de développement » ou d'expérience culturelle qui affecteraient plus particulièrement les enfants appartenant aux milieux économiquement défavorisés. L'optique est à fois de type compensatoire et de type préventif : il s'agit de compenser ces inégalités propres au milieu social et familial pour en prévenir ou en diminuer les conséquences scolaires futures, de manière à éviter tant que faire se peut d'avoir à les corriger plus tard.

Ces programmes comportent des mesures et dispositifs d'assistance parentale ou maternelle en matière sociale ou sanitaire, et d'autres qui visent à « enrichir » les interactions familiales et à faciliter le développement et les apprentissages, dans les différents domaines de la communication et du langage, de l'affectivité et de la créativité, de la culture écrite ou des premiers apprentissages mathématiques (*literacy* et *numeracy*). Ils se réfèrent le plus souvent à des travaux et résultats de recherche, ou à des vulgates, relevant de la psychologie, et visent à favoriser la participation des familles et « communautés » à la mise en œuvre des mesures dont on souhaite les faire bénéficier. Ils mobilisent souvent, au-delà des professionnels de l'école, différentes catégories de protagonistes ou de prestataires, dont la collaboration « partenariale » (*multi agency working*) est fréquemment considérée et présentée comme allant de soi. Si les évaluations de ce type

de programmes (peu nombreuses au demeurant) semblent montrer qu'ils permettent d'obtenir des résultats positifs sur les premières étapes du développement des enfants concernés, la pérennité de ces effets et leurs conséquences en termes d'amélioration de la scolarité à plus long terme paraissent en revanche bien moins attestées, beaucoup plus fragiles, voire décevantes. Peut-être faut-il y voir la conséquence ou les limites des deux approches qui y sont privilégiées. D'une part, de l'approche préventive et compensatoire en ce que, se focalisant sur les enfants et leur familles pour mieux préparer les premiers à leur future scolarité, elle n'interroge guère la part prise par les systèmes éducatifs et leurs modes de fonctionnement dans la production des difficultés et inégalités scolaires, et risque de se fonder sur des interprétations causales trop unilatérales et déficitaristes et de développer des interventions plus adaptatrices que transformatrices, dont les effets ne peuvent être que limités, à la fois dans le temps et quant à leur objet. D'autre part, de l'approche quasi exclusivement psychologique qui sous-tend les multiples programmes d'intervention précoce, en ce que la tentation y est grande de passer d'une hypothèse ou d'un constat de différences quant aux processus de développement qui ont cours dans les différents milieux sociaux ou les différentes « communautés », à une hypothèse ou à une conclusion d'inégalité de développement, le risque étant alors de mettre au compte d'un « retard » de développement, voire d'une « arriération » sociale ou culturelle, ce qui peut relever de conflits de valeurs ou de modes de socialisation ou d'acculturation, le privilège accordé aux approches et théories ou vulgates psychologiques pouvant se payer d'une relative cécité sociologique quant à la nature complexe et multiforme des phénomènes sur lesquels on se propose d'agir.

L'autre versant majeur des prescriptions et recommandations mises en œuvre dans les PEP sur lequel nous avons choisi de mettre l'accent concerne les pratiques enseignantes, les choix curriculaires et pédagogiques, et l'invention ou la promotion, à destination des catégories de populations ou d'établissements concernées, de nouvelles fonctions ou nouveaux métiers ou de nouveaux modes de division sociale du travail éducatif. En effet, dans pratiquement tous les pays, la mise en œuvre de PEP se fonde sur la critique d'un modèle (plus ou moins illusoire) d'école et de curriculum communs, voire uniformes ou uniformisants, trop « académiques » ou trop « scolaires », au nom d'une pédagogie plus respectueuse des « différences », et d'une visée d'adaptation des systèmes éducatifs à la diversité des individus que sont les



élèves, de leurs besoins et spécificités. Il s'agirait – voire il suffirait – donc d'innover, de s'adapter à la diversité des élèves et des contextes, de diversifier les modes de faire enseignants et les choix curriculaires et pédagogiques pour promouvoir une école plus démocratisante ou inclusive. Et l'une des voies les plus empruntées pour cela semble être de faire appel à l'initiative et à la créativité des enseignants et de leurs partenaires, d'élargir la marge d'autonomie et le pouvoir de décision des acteurs locaux en restreignant le poids et la portée des prescriptions étatiques et institutionnelles, tout en incitant vivement les enseignants à mettre en œuvre des modes de travail plus collaboratifs, moins centrés sur des contenus jugés trop académiques, plus ouverts au partenariat avec d'autres catégories d'acteurs et de professionnels, et soucieux d'offrir aux élèves des situations moins artificielles et plus authentiques. Les PEP et les présupposés sur lesquels se fondent pour une large part les actions et dispositifs qui y sont promus s'avèrent ainsi très proches de l'idéologie et des discours contemporains sur l'école et l'innovation, à la construction et à la diffusion desquels ils ont d'ailleurs notablement contribué.

Reste que les choses ne sont pas si simples, loin de là. Redisons, tout d'abord, à quel point les connaissances ou même les évaluations sont insuffisantes concernant ces questions dans les PEP. Il est pour le moins paradoxal qu'alors que les visées de transformation ou d'innovation pédagogique ou curriculaire se trouvent au centre de la plupart des mesures institutionnelles et des propos normatifs – prescriptifs ou incitatifs – fondateurs des PEP, ou plus généralement des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, on ne sache que fort peu de choses, on ne dispose que de bien peu de travaux de recherche, concernant l'effectivité et les effets des transformations et évolutions réellement opérées et mises en œuvre. Ajoutons à cela que les travaux dont nous disposons montrent que les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques que l'on observe dans les écoles et établissements ciblés par les PEP (ou situés dans des contextes socialement très proches) ne relèvent pas seulement de recommandations explicites ou de choix volontaires, délibérés et conscients, mais aussi de modes d'adaptation contextualisée – parfois insus, minorés ou déniés – des agents scolaires à ce qu'ils perçoivent et se représentent des difficultés et des particularités des élèves auxquels ils s'adressent. Elles se situent ainsi entre choix et recommandations délibérés et explicites, et adaptations insues et plus ou moins contraintes, et il n'est

pas toujours facile, pour les chercheurs et encore moins pour les agents qui y sont directement impliqués, de faire la part des choses et de se donner les moyens d'étudier si ces transformations et évolutions vont dans le sens des objectifs que l'on dit vouloir poursuivre ou à leur rencontre. D'une part, les conceptions et présupposés sur lesquels se fondent nombre d'actions et dispositifs mis en œuvre dans les PEP s'argumentent plus au nom de principes et idéologies pédagogiques qu'ils ne reposent sur des résultats de recherche robustes et éprouvés (lesquels résultats ne sont au demeurant pas légion, loin de là). D'autre part, il ne suffit pas de faire appel à l'initiative et à la créativité des acteurs locaux pour que ceux-ci soient mieux outillés quant aux catégories et modes de pensée, aux logiques et modes d'action les plus susceptibles d'œuvrer à l'amélioration de l'efficacité de l'école dans les milieux et les contextes plus défavorisés et à la réduction des inégalités scolaires.

Si les (trop rares) données et travaux de recherche dont on dispose ne permettent sans doute pas de dresser un bilan assuré des transformations et adaptations curriculaires et pédagogiques dont les PEP sont le théâtre, ils nous semblent néanmoins permettre d'inventorier un certain nombre de tensions ou de contradictions qui pèsent sur les logiques d'action des promoteurs et des agents de ces politiques, et qu'il convient d'élucider pour mieux apprécier les processus à l'œuvre, pour mieux juger de leur sens ou de leurs effets politiques et sociaux, lesquels ne peuvent se déduire de leurs seuls énoncés ou descriptions institutionnels. La première de ces tensions se situe entre les logiques et les visées de lutte contre les inégalités (qui se réfèrent nécessairement à une échelle et un référentiel communs), et celles qui se pensent plutôt en termes de reconnaissance ou de requalification des différences et spécificités, culturelles ou autres, et entre les risques symétriques d'arbitraire culturel et de légitimisme ou, à l'inverse, de populisme et de promotion de processus de développement séparé, dont elles sont les unes ou les autres potentiellement porteuses. La deuxième de ces tensions se situe entre le souci, pratiquement toujours affirmé et mis en œuvre, de renforcer chez les élèves l'acquisition des disciplines « fondamentales » et des « compétences de base », et les logiques ou le risque de restriction de l'offre et des exigences curriculaires que l'on adresse, de manière consciente ou insue, aux élèves les plus démunis, au travers des contenus, mais aussi des situations et des supports de tâches auxquels on les confronte. La troisième concerne la mise en œuvre de modes de travail pédagogique ou d'innova-

tions dont les effets positifs pour les élèves issus de milieux populaires sont souvent plus présupposés qu'avérés, voire dont certains travaux et résultats de recherche<sup>2</sup> ont pu mettre en évidence qu'ils contribuent souvent au renforcement des malentendus et de l'opacité qui pèsent sur les attendus scolaires pour les élèves et les familles qui en sont les moins familiers. Il convient donc de redire ici qu'« il ne suffit pas d'innover », qu'innovation ne rime pas fréquemment, ni facilement, avec démocratisation, et que certains modes d'innovation pédagogique ou curriculaire, pensés et mis en œuvre sur le modèle des rapports au savoir, au langage et à l'école des « nouvelles classes moyennes », s'avèrent aller à l'encontre des visées de démocratisation dont se revendiquent souvent leurs promoteurs. La dernière tension ou contradiction que nous tenterons d'élucider concerne non seulement les transformations du travail enseignant, mais aussi l'émergence de nouvelles fonctions ou de nouveaux métiers dans l'univers éducatif, et les évolutions, particulièrement marquées dans les écoles et établissements ciblés par les PEP, de la division sociale du travail éducatif. À l'un des pôles, on peut y lire le souci d'un accroissement et d'une complémentarité des modes de prise en charge, de soutien et d'accompagnement, dont peuvent bénéficier, au sein ou hors des écoles et établissements, les élèves les plus en difficulté. À l'autre pôle, certains travaux mettent en évidence le risque de consécration d'un dualisme entre les dimensions cognitives et comportementales, entre les visées d'apprentissage et de contrôle social de l'enseignement, et d'installation d'une école à plusieurs vitesses dans laquelle les élèves les plus dépendants de l'école se verraient de moins en moins pris en charge par des enseignants, mais de plus en plus par des assistants pédagogiques ou des techniciens de l'éducation, moins qualifiés, moins rémunérés et de statut plus précaire que les enseignants, et auxquels serait déléguée une part croissante du « sale boulot » de contrôle de la discipline et des comportements. Un tel dualisme et un tel processus de substitution et de délégation ne peuvent qu'être porteurs d'une exacerbation des inégalités et de risques accrus de fragmentation des systèmes éducatifs.

Au final, aussi bien l'étude des programmes et dispositifs d'intervention précoce que celle des transformations et adaptations curriculaire et pédagogiques qui ont cours dans les écoles et établissements concernés par les PEP

---

2. Cf., pour des éléments de synthèse de ces travaux, Kherroubi & Rochex, 2004 ou Rochex & Crinon, 2011.

nous confrontent à un deuxième paradoxe qui vient se conjuguer à celui que nous évoquions précédemment à propos du déficit de connaissances et de résultats de recherche disponibles sur des dimensions fondatrices de ces politiques. Ce second paradoxe réside en ce que, alors que les PEP et le choix des catégories d'élèves, des quartiers, écoles ou établissements sur lesquels elles sont ciblées se fondent pour l'essentiel sur des hypothèses, des critères, des vulgates ou des connaissances de type sociologique (ou du moins socio-statistique), la préoccupation sociologique s'estompe ou disparaît pour une large part du travail, des présupposés ou des attendus, pédagogiques ou politiques, qui président au choix, à la mise en œuvre et à la promotion des actions et projets les plus emblématiques et les plus représentatifs de ces politiques. Paradoxe d'une relative cécité sociologique, à l'encontre de laquelle on ne peut que plaider pour le développement de travaux de recherche qui sachent allier et conjuguer des préoccupations, des questionnements et des conceptualisations, scientifiques et politiques, de natures diverses, au service d'une meilleure connaissance des processus sociaux et scolaires qui sont le creuset des inégalités, et d'une plus grande intelligence de l'action visant à en faire reculer les déterminismes.

## Références bibliographiques

- DURU-BELLAT M. (2002). *Les inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*. Paris : PUF.
- JOHSUA S. et LAHIRE B. (1999). « Pour une didactique sociologique ». *Éducation et sociétés*, n° 4, p. 29-56.
- KHERROUBI M. et ROCHEX J.-Y. (2004). « 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° 146, p. 115-190. En ligne : <[http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP\\_RF146\\_10.pdf](http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF146_10.pdf)> (consulté le 7 juillet 2011).
- ROCHEX J.-Y. (2001). « Échec scolaire et démocratisation : enjeux, réalités, concepts, problématiques et résultats de recherche ». *Revue suisse des sciences de l'éducation*, n° 2, p. 69-85.
- ROCHEX J.-Y. et CRINON J. (dir.) (2011). *La construction des inégalités scolaires. Au cœur des pratiques et dispositifs d'enseignement*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.



# Approches préventives pour réduire l'échec scolaire

## Interventions précoces

### et scolarisation préprimaire

Lia Antoniou, Gella Varnava-Skoura et Lucilia Salgado

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 en Belgique<sup>1</sup>, République tchèque, Angleterre, France, Grèce, au Portugal, en Roumanie et en Suède, c'est-à-dire dans les pays concernés par l'étude 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 mises en place ou renforcées 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 couverts par l'étude 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, en France ou en Belgique. Ce texte considère et explore l'utilisation d'un outil politique relativement nouveau – l'intervention précoce – comme moyen par lequel gouvernements, autorités et autres

---

1. L'analyse EuroPEP divise la Belgique en deux « études de cas » : celui de la Communauté française et celui de la Communauté flamande.

établissements combattent l'inégalité scolaire et sociale, en particulier pour les enfants socialement désavantagés ou dits aussi « à risque ».

## **Apprentissages premiers et intervention précoce : les deux faces d'une même pièce ?**

### **Définition des jeunes élèves « à risque » et de l'intervention précoce**

Dans le cadre de ce chapitre, 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 un désavantage scolaire à cause de facteurs socio-économiques, culturels (environnement d'étude à la maison y compris), et/ou sociolinguistiques, ou à cause de son 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 de ce groupe. Bien au contraire, elle doit être prise comme illustrant l'hétérogénéité et la diversité des besoins de ces jeunes élèves dits « à risque »<sup>2</sup>.

Pour cet article, l'intervention précoce se réfère aux politiques et services ciblés qui visent directement les groupes de jeunes élèves « à risque » et, plus généralement, dans l'éducation préprimaire. En particulier, il se réfère aux ajustements faits en école maternelle pour répondre aux besoins desdits élèves « à risque ». La compréhension des dispositions générales des offres d'éducation préprimaire à travers les pays participant à l'étude 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, un meilleur accès à celui-ci et une plus large disponibilité, un financement plus généreux et une amélioration de l'offre des services de petite enfance peuvent contribuer à la lutte contre les inégalités (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 plus directement ciblées. En effet, les dispositions générales, les mesures ciblées directement et les mesures ciblées *de fait* – que l'on constate

---

2. Voir le chapitre précédent de Daniel Frandji consacré à la discussion de ce concept.

par les ajustements faits dans l'offre scolaire habituelle – sont maintenant considérées par les responsables politiques et les chercheurs comme essentielles 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 un moyen privilégié d'influencer la trajectoire de développement des enfants (Guralnick, 2004).

Il faut également noter que cette analyse se réfère uniquement aux dispositions concernant la préscolarisation de la petite enfance et, ainsi, ne prend pas en considération les mesures concernant les enfants de moins de 3 ans. Cette distinction est opérée ici pour un certain nombre de raisons : d'abord, à l'exception de la France et de la Belgique, les pays couverts par l'étude 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 de 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 structures neuronales dont dépendent les fonctions et comportements cognitifs, émotionnels et sociaux complexes pendant l'enfance (Byrnes & Fox, 1998 ; Shonkoff & Philips, 2000). Ils ont souligné l'importance particulière des premières années – jusqu'à l'âge de 5 ou 6 ans – et celle de l'expérience, particulièrement de l'interaction physique, sociale et émotionnelle avec l'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 les sonorités de sa langue, et à distinguer et identifier des sons et des frontières dans l'acte de parole – est basé 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 & 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 ayant des parents de niveau scolaire modeste.

D'autres études ont jeté une certaine lumière sur les raisons expliquant pourquoi certains enfants issus de ménages à faibles revenus (de statut socio-économique bas) échouent à l'école en examinant ce qui se passe durant la petite enfance<sup>3</sup>. Du point de vue du développement langagier et de la littératie – éléments essentiels à la réussite scolaire –, la coordination entre la maison et le contexte d'accueil et d'éducation semble primordiale. Différentes études suggèrent 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 – serait moins développée et, dans certains cas, inexistante. Elles suggèrent 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 que cela a un impact sur leur réussite scolaire future.

Dans ses contacts avec la culture écrite, l'enfant développe des conceptions sur le texte écrit, sur la façon dont il est construit. Les résultats des recherches de Ferreiro et Teberosky (1985) démontrent les étapes de découverte de la culture écrite avant l'entrée à l'école et leur influence sur la construction de « bons lecteurs », une compétence primordiale pour la réussite scolaire. M. 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'apprentissage de

---

3. Cf. 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 Sulzby (1989) sur l'*emerging literacy*.

l'écriture et celui de la lecture 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.

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 », et d'influer sur sa réussite scolaire ultérieure et ses conséquences en termes d'inclusion ou d'exclusion sociale. Comme Carneiro et Heckman (2003) l'indiquent, les compétences cognitives et non cognitives formées précocement sont à l'origine des écarts de réussite constatés 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 avait des répercussions sur les notes en lecture et en mathématiques à l'âge de 10 ans, et était fortement associé au niveau d'instruction et aux revenus les plus élevés à l'âge de 30 ans (Feinstein & Duckworth, 2006). D'autres études ont également suggéré un rapport inverse entre le nombre de risques et les niveaux de développement (Blanden, 2006 ; Conger *et al.*, 1994 ; Sameroff *et al.*, 1993 ; Sameroff & Fiese, 2000). Ces facteurs de risque peuvent être groupés en 3 catégories :

- les facteurs spécifiques à l'enfant : enfants prématurés, de poids insuffisant à la naissance, au QI peu élevé ou au caractère difficile ;
- les facteurs parentaux : problèmes psychiatriques, relations maritales instables, niveaux d'éducation et de revenus faibles, stress, langue ou origine culturelle/ethnique ;
- les facteurs contextuels : famille extrêmement nombreuse, mauvaises conditions de logement, 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 et/ou culturelle. Une étude sur la population britannique, en 1970, a identifié des types de développement divergents et précurseurs des niveaux de réussite observés plus tard chez les enfants à l'âge de 22 mois et, de façon plus claire, à l'âge de 42 mois (Feinstein, Robertson & Symons, 1998). Elle a attribué ces différences de développement au statut économique et social des familles, suggérant une forte corrélation entre les deux. Elle a conclu que, même s'ils ne sont pas déterminants, les types et niveaux de développement relevés à 22 ou 42 mois sont

« des indices significatifs de l'évolution scolaire des enfants, indiquant que des différences construites durant les premières années ne sont pas entièrement compensées par le système scolaire » (Feinstein, Robertson & Symons, 1998, p. 3).

En ce qui concerne le facteur ethnique ou celui concernant l'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 recherches sur le bilinguisme suggèrent qu'il serait 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 – 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 ». On parle de bilinguisme équilibré quand les deux langues atteignent un niveau de maîtrise – selon l'âge – à peu près en même temps. Cela 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. On parle en revanche de bilinguisme successif, cas le plus fréquent dans les sociétés européennes, 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 généralement une innovation relativement récente en matière de politiques destinées à faciliter la réussite scolaire et l'inclusion sociale futures dans le contexte européen, il existe pourtant un exemple bien établi : le programme *Head Start* aux États-Unis. *Head Start* est un programme national visant à favoriser la préparation scolaire en augmentant le développement social et cognitif des enfants des communautés économiquement désavantagées par l'intermédiaire d'une offre de services éducatifs, sanitaires, alimentaires, sociaux et autres, à des enfants ciblés et à leurs familles. Il a été mis en place 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, durant huit semaines, des cours d'été, qui incluaient des classes d'école maternelle.

Dès son lancement, le programme s'est fortement intéressé à la famille, principalement en visant 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, comme *Sure Start* (« un bon départ ») en Angleterre et la politique *Voor-en Vroegschoolse Educatie* (« Éducation 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 États-Unis pour

les enfants de 0 à 3 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 l'extension du programme et de son influence politique à l'échelle internationale, les programmes d'intervention précoce aux États-Unis et ailleurs ont produit des résultats mitigés quant aux réelles améliorations des résultats des enfants à court et à moyen terme. En 1988, a été créé aux États-Unis le programme de développement global de l'enfant (*Comprehensive Child Development Program* – CCDP), en partie grâce à l'intérêt particulier du Congrès pour les jeunes enfants et les familles à faibles revenus, considérés comme particulièrement « 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 le 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 montré que le programme n'avait produit aucun effet positif important sur les familles participantes (St-Pierre & Layzer, 1999)<sup>4</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 non plus en ce qui concerne les enfants nés après la participation de leurs parents au programme.

Des études à plus long terme ont cependant suggéré que l'accès à l'éducation de la petite enfance pouvait avoir un impact significatif sur les résultats scolaires et la vie future des enfants identifiés « à risque ». Par exemple, l'étude *High/Scope* (« Grande étendue ») – peut-être la recherche la plus connue sur l'intervention précoce par scolarisation préprimaire –, conduite à Perry, a suggéré que des effets à long terme étaient visibles et significatifs (Schweinhart *et al.*, 2005). L'étude a analysé les biographies de 123 Afro-américains issus de

---

4. En tout, 4 410 familles ont été étudiées. 2 213 bénéficiaient du programme et 2 197 faisaient partie du groupe témoin. Sur l'échantillon, environ un quart (26 %) des familles étudiées était d'origine blanche; 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 5 000 \$ et pour 85 %, le revenu total du foyer à l'âge de la retraite était inférieur à 100 000 \$.

familles pauvres et présentant statistiquement 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* tandis qu'un groupe témoin ne bénéficiait d'aucun enseignement préprimaire. Dans la phase la plus récente de l'étude (Schweinhart *et al.*, 2005), 97 % des participants ont été interrogés à l'âge de 40 ans. Ces entretiens ont été complétés par des données obtenues auprès des écoles, des services sociaux et des autorités judiciaires. Les résultats suggèrent qu'à 40 ans, les adultes qui avaient suivi l'enseignement préprimaire avaient des revenus plus élevés, avaient plus de chances de garder leur travail, avaient commis moins de crimes et avaient eu plus de chances d'obtenir un diplôme du secondaire que les adultes n'ayant pas bénéficié du programme. Des résultats semblables, issus d'une recherche longitudinale à grande échelle menée au Royaume-Uni, soulignent l'impact à long terme – dans ce cas, jusqu'à 30 ans – de l'accès à un enseignement préprimaire (Feinstein & Duckworth, 2006). Les recherches de Feinstein et Duckworth (2006) suggèrent que cet impact n'est pas seulement dû à l'acquisition précoce de compétences cognitives critiques, mais également à celle de compétences « douces », telles que l'attention, le comportement, la communication verbale, la motivation, etc.

D'autres travaux de recherche, menés aux États-Unis et au Royaume-Uni sur la rentabilité de l'intervention précoce comme mesure politique, suggèrent également que c'est davantage une forme plus fine d'investissement public que les interventions ciblées par école ou les interventions tardives qui est efficace (Alakeson, 2004 ; Blanden, 2006 ; Carneiro & Heckman, 2003 ; Cunha *et al.*, 2005 ; Heckman & Masterov, 2006). En particulier, le travail de Carneiro et Heckman suggère que les interventions précoces ont plus de chances 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 & Heckman, 2003, p. 2)

F. 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 investi postérieurement. » (Cunha *et al.*, 2005, p. 19)

Des travaux plus récents de Heckman et Masterov (2006) indiquent que les interventions précoces aux États-Unis peuvent avoir un impact durable sur les résultats, dû à l'amélioration de l'environnement au niveau préprimaire, alors que les dépenses supplémentaires dans les écoles publiques n'auraient sans doute pas d'impacts comparables (Heckman & Masterov, 2006, p. 5).

### **Intervention précoce dans le contexte européen**

On observe, dans les pays couverts par l'étude EuroPEP, 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 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 donné leurs rôles et leurs objectifs différents : les mesures d'intervention précoce sont en grande partie préventives par nature, alors que les interventions ciblées utilisées plus tard sont en grande partie correctives. En ce sens, l'intervention précoce peut être considérée comme une politique qui vise à compenser des inégalités familiales et sociales initiales, plutôt qu'à compenser ou réparer les conséquences scolaires de ces inégalités initiales. 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 « discrimination positive ».

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 et de migrations intra-européennes. Ce processus a eu un impact significatif sur l'éducation. Il a exposé un nombre grandissant d'enfants issus de l'immigration, ne parlant pas la langue d'enseignement et ayant des besoins scolaires particuliers à des difficultés scolaires importantes. 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 intergénérationnelle 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 de l'extension, de la réévaluation et de la re-conceptualisation de mesures déjà en cours, majoritairement ciblées sur les écoles. Dans certains pays européens, comme 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 étendu et ajusté les dispositions existantes dans le domaine de l'éducation préprimaire pour relever les défis éducatifs que l'accroissement de l'immigration et de l'exclusion sociale a générés. Les minorités ethniques et les populations à faibles revenus – deux catégories liées l'une à l'autre et surreprésentées dans les 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 relatifs aux 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 États-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 (Antoniou, Dyson & Raffo, 2008, p. 35).

Cette tendance à développer 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 Éducation » de l'Union 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 seize indicateurs, le premier est la « participation à l'enseignement préscolaire ». Ainsi, au niveau européen, l'exclusion sociale et l'échec scolaire sont traités selon deux axes. D'une part, l'Europe reconnaît l'importance de l'éducation préprimaire pour l'apprentissage tout au long de la vie et adopte 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 et pour au moins 33 % des enfants de moins de 3 ans. Cet objectif vise à augmenter les chances d'accès à l'éducation, à la formation et au travail pour les adultes les plus fréquemment exclus, dont une grande partie s'avère justement être des mères d'enfants de moins de 6 ans. Mais depuis, l'UE signale un « bilan mitigé » et des progressions très inégales (Commission européenne, 2011, p. 2-4). Sur la base des données de 2008, elle relève que cinq pays ont dépassé l'objectif de 33 % et cinq autres en sont proches, mais que huit pays atteignent à peine 10 %, voire moins ; quant à l'objectif de 90 %, huit pays l'ont dépassé et trois autres n'en sont pas loin, mais près d'un tiers des États membres n'atteint pas 70 %. En 2009, les ministres de l'Éducation ont cependant élevé l'exigence, tout en fixant un nouveau taux de référence européen :

« D'ici à 2020, 95 % au moins des enfants entre quatre ans et l'âge correspondant au début de la scolarité obligatoire devront avoir une place dans les structures d'éducation et d'accueil. »

Dans les données de 2008, dernières connues à ce jour, la moyenne de l'Union s'établit à 92,3 %, mais beaucoup de pays demeurent bien loin de ce résultat (Commission européenne, 2011, p. 2-4).

## **Apprentissage précoce pour élèves « à risque » : mesures mises en œuvre dans les pays étudiés dans le cadre d'EuroPEP**

### **Une diversité de pratiques**

Cette nouvelle section offre une vue d'ensemble des services d'éducation précoce dans les pays couverts par l'étude EuroPEP. L'objet ici n'est pas d'expliquer les différences qui y existent (tâche trop ambitieuse dans le cadre de ce texte), mais d'essayer de les présenter dans leurs contextes et de les illustrer selon trois thématiques centrales : 1) l'offre et l'accès ; 2) la participation et le profil des utilisateurs ; et 3) la pédagogie et les programmes mis en œuvre. 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.

## L'offre et l'accès

À travers le continent européen, la notion d'offre universelle d'éducation préprimaire pour les enfants de 3 à 6 ans s'est imposée. Au sein des pays étudiés, 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, les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de 2 ans (mais la proportion d'enfants qui bénéficient de cette possibilité a notablement décliné ces dernières années) ; en Belgique c'est le cas dès 2 ans et demi. Cependant cette étape ne fait pas partie de l'enseignement obligatoire : elle est facultative et dépend de la décision des parents et des capacités d'accueil des structures préscolaires.

Généralement, dans la plupart des pays, 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 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 de ces procédures supplémentaires ont été développées pour assurer l'égalité en termes d'accès, en particulier pour les élèves vivant dans les endroits peu favorisés ou dépourvus en écoles maternelles. Par exemple, en Suède, les municipalités ont l'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 résident un grand nombre de personnes appartenant à des minorités ethniques et/ou à des groupes à faibles revenus (par exemple en Angleterre, en Grèce).

La recherche britannique a longtemps suggéré que l'accès à l'école maternelle marquait une transmission intergénérationnelle d'avantages sociaux. 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 & Hansen, 2007). Ces familles tendent à vivre également dans les secteurs qui sont bien servis par les écoles maternelles. Dans ses efforts pour assurer une plus grande égalité d'accès à l'éducation préprimaire et remédier au

déficit de l'offre dans plusieurs zones, le gouvernement *New Labour* a présenté en 1998 le *School Standards and Framework Act*. Cette loi impose à chaque autorité locale, en Angleterre et au Pays de Galles, de garantir une offre scolaire préprimaire dans sa 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 de 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 étaient précisément peu ou mal desservis et, ainsi, à des jeunes qui n'auraient pu y accéder auparavant.

C'est la faible offre initiale dans les secteurs défavorisés qui a mené à la création du programme *Sure Start* au Royaume-Uni. Ce programme 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. Cela constituait, en soi, une décision politique ciblée territorialement. L'initiative *Sure Start* a donc 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 permettre que travaillent ensemble 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 la même manière, 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 – en particulier les inégalités 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 ce sont elles qui ont finalement la responsabilité d'assurer un enseignement préprimaire.

Le Portugal aussi a essayé de remédier aux inégalités scolaires liées aux lieux de résidence des élèves « à risque » en augmentant notamment l'investissement public entre 1996 et 1999 en faveur des *jardins de infância* (écoles maternelles) pour assurer une plus grande offre de service. Les derniers chiffres pour le Portugal indiquent que 72 % des enfants de plus de 3 ans ont accès aujourd'hui à une telle offre, soit une progression de 15 points en quelques années (OECD, 2006, p. 79). En outre, des mesures compensatoires ont été développées par l'intermédiaire du programme *Educação de Infância Itinerante* (« Éducation 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 dans des secteurs ruraux de *jardins de infância* accueillant relativement peu d'enfants, en général moins de quinze (Eurydice, 2008b, p. 41).

### Participation et profil d'utilisateur

En 2005, le pourcentage moyen d'enfants de 4 ans pris en charge, ou préscolarisés dans les vingt-sept pays de la Communauté européenne était de 85,7 % (Commission of the European Communities, 2007, p. 17). Les établissements classés comme prestataires d'éducation auxquels ces enfants peuvent accéder vont des écoles maternelles – comme c'est en grande partie le cas en France et en Belgique – à des centres d'accueil non scolaires ou centres de soins (crèches, jardins d'enfants) de la petite enfance. Entre 2000 et 2005, le taux de scolarisation préprimaire a augmenté de 2,9 points dans l'Europe des 27 (*ibid.*, p. 18). En 2008 (dernières données disponibles), il est de 92,3 % (progression de 9,5 points depuis 2000), mais beaucoup de pays demeurent bien en dessous de ce résultat (Commission européenne, 2011, p. 2-4). Le tableau ci-dessous illustre ce taux à travers les pays couverts par l'étude EuroPEP et, globalement, pour l'Europe des 27 en 2000 et 2005.

TABLEAU 1 – *Taux de prise en charge (en pourcentage) des enfants de 4 ans en école maternelle ou autres dispositifs préprimaires*

	2000	2005	2008
<b>Moyenne Union européenne (27 pays)</b>	82,8	85,7	92,3
<b>Belgique</b>	99,2	100	99,5
<b>République tchèque</b>	81	91,4	90,9
<b>Grèce</b>	53,9	57,8	68,2
<b>France</b>	100	100	100
<b>Portugal</b>	72,3	84	87
<b>Roumanie</b>	60,3	76,2	82,8
<b>Suède</b>	72,8	88,9	94,6
<b>Royaume-Uni*</b>	100	91,8	97,3

Source : Eurostat (recueil de données de l'UE)

\* Les chiffres incluent l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse. N.B. : Pour le Royaume-Uni, les séries présentent une rupture entre 2002 et 2003 (les chiffres antérieurs sont surestimés) ; quant aux données de la Grèce, celles de 2008 sont remplacées par celles de 2007.

L'âge auquel commence la scolarité obligatoire et l'étendue des prestations destinées aux parents, en général les congés maternité et les 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 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 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 la faiblesse des taux de scolarisation préprimaire au Portugal (OECD, 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, par la durée élevée des congés parentaux et par le fait que l'âge d'entrée à l'école primaire est relativement tardif : 7 ans, soit un an après la plupart des autres pays européens et deux ans après celui qui a cours en Angleterre (Eurydice, 2008d, p. 62-64).

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.

La faible scolarisation chez certains groupes identifiés « à risque » ne s'explique cependant pas 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 » par 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 & Reynolds, 2005 ; Page, Whitting & McLean, 2007), en Communauté flamande de Belgique (OECD, 2000a) et en Suède (Nauclér & Boyd, 1999) a montré que beaucoup de parents socialement exclus choisissent 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 se sentent pas tenus de les exposer à des environnements scolaires préprimaires culturellement indifférenciés (Antoniou & Reynolds, 2005). Une étude sur les interactions des enfants suédois et turcs avec leurs parents à la maison et avec les enseignantes des écoles maternelles suédoises traditionnelles a également suggéré que les stratégies de non-collaboration de beaucoup d'enseignantes 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 à l'école maternelle, plus de ressources et de financements étaient nécessaires (OECD, 2000b). L'étude a démontré le besoin de plus d'enseignants d'école maternelle connaissant la langue, l'histoire et la culture des Roms, et de matériel pédagogique spécifique afin d'encourager l'intégration et l'échange culturel. Halkias et ses collègues (2008) soutiennent les mêmes conclusions quant à la nécessité de mesures culturellement appropriées en Grèce si le système grec d'éducation préprimaire veut intégrer et répondre avec succès aux besoins de ses utilisateurs immigrants.

Malgré tout cela, dans les pays 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 spécifiques – notamment ceux présentant des handicaps, issus des minorités ethniques et de milieux défavorisés – ne bénéficient pas – ou moins – 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, de l'offre d'éducation préprimaire sont ceux qui ont le plus de risque de ne pas les utiliser (George & Hansen, 2007 ; National Audit Office, 2006). Cela se vérifie aussi à propos des programmes d'intervention précoce ciblés en Angleterre, comme *Sure Start*. Les obstacles empêchant d'atteindre certains groupes – chômeurs de longue durée, familles à très faibles revenus, familles issues de certaines minorités ethniques (les Bangladais et les Pakistanais en particulier), enfants à besoins éducatifs spécifiques et enfants handicapés – ont été identifiés par des audits et des évaluations de recherche (Anning *et al.*, 2007 ; National Audit Office, 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 d'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 & 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 euros 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 euros par enfant. Ces données témoignent d'une augmentation de l'investissement public dans le préprimaire depuis l'élection du *New Labour* après 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 certains pays étudiés par 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.

### **La pédagogie et les programmes mis en œuvre**

La pédagogie et les programmes mis en œuvre sont des indicateurs significatifs illustrant la conception choisie de l'éducation préprimaire et son accessibilité aux jeunes élèves « à risque ». Dans les pays concernés par l'étude EuroPEP, il semble y avoir deux grandes approches pédagogiques utilisées pour le préprimaire. La première privilégie un programme



« cognitivo-instructif » (comme en Angleterre)<sup>5</sup>, et la deuxième développe un programme préprimaire d'orientation sociopédagogique (comme en Suède)<sup>6</sup>. Les deux approches sont caractérisées par des objectifs doubles qui doivent être « visés » et « atteints ». Les principales différences entre les deux peuvent se mesurer par le degré respectif de prescription de ces objectifs 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 des jeunes élèves « à risque ». Un certain nombre de programmes et de mesures liées ont été développés et mis en application dans le but d'atteindre l'objectif gouvernemental de réduction de 5 % du nombre d'enfants de 4 ans ayant besoin d'un(e) orthophoniste, reconnaissant par là l'importance du développement linguistique de l'enfant comme déterminant principal de la réussite scolaire future. Par exemple, le programme *Playlink* a été conçu

- 
5. 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 orientés vers l'éducation – illustre l'approche plus cognitive décrite plus haut. Ce cadre de référence et le programme, mis en place depuis septembre 2008, associent le programme précédent *Birth to Three Matters* (« Beaucoup se joue avant 3 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 leurs 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. Les programmes scolaires couvrent 6 domaines : 1. Le développement émotionnel, social et personnel ; 2. La communication, la langue, la littératie ; 3. Les aptitudes à la résolution de problème, le raisonnement, la numératie ; 4. La connaissance et la compréhension du monde ; 5. Le développement physique ; 6. Le développement créatif.
  6. En Suède, les objectifs précisent la nature des activités préprimaires et du développement qualitatif attendu. 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'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. sont considérés comme autant de composantes du processus par lequel les enfants comprennent 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 de l'apprentissage de l'enfant au cours de cette période.

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 de soutien à la communication ») a été développé en vue d'améliorer les compétences langagières et de communication des enfants de 3 à 5 ans, étape essentielle à la fondation de ces compétences déterminantes pour la réussite scolaire future.

Dans le cadre des programmes locaux de *Sure Start*, une importance explicite est accordée au développement des programmes pédagogiques se concentrant sur le développement linguistique, en littérature et en mathématique des enfants ciblés. Ces programmes sont généralement accompagnés d'objectifs gouvernementaux, comme ceux cités plus haut. Ces programmes pédagogiques vers les enfants ciblés sont également complétés par des programmes de formation pour le personnel. Ces derniers sont 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 leurs compétences et leurs connaissances, en particulier 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 (éducatifs et autres) 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 leur ciblage et leur accompagnement en vue d'une inclusion satisfaisante, à terme, dans le cursus traditionnel. Ainsi, a-t-on mis en place des dispositifs 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 ethniques minoritaires et de la communauté rom, plusieurs projets d'éducation interculturelle ont été créés et sont appliqués pour encourager l'intervention éducative et pour produire des supports didactiques qui leur soient adaptés. En Angleterre, le Directorate-General for Innovation and Curriculum Development (Direction générale pour l'innovation et le développement de programme d'études – DGIDC) a produit un cédérom intitulé *We and the Others* (« Nous et les Autres »), qui reconsidère en ce sens 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.

Au Portugal, de façon comparable à la fiche individuelle développée dans le cadre des programmes locaux d'intervention précoce, 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 des parents, ont été créés. 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* a pour objectifs la prévention et l'élimination des situations 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. 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, d'innovation et d'évaluation de l'intervention.

En Communauté flamande de Belgique, les mesures spécifiques mises en place incluent le développement d'écoles maternelles qui mettent l'accent sur des principes d'éducation interculturelle et sur l'acquisition d'une deuxième langue pour les immigrés (OECD, 2000a, p. 41). Ces mesures se sont pour l'essentiel traduites par le recrutement de professeurs et d'assistants issus des minorités ethniques, en partie pour refléter la représentation de tous les groupes dans la société et pour fournir aux enfants en bas âge des modèles de réussite. Cela a permis également de recourir à l'enseignement de langue maternelle et/ou à des ressources en langue maternelle. Cette approche bénéficierait à l'apprentissage et au développement des enfants en question. Elle est également mise en œuvre en Suède et est très commune aux Pays-Bas. Dans le cas suédois, elle n'a pas diminué l'efficacité de l'acquisition de la langue officielle de l'école maternelle. À l'instar de *Sure Start* au Royaume-Uni, la Communauté flamande a également développé des initiatives pour améliorer la participation des parents au développement et aux apprentissages premiers de leurs enfants. Même si ces dispositions s'appliquent à tous, elles se concentrent en grande partie sur les parents issus de groupes socialement exclus.

En République tchèque, des mesures spécifiques ont été prises pour traiter les problèmes de pauvreté, d'exclusion sociale et d'échec scolaire parmi la population rom (OECD, 2000b, p. 28). Des classes spéciales ont été créées pour améliorer les possibilités de réussite scolaire 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 spécifique 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 âgés de 5 à 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 au regard d'un des objectifs clés de la mesure, à savoir l'organisation, dans le cadre de ce programme, d'activités orales et linguistiques à destination des parents et des enfants à besoins particuliers en langue et en communication (Roy, Kersley & Law, 2005). Les évaluations ont indiqué une amélioration des résultats de certains groupes d'élèves « à risque », par exemple les enfants issus de certaines minorités ethniques (principalement celles originaires des Caraïbes et d'Afrique Noire) et les enfants pour qui l'anglais est une langue additionnelle (Sammons *et al.*, 2004). À ce jour, les résultats indiquent que les approches préprimaires intégrées et l'accès aux programmes d'intervention précoce produisent, pour les enfants les plus défavorisés, 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 au Royaume-Uni qui mettent en évidence, chez certaines catégories d'enfants « à risque » de faibles performances à différentes épreuves de vocabulaire ou de développement des capacités linguistiques (George, Hanson & Schoon, 2007).

Au Portugal, une municipalité (Matosinhos) faisant face à des problèmes sociaux importants et intégrée dans un TEIP a fourni une aide spéciale aux enfants dès la maternelle. Les résultats lors de la première année de scolarisation ont été jugés très satisfaisants par les promoteurs de cette action. Ainsi, Guilherme Pinto, maire de la municipalité, souligne qu'« il a été possible de résoudre 90 % des difficultés de lecture et d'écriture » (Cruz, 2010, p. 26). D'après les rapports des techniciens, 53 % des enfants participant au projet intégré ont obtenu des mentions « bien » et « très bien » pour la langue portugaise en premier cycle, et le nombre d'échecs est tombé 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. 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 prise en charge de leurs besoins particuliers en préprimaire. Dès lors, l'échec constaté dans le cas portugais peut être, pour une part, considéré comme lié à la dissimulation de leur propre inefficacité par les écoles, portées à rejeter la cause des difficultés rencontrées sur le compte des enfants.

La situation portugaise illustre bien aussi 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 au Portugal, comme dans les autres pays étudiés, démontre une corrélation entre le faible niveau de littératie de l'environnement familial 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 la culture écrite à la maison limite les possibilités d'émergence d'un goût personnel et d'une motivation intrinsèque pour la lecture chez l'enfant. Cet obstacle est aggravé par le fait que beaucoup d'enfants n'ont pas accès aux écoles maternelles et aux centres d'accueil de la petite enfance – en dépit des mesures de facilitation mises en place depuis 2000 – et par l'absence 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 de la moitié des enfants portugais terminent l'école primaire sans posséder les compétences de lecture qui leur permet de poursuivre leur scolarité. Ils rentrent à l'école sans posséder les pré-qualifications nécessaires pour commencer le processus d'apprentissage formel de la lecture et de l'écriture parce qu'ils n'ont pas eu l'opportunité, dans leurs familles, de développer un processus de littératie émergente (Whitehurst & Lonigan, 2001).

De même, en France, le Haut Conseil de l'éducation a déclaré que 40 % des élèves éprouvaient des difficultés en lecture à la fin de l'école primaire, et ne maîtrisaient pas la culture écrite de manière satisfaisante au regard de ce qui est attendu d'eux dans l'enseignement secondaire :

« 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)

Les données concernant le Portugal (Cruz, 2010) et le Royaume-Uni (Sammons *et al.*, 2004 ; 2007) suggèrent que l'accès à des établissements préscolaires et des programmes ciblés préscolaires ont un impact immédiat et pour quelques années sur les « enfants à risque » (jusqu'à 7 ans si l'on considère la recherche du Royaume-Uni). Ils amélioreraient en particulier les résultats dans les domaines de l'alphabétisation et de l'écriture, et, dans le cas du Royaume-Uni, les aptitudes à la communication. Les résultats connus à ce jour ne permettent toutefois pas de penser que ces premiers gains cognitifs perdurent tout au long du cycle de vie scolaire de ces enfants. Les gains semblent certes – en tout cas si l'on considère les éléments de preuve réunis au Royaume-Uni – plus marqués quand l'environnement d'apprentissage à la maison est en lui-même quelque peu limité. Mais ces résultats suggèrent surtout que l'intervention précoce joue comme un remède immédiat sur le plan cognitif : une solution à court terme. Ils remettent donc en question la pertinence globale de cette approche politique en particulier, sauf si des dispositions sont prises pour renforcer ces gains immédiats au cours des cycles de la vie éducative, à savoir durant la scolarité obligatoire.

Dans le contexte européen, la France reste l'un des pays caractérisés par un taux 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 être considéré comme étant plus un problème qu'une solution, au regard des résultats présentés ci-dessus pour la France, et comme symptôme de l'échec de l'école, autant que de celui des élèves. En outre, il semble important de considérer également la question de l'influence des aspirations familiales sur la réussite scolaire des enfants. Ainsi, au Portugal, les enfants des parents migrants qui ont un projet éducatif clair – caractéristique que l'on trouve en grande partie chez les parents venant d'Europe de l'Est – ne semblent pas souffrir des difficultés scolaires que l'on observe fréquemment chez les enfants issus d'autres minorités ethniques (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI, « Conseil supérieur pour l'immigration et le dialogue interculturel »). Développer l'ambition scolaire des enfants est

sans doute plus facile à faire si l'on commence dès les premières années de la vie et les premières étapes du développement.

Les programmes préprimaires, en particulier les programmes d'intervention précoce pour les jeunes élèves « à risque », peuvent fournir un « meilleur départ » pour traiter certains problèmes scolaires ; elles ne peuvent pas suffire à résoudre le problème de l'échec scolaire ou les questions plus vastes d'équité sociale et éducative : un suivi tout au long de la scolarité de base paraît au minimum nécessaire dans cette perspective.

À moins justement de repenser les termes mêmes des objectifs scolaires. Les mesures compensatoires concernent les fondements sociaux, culturels et idéologiques liés aux objectifs politiques d'égalité : un modèle qui n'est pas exempt d'ambiguïtés comme l'étude EuroPEP le rappelle, mais qui concerne directement les facteurs structurels et scolaires en lien avec les facteurs sociaux qui ont un impact sur les inégalités sociales et éducatives. L'intervention précoce se trouve cependant plus à l'aise avec les objectifs et les rhétoriques actuelles de l'inclusion sociale. Ces objectifs paraissent beaucoup moins politiquement controversés, ou plus « idéologiquement neutres », dans la mesure où ils se réfèrent aux objectifs d'un accès minimum aux biens sociaux et politiques. Mais ils masquent potentiellement les facteurs structurels à l'œuvre. En ce sens, si les mesures d'intervention précoce ne savent en elles-mêmes résoudre les problèmes plus profonds de l'échec scolaire et, plus largement, de l'égalité sociale et éducative, elles apparaissent comme une solution politique correspondant mieux aux évolutions les plus récentes des PEP que les mesures compensatoires. Par extension, elles peuvent être cette option qui permet aux décideurs d'agir pour réduire les désavantages éducatifs de certains enfants, en leur donnant une chance supplémentaire de ne pas les voir précocement décrocher, sans pour autant engager d'autres réformes complexes.

## Références bibliographiques

- ANNING A., STUART J., NICHOLLS M., GOLDTHORPE J. et MORLEY A. (2007). *Understanding Variations in Effectiveness Amongst Sure Start Local Programmes*. Londres : Department for Children, Schools and Families.
- ANTONIOU L., DYSON A. et RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 37-84.



- ANTONIOU V. L. et 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.
- ALAKESON V. (2004). *A 2020 Vision for Early Years: Extending Choice; Improving Life Chances*. Londres : Social Market Foundation.
- BIALYSTOK E. (2000). *Bilingualism in Development: Language, Literacy and Cognition*. Cambridge : Cambridge University Press.
- BIDELL T. R. et FISHER K. W. (1997). « Between nature and nurture: The role of human agency in the epigenesis of intelligence ». In R. J. Sternberg et E. Grigorenko (éd.), *Intelligence, Heredity and Environment*. Cambridge : Cambridge University Press, p. 193-242.
- 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. Londres : Department of Economics, University of Surrey, and the Centre for Economic Performance, London School of Economics. En ligne : <<http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP31.pdf>> (consulté le 20 octobre 2011).
- BRYANT P. et BRADLEY L. (1980). « Why children sometimes write words which they do not read ». In U. Frith (éd.), *Cognitive processes in spelling*. Londres : Academic Press, p. 356-370.
- BYRNES J. P. et FOX N. A. (1998). « The educational relevance of research in cognitive neuroscience ». *Educational Psychology Review*, vol. 10, n° 3, p. 297-34.
- CARNERIO P. et 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 EUROPÉENNE (2011). *Éducation et accueil de la petite enfance : permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain*. Bruxelles : Commission Européenne.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007). *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks*. Bruxelles : Commission of the European Communities.
- CONGER R. *et al.* (1994). « Economic stress, coercive family process and developmental problems of adolescents ». *Child Development*, vol. 65, p. 541-561.
- CRUZ J. (2010). « A Ler Vamos... Um projecto da Câmara Municipal de Matozinhos [Nous allons lire... Un projet de la municipalité de Matozinhos] ». In Salgado L. (coord.), *A Educação de Adultos: uma dupla oportunidade na família [L'éducation des adultes : une double opportunité dans la famille]*. Lisbonne : ANQ.
- 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*. Bruxelles : Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008b). *The Education System in Portugal 2006/07*. Bruxelles : Directorate-General for Education and Culture, European Commission.

- EURYDICE (2008c). *The Education System in Romania 2006/07*. Bruxelles : Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008d). *The Education System in Sweden 2006/07*. Bruxelles : Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2009). *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe*. Bruxelles : Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- FEINSTEIN L. et DUCKWORTH K. (2006). *Development in the Early Years: Its Importance for School Performance and Adult Outcomes*. Londres : DFES. En ligne : <[www.learningbenefits.net/Publications/ResReps/ResRep20.pdf](http://www.learningbenefits.net/Publications/ResReps/ResRep20.pdf)> (consulté le 9 novembre 2011).
- FEINSTEIN L., ROBERTSON D. et SYMONS J. (1998). *Pre-school education and attainment in the NCDS and BCS*. Londres : Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science. En ligne : <<http://eprints.lse.ac.uk/20293/>> (consulté le 15 décembre 2011).
- FERREIRO E. et TEBEROSKY A. (1985). *Psicogénese da Língua Escrita*. Porto Alegre : Artes Médicas.
- FRANCE. HAUT CONSEIL DE L'ÉDUCATION (2007). L'école primaire, bilan des résultats de l'École – 2007. Paris : Haut Conseil de l'éducation, p. 1-35. En ligne : <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000516/0000.pdf>> (consulté le 20 octobre 2011).
- GEORGE A. et HANSEN K. (2007). *Millennium Cohort Study: Childcare*. Londres : CLS.
- GEORGE A., HANSEN K. et SCHOON I. (2007). *Millennium Cohort Study: Cognitive Development*. Londres : CLS.
- GURALNICK M. J. (2004). « Family investments in response to the developmental challenges of young children with disabilities ». In A. Kalil and T. Deleire (éd.), *Family investments in children's potential: Resources and parenting behaviors that promote success*. Mahwah, NJ : Lawrence Erlbaum, p. 119-137.
- HALKIAS D., FAKINOS M., HARKIOLAKIS N., PELONIS P. et 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.
- HECKMAN J. et 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 ». In W. Damon et R. M. Lerner (éd.), *Handbook of Child Psychology* (5<sup>e</sup> éd.). Vol. 1: *Theoretical Models of Human Development*. New York : Wiley Press, p. 1-49.
- MCLAUGHLIN B. (1992). *Myths and Misconceptions about Second Language Learning: What Every Teacher Needs to Unlearn*. Santa Cruz : National Centre for Research on Cultural Diversity and Second Language Learning.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2006). *Sure Start Children's Centres*. London : NAO.

- NAUCLÉR K. et BOYD S. (1999). « Crosscultural perspectives on interaction with minority and majority children at home and in pre-school ». *Journal of Intercultural communication*, novembre 1999, n° 2. En ligne : <<http://www.immi.se/intercultural/nr2/naucledr.htm>> (consulté le 20 octobre 2011).
- 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 et MCLEAN C. (2007). *Engaging Effectively with Black and Minority Ethnic Parents in Children's and Parental Services*. Research Report n° RR013. Londres : Department for Children, Schools and Families.
- ROY P., KERSLEY H. et LAW J. (2005). *The Sure Start Language Measure Standardisation Study*. Londres : 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, p. 80-97.
- SAMEROFF A. J. et FIESE B. H. (2000). « Transactional regulation: The developmental ecology of early intervention ». *Handbook of Early Childhood Intervention* (2<sup>e</sup> éd.). Cambridge : Cambridge University Press, p. 135-159.
- SAMMONS P. *et al.* (2004). *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Final Report*. Londres : 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*. Londres : Department for Children, Schools and Families.
- SCHWEINHART L. J., MONTIE J., XIANG Z., BARNETT W. S., BELFIELD C. R. et 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. et PHILIPS D. V. (éd.) (2000). *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, DC : National Academy Press.
- ST-PIERRE R. G. et LAYZER J. I. (1999). « Using home visits for multiple purposes: The comprehensive child development program ». *The Future of Children*, vol. 9, n° 1, p. 134-151.
- TEALE W. et SULZBY E. (1989). « Emergent literacy as a perspective for examining how young children become writers and readers ». In W. Teale et E. Sulzby (éd.), *Emergent literacy – Writing and reading* (2<sup>e</sup> éd.). Norwood : Ablex Publishing Corporation, p. VII-XXV.
- 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. et MORLEY A. (2005). *Implementing Sure Start Local Programmes: An Integrated Overview of the First Four Years*. Londres : Department for Education and Skills.
- WHITEHURST G. et LONIGAN C. (2001). « Emergent literacy: development from pre-readers to readers ». In Susan B. Neuman et David K. Dickinson (éd.), *Handbook of early literacy research*. Londres : Guilford Press, p. 11-29.



# Les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques et leurs agents dans les politiques d'éducation prioritaire

Jean-Yves Rochex et Guadalupe Francia

avec la participation de

David Greger et Joce Le Breton

Tenter d'élucider et d'analyser quels 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 restée 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 parce 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, quand ils ne contribuent pas, 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 contextes et/ou selon les protagonistes du processus d'enseignement-apprentissage, et l'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 ne sait que fort peu de chose 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 ici de dessiner, d'esquisser quelques principes de ce type et d'identifier quelques tensions entre les différentes logiques qui sont à l'œuvre, souhaitant par là nourrir la réflexion et les pistes de recherche qu'il conviendrait, selon nous, de développer de manière urgente sur ces questions. Le présent chapitre

sera donc sous-tendu par une visée heuristique plus que synthétique et cumulative, les connaissances disponibles demeurant, en l'état de notre entreprise, mais aussi de la recherche sur les PEP, trop lacunaires.

## **Les transformations curriculaires, entre choix délibérés et adaptations insues**

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 ou de 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 situations et 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, faisant écho 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, voire à propos de nouvelles modalités de division sociale du travail éducatif.

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 actes 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 ou autres agents scolaires dans l'ordinaire et le quotidien de leurs classes et de leurs pratiques, en passant par ceux



qui président à l'élaboration de projets et programmes spécifiques, ou de modes de collaboration entre les divers professionnels ou « partenaires » de l'école, entre ceux-ci et les familles ou « communautés », et par ceux qui sous-tendent les 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. 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. Ces modes d'adaptation et représentations peuvent d'ailleurs demeurer pour une part insus de ceux-là même qui les mettent en œuvre, et 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 donc que la réflexion nécessaire sur les curriculums doit se situer à la fois sur le registre des prescriptions et incitations institutionnelles *a priori* et explicites (et ce aux différents niveaux de prescription par les normes ou les modalités de financement ou d'évaluation) 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 des dispositifs d'évaluation, là encore du niveau local jusqu'à celui des enquêtes internationales, en passant par les politiques nationales de « pilotage par les résultats ou les standards », 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. Nombre de travaux, comme on le verra, laissent en effet penser que les phénomènes de *teaching to the test*, de centration et de rétrécissement des contenus d'enseignement aux disciplines « fondamentales » et aux « compétences de base » qui font l'objet des évaluations à fort enjeu politique, sont exacerbés dans les contextes et les écoles ou établissements concernés par les différents PEP et les programmes et dispositifs que nous avons rangés sous ce vocable.

C'est dire que les modalités d'adaptation, de différenciation, de transmission et d'évaluation des contenus d'enseignement-apprentissage auxquelles

sont confrontés les élèves « ciblés » par les PEP et les programmes et dispositifs que nous avons rangés sous ce vocable dans les différents pays de notre étude, relèvent à la fois de la spécificité de ces PEP et des mesures et programmes qui y sont mis en œuvre, et de la contextualisation de mesures politiques ou de conceptions et idéologies pédagogiques génériques dans les quartiers et les écoles ou établissements concernés, et que la réflexion nécessaire sur ces questions doit s'attacher à mieux décrire et analyser les rapports problématiques qui s'y nouent entre, d'un côté, objectifs visés ou affirmés et évolutions et adaptations délibérées et volontaires et, de l'autre, effets et dynamiques inattendus, voire pervers, et évolutions et adaptations contraintes et plus ou moins insues.

### **Des choix de plus en plus locaux et individualisés**

Avant que d'en venir là, il est sans doute nécessaire de revenir sur le fait que les évolutions des PEP que nous avons tenté 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<sup>1</sup>. Les travaux de Maroy (2006) décrivent le modèle de régulation sur lequel se sont fondées ces politiques dans les années 1960-1970 (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 *a priori*, 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 relevaient pour l'essentiel de la décision politique, le plus souvent étatique, les modalités « pratiques » de leur mise en œuvre dans l'ordinaire des classes relevant de la « liberté pédagogique » des enseignants et, éventuellement,

---

1. Cf., sur cette question, le premier ouvrage issu de la recherche EuroPEP, *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats* (INRP, 2008), ainsi que Rochex, 2010.

du débat professionnel, mais échappant pour une large part au contrôle hiérarchique et au débat public. Ce modèle a donné 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, mais de manière différenciée selon les pays, un nouveau mode de régulation, sous lequel certains commentateurs voient la main du néolibéralisme 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>2</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, deviennent alors non plus seulement instruments de mesure ou de connaissance, mais

---

2. 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).

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 leurs résultats et à leur efficacité au regard des normes et des critères promus par les outils et procédures de management et d'évaluation et par la visée politique croissante de promouvoir les « bonnes pratiques », de blâmer et faire évoluer les pratiques « inefficaces », d'œuvrer à ce qui est présenté comme une plus grande responsabilité et une meilleure professionnalisation des enseignants.

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 supranationaux, concernant plus particulièrement les aménagements destinés aux élèves des minorités nationales, culturelles ou linguistiques) en matière de « choix » ou de modalités d'adaptation contextualisée des contenus enseignés et de leurs modes de transmission et de hiérarchisation, contrebalancés 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 supranationaux (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 les gouvernements travaillistes 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 de ces programmes, les prescriptions ou incitations portant sur les pratiques enseignantes ou les modes d'organisation des établissements, processus qui s'inscrivent de plus en plus dans le court terme (Antonioni, 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 étaient solidaires, 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<sup>3</sup>. En matière de choix des contenus que l'on vise à enseigner ou à apprendre, le curseur s'est notablement déplacé et une part croissante, quoique plus ou moins importante selon les pays, de ces choix est désormais dévolue au niveau local, de la zone ou de l'établissement, 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. Ainsi, en Suède, malgré la persistance d'un curriculum national établissant des objectifs obligatoires pour tous les élèves scolarisés dans les écoles publiques ou privées, voit-on s'affirmer une logique croissante de transfert de la responsabilité du processus éducatif des professeurs aux élèves. L'influence considérable des idées ou théories pédagogiques telles que celles de Dewey ou de Piaget ont contribué depuis longtemps au développement d'une tradition pédagogique de *curriculum centré sur l'enfant* et sa participation active ; les influences postmodernes ont, depuis les années quatre-vingt, favorisé le développement d'une conception pédagogique allant plus loin, et promouvant l'idée d'un *curriculum guidé par l'enfant*. Bergqvist (2005) y voit l'affirmation d'un idéal pédagogique visant à développer l'auto-contrôle et la responsabilité individuelle des élèves pour planifier, réaliser et évaluer leur propre travail, conduisant à ce que les modalités de travail individuel et indépendant se substituent de plus en plus à l'enseignement des professeurs. Plus récemment, dans les différents pays de notre étude, s'affirment de plus en plus des orientations politiques préconisant de « revenir » aux « savoirs fondamentaux » (mouvement *back to basics*) et à un certain « réalisme »

---

3. Cette critique a été particulièrement forte dans les pays d'Europe de l'Est issus du « bloc communiste » où elle a abouti à la remise en cause du modèle d'école commune mis en œuvre dans les décennies de l'après-guerre. Ainsi la République tchèque est-elle revenue, après la révolution de Velours de 1989, à un système scolaire à filières séparées et à orientation et sélection précoces (dès l'âge de 11 ans), proche de celui que ce pays connaissait avant la seconde guerre mondiale, et que les résultats de l'enquête PISA mettant en évidence le caractère fortement inégalitaire d'un tel modèle n'ont pas suffi à remettre en cause (cf. Greger, Levinska et Smetackova, 2008 ; Greger, 2008).

ou « utilitarisme » visant à doter tous les élèves des compétences de base nécessaires à une insertion sociale réussie (Rychen & Salganick, 2003), préconisations et orientations apparemment contradictoires avec les orientations de type « constructiviste » précédemment évoquées, mais reposant, comme celles-ci, sur des conceptions et idéologies très individualistes du développement et de la réussite scolaire et sociale.

Sous quelles formes, et selon quelles modalités, les évolutions dessinées ci-dessus à grands traits influent-elles sur les PEP (tout en s'en nourrissant pour une part)? Quelles sont 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 ancrage 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 également le souci de faire que cet accroissement des ressources individuelles contribue 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.

### **Entre curriculum commun et différenciations, lutte contre les inégalités et politiques de reconnaissance**

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 et rôle accordés 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 ; en conséquence les objectifs assignés aux PEP vont, dans un cas ou dans l'autre, 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 » et centralisatrice, tels la France, la Grèce ou le Portugal, 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, comme l'Angleterre, voire voulant, comme la Roumanie, rompre ou prendre leurs distances avec la tradition précédente (évolution de plus en plus sensible à l'échelle européenne, et qui affecte aujourd'hui y compris les pays à tradition universaliste), 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 minoration 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 et outils cognitifs permettant de construire 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.

D'un pays à l'autre, on peut dès lors assister à des évolutions de sens inverse, liées à l'histoire sociale et scolaire des pays concernés. Ainsi, en Angleterre, la mise en œuvre de programmes et de standards nationaux a-t-elle rendu plus difficile, selon Halpin et ses collègues (2004), l'innovation et la différenciation curriculaires et pédagogiques visant à prendre en considération les caractéristiques des élèves les plus en difficultés, sans



pour autant réduire les inégalités sociales en matière de réussite. Les inégalités auraient même augmenté, ce qui a conduit les décideurs politiques à adopter et préconiser des mesures censées mener à plus de souplesse et de flexibilité des contenus et pratiques scolaires, dans le cadre d'un curriculum national. À l'inverse, en Suède, malgré l'existence d'objectifs nationaux obligatoires pour tous les élèves, le développement de l'individualisation et l'accroissement des responsabilités dévolues aux acteurs locaux sont allés de pair avec une interprétation de plus en plus différenciée entre les écoles des objectifs curriculaires et des critères de qualification, qui contrarie l'objectif revendiqué d'équité scolaire (Skolverket, 2004a, 2004b et 2004c; Francia, 1999; Gustafsson, 2006). Certaines recherches (Francia, 2007a et 2007b; Gustafsson, 2004; Högdin, 2007) montrent que les objectifs nationaux sont négociés et adaptés, par les écoles ou les municipalités, en fonction de l'origine sociale, religieuse ou ethnique, ou du genre des élèves, et que ces négociations tendent à abaisser le niveau d'exigence et les objectifs curriculaires pour les groupes socialement et ethniquement marginalisés. Cette tendance, liée aux faibles attentes des enseignants quant à la réussite de ces groupes d'élèves, ou au souci d'éviter les sources de conflits religieux ou ethno-culturels avec les élèves ou leurs parents, semble ainsi mettre en péril l'objectif d'équité pour les élèves concernés.

On voit à propos de ces exemples combien il est difficile de juger du sens ou des effets politiques ou sociaux 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 sociohistoriques différentes peuvent conduire à tenter d'en évaluer les effets à l'aide de procédures et à l'aune d'indicateurs très différents et potentiellement contradictoires (indicateurs d'inégalités, ou de bien-être des élèves, par exemple), combien donc il est nécessaire de pouvoir bénéficier de recherches et d'évaluations permettant de croiser, mieux qu'on ne sait le faire aujourd'hui, 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 1960-1970 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 secon-

daire, 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.

### **Renforcement des disciplines « fondamentales » et des compétences de base et/ou restriction de l'offre et des exigences curriculaires ?**

La plupart des programmes que l'étude EuroPEP a pu recenser 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 », et sur lesquels portent prioritairement les standards et les procédures d'évaluation mis en œuvre aux échelles nationales ou internationales, 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 anglais – 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 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 mentorat, et l'approche quantitative ainsi privilégiée y est bien souvent solidaire d'une approche de type individuel. Ce type de programmes et dispositifs, 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'ils visent le renforcement, chez les élèves les plus fragiles, de compétences et de contenus disciplinaires instrumentaux ou « propédeutiques », au sens où ils vaudraient non seulement pour eux-mêmes mais au-delà d'eux-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 supranationaux 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 ni sans susciter de nombreux débats, dont nous n'évoquerons 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 et 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 (*sucessfull*) 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 (sur ce point, cf. Lelièvre, 1996), 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, les évolutions curriculaires que l'on peut constater et analyser dans les PEP, quand existent des données et travaux permettant de le faire, ne relèvent pas toujours, loin de là, de choix, de conceptions

ou de débats explicites ; elles peuvent être la conséquence inattendue, non souhaitée, voire insue ou peu soulignée dans les débats politiques, scientifiques ou professionnels, de mesures ou de dispositifs visant d'autres résultats et objectifs. Ainsi, la hiérarchisation des disciplines et le souci de renforcement des apprentissages des élèves dans les disciplines jugées « fondamentales », mais aussi la focalisation sur les compétences de base et les objectifs du « socle minimum », ou encore la montée en puissance des évaluations standardisées, ou le souci d'adapter les choix pédagogiques et curriculaires aux besoins et aux caractéristiques attribués aux élèves et catégories d'élèves ciblés par les PEP, peuvent conduire à une logique, à des mesures et des modes de faire qui, à l'encontre des objectifs poursuivis ou affichés, vont dans le sens d'une minoration, d'une restriction de l'offre et des exigences curriculaires destinées aux élèves les plus en difficulté, d'un appauvrissement et d'une diminution des activités, du temps et des occasions d'apprentissage qui leur sont proposés. Ainsi, en Suède, la hiérarchisation officielle des disciplines qui fait du suédois, des mathématiques et de l'anglais les trois disciplines dans lesquelles il est nécessaire d'avoir un niveau de performance satisfaisant pour accéder à l'enseignement secondaire (après les 9 années d'école de base), et auxquelles se limitent les examens nationaux obligatoires, donne-t-elle lieu à des effets pervers. Le souci de faciliter l'accès des élèves à l'enseignement secondaire, mais aussi celui de faire que les écoles puissent faire état de statistiques positives en matière de réussite scolaire, conduit ainsi nombre d'écoles (et d'autant plus que ces écoles accueillent une proportion importante d'élèves de milieux sociaux défavorisés) à renforcer et concentrer leurs ressources économiques et pédagogiques sur ces trois disciplines, voire à supprimer l'enseignement des autres disciplines pour les élèves les plus en difficulté, au risque d'obérer ainsi gravement les ressources et les acquisitions dont ils pourront disposer dans le secondaire, si cette stratégie de restriction curriculaire leur permet d'y accéder (Francia, 1999 ; Skolverket, 2001). On sait également que le poids croissant des évaluations standardisées et des politiques de pilotage des établissements ou de promotion des « bonnes pratiques » par les résultats risquent de conduire enseignants et agents scolaires à restreindre leurs enseignements et leurs objectifs aux contenus et types d'activités qu'ils savent devoir être évalués (cf. entre autres, Crocco & Costigan, 2007), 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 eux-mêmes (ou souhaiteraient pouvoir s'assigner si leurs conditions d'exercice le leur permettaient). Là encore, cette logique de restriction curriculaire, liée à la préoccupation de *teaching to the test*, si elle ne concerne pas les seuls élèves et établissements ciblés par les PEP, y est d'autant plus affirmée que l'on y est loin des niveaux de performance attendus et que s'y conjuguent, chez les enseignants, représentations déficitaristes et faibles attentes à l'égard de leurs élèves et souci de préserver leur motivation et leur estime de soi en leur proposant des tâches et des épreuves qu'ils puissent réussir. C'est ainsi que 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 à penser que les enseignants de ZEP ont une tendance affirmée à privilégier l'entraînement de leurs élèves à des tâches segmentées, 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 plus ou moins 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 (Kherroubi & Rochex, 2004). 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 bien 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'autres pays de l'étude EuroPEP (Suède, Portugal, etc.) 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.

## **Innovation et/ou démocratisation : des débats peu documentés et peu dialectisés**

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 concernés 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 ou des technologies qui ne leur sont pas accessibles dans leur environnement social et familial ; d'autre part, une visée de type culturel, s'efforçant de 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 » supposé 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, débats qui sont plus souvent argumentés et fondés sur des doxas et idéologies pédagogiques que sur des travaux et résultats de recherche et des connaissances avérées portant sur les modes de faire pédagogiques et les modes de traitement des contenus scolaires les plus pertinents pour les élèves des milieux sociaux dominés et précarisés, et les plus à même d'aller dans le sens d'une démocratisation de l'accès aux savoirs et à leur exercice critique.

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 ne sont d'ailleurs pas seulement à l'œuvre entre les différentes disciplines, mais également au sein de chacune d'entre elles (en particulier au sein de l'enseignement de la langue, ou des langues). Elles ne sont pas non plus propres aux écoles et établissements concernés par les PEP, mais elles sont sans doute exacerbées dans ces contextes où il s'agit tout à la fois pour les enseignants, d'élaborer et de proposer des situations et activités susceptibles de « motiver » ou de mobiliser les élèves les plus éloignés des présupposés de la culture scolaire, et de faire que ces situations et activités ne soient pas seulement attractives, mais productrices d'apprentissages, de dispositions et acquisitions nouvelles, et reconnues (dans les deux sens du terme) comme telles par ces élèves. Ces deux exigences ne font pas toujours bon ménage, dans des contextes dans lesquels les enseignants ont le sentiment que rien n'est jamais acquis durablement, et elles s'affirment souvent soit au détriment l'une de l'autre, soit dans des initiatives, des projets et des modes de faire séparés, juxtaposés, qui ne s'interrogent et ne s'enrichissent pas (ou guère) les uns les autres. Un tel clivage ne concerne d'ailleurs pas seulement les pratiques et les préoccupations des professionnels qui sont les plus proches des élèves, mais tout autant les décideurs politiques et leurs prescriptions, qui alternent ou juxtaposent, à destination de ces professionnels, les incitations à la créativité et à l'innovation pédagogiques – souvent argumentées au nom des théories, ou plus souvent des doxas, constructivistes, puérocristes et individualistes – et les « rappels à l'ordre » incitant au « retour aux fondamentaux » (*back to basics*) – argumentés au nom de l'efficacité et des exigences de la compétition économique.

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 demeurent insuffisamment



préoccupés de ces questions pour permettre de documenter empiriquement ces débats de manière robuste. 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 « culturel », 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, d'autre part, 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, épistémologique et sociologique portant sur les différentes conceptions et mises en œuvre non seulement des modes de travail pédagogique, mais des conceptions curriculaires, et sur leurs effets et leur efficacité pour les élèves des différents milieux sociaux, en particulier pour ceux des milieux défavorisés, 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 & Gauthier, 2005 ; Deauvieu & Terrail, 2007 ; Frenay & Dumay, 2007 ; Young, 2008), 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, prêtant peu d'attention à la nature des contenus réellement enseignés et des transformations curriculaires mises en œuvre et n'interrogeant guère les croyances et idéologies pédagogiques et les débats d'école, 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'ont pas permis d'avancer sensiblement dans la connaissance et la réflexion portant sur le caractère plus ou moins démocratisant ou élitiste des différents modes de

travail pédagogique ou des différentes conceptions et modalités de traitement des curriculums et de la culture scolaire, sur les effets réels des innovations et des pratiques pédagogiques mises en œuvre dans les PEP (ou ailleurs) en termes de réduction ou d'accroissement des inégalités sociales d'accès aux savoirs et à la réussite scolaire. Certains travaux permettent de penser qu'il n'est pas infondé de penser que l'innovation y a été le plus souvent pensée et mise en œuvre sur le modèle du rapport au savoir et à l'école qui est celui des « nouvelles classes moyennes » (Perrenoud, 1995 ; Kherroubi & Rochex, 2004 ; Bautier, 2008 ; Young, 2008) et que les effets décevants, voire négatifs, que l'on a pu observer en termes de démocratisation, alimentent en retour les discours préconisant le retour aux fondamentaux, aux « bonnes pratiques » ou aux pratiques « éprouvées », ou même au repli supposé protecteur de l'école sur elle-même (Moignard, 2010). Sur un autre registre, Halpin et ses collègues (2004) font également remarquer, à propos de l'expérience des PEP anglaises (des EAZ plus précisément), que l'incitation à y développer un curriculum novateur et inclusif s'y 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*. Reste, redisons-le, que les travaux et résultats de recherche sont trop peu nombreux concernant ces questions ; il faut sans doute y voir la conséquence de préoccupations, politiques et scientifiques, peu affirmées ou solidaires de présupposés – théoriques, idéologiques ou pédagogiques – insuffisamment interrogés.

Les tensions et oppositions, et les difficultés à dépasser et dialectiser les positions dichotomiques et unilatérales, ne sont pas moins grandes, on l'a déjà évoqué, concernant l'enseignement de la ou des langues que concernant les conceptions pédagogiques ou curriculaires. 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. Ces questions sont indissociables de questions et de débats plus larges, qui, pour être différents, se recouvrent dans une large mesure : 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 ; mais aussi 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 (lesquelles sont bien souvent considérées comme des entités homogènes dans les discours et les idéologies sociales et professionnelles), mais sur les pratiques langagières et culturelles considérées dans leur hétérogénéité au sein de chacune des langues et des cultures, et sur leurs liens avec l'apprentissage et le développement, soient restés pour une large part extérieurs 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 (2006), 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 intellectuel et social 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 vygotskienne, ou de l'anthropologie avec ceux qui se situent dans la filiation de Goody), pourrait être à même de contribuer à dépasser les débats et les tensions, voire les oppositions spéculaires, entre universalisme et différentialisme, entre légitimisme et populisme, entre culture scolaire et expérience sociale, 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'une visée de développement culturel et social de tous, et d'*empowerment* individuel et collectif.

## Évolutions des métiers enseignants et de la division sociale du travail éducatif : recherches, débats et controverses

La faible prise en compte, dans les PEP et leurs modalités de mise en œuvre, des débats théoriques et scientifiques que l'on vient d'évoquer, mais aussi la faible connaissance que l'on a des modalités dont les agents scolaires y transforment ou y adaptent, de manière volontaire ou insue, leurs pratiques et leurs exigences, peuvent paraître d'autant plus paradoxales que, d'une part, les gouvernements et les organismes internationaux insistent de plus en plus sur le rôle des enseignants et agents scolaires dans le changement éducatif (*Teachers Matter*, selon le titre d'un ouvrage publié par l'OCDE en 2005), et que, d'autre part, la mise en œuvre des PEP se traduit, dans tous les pays, par un renforcement, plus ou moins important, du nombre d'enseignants ou d'agents chargés de les assister, dans les établissements et à destination des catégories d'élèves concernés, et par le souci d'améliorer leur rémunération et/ou leurs conditions d'exercice, et de rendre leurs pratiques plus efficaces. Les PEP apparaissent dès lors à la fois comme le lieu où les conditions et modalités d'exercice de la fonction enseignante constituent un enjeu majeur de changement et comme un terrain privilégié où s'expérimentent de nouveaux modes de collaboration et de division du travail éducatif entre enseignants et autres intervenants, mais aussi où se donnent à voir en pleine lumière des logiques et des processus génériques de transformation du travail enseignant fort controversés, que les uns interprètent en termes de professionnalisation, quand les autres les analysent en termes de déqualification et de déprofessionnalisation.

Une part non négligeable des moyens budgétaires supplémentaires dévolus aux PEP a été consacrée à accroître le nombre de professionnels, et particulièrement d'enseignants, exerçant auprès des élèves ou dans les zones et les établissements ciblés, mais aussi à améliorer leur carrière et leur rémunération. Ces mesures visent, d'une part, à reconnaître l'engagement et l'implication des personnels dans les actions et les dispositifs mis en œuvre, mais aussi à lutter contre la désaffection ou le *turn over* dont souffrent les écoles et établissements dans lesquels se concentrent les populations les plus en difficulté et où les conditions de travail sont les plus difficiles et les moins satisfaisantes. Il s'agit, par diverses mesures incitatives, le plus souvent d'ordre financier, d'attirer dans ces écoles et établissements des enseignants qualifiés et expérimentés et de faire que les difficultés qu'ils y rencontrent

ne les incitent pas à tenter d'en partir dès qu'ils le peuvent. Ces mesures, qui ne concernent pas directement l'objet central de ce chapitre, font l'objet de vives controverses (en particulier quant aux rapports souhaitables et possibles entre incitation monétaire individualisée et incitation professionnelle collective) ; elles s'avèrent par ailleurs d'une efficacité très limitée, tout en étant productrices d'effets potentiellement contradictoires avec les effets attendus (Kherroubi & Rochex, 2004 ; Larré, 2009 ; Ingersoll, 1999 et 2001).

D'autres moyens budgétaires ont été consacrés à la création, plus ou moins pérenne, de fonctions ou même de métiers nouveaux : coordination, suivi et évaluation des actions, dispositifs et partenariats mis en œuvre ; médiation entre l'école et ses professionnels, d'une part, les familles et communautés, d'autre part ; soutien et accompagnement individualisé des élèves « à risques » ou ayant des « besoins éducatifs particuliers » ; mise en place d'innovations pédagogiques ou technologiques particulières (en particulier dans le domaine des technologies informatiques)... Les enseignants sont ainsi de plus en plus « secondés » dans leurs tâches par des agents scolaires non enseignants : Tardif et Levasseur (2010) estiment ainsi qu'en France, près du tiers des agents éducatifs ne sont plus des enseignants, et qu'ils interviennent auprès d'environ un tiers des élèves de collège qui sont pour l'essentiel des élèves en difficulté d'apprentissage ou handicapés ; Blatchford et ses collègues (2009), quant à eux, dans une étude portant sur l'Angleterre et le Pays de Galles, insistent sur le fait que près de la moitié (45 %) des moyens en personnel des écoles consiste aujourd'hui en personnels destinés à soutenir (*support*) le travail des enseignants. Les écoles et établissements concernés par les PEP sont évidemment ceux parmi lesquels cet accroissement est le plus important. Ces « nouveaux » personnels non enseignants sont notablement moins qualifiés et scolarisés que les enseignants ou les professionnels « traditionnels » qu'ils sont chargés de seconder. Ils sont, pour une part, affectés à des tâches de type « technique » (administration, travail de documentation, suivi des absences des élèves, entretien et fonctionnement des équipements informatiques ou de laboratoire, etc.), mais se voient plus souvent confier des activités visant à assurer la sécurité et la qualité du climat scolaire ou des activités culturelles parascolaires, et surtout des activités de soutien, individuel ou collectif, visant les élèves en difficulté. Ces activités de soutien peuvent avoir lieu dans ou hors la classe ; elles peuvent cibler des élèves en fonction de leurs difficultés et/ou de leurs caractéristiques « culturelles » ou linguistiques (par exemple les enfants

allophones ou roms) ; ceux-ci peuvent en bénéficier en complément du curriculum commun à tous les élèves ou en substitution à une partie de ce curriculum commun.

Que peut-on dire des effets de l'apport de tels personnels « techniciens de l'éducation », selon le terme utilisé par Tardif et Levasseur (2010), dont la plupart pourraient être caractérisés comme étant des « assistants pédagogiques » (terme utilisé pour dénommer la plupart des personnes affectées à ce type de fonctions en France et qui traduit de manière satisfaisante l'appellation anglaise *Teaching Assistants*) ?

Là encore, les travaux manquent ou sont trop peu nombreux pour pouvoir conclure. Ceux qui existent semblent néanmoins montrer que les résultats observés ne sont pas à la hauteur de ceux qui en étaient attendus, qu'ils s'avèrent contradictoires, voire contre-productifs, et qu'ils peuvent être interprétés non seulement comme renouvelant et accroissant la division sociale du travail éducatif, mais aussi comme contribuant à renforcer l'évolution des systèmes éducatifs vers une école à deux ou plusieurs vitesses. Ainsi certains résultats de recherche paraissent-ils contradictoires quant à la question de savoir si le recours à des assistants d'éducation permet ou non d'alléger la charge de travail des enseignants, alors que d'autres soulignent les difficultés qui en résultent quant à l'organisation et à la division du travail entre enseignants et assistants dans les classes (cf. Muijs & Reynolds, 2003 ; Woolfson & Trusswell, 2005). Blatchford et ses collaborateurs, quant à eux, ont conduit, au Pays de Galles et en Angleterre, une vaste étude portant sur le recours aux *Teaching Assistants*, financée dans le cadre du *Department for Children, Schools and Families* (DCSF). Des observations portant sur environ 700 élèves, appartenant à 27 écoles élémentaires et 22 écoles secondaires, des observations de pratiques et d'interactions concernant 27 *Teaching Assistants*, une enquête par questionnaire renseigné par plus de 4 000 enseignants et (entre autres) près de 2 000 *Teaching Assistants* et une évaluation des effets de l'intervention de ceux-ci sur les progrès de plus de 8 000 élèves en anglais, mathématiques et en sciences, ont abouti à des résultats pour le moins décevants. Alors que les enseignants apprécient positivement l'intervention de *Teaching Assistants* (TA), dont ils disent qu'elle allège leur charge de travail et leur stress, l'appréciation que les résultats de recherche permettent de porter sur les modalités d'intervention des TA et sur leurs effets sur les élèves est beaucoup moins positive. Il apparaît en effet que la grande majorité des soutiens apportés par les TA aux élèves, dans ou hors de la classe, concerne les

élèves les moins « performants » ou « à besoins éducatifs particuliers », et que plus le niveau des élèves est bas, plus sont élevés le soutien et l'attention dont ils bénéficient de la part des TA et moins le sont ceux dont ils bénéficient de la part des enseignants (le rapport entre ceux-ci et ceux-là pouvant aller de 1 à 6). Les diverses données d'enquête attestent que les TA jouent donc un rôle pédagogique majeur, qui se substitue pour une bonne part à celui que jouent les enseignants, mais que les élèves qui bénéficient le plus du soutien des TA font moins de progrès que leurs homologues qui n'en bénéficient pas ou moins. Les interactions que nouent les TA avec les élèves s'avèrent moins efficaces et moins productrices de progrès et acquisitions intellectuelles que celles que nouent (et pourraient nouer de façon plus importante) enseignants et élèves (Blatchford *et al.*, 2009a et 2009b ; Webster *et al.*, 2010). Les auteurs en concluent que, faute d'avoir été pensés et mis en place de manière pertinente, le recours aux TA et leur intervention ne constituent pas un apport complémentaire, mais se substituent au travail des enseignants, au prix d'une moindre efficacité et d'un accroissement des inégalités que l'on visait à combattre, et qu'il est illusoire de penser que l'on pourrait mettre moins de compétences pédagogiques au service des élèves les plus fragiles, alors que la prise en charge de ceux-ci nécessite au contraire un très haut niveau de compétences. Ils rejoignent ainsi les conclusions des travaux menés aux États-Unis par M. F. Giangreco et ses collègues (Giangreco, 2003, 2009 ; Causton-Theoharis *et al.*, 2007).

Tardif et Levasseur vont encore plus loin lorsqu'ils estiment qu'en Amérique du Nord et dans nombre de pays européens, une part croissante des élèves, qui sont pour l'essentiel des élèves handicapés ou en difficulté d'apprentissage, sont de plus en plus pris en charge par ce qu'ils appellent des techniciens de l'éducation, personnels non enseignants, moins qualifiés, moins rémunérés et de statut beaucoup plus précaire que les enseignants, et auxquels serait ainsi déléguée une part croissante du « sale boulot »<sup>4</sup> (soutien aux élèves en difficulté ou handicapés, gestion des absences et des désordres scolaires, préservation et négociation du « climat » et du « lien social » dans les établissements, etc.), travail ingrat dont les enseignants pourraient être en tout ou partie déchargés afin de pouvoir mieux se consacrer

---

4. Cette expression – empruntée à Becker (1985) – est apparue en France sous la plume de Jean-Paul Payet (1997), chez qui elle soutient une analyse assez proche de celles que nous proposons Tardif et Levasseur.

crer aux composantes plus « nobles » et plus « professionnelles » de leur fonction (conception et organisation de l'enseignement, planification des leçons, transmission des contenus disciplinaires aux élèves qui ne posent pas ou guère de problèmes, etc.). Les auteurs y voient à la fois l'installation d'« un dualisme des dimensions cognitives et comportementales de l'enseignement »<sup>5</sup>, et une logique croissante de division sociale du travail éducatif et de traitement à la fois différencié et différenciateur des différents types ou catégories d'élèves, dont tout laisse penser qu'elles sont d'ores et déjà porteuses d'une exacerbation des inégalités et de risques accrus de fragmentation des systèmes éducatifs au profit d'une école à deux ou plusieurs vitesses (Tardif & Levasseur, 2010).

Les mesures mises en œuvre dans le cadre des PEP ne visent pas seulement à apporter aux enseignants le renfort émanant d'autres agents scolaires, particulièrement des assistants pédagogiques; elles visent également à améliorer la qualité de l'enseignement qu'ils prodiguent et à développer les compétences, traditionnelles ou nouvelles, qui sont attendues d'eux. Ce dernier objectif est d'autant plus important que l'on sait que ce sont les élèves les moins « performants », les plus fragiles et les moins familiarisés avec l'univers et la culture scolaires, qui sont les plus dépendants de l'efficacité et de la pertinence culturelle et sociale de l'école et de ses agents, des effets de contexte ou des « effets-maîtres ». Dès lors, les mesures visant à améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs et de leurs écoles ne pouvaient manquer de tenter d'influer sur les enseignants et leurs pratiques, comme c'est le cas dans l'ensemble des PEP que nous avons étudiées. Une part non négligeable des moyens dévolus aux PEP a donc été consacrée à accroître les compétences et capacités d'action des enseignants 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. Ces programmes de formation et ces outils et supports d'enseignement peuvent cibler certaines catégories particulières d'élèves (élèves allophones ou roms, par exemple) ou viser l'amélioration de la qualité de l'enseignement pour tous les élèves. Il arrive même que des outils élaborés dans le cadre d'un programme particulier ou pour une

---

5. Comme cela a été évoqué ci-dessus, un tel dualisme a fait l'objet de plusieurs analyses et travaux concernant notamment les ZEP françaises (Kherroubi & Rochex, 2002 et 2004; Rochex, 1997 et 2008), ou encore les impensés et les effets pervers de certains dispositifs mis en œuvre pour lutter contre la « violence scolaire » (Devine, 1996; Ramognino *et al.*, 1997).



catégorie spécifique d'élèves soient ensuite diffusés et utilisés de manière générique, et concernent un ensemble beaucoup plus important d'élèves et d'enseignants. Selon les pays et selon les différentes périodes des PEP dans chacun des pays, l'élaboration de ces programmes et de ces outils a pu ou non bénéficier des apports et de la collaboration de chercheurs en éducation, plus particulièrement de ceux qui œuvrent dans le champ de la pédagogie ou de la psychologie des apprentissages et des difficultés scolaires.

Les PEP ont également visé à promouvoir chez les enseignants les échanges d'expérience (cf. les « écoles des idées » en Suède), la mutualisation des compétences et la confrontation des pratiques et la diffusion de celles supposées être efficaces. Il semble, sur ce point, que puissent être observés deux types de logiques différentes et apparemment contradictoires, dont la pondération et les agencements peuvent varier d'un pays et d'une période à l'autre. D'un côté, les PEP ont eu tendance à se fonder de manière volontariste sur l'initiative et la créativité des enseignants (et de leurs partenaires), censés être les mieux à même d'élaborer des projets et dispositifs répondant, au plus près des contextes, aux difficultés qu'ils y rencontrent. Telle a ainsi été l'idéologie officielle mise en avant à l'origine des ZEP françaises, au début des années quatre-vingt. Mais cette confiance faite « au terrain », à l'initiative et à la réflexion, individuelle et collective, des agents scolaires, ne s'est pas – ou guère – accompagnée d'un travail et de dispositifs conséquents visant à doter les acteurs concernés de compétences accrues de diagnostic et d'analyse des causes et des modalités de construction des difficultés d'apprentissage et des inégalités scolaires, et d'élaboration des réponses et des moyens les plus susceptibles de les faire reculer, pas plus que de programmes de recherche d'ampleur sur ces questions. L'appel à l'initiative et aux projets des acteurs avait dès lors de très fortes chances de susciter des propositions et des logiques d'action sous-tendues plus par les idéologies spontanées et les habitus culturels des agents scolaires que par une analyse systématique des difficultés, des conduites et des dispositions des élèves ciblés, sans que l'on puisse avoir la garantie que les actions et projets ainsi élaborés et mis en œuvre aillent dans le sens des transformations attendues plutôt que dans celui d'innovations pensées sur le modèle des rapports au savoir et à l'école des classes moyennes et en conséquence susceptibles d'accroître les inégalités que l'on visait à combattre (cf. sur ces questions, Bernstein, 1975b, 2007).

Cette logique que l'on pourrait qualifier de « spontanéiste » ou « basiste » a dû faire avec une logique – potentiellement contradictoire – d'affirmation

croissante, de la part des autorités politiques en charge des PEP ou de politiques éducatives génériques, de mesures prescriptives ou incitatives ayant des objectifs, voire des modalités de mise en œuvre précises, tels que par exemple les programmes que nombre de pays ont mis en place pour améliorer l'enseignement et l'apprentissage de la *literacy* et de la *numeracy*. Les États ou les décideurs politiques semblent avoir, par le biais de ces programmes, repris la main concernant la conception et la mise en œuvre de programmes et dispositifs ciblés sur des contenus fondamentaux de la culture scolaire et destinés aux catégories d'élèves les plus fragiles. Leur rôle prescriptif ou incitatif s'accroît également avec la montée en puissance de l'idéologie des « bonnes pratiques », des *based evidence policies* et du pilotage par les résultats. L'évaluation des effets et de l'efficacité des différentes pratiques est censée permettre aux décideurs politiques – ou au marché – d'encourager ou de prescrire les « bonnes pratiques » ayant « fait leurs preuves », et de décourager, blâmer ou proscrire les pratiques inefficaces, de réorganiser, voire de fermer les écoles ou établissements insuffisamment performants.

Les équilibres et les agencements sont instables entre ces deux logiques « spontanéistes » ou « prescriptives », mais il semble bien que les États évaluateurs d'aujourd'hui soient plus portés que les États éducateurs d'hier à intervenir, non plus seulement sur ce qu'il s'agit pour les enseignants (et leurs auxiliaires) d'enseigner, mais également sur la manière dont ils doivent l'enseigner, ce qui, pour autant, n'empêche pas que soit préservée une part – plus ou moins importante selon les contextes – d'initiative, individuelle ou collective, aux acteurs locaux et aux établissements. Que l'accent soit mis sur l'initiative ou sur la prescription et l'incitation, on se trouve néanmoins devant une situation assez paradoxale. En effet, alors que les PEP et le choix des catégories d'élèves, des écoles et établissements concernés, se fondent pour l'essentiel sur des hypothèses, des critères ou des connaissances de type sociologique – ou du moins sociostatistique –, la dimension sociologique disparaît pour une large part du travail ou de la réflexion pédagogiques et politiques qui président au choix, à la mise en œuvre et à la promotion des actions et des projets les plus emblématiques de ces politiques.

Les débats ou les tensions entre approches « spontanéiste » et « prescriptive » trouvent un écho dans les débats et controverses, scientifiques et professionnelles, portant sur l'appréciation qu'il convient de porter sur les changements qui affectent le ou les métiers enseignants et leurs conditions d'exercice. De fait, les évolutions structurelles et sociodémo-

graphiques des systèmes éducatifs, celles de leurs modes de régulation et de pilotage, conduisent de très nombreux analystes et décideurs à insister sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'enseignement et d'élargir et de renforcer les compétences des enseignants pour permettre à ceux-ci d'agir au service des changements attendus. Cette nécessité est présentée comme d'autant plus impérieuse et urgente que l'on vise les catégories d'élèves, les zones et les établissements les plus éloignés des objectifs nouvellement assignés en matière de scolarisation (en particulier de la maîtrise d'un socle minimum de compétences de base) ; elle constitue dès lors un axe majeur des discours concernant les PEP. Ceux-ci insistent sur la marge d'action dont disposent les écoles et les enseignants pour améliorer l'efficacité et l'équité de l'enseignement, ce qu'attestent les formules en forme de slogans ou de mots d'ordre telles que *Schools Matter* ou *Teachers Matter*. Mais les transformations du travail et du métier des enseignants qu'ils appellent de leurs vœux et auxquelles contribuent d'ores et déjà certaines évolutions telles que, par exemple, l'élargissement de l'autonomie des établissements ou le pilotage par les résultats et l'incitation à la diffusion et la mise en œuvre des « bonnes pratiques », sont l'objet d'analyses et d'interprétations contradictoires, qui nourrissent de vifs débats et controverses, tant professionnels que scientifiques.

Les uns sont ainsi portés à lire ces évolutions en termes de professionnalisation, ou de développement professionnel, et considèrent que les métiers enseignants deviennent plus complexes, moins routiniers et plus qualifiés, qu'ils en appellent plus à l'initiative et à la créativité, individuelles et collectives, de ceux qui les exercent, qu'ils évoluent d'un modèle de mise en œuvre de normes bureaucratiques à un modèle de conception de normes et de modes de faire contextualisés. Les incitations et prescriptions politiques, de même que les instruments servant à l'évaluation des performances et au pilotage par les résultats sont alors plutôt pensés comme des outils au service d'un accroissement de la réflexivité et de la lucidité professionnelles et du développement des compétences individuelles et collectives ; la visée d'amélioration de la *school effectiveness* et les outils qui servent à l'instrumenter sont pensés comme ne pouvant qu'être au service d'une logique de *school improvement*. D'autres analystes ont un point de vue radicalement inverse sur les évolutions en cours, qu'ils interprètent en termes d'intensification et de déqualification ou de déprofessionnalisation du travail enseignant. Ceux-là insisteront fortement sur l'accroissement du contrôle, des pressions

et des prescriptions qui s'exercent sur les enseignants, sur la multiplication et la dispersion des tâches attendues d'eux, sur la restriction de leur autonomie professionnelle et la perte de confiance en leurs compétences, sur le fait qu'ils sont ainsi de moins en moins considérés comme des professionnels fiables et au contraire de plus en plus soumis à des logiques de management autoritaire et de quasi-prolétarianisation. Les débats et controverses opposant ces deux types d'analyses et d'interprétations sont évidemment loin d'être tranchés<sup>6</sup>, si tant est qu'ils puissent l'être; mais il n'est nul doute qu'ils soient non seulement agissants, mais plus vifs et plus passionnés concernant les PEP et les évolutions du métier enseignant et de ses conditions d'exercice dont elles sont le théâtre et auxquelles elles contribuent.

## Conclusion

Nous avons tenté, dans ce chapitre, de présenter et d'analyser ce que les travaux portant sur les PEP et leurs mises en œuvre permettent d'affirmer, de manière non hasardeuse, concernant les modalités et processus de transformation et d'adaptation contextualisées des contenus enseignés et des curriculums, les évolutions des conceptions et modes de travail pédagogiques, mais aussi les évolutions du travail enseignant et les nouveaux modes de division sociale du travail éducatif, qui y sont préconisés et mis en œuvre. Force est de conclure, au terme de ce travail, que le paysage que l'on peut ainsi dépeindre demeure plutôt flou et incertain. Le paradoxe et l'écart sont grands entre, d'une part, la profusion de prescriptions ou d'incitations, ou encore de mesures liées, entre autres, aux outils et aux procédures d'évaluation et aux modes de pilotage des PEP, qui portent ou pèsent sur les curriculums, les contenus et compétences enseignés et la manière de les enseigner ou de les faire acquérir et, d'autre part, le peu de connaissances et de résultats de recherche robustes et suffisamment larges, dont on peut disposer et débattre concernant les transformations en cours et leurs effets sur l'efficacité des mesures et modes de faire en jeu, et leur contribution réelle à la réduction – ou au contraire à l'accroissement – des inégalités que l'on se propose de combattre. Non seulement les PEP et leurs évolutions ne peuvent être considérées comme des *evidence based policies*,

---

6. Sur ces débats et controverses, on pourra se reporter à : Hargreaves, 1994 et à Galton & MacBeath, 2008.

des politiques pouvant se fonder sur des enquêtes et données de recherche probantes, mais les débats et controverses dont leurs conceptions et leur mise en œuvre font l'objet ne peuvent que très insuffisamment être éclairés et documentés par les enquêtes et les résultats disponibles.

D'où la nécessité vitale de promouvoir et de soutenir – politiquement et scientifiquement – les travaux de recherche et les enquêtes empiriques sur ce champ des évolutions, transformations et adaptations curriculaires et pédagogiques et des nouveaux modes de division sociale du travail éducatif, dans les PEP ou à destination des élèves les plus fragilisés scolairement et socialement, question souvent évoquée ou invoquée sur le mode normatif et prescriptif ou incitatif, mais rarement conceptualisée et traitée de manière scientifique, empiriquement et méthodologiquement documentée. De tels travaux de recherche reposant sur des cadres théoriques et méthodologiques explicites et sur des enquêtes empiriques détaillées s'avèrent indispensables pour pouvoir aller au-delà des descriptions et évaluations institutionnelles auxquelles nombre de discours et de débats, voire de prises de position politiques semblent malheureusement se borner, quand bien même ils ne s'alimentent pas aux seules idéologies et doxas – politico-administratives, pédagogiques et culturelles – constitutives de l'air du temps en matière de conceptions et de politiques éducatives. L'enjeu est important si l'on tient pour acquis, comme la recherche EuroPEP nous semble le montrer, que, si les évolutions et contradictions des PEP 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, ce n'est pas seulement parce qu'elles en ont subi, d'une période à l'autre, les influences, mais aussi parce qu'elles peuvent 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 postmodernes ou néolibérales.

## Références bibliographiques

- ANTONIOU L., DYSON A. et RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 37-84.
- BAUTIER É. (2008). « Socialisation cognitive et langagière et discours pédagogique. Analyser le discours pédagogique pour comprendre les inégalités sociales à l'école ». In D. Frandji et P. Vitale (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie, société*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 133-150 (traduction révisée en langue anglaise sous le titre *Knowledge, Pedagogy and Society. International Perspectives on Basil Bernstein's Sociology of Education*, Londres : Routledge, 2010).
- BECKER H. S. (1985). *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris : Métailié.
- BERGQVIST K. (2005). « Planering av eget arbete – ett förändrat innehåll i undervisning ». In E. Österlind (éd.), *Eget arbete – en kameleont i klassrummet. Perspektiv på ett arbetssätt från förskola till gymnasium*. Lund : Studentlitteratur.
- BERNSTEIN B. (1975a). *Langage et classes sociales. Codes sociolinguistiques et contrôle social*. Paris : Les Éditions de Minuit.
- BERNSTEIN B., (1975b). *Classes et pédagogies : visibles et invisibles*. Paris : CERI-OCDE.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique*. Lévis-Québec : Presses de l'Université Laval.
- BISSONNETTE S., RICHARD M. et GAUTHIER C. (2005). « Interventions pédagogiques efficaces et réussite scolaire des élèves provenant de milieux défavorisés ». *Revue française de pédagogie*, n° 150, p. 87-141.
- BLATCHFORD P. (dir.) (2009a). *The Impact of Support Staff in Schools. Results from the Deployment and Impact of Support Staff (DISS) Project*, Research Report 148. Londres : DCSF.
- BLATCHFORD P., BASSETT P., BROWN P. et WEBSTER R. (2009b). « The effect of support staff on pupil engagement and individual attention ». *British Educational Research Journal*, vol. 35, n° 5, p. 661-686.
- BLATCHFORD P., BASSETT P., BROWN P., MARTIN C., RUSSEL A. et WEBSTER R. (2011). « The impact of support staff on pupils' positive approaches to learning and their academic progress ». *British Educational Research Journal*, vol. 37, n° 3, p. 443-464.
- CAUSTON-THEOHARIS J. N., GIANGRECO M. F., DOYLE M. B. et VADASY P. F. (2007). « Paraprofessionals: the "sous-chefs" of literacy instruction ». *Teaching Exceptional Children*, n° 40 (1), p. 56-62.
- CROCCO M. S ET COSTIGAN A. T. (2007). « The narrowing of curriculum and pedagogy in the age of accountability urban educators speak out », *Urban Education*, vol. 42, n° 6, p. 512-535.
- DEAUVIEAU J. et TERRAIL J.-P. (dir.) (2007). *Les sociologues et la transmission des savoirs*. Paris : La Dispute.

- DEVINE J. (1996). « Les détecteurs de métaux vont-ils remplacer le Panopticon? La violence dans les écoles des quartiers défavorisés de New-York ». *Lien social et Politiques. RIAC*, n° 35, p. 167-184.
- FORQUIN J.-C. (2008). *Sociologie du curriculum*. Rennes : PUR.
- FRANCIA G. (1999). *Policy som text och som praktik. En analys av likvärdighetsbegreppet i 1990-talets utbildningsreform för det obligatoriska skolväsendet*. Doctoral Dissertation, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- FRANCIA G. (2007a). « Religiösa friskolor, en fråga om rättvisa ». In Berglund J. et Larsson G. (éd.), *Religiösa friskolor i Sverige: Historiska och nutida perspektiv*. 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 University College, April 19-22.
- FRENAY M. et DUMAY X. (dir.) (2007). *Un enseignement démocratique de masse. Une réalité qui reste à inventer*. Louvain : Presses universitaires de Louvain.
- GALTON M. J. et MACBEATH J. (2008). *Teachers Under Pressure*. Londres : Sage.
- GIANGRECO M. F. (2003). « Working with paraprofessionals ». *Educational Leadership*, n° 61 (2), p. 50-53.
- GIANGRECO M. F. (2009). *Critical issues brief: concerns about the proliferation of one-to-one paraprofessionals*. Arlington VA, Council for Exceptional Children, Division on Autism and Developmental Disabilities.
- GOODY J. (2006). « La technologie de l'intellect » [traduction française de l'introduction de *Literacy in Traditional Societies* (Cambridge University Press, 1968)]. *Pratiques*, n° 131-132, p. 7-30.
- 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.
- GREGER D., LEVINSKA M. et SMETACKOVA I. (2008). « Transformation des politiques d'équité en République tchèque post-communiste ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- GUSTAFSSON K. (2004). *Muslimsk skola, svenska villkor*. Doctoral Dissertation. Umeå : Boréa Bokförlag.
- GUSTAFSSON K. (2006). *Barns utbildningssituation*. Stockholm : Rädda Barnen.
- HARGREAVES A. (1994). *Changing Teachers, Changing Times. Teachers' Work and Culture in the Postmodern Age*. Londres : Cassell.
- HÖDGIN S. (2007). *Utbildning på (o) lika villkor : om kön och etnisk bakgrund i grundskolan*. Stockholm : Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- HALPIN D., DICKSON M., POWER S., WHITTY G. et GEWIRTZ S. (2004). « Curriculum innovation within an evaluative state issues of risk and regulation ». *The Curriculum Journal*, vol. 15, n° 3, p. 197-206.
- INGERSOLL R. M. (1999). « The problem of underqualified teachers in American secondary schools ». *Educational Researcher*, n° 28, p. 26-37.

- INGERSOLL R. M. (2001). « Teacher turnover and teacher shortage: an organizational analysis ». *American Educational Research Journal*, n° 37 (3), p. 499-534.
- KHERROUBI M. et ROCHEX J.-Y. (2002). « 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. En ligne : <[http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP\\_RF140\\_10.pdf](http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF140_10.pdf)> (consulté le 7 juillet 2011).
- KHERROUBI M. et ROCHEX J.-Y. (2004). « 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° 146, p. 115-190. En ligne : <[http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP\\_RF146\\_10.pdf](http://www.inrp.fr/publications/edition-electronique/revue-francaise-de-pedagogie/INRP_RF146_10.pdf)> (consulté le 7 juillet 2011).
- LARRÉ F. (2009). « La mise en incitation des enseignants : solution théorique ou réponse pragmatique? ». *Revue française de pédagogie*, n° 166, p. 27-43.
- LELIÈVRE C. (1996). *L'École « à la française » en danger?* Paris : Nathan.
- MARROY C. (dir.) (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- MOIGNARD B. (2010). « "Il faut sanctuariser les établissements scolaires". Regard sur le traitement social de la violence à l'école ». In C. Ben Ayed (dir.), *L'école démocratique. Vers un renoncement politique?* Paris : Armand Colin.
- MUIJS D. et REYNOLDS D. (2003). « The effectiveness of the use of learning support assistants in improving the mathematics achievement of low achieving pupils in primary school ». *Educational Research*, vol. 45, n° 3, p. 219-230.
- OECD (2005). *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris : OCDE, 2005.
- PAYET J.-P. (1997). « Le "sale boulot" : division morale du travail dans un collège de banlieue ». *Annales de la Recherche urbaine*, n° 75, p. 19-31.
- PERRENOUD P. (1995). « Les pédagogies nouvelles sont-elles élitaires? ». In *La pédagogie à l'école des différences. Fragments d'une sociologie de l'échec*. Paris : ESF, p. 105-118.
- RAMOGNINO N., FRANDJI D., SOLDINI F., VERGÈS P. (1997). « L'école comme dispositif symbolique et les violences scolaires. L'exemple de trois collèges marseillais ». In B. Charlot et J.-C. Émin (dir.), *Violences à l'école. État des savoirs*. Paris : Armand Colin, p. 117-144.
- ROCHEX J.-Y. (1991). « L'implosion scolaire ». In J.-P. Durand et F.-X. Merrien (éd.), *Sortie de siècle. La France en mutation*. Paris : Éditions Vigot, p. 295-321.
- ROCHEX J.-Y. (1997). « Les ZEP, un bilan décevant ». In J.-P. Terrail (dir.), *La scolarisation de la France. Critique de l'état des lieux*. Paris : La Dispute, p. 123-139.
- ROCHEX J.-Y. (2008). « Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en France : une spécificité incertaine et des résultats décevants ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 135-174.
- ROCHEX J.-Y. (2010). « Les trois "âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne? ». In C. Ben Ayed (dir.), *L'école démocratique. Vers un renoncement politique?* Paris : Armand Colin, p. 94-108.



- RYCHEN D. S. et SALGANIK L. H. (dir.) (2001). *Defining and Selecting Key Competencies*. Seattle, Toronto, Berne, Göttingue : Hogrefe & Huber Publishers.
- RYCHEN D. S. et SALGANIK L. H. (dir.) (2003). *Key Competencies for a Successful Life and a Well-functioning Society*. Seattle, Toronto, Berne, Göttingue : Hogrefe & Huber Publishers.
- SKOLVERKET [Direction nationale de l'enseignement scolaire, Suède] (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*].
- SKOLVERKET [Direction nationale de l'enseignement scolaire, Suède] (2004a). *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen? Rapport 202*.
- SKOLVERKET [Direction nationale de l'enseignement scolaire, Suède] (2004b). *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning Dnr. 00-2004:556*.
- SKOLVERKET [Direction nationale de l'enseignement scolaire, Suède] (2004c). *Allmänna råd och kommentarer. Likvärdig bedömning och betygssättning*.
- TARDIF M. et LEVASSEUR L. (2010). *La division du travail éducatif*. Paris : PUF.
- YOUNG M. (2008). *Bringing Knowledge Back In. From social constructivism to social realism in the sociology of education*. Londres : Routledge.
- WEBSTER R., BLATCHFORD P. et RUSSELL A. (2010). « Should teaching assistants have a pedagogical role? Lessons following the DISS project ». Paper presented at the British Educational Research Association Annual Conference, 1<sup>st</sup> September 2010, University of Warwick, UK.
- WOOLFSON R. C. et TRUSWELL E. (2005). « Do classroom assistants works? », *Educational Research*, vol. 47, n° 1, p. 63-75.

## **TROISIÈME PARTIE |**

### **Évaluation**



# Peut-on vraiment évaluer les politiques d'éducation prioritaire en Europe ?

Marc Demeuse

## Introduction

Pour répondre à la question introduite par le titre de ce chapitre, il faut envisager à la fois l'angle technique (dispose-t-on des moyens d'évaluer ce type de politiques?) et l'angle de l'autorité et des usages (s'autorise-t-on à évaluer ce type de politiques? que fait-on de ces évaluations?). C'est ce que feront respectivement les auteurs de deux chapitres qui vont suivre. Le premier chapitre proposera de clarifier l'analyse, suggérant un modèle global qui sera appliqué à certaines des PEP qui ont été analysées dans le premier ouvrage. Le second chapitre 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<sup>1</sup> et ce terme recouvre donc plusieurs sens.

---

1. Voir par exemple Smith (1997) pour une discussion du terme « modèle », ou de celui de « théorie », dans le contexte de l'évaluation.

« Les politiques publiques sont traditionnellement évaluées selon trois approches temporelles, une approche *ex-ante* qui dresse le bilan de la situation sectorielle et permet d'identifier le référentiel de la politique à mettre en œuvre en fondant les décisions prises, une approche par le suivi qui permet de cerner les obstacles et/ou facteurs facilitateurs de mise en œuvre des décisions, et enfin une approche *ex-post* qui a pour objet de mesurer l'efficacité des décisions prises et celle de la conduite des opérations (l'évaluation *ex-post* pouvant dans certains cas acquérir le statut d'évaluation *ex-ante* si le politique décide d'agir sans délai sur la base de l'évaluation d'une politique antérieurement conduite). » (Solaux, 1999, p. 182)

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, au 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, 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>2</sup> dans le cadre de politiques publiques.

Ces évaluations peuvent prendre différentes formes et impliquer différents acteurs aussi bien lors de la définition de leur objet et de leurs objectifs,

---

2. 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 de 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 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 ».

que lors de leur mise en œuvre<sup>3</sup>. Il peut ainsi s'agir d'évaluations externes<sup>4</sup>, d'évaluations internes<sup>5</sup> et même d'évaluations mixtes négociées<sup>6</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 doute 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. »

Pour autant, comme le signale Blais (2006, p. 130), la volonté de reddition de compte ou *accountability*, très présente notamment à travers l'élaboration d'indicateurs destinés à évaluer l'efficacité de telle ou telle politique, entraîne dans son sillage « la recherche "évaluative" et la pousse à s'éloigner de la simple description et du jugement pour explorer le terrain miné de la recherche des causes de l'efficacité ou de l'inefficacité »<sup>7</sup>.

---

3. En matière d'évaluation des politiques éducatives, on ne se dispensera pas trop rapidement de la vérification de la mise en œuvre effective d'un programme (contrôle de conformité) de manière à s'assurer que les décisions prises ont bien été appliquées avant de tenter d'en estimer les résultats.

4. « Évaluation conduite par un évaluateur qui provient de l'extérieur de l'organisation où prend place l'étude » (Nadeau, 1988, p. 419).

5. « Évaluation conduite par un membre de l'organisation où l'étude prend place » (Nadeau, 1988, p. 419).

6. Voir aussi Aubert-Lotarski et ses collègues (2006) à propos de la conduite des audits à visée participative.

7. Nisbet (1997, p. 211-212) précise que la « *policy-oriented research* » est habituellement définie par opposition à la recherche fondamentale et fait l'objet de différentes qualifications : « appliquée » (par opposition à « fondamentale »), « *policy-oriented* » (par opposition à « *curiosity-oriented* »), « à fonction instrumentale » (par opposition à « *enlightenment function* »), « tournée vers la décision ou l'action » (par opposition à « orientée vers la connaissance ou la théorie ») et même « pertinente » (« *relevant* » en langue anglaise) (par opposition à « académique »). Par delà les appellations plus ou moins flatteuses, ce sont les objectifs, l'autonomie des chercheurs et le caractère commandité ou en réponse à une demande (par opposition à une recherche autonome, y compris dans la définition de ses questions) qui semblent caractériser ce type de recherche, en limitant parfois la portée générale.

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 ; Demeuse, Derobertmasure & Friant, 2010).

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 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 Sylvain 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 évolué<sup>8</sup>, tout comme les techniques<sup>9</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>10</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 pas rare, notamment aux États-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 attribués au titre du *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 s'efforcer de démontrer 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, le promoteur de *Success for All* (Slavin *et al.*, 1996), rédige-t-il de nombreuses publications à propos des résultats de son programme

---

8. 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.

9. 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).

10. 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.



(principalement en recourant à des modèles quasi expérimentaux avec groupes de contrôle) et va-t-il jusqu'à proposer une analyse comparative d'autres programmes dans un ouvrage au titre évocateur (*Show Me the Evidence. Proven and Promising Programs for America's Schools*, Slavin & Fashola, 1998). Il ne s'agit pas d'un cas unique : Wang, Haertel et Walberg (1998), promoteurs d'un autre programme, proposent « un guide comparatif » dans la revue *Educational Leadership*. Ces textes font l'objet de nombreuses discussions méthodologiques dans les revues scientifiques 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 importants – ces écoles pouvant adhérer à l'un ou l'autre des programmes –, cela pousse les chercheurs universitaires à développer à la fois des procédures rigoureuses de contrôle de la qualité et de nombreuses publications critiques dans des revues de très haut niveau<sup>11</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 sont tenus à l'écart par les structures politico-administratives en charge des programmes.

À 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 & Strauven, 2006, p. 164).

---

11. Pour une illustration des débats autour du programme *Success for All* de Robert Slavin, on peut consulter l'article de Demeuse & Denooz (2001).

L'approche corrélationnelle<sup>12</sup>, 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. C'est notamment ce que pointe Bronfenbrenner (1979, p. 19), comme le rappelle Crahay, lorsqu'il écrit que

« l'essentiel de la psychologie du développement, telle qu'elle existe actuellement, est une science des comportements exceptionnels produits par des enfants placés dans des situations artificielles en présence d'adultes étrangers pendant des périodes de temps les plus brèves possibles ».

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.

---

12. L'approche corrélationnelle consiste à recueillir des informations relatives à de nombreuses variables sans que la situation ne puisse être manipulée expérimentalement et, par le calcul d'indices d'association statistique (corrélation), à établir des relations entre ces variables, sans qu'il soit possible de s'assurer de liens causaux entre celles-ci. Les études internationales en matière d'évaluation – PISA en est certainement l'exemple le plus emblématique – fournissent ainsi un grand nombre de données qu'il est possible de mettre en rapport en termes de co-évolution, sans pour autant pouvoir s'assurer que c'est effectivement la fluctuation d'un paramètre qui entraîne l'évolution d'autres variables dans un sens donné, comme seules les études expérimentales randomisées peuvent le permettre. Il peut en effet exister des causes communes à deux ensembles de variables et il est parfois difficile de dégager le sens de la causalité. On peut citer, comme exemple trivial dans le premier cas, la corrélation qui existe, durant la scolarité obligatoire, entre la pointure des chaussures des élèves et leur niveau en mathématique... Ce n'est néanmoins pas parce que les élèves ont de plus grands pieds qu'ils sont plus compétents en mathématique... c'est simplement parce qu'en fonction de l'avancée en âge le pied s'allonge et le niveau scolaire augmente! (la corrélation disparaîtra d'ailleurs à l'âge adulte). Quant au sens de la liaison, il peut être assez difficile de savoir si c'est parce qu'ils sont plus motivés que les élèves réussissent mieux en classe ou s'ils sont plus motivés à étudier parce qu'ils réussissent mieux en classe... Sans doute s'agit-il d'un processus interactif qu'indique dans ce cas l'indice de corrélation qui unit généralement ces deux variables (motivation et réussite scolaires).

## Approche comparative

L'approche comparative qui a été adoptée par l'équipe EuroPEP permet de mettre en perspective les spécificités et les aspects communs des politiques étudiées qui ne peuvent apparaître qu'en plaçant chaque système en regard des autres, après avoir 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>13</sup>.

Mons (2007a et 2007b), 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 pas, par exemple, au niveau de décision en matière d'éducation dans la plupart des pays connaissant une structure fédérale (Allemagne, Belgique, Suisse, États-Unis d'Amérique, etc.) ;

– 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) ;

---

13. « 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. »

– le développement d'une approche néo-institutionnelle<sup>14</sup>, ne se limitant pas à une analyse formelle et exclusivement descriptive, est nécessaire ;

– 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 au 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 » plutôt que la recherche de règles immuables et indépendantes des conditions nationales et locales<sup>15</sup>, sans pour autant verser dans l'incomparabilité et le particularisme absolu qui déniaient 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, notamment parce que, pour cerner de manière précise des phénomènes

---

14. Comme Gazibo et Jenson (2004, p. 203) le précisent, en reprenant les mots de Hall et Taylor (1997) qui identifient trois écoles de pensée distinctes au sein de cette approche, les perspectives néo-institutionnalistes « cherchent toutes à élucider le rôle joué par les institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques » ; et de poursuivre : « Toutes ces perspectives placent les institutions au centre de l'analyse, en tant que variables dépendantes (phénomène à expliquer), mais surtout en tant que variables indépendantes (facteurs explicatifs). »

15. 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) prône la complémentarité des méthodes aux différents stades de chaque recherche.

complexes, certaines simplifications et hypothèses instrumentales sous-jacentes sont nécessaires (Mingat, 1999). Il importe de pouvoir les expliciter, d'en définir les implications. 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. et SAINT-JEAN M. (2006). *Conduire un audit à visée participative. Établissements scolaires, services, associations...* Lyon : Chronique sociale et Poitiers : École supérieure de l'Éducation 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 Communauté française de Belgique ». *Les Dossiers des Sciences de l'Éducation*, n° 18, p. 121-130.
- BLAIS J.-G. (2006). « La mesure pour la recherche et/ou le contrôle en éducation. » In G. Figari et L. Mottier Lopez, *Recherche sur l'évaluation en éducation*. Paris : L'Harmattan (Évaluer), p. 124-131.
- BRONFENBRENNER U. (1979). *The Ecology of Human Development. Experiments by nature and design*. Cambridge : Harvard University Press.
- BORMAN G. D., STRINGFIELD S. C., SLAVIN R. E. (éd.) (2001). *Title I. Compensatory Education at the Crossroads*. Mahwah (NJ) et Londres : Lawrence Erlbaum Associates.
- BRESSOUX P. (2008). *Modélisation statistique appliquée aux sciences sociales*. Bruxelles : De Boeck université (Méthodes en sciences humaines).

- CRAHAY M. (2005). « Pourquoi l'expérimentation en éducation ? » 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. 95-114.
- DAUVISIS M. C. (2006). « L'instrumentation en évaluation ». *Mesure et Évaluation en Éducation*, vol. 29, n° 1, p. 45-66.
- DEMEUSE M. et 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*, n° 7-8, p. 103-127.
- DEMEUSE M et 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., DEROBERTMASURE A. et FRIANT N. (2010). « Differentiated financing of schools in French-speaking Belgium: perspectives for regulating a school quasi-market ». *Educational Research and Evaluation: An International Journal on Theory and Practice*, vol. 16, n° 2, p. 197-216.
- EPSTEIN E. (1988). « The problematic meaning of "comparison" in comparative education ». In J. Schriever et B. Holmes (éd.), *Theories and Methods in Comparative Education*. Francfort : Verlag Peter Lang.
- FIGARI G. et 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*, vol. 29, n° 3, p. 2-25.
- FRANDJI D. (2008). « Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 9-34.
- GAZIBO M. et JENSON J. (2004). *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- HALL P. A. et TAYLOR R. (1997). « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, p. 469-496.
- 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 évaluation en éducation*, vol. 29, n° 3, p. 27-44.
- LEGENDRE R. (2005). *Dictionnaire actuel de l'éducation*. Montréal (Québec) : Guérin éditeur.
- LÉON A., CAMBON J., LUMBROSO M., WINNYKAMEN F. (1977). *Manuel de psychopédagogie expérimentale*. Paris : Presses universitaires de France (Pédagogie d'aujourd'hui).
- MEURET D. (1994). « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire ». *Revue française de pédagogie*, n° 109, p. 41-64.

- MINGAT A. (1999). « Évaluation des politiques publiques en éducation : quelques balises pour leur conduite. In G. Solaux (dir.), *L'évaluation des politiques d'éducation*. Dijon : CRDP de Bourgogne (Documents, actes et rapports pour l'éducation), p. 33-47.
- 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*, vol. 14, n° 3, p. 409-423.
- MONS N. (2007b). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?* Paris : Presses universitaires de France (Éducation et société).
- NADEAU M.-A. (1988). *L'évaluation de programme. Théorie et pratique*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- NISBET J. (1997). « Policy-oriented Research ». In J. P. Keeves (éd.), *Educational Research Methodology, and Measurement: An International Handbook*. Cambridge : Pergamon, p. 211-217.
- SLAVIN R. E., FASHOLA O. S. (1998). *Show me The Evidence! Proven and Promising Programs for America's Schools*. Thousand Oaks (CA) : Corwin Press.
- SLAVIN R. E., MADDEN N. A., DOLAN L. J., WASIK B. A. (1996). *Every Child, Every School. Success for All*. Thousand Oaks (CA) : Corwin Press.
- SMITH N. L. (1997). « Evaluation models and approaches ». In J. P. Keeves (éd.), *Educational Research Methodology, and Measurement: An International Handbook*. Cambridge : Pergamon.
- SOLAUX G. (1999). « Conclusion ». In G. Solaux (dir.), *L'évaluation des politiques d'éducation*. Dijon : CRDP de Bourgogne (Documents, actes et rapports pour l'éducation).
- SOWEL T. (2004). *Affirmative Action Around the World. An Empirical Study*. New Haven et Londres : Yale University Press.
- WANG M. C., HAERTEL G. D., WALBERG H. J. (1998). « Models of Reform: A Comparative Guide ». *Educational Leadership*, vol. 55, n° 7, p. 66-71.

# Quelle évaluation des politiques d'éducation prioritaire en Europe ? Un cadre d'analyse et son application

Marc Demeuse, Céline Demierbe et Nathanaël Friant

## Introduction

Comme le précise Mingat (1999, p. 35), il existe au moins deux bonnes raisons pour lesquelles il faut évaluer les politiques éducatives :

« La première a trait au fait que l'éducation est une organisation finalement assez complexe et que le décideur peut se tromper, et soit choisir des politiques qui ne sont en fait pas pertinentes, soit les mettre en œuvre de façon inadéquate. La seconde raison est que les systèmes éducatifs sont organisés dans un cadre public et qu'il n'y a pas de mécanisme "intégré" qui régulerait ces éventuelles erreurs; dans le secteur marchand, les erreurs sont rapidement repérées [...] par les entrepreneurs qui sont, de part leur intérêt personnel, spécialement vigilants au bon fonctionnement de leur entreprise et à sa capacité à engendrer des profits. Dans le secteur éducatif, les résultats sont peu observés (ils ne sont pas si faciles à identifier que ceux du secteur marchand, sachant qu'on centre d'une façon générale davantage l'attention sur la gestion des moyens que sur les résultats) et les agents du service public n'ont que peu d'intérêt direct à son amélioration. [...] L'évaluation peut alors constituer une sorte de substitut extérieur pour pallier l'absence de mécanismes régulateurs internes. Elle pourrait aussi être à terme intégrée dans les processus ordinaires de gestion des systèmes éducatifs »,

par exemple à travers des mécanismes de pilotage (Demeuse & Baye, 2001). Comme nous le verrons dans la suite de cette partie, cette évaluation systématique des politiques publiques, spécifiquement dans le champ de



l'éducation prioritaire, est encore assez rare alors même que ces politiques peuvent être déjà fort anciennes.

Dans la plupart des systèmes éducatifs, des politiques volontaristes sont ainsi 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) dans le premier ouvrage publié par l'équipe EuroPEP comme

« des politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré sur des critères ou des découpages socio-économiques, ethniques, linguistiques ou religieux, territoriaux, ou scolaires), en proposant de donner aux populations ainsi déterminées quelque chose de plus (ou de "mieux" ou de "différent") ».

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, dignes de confiance 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 prenant compte de 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 contex-

tualisons 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 (p. 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, vœux 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 (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 : 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. À 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>1</sup>. De telles évaluations sont nombreuses dans les pays participant à l'étude, qu'elles soient faites avant l'application de la PEP (par exemple, pour la Belgique francophone, Demeuse & 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, Teperoglou & Tsiganou, 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 ses collègues (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 quatre-vingt, 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'illet-

---

1. Voir au sujet du ciblage les chapitres qui y sont spécifiquement consacrés dans cet ouvrage.

trisme 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 touristique-ment plus développées (Maratou-Alibranti, Teperoglou & Tsiganou, 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<sup>+</sup>)<sup>2</sup>. Il s'agit, en fait, de l'attribution de moyens supplémentaires à un nombre

---

2. Cette présentation repose sur la situation qui prévalait au moment de la finalisation du rapport EuroPEP en 2008. Les modifications intervenues après cette date, principalement en 2009, sont décrites par Demeuse, Demierbe et Friant (2010).

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* concernant les 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>3</sup> où est domicilié chaque 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 l'autre pas. 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 situation 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 auxquelles 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<sup>+</sup>, qu'ils ont recueilli des données par interview des chefs d'établissement et d'autres personnels, par observation directe et par 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 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 ;

---

3. 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 selon lequel un établissement est ou non concerné par 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>4</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

---

4. 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.

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 efficient, 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 ;
- 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 & 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'efficience. 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 & 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'efficience

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'efficience 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, Delvaux et Hindryckx, 2005, 2008).

Il faut bien avouer que souvent, lorsqu'il s'agit de politiques éducatives, les mesures d'entrée manquent (Demeuse & Monseur, 1999), de sorte qu'il est très difficile de mener une évaluation *stricto sensu* de leur efficacité et de leur efficience. 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, Douterlungne et Van de Velde, 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, les actions concrètes dans les classes n'ayant que peu d'impact. 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 du 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, à la remise d'un projet, et à 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>5</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, Teperoglou & Tsiganou, 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 dispositifs 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 & 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 des 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.

---

5. Les actions mises en place dans ce contexte sont subsidiées à raison de 75 % par un financement européen et de 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 la prolongation du programme : 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. Leurs témoignages permettaient 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, Vergidis & Kassimi, 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'à-propos<sup>6</sup>.

*La discrimination positive en Communauté française de Belgique (D<sup>+</sup>)  
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<sup>+</sup>, et ainsi

---

6. 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'Europe 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.

de vérifier l'hypothèse d'une stigmatisation des écoles en D<sup>+</sup> 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<sup>+</sup> 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<sup>+</sup> 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 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 tout 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<sup>+</sup> 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<sup>+</sup> vers d'autres qui ne le sont pas n'est pas négligeable. Cette observation, combinée avec le fait que les écoles en D<sup>+</sup> constituent une porte d'entrée importante pour les publics extra-européens, amène les auteurs à conclure que les écoles en D<sup>+</sup> 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 bel 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 & 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 risque. 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 amplifiés par le fait de vivre dans des zones de forte concentration de ces groupes (Antoniou, Dyson & Raffo, 2008). Des *Education Action Zones* (EAZ) ont donc été créées de manière à toucher les groupes à risque 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 EAZ. Ces évaluations ont débouché sur des résultats mitigés, menant le gouvernement à adapter les EAZ en un nouveau programme, *Excellence in Cities* (EiC). Deux évaluations en particulier ont amené le gouvernement à tirer des conclusions concernant les EAZ : l'une menée par l'Office for Standards in Education (Ofsted, 2003), l'autre menée par une équipe inter-universitaire 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 EAZ mises en place en 1999 et centrée sur les opinions des acteurs concernant les progrès des EAZ 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 EAZ. En effet, si certains effets positifs des zones ont été perçus, notamment dans la mise en œuvre 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 ses collègues (2004), allant dans le même sens... et publiés alors que les EAZ 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 EAZ en particulier, des ressources documentaires concernant les EAZ, 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 EAZ ne produisaient pas de meilleurs résultats aux examens nationaux (voire produisaient des résultats moins bons) que les écoles relevant de la même autorité mais non incluses dans les EAZ. 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 EAZ 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, une faible proportion 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 composés 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 EAZ, 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 EAZ.

### **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 & 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 & 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 » 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. À 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>7</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);

---

7. Rapport public annuel du Conseil d'État, 1997.

- cette politique ne portera ses fruits que 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 & Simon, 1997, p. 3)

Le rapport publié en 1997 par les inspecteurs généraux Moisan et Simon propose l'évaluation de ce dispositif qui était déjà en 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 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 identifié les facteurs internes à chaque établissement scolaire ayant 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. Au total, 446 ZEP ont été analysées par les deux auteurs, dont 36 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 », etc.). L'objectif poursuivi par Moisan et Simon était d'identifier des facteurs explicatifs de

la réussite ou, au contraire, de l'échec de la population scolaire de certaines ZEP par rapport à d'autres.

Il ressort de l'analyse de cet échantillon que les caractéristiques de cette population sont très variables 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 différentes épreuves permettant d'obtenir le brevet (diplôme de fin du premier cycle secondaire) 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 potentielle 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 en ont tiré des conclusions et recommandations en termes de durabilité et de flexibilité des ZEP (Moisan & 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 sur les 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, plus limitée dans son ampleur, de la carte des ZEP, élargie sans cesse au cours des quinze premières années de leur histoire ;
- 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 constitue-t-elle un obstacle important. Si l'exercice réalisé dans le cadre de ce chapitre est difficile, c'est particulièrement parce que, pour paraphraser Bouchard & 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. Comme on le verra dans le chapitre suivant (S. Broccolichi), 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 :

1. 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'efficacéité, de même qu'une évaluation de la synergie ne peut se faire sans évaluation de la cohérence.

2. En utilisant des méthodes d'évaluation adaptées à la qualité transversale visée. Ainsi, l'évaluation de l'efficacité d'une PEP et celle de son à-propos nécessitent des méthodes très différentes : la première exige une méthode permettant des inférences causales, pas la seconde.

3. En utilisant des termes tels qu'« 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, Friant & Nicaise, 2009). Premièrement, les intentions et objectifs des PEP sont souvent déclinés en termes peu opérationnels, tels 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 qu'elle supposerait 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 aisés 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 entrouverte. 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. » (Demeuse & Monseur, 1999, p. 22)

## Références bibliographiques

- ANTONIOU L., DYSON A. et RAFFO, C. (2008). « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 37-84.
- BOLLENS J., VAN DE VELDE V., CNUUDE V., VANOBBERGEN B., VANSIELEGHEM N., DOUTERLUNGNE M., NICAISE I. et VERHAEGHE J.-P. (1998). *Zorgverbreding in het basis- en secundair onderwijs: een zoektocht naar financieringscriteria* [Encadrement renforcé dans l'enseignement fondamental et secondaire : à la recherche de critères de financement]. Louvain : HIVA/RUG, Vakgroep Onderwijskunde.
- BOUCHARD C et PLANTE J. (2002). « La qualité : mieux la définir pour mieux la mesurer ». *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, n° 11-12, p. 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'éducation, 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 »elgique». *Les cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 62, p. 1-41.
- DEMEUSE M. et BAYE A. (2001). « Une action intégrée en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement : le pilotage des systèmes d'enseignement ». *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, n° 5-6, p. 23-50.
- DEMEUSE M. et 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*, vol. 22, n° 2-3, p. 97-127.
- DEMEUSE M et STRAUVEN C. (avec la collaboration de ROEGIERX X.) (2006). *Développer un curriculum d'enseignement ou de formation. Des options politiques au pilotage*. Bruxelles : De Boeck Université.
- DEMEUSE M., DEMIERBE C. et FRIANT N. (2010). « Des ZEP à l'encadrement différencié, vingt ans de politiques compensatoires en Communauté française de Belgique ». *InDirect : les clés de la gestion scolaire*, n° 18, p. 65-78.
- DEMEUSE M., FRIANT N. et NICAISE I. (2009). « Les politiques d'éducation prioritaire : donner plus à ceux qui ont moins ». In I. Nicaise, E. Desmedt, et M. Demeuse (dir.), *Une école réellement juste pour tous! Seize pistes de réforme et d'action*. Waterloo : Plantyn, p. 387-419.
- DEMEUSE M., CREPIN F., JEHIN M. et MATOUL A. (2006). « Behind the positive discrimination in French Community of Belgium: central criteria vs. local actions ». In L. Moreno Herrera, G. Jones, et J. Rantala (éd.), *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, p. 59-79.
- DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D. et ROCHEX J.-Y. (dir.) (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. et VERDALE N. (2007). *Étude exploratoire sur la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation scolaire et d'inégalité au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Bruxelles, rapport de recherche non publié.
- DURU-BELLAT M. (2006). *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*. Paris : 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 et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 9-34.

- FRIANT N., DEMEUSE M., AUBERT-LOTARSKI A. et NICAISE I. (2008). « En Belgique. Deux modes de régulation des effets d'une logique de quasi-marché ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 87-132.
- 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. et 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 : Gutenberg.
- MINGAT A. (1999). « Évaluation des politiques publiques en éducation : quelques balises pour leur conduite ». In G. Solaux (dir.), *L'évaluation des politiques d'éducation*. Dijon : CRDP de Bourgogne (Documents, actes et rapports pour l'éducation).
- MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE (2007). *Les indicateurs de l'enseignement, édition 2007*. En ligne : <[http://www.enseignement.be/download.php?do\\_id=1711&do\\_check=>](http://www.enseignement.be/download.php?do_id=1711&do_check=>) (consulté le 10 novembre 2011).
- MOISAN C. et SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (IGAEN et IGEN).
- 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>> (consulté le 8 novembre 2011).
- PAPACONSTANTINOÛ P. (1981). *I anisotita stin elliniki ipobreotiki ekpedefsi* [L'inégalité dans l'enseignement obligatoire grec]. *O Politis*, n° 44, p. 46-51.
- POWER S., WHITTY G., GEWIRTZ S., HALPIN D. et DICKSON M. (2004). « Paving a "Third Way"? A Policy Trajectory Analysis of Education Action Zones ». *Research Papers in Education*, vol. 19, n° 4, p. 453-476.
- 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 et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 135-174.
- TZANI M. (1988). *Sholiki epitihia ; Zitima taxikis poelefseos ke koultouras* [Réussite scolaire. Questions d'origine sociale et de culture]. Athènes : Éd. Grigoris.
- VAN HEDDEGEM I., DOUTERLUNGNE M. et VAN DE VELDE V. (2003). *Mag het iets méér zijn? Evolutie van het project zorgverbreding in het basisonderwijs*. Louvain : HIVA.
- VARNAVA-SKOÛRA G., VERGIDIS D. et KASSIMI C. (2008). « En Grèce. Des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien et innovation ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 177-219.
- VARNAVA-SKOÛRA G. et VERGIDIS D. (2004). *Après-midi, nuits et Deux Étés. Programmes pour la Réussite Scolaire*. Athènes : Papazisis.

# Lacunes et mésusages dans l'évaluation des politiques d'éducation prioritaire

Sylvain Broccolichi

Le chapitre précédent a fait ressortir l'intérêt d'une démarche intégrée d'évaluation portant sur un ensemble bien défini de qualités transversales des politiques d'éducation prioritaire. Non sans pointer le « flou » qui règne encore trop souvent dans ce domaine, il a mis en relief 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. En analysant des lacunes, des incohérences ou des dérives constatées de façon récurrente dans bon nombre des pays considérés, le but est de mieux cerner ce qui fait encore souvent obstacle à des évaluations éclairantes et utiles.

Nous verrons qu'en de nombreux cas, le problème est l'absence troublante d'évaluation portant précisément sur la réduction des désavantages que les PEP avaient pour objectif explicite de réduire. Ailleurs, c'est l'omniprésence d'évaluations porteuses d'effets pervers plus que de lucidité accrue et de progrès. C'est aussi l'absence de suites données à des travaux qui soulèvent des questions cruciales. Le parti adopté dans ce chapitre est de considérer ces écueils récurrents comme des actes manqués révélateurs d'ambiguïtés au niveau des priorités réelles des politiques menées ou du rôle attribué à l'évaluation. Cette approche implique de se référer aux bénéfices initialement « attendus » des évaluations. Ce sera fait dès la partie suivante, en gommant provisoirement la diversité des conceptions s'y rapportant, puis de façon plus circonstanciée sur la base des constats et analyses effectués.



## Bénéfices attendus et difficultés prévisibles

Surtout depuis la fin du xx<sup>e</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'à-propos 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 tout ou partie 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 & Meirieu, 2005 ; Demailly, 2005).

Le propre des politiques d'éducation prioritaire 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 son chapitre sur ces formes de catégorisation. 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 parfois 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. À 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 d'équipes nationales est que ces possibilités d'évaluation des PEP restent le plus souvent virtuelles : 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. De même, il est rare que des évaluations probantes motivent clairement des inflexions apportées aux PEP. Dans d'autres cas, notamment en Angleterre, nous verrons qu'opérer systématiquement des comparaisons de résultats aux implications ambiguës soulève des questions différentes. Celles-ci nous conduiront alors à examiner le rôle de l'évaluation des PEP sur un tout autre versant.

### **Des lacunes fréquentes à interpréter en fonction des 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 quatre-vingt, 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 : le rapport national relève 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 relevé le manque d'évaluation construite en fonction des objectifs explicites des politiques éducatives prioritaires, notamment 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 supposées 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 chargées 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 soixante (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 parfois explicitement invoqué par des cadres ministériels impliqués dans le pilotage des PEP, pour justifier l'absence d'évaluation<sup>1</sup>. Ainsi, et pour des raisons qu'il conviendra d'élucider davantage, une partie des lacunes

---

1. Lors d'une table ronde sur les ZEP en France (publiée), l'un des participants, ancien membre du premier groupe de pilotage des ZEP au ministère de l'Éducation nationale, présentait 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" » (Kherroubi & Rochex, 2002, p. 11).

constatées précédemment signifierait que la décision d'évaluer suscite plus d'inquiétudes que d'espoirs en des progrès possibles.

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 & Parchao, 2000). 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 d'envergure réalisé en France sur l'évolution d'acquis d'élèves (sur la base d'épreuves de connaissances standardisées), selon qu'ils étaient scolarisés dans des collèges 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'Éducation 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>2</sup>.

Ce travail pionnier de Denis Meuret a pourtant révélé un fait en tous points contraire à l'objectif fondateur des ZEP, à savoir réduire les taux d'échecs 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 que 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

---

2. Le travail réalisé par l'Inspection générale de l'Éducation nationale sous la direction de Moisan et Simon, et cité dans le chapitre précédent, a dû se contenter des résultats aux évaluations nationales à l'entrée en classe de 6<sup>e</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 scolaires (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 ». De plus, 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). Cette dimension du problème restera pourtant éludée, comme pour préserver artificiellement la validité de la notion de ZEP « performante »/« non performante ».

« défavorisés » : car les seuls élèves qui progressaient en ZEP autant que hors ZEP étaient ceux 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, à vérifier le fait sur d'autres échantillons de collèges et à mieux cerner les particularités des ZEP les plus (et les moins) concernées par cette tendance : contextes, caractéristiques des professionnels, pratiques, etc. Il n'en a rien été. L'important travail d'évaluation coordonné par Catherine Moisan et Jacky Simon, et présenté dans le rapport intitulé « Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP », a étudié les performances des différentes ZEP à l'évaluation nationale de sixième (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). En fin de compte, rien n'a été fait pour déterminer plus précisément quels contextes et quelles pratiques produisaient le surcroît d'inégalités scolaires constaté par Meuret, et pour chercher les moyens 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, etc.), 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 détaillée 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-Skoura & 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 opérer d'ajustement au niveau des 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'attribution de moyens supplémentaires aux établissements en fonction du quartier d'habitation des élèves (Demeuse *et al.*, 2006, 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 dédiés aux établissements (en remplacement du principe dichotomique de la PEP). Les conclusions de ce rapport n'ont pas été prises en compte dans les textes ultérieurs.

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 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 mis 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 *a priori* supposés décevants?

### **Des défauts d'évaluation sous-tendus 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 comprend mieux 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 peut 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. Autrement dit, le changement se situe plutôt au niveau des rhétoriques : elles sont désormais mieux faites pour justifier l'absence d'évaluations témoignant d'une réelle volonté de réduire les inégalités et désavantages qui motivent officiellement l'existence des PEP.

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>3</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 vérita-

---

3. 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.

blement 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 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-Skourea *et al.*, 2008, p. 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 induisent des démarches bien différentes.

### **Évaluer pour « faire pression »**

Certaines pratiques d'évaluation anglaises qualifiées de « punitives », dans le chapitre consacré à l'Angleterre du premier ouvrage issu de la recherche Europep (Antonioni *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 & Watson, 2000 ; Scheerens & Maslowski, 2008). Cette logique de classements, de concurrence et de sanctions accentue les disparités entre établissements ; elle 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 c'est plutôt un déclin des résultats qui apparaît en compréhension de l'écrit en fin de scolarité obligatoire, d'après l'évolution objectivée entre 2000 et 2006 par le programme PISA (MEN, 2008). Les sérieux doutes qui persistent ainsi sur la durabilité et même l'authenticité de ces gains 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 ne sont pas porteuses de bénéfices éducatifs réels à long terme (Cummings *et al.*, 2007)<sup>4</sup>. Au moins

---

4. Pour plus de précisions se reporter à Antoniou *et al.*, 2008, notamment p. 46-47.

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 associées à des calculs d'efficacité (Alexadiou & Lawn, 2000 ; Ozga & 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).

Un autre problème sérieux vient du fait 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 techniques de bachotage permettent d'obtenir à court terme de meilleurs scores sans élever le niveau de compétences à long terme (Lessard & Meirieu, 2005). Mais le problème vient plus fondamentalement du fait qu'une grande partie des objectifs éducatifs ne se prête que difficilement à la technologie des tests. Le « piège » est

donc de réduire l'apprentissage à ce qui est facilement mesurable (Lessard, 2006). 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 (Broccolichi, Ben Ayed & Trancart, 2010).

## 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>5</sup>. Aucun argument scientifique ne justifie de se borner à ce type de comparaisons biaisées. Pourquoi ne pas centrer davantage les évaluations comparatives sur les différentiels d'acquisitions ou de parcours des élèves selon les caractéristiques sociales ou linguistiques associées aux

---

5. 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).

désavantages que les PEP sont supposées réduire? Pourquoi ne pas étudier les variations de ces désavantages selon divers paramètres contextuels et pédagogiques qu'une action publique éclairée pourrait s'efforcer de mieux réguler ou de mieux maîtriser (par des formations notamment)?

Même quand les catégories retenues pour opérer les comparaisons sont pertinentes, les résultats obtenus peuvent encore souvent s'interpréter de plusieurs façons, compte tenu de la multiplicité des paramètres engagés. Or, sont rarement prévues les investigations et les analyses complémentaires qui permettraient de mieux cerner la combinaison des principaux facteurs de différenciation des résultats, en vue d'en dégager des leçons et des perspectives d'optimisation adéquates. Au-delà des décideurs en cause, cette insuffisance récurrente peut s'expliquer par une tension forte et difficile à surmonter entre une visée heuristique d'élucidation et des impératifs de communication liés à des agendas politiques et administratifs (des circulaires de rentrée par exemple) : arrêter des décisions, définir des priorités, formuler des recommandations...

La visée heuristique implique 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. Elle engage une autre temporalité et 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, de garder la maîtrise de leur interprétation et de recourir à une littérature *ad hoc* concernant les « bonnes pratiques », pour étayer leurs injonctions (Maroy & 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 au premier chef, plusieurs évolutions sont à favoriser, 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, du fait de calculs politiques à courte vue).

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 leurs évaluations, et plus généralement celle des politiques éducatives, deviennent effectivement un vecteur de progrès et de cohésion sociale, il faut qu'elles réussissent 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 & Carvalho, 2008 ; Goldstein, 2008 ; Saint-Pierre, 2006). La vigilance et le professionnalisme devraient davantage s'imposer, tant sur les questions éducatives, pédagogiques et didactiques, que sur 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, ni l'organisation de formations ou de soutien aux équipes en difficulté ne devraient rester négligés comme ils le sont encore si souvent. De réels progrès en ce sens supposent de s'appuyer davantage sur des instances pluri-catégorielles et pluridisciplinaires aux compétences élargies, construites pour servir l'intérêt général dans une perspective démocratique.

## Références bibliographiques

- AINSCOW M., CROW M., SYSON A., GOLDRICK S., KERR K., LENNIE C., MILES S., MUIJS S. et SKYRME J. (2007). *Equity in Education: New directions*. Manchester : Centre for Equity in Education, University of Manchester.
- ALEXIADOU N. et LAWN M. (2000). « Le nouveau discours éducatif sous l'influence entrepreneuriale : les secteurs public et privé dans les zones d'action éducative ». *Revue française de pédagogie*, n° 133, p. 25-36.
- ANTONIOU L., DYSON A. et 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 (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 37-84.
- BARROSO J. et CARVALHO L. M. de (2008). « PISA : un instrument de régulation pour relier des mondes ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 77-80.
- BEN AYED C. et BROCCOLICHI S. (2009). « 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) : Presses de l'Université Laval.
- BOLF Š., HŮLE D., LÁBUSOVÁ A. et STEINER J. (2003). *Monitoring efektivitý přípravnyých ročníků* [Monitoring of Efficiency of Preparatory Classes]. Prague : Faculty of Humanities, Charles University in Prague.
- BROCCOLICHI S. (2009). « L'espace des inégalités scolaires ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 180, p. 75-91.
- BROCCOLICHI S., BEN AYED C., TRANCART D. et MATHEY-PIERRE C. (2006). « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires : des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite des élèves ». *Éducation et formations*, n° 74, p. 31-48.
- BROCCOLICHI S., BEN AYED C. et TRANCART D. (2010). *École, les pièges de la concurrence*. Paris : La Découverte.
- 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 à la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 221-267.
- CUMMINGS C., DYSON A., MUIJS D., PAPPS I., PEARSON D., RAFFO C., TIPLADY L., TODD L. et CROWTHER D. (2007). *Evaluation of the Full Service Extended Schools Initiative: Final Report*. Rapport n° RR852. Londres : Department for Education and Skills.
- DELVAUX B. (2006). « Compétition entre écoles et ségrégation des élèves dans six espaces européens ». *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 63-73.
- DEMAILLY L. (2001). *Évaluer les politiques éducatives*. Bruxelles : De Boeck.



- DEMAILLY L. (2005). « Enjeux et limites de l'obligation de résultats : quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France ». In C. Lessard et P. Meirieu (dir.), *L'obligation de résultats en éducation. Évolutions perspectives et enjeux internationaux*. Bruxelles : De Boeck (Perspectives en éducation et formation), p. 105-123.
- DEMEUSE M., CRÉPIN F., JEHIN M. et MATOUL A. (2006). « Behind the positive discrimination in French Community of Belgium: central criteria vs. local actions ». In L. Moreno Herrera, G. Jones et J. Rantala (dir.), *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., DEROBERTMASURE A., FRIANT N., HERREMANS T., MONSEUR C., UYTENDAELE S. et VERDALE N. (2007). *Étude exploratoire sur la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation scolaire et d'inégalité au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Bruxelles, Rapport de recherche non publié.
- DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D. et ROCHEX J.-Y. (dir.) (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- DEMEUSE M. et 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*, vol. 22, n° 2-3, p. 97-127.
- DEROUE 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, Lyon : INRP, p. 5-13.
- 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. et MORENO HERRERA L. (2008). « Les politiques d'éducation prioritaire suédoise en période de décentralisation et d'individualisation ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 363-406.
- FRANDJI D. (2008). « Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 9-34.
- FRIANT N., DEMEUSE M., AUBERT-LOTARSKI A. et NICAISE I. (2008). « En Belgique. Deux modes de régulation des effets d'une logique de quasi-marché ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 87-132.
- FULLAN M. et WATSON N. (2000). « School-Based-management: reconceptualizing to improve learning outcomes ». *School effectiveness and school improvement*, vol. 11, n° 4, p. 453-473.

- GABAL I. (2006). *Analyza 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.
- GOLDSTEIN H. (2008) « Évaluations des politiques éducatives et comparaisons internationales ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 55-65.
- GREEN A. (2008). « Le modèle de l'école unique, l'égalité et la chouette de Minerve ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 15-26.
- GRISAY A. (1993). « Le fonctionnement des collèges et ses effets sur les élèves de sixième et cinquième ». *Les Dossiers Éducation et Formations*, n° 32. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
- KALAVASIS F. (2000). *Exesi axiologisis fia to Ergo 1.1.d.3 « Exaplosi efarmigis programaton enihitikiis didasklalias »*. Volos : université de Thessalie.
- KHERROUBI M. et ROCHEX J.-Y. (coord.) (2002). « Table ronde : Logiques de recherche et logiques d'action ». *Revue française de pédagogie*, n° 140, p. 9-20. En ligne : <[www.inrp.fr/edition-electronique/archives/revue-francaise-de-pedagogie/web/fascicule.php?num\\_fas=395](http://www.inrp.fr/edition-electronique/archives/revue-francaise-de-pedagogie/web/fascicule.php?num_fas=395)> (consulté le 22 novembre 2011).
- LAZARIDIS P. (1999). *Exesi axiologisis fia to Ergo 1.1.d.1 « Schediasmos kai amesi efarmogi pilotikon programaton enihitikiis 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, p. 1-13.
- LESSARD C. et MEIRIEU P. (dir.) (2005). *L'obligation de résultats en éducation*. Bruxelles : De Boeck.
- MARATOU-ALIBRANTI L., TEPEROGLOU A. et TSIGANOI 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.
- MAROY C. et MANGEZ C. (2008). « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 87-90.
- MARTINS A.-M. et PARCHAO I. (2000). *Legimação psicologica do insuccesso escolar e a (des) responsabilização dos professores*. Madrid : Facultad de Educacion.
- MEN-DEPP (2008). « L'évolution des acquis des élèves de 15 ans en culture mathématique et en compréhension de l'écrit. Premiers résultats de l'évaluation internationale PISA 2006 ». Note d'information, n° 08.08.
- MEURET D. (1994). « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire ». *Revue française de pédagogie*, n° 109, p. 41-64.
- MOISAN C. et SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- MONS N. (2007). « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 5-13.

- MONSEUR C. et CRAHAY M. (2008). « Composition académique et sociale des établissements, efficacité et inégalités scolaires : une comparaison internationale ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 55-65.
- NORMAND R. (2003). « Le mouvement de la "school effectiveness" et sa critique dans le monde anglo-saxon ». *Revue de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles*, 2001, n° spécial : « Sociologie, politique et critique en éducation », p. 1-4.
- NORMAND R. (2006). « L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire ». *Revue française de pédagogie*, n° 154, p. 33-43.
- OZGA J. et 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, p. 7-14.
- PAPACONSTANTINOU P. (1981). « I anisotita stin elliniki ipohreotiki ekpedefsi [L'inégalité dans l'enseignement obligatoire grec] ». *O Politis*, n° 44, p. 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 et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 135-174.
- ROCHEX J.-Y. (2008b). « PISA et les enquêtes internationales. Enjeux scientifiques, enjeux politiques ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 81-85.
- SAINT-PIERRE C. (2006). « Entre recherche, pratique et politique : le Conseil supérieur de l'Éducation du Québec, une démarche originale ». *Revue française de pédagogie*, n° 154, p. 73-84.
- SCHEERENS J. et MASLOWSKI R. (2008). « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 27-36.
- 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. et 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.
- VARNAVA-SKOURA G., VERGIDIS D. et KASSIMI C. (2008). « En Grèce. Des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien et innovation ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 177-219.
- VAN ZANTEN A. (2006). « Compétition et fonctionnement des établissements scolaires : les enseignements d'une enquête européenne ». *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 9-17.

## **CONCLUSION |**

**Un laboratoire des « nouvelles  
politiques éducatives » :  
quelle priorité,  
quelles figures de justice ?**



*« C'est un vœu, disaient-ils, pour un retour heureux :  
On le croit. Cependant en ses flancs ténébreux  
Ils cachent des guerriers, et de ses antres sombres  
Une élite intrépide ose habiter les ombres. »*

VIRGILE, *L'Énéide*, tome II, Traduction en vers français avec des remarques sur les principales beautés du texte, par Jacques Delille, chez Michaud Frères, 1813.

Les analyses transversales réunies dans ce volume apportent des précisions et des développements aux connaissances obtenues lors de la première étape de l'étude EuroPEP, tout en appelant à des recherches complémentaires de celles que nous avons pu mener dans le cadre de cette entreprise, voire à un prolongement de celles-ci. La lecture de l'ensemble des deux ouvrages réalisés permet aussi de relever des éléments en tension, quelques acceptions différentes des notions et des concepts utilisés, des constats ou des interprétations qui fournissent de nouvelles pistes de questionnement. Ce propos final s'attachera donc tout autant à faire œuvre de synthèse des résultats accumulés, à clarifier voire à dénouer ce qui doit l'être, qu'à approfondir la compréhension de ce qu'il advient aujourd'hui en matière de politique d'égalité scolaire<sup>1</sup>.

---

1. La nature, redoutable en un sens, de l'exercice conclusif implique de rappeler la responsabilité principale de son auteur. Ce texte essaie d'être le plus fidèle possible aux différentes analyses réalisées, notamment pour la partie « synthèse », tout en prenant nécessairement le risque d'affaiblir certaines, de leur enlever des précisions, et de ne pas en intégrer d'autres. La seconde partie du texte et les fils de réflexion déployés dans cette conclusion ont été nourris par le travail collectif de l'équipe EuroPEP, des publications intermédiaires, et plusieurs échanges dans d'autres lieux de travail. Nous tenons d'ailleurs à remercier encore une fois la totalité des membres de cette étude, les trois autres directeurs de l'ouvrage et en particulier J.-Y. Rochex dont les analyses ont permis d'enrichir ce propos, pour la confiance ainsi accordée – et les prises de risques attenantes !

Cette étude s'est attachée à combler un manque de connaissance concernant un champ particulier des politiques éducatives qui, malgré ses enjeux, n'a été, jusqu'à présent, que peu étudié de manière aussi systématique dans une visée comparative internationale. L'ouverture d'un champ de comparaison est d'ailleurs le premier acquis du travail auquel nous avons dû, dès le départ, nous atteler. Il fallait poser les bases d'une comparabilité qui permette de dépasser les différents pièges guettant l'analyse<sup>2</sup> : le piège, notamment, de l'évidence qui fait voir en tout lieu et tout temps la même politique, comme celui d'une quasi-incommensurabilité.

Ces pièges sont déjà tendus par les dénominations des politiques considérées. Ce que nous avons désigné sous le terme générique de PEP associe des politiques et dispositifs qui prennent des dénominations variées : politiques de compensation, d'éducation prioritaire, de discrimination ou d'action positive, pour les « groupes à risque » ou adaptées aux « besoins spécifiques ». Les différences de dénomination cachent parfois mal de grandes similitudes – les concepts et appellations ne sont pas stabilisés et demeurent largement variables – tandis que, pour les mêmes raisons, la continuité dans le temps d'une même dénomination (telle que celle d'« éducation prioritaire ») n'empêche pas le changement de modèles qui rendrait légitime de ne plus considérer ce qui est ainsi institué comme manifestation d'une seule et même politique. Le travail de définition provisoire engagé au début de l'entreprise a, croyons-nous, rempli ses missions : il a permis de lancer l'étude, de délimiter un champ de comparaison tout en rendant compte des variations observables ; et finalement, par les échanges qu'il a suscités et les problèmes auxquels il s'est heurté, il a permis de mener la réflexion sur les évolutions et les tensions caractérisant ces politiques dans les différents contextes observés. Cette définition engageait bien sûr une notion bien large – celle de « lutte contre le désavantage scolaire » – mais cette caractéristique permettait justement d'englober, et surtout de questionner, ce qui apparaissait comme une hétérogénéité d'objectifs ainsi que certaines formes de découpages catégoriels relative-

---

2. Pour une réflexion détaillée sur les différents écueils, problèmes et choix possibles de la méthodologie comparative dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, voir l'article très détaillé de Patrick Hassenteufel (2005). L'espace manque ici pour développer ces questions, mais il est pour nous clair que cet article nous permet de retrouver et de clarifier bien des questions qui se sont imposées tout au long de l'entreprise EuroPEP.

ment nouveaux ou correspondant peu au champ classiquement défini des politiques dites de compensation. Le problème demeure celui du maintien des « inégalités » de réussite, de parcours scolaire et d'accès aux savoirs selon les milieux sociaux, mais les philosophies et argumentaires, latents ou explicites, qui fondent de nos jours les PEP mettent sur le devant de la scène d'autres notions et référents qui reconfigurent, complexifient mais aussi détournent et obscurcissent les objectifs de ces politiques.

Le double piège de l'évidence et de l'incommensurabilité met encore en jeu la posture de recherche soutenant l'approche comparative. Sur ce point, les choix opérés se sont voulus clairs, ce qui n'empêche pas qu'ils demeurent en tension. D'une part, il était certain que l'analyse de ces politiques spécifiques PEP ne gagnait pas à être extraite de leurs contextes institutionnels, sociaux, politiques et historiques particuliers. Nous étions sensibilisés aux limites des recherches comparatives prétendant identifier des « bonnes pratiques » (qui seraient justement aisément sécables de leurs contextes social, institutionnel, national, et exportables clefs en mains avec leur qualité – « certifiée » – ainsi désignée *a priori*) dans la logique de certaines approches de type *benchmarking* qui dominent aujourd'hui le champ comparatiste, au risque de consacrer une conception positiviste de la science, non moins porteuse d'illusions. En même temps, penser les PEP dans leur contexte ne signifie pas s'en tenir à une position relativiste qui contribuerait à figer les différences constatées, si ce n'est même à les sacrifier et à les justifier au nom du respect de « la culture », de la « tradition politique » ou des indépendances nationales. La solution retenue était de deux types différents. Premièrement, nous avons organisé notre étude en deux grandes étapes : une première grande étape (tome I) qui visait à développer l'analyse des PEP conçues comme un tout inséré dans leur contexte national (mais qui est de fait aussi travaillé par les politiques supranationales dans des modalités qu'il s'agissait de cerner) ; et une seconde étape développant l'analyse autour de thématiques transversales et donc en fonction de la reconstruction des différents problèmes que mettent en jeu la conception, la mise en œuvre



et l'évaluation des PEP<sup>3</sup>. Deuxièmement, et peut être surtout, chacune de ces étapes a été effectuée à partir de grilles communes de questionnement conçues de manière à opérer une double distanciation historique et sociologique avec les réalités observées. Le ressort principal de cette posture consistait à questionner les rapports que les PEP entretiennent avec les processus sociaux et scolaires générateurs d'inégalités, ce qui nécessitait aussi bien de travailler sur les conditions de production de ces politiques (comment celles-ci émergent, s'élaborent et se transforment-elles?) que d'explicitier et de problématiser leurs modèles et « philosophies » d'ensemble (la manière dont elles sont pensées et argumentées, les catégorisations, les présupposés normatifs ou les théories en actes engagés dans leurs fonctionnements). « Quels sont les devenirs et les possibles en matière d'égalité scolaire? » était la question générique sous-jacente à la totalité de notre entreprise. Et ce sera donc aussi la question à laquelle nous nous efforcerons d'apporter des éléments de réponse dans ce texte conclusif.

Dans un premier temps, nous rappelons les résultats globaux de l'étude tout en insistant sur la nouvelle convergence en matière de politique scolaire que les réalités actuelles des PEP contribuent à agencer. Ces politiques, nous l'avons vu, se sont beaucoup transformées depuis leurs premières formulations apparues dès les années soixante. Cette évolution témoigne des rapports équivoques que les PEP entretiennent avec les visées sélectives des systèmes d'enseignement, et les logiques socialement privilégiantes qui les réalisent, contribuant à générer la plupart des problèmes auxquels ces

---

3. La première étape était réalisée par des équipes nationales, tandis que la seconde a mis en jeu des groupes de travail plurinationaux, ce qui nous semblait accroître les possibilités de distanciation, comme le recommande d'ailleurs Hassenteufel (2005). Toutefois, ces groupes se sont composés sur la base d'affinités théoriques et thématiques, ce qui ne va pas sans poser d'autres problèmes. C'est que les intérêts pour les thèmes transversaux ici abordés sont fortement liés à des orientations disciplinaires ou des langages théoriques, dont il est difficile pour les chercheurs de s'écarter. Par exemple, les questions relatives 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 ou de s'en tenir à une pensée de « la prévention » ; 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 des acteurs; les travaux portant sur les minorités ethniques ou linguistiques, sur les Roms par exemple, relèvent plus d'une démarche anthropologique ou interculturelle, mais sont travaillés par les présupposés du relativisme culturel; les questions liées à l'évaluation se nourrissent du langage des variables, elles doivent composer avec les catégories de la *School Effectiveness Research*, etc. Ces liens privilégiés entre objets, thématiques, questionnements, disciplines et modèles théoriques contribuent à produire une division tout à la fois épistémique et sociale du travail de production de connaissance dont les implications gagneraient à être mieux interrogées.

politiques prétendent apporter une réponse. Les trois premières sections de ce texte tentent donc d'intégrer les apports de l'étude en ce domaine, ce qui implique de revenir aussi bien sur certaines des catégories générales qui accompagnent, définissent et légitiment ces politiques, que sur diverses modalités de leur fonctionnement observées dans les analyses transversales. Ces analyses nous conduiront alors à élargir le propos, en esquissant des éléments de réflexion sur le développement historique des politiques scolaires, et de la scolarisation, du moins sur certaines modalités de leurs constructions. Les évolutions des PEP ne sont pas séparables de celles qui ont conduit à l'émergence des « nouvelles politiques éducatives » qui s'observent à l'échelle internationale : l'émergence de ce qui se désigne comme « nouveau mode de régulation », nouveau référentiel ou tournant néo-libéral en la matière, au sein d'une encore émergente et dynamique « sociologie des politiques d'éducation » (Maroy & Doray, 2008, p. 20)<sup>4</sup>. Notre thèse est qu'elles en ont subi les conséquences autant qu'elles y ont contribué de manière importante, même si d'autres alternatives étaient possibles. Cela n'est pas sans rapport avec les finalités économiques et les pressions concurrentielles entretenues par le principe de l'égalité méritocratique des chances, et les usages qui en sont faits ; ce qui pour nous requiert d'autant plus d'affiner et de maintenir vivantes les réflexions sur l'autonomie relative des systèmes d'enseignement (initiées par « l'ancienne sociologie » de l'éducation), leurs frontières et les mises en débat de leurs différentes figures de justice, en lien avec les conditions d'une démocratie effective.

## Une nouvelle convergence ? PEP et formes de sélection

Il serait faux d'affirmer que la posture de recherche ici rappelée s'est retrouvée, dès le départ, communément partagée par tous les membres d'EuroPEP. En début d'analyse, chacun d'entre nous ne se donnait pas forcément les mêmes conceptions du « désavantage scolaire ». Celles-ci variaient en fonction des nationalités, des disciplines ou des thématiques

---

4. Désignation construite *a posteriori*, regroupant plusieurs contributions internationales désormais disponibles et d'ailleurs bien nourries en langue française, qui délimitent un objet et un intérêt de recherche spécifique (le terme de « nouvelles politiques éducatives », utilisé par Maroy et Doray fait aussi référence au titre de l'ouvrage de N. Mons, 2007). Nous maintenons le pluriel intégré du vocable en essayant de préciser chaque fois que possible la pluralité et l'hétérogénéité des logiques qui pourraient ici être observées.

privéligiées tout en épousant forcément certains des présupposés et points de vue normatifs fondant les modèles de PEP (et donc du « déjà-là », au risque de sa réification conceptuelle). Mais il n'en reste pas moins que les grilles communes de questionnement élaborées collectivement ainsi que les échanges réguliers entretenus autour des analyses des uns et des autres ont progressivement permis une plus grande prise de distance. L'objectivation progressive des trois « âges et modèles » de PEP a été bien sûr décisive à cet égard (Rochex, 2008a).

### **Retour sur les trois âges**

Le constat de l'évolution historique de ces politiques est de fait le résultat le plus global de cette recherche. Cette évolution ne doit pas être pensée dans un schéma évolutionniste simple : les « âges » des PEP sont aussi – nous y avons insisté – des « modèles » qui s'agencent et se recomposent sous des modalités singulières dans chacun des pays concernés, via la manière dont ces politiques s'argumentent, les conceptions du désavantage et des inégalités scolaires qui sont mobilisées, sans oublier bien sûr ce qui se fait en termes de ciblage, d'action, de mise en œuvre, d'organisation ou même d'évaluation. Les « modèles » sont des « âges » en ce qu'ils semblent s'être historiquement élaborés dans certains pays : les premières PEP, clairement situées dans le champ de la lutte contre les inégalités, sont surtout posées dans les termes de la compensation qui résume ou influence fortement les premières politiques ciblant des territoires prioritaires ; le paradigme de la lutte contre l'exclusion, affaiblissant la problématique des inégalités, a été particulièrement mobilisé dès les années quatre-vingt-dix, tandis que celui d'une adaptation à la diversité (des besoins, des potentiels, etc.) et d'un travail scolaire conçu comme maximisation des capacités des élèves s'impose fortement de nos jours. Mais nous verrons que ce troisième âge des PEP contribue aussi à redéployer une problématique qui structure durablement, au moins depuis les années cinquante, les politiques scolaires à l'échelon international autour de la problématique de l'égalité des chances méritocratique, des théories du capital humain, et des réformes installant la dépendance du système d'enseignement vis-à-vis du marché du travail, de la stratification et de l'organisation socio-économique des sociétés contemporaines.

D'autre part, tous les pays n'ont évidemment pas connu la même histoire, ou n'ont pas vu se succéder de la même manière ces trois âges des politiques. Le modèle de la compensation – les débats qui l'ont accompagné, et donc aussi les nouvelles formes d'argumentation caractéristiques des autres âges qui visent à le dépasser – est surtout valable pour l'Angleterre, la Belgique, la France et la Suède : des pays alors de type *Welfare State* et qui s'étaient particulièrement engagés dans la mise en œuvre d'une école moyenne commune, d'un tronc commun plus ou moins long – sur le modèle de la *Comprehensive School* ou du Collège unique – au nom d'un principe d'égalité des chances. L'histoire politique très différente des autres pays observés ne les a pas conduits à adopter ce modèle. Nous avons rappelé en quoi la Grèce comme le Portugal ont eu à traiter, dans le même temps, des questions de généralisation d'accès à leur système éducatif et d'égalité de chances ou de résultats, là où ces questions s'étaient posées de manière successive dans les premiers pays évoqués. Le contexte des régimes communistes et de leur effondrement marque bien sûr la situation observable en République tchèque et en Roumanie dont les PEP, ou ce qui en tient lieu, se sont installées beaucoup plus récemment et surtout plus directement dans la logique de leur troisième âge. Ce phénomène est à mettre en relation avec le contexte idéologique global caractérisant l'ère post-communiste dans ces pays, contexte qui porte à attacher plus d'importance à la promotion des droits individuels, aux enjeux de liberté et de reconnaissance de la diversité, qu'à ceux de réduction des inégalités sociales. Il renvoie sans doute encore aux rapports de plus grande dépendance vis-à-vis des financements européens qui paraissent, en ce domaine, prescripteurs (c'est du moins ce qui a été mis en discussion pour la Roumanie).

### **Organisation « *comprehensive* », unique vs organisation différenciée, à filières**

Mais relevons surtout que le système scolaire de la République tchèque est l'un des plus sélectifs au sein 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 et des capacités qu'on leur attribue (OECD, 2002, p. 51-56 ; Greger, 2008, p. 92-93). En République tchèque, la première sélection se fait officiellement 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), mais parfois même plus tôt (Greger, 2008). Nos partenaires tchèques ont rappelé l'histoire controversée de l'instauration d'une école commune proche du 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. Ceci serait 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... » ; « il n'y a pas de débat dans le grand public à propos de l'échec scolaire. » (Greger, Levínská & Smetáčková, 2008)

Des programmes de politique compensatoire au sens où ils s'observent ailleurs, n'ont pas pu dans cette perspective se mettre en place<sup>5</sup>. L'histoire marquée par la succession des trois âges des PEP est celle des pays ayant instauré, puis fait ainsi bouger, un modèle d'école moyenne de type « *comprehensive* ». Et s'il y a déjà une alternative factuelle qui se dessine ainsi, c'est sans doute celle qui oppose ou distingue une logique de PEP *vs* une logique d'orientation professionnelle précoce, par absence de tronc commun long. L'Allemagne ne semble d'ailleurs pas non plus avoir connu de politiques compensatoires ; cela doit logiquement être le cas de tout système scolaire dit « différencié » (à filières). Le problème bien sûr, c'est que cette première alternative, cette première autre solution possible, consacre, bien plus qu'elle ne déjoue, la logique d'un système scolaire socialement sélectif et demeure de fait très peu attentive aux problématiques de la reproduction sociale comme à celle des rapports de domination qui peuvent se jouer par et dans la transmission différenciée, ou la restriction, des savoirs. Les analyses du système allemand le confirment, celui-ci ayant été maintes fois accusé de figer des disparités sociales et régionales : « il semble qu'en Allemagne, on réussisse moins qu'ailleurs à réduire les inégalités sociales par l'éducation »

---

5. 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 ses effets sont encore objets de débats (Greger, Levínská & Smetáčková, 2008).

(Tarazona, 2009). L'argumentation du système des filières semble d'ailleurs ignorer ou refuser la critique de « l'idéologie des dons », ce qui lui permet de converger sans trop de peine avec la logique essentialiste du nouveau sens commun éducatif observée tout au long de notre étude :

« Les défenseurs du système des filières justifient leur position en affirmant que celui-ci réalise les meilleures performances d'élèves. Ils craignent une chute de la qualité éducative si les élèves plus "forts" suivent le même enseignement que les plus "faibles" et si davantage d'élèves obtiennent des diplômes de fin d'études plus élevés. En outre, la séparation permettrait – selon eux – de favoriser très tôt le suivi individuel des élèves. Deux prises de positions politiques soulignent cette attitude : "Cette sélection n'est aucunement discriminante, mais elle respecte les différentes natures des hommes" [...]; "Au lieu de réunir les enfants dans des écoles intégrées ou uniques d'une manière égalisante, c'est justement la séparation selon les connaissances et dons individuels qui permet un suivi ciblé" [...]. » (Tarazona, 2009, p. 1)

Ces propos méritent d'ailleurs d'être rappelés au moment où certaines voix en France tentent à nouveau de justifier le développement d'un apprentissage professionnel précoce (à 14 ans)<sup>6</sup>, en référence à la « grande réussite » qui serait celle du système allemand<sup>7</sup> en ce domaine... Il est vrai que ceci peut faire écho aux précisions importantes qui ont été publiées récemment : si les inégalités scolaires sont élevées dans ce pays, la reproduction sociale et les inégalités économiques le seraient moins, grâce à l'apport justement entre autres d'un système de formation professionnelle influent et efficace qui « récupère et compense les inégalités scolaires » (Dubet, Duru-Bellat, Vérétoit, 2010). Il semble surtout que ce pays égaliserait plus les « places » (les positions sociales elles-mêmes) que les « chances » (Dubet, 2010a). Le comble ne serait-il pas de voir la société française, au nom de l'import des « bonnes pratiques » décontextualisées, perdre sur les deux tableaux ? En tout cas, les résultats de l'enquête PISA 2000 ont désormais permis de relever le manque, non plus seulement d'équité et/ou de justice sociale, ce qui était déjà au cœur des critiques, mais aussi d'« efficacité » des pays qui, comme l'Allemagne ou la République tchèque, ont « refusé de sacrifier leurs écoles à filières » (Mons, 2008, p. 17). Ajoutons que, si les résultats PISA 2000 semblent avoir été un « choc » pour le système allemand (malgré des résul-

6. Déjà en partie mis en place en 2005, comme filière dite « d'apprentissage junior ».

7. Le propos en référence à l'Allemagne est celui de C. Allègre, lors d'un entretien donné à France Culture le 12 février 2011. Ancien ministre de l'Éducation, celui-ci fait de ce thème un cheval de bataille actuel.

tats similaires, cela ne semble pas être le cas pour la République tchèque, où ils n'ont pas suscité de réforme), aucune des mesures prises dans ce pays ne semble réellement avoir tenté d'abolir le système de sélection précoce lié au problème des inégalités si fortement identifié par l'enquête<sup>8</sup>. La mise en lumière de ces réceptions différentes des résultats de l'étude PISA est au cœur de l'analyse menée par David Greger (2008), illustrant en cela le doute sur le processus d'*Evidence-Based Policy* que l'enquête PISA est censée appuyer. Mais cette absence de réforme fait aussi signe de la force non négligeable de ce système sélectif, ou autrement dit aussi des intérêts et rapports sociaux agissant pour son maintien.

## Les catégories principales de la convergence

Paradoxe : grâce à l'enquête PISA, et à bien d'autres analyses utilisant ses résultats, les « organisations différenciées » sont désormais questionnées « sur leur terrain de défense même : l'efficacité des apprentissages » (Mons, 2008, p. 17). Mais, par ailleurs, bien des arguments qui fondent et légitiment cette forme d'organisation se retrouvent aussi de plus en plus partagés ; ils sont très proches de ceux qui de nos jours concourent à la reconfiguration de la plupart des systèmes scolaires autour des logiques sous-tendant le troisième âge des PEP. Nos observations sont limitées par le nombre restreint de pays étudiés, mais finalement celles-ci nous alertent sur une nouvelle convergence internationale en matière de référent scolaire qui parvient à s'imposer ou à redessiner les contours des systèmes d'enseignement jusqu'ici distingués par l'opposition de leur forme d'organisation *comprehensive*, unique *vs* différenciée, à filières et orientations précoces.

À partir des nouvelles argumentations des PEP, c'est de fait la totalité des systèmes scolaires qui est ici concernée : la convergence prend notamment la forme d'un système scolaire de plus en plus fragmenté en autant de dispositifs ou de programmes censés être adaptés à la « diversité » de

---

8. La comparaison des résultats récents de PISA 2009 avec l'enquête PISA 2000 semble le rappeler. En Allemagne, les résultats se sont améliorés au niveau de la préscolarisation. Par comparaison, les résultats semblent s'être beaucoup plus améliorés en Pologne, qui semble avoir réussi à retarder et déjouer une partie de son système à filières (mouvement unique en Europe?), mais dans des conditions et selon des modalités d'organisation et de fonctionnement qu'il faudrait interroger (cf. pour la Pologne, les analyses de Baudelot & Establet, 2009, p. 55).

leurs publics<sup>9</sup>. Tous les pays ne rendent pas aussi immédiatement visible cette dynamique, mais aucun ne semble y échapper. Le fait que la multiplication et la fragmentation des dispositifs et donc des catégories cibles des PEP s'observe le plus manifestement dans deux des pays à l'histoire scolaire apparemment si contrastée que sont l'Angleterre et la République tchèque, argumente la convergence : l'Angleterre a connu les trois âges des PEP, tandis que la République tchèque, nous venons de le voir, a maintenu son système différencié à « filières ». Le modèle s'impose dans ces contextes différents via ses formes d'argumentation et de justification, ses catégories et principes d'action. C'est ainsi que les rhétoriques phares dudit modèle, celles de l'« adaptation à la diversité » (des potentiels, des aspirations, des besoins), du traitement individualisé et de l'équité, parviennent à s'insérer comme solution commune aux problèmes *a priori* opposés, rencontrés par chacun des systèmes scolaires. Dans un cas, ces thèmes permettent de tenir un argument de justice susceptible de tempérer l'absence d'égalité, et le constat des inégalités portées par l'organisation en filières. Dans l'autre, les mêmes thématiques s'imposent comme solution à la critique du caractère « normalisateur » des systèmes scolaires uniques, « indifférents aux différences ». Pour autant, les transformations ainsi opérées ne paraissent pas équivalentes. Elles sont beaucoup plus fortes pour les pays marqués par un système de type « *comprehensive* » ou ayant tenté de supprimer leurs anciens fonctionnements en filières : le risque est bien celui de voir le développement du troisième âge des PEP sceller la fin de ce principe d'organisation et surtout, plus largement, ignorer ou minorer l'enjeu de démocratisation de l'accès aux savoirs qui sous-tendait sa mise en place.

### Visée correctrice / visée transformatrice

En fait, si de telles rhétoriques s'imposent, c'est aussi en faveur d'une logique commune qui travaille les deux systèmes, et en l'occurrence celle

---

9. Il nous semble que la convergence relève de plusieurs des niveaux définis par Hassenteufel (représenté en ce point l'échelle de Colin J. Bennett) (2005, p. 124). Elle nous paraît relever du type « vertical en douceur » en ce qu'elle renvoie à « des processus non contraignants, souvent d'ordre cognitif, résultant de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts transnationaux » (*ibid.*, p. 126). Mais, au cours des analyses, nous avons vu qu'elle est aussi du type « horizontal » car fonctionnant par principe de « mimétisme » entre nations : « Le mimétisme renvoie à l'adoption non contraignante d'éléments d'une politique publique mise en place dans un ou plusieurs autres pays, dans une double logique d'émulation et/ou d'inspiration » (Hassenteufel, 2005, p. 125).



d'une sélectivité sociale qui n'est évidemment pas l'apanage du premier. Le modèle de l'école unique est aussi l'école du mérite et de la sélection compétitive, sélection qui demeure cependant, au vu de ses modes de réalisation, une sélection sociale. On le sait, la compétition scolaire méritocratique n'a pas annulé les inégalités : elle les déplace, les reproduit ou les reconfigure et les redéfinit. C'est même là ce qui a justifié les premières politiques PEP mises en place. Mais non sans ambiguïtés. Car, nous pensons justement l'avoir montré tout au long de cette étude, les rapports que les PEP entretiennent avec la sélectivité sociale, qui caractérise les systèmes d'enseignement, sont complexes et équivoques. Ils l'ont toujours été, à la mesure même de l'hétérogénéité des finalités qui sous-tendent déjà les politiques de compensation, des contradictions théoriques qui les fondent comme des différentes tensions qui caractérisent leurs schémas d'action. C'est ainsi que l'idéologie déficitariste qui accompagne ces premières politiques altère le principe de démocratisation du système d'enseignement qu'elles prétendent pourtant aussi poursuivre. Le référent central de ces premières PEP est celui de la lutte contre les inégalités scolaires liées aux inégalités économiques, sociales et culturelles. Mais les problématiques alors en vigueur, nourries par des théories du handicap socioculturel, tendent à faire porter le poids de ces inégalités sur les seuls élèves et leurs familles, dont les particularités ne semblent perçues qu'en termes de manques ou de moindre-être ; elles ne permettent guère de saisir les processus sociaux et scolaires qui génèrent ces situations et qui contribuent à créer l'existence d'une population spécifique sur laquelle il conviendrait d'agir de manière spécifique<sup>10</sup>. Plus encore, comme l'argumentait déjà avec force Basil Bernstein, la façon même dont les recherches qui objectivent un « handicap socioculturel » sont menées tend surtout à confirmer, si ce n'est à 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, 1975a, p. 254).

---

10. Il existe certes plusieurs variantes à l'ensemble désigné comme « théories du handicap socioculturel » qui ne développent pas exactement les mêmes schémas explicatifs comme l'a montré J. Ogbu (1978). Certaines de ces variantes sont à tonalité bien plus critique vis-à-vis du fonctionnement scolaire, et ne se contentent donc pas de porter l'attention sur les « manques » des élèves dans la perspective déficitariste et misérabiliste ici rappelée.

Ces politiques de compensation semblent ainsi particulièrement prises en tension entre une visée *correctrice* et une visée *transformatrice*. La première qui, comme nous le verrons, se décline elle-même dans différentes modalités (*préventive* et *remédiateur* notamment), a pour objectif de réduire les inégalités scolaires dans des systèmes éducatifs dont les modes de fonctionnement pourraient n'être guère interrogés. La seconde fait par contre des mesures qui visent à améliorer la réussite scolaire et à accroître les pouvoirs sociaux des catégories de population ciblées, un levier permettant d'œuvrer à la transformation de l'institution scolaire en élaborant des modes de faire non seulement plus efficaces mais surtout moins socialement privilégiés. Jean Yves Rochex (2010) rappelle ainsi en quoi, malgré leurs présupposés déficitaristes, les premières PEP ont ainsi pu mobiliser de nombreux acteurs – professionnels, chercheurs ou militants – désireux d'y voir et d'y inventer « un laboratoire du changement social en éducation ».

Mais au fil du temps, les PEP ont été le creuset dans lequel se sont progressivement dessinés et expérimentés la réorientation des modes de régulation des politiques éducatives et de profonds changements politiques et idéologiques, qui ont radicalement transformé leurs visées et leurs objectifs initiaux (Rochex, 2008a). C'est ainsi que l'évolution des PEP peut être considérée comme l'un des vecteurs ayant contribué à la mise en place de ce qui s'énonce comme « nouvelles politiques éducatives » (Maroy & Doray, 2008). Leur actualité, observée à l'échelle de notre comparaison, semblerait même contribuer à installer les caractéristiques de cette « nouvelle idéologie dominante » qui vise à « aider les meilleurs » à être encore « meilleurs », à constituer des « pôles d'excellence », à faire des « champions » en étendant à tous l'exigence de « compétitivité » qui prévaut dans l'entreprise gérée selon les codes d'une philosophie sociale inspirée de l'économie « néolibérale » (Boltanski, 2008, p. 161). En fait, le nouvel âge des PEP contribue à installer cette logique d'action autant que son corrélat direct qui prend la forme d'une préoccupation plus « sociale » pour les « perdants de la compétition scolaire », visant notamment à ce que nul élève ne quitte l'école sans être doté des connaissances et des compétences de base nécessaires pour éviter l'exclusion. La situation désormais observable en France illustre particulière-

ment cette dynamique, héritière elle-même de trente années de glissements successifs des visées et objectifs de la politique d'éducation prioritaire<sup>11</sup>.

### L'efficacité ou l'institution

Nous ne sommes plus ici dans le cadre de politiques agissant au nom de la lutte contre les inégalités, du moins dans une visée transformatrice, mais bien plutôt dans celui de l'amélioration de l'*efficacité* et de l'*équité* du système éducatif : catégories qui, avec celle de l'adaptation à la diversité, qui d'une certaine manière les englobe, ont assurément contribué à accompagner et à transposer les transformations globales ici mentionnées, dans le domaine éducatif. Les débats sur ces catégories et leurs effets sur les politiques éducatives sont loin d'être clos (voir pour l'efficacité Dumay & Dupriez, 2009, et pour l'équité notamment Dubet, 2004, Wuhl, 2007), mais nous relevons, avec C. Maroy (2009), en quoi la réorientation des recherches vers des préoccupations d'efficacité du système scolaire (*School Effectiveness Research*) n'est pas anodine ou superficielle. Ces préoccupations forment le support de base des nouvelles politiques éducatives, le cadre d'un modèle de régulation contribuant à un changement de la nature institutionnelle du système scolaire. Car, avec la montée en force de ce discours sur l'efficacité, et l'installation des divers outils qui visent à la garantir (*accountability*, pilotage par les résultats, valeur ajoutée, *benchmarking*), on ne peut que constater

« que l'on parle de moins en moins d'institution scolaire (terme marqué par sa connotation juridico-politique, mais aussi bien entendu sociologique) et de plus en plus de "système scolaire", ce qui inéluctablement attire des notions voisines telles que interdépendances, coordination, *input*, *output*, processus, produits, mais aussi rétroaction ou régulation. Cette vision systémique, très ancienne dans une discipline comme la théorie des organisations, tend à se substituer au vocabulaire de la sociologie et du droit, où l'institution est supposée assurer la socialisation des êtres sociaux, constituer simultanément et parfois de façon contradictoire, des citoyens, des travailleurs et des personnes,

---

11. C'est dans le même mouvement que s'instituent, d'un côté différents dispositifs visant à favoriser l'ouverture sociale des classes d'élites ou de bonne facture (internats d'excellence, cordées de la réussite, etc.) qui fonctionnent sur le principe d'une exfiltration des « élèves méritants » ou à « potentiels » de l'éducation prioritaire; et de l'autre le programme *Clair – Éclair* qui est appelé à remplacer la politique d'éducation prioritaire et qui vise à améliorer le climat et lutter contre la violence dans les établissements de milieux défavorisés. Ce programme *Clair* installe en même temps de nouvelles procédures de ressources humaines dans une logique de gestion managériale renforcée des établissements (postes sur profils, lettres de missions, etc.).

selon les principales fonctions que Durkheim (1922) avait relevées par rapport à l'institution scolaire » (Maroy, 2009, p. 210).

La thèse posée par ailleurs du « déclin de l'institution » (Dubet, 2002) gagne d'ailleurs d'autant plus de ce point de vue à être re-précisée<sup>12</sup>. Car la force de proposition qui émane de la critique sociologique qui l'argumente agit bien plus faiblement que celle s'imposant par les changements du « mode de régulation » du système d'enseignement. L'institution scolaire, poursuit de fait ainsi C. Maroy, « est aujourd'hui appréhendée comme une organisation et le régime dans lequel sa rationalité est formulée est rabattu sur un modèle industriel ou marchand » (Maroy, 2009, p. 209). D'un côté, le monde scolaire est atteint par une logique de marché qui radicalise la compétition entourant le système sélectif, logique qui est néanmoins supposée stimuler des progrès dans les performances scolaires. De l'autre côté, il est touché par une préoccupation de plus en plus prégnante de « rationalisation industrielle ». Et sur ces bases,

« le déclin de "l'institution scolaire", d'une école avant tout intégratrice et garante de la cohésion nationale, tout en distribuant de façon légitime les individus dans les diverses places de la division sociale du travail »,

semble de plus en plus faire place

« à un système scolaire producteur d'une appropriation des savoirs et compétences utiles par de nouvelles générations, pensées de plus en plus comme une somme d'individus à équiper en capital humain et parfois en capital social » (*ibid.*, p. 210-211).

### Équité et figures de justice

Si les préoccupations pour l'amélioration de l'efficacité accompagnent les mutations de l'institution d'enseignement, il en va indissociablement de même pour celles visant l'équité qui demeure l'autre catégorie générale

---

12. Ce que fait d'ailleurs l'auteur (Dubet, 2010b) qui s'attache à montrer en quoi les mutations de l'école ne procèdent pas que des transformations opérées par les politiques néolibérales, et en quoi sa thèse déjouerait certaines impasses des dénonciations de ce néolibéralisme : « La thèse du déclin de l'institution invite à ne pas réduire les mutations de l'école aux effets d'une agression libérale. Quand on choisit de tout expliquer par le néolibéralisme, on se trouve presque fatalement conduit à défendre un imaginaire et une nostalgie institutionnelle qui, sous des allures critiques, ne sont en fait que la défense d'une sorte de cléricature scolaire pendant que le libéralisme dénoncé dans les principes se déploie dans les pratiques. » (*Ibid.*, p. 33)

particulièrement mobilisée et diffusée à partir du champ des PEP<sup>13</sup>. Là aussi bien sûr, les débats sur l'équité rappellent la complexité du problème; celle-ci paraît même encore plus grande tant les conceptions de l'équité demeurent plurielles et surtout équivoques. De nos jours, les arguments les plus convaincants en sa faveur participent d'un plaidoyer pour une combinaison de différents principes de justice en matière scolaire (Dubet, 2004; Dubet & Duru-Bellat, 2004 ainsi que Demeuse & Baye, 2005). L'équité, dans cette conception, se fonde principalement sur le principe de différence, c'est-à-dire le souci du sort réservé aux élèves les plus faibles (Rawls, 1997). Sa mise en œuvre ne viserait pas tant à rompre avec un objectif de justice sociale qu'à en mieux garantir la réalisation en rupture avec une conception « formelle » de l'égalité et de manière à avancer dans la voie d'une égalité des résultats dite « réaliste ». Pour ces auteurs, il s'agit surtout d'agir contre la cruauté du *modèle méritocratique de l'égalité des chances* qui condamne les « vaincus de la compétition scolaire » à se sentir responsables de leurs propres échecs puisque l'école leur aurait donné, *a priori*, toutes les chances de réussite. Et c'est bien l'un des acquis de la sociologie de l'éducation que d'avoir mis l'accent sur les effets délétères et la violence symbolique (Bourdieu & Passeron, 1964, 1970) qu'installe cette école méritocratique : une école qui « privatise les biographies » (Terrail, 1997), et qui irait même jusqu'à contribuer, bien plus qu'à la simple reproduction des inégalités sociales, à la « destruction des subjectivités » (Dubet & Martucelli, 1996). Il s'agit dans le même temps de déjouer le « scandale social » de ne pas voir garanti quelque chose de commun à tous les élèves en fin d'école obligatoire (et celui qui vise à imposer des formations ou diplômes sans « utilité sociale »). Mais ce quelque chose de commun qu'il s'agit de garantir est pensé en termes de minimum; il se trouve hiérarchisé dans le jeu d'une compétition scolaire socialement privilégiant qu'il s'agirait donc moins de déjouer, que d'atténuer, de *limiter* voire, ici encore, de *corriger* en veillant au sort de ses « vaincus ». C'est en ce sens qu'il faut entendre l'étrange formule posant la recherche d'« inégalités justes ».

---

13. La mise en place, puis l'évolution des PEP peut d'ailleurs de ce point de vue être considérée comme une sorte d'aboutissement d'une grande et historique « marche vers l'équité ». Les PEP s'inscriraient dans une suite de passages, d'abord d'une démocratisation pensée principalement comme égalité d'accès pour tous au 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 (Demeuse, 2005).

En fait, selon les arguments donnés par les auteurs et leurs révisions progressives, la question relative au modèle d'une compétition juste (et donc au principe méritocratique) varie. L'argument pluraliste essaie de dénouer les ambiguïtés propres au modèle de la compensation en ce que l'école juste se doit tout autant de « travailler au meilleur accomplissement » (plus égalitaire) du modèle méritocratique de l'égalité des chances (Dubet & Duru-Bellat, 2004, p. 113) – ce qui enjoint de poursuivre l'analyse de la production des inégalités scolaires comme le fait fortement par ailleurs M. Duru-Bellat (2002) – que de se préoccuper du sort des « vaincus » en ayant recours à d'autres figures de justice. Un principe de « discrimination positive » est ici mentionné (justice distributive) qui s'énonce en fait dans les termes de la compensation (pas de changement de fond donc dans cette perspective?) : celle-ci doit être « tenue pour une modalité d'ajustement à la marge du principe d'égalité des chances » (Dubet & Duru-Bellat, 2004, p. 109). Il faudrait alors aussi garantir un « minimum de ressources et de protections aux plus faibles » (*ibid.*). Cette argumentation pluraliste prend acte d'une double impossibilité, ou du moins d'une impossibilité et d'un doute : impossibilité de l'abandon du principe méritocratique de l'égalité des chances (au risque d'atteinte à la « liberté » et aux droits individuels, notamment des « plus forts ») et doute sur les possibilités de « neutraliser », ou de réduire de manière non marginale, l'influence des inégalités extérieures à l'école (*ibid.*). Une version plus radicale du propos, ou moins pragmatique, semble pourtant aussi mobilisée par ces auteurs, lorsqu'ils font référence aux « sources de l'école républicaine » – en France – qui ne visaient pas à « atténuer les inégalités sociales mais “simplement” à former des citoyens éclairés » (*ibid.*, p. 110). Cette vision s'affirme lorsque les auteurs démontrent par la suite la nécessité de s'attaquer aux « effets sociaux des inégalités scolaires » en desserrant l'emprise du diplôme sur l'emploi et la position sociale, et celle de l'école sur le destin social (jusqu'à l'ouvrage de Dubet, Duru-Bellat & Vérétoit, 2010, qui en fait son thème central). Mais nous ne sommes alors plus forcément ici en effet dans la rhétorique de l'équité, on s'oriente à repenser l'autonomie du système d'enseignement, autour de l'activité de transmission des savoirs plutôt que de sélection, et nous y reviendrons en conclusion.

Car, à l'échelle de nos observations, le fait est que l'équité et les différentes figures de justice qui se redessinent au nom du troisième âge des PEP ne semblent pas tant chercher à transformer la compétition scolaire, qui s'accroît massivement, qu'à consoler ses perdants (ou assurer leur dignité) ;

perdants qui, faut-il le rappeler, et malgré la fiction argumentative un temps fournie par Dubet<sup>14</sup>, se recrutent toujours massivement dans les milieux défavorisés. À l'échelle européenne, l'argument d'équité et de justice se focalise de nos jours en effet quasi exclusivement sur l'objectif d'acquisition par tous d'un ensemble minimum de savoirs et de compétences (*key competencies*) aussi bien que sur des préoccupations plus sociales et éducatives, parfois sécuritaires, articulées autour d'une recherche d'amélioration du « climat scolaire », d'un « bien-être » ou d'un « bonheur » à l'école et/ou de l'objectif d'une formation qualifiante pour tous. Autant dire que certaines des perspectives ainsi inventoriées s'argumentent et se justifient. Elles se justifient d'un point de vue théorique, dans le registre de la philosophie politique, de l'économie et de la sociologie : ce sont les « autres figures de justice » aujourd'hui mobilisées comme alternatives à l'égalité des chances méritocratique. C'est aussi le cas des perspectives qui visent l'amélioration du « climat », du « bonheur » ou du « bien-être » à l'école : les meilleures explicitations de ces catégories permettent de problématiser les portées fortement subjectives, arbitraires et finalement normalisatrices qui les inspirent et qui s'observent dans la plupart des débats qui les utilisent<sup>15</sup>.

---

14. Pour argumenter le principe de « l'égalité sociale des chances » (chapitre 3), comme complément nécessaire à l'« égalité méritocratique » et à l'« égalité distributive des chances » (chapitres 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, lui 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. » (*Ibid.*, p. 53)

15. Certaines des théories de la justice ou de la philosophie politique qui peuvent ici être mobilisées, ou qui permettent d'explicitier les principes retenus, livrent bien sûr de bien plus amples arguments : nous pensons notamment aux théories de la reconnaissance, dans le sillage des travaux de Honneth (2000), à celle relative à la construction d'une « société décente » du philosophe Avishai Margalit (1999), de même qu'aux développements possibles du thème du « bien-être à l'école » (Potte-Bonneville, 2011). Dans leur dernier ouvrage Dubet, Duru-Bellat et Vêretout (2010) développent aussi fortement les enjeux de la « cohésion sociale » distingués de ceux de « l'intégration ». D'une manière ou d'une autre, il nous semble que ces problématisations s'essaient toutes à leurs manières à thématiser les enjeux sociaux alternatifs à ceux de classement-classification, et pour ce qui est de l'école, à ceux de la sélection.

Elles se justifient aussi comme solution à des problèmes qui se posent sur les terrains scolaires qui semblent avoir du mal, en effet, à garantir non seulement l'égalité d'acquisition et de parcours, mais bien aussi, déjà, une hospitalité, quelque chose comme un bien-être, une sûreté cognitive, sociale et physique. Mais le risque n'est-il pas celui d'une démarche supplétive ou consolante, celui de voir l'école considérée plus explicitement encore comme un simple dispositif social, dont la normativité se limiterait à sa capacité de légitimation ou de régulation des hiérarchies propres à la compétition qu'elle promeut ?

Il nous fallait en tout cas assurément prendre acte de la différence de perspective qui se joue d'un moment à l'autre des politiques scolaires. La perspective actuelle semble sous-tendue par une conception spatiale de la démocratie : les inégalités dessinaient un espace vertical (le haut et le bas, les dominants et les dominés), l'exclusion et l'inclusion un espace horizontal où l'on est « in » or « out », comme le formule Alain Touraine (1991). La verticalité n'en est pas exclue pour autant. Bien au contraire, elle se promeut dans l'argument d'une excellence méritocratique décomplexée et surlégitimée. Le scénario du troisième âge des PEP s'agence ainsi : s'adapter à la « diversité » – les « différences » n'étant plus guère pensées en termes d'inégalités – c'est-à-dire détecter et mobiliser le potentiel de chaque enfant méritant, afin de lui offrir l'environnement scolaire et éducatif suffisamment stimulant pour qu'il puisse se développer de façon optimale ; et, dans le même temps, réguler les effets de cette compétition, gérer les risques, et veiller à la cohésion sociale.

## Questions et autres ajustements de l'analyse transversale

Ce tableau, toujours trop rapide, appelle quelques précisions. La première, même si elle peut paraître évidente, vise à rappeler que la « convergence » observée à propos des PEP mises en œuvre dans différents pays n'exclut pas leur singularité. Celle-ci s'argumente aisément à partir de l'hypothèse d'une « dépendance de sentier » : les pays ne sont pas des réceptacles neutres des politiques supranationales (Merrien, 2002) et les logiques « internes » nationales, sociales et institutionnelles qui rendent possibles les changements, ou les amorcent, ont aussi leurs spécificités. Le risque du propos jusqu'ici tenu est bien entendu celui d'une trop grande homogénéisation



et d'un effacement de ces spécificités. La première étape de notre étude, de par son entrée nationale (tome I), insistait toutefois sur cette complexité et il nous semble que les logiques observées au cours de notre travail ont pu être précisées, en fonction des contextes nationaux, comme de leur contenu et de leur sens effectif au plan local. En même temps, il nous faut aussi reconnaître que le risque de l'homogénéisation se nourrit du manque crucial d'enquêtes empiriques plus rapprochées : seules celles-ci nous sembleraient pouvoir permettre de mieux problématiser les « similitudes » observables à une échelle trop distanciée, en faisant varier les échelles d'observation aux différents niveaux macro, méso et micro. L'étude EuroPEP n'a pas directement pris le chemin d'une enquête empirique menée sur les terrains locaux des PEP. Elle repose sur le principe d'une analyse secondaire de données, du questionnement des textes et débats tant officiels que savants, et donc des connaissances disponibles sur ces politiques, y compris celles produites par des enquêtes réalisées aux niveaux micro et méso. Mais ces dernières, nous l'avons dit, ne sont pas assez développées, elles le sont très inégalement d'un pays à l'autre, ce qui nous confronte inévitablement aux limites méthodologiques mises en avant.

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 ? Celle-ci nous a permis d'affiner l'analyse des fonctionnements, des argumentations, des pratiques, des logiques et des caractéristiques des PEP, qui en incarnent et portent les modèles, ou qui au contraire tendent à en réviser les logiques. Elle nous rappelle en un sens le caractère idéal-typique des « trois modèles ». Les différents modes de réalisation du ciblage, de l'action et de l'évaluation s'harmonisent et s'entretiennent les uns aux autres, mais ont aussi une relative indépendance (ils peuvent être mobilisés conjointement), ce qui contribue au constat central d'une hétérogénéité des logiques constitutives de chaque politique et de chaque réalité scolaire observées. Elle nous permet enfin d'approfondir la compréhension des rapports de l'action PEP avec celle de la logique d'un système scolaire socialement sélectif et privilégiant.

### **Ciblages : quelle rationalisation ?**

La première thématique transversale qui porte sur les formes de ciblage a sans doute demandé le plus de développements, et on comprend pour-

quoi : c'est l'une des spécificités de ces politiques que d'être des politiques « ciblées » – « ciblantes ». Ce sont les transformations observables en ce domaine qui rendent le plus immédiatement visibles l'évolution des politiques et la transformation des modèles. Elles incarnent le rapport complexe qu'entretiennent les PEP à la sélectivité sociale des systèmes scolaires. La manière dont les PEP définissent et « ciblent » leurs publics bénéficiaires, les découpages de la population scolaire qu'elles opèrent ont la particularité de reproduire, de figer ou, au contraire, de tenter de déjouer les « marquages sociaux » (Brekhus, 2005) élaborés par les diverses sociétés et leur école. Pour être plus précis, l'analyse nous a livré trois constats.

Le premier est relatif à la multiplication des formes de ciblage, et donc des catégorisations des publics, comme des « lieux » et des « moments » de la scolarisation qui les justifient et les rendent possibles : caractéristiques d'un système scolaire de plus en plus fragmenté. Le second porte sur les modalités de construction et d'élaboration de ces formes de ciblage. En ce domaine, les politiques scolaires sont engagées dans un effort de rationalisation (relayé et même impulsé par les instances supranationales) : la détermination et la définition des découpages scolaires, pour l'obtention des moyens « spécifiques » aux PEP, se veulent de plus en plus rationnellement, et même techniquement, outillées. Elles sont censées s'appuyer sur des « faits » et des « preuves », elles se veulent de plus en plus précises et objectives. Dans certains pays (non dans tous), elles mettent en effet en jeu une grande sophistication technique. Pourtant, l'élaboration concrète des cibles interagit avec les « marquages sociaux » ; elle incorpore des présupposés normatifs et des définitions particulières du désavantage scolaire qu'elle contribue par ailleurs à installer au cœur des politiques. Ces présupposés normatifs s'imposent d'autant plus comme allant de soi que la sophistication statistique est grande et pensée sur le seul registre technique, plutôt que conceptuel.

Enfin, 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 à partir de l'opposition entre ciblage sur des *territoires* et ciblage sur des *populations*, « *people versus place* » (Donzelot, Mével & Wywekens, 2003). L'évolution manifeste des politiques PEP tient assurément en l'affaiblissement progressif des cibrages territorialisés au profit d'une action concentrée sur des publics, des populations, et des individus (si l'on prend toujours comme point de repère les PEP les plus

anciennes). Mais chacun des deux pôles de l'opposition renvoie lui-même à une complexité de logiques en tension, et certains principes de ciblage cumulent les deux entrées.

### *Des territoires ?*

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 ; un territoire pensé comme réseau administratif d'établissements, délimité par des découpages scolaires ou par ceux d'autres politiques publiques, ou un territoire découpé en fonction de mobilisations locales ou communautaires. Territorialisation des politiques éducatives (pour être au plus près des situations où se manifestent les problèmes, dans le cadre des pays initialement centralisés) ou « politique scolaire de territoire » sont par exemple deux versions de ce qui peut s'observer dans cette perspective (Charlot, 1994, p. 44)<sup>16</sup>. D'autre part, 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 donne à voir au Portugal : le passage d'une certaine logique d'*empowerment* (où le territoire est en fait parfois 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'une telle catégorisation 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 Working*, combinant au nom d'une approche territoriale une logique partenariale de services, scolaires, sanitaires et sociaux, et qui tendent alors d'autant plus facilement à mener une action *sur* les parents ou les « communautés » plutôt *qu'avec* eux.

Plusieurs éléments de réflexion apparaissent ainsi autour de ces points. Ces modalités d'interventions font écho aux critiques portées sur certaines politiques d'éducation prioritaire, comme politiques restées trop centrées sur les problèmes et actions de l'école, et n'ayant pas su mobiliser d'autres

---

16. Sur les questions liées à l'analyse de la complexité du rapport entre école, social et territoire, on notera notamment aussi les analyses plus récentes de Bier, Chambon et de Queiroz (2010), comme celles de Ben Ayed (2009), dans la continuité des travaux initiés par van Zanten et qui se sont justement développés en France à partir de l'institution des premières ZEP (Henriot-van Zanten, 1990).

ressources potentiellement disponibles parmi et autour des communautés locales, bref comme politiques qui ne seraient pas suffisamment devenues « territoriales ». Mais, par le jeu de la multiplication des partenaires et des intervenants non issus du monde scolaire, par la dynamique du couplage des politiques PEP avec d'autres politiques parfois de grande ampleur (politiques sociales ou urbaines, *Social Exclusion Taskforce* en Angleterre), c'est l'enjeu scolaire lui-même qui peut s'en trouver opacifié, mis en danger parfois, au profit de préoccupations éducatives et sociales plus larges, pouvant freiner ou rendre secondaires les questions d'apprentissages scolaires. Ce mouvement contribue largement à affaiblir les visées de la lutte contre les inégalités d'apprentissages, au profit du référent de la lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale.

Cependant, deux dynamiques émergentes ont été identifiées. La première – dont il n'est pas certain qu'elle fasse rupture avec le mouvement précédemment indiqué, du moins le prétend-elle – est celle mentionnée par nos partenaires britanniques : les tentatives des nouvelles *area based initiatives* (telles que celles réalisées autour du quartier Ballymum de Dublin, en Irlande, ou dans la ville de Barnsley en Angleterre) s'attacheraient justement à associer plus harmonieusement des actions centrées sur l'école avec les politiques menées en faveur de l'enfant et de la famille, du développement de la communauté et des relances économiques. Ces approches viseraient à agir sur différentes formes de désavantages qui pèsent sur l'éducation. Elles prendraient en charge le besoin de coordonner les interventions visant à traiter toutes les formes de désavantages simultanément, sans pour autant s'en tenir à une action de surface et sans négliger la prise en compte de la complexité des facteurs socioéconomiques et scolaires – la manière dont ils s'inscrivent dans un espace local donné – qui concourent à la production des inégalités. De telles initiatives se doivent pourtant encore d'être questionnées et évaluées (ce à quoi travaillent A. Dyson et son équipe) et notamment du point de vue des dynamiques de redéfinition du périmètre de l'action scolaire en action éducative globale qu'elles semblent continuer à impliquer. Pour autant, ce type d'entreprise, la théorie de son action, telle qu'argumentée par nos partenaires britanniques, et ses ambitions pourraient être confrontés à l'émiettement et l'empilage de dispositifs qui s'observent en France. Les mesures « éducatives » impulsées par les politiques de la ville, et de nos jours notamment les *Programmes de réussite éducative* (PRE), pensent diffi-

cilement leurs relations à la scolarité (Lambert & Suchaut, 2010), tout en bénéficiant de moyens non négligeables. Ces programmes PRE sont suivis par l'Agence nationale pour la cohésion nationale et l'égalité des chances, ils ne sont pas formellement intégrés dans le découpage administratif de la politique d'éducation prioritaire (ce qui avait bien initialement fait hésiter les chercheurs français à les inclure dans le champ d'analyse de notre étude). Il y est question non pas de réussite scolaire, mais bien de « réussite éducative », notion pourtant fort peu saisissable, tout au moins difficilement évaluable. Les PRE se déploient dans un espace local, mais ils 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 action se voulant personnalisée ou individualisée et qui doit associer les familles (Joly-Rissoan *et al.*, 2006 ; Glasman, 2006).

La seconde dynamique, qui d'une certaine manière pourrait être vue comme le prolongement des préoccupations territoriales, vise les problèmes générés par la constitution de quasi-marchés scolaires, et notamment les effets ségrégatifs qu'ils entraînent. Les recherches sur les relations d'interdépendances compétitives entre établissements, qui se sont développées<sup>17</sup>, argumentent la nécessité de contrebalancer les politiques orientées vers une accentuation de l'autonomie des établissements par la mise en œuvre d'un plan d'action conçu à l'échelle de ces relations d'interdépendance, et d'un ensemble d'établissements. Des collectivités semblent activement rechercher des solutions à ce niveau, et notamment la Communauté française de Belgique qui fait désormais de la lutte contre les effets de ségrégation une priorité<sup>18</sup>. Il est vrai que l'on tente ainsi de déjouer les effets négatifs du principe de libre choix des établissements, principe en vigueur ici depuis longue date, mais qui est bien plus récemment promu ailleurs, en France notamment (avec pour corrélat une

---

17. En plus des travaux de Maroy (2006) déjà cités, on se reportera notamment à Delvaux & Reman, 2010 ; Broccolichi, Ben Ayed & Trancart, 2010, et aux analyses de van Zanten (2001 & 2009) et Delvaux & van Zanten, 2006.

18. Cf. sur ce point, l'article de Demeuse, Demierbe & Friant, 2010. Nous avons aussi mentionné la proposition de mise en place des « bassins scolaires » examinée par Delvaux *et al.*, 2005, visant à limiter les concurrences exacerbées entre établissements scolaires. On pourra enfin consulter le récent ouvrage publié sous la direction de Bakker *et al.*, 2010. Il rassemble une douzaine de contributions nationales, principalement européennes, dont un chapitre sur la France (Schiff, Felouzis & Perroton, 2010) et un chapitre sur la Communauté française de Belgique (Demeuse & Friant, 2010).

dynamique d'accentuation de l'autonomie des établissements, et donc d'une action pensée à la seule échelle de ces établissements, comme on le voit désormais avec le programme *Clair* puis *Éclair* – École, collège, lycée pour l'ambition, l'innovation et la réussite).

#### *Des populations, des individus ?*

On observe encore plus de variété à l'autre pôle de l'opposition : les ciblage sur des « populations » juxtaposent et condensent différentes manières de les catégoriser. Celles-ci témoignent de traditions politico-administratives et/ou scientifiques distinctes, elles dépendent des contextes politiques et culturels nationaux, mais elles n'en mettent pas moins en jeu des questionnements communs et plus globaux qui ne condamnent pas au relativisme. Pour une large part, les multiples catégories de population désormais ciblées par les PEP renvoient à la logique des deux métacatégories que sont celle des « groupes à risque » (étendant le champ de l'épidémiologie) et celle des « besoins éducatifs spécifiques ou particuliers » (*Special Educational Needs*). Cette dernière catégorie a émergé dans le débat anglais initié autour du rapport Warnock (1978). Nous avons rappelé en quoi elle devait alors permettre de déjouer les risques de ségrégation constitués par l'existence des filières de l'éducation spécialisée, les « filières du handicap ». 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. Pourtant la catégorie s'est depuis largement développée, elle a été l'objet d'un important travail de codification opéré par des agences internationales, telles le CERI de l'OCDE (1995 ; 2000) ; et elle a, ce faisant, pris une acception de plus en plus large et qualitativement différente.

À partir du débat anglais initial, on voit surgir une conception forte du principe d'une école inclusive (qui nous reconduit à la visée *transformatrice* des politiques compensatoires) 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 ; voir aussi Plaisance *et al.*, 2007). 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 et des pratiques scolaires ordinaires socialement « sélectifs », « privilégiant », « handicapants » ou « discriminants » ; du moins nous la comprenons ainsi. L'extension internationale de ce principe et sa retraduction dans les discours nationaux réinscrivent 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. Elle associe des critères médicaux, sociaux, culturels, économiques, géographiques qui concourent à la formulation de nouvelles nomenclatures hétéroclites. 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 principale logique d'action scolaire pouvant être défendue est dès lors une logique d'adaptation à ce qui se présente comme des « différences » essentialisées.

Ainsi avons-nous également insisté sur la relative progression (selon les pays, ces questions sont relativement récentes), des catégorisations manifestant le thème de la « diversité » ethnique, identitaire ou culturelle, au détriment ou en remplacement des critères socio-économiques pour la formulation des ciblage. Cette accentuation de la thématique de la diversité (si ce n'est son exaltation pour certains) procède assurément de mutations économiques et sociopolitiques plus globales ; elle est objet de multiples débats qui mettent en avant son rapport aux thèses de l'économie libérale, ou qui insistent sur la nécessaire articulation des politiques 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 ciblage « 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 (ou logique d'*empowerment*) sans forcément pour autant directement contribuer à résoudre le problème pédagogique de la transmission et de l'acquisition des savoirs (l'*empowerment* individuel?). Ici la question du « désavantage scolaire » tend parfois à être évacuée au profit des notions d'*identité* – qu'il faudrait préserver – contre ce qui est présenté comme risque d'homogénéisation-normalisation scolaire.

Relevons enfin que d'autres principes de ciblage se sont développés ou s'énoncent dans le prolongement des débats sur l'*affirmative action* aux États-Unis ; des cibrages 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>19</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 d'une part, cette opposition dichotomique entre *individus* et *collectifs* demeure assez schématique. Ne nécessiterait-elle pas des analyses complémentaires ? Car 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, cette forme de ciblage semble surtout s'intégrer dans une problématique de sélection et d'adaptation individualisée qui redessine les enjeux des PEP. En prétendant, comme cela s'observe souvent, « améliorer » ou « gagner en précision » dans les cibrages, on transforme et agit sur les objectifs politiques des dispositifs.

Le thème de l'individualisation est d'ailleurs l'un des thèmes constitutifs 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. Il est vrai que, sur ce point, nos partenaires suédois montrent moins d'optimisme que N. Mons (2007 ; 2008) qui, au terme de son étude comparative, affine la description du modèle d'un tronc commun long (*comprehensive*) en fonction de l'usage de l'individualisation<sup>20</sup>. En France, depuis plusieurs années, la logique consiste à promouvoir des dispositifs d'« aide individualisée » et en même temps à favoriser l'accès des meilleurs élèves des établissements en éducation

---

19. Selon notamment le terme ainsi avancé par W. 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*. Berkeley : California University Press, 1999, cité par Dubet, 2004, p. 46)

20. N. Mons oppose en fait un modèle « progressiste » dit de « différenciation intégrée », plutôt caractéristique des pays scandinaves, qui utiliserait l'enseignement individualisé comme « variable d'ajustement » ; et un modèle de « différenciation désarticulée », emblématique d'après l'auteur de certains pays de l'Europe continentale, dont la République tchèque et la Belgique pour ce qui est des pays couverts par notre étude. Le premier modèle paraît associé à des résultats moins inégalitaires et, d'une certaine manière, représenterait la version la plus positive d'un système scolaire de type « *comprehensive* ». Mais nos analyses de la situation suédoise montrent d'autres fonctionnements qu'il conviendrait donc encore d'approfondir dans le rapport au dit modèle « progressiste ».



prioritaire (là aussi ciblés individuellement sur la base de leur « mérite » ou de leur « potentiel ») à des établissements considérés comme de meilleur niveau, voire à des filières dites d'« excellence ». Au total, s'il s'agit d'influer sur les « acteurs » (leur permettre la mobilité), plutôt que sur les « places » (Donzelot, Mével & Wywekens, 2003), cette entreprise prend le risque de contribuer à constituer ou renforcer une vision mortifère des « territoires » ou des « établissements » (dont il s'agirait d'aider les « meilleurs » à pouvoir s'échapper). Concrètement on en vient surtout ainsi à renforcer, en la transformant, une idéologie méritocratique, interrogeant peu – en termes autres qu'essentialistes ou misérabilistes –, la production des inégalités scolaires.

Une part de l'argumentation et de la justification de ces orientations ne doit certes pas être ignorée en ce qu'elle renvoie au constat des résultats décevants des PEP jusqu'alors instituées, et à ce qui serait de l'ordre d'une urgence (cette urgence là – mais énoncée par qui ? Et comment ? – reformule donc la « priorité » des PEP) : celle d'une « ouverture sociale du recrutement des élites », que l'on crédite d'un effet d'émulation<sup>21</sup>. Il est de toute façon certain qu'une action « ciblée » demeure requise tant qu'aucune autre dynamique ne permet 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 appelle de nombreux compléments d'analyse. On peut aborder ces questions de ciblage d'un point de vue technique, ou dans une 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 la réflexion publique collective.

---

21. L'effet d'émulation, ou de levier, qui s'opérerait par la mise en valeur de cas individuels 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. Or, des travaux américains montrent que ces politiques ont 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).

### L'action qui convient en PEP

L'une des ambitions de notre travail était d'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? Comment mener la réflexion sur des dispositifs prétendant lutter contre le désavantage scolaire sans questionner les modes de sélection, de définition et de transmission des contenus de savoirs et la logique des pratiques qui les caractérisent? Nous remarquons simultanément le faible intérêt de la recherche pour ces dimensions qui apparaissent peu abordées dans les travaux portant sur les PEP (*a fortiori* dans les tentatives de comparaisons internationales). Les analyses insistent surtout sur l'aspect formel des politiques : leurs modes d'organisation et de financement, leurs procédures de détermination des publics bénéficiaires, et les questions liées à leur évaluation. Elles portent beaucoup moins sur le type d'action réalisée, le travail des enseignants et autres agents scolaires 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. Ce relatif silence du côté de la recherche fait écho à celui des textes officiels prescripteurs ou accompagnateurs des politiques et dispositifs, qui sur ce point aussi, celui des modalités de l'action et du contenu des PEP, sont peu prolixes, ou s'en tiennent à des catégories très générales. Selon les pays, et les époques, ce constat global doit évidemment être nuancé<sup>22</sup>.

L'analyse a par la suite permis de préciser les contours de ce silence : c'est de fait tout un pan de la réflexion sur le caractère plus ou moins socialement privilégié de l'action scolaire, qui se trouve peu mobilisé. Le chapitre consacré à ces questions (cf. Rochex *et al.*) rappelle ainsi que si des débats relatifs à ce qui se fait ou doit se faire en PEP, ont bien lieu, ceux-ci demeurent faiblement documentés et dialectisés : ils sont plus souvent

---

22. Ainsi par exemple cette question était au centre du dernier grand rapport sur l'éducation prioritaire réalisé par l'Inspection générale en France (Armand & Gille, 2006) qui s'appuie d'ailleurs largement sur les travaux de recherches menés sur les ZEP. Mais la réforme de l'éducation prioritaire qui a suivi ne semble pas prioritairement guidée par les réflexions développées dans ce rapport. Pour une synthèse détaillée des recherches portant sur les actions pédagogiques réalisées dans les ZEP en France, voir notamment Kherroubi & Rochex, 2002, et surtout 2004.

argumentés et fondés sur des doxas et idéologies pédagogiques que sur des travaux et résultats de recherche avérés portant sur les formes pédagogiques et les modes de traitement les plus susceptibles de contribuer à la démocratisation de l'accès aux savoirs. Si ces questions n'ont jamais été suffisamment développées, on relève toutefois (autre indicateur du changement de modèle) en quoi elles l'étaient bien plus au temps des premières politiques de compensation ; politiques qui s'accompagnaient au moins déjà d'un effort de réflexion soutenu sur les modalités de l'action. En témoigne par exemple l'étude réalisée dans les années soixante-dix, par Little et Smith (1971). Le rapport rédigé par ces auteurs porte uniquement sur les États-Unis, mais il est de grande ampleur et se réalise au titre de l'OCDE – attestant une préoccupation internationale – qui le publie : les multiples programmes de compensation mis en œuvre à cette époque y sont questionnés et comparés les uns aux autres. Pour ce faire, Little et Smith distinguent trois stratégies générales d'action 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 principalement, en fait, à jouer sur la mixité sociale et socio-ethnique des écoles). Relevons que les auteurs du rapport hésitent 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. Or c'est peut-être justement cette dernière stratégie d'action qui a pu prendre de l'ampleur par la suite, ou que l'on pourrait considérer comme prémice des préoccupations ultérieures autour du thème de l'*inclusive education*. Quoi qu'il en soit, dans ce rapport, la première stratégie d'action se trouve la plus travaillée : les références théoriques de l'analyse mêlent sociologie, sociolinguistique, pédagogie et psychologie du développement. La tonalité de l'étude est descriptive et analytique, car les auteurs suivent les discussions émergentes 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 à partir d'une approche dynamique associant la réflexion sur les opérateurs sociaux et scolaires de la production des inégalités d'apprentissages. Par comparaison, de nos jours, au niveau des débats internationaux, comme au niveau national, les questions portant sur les formes d'organisation des PEP, sur la meilleure manière de porter des « changements », dans une perspective managériale,

semblent considérablement plus élaborées et investies comme objets réflexifs que celles portant sur la nature de ces changements. Les prescriptions, quant à elles, alternent fréquemment entre incitation à la créativité et à l'innovation pédagogique (parfois « aveu de désespoir » estiment les auteurs du chapitre sur les ciblage territorialisés) puisant dans les doxas pédagogiques, et « rappels à l'ordre » incitant au retour des fondamentaux.

Nos analyses sont aussi dépendantes de ce contexte, et plus qu'ailleurs sans doute, c'est assurément pour le développement de cette thématique transversale que nous nous sommes heurtés aux plus grands manques de données. Notre apport a donc surtout consisté à développer une problématisation et à poser des cadres d'analyses susceptibles de nourrir des travaux futurs.

### *Un temps sans présent ?*

Il en va ainsi du domaine des interventions précoces. Notons que sur ce point, les débats nous confrontent à une certaine forme de récurrence temporelle. Ce champ est aujourd'hui beaucoup débattu en Europe (Eurydice, 2009). Ils rappellent aussi le célèbre programme précurseur *Head Start*, débuté aux États-Unis en 1964, mais d'autres programmes ou dispositifs initiés dans les années 1960-1970 gagneraient encore à être cités tant le domaine de l'intervention précoce était déjà fortement investi comme modalité d'action des premières politiques de compensation américaines : Little et Smith (1971) y consacrent de nombreuses pages. Dans ce texte, 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 ;

- une conception déficitariste 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, ou à 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 dirons de « re-médiation ». L'intervention précoce est valorisée car « une intervention ultérieure devient une forme de remède qui tente de rattraper le terrain perdu » (*ibid.*, p. 48) ;

– une problématique socio-organisationnelle ou d'innovation intégrée dans une perspective managériale : le manque de structures de préscolarisation aux États-Unis était censé faciliter l'introduction « d'idées et de pratiques nouvelles » 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 des professionnels déjà en place) (*ibid.*, p. 49).

Il conviendrait certes de confronter bien plus précisément ces premières argumentations à celles d'aujourd'hui. Mais, sur ces bases, il est déjà possible de préciser le constat posé par les auteurs de notre chapitre remarquant en quoi les logiques actuelles de l'intervention précoce paraissent plus en phase avec les objectifs et les rhétoriques de l'inclusion sociale qu'avec ceux des politiques de compensation. En fait, on observe que les problématiques accompagnant les nouvelles politiques, en se délestant de la visée globale, « transformatrice », que pouvaient aussi soutenir les politiques de compensation, en viennent surtout à dramatiser une opposition qui structurait déjà les débats antérieurs entre des approches dites « remédiatrices » et des approches « préventives » (il s'agirait aujourd'hui encore de privilégier ces dernières, en ce qu'elles permettraient de déjouer les premières qui auraient jusqu'ici été trop développées). Une telle opposition entre prévention (agir en amont du problème qu'il s'agirait de résoudre) et remédiation (agir en aval) semble être une donnée récurrente de l'argumentation des PEP : les deux approches étaient déjà posées comme des alternatives et des stratégies possibles agissant de l'intérieur même des politiques de compensation (où elles étaient d'ailleurs parfois appelées à se cumuler comme actions complémentaires). Et s'il nous faut y insister, c'est dans la mesure où elle semble, d'autant plus aujourd'hui, fonctionner comme clôture cognitive (au sens où la réflexion et le débat tendent à s'y arrêter et s'y polariser). Faire de ces deux approches les seuls termes du débat contraint de fait à circonscrire le regard le long d'une très curieuse temporalité : une temporalité sans « présent ». Il s'agirait d'agir « en amont » ou « en aval » d'un phénomène – les difficultés ou l'échec scolaire – qui du même coup se retrouve peu pensé au moment de son effectuation et en rapport aux diverses situations ordinaires qui le co-construisent.

Ce temps présent qui disparaît du domaine de l'action publique peut, de fait, être vu comme le temps de l'action et 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, ce temps étant celui de la réversibilité. Il est le temps ouvert par la compréhension non essentialiste et non déterministe des inégalités scolaires ; les difficultés et inégalités scolaires ne sont pas la seule conséquence d'une capacité, d'une acquisition ou d'une non-acquisition antérieure qui agirait linéairement et nécessairement tout au long de la scolarité indépendamment de ses pratiques<sup>23</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 (le préfixe « re », mis en évidence, marque l'action de répétition). La « normalité » en question relève du rapport d'adéquation âge-classe de niveau qui structure les institutions scolaires et qui constitue une part essentielle de leur fonctionnement sélectif (Lelièvre, 1993). 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 », pourrions-nous dire en reprenant librement la catégorie de Reinhart Koselleck (1990). Le

---

23. Elles sont sans doute le produit de « processus » d'inégalisation et de différenciation engageant les pratiques scolaires, comme cela se formule dans les travaux du réseau de recherche Reseida (Recherches sur la socialisation, l'enseignement, les inégalités et les différenciations dans les apprentissages). Ces travaux tentent de saisir et de décrire les dits « processus de différenciation » analysés par les membres du réseau comme enchaînements d'agencements entre des pratiques et des modalités curriculaires scolaires, des formes de socialisation cognitive et langagière et des rapports sociaux ; ou comme récurrences de « malentendus socio-cognitifs » (selon le terme employé dans l'article précurseur de Bautier & Rochex, 1997) et de situations sociales, pédagogiques et didactiques se cumulant dans les parcours scolaires d'un élève (cf. Rochex & Crinon, 2011). Cependant le terme de « processus » qui est de nos jours couramment utilisé en sciences sociales n'est pas toujours le plus à même de mettre en lumière les possibles et les réversibilités de l'action. Il peut aussi continuer à suggérer une causalité mécanique, le passé étant générateur et déclencheur de l'avenir. La coexistence des deux usages du terme de processus (dans le cadre d'un paradigme de l'action ou d'un paradigme plus dépendant de factuelités sociales) s'observe par exemple dans l'analyse des « processus de déscolarisation » (Glasman & CEuvrard, 2004 ; Ramognino, 2004a). Mais on l'observe justement aussi dans le cadre des travaux portant sur la préscolarisation et l'école maternelle. Ces travaux montrent en quoi des différenciations s'observent dès ces premiers moments de scolarité (voir par exemple Bautier, 2006) tout en essayant d'éviter de renforcer l'invisibilisation des possibles de chaque instant – à chaque instant de la scolarité ultérieure – tant il est vrai que l'organisation actuelle de la scolarité, sa logique sélective, visibilise et consacre surtout les processus ou des durabilités... Dans la logique d'un système sélectif, tout commence toujours avant ! Une scolarité difficile en classe maternelle se ressent sur le reste de la scolarité, cela s'objective statistiquement. Pour autant, la non-réversibilité des difficultés n'est pas nécessairement relative aux seuls apprentissages « ratés » de la maternelle (incarnant une causalité logique) : elle renvoie aussi à la manière dont les apprentissages et la scolarisation se mènent ultérieurement. Le terme de « processus de différenciation » gagne bien ainsi à être pensé comme production sociale répétée, là où il est aussi susceptible de contribuer à la justification de l'organisation scolaire sélective existante (il en est l'une des catégories internes).

temps de la remédiation est celui d'une action dont l'horizon d'attente est ce « futur passé », l'élève sera toujours en « retard ». 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 qui risque d'arriver » aux individus ou aux groupes concernés (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 d'interventions précoces, surtout quand celles-ci visent à garantir des droits ou biens sociaux de base (santé, nutrition, etc.) dont peuvent être privés des publics en situation de grande détresse sociale. Mais c'est ce qu'implique la pensée de cette action dans les termes d'une prévention qui nous semble devoir être débanalisée. Celle-ci – nous l'avons vu – consiste alors le plus souvent à mieux préparer les enfants à entrer dans un *mainstream* scolaire ultérieur dont on tend simultanément à ne plus guère questionner 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 des représentations sociales qui accompagnent ou justifient les interventions précoces agit aussi sans doute fortement ici. 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 sur la séquentialité des curriculums (leur découpage en éléments de progression) ou sur les savoirs, postures et compétences formant autant de prérequis plus ou moins implicites, dans toute pratique d'enseignement, à tout niveau de scolarité.

Mieux « préparer les enfants à l'école », ou mieux préparer celle-ci à accueillir et à faire réussir les élèves, en particulier ceux d'entre eux qui sont les moins familiers avec ses exigences et ses modes de fonctionnement, semble la question décisive (Rochex, 2008a). En quoi et comment cette première logique permet-elle, ou non, de contribuer à la seconde demeure une question centrale.

Cette question est d'ailleurs appelée par les résultats mitigés des évaluations portant sur les programmes d'intervention précoce. On l'a vu, 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 maintient pas forcément dans la suite de la scolarité. D'autres programmes semblent crédités d'un effet à plus long terme (qui serait 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 cent vingt-trois 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... D'autre part, 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 pensé dans le référent de la lutte contre l'exclusion ou pour l'inclusion sociale.

#### *Quel curriculum ?*

Malgré le manque de données, le second chapitre consacré au curriculum et à la pédagogie des PEP parvient à repérer et à clarifier plusieurs tensions complexes qui pèsent sur les logiques d'action mises en œuvre par les agents de ces politiques. D'une part, il montre en quoi les trois modèles de PEP s'agencent aussi en ce domaine, en cohérence avec les différentes formes de ciblage et les différentes modalités d'argumentation de ces politiques (les modalités d'action en dépendant autant qu'elles contribuent à les former). D'autre part, il pousse à interroger l'absence de prise en compte des acquis convergents provenant de différentes traditions de recherches – de la psychologie culturelle, de la sociologie comme de l'anthropologie – qui permettraient justement de déjouer ces tensions et d'armer les visées d'égalité sous-tendues par les PEP. Les différentes logiques d'action qui sont données à voir semblent bien souvent d'ailleurs entrer en contradiction avec de tels acquis.

Il est par exemple frappant de constater en quoi les PEP demeurent les segments des institutions scolaires les plus touchés par un certain nombre de



doxas pédagogiques que bien des travaux menés en sociologie de l'éducation décrivent comme préjudiciables aux apprentissages des enfants de milieux sociaux populaires ou défavorisés : des pédagogies plutôt « invisibles » (Bernstein, 1975b) marquées par des vulgates « constructivistes », des orientations puérocristes et individualistes, jusqu'aux rhétoriques polysémiques de la différenciation, de l'individualisation et de la personnalisation de la pédagogie que l'on retrouve d'ailleurs dans des contextes nationaux très différents<sup>24</sup>. La perspective d'expérimentation, et d'innovation, souvent accolée au travail qui doit se mener au niveau des PEP favorise sans doute cette caractéristique. Si les orientations pédagogiques font débats, ces derniers peinent alors à se déprendre des « oppositions spéculaires », (universalisme *vs* différencialisme ; académisme figé *vs* critiques spontanéistes de l'institution scolaire, etc.), des catégories et classifications ordinaires ou professionnelles, insuffisamment dialectisées, et sémantiquement engagées dans la lutte symbolique caractérisant le champ de la recontextualisation pédagogique : « pédagogies nouvelles », « actives », « transmissives », « traditionnelles », « ouvertes », etc.) (Mangez & Mangez, 2007). Mais surtout, ces modes de faire et argumentaires, malgré leurs oppositions, semblent le plus souvent solidaires d'une visée commune d'adaptation – des *curricula* et de la pédagogie – qui là encore se pense comme écart à la norme d'un ordinaire scolaire : un ordinaire que l'on continue à constituer comme référent (universel) de ce qui doit être fait – la lecture déficitariste se maintient – ou qui se trouve dénoncé au nom de la diversité, des besoins, des capacités et des aspirations des élèves, bien plus qu'en fonction de l'analyse de ses présupposés sociaux et de ses aspects socialement privilégiant.

L'adaptation – toujours un maître mot pour penser et prescrire l'action des PEP – est d'ailleurs le plus souvent sous-tendue par des principes de hiérarchisation et/ou de réduction curriculaire. Dans un cas, nous l'avons

---

24. Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité bien sûr, mais nous pensons notamment à toute l'œuvre de Basil Bernstein, des années soixante jusqu'à son dernier ouvrage (2007), et à celle de ses continuateurs (notamment Maton, 2008 ; Morais & Neves, 2008) et à celle de M. Young (2008). Nous pensons également, pour des analyses proches ou congruentes, aux travaux menés et initiés par V. Isambert-Jamati (1995), É. Plaisance (1986), P. Perrenoud (1995), à ceux de l'équipe ESCOL (notamment, Charlot, Bautier & Rochex, 1992 ; Bautier & Rochex, 1997 ; Bonnery, 2007), de B. Lahire (1993), du LAMES (Ramognino, Verges & Frandji, 2001 ; Ramognino, 2004b), de J.-P. Terrail (2001), de J. Dauvieu & J.-P. Terrail (2007), d'Éric Mangez (2008, ainsi que l'article de synthèse de Mangez & Mangez, 2007), des travaux de synthèse de J.-C. Forquin (en particulier 2008), jusqu'au prolongement actuel de ces objets d'analyse en France par le réseau de recherche RESEIDA (Rochex & Crinon, 2011).

vu, on privilégie certaines disciplines ou certains contenus considérés comme fondamentaux. On renforce la hiérarchie des disciplines « académiques » sur laquelle repose toute la sélection (et on tend à ignorer l'apport, en termes de développement individuel et collectif, d'autres disciplines et savoirs marginalisés ou disqualifiés). Dans le cas de la réduction, il peut y avoir 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. On observe aussi un mouvement inverse à celui mentionné plus haut, qui exalte les disciplines non académiques, la créativité, l'expressivité, la reconquête de l'estime de soi, l'authenticité, ou le « concret », les NTIC, l'éducation sportive ou artistique (lesquelles sont néanmoins souvent évoquées ou mobilisées dans une visée « thérapeutique » qui, dans ce cas, ne mobilise pas forcément la consistance des médiations cognitives et symboliques qui y sont en jeu), l'expérience sociale ou la reconnaissance culturelle. Misérabilisme, relativisme ou populisme pédagogique tendent ainsi à borner le champ des « adaptations » et il faut aussi rappeler en quoi les PEP contribuent à générer leurs propres découpages curriculaires, ou sont aussi particulièrement concernées par ces nouveaux découpages – tels que celui des « compétences », ou des « modèles génériques de performance », des « éducations à... », de « l'enseignement des langues d'origine », ou des domaines d'enseignement articulés autour de catégories de l'expérience vécue ou du monde professionnel – qui recontextualisent les savoirs disciplinaires dans une visée instrumentale, communicationnelle ou comportementale. Les socles minimums de compétences (et de connaissances, ajoute le débat français) tendent d'ailleurs, nous semble-t-il, à devenir le curriculum des PEP (il est donc dans ce cas, outil de protection contre l'éclatement concurrentiel du système scolaire, en même temps qu'outil de différenciation y contribuant, bien plus que de mise en commun).

Le chapitre, dense, éclaire ces analyses complexes et d'autres développements, avec grande précision, en s'efforçant de clarifier l'hétérogénéité des divers raisonnements qui sous-tendent les adaptations (que l'on songe par exemple au débat portant sur l'enseignement des langues d'origine, entre problématique de la reconnaissance ou visée instrumentale). Il permet de comprendre en quoi ce qu'il est souhaitable ou superflu, possible ou impossible de faire en PEP, et au final le curriculum adressé aux élèves, procède de divers niveaux de détermination qui renvoient aux orientations des poli-

tiques nationales et internationales, à leurs nouvelles formes de régulation et notamment à la pression de l'évaluation, aux représentations sociales qui agissent sur l'horizon d'attente des enseignants et qui sont exacerbées par les contraintes de situations liées à l'exercice de leurs métiers et aux relations d'interdépendance concurrentielles entre établissements. Enfin, surtout, les analyses conduisent à insister sur le fait que les divers effets sociaux des logiques d'adaptation observables ne se posent pas qu'en termes quantitatifs (comme cela se présuppose en anglais, sous l'expression de *narrowing pedagogy* : du plus ou du moins en termes de transmission des savoirs). Le problème se pose en termes qualitatifs, en rapport à la différenciation des savoirs finalement transmis en PEP et ailleurs, et des rapports à soi et au monde que cela tend à impliquer.

Les variabilités curriculaires mettent autant en jeu les *curricula* institutionnellement prescrits que leurs formes de transmission. Car si les curriculums prescrits ne sont pas ou plus forcément les mêmes – mouvement qui s'observe aussi bien dans le cas des pays qui ont formellement maintenu un curriculum national commun, que dans le cas de ceux, tel l'Angleterre, qui s'y sont convertis plus récemment –, les différentes doxas pédagogiques mentionnées contribuent tout autant à agir sur la nature des savoirs qu'elles visent à transmettre en les rendant de plus en plus dépendants d'un contexte d'usage ou de mobilisation, en les substantialisant et les indexant à des situations locales et ponctuelles. Deux catégories introduites par B. Bernstein nous aident à penser ce qui est ici en jeu : le risque n'est-il pas de voir les curriculums réels produits de ces adaptations – les curriculums des PEP – incarner bien plus les caractéristiques d'un « discours horizontal » que d'un « discours vertical » (Bernstein, 2007)? Ces catégories, qui visent à refonder d'autres oppositions conceptuelles proches<sup>25</sup>, sont génériques. Elles permettent aussi bien de décrire les usages du langage dans la pratique pédagogique que la totalité des *curricula*.

Le « discours horizontal » est un mode de savoir enchâssé dans des procédures pratiques et des champs conventionnels d'action. Les outils cognitifs qu'il mobilise sont organisés de façon segmentée, les significations qu'il promeut sont dépendantes de tâches, de situations et de contextes spécifiques. Le « discours vertical » quant à lui, est décontextualisé tout

---

25. Telle que la distinction antérieure de l'auteur entre code restreint et code élaboré, ou celle argumentée par Vygotski (1997) entre savoirs quotidiens et savoirs scientifiques etc.

en rendant possible de multiples re-contextualisations. Contrairement au précédent, il n'est pas organisé de façon segmentée, il ne consiste pas en segments spécialisés culturellement ou socialement, mais il prend la forme d'une structure cohérente et fondée sur des principes explicites<sup>26</sup> (Bernstein, 2007, p. 234-242). Si l'on adopte une focale sociologique déjà éprouvée, ces deux concepts permettent d'armer la compréhension de la production des inégalités d'apprentissage. La dominance du discours horizontal peut conduire à leurrer durablement les élèves sur les attentes globales de l'institution dont les attendus (les principes d'évaluation et de sélection) relèvent toujours, mais de plus en plus implicitement, du discours vertical (Bautier, 2008). Les apprenants sont susceptibles de reconnaître le « discours vertical » (des règles de reconnaissance sont transmises), mais pas de le réaliser si on ne leur transmet pas les postures et outils cognitifs requis : ce qui est bien une manière d'affiner et de concrétiser la notion de « violence symbolique » diagnostiquée dans la théorie de la reproduction (Bourdieu & Passeron, 1970). Mais cette reconnaissance n'est pas forcément immuable et ce sont aussi des modes de subjectivation et de présence au monde différents qu'est susceptible de porter l'institution scolaire fragmentée s'imposant ainsi de nos jours : le curriculum des PEP tendrait plus à insérer les apprenants dans une relation contraignante liée à des règles sociales, des conduites attendues, des tâches à réaliser ou des situations conventionnelles, plutôt que dans les relations contraignantes constitutives du travail d'élaboration intellectuelle et des articulations internes aux médiations cognitives porteuses de postures distanciées et critiques vis-à-vis du monde naturel et social. Le discours horizontal a son efficacité propre, caractéristique de toute vie sociale : il rend maximales les rencontres entre les personnes et les habitats et il favorise les interactions quotidiennes dans des contextes précis (*ibid.*, p. 238). Mais le discours vertical permet de vivre les frontières de ces contextes, de les maintenir, de les reproduire, ou de les réviser et de s'en détacher pour en inventer d'autres. Si les pédagogies de la compensation peinent à lutter contre les inégalités de carrières scolaires, et à « réversibiliser » les processus d'échec, les nouvelles adaptations curriculaires bousculent la notion même

---

26. Pour Bernstein, ce discours vertical assume deux formes : celle d'une structure organisée hiérarchiquement comme en sciences, ou celle d'une série de langages spécialisés aux modes d'interrogation spécialisés, et aux critères spécialisés pour la production et la circulation de textes comme dans les sciences sociales et les Humanités.

de savoir et d'émancipation intellectuelle qui continuait pourtant jusqu'alors à légitimer et fonder, au moins en partie, le travail scolaire.

S'il convient, et nous en voyons la nécessité, de lancer une vaste étude visant à approfondir la compréhension des phénomènes d'adaptation curriculaire et pédagogiques, c'est aussi de ce côté-là qu'il convient d'affermir les connaissances : en s'efforçant de redialectiser et resociologiser les débats accompagnant l'action scolaire, et en observant les concepts de savoir en actes au cœur même des situations pédagogiques, des pratiques des enseignants comme des élèves.

### Évaluation : une *evidenceless policy* ?

Nous avons été confrontés à cette réalité : la faiblesse des évaluations portant sur les PEP est flagrante, au point que celles-ci semblent bien plus relever d'*evidenceless policies* que d'*evidence based policies*... Cette faiblesse est bien entendu surprenante, voire paradoxale, dans le contexte d'une très forte pression pour l'évaluation des politiques publiques en général et des politiques éducatives en particulier. Les PEP, surtout dans leur troisième âge, prétendent d'ailleurs pour beaucoup se baser sur des mesures et sur des faits, sur des données probantes, au temps affirmé de la reddition des comptes.

Trois éléments tendent en fait à nourrir ce constat d'*evidenceless policies*.

Le premier est bien relatif au manque d'évaluations (visibles et disponibles), du moins au sens que l'on donne habituellement à ce terme, des évaluations soutenues par des méthodes quantitatives, visant à mesurer, des « effets », ou à tester l'atteinte d'objectifs<sup>27</sup>. Ainsi, on trouve finalement peu (comparativement au nombre de politiques et dispositifs) de résultats concrets de procédures d'évaluation des PEP (au sens désigné), et notamment liés à l'atteinte des objectifs conçus en termes de réduction des inégalités scolaires (qui argumentent encore, ou non, ces politiques : en fait certains objectifs sont plus « mesurables » que d'autres, et ceci entre aussi en jeu). Bien sûr, une fois encore ce constat doit être précisé, et relativisé selon les pays : il faudrait distinguer l'absence apparente d'évaluation dans plusieurs pays, et le sentiment parfois de leur omniprésence ailleurs, comme

---

27. Voir néanmoins les précisions formulées ici-même par Marc Demeuse, sur les différents sens qu'il est possible d'attribuer à la notion d'évaluation.

au Royaume-Uni<sup>28</sup> (sans oublier d'autres pays tels que la Belgique, la Suède ou la France se situant en position intermédiaire). En même temps, le constat vaut tout autant en élargissant la notion même d'évaluation, pour considérer l'ensemble des travaux de recherche questionnant les PEP et leurs fonctionnements, ou apportant des éclairages sur les actions mises en œuvre dans les PEP et leurs résultats, locaux, contextualisés ou nationaux. Au mieux le classement, très rapide et peu précis, des pays ici considérés peut-il être un peu reprécisé dans cette optique (la France par exemple semble disposer, relativement à d'autres pays, d'une tradition d'enquête empirique un peu plus développée sur les PEP et la scolarité).

Le second constat est relatif à la construction des méthodes d'évaluation elles-mêmes, à leurs faibles élaborations ou même à leurs manques de précisions et de fiabilités : des tensions apparaissent par exemple entre ce que l'on déclare vouloir évaluer, ce que les méthodes et outils mis en œuvre permettent de faire, et les objectifs ou visées officiels de ces politiques (tout en sachant qu'une partie de ce qui se dit évaluation peut justement prétendre non pas mesurer l'état d'avancement des finalités officielles recherchées, mais les « effets » inintentionnels, réels des politiques, comme le rappelle encore Marc Demeuse). Ceci est bien sûr avant tout relatif à la grande difficulté, technique et conceptuelle de la tâche. M. Demeuse, C. Demierbe et N. Friant ont largement abordé ces questions grâce au modèle typologique global d'analyse de « la qualité » qu'ils présentent dans leur chapitre. La première question serait bien entendu de savoir jusqu'à quel point ce modèle pourrait lui-même être utilisé comme outil d'évaluation des PEP : une évaluation qui examinerait les différentes dimensions de la qualité, distinguées. En l'état, il présente l'avantage indéniable de constituer un outil sophistiqué qui rend possible de préciser, d'explicitier et de discuter les apports et les limites de ce qui se présente comme « évaluations » : ce que celles-ci visent à mesurer et ce qu'elles ne permettent pas de faire. Les différents exemples pris par les auteurs l'attestent : le modèle est susceptible d'accroître la compréhension des procédures d'évaluation qui ont été réalisées, et permet de les comparer entre elles. Reste à savoir, seconde question plus difficile, jusqu'à quel point il permet de déjouer (ou au contraire renforcer) les différents présupposés et implications normatives

---

28. Les méthodes de l'*evidence based* semblent toutefois bien plus développées pour la délimitation des publics bénéficiaires « cibles » des politiques que pour l'analyse des résultats.

de ce que d'autres auteurs nomment précisément l'époque « de la qualité » (Normand, 2005, 2006).

Enfin, même quand on dispose de résultats d'évaluations, aux différents sens du terme, ces derniers ne guident pas pour autant forcément l'action politique portant sur les politiques et dispositifs. Les chapitres sur les questions d'évaluation rappellent des exemples précis de ce cas de figure (le devenir du travail effectué par D. Meuret, 1994, sur les ZEP en France par exemple ; la décision de suppression de la politique *Education Action Zones* en Angleterre décidée avant la sortie du rapport de Power et ses collègues, 2004 ; 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 explicitement 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). Le constat de mésusage est encore plus fort relativement à d'autres travaux de recherche, notamment tous ceux inspirés ou tramés par les épistémologiques critiques des sciences sociales.

Les chapitres qui portent sur cette thématique apportent de nombreux éclairages et éléments de compréhension de cette situation. Encore faut-il préciser que le constat de « mésusage » institutionnel et politique des travaux portant sur les PEP ne doit pas mener à nourrir la confusion entre ce qui est de l'ordre de la connaissance scientifique et de la décision politique. Le problème de mésusage, tel que mis en avant par S. Broccolichi, n'est pas le problème de l'autonomie – qui a sa légitimité, et qui s'argumente aisément – de la décision politique. Il est plutôt celui de la fréquente ignorance des résultats des recherches, ceux-ci pouvant ne pas être considérés comme éléments de la prise de décision. 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 (ou même d'évaluations institutionnelles) commanditées (que l'on songe à la décision d'élargissement du programme *Clair* en France) par les mêmes responsables politiques, ou en décalage sérieux avec des résultats de recherches. 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 la prise de décision des autres interroge au temps affirmé de politiques censées devenir plus « rationnelles ».

Mais s'il nous semble devoir insister sur ce point, c'est qu'un mouvement presque inverse a été aussi fortement observé tout au long de l'étude, à savoir, d'une part, la dépendance de plus en plus 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, et d'autre part, 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. Nous avons rencontré de tels phénomènes à propos des formes de ciblage notamment, et de l'influence des analyses internationales d'expertise (la constitution de « ghetto épistémologique ») ; 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 en naturalisant les régularités statistiques passées. 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), et du *narrowing pedagogy*, on l'a vu, sont régulièrement mis en avant.

Mais ces phénomènes ponctuels participent eux-mêmes d'une dynamique plus générale qui voit progressivement se développer et s'installer, comme éléments non discutables, les postulats « édumétriques » (ou la réduction des données probantes à ce qui est mesurable), les catégories de l'analyse systémique, des sciences économiques et de la gestion, concourant à rabattre la rationalité de l'institution scolaire sur un modèle industriel et marchand : celle-ci étant de plus en plus pensée comme « organisation » (et comprenons-nous bien : seulement comme ceci) (Maroy, 2009). 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, Verges & Frandji, 2001) au détriment des apports d'un travail de re-problématisation. Les institutions publiques politiques financent des recherches dont elles ont besoin jusqu'à créer leurs propres instituts d'étude : c'est ainsi que les politiques



éducatives sont « éclairées ». Cette conception « éclairée » de l'action fait donc appel à de nouveaux professionnels, des « experts » qui ne sont pas forcément soumis aux contraintes des champs scientifiques ordinaires, et des épistémologies (sans pour autant clairement expliciter d'autres règles de production de savoirs). Certes des tensions surgissent entre des résultats d'études nationales et d'autres organisées au niveau international (OCDE, Commission européenne), qui montrent leurs autonomies relatives et qui permettent d'accroître la réflexivité, ou de relancer le débat (que l'on songe aux effets de l'étude PISA ou aux pressions qu'elles peuvent, sous certaines conditions cependant, impliquer sur l'élaboration des politiques nationales). Mais le débat scientifique, quand il a lieu, tend parfois à se résumer à des questions techniques et méthodologiques (il prend par exemple le risque de demeurer interne aux courants d'analyse, tel celui de la *school effectiveness research*, qui portent, construisent et légitiment les « mesures »). La faiblesse et la complexité du débat interdisciplinaire (inter-paradigmatique et épistémologique serait le terme le plus exact) contribuent d'ailleurs sans doute aussi au développement d'un discours dénonciateur attaché à dévoiler les collisions d'intérêts « particuliers » constitutifs de réseaux mondiaux d'experts-politiques<sup>29</sup>. Ici encore résident autant d'éléments de réflexion que nous n'avons pu qu'effleurer. Il aurait fallu pouvoir mener une étude spécifique pour approfondir ces questions dans une thématique transversale portant sur le rapport entre recherche, expertise et politique et les paradoxes en ce domaine : faiblesse de l'évaluation et constat de « mésusage » d'un côté, extension d'un « raisonnement gestionnaire » de l'autre, au sens donné à ce terme par Albert Ogien (1995), sans oublier les logiques d'invisibilisation (et d'affaiblissement par le jeu des financements) d'autres recherches qui ne se fondent pas sur les mêmes catégories que celles de l'efficacité-qualité, voire qui en problématissent des évidences.

---

29. On ne peut évidemment que saluer la publication d'ouvrages comme celui de Dumay et Dupriez (2009) et d'autres qui développent justement un débat et une réflexion de grande qualité associant chercheurs porteurs de méthodes d'évaluations d'efficacité, et d'analyses critiques ou « explicatives ». Le débat dans le monde anglo-saxon est déjà entamé depuis longtemps (par exemple Thrupp, 2001 ; Goldstein & Woodhouse, 2000). Les travaux comme ceux de R. Normand (notamment 2005 et 2006) permettent désormais aussi un large travail d'explicitation des discours de la mesure en éducation.

## Corriger, gérer, réguler/construire et démocratiser l'école dans l'économie-société de la connaissance

L'approche comparative adoptée par l'équipe EuroPEP a donc mis 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 permettent d'alimenter le débat fort peu développé, depuis les premiers pas de ces politiques, et peu étayé sur des faits et des analyses. Et d'une manière ou d'une autre, ce sont déjà des débats publics qui sont requis, des débats armés par l'explicitation des diverses finalités et logiques observées, des enjeux de l'évolution de ces politiques, des modalités de leur fonctionnement et de leur action. Car une bonne part des évolutions observées, et des rapports sociaux cristallisés par et dans ces politiques demeurent implicites en tant que ceux-ci sont induits, impliqués ou contraints par les outils, les modalités d'action, les concepts et formes de connaissance mobilisés. Les PEP sont bien évidemment *pensées*, par leurs concepteurs comme par tout acteur participant à leur réalisation, mais elles le sont pour une large part à partir de catégories et de problèmes scolaires et sociaux qui semblent parfois s'imposer banalement, 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 dénaturer les actions engagées et les catégories mises en œuvre, 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.

En même temps, ce débat public ne doit pas seulement porter sur les seuls fonctionnements des PEP indépendamment des politiques éducatives globales dans lesquelles ces politiques « spécifiques » s'insèrent et se génèrent, tout en contribuant à les transformer. La question décisive nous semble être celle de la définition de cette institution scolaire, ou plutôt de sa normativité spécifique. Ce qui se joue dans le passage du premier au troisième âge des PEP engage ce que nos différentes sociétés font de cette institution, des obligations historiques, des interrogations pédagogiques mais aussi sociales, culturelles, économiques, politiques qui la concernent. Et dans nos formations sociales, la question de la définition de l'école est complexe. Elle renvoie à des considérations sur la condition humaine du petit d'homme (Charlot, 1997), elle implique de mener la réflexion sur ce qu'il est requis de transmettre d'une génération à l'autre. Elle renvoie

aussi à des considérations normatives sur les formes d'individus que l'on souhaite, ou que l'on pense devoir, promouvoir; elle est liée au problème de la division du travail et de l'organisation économique de nos sociétés, à celui des droits que l'on souhaite garantir, bref elle engage un projet sociétal.

### Compétition méritocratique et régulation

Le débat sur la société et/ou l'économie de la connaissance qui accompagne aujourd'hui l'élan réformateur des politiques scolaires – d'autant plus, en Europe, depuis la Stratégie de Lisbonne (2000) – rappelle cette complexité.

Nous sommes d'abord en effet dans des sociétés devenues *savantes* (Knorr Cetina, 1998), ce qui impliquerait de poursuivre la construction de cet espace scolaire pour tous, engagé et requis depuis, rappelons-le, l'extension de la culture écrite (Goody, 1994). Les mondes naturels et sociaux que nous habitons se sont en effet historiquement compliqués, avec les diverses inventions culturelles des sociétés qui s'y objectivent et notamment les savoirs savants fondés sur la culture écrite. De multiples généalogies de la scolarisation sont possibles (par exemple autour de sa mise en institution organisée par un État-nation<sup>30</sup>), mais ce sont aussi ces transformations liées à l'émergence de la culture écrite 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, à l'institution religieuse ou à la sphère du travail (Ramognino, 2004b). Cette nécessité ne s'impose-t-elle d'ailleurs pas 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 et symboliques nécessitant des temps longs d'apprentissage?

La question clef à résoudre ici est de savoir comment assurer la mise en commun de ces savoirs au sein d'une société : comment partager et transmettre ces savoirs et garantir la possibilité pour chacun de participer à la production, au maintien ou à la modification des formes sociales qu'ils

---

30. Les travaux actuels sur les réformes internationales des politiques éducatives 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 penser 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.

dessinent ou impliquent, d'acquérir une compréhension critique et de nouvelles possibilités ?

Mais les enjeux d'une « économie de la connaissance » ne sont pas moins complexes au regard du développement industriel, des reconfigurations et des crises du marché du travail, des 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 (se donner le) besoin. Si les PEP sont hétérogènes dans leurs visées, il en va de même de la totalité des institutions scolaires dont les développements contemporains ont accentué quelques tensions jamais résolues et qui se retrouvent tout à la fois sous l'emprise de logiques globales de reproduction (sociétale) et de logiques spécifiques d'appropriation et de perpétuation entre acteurs et groupes sociaux comme le théorisait J.-M. Berthelot (1983, p. 286)<sup>31</sup>.

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 modalités et des temporalités propres à chaque pays –, la question scolaire a le plus souvent été étroitement imbriquée à la problématique de *l'égalité méritocratique des chances*, problématique relevant tout autant d'une préoccupation de justice, de redistribution et de lutte contre les privilèges (en rupture avec le principe d'une sélection aristocratique par la naissance), que d'une visée de développement industriel et économique. Dans la logique de cette imbrication, l'institution scolaire s'est progressivement installée comme lieu spécifique de la réponse sociale à la demande socio-économique croissante de compétences diversifiées. Elle réalise un espace scolaire sélectif ou qui se pense, s'organise et se développe sous des principes de sélection : le principe

---

31. Au reste, les termes de J.-M. Berthelot sont en ce point précis et gagnent, nous semble-t-il, à être rappelés : les exigences de reproduction constituent des enjeux sociaux globaux, « fondamentalement, elles concernent les conditions d'existence, et par conséquent de survie, de la société. La diffusion du savoir social est ainsi, quels que soient par ailleurs les enjeux spécifiques dont il peut être l'objet, une exigence globale de reproduction de la société dans son ensemble ». Pour l'auteur, les enjeux de perpétuation concernent eux, « acteurs sociaux, individus ou groupes et n'existent que dans la mesure où l'espace social constitue un espace différencié, où biens et valeurs n'étant pas également distribués suscitent nécessairement des stratégies d'accaparement » (Berthelot, 1983, p. 286).

méritocratique est intimement lié au problème de la répartition des acteurs dans l'espace de la stratification sociale, dans cet espace différencié où biens et valeurs ne sont pas également distribués.

Pour réaliser cette égalité des chances certains pays se sont engagés dans l'élaboration d'une école moyenne pour tous, assurant un tronc commun plus ou moins long pour tout élève, garçon et fille, quels que soient son milieu social et culturel (modèle de *Comprehensive School*, Collège unique). Cette entreprise entendait remettre en cause les systèmes scolaires socialement clivés antérieurs, supprimer les systèmes à filières qui assuraient le *statu quo* social, culturel et économique entre les uns et les autres. Là où elle a pu se réaliser, la décision de mise en place de ces écoles « unifiées » a d'ailleurs 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 tous les enfants quels que soient leur appartenance sociale, culturelle et leur sexe, pour assurer leur développement cognitif et social, une mise en commun égalitaire des savoirs, en opérant une répartition, une sélection, un « tri » juste et objectif, qui serait légitime. 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, qui s'est depuis durcie en logiques ségrégatives par la constitution de quasi-marchés scolaires, décuplant au nom de la méritocratie une compétition non seulement cruelle – pour le sort de ses perdants qui ne peuvent qu'être renvoyés à leurs 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 œuvrant à la réalisation de son ambition égalitaire. D'où les critiques fréquentes d'une entreprise jugée par certains sous la figure du piège voire de la supercherie (la sélection scolaire demeure une sélection sociale, ou ne pourrait être que telle), quand d'autres visent simplement à rappeler que nous n'en sommes qu'aux prémices d'une dynamique qu'il conviendrait de concrétiser.

Cette entreprise inédite a été à l'origine d'un partage des savoirs non moins inédit dont on aurait tort de taire les succès et les avancées, même si ceux-ci tendent aujourd'hui à s'oublier ou se banaliser (on le rappelle souvent au moins pour la progression de la scolarité des filles). Mais la décep-

tion 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 – poursuivies depuis par celle de l'équité et de la recherche d'autres figures de justice – se sont installées progressivement dans les débats jusqu'à devenir les questions sociales centrales qui guident la réflexion sur l'école. La problématique des PEP s'est d'ailleurs dès ses débuts entièrement développée dans cette perspective, en rapport, nous l'avons vu, à l'achèvement du modèle de la *Comprehensive School*. Le ressort des premières critiques sociologiques des politiques de compensation, celle de B. Bernstein (1975a), comme celle de V. Isambert-Jamati (1973), doit d'ailleurs être compris dans ce contexte. Il renvoie à l'ambiguïté du nouveau questionnement ou de la manière même dont se pense désormais la question scolaire.

Car ne s'agit-il pas déjà alors d'une première inflexion, et même altération, donnée au projet collectif de développement de l'institution scolaire ? Ici la question clef n'est plus tant 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 par quelques couches sociales – que de savoir *comment corriger ce qui est en place ou 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 relève de cette nouvelle préoccupation et problématique 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 le démentiraient en rien et ne l'interrogeraient qu'à la marge. Comment combler le retard, améliorer, compenser ou corriger ce qui est déjà en place sont les questions structurant une entreprise publique, une politique, paraissant désormais ainsi bien plus régulatrice et gestionnaire qu'inventive, c'est-à-dire moins pensée en termes de futur et d'advenir qu'en termes de passé à gérer et à réguler.

Les deux autres âges des PEP identifiés accentuent d'autant plus cette problématique *régulatrice* dont nous ne voyons guère, à l'heure actuelle, d'autres pistes de sortie 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. Nous l'avons questionné : les PEP ici mises en place n'ont-elles pas contribué à imposer un coup d'arrêt à cette entreprise qui n'a visiblement pas su, ou pas pu, ouvrir d'autres possibles? L'élan démocratique de la révolution des CÉillets et toute l'expérience accumulée des « déceptions » des politiques scolaires étrangères n'y ont pas suffi. Il est vrai que ce pays a engagé sa politique de construction dans le contexte d'un raz-de-marée réformiste, qui a notablement infléchi la plupart des politiques scolaires, pas seulement européennes (Mons, 2007) : il fallait faire les bons choix du moment. Comme d'autres pays, il s'est aussi retrouvé client d'un vaste « marché » d'expertises, de théories et de problématiques, de catégorisations et de principes d'actions qui se sont accumulés au fil du temps : un quasi-dispositif apte à organiser et préformer l'action qui convient. Certains éléments de ce dispositif nous sont maintenant familiers, ils sont ceux que nous avons tenté de décrire, d'explicitier et de questionner tout au long de l'étude. La plupart nourrissent et soutiennent cette politique régulatrice en ce sens qu'ils se donnent bien plus pour objectif de résoudre des problèmes ancrés sur le passé qu'il faut améliorer, de « réparer des torts » ou de corriger le fonctionnement scolaire que d'inventer : on corrige, on compense, on prévient, on remédie, on cherche à être plus équitable, ou moins injuste, on adapte à la diversité, aux besoins, et certes on bouscule et transforme, mais on ne se situe pas dans une dynamique de construction.

### **Dès les années soixante : *contest and sponsored mobility***

Au gré des analyses nous avons d'ailleurs souvent relevé en quoi certains de ces « éléments » ne sont guère nouveaux, ils s'associent et se combinent à d'autres plus récents en se reconfigurant. Ils se remobilisent en permanence, nonobstant l'appel à l'« innovation » qui concerne particulièrement le champ des PEP (de fait, la catégorie de l'innovation est elle-même l'un de ces éléments, elle est présente dans les textes accompagnant les PEP depuis le début). La simple lecture du rapport de Little & Smith (1971) sur les PEP américaines des années soixante atteste ce fait (d'où notre usage répété de cette étude) : comme une sorte d'éternel retour, s'ils ne s'inscrivaient pas dans de nouvelles configurations<sup>32</sup>, de la « prévention-remédiation »,

---

32. Mais ce maintien ou éternel retour contribue aussi à l'hétérogénéité des visées, logiques et finalités des dispositifs actuels observables sur le terrain comme de celles inscrites dans les plans des *policymakers*.

de « l'accompagnement », de la « participation » ou de la « formation des parents », de la « motivation », de « l'enrichissement culturel », de « l'adaptation », de la « différenciation », de la « déségrégation » et ses diverses techniques (pensons par exemple au *busing* récemment retrouvé en France), ou de l'« innovation ».

Certes, la fabrique de ce premier modèle renvoie à une époque pas si ancienne : les années soixante. Mais justement, ces années-là sont aussi celles qui ont vu s'intensifier les investissements publics dans l'école, qui ont organisé sa massification et installé ses fonctionnements sélectifs légitimés par le principe méritocratique de l'égalité des chances, jusqu'à la concrétisation d'un système scolaire fortement concurrentiel et compétitif. Logiques et exigences de transmission et de production de savoirs, logiques de diversification selon les besoins du système économique, logiques de redistribution, logiques de reproduction (sociétale), logiques d'appropriation et de perpétuation : la complexité du système scolaire contemporain et du jeu qu'il dessine s'est installée. Dans les mêmes années, le sociologue américain Turner (1960/1997) croyait encore pouvoir opposer deux modèles de « mobilité » sociale par l'école – certes pour lui des « idéaltypes » – : la *contest mobility*, « mobilité par compétition », caractérisant justement alors déjà l'école américaine (on donne des chances à tous au terme d'une compétition scolaire inter-individuelle ouverte, repoussant le plus longtemps possible la sélection), et la *sponsored mobility*, « mobilité par parrainage », cette formule de l'école à filières, avec sélection précoce des futures élites, qui caractérise alors le système anglais. L'article a été écrit en 1959, et l'auteur signale cependant à la fin de son propos la réforme en faveur des *Comprehensive Schools* qui s'esquisse à ce moment-là en Angleterre... et qui pourrait éventuellement, signale-t-il, atténuer le système de parrainage... (Turner, 1997, p. 110) pour de nouvelles opportunités de démocratisation de la réussite scolaire. Turner ne pouvait pas voir encore – mais il le suspectait déjà néanmoins à la fin de son raisonnement – en quoi la manière même dont on a pu organiser la *Comprehensive School*, et ailleurs le Collège unique, dans tous les cas le nouveau système scolaire compétitif en construction, devait contribuer à privilégier ceux qui allaient bénéficier d'un parrainage de parents éclairés, surtout s'ils ont « mérité » d'être dégagés d'autres soucis (en quelque sorte, pour nous : la mise en place des conditions scolaires qui font que l'excellence scolaire ou le statut élitaire tend à demeurer une affaire de famille, la sélection scolaire une



sélection sociale). En fait, ni le modèle d'une compétition méritocratique ainsi décrite, ni celui d'un parrainage ne suffisent à penser les nouvelles réalités scolaires qui émergent progressivement ainsi dans certains pays. Le constat d'une imbrication des deux modèles semble bien plus adéquatement correspondre à la réalité : l'école de la compétition méritocratique est posée, tout n'est pas formellement « joué » d'avance, chacun a formellement et officiellement sa chance d'accéder aux positions les plus valorisées qu'elle organise, mais la réussite suppose et requiert le parrainage : celui des parents ou des proches informés, qui font les bons choix stratégiques tout au long du cursus, celui des parents qui transmettent les savoirs et compétences légitimes et reconnus comme tels, c'est-à-dire constitués comme prérequis, et non invalidés dans l'exercice même de la relation pédagogique comme « manques » ou « obstacles » qu'il s'agirait de compenser, puis comme « différences » auxquelles il s'agirait de s'adapter.

D'une certaine manière, c'est ce que montrera une part de la sociologie critique de l'éducation qui suivra et c'est ce que l'on peut encore rappeler à tous ceux qui considèrent ce pan de la sociologie qui s'intéresse « à l'usage des ressources éducatives par les différentes fractions sociales et aux diverses manières par lesquelles l'école contribuait à la reproduction sociale » (Maroy & Doray, 2008, p. 28), désormais moins opérant que l'étude critique ou explicative de la conception des politiques éducatives. Il reste bien sûr que les théories de la reproduction prenaient aussi comme allant de soi le modèle de l'égalité des chances, ne serait-ce que pour le dénoncer comme illusion ou idée fausse, sans pour autant toujours permettre de reconstituer les enjeux autonomes de la sphère scolaire et de la transmission des savoirs ainsi clôturés. Il reste aussi que certaines de ces sociologies informeront les premières politiques PEP, sans éviter le glissement ultérieur de leurs visées, de la lutte contre les inégalités, dont il s'agissait d'armer la visée transformatrice, à la lutte contre l'exclusion jusqu'à la re-diversification extrême de l'offre éducative justifiée par une visée de maximisation des chances et potentiels de réussite de chacun et une préoccupation accrue pour l'efficacité des systèmes d'enseignement.

## Les tensions du débat international sur l'école ou d'autres prémices des « nouvelles politiques éducatives »

Le milieu du xx<sup>e</sup> siècle a été une période de forte effervescence institutionnelle et organisationnelle qui a conduit à repenser et à restructurer en profondeur les systèmes éducatifs nationaux au nom de l'égalité des chances (Maroy & Doray, 2008, p. 11). Concilier intérêt économique et exigences éthiques, sélection et transmission, compétitivité et justice sociale : l'équation semblait pouvoir être résolue en ces époques et les théories du capital humain formaliseront les bienfaits d'une activité scolaire pourvoyeuse en « externalités productives ». Plaidant pour la construction des modèles compréhensifs, des hypothèses – « réalistes », « optimistes » ou « utopistes » sont autant de qualificatifs désormais associés à l'énoncé de ces hypothèses selon les arguments qu'il s'agit de défendre en les rappelant – « voulaient que le même curriculum constitue à la fois la base de la citoyenneté pour le grand nombre et un tremplin pour les meilleurs » (Derouet, 2006, p. 14). L'école est censée élever le niveau général de formation tout en produisant des inégalités justes, car méritées. De nos jours, les comparaisons internationales menées à partir de l'étude PISA semblent porteuses d'une promesse similaire : « elles montrent qu'en ce début de xxi<sup>e</sup> siècle, la justice et l'efficacité sont condamnées à marcher main dans la main ou à décroître de concert » (Baudelot & Establet, 2009, p. 13) ; il n'y aurait pas de contradiction entre les « intérêts de la masse et ceux de l'élite » (*ibid.*, p. 35). Ce propos s'appuie sur le constat statistique de la supériorité, tant du point de vue de l'efficacité que du point de vue de l'égalité, des systèmes scolaire parvenant à maintenir un long tronc commun. Mais ce constat permet surtout aux auteurs de regretter les scores peu brillants d'un pays comme la France en ce domaine, gâchés de « capital humain » alimenté selon eux par « l'élitisme républicain », et en l'occurrence par cette doctrine impliquant qu'il serait nécessaire, pour avoir un bon système scolaire, de « développer d'abord et de fortifier sans cesse la formation des élites » (*ibid.*, p. 46).

Car les derniers résultats de l'étude PISA (et les comparaisons dans le temps qu'elles permettent désormais) montrent que l'école française demeure fortement inégalitaire et surtout que les écarts se creusent entre la situation scolaire des plus privilégiés et des moins privilégiés. Il faudrait bien sûr encore vérifier ce qu'il en est pour les autres pays couverts par notre étude : si la faiblesse d'évaluation des PEP limite la mesure de ce

qui serait leurs actions ou « effets » spécifiques, les données sur la progression des écarts de scolarisation selon les groupes sociaux d'appartenance, pays par pays, devraient au moins pouvoir être mises en relation avec le devenir des PEP dans chacun d'eux. Ces données sur la France, en tout cas, interviennent alors que les dispositifs visant à favoriser l'ouverture sociale des filières élitistes, et l'excellence des jeunes méritants, accaparent depuis plusieurs années les discours sur l'égalité scolaire des dirigeants : certains semblent même croire que la « question sociale » finirait ainsi, grâce à ce type de mesures, par être réglée (Dubet, 2009). Comme si ces mesures allaient changer l'ordre des choses. Insister sur le fait que la production des élites est elle-même relativement faible (autrement dit, ce qui est ainsi visé, tout en renonçant à la problématique des inégalités, n'est même pas atteint) le permettrait-il un peu plus? Paradoxalement, ceci ne risque-t-il pas aussi de contribuer à faire de l'enjeu de démocratisation un simple critère de qualité, argument d'investissement? D'autre part, la fixation sur les élites, et l'affaiblissement des visées de construction d'un système scolaire égalitaire qui va avec, sont-ils une perversion du modèle méritocratique de l'égalité des chances, ou lui sont-ils consubstantiels? Cette fixation n'est en tout cas pas propre à l'élitisme républicain français, de même que la plupart des raisonnements qui, tout en prétendant tenir ensemble équité et efficacité, égalité et excellence, sélection et formation de tous, aboutissent à certaines formulations qui nous sont aussi désormais familières : la construction d'un système scolaire enfin adapté à la diversité des talents et des potentialités de chacun.

### **Le débat nord-américain : équité et talents**

Ainsi, au cours du xx<sup>e</sup> siècle, une grande partie de l'histoire du système d'enseignement américain semble avoir incessamment oscillé entre « croisade pour l'égalité » et « croisade pour l'excellence » (du moins l'histoire est-elle ainsi reconstruite par N. Bulle, 1999). Déjà, précisait H. Turner lui-même, l'« effet Spoutnik » y aurait ici aussi produit une fièvre d'opinion favorable à la mobilité de parrainage (Turner, 1997, p. 102). La publication du rapport *A nation at risk* (The National Commission on Excellence in Education, 1983) marque une étape importante de cette histoire en relançant la pression sur l'éducation, sommée d'assurer la place du pays dans la concurrence internationale. Il s'agit d'améliorer la « qualité » de

l'enseignement en se concentrant sur ses « performances » : le rapport prétend ainsi rompre avec le caractère idéologique des analyses jusqu'alors tenues sur la scène éducative américaine. Il semble par exemple refuser de s'en tenir aux débats sur les fonctions sociales et politiques de l'école ; et ce point est remarquable quand on peut lire notamment (dans le chapitre « Excellence » du dit rapport) :

« Nous pensons que l'engagement des pouvoirs publics pour l'excellence et la réforme de l'éducation ne doit pas se faire au détriment du traitement équitable des *élèves dans leur diversité*. Le double objectif d'équité et d'enseignement d'excellence est au cœur de notre économie et de notre société. Nous ne saurions en principe ou en pratique accepter de sacrifier l'un à l'autre car ce serait priver les jeunes de leurs chances d'apprendre et de vivre *selon leurs aspirations et leurs aptitudes*. Cela conduirait d'une part à accepter la généralisation de la médiocrité dans notre société et d'autre part à créer un élitisme antidémocratique. *Or il s'agit d'optimiser les talents de tous*. La réalisation de cet objectif exige que nous aidions tous les élèves à *exploiter leur potentiel*. L'école doit alors imposer un niveau d'exigence élevé et les parents doivent accompagner et encourager leurs enfants à *tirer le meilleur parti de leurs talents et de leurs aptitudes*. » (The National Commission on Excellence in Education, 1983, p. 8 ; traduit par Thierry Bessy et *souligné* par nous<sup>33</sup>)

Il est certes possible que les notions ici mobilisées, par exemple celle de l'« excellence », ne soient pas exactement les mêmes que celles de nos jours utilisées en France comme dans d'autres pays européens (il est également possible que ces notions varient au sein d'un même pays au gré de leurs nombreux usages actuels), mais on peut considérer ce rapport comme « incarnant la fin d'une époque – celle des Trente Glorieuses et de la démocratisation de l'école et de la culture – et le début d'une autre, marqué par le retour en force d'un discours résolument économiste, axé sur l'efficacité et la productivité de l'industrie de l'enseignement, rendues nécessaires par une concurrence plus vive entre les nations du monde dans le contexte de

---

33. Pour la version originale : « We do not believe that a public commitment to excellence and educational reform must be made at the expense of a strong public commitment to the equitable treatment of our diverse population. The twin goals of equity and high-quality schooling have profound and practical meaning for our economy and society, and we cannot permit one to yield to the other either in principle or in practice. To do so would deny young people their chance to learn and live according to their aspirations and abilities. It also would lead to a generalized accommodation to mediocrity in our society on the one hand or the creation of an undemocratic elitism on the other. Our goal must be to develop the talents of all to their fullest. Attaining that goal requires that we expect and assist all students to work to the limits of their capabilities. We should expect schools to have genuinely high standards rather than minimum ones, and parents to support and encourage their children to make the most of their talents and abilities. »

la globalisation économique » (Lessard, 2006, p. 23). On sait que ce ne sont pas les seuls éléments importants avancés dans *A nation at risk* qui légitiment la mise en place de bien des instruments, modes d'organisation, catégories et problématiques déjà observés, entre souci d'efficacité, d'efficience et d'équité, promotion des talents, recours aux compétences et *back to basics*, *lifelong learning*, *accountability*, autonomie et responsabilisation des établissements, etc. *A nation at risk* a accompagné la mise en place d'un cadre que l'on retrouvera en partie encore réaffirmé et consolidé plus tard avec la politique (qui deviendra loi), lointaine héritière des premières PEP, *No child left behind* (2002), dont les caractéristiques sont pourtant à leur tour aussi aujourd'hui mises en question (cf. sur ce point : Sadovnick *et al.*, 2008 ; Gamoran, 2007 ; 2012 ; Robert, 2009). Certaines de ces analyses vont aussi se retrouver dans la conférence de Lisbonne (2002) s'attachant à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive.

L'élan réformateur caractérisant l'avènement des « nouvelles politiques éducatives et scolaires » est en place ; ces nouvelles politiques dont les modalités, les effets sociaux et symboliques demeurent encore pour une part obscurs (Maroy & Doray, 2008). Les politiques spécifiques d'éducation prioritaire que nous avons voulu étudier ont largement contribué à cet avènement et elles continuent encore à le faire, au nom même de l'égalité des chances, de l'équité et de la diversification de l'offre éducative qu'elles argumentent et concrétisent. La fragilité sociale des publics scolaires qu'elles rassemblent, le désavantage qu'ils subissent facilitent sans doute la tâche, y compris dans le cas des rares pays semblant parfois rester en marge du mouvement, comme la France, qui avec son programme *Éclair* – complément structurel des mesures d'exfiltration pour jeunes méritants – expérimente une « école du socle minimum » et de « l'innovation pédagogique », assortie de préoccupations pour un bon climat d'établissement (de nouvelles divisions sociales du travail éducatif attenantes), et de mesures encore dites innovantes en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines (autonomie accrue de l'établissement, conception managériale de son pilotage, recrutement sur profils et pressions sur l'évaluation : avancée vers une *accountability* appelée à se généraliser?). Un peu plus tôt, au Royaume-Uni, l'*Education Reform Act* de 1988 organise un quasi-marché scolaire qui met les établissements en concurrence. L'objectif a été de mettre en place les mécanismes qui permettraient aux parents d'agir comme des consommateurs ainsi qu'aux écoles de se comporter comme des entreprises. Le that-

chérisme semble de fait avoir considéré l'égalitarisme comme une idéologie insensée et dangereuse : il reconnaît les inégalités comme un « fait de la vie » mais qui seraient plus déterminées individuellement que socialement (Power, 2009). Parmi les différentes mesures impulsées par les conservateurs, contentons-nous de citer l'*Assisted Place Scheme* (1981), qui a fourni un financement public pour permettre aux enfants « intelligents » des familles pauvres d'aller dans les écoles privées ; leurs bénéficiaires n'ont pas tant semblé être les enfants défavorisés mais ceux des « classes moyennes » ou du moins une nouvelle partie de celles-ci (Power, 2009, p. 10). Les politiques scolaires du *New Labour* ont peu fait pour réduire la marchandisation de l'éducation ; elles thématiseront la lutte contre l'exclusion, pour les groupes à risque, ouvrant la voie à la fragmentation actuelle ; les groupes à risque, les besoins spécifiques et les élèves doués et talentueux (*the gifted and talented pupils*) dont il s'agit aussi de réparer les torts au nom de l'équité...

### **L'alliance nouvelle entre l'économie et l'enseignement : le débat de l'OECE**

S'il s'agit donc de « nouvelles » politiques éducatives, c'est qu'il s'agit, comme le précisent Maroy et Doray, de politiques

« dont la finalité se réfère de plus en plus à une conception économique de l'école [...]. L'école était essentiellement thématisée comme une institution et la voilà, depuis les années 1990, de plus en plus considérée comme un système "de production", dont il est légitime de s'interroger sur l'efficacité et l'efficience, fut-ce au service des finalités qu'elle se donne par ailleurs sur le plan rhétorique, comme celle de l'égalité des chances, entre autres » (Maroy & Doray, 2008, p. 16).

Cependant notre analyse semble bien plutôt penser que l'égalité des chances est bien loin de n'être qu'un argument rhétorique ou à but de communication. De même, la temporalité nous semble pouvoir être précisée. Il y a sans doute eu deux moments historiques importants des politiques éducatives : celui formulé à la fin des années cinquante, et celui initié depuis les années quatre-vingt. Mais les liens entre les deux sont forts. Que les dynamiques et tensions auxquelles nous nous heurtons aujourd'hui ne soient pas entièrement nouvelles (ou se recréent en permanence), on le mesure par exemple à la lecture des débats accompagnant les projets d'expansion des systèmes d'enseignement menés déjà au titre d'une conférence internationale organisée par l'OECE (qui deviendra l'OCDE) au début des années soixante (OCDE, 1962). La question du rapport du système d'enseignement à

l'économie s'est ici particulièrement déjà formulée, même si le vocabulaire propre à l'efficacité et au double registre marchand et industriel ne semble pas identiquement en place. En relisant ces débats, on est d'ailleurs 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. Il est du moins possible de repenser les ambiguïtés propres à ces catégories métaphoriques en fonction de ce qu'elles deviendront ensuite et que nous observons dans les discours actuels.

A. H. Halsey qui préside la conférence, rappelle le problème de base l'ayant suscitée :

« Le problème était posé sous la forme d'une métaphore : un "réservoir d'aptitude" devait être mis en valeur au nom 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. » (OCDE, 1962, 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 » (*ibid.*, p. 19).

L'accord semble pourtant 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 » (*ibid.*). Ces orateurs font 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 » (*ibid.*). Lors de cette conférence, 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 » (*ibid.*). Pourtant,

« aucun délégué n'est demeuré tranquillement persuadé que ce rapport de force est immuable. Bien au contraire puisque les pays de l'OECE 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 » (*ibid.*, p. 20).

Bien sûr, on observe l'équivoque des termes de l'alternative – qui n'en serait pas une, ou 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 très opportunément 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 » (*ibid.*, p. 53).

Mais cette métaphore, la plupart des auteurs de la conférence finissent pour autant par la reprendre sous le terme 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 » (*ibid.*, p. 47).

Le débat nous semblait au moins devoir être rappelé : développer les capacités, savoirs et compétences requis par notre société contemporaine – notamment par l'instauration d'un long tronc commun construit dans



cette visée – ; maximiser celles que l'on pense d'une manière ou d'une autre être déjà là en rapport à la diversité des individus, en s'aidant d'une opération de sélection, d'orientation et de dépistage ; réguler le système éducatif par l'aval des compétences réclamées par le système socio-productif en place, et notamment la formation des élites ; ou faire du système éducatif une force de développement individuel et collectif, une ressource pour l'extension des capacités d'invention et la promotion de sociétés de droits, comme le formulait déjà J.-M. Berthelot (1983 ; 1994) dont les travaux ont permis d'éclairer ces moments importants des politiques scolaires. Le débat ne semble pas clos et ce que nous observons au titre de l'évolution des PEP le rappelle. Sauf que la métaphore des réserves d'aptitudes était encore aussi liée à l'objectif d'unification des systèmes éducatifs, alors que l'approche aujourd'hui dominante de maximisation des potentiels et des chances de réussite de chacun est le plus souvent solidaire d'une critique de l'école commune et d'un modèle éducatif considéré comme abusivement normatif, au nom de la diversité des talents et des individualités, et qu'elle nourrit et renforce – voire mène à son terme – les logiques de diversification de l'offre éducative et d'éclatement concurrentiel des systèmes éducatifs (Rochex, 2010).

L'une des premières acceptions de la problématique de l'*inclusive education*, nous l'avons vu à partir du débat anglais, semblait en mesure de déjouer ces logiques, de par le simple fait que cette problématique entendait pouvoir poursuivre la construction de cette institution scolaire commune pour tous qui ne peut s'en tenir à l'ouverture de ses murs sans repenser les logiques socialement privilégiantes, handicapantes ou ségrégatives que réalisent ses fonctionnements organisationnels, curriculaires et pédagogiques. Mais le devenir de cette notion nous montre que rien n'est moins sûr dans cette perspective, nous l'avons vu. Aujourd'hui, dans les textes internationaux, la référence à une *inclusive education* s'argumente d'ailleurs explicitement au nom de « l'équité » comme le complément nécessaire au principe de « l'égalité des chances » (OCDE, 2008) qui demeure central ; et donc d'une scolarité toujours avant tout pensée comme espace de sélection ? Notons cependant que les « dix mesures pour une éducation équitable » ainsi préconisées par l'OCDE n'en cherchent pas moins à concourir à l'avènement d'une société plus juste que le durcissement de la compétition scolaire met à mal et, en effet, certaines de ces mesures concernent bien des points d'achoppement en ce sens.

Enfin, une dynamique importante sur laquelle il semble nécessaire de poursuivre la réflexion concerne la politique du *lifelong learning*, qu'il s'agirait alors de mieux articuler avec la problématique de la démocratisation des systèmes d'enseignement et des transformations curriculaires contemporaines, comme le fait notamment Maton (2008), suite à Bernstein (2007). On relève ici quelques paradoxes : l'accent est ici mis sur le principe de la « reconvertibilité » orienté vers les expériences extrascolaires, le travail et la vie, et déclinant les « compétences » requises dans cette perspective. Les acteurs sociaux doivent être adaptés à ce qui peut leur être demandé tout au long de leur vie. 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" » (Bernstein, 2007, p. 101-102).

Mais les recherches auxquelles nous faisons référence pointent le vide que recouvre parfois le concept de « reconvertibilité ». Dans ses derniers travaux, Bernstein insiste sur le fait que la capacité à répondre à un tel futur dépend, justement, d'une capacité à acquérir, pas d'un savoir-faire :

« La capacité qui permet à un acteur de se projeter lui-même de façon significative plutôt que pertinente, dans ce futur, et de retrouver un passé cohérent. » (*Ibid.*, p. 102)

Or, les nouvelles modalités curriculaires et pédagogiques observables, principalement celles adressées aux élèves en PEP, ne garantissent pas forcément cette condition : le risque est celui de la dominance du « discours horizontal » qui contribue à rendre les savoirs de plus en plus dépendants de leurs contextes d'usages ou de mobilisations, c'est-à-dire des situations, tâches ou activités, qui visent à les transmettre, mais qui risquent de se refermer sur elles-mêmes ; des contextes de l'expérience sociale ordinaire, quotidienne et particulière, réelle ou supposée des apprenants ; comme des champs de la pratique et du marché professionnel, et de leurs bases sociales. Avec ce type de curriculum, les apprenants parviennent difficilement à transférer les connaissances d'une situation à une autre. Ils sont aux prises

avec une « gravité sémantique »<sup>34</sup>, un « apprentissage segmenté » (Maton, 2008) dans lequel le nouveau savoir échoue à se construire sur le savoir précédent, ce qui ne parviendrait au mieux qu'à former des identités orientées vers le « court terme ». Le principe d'un apprentissage tout au long de la vie réclame une formation permettant de rompre avec cet apprentissage segmenté, faute de quoi, pour reprendre la métaphore de Maton, c'est comme si on nous invitait à fonctionner « comme des ordinateurs vides, dépourvus d'engagements, attendant de recevoir le dernier logiciel, prêts à nous reprogrammer chaque fois que nécessaire » (Maton, 2008, p. 167). Fonctionnement certes conforme en cela à ce qui se décrit et se dénonce par ailleurs comme « culture du nouveau capitalisme » (Sennett, 2006).

### L'école juste ou les droits pédagogiques ?

Nous n'entendons évidemment pas décliner l'histoire des politiques scolaires du xx<sup>e</sup> siècle, de l'école et de la justice (d'autant plus sous cette forme schématique) au risque de réduire l'analyse à un récit, et donc d'homogénéiser ou d'effacer encore plus non seulement les spécificités nationales et locales, mais aussi la complexité des problèmes qui essaient ainsi d'être résolus, sans oublier les diversités d'usage des concepts « ombrelles » qui remplissent les discours des instances de décision et d'élaboration des politiques. Nous oublions encore moins que le « mal ne vient pas toujours de l'extérieur » de l'école, comme le formule Dubet (2010b, p. 26-27) qui nous alerte sur les caractéristiques d'un nouveau discours dénonciateur conduisant désormais de plus en plus à réduire les mutations de l'école aux seuls effets d'une agression néolibérale, et qui contribue donc ainsi à oublier les analyses sociologiques (à l'instar des modes de pensée soutenant le dit néolibéralisme) : « La critique de la reproduction s'est affaiblie au profit de la dénonciation du néolibéralisme qui menace l'institution », ce qui participe « du schéma institutionnel classique, dans lequel la source des problèmes est toujours extérieure au sanctuaire », la critique ultralibérale « n'est jamais associée à une critique endogène de l'école » (Dubet, 2010b, p. 26-27).

---

34. C'est selon ces termes que Karl Maton désigne des savoirs qui sont dépendants du contexte et en redéveloppant les concepts de codes (restreints ou élaborés) puis de discours horizontal et vertical élaborés par Bernstein.

Nous croyons d'ailleurs y avoir insisté : une bonne part des questions et des constats des théories de « la reproduction » nous animent toujours. À ceci près que celles-ci, ou leurs variantes les plus connues, se sont attachées à dénoncer le maintien des inégalités et autres rapports de domination mettant en jeu l'école, sans réelle analyse de la manière dont ces phénomènes sont agis par et dans l'école, et sans reconstruction et explicitation de ce qu'ils altèrent ou empêchent : le champ du possible en matière de transmission des savoirs (Rochex, 2008b ; Frandji & Vitale, 2010). Elles ne se sont pas vraiment donné la peine de clarifier et d'explicitier l'enjeu scolaire et social qui sous-tend la critique, quand, plus radicalement encore, l'architecture conceptuelle et théorique de ces analyses n'installait pas un « dominocentrisme » qui empêchait de penser et d'observer ces possibles. On pouvait vouloir diffuser des armes de défense contre la domination symbolique, tout en prenant le risque de faire de cette dernière les conditions même de possibilité d'un monde social (ce qui fait qu'il y a société plutôt que rien), de ce qui ne pourrait que se réaliser par et dans le monde scolaire. En ce sens, et paradoxalement, certaines de ces approches ont pu valider une forme de raisonnement observée bien des fois tout au long de cette étude : on semble de plus en plus penser – une forme d'inversion par rapport à Durkheim – que le « normal est pathologique » (Bernstein, 1992). J.-M. Berthelot (1983), de son côté, insistait à juste titre sur la double clôture du développement de la réflexion dans les années 1960-1970 : celle opérée par le raisonnement fonctionnaliste et essentialiste de la « thèse réformiste » fondée sur la problématique du capital humain et des « réserves d'aptitudes », et celle opérée par la sociologie critique de l'époque. L'architecture conceptuelle de cette sociologie – Berthelot fait notamment référence à la théorie de l'héritage culturel portée par Bourdieu et Passeron (1970) –, relève-t-il alors, fournit « une arme pernicieuse à tous ceux qui se refusent à voir dans la nature la source de tout talent et de toute réussite » (Berthelot, 1983, p. 46). Les inégalités scolaires semblent toujours jouées d'avance, ou ne pas pouvoir être résolues.

Il y a là d'ailleurs une forme de raisonnement qui structure encore l'espace de discours contemporain sur l'école, même si celui-ci prétend s'en dégager au nom de la lutte contre le fatalisme et de la quête des facteurs d'efficacité et d'équité. Une quête qui repose fréquemment sur un postulat implicite lié à une perspective naturaliste, rappelions-nous dès l'introduction de cet ouvrage, quand elle considère

« légitime de faire des prévisions à partir des régularités constatées dans le passé et à croire fermement en leur validité, voire en leur inéluctabilité, dans la mesure où celles-ci reposent sur un nombre important d'observations » (Crahay, 2006, p. 141).

L'axiomatic de la Reproduction (celle de Bourdieu & Passeron, 1970) faisait par exemple disparaître (ou ne pouvait plus conceptuellement tenir) l'appel à une « pédagogie explicite », susceptible de faire avancer la démocratisation (Bourdieu & Passeron, 1964, p. 111), que la quête d'efficacité semblerait presque retrouver<sup>35</sup>. Mais celle-ci prend parfois la forme d'une labellisation de « bonnes pratiques » autonomisées, d'un *benchmarking* qui se contente de repérer ce qui marche le mieux, ou le moins mal, dans des organisations scolaires dont on compare le rendement à partir de résultats à des tests standardisés. Les « possibles » alternatifs, pour améliorer le système, risquent ainsi de n'être que ceux qui existent déjà (à exporter) et non pas ceux qui émergeraient à partir de la poursuite de l'analyse critique de ces organisations scolaires partant du principe que « ce qui est pourrait ne pas être », qu'il y a des inégalités, et pas seulement des différences, et que celles-ci ne sont pas jouées d'avance mais sont socialement et scolairement construites. Ce qui marche le mieux ou le moins mal, c'est d'ailleurs généralement, rappelons-le, ce qui tempère un peu les écarts de réussite selon les milieux sociaux, ou ce qui évite l'exclusion en limitant les taux de sortie du système d'enseignement sans qualification. On ne pourrait plus que tenter d'améliorer, de gérer et de réguler ce qui est déjà en place, et adapter l'enseignement en conséquence ?

Certes, on doit admettre que certains systèmes (ou certains établissements) sont en effet plus ou moins inégalitaires que d'autres, et que l'on a beaucoup de choses à apprendre ainsi par le détour comparatif ; de même

---

35. Sur ce point notamment, Bissonnette *et al.*, 2010. Ces auteurs de fait valident la portée égalitaire d'un « enseignement explicite ». Mais il est étonnant de voir l'absence de toute référence aux travaux sociologiques, ceux de Bourdieu et Passeron (pédagogie explicite/implicite) comme ceux de Bernstein (pédagogie visible/invisible), malgré la proximité du thème ; et surtout alors que « l'enseignement explicite » est validé à partir d'un principe de méga-analyse qui prétend valider une hypothèse, ou poser un *big fact*, à partir d'une recension à visée exhaustive de la littérature scientifique. Mais cette absence de référence aux travaux sociologiques peut être due au choix des catégories qui dirigent la recherche et du corpus de référence qui demeure de fait exclusivement celui des travaux sur l'efficacité de l'enseignement (l'unique littérature de référence semble celle de la *School Effectiveness Research*...) au risque bien sûr de la réduction du débat scientifique (et surtout de l'insuffisante élaboration relative aux conditions de possibilité d'une démocratisation pédagogique...).

que lutter contre l'exclusion, et se donner l'objectif de définir, non pas « l'école juste », du moins « la moins injuste possible », demeure un « renoncement fort ambitieux » (Dubet & Duru-Bellat, 2004, p. 13).

### Deux perspectives pour la justice scolaire

En tout cas, si la question de l'efficacité doit être rattachée à des choix de valeurs, par définition plurielles dans une société démocratique moderne avancée (Lessard, 2005, p. 73), deux perspectives nous semblent aujourd'hui se présenter, si ce n'est au niveau des politiques, du moins au niveau des énoncés théoriques. Nous faisons référence à des travaux sociologiques – ils ne se discutent pas entre eux – qui ont en commun de chercher à (re)penser la place de l'école dans les sociétés (Dubet, Duru-Bellat & Vérétoit, 2010), le rapport de l'éducation à la démocratie (Bernstein, 2007), le modèle d'une école juste, ou sa normativité, et qui tentent de problématiser ce qu'est ou ce que serait une école qui ne limite plus son travail à une visée de sélection, ou qui ne soit pas aussi intimement liée aux différents rapports de domination sociale, économique et culturelle.

La première perspective complète et problématise l'analyse des situations scolaires par recours à la philosophie politique : elle concentre principalement ses critiques sur le modèle méritocratique de l'égalité des chances mobilisé comme principe unique de justice scolaire. Au départ, mais elle s'est précisée au fil du temps, elle argumente la nécessité de compléter ce modèle méritocratique par d'autres figures de justice. Elle plaide pour une combinaison de la multiplicité des manières de définir les enjeux de justice auxquels l'école fait face (et pour une organisation et une pratique scolaire qui institutionnalise ces enjeux pluriels). On argumente ainsi par exemple « l'égalité sociale des chances » (pour le sort des « vaincus de la compétition scolaire »), comme complément nécessaire à l'« égalité méritocratique » et à l'« égalité distributive des chances » (Dubet, 2004; Dubet & Duru-Bellat, 2004). La question de la redéfinition de la culture scolaire, à partir de l'institution d'un minimum de savoirs et de compétences garantis, demeure centrale. Il est également possible, et sans doute nécessaire, de nourrir la réflexion sur l'école en résonance, par exemple, avec les théories de la reconnaissance, ou pour une société décente. Nous avons vu qu'il est même envisageable de promouvoir en le problématisant, l'enjeu d'un « bonheur » ou « bien-être à l'école » dans cette perspective (Potte-Bonneville,

2011). La perspective pluraliste laisse sa place à la recherche du meilleur accomplissement possible du modèle méritocratique, et donc à la poursuite – nous avons vu sa nécessité – de l'analyse des processus sociaux et scolaires contribuant à voir la sélection scolaire demeurer une sélection sociale (cf. les importantes contributions de Duru-Bellat (2002), sur ce point). En quelque sorte, en cette étape, cette perspective associe – le choix entre les deux perspectives ne serait pas une alternative – la visée *correctrice* et *transformatrice* qui nourrissait déjà les politiques de compensation ; et d'ailleurs, elle plaide pour la continuité de politiques dites de discrimination positive qu'il s'agit de concevoir comme « une modalité d'ajustement à la marge du principe d'égalité des chances » (Dubet & Duru-Bellat, 2004, p. 109). Car en effet elle affirme l'impossibilité d'abandonner le modèle d'une justice scolaire fondée sur le mérite (*ibid.*, p. 107). Et il est certain que le choix demeure binaire en cette perspective, du moins tant que l'on s'en tient à résoudre un problème de « sélection » par et dans l'école : méritocratie ou sélection aristocratique par la naissance (Dubet, 2004, p. 39).

Cette perspective se révisé toutefois fortement lorsqu'il s'agit plus radicalement de s'attaquer à « l'emprise scolaire » sur le destin social des individus, à l'emprise du diplôme sur l'emploi et la position sociale ; à la vocation de « salut » accordée à l'école, qui l'écrase bien plus qu'elle ne l'aide (notamment dans l'ouvrage sans doute décisif de Dubet, Duru-Bellat & Véréout, 2010 et celui antérieur de Duru-Bellat, 2009). La critique du principe méritocratique se radicalise. Il s'agirait d'en finir avec l'égalité des chances méritocratique, comme principe central de définition, d'organisation, d'action et d'attente d'une école juste. Ceci réclame certaines conditions. Cela ne serait possible qu'à partir du moment où l'on s'attacherait fortement à agir sur les « places » (Dubet, 2010a), à réduire les inégalités entre les positions sociales elles-mêmes, voire à ne pas totalement enterrer l'utopie consistant à faire « de chaque tâche une égalité dignité, une égale proximité, une égale disponibilité », comme l'écrivait Berthelot en conclusion de son ouvrage (1983, p. 296). Cela implique encore de rappeler qu'il y a d'autres batailles à mener, sur d'autres champs, pour l'égalité ; et que la formation professionnelle relève aussi du marché du travail et du champ des entreprises (celles-ci n'ont t-elles d'ailleurs pas intérêt à bénéficier d'une formation de base forte?). Garantir un seuil (minimum) de compétences et, encore plus, de connaissances pourrait d'ailleurs permettre de renouer avec cette visée de l'école dont l'ambition est (était) « simplement » de former des « citoyens

éclairés », écrivait déjà il y a quelques années les auteurs (Dubet, Duru-Bellat, 2004, p. 110), et non pas de sélectionner ou de définir une fois pour toute la valeur des individus en les classant.

Mais, si l'on suit cette piste, le modèle d'une « école juste » – et nous préférons dire, la normativité institutionnelle – dont il est ici question doit encore être construit en positif, se formuler et se préciser, au risque de s'en tenir au discours nostalgique (celui de l'école républicaine française) contre lequel F. Dubet a tant bataillé. En ce domaine, tout reste, si ce n'est à inventer, du moins à instituer. Nous voudrions alors, pour conclure, rappeler que cette normativité a cependant trouvé une formulation exemplaire dans les derniers développements de l'œuvre de B. Bernstein, c'est-à-dire dans les derniers développements de cette autre théorie de la reproduction ayant su intégrer l'analyse des profondes transformations politiques, sociales et scolaires qui se sont opérées tout au long de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle (Bernstein, 2007). Le modèle d'une école juste est ici celui d'une école qui garantit des « droits pédagogiques ». Il est vrai que ce sociologue s'est particulièrement intéressé à l'activité de transmission et d'appropriation des savoirs, jusqu'à en faire son objet principal de questionnement. La théorie « du contrôle symbolique, de la production, de la reproduction et du changement culturel » mise en œuvre est née au départ de deux problèmes jusqu'alors interdépendants : le problème empirique de l'explication de différences de succès scolaire selon les milieux sociaux, et celui de la « socialisation », qui deviendra, dans son langage ultérieur, celui de la construction des identités, ou encore, dans le lexique des théories de l'activité qu'il mobilisera, celui de la « formation sociale de l'esprit » (Daniels, 2008). La plupart des théorisations disponibles en ce domaine ne le satisfaisaient pas<sup>36</sup> : elles formulent au mieux un « diagnostic » de la pathologie de l'école et des processus éducatifs, mais ne permettent pas de comprendre

---

36. Bernstein refuse les conceptions de la socialisation qui reposent en fin de compte « sur une sorte de processus mystique d'intériorisation, de valeurs, de rôles et de dispositions » (2007, p. 139). De la même manière, il remarque en quoi les principales théories sociologiques critiques de l'école « sont incapables de fournir des principes puissants de description des instances pédagogiques, de leurs discours et de leurs pratiques » (2007, p. 26). Et s'il en est ainsi, « c'est parce qu'elles considèrent l'éducation comme le vecteur de relations de pouvoir externes à l'éducation. De ce point de vue, le discours pédagogique devient le vecteur de quelque chose d'autre que lui-même. Il est le vecteur de relations de pouvoir externes à l'école, le vecteur de schémas de dominance par rapport à la classe sociale, au patriarcat, à la race » (*ibid.*). Voir sur tous ces points, l'ouvrage collectif que nous avons consacré à cette sociologie (Frاندji & Vitale, 2008).



comment ces phénomènes se génèrent, et quelles sont les possibilités de changement. Ce sont, nous dit Bernstein, des théories qui réclament une « théorie de la description ». Comment les rapports éducatifs (le « discours et dispositif pédagogique ») s'articulent-ils aux rapports de pouvoir et de contrôle symbolique, comment les réalisent-ils ? Et faut-il de suite ajouter : comment peuvent-ils contribuer à les transformer ? Ce sont là les questions génériques qui ont guidé les considérables efforts de recherche de cet auteur, et dont l'apport fondamental prendra la forme d'une théorie de l'action pédagogique – apport fondamental, il nous semble, aussi bien pour la sociologie que pour toute réflexion portant sur les rapports entre éducation et démocratie. Or, nous rappelle Bernstein, et c'est principalement ce sur quoi nous voulions insister, les rapports entre éducation et démocratie ne se posent pas qu'en termes de classement, de formation professionnelle, d'accès à une formation qualifiante pour tous et de répartition dans la division sociale du travail (tous éléments qui relèvent plutôt du concept de « pouvoir » dans sa sociologie). Ici les questions de justice, d'intégration et de cohésion sociale, de lutte contre les inégalités et de disqualifications sociales ne sont pas dissociées des questions de culture, de transmission et d'acquisition des savoirs et donc de développement cognitif et social<sup>37</sup> (axe de réflexion sur le « contrôle symbolique »<sup>38</sup>). Les « biais sociaux » de l'éducation, qu'il s'agit de décrire (ils sont inscrits dans la structure des processus de transmission et d'acquisition propres au système éducatif), peuvent aboutir à « tarir les sources mêmes de l'affirmation de soi » ; « ils ont des conséquences et pas simplement pour l'économie ; ils peuvent devenir et sont souvent, une menace culturelle et économique pour la démocratie » (Bernstein, 2007, p. 12-13). Ils sont une atteinte aux « droits pédagogiques » liés « aux conditions minimales d'une démocratie effective » (*ibid.*, p. 13).

---

37. Contrairement justement à ce qui tend trop souvent à s'observer par ailleurs, cf. sur ce point Rochex, 2011.

38. Pour J.-M. de Queiroz, Bernstein déplace la perspective durkheimienne. Si pour Durkheim, le vrai problème de l'éducation contemporaine était celui de l'intégration symbolique « comment peut-on faire société lorsqu'on éduque des individus ? », pour Bernstein, avec le concept de contrôle symbolique, la question devient « comment peut-on exister comme individu lorsque l'éducation contrôle vos propres frontières et définit donc le domaine et la nature de vos relations ? [...] Durkheim avec Foucault pourrait-on dire » (Queiroz, 2008, p. 78). On peut aussi lire cette sociologie (qui n'échappe pas à des formulations hétérogènes) comme recherche des conditions de possibilité du développement d'une normativité individuelle et collective, altérée par les phénomènes de normalisation, sociale et culturelle, et les mécanismes de violence symbolique, qu'il s'agit précisément de ne plus essentialiser ou ontologiser.

C'est ainsi qu'à partir d'hypothèses sur ces conditions minimales (au sens de « fondamentales »), l'auteur en vient à expliciter cet enjeu scolaire autonome, à formuler les bases de sa normativité, en quelques énoncés qui sont susceptibles si on les mobilise ensemble, de déjouer la plupart des ambiguïtés observées tout au long de notre étude. S'il y a une priorité à devoir affirmer pour l'école, celle-ci devrait déjà en effet aboutir à institutionnaliser « trois droits » étroitement reliés entre eux.

Le premier est celui du « droit à l'amélioration » des individus, terme ambigu cependant, que Bernstein précise ainsi :

« Je conçois l'amélioration comme une disposition permettant de vivre les frontières, qu'elles soient sociales, intellectuelles ou personnelles, non comme des prisons, des stéréotypes, mais comme des points de tension condensant le passé et ouvrant sur des futurs possibles. L'amélioration nécessite une discipline. Elle ne porte pas tant sur la créativité, bien que celle-ci puisse en être le résultat ; l'amélioration porte sur les frontières et la possibilité de vivre les frontières comme des points de tension entre le passé et des futurs possibles. L'amélioration n'est pas seulement le droit d'être plus personnellement, plus intellectuellement, plus socialement, plus matériellement, c'est le droit d'avoir les moyens d'acquérir une compréhension critique et de nouvelles possibilités. » (Bernstein, 2007, p. 14)

L'auteur suggère par ailleurs que ce droit est la condition même de « la confiance » et agit au niveau individuel et cognitif : « Lorsque ce droit n'existe pas, ni les professeurs, ni les élèves ne sont en confiance et, sans cette confiance, agir est difficile » (*ibid.*).

Second droit : celui « d'être inclus », socialement, intellectuellement, culturellement et personnellement. Et là aussi on est obligé de préciser, ce droit est complexe car être inclus ne signifie pas nécessairement « absorbé » : « ainsi le droit d'être inclus exige que soit reconnu le droit d'être séparé, autonome. Être inclus est une condition pour faire partie de la communauté et ce droit opère au niveau du social » (*ibid.*, p. 14).

Enfin, le troisième droit est celui de « participer », participer aux procédures par lesquelles l'ordre est construit, maintenu, modifié (*ibid.*, p. 15). Et, précise Bernstein, « il faut absolument être clair sur le terme de participation ». Celle-ci doit exister non seulement au niveau du discours, au niveau de la réflexion, mais aussi à celui de la pratique, « une pratique qui doit déboucher sur des résultats » (*ibid.*). La participation est la condition de la « pratique civique » et opère au niveau du politique et de l'apprentissage.

Politiques ciblées ou pas : l'enjeu décisif est l'appropriation de ces droits. Quelles sont, selon les contextes, les formes d'organisation et les pratiques

scolaires qui puissent les garantir ? Ces droits ne sont pas pensés comme des droits formels. Une démocratie effective requiert de garantir les apprentissages qui permettent d'acquérir, indissociablement, une compréhension critique du monde et de ses fonctionnements sociaux, d'y être intégré sans y être absorbé, et de participer à la production-reproduction-modification du savoir et des orientations collectives. Si les instances d'élaboration des politiques ne parviennent pas assez à se préoccuper de ces droits, au moins ceux-ci peuvent-ils servir à « mesurer la démocratie dans l'éducation » et à fournir « les principes d'analyse de l'école » (*ibid.*, p. 12).

\* \* \*

Sans doute, notre 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 solutions directement opérationnelles ou à court terme.

Est-ce dire qu'il y a là une impossibilité quasi anthropologique dont il conviendrait de prendre acte une fois pour toutes ?

De fait, ce n'est pas, il est vrai, notre lecture. Non par idéalisme, mais bien au contraire 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<sup>39</sup>. C'est d'ailleurs, tant bien que mal, ce que nous avons tenté de déterminer tout au long de cette étude dont la tonalité critique, quand elle s'est manifestée, n'entendait pas viser d'autres finalités. C'est encore 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 continuer à développer l'analyse empirique sur les terrains et donc d'observer les dynamiques d'ouverture, de révision et de re-problématisation susceptibles d'émerger à ce niveau.

Le temps et la logique de la recherche ne sont pas ceux de l'action, même si les préoccupations engagées par la recherche ne relèvent pas d'une création *ex nihilo* : l'horizon d'attente d'un dispositif de transmission des savoirs démocratisé, mis indissociablement au service du développement

---

39. Pour paraphraser une part des développements épistémologiques de J. Habermas (1973).

individuel et collectif – ce qui relève tout autant des droits pédagogiques que d’une obligation individuelle et collective –, demeure bien sûr partagé. Un peu partout, il anime des travaux de recherche. Il hante même, entre autres préoccupations, les bureaux d’études des *policymakers*. Il est aussi au moins en partie à l’origine des révisions incessantes des politiques que nous avons voulu étudier. Il est surtout présent, malgré d’autres contraintes, sur le terrain, accompagnant les pratiques des élèves et de leurs parents comme des professionnels du monde scolaire, qui ne sont d’ailleurs pas les moins critiques (mais quelle critique ?) sur les conceptions de l’action scolaire et éducative que la collectivité leur demande de concrétiser.

Daniel Frandji

## Références bibliographiques

- ARMAND A. et 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 (éd.), *Managing Including education: From policy to Experience*. Londres : Paul Chapman.
- BAKKER J., DENESSEN E., PETERS D. et WALRAVEN G. (éd.) (2010). *International perspectives on countering school segregation*. Apeldoorn : Garant.
- BARRETT B. D. (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.
- BAUDELOT C. et ESTABLET R. (2009). *L’élitisme républicain. L’école française à l’épreuve des comparaisons internationales*. Paris : Seuil.
- BAUTIER É. (dir.) (2006). *Apprendre l’école et apprendre à l’école. Des risques de construction des inégalités dès la maternelle*. Lyon : Chronique sociale.
- BAUTIER É. (2008). « Socialisation cognitive et langagière et discours pédagogique. Analyser le discours pédagogique pour comprendre les inégalités sociales à l’école ». In D. Frandji et P. Vitale (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 133-150.
- BAUTIER É. et ROCHEX J.-Y. (1997). « Apprendre : des malentendus qui font la différence ». In J.-P. Terrail (dir.), *La scolarisation de la France. Critique de l’état des lieux*. Paris : La Dispute, p. 105-122. Repris dans J. Deauvieux et J.-P. Terrail (dir.) (2005), *Les sociologues, l’école et la transmission des savoirs*. Paris : La Dispute.
- BEN AYED C. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*. Paris : PUF.

- 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.
- BERNSTEIN B. (1975a). « Critique du concept d'«enseignement de compensation» ». In *Langage et classes sociales. Codes socio-linguistiques et contrôle social*. Paris : Les Éditions de Minuit, p. 249-262. Version initiale en anglais : « Education cannot compensate for society », *New Society*, 1970, 387, p. 344-347.
- BERNSTEIN B. (1975b). « Classes et pédagogies : visibles et invisibles ». Paris : CERI-OCDE.
- BERNSTEIN B. (1992). « La construction du discours pédagogique et les modalités de sa pratique ». *Critiques Sociales*, n° 3-4, p. 20-57.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : Presses de l'Université Laval (traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique*, Londres : Rowman & Littlefield, 2000).
- 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.
- BIER B., CHAMBON A., QUEIROZ J.-M. de (2010). *Mutations territoriales et éducation. De la forme scolaire vers la forme éducative?* Paris : ESF.
- BISSONNETTE S., RICHARD M., GAUTHIER C. et BOUCHARD C. (2010). « Quelles sont les stratégies d'enseignement efficaces favorisant les apprentissages fondamentaux auprès des élèves en difficulté de niveau élémentaire? Résultats d'une méga-analyse ». *Revue de recherche appliquée sur l'apprentissage*, vol. 3, p. 1-35. En ligne : <[www.ccl-cca.ca/pdfs/JARL/Jarl-Vol3Article1.pdf](http://www.ccl-cca.ca/pdfs/JARL/Jarl-Vol3Article1.pdf)> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2011).
- BOLTANSKI L. (2008). *Rendre la réalité inacceptable. À propos de la production de l'idéologie dominante*. Paris : Demopolis.
- BONNERY S. (2007). *Comprendre l'échec scolaire. Élèves en difficultés et dispositifs pédagogiques*. Paris : La Dispute.
- BOURDIEU P. et PASSERON J.-C. (1964). *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris : Les Éditions de Minuit.
- BOURDIEU P. et PASSERON J.-C. (1970). *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris : Les Éditions de Minuit.
- BREKHUS W. (2005). « Une sociologie de "l'invisibilité" : réorienter notre regard ». *Réseaux*, n° 129-130, p. 244-272.
- BROCCOLICHI S., BEN AYED C. et TRANCART D. (dir.) (2010). *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*. Paris : La Découverte (Cahiers libres).
- BULLE N. (1999). *La rationalité des décisions scolaires*. Paris : PUF.
- CALVES G. (2004). *La discrimination positive*. Paris : PUF (Que sais-je?).
- CANGUILHEM G. (1966). *Le Normal et le Pathologique*. Paris : PUF.
- CHARLOT B. (dir.) (1994). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris : Armand Colin.
- CHARLOT B. (1997). *Du rapport au savoir. Éléments pour une théorie*. Paris : Économica.

- CHARLOT B., BAUTIER E. et ROCHEX J.-Y. (1992). *École et savoir dans les banlieues et ailleurs*. Paris : Armand Colin.
- CRAHAY M. (2006). *Un bilan des recherches processus-produit. L'enseignement peut-il contribuer à l'apprentissage des élèves et, si oui, comment?* Genève : Carnet des sciences de l'éducation.
- DANIELS H. (2008). « Positionnement du sujet et discours dans la théorie de l'activité ». In D. Frandji et P. Vitale, *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 83-99.
- DEAUVIEAU J. et TERRAIL J.-P. (dir.) (2007). *Les sociologues, l'école et la transmission des savoirs*. Paris : La Dispute.
- DELVAUX B., DEMEUSE M., DUPRIEZ V., FAGNANT A., GUISSSET C., LAFONTAINE D., MARISSAL P. et 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. Bruxelles : Ministère de la Communauté française de Belgique. En ligne : <[www.enseignement.be/index.php?page=26044&id\\_fiche=4880&dumy=25120](http://www.enseignement.be/index.php?page=26044&id_fiche=4880&dumy=25120)> (consulté le 1<sup>er</sup> janvier 2011).
- DELVAUX B. et REMAN P. (2010). « Jeux d'autonomie dans le système scolaire ». *Revue Nouvelle*, n° 5-6.
- DELVAUX B. et VAN ZANTEN A. (2006). « Les établissements scolaires et leur espace local d'interdépendance ». *Revue française de pédagogie*, n° 156, p. 5-8.
- DEMEUSE M. (2005). « La marche vers l'équité en Belgique francophone ». In M. Demeuse, A. Baye, M. H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (dir.), *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. et BAYE A. (2005). « Pourquoi parler d'équité ? ». In M. Demeuse, A. Baye, M. H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (dir.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université (Économie, Société, Région), p. 150-170.
- DEMEUSE M., DEMIERBE C. et FRIANT N. (2010). « Des ZEP à l'encadrement différencié, vingt ans de politiques compensatoires en Communauté française de Belgique ». *InDirect*, n° 18, p. 65-78.
- DEMEUSE M. et FRIANT N. (2010). « School segregation in the French Community of Belgium ». In J. Bakker, E. Denessen, D. Peters et G. Walraven (éd.), *International perspectives on countering school segregation*. Apeldoorn : Garant, p. 173-192.
- 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 2000 ». *Revue française de pédagogie*, n° 154, p. 5-18.
- DONZELOT J., MÉVEL C. et WYWEKENS A. (2003). *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris : Seuil.
- DUBET F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Seuil.
- DUBET F. (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste?* Paris : Seuil (La République des idées).
- DUBET F. (2009). « Les pièges de l'égalité des chances ». *Le Monde* du 30 /11/2009.

- DUBET F. (2010a). *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*. Paris : Seuil (La République des idées).
- DUBET F. (2010b). « Déclin de l'institution et/ou néolibéralisme? ». *Éducation et sociétés*, 2010/1, n° 25, p. 17-34.
- DUBET F. et DURU-BELLAT M. (2004). « Qu'est-ce qu'une école juste? ». *Revue française de pédagogie*, n° 146, p. 105-114.
- DUBET F., DURU-BELLAT M. et VÉRÉTOUT A. (2010). *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris : Seuil.
- DUBET F. et MARTUCCELLI D. (1996). *À l'école, sociologie de l'expérience scolaire*. Paris : Seuil.
- DUMAY X. et DUPRIEZ V. (dir.) (2009). *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : De Boeck Université.
- DURU-BELLAT M. (2002). *Les inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*. Paris : PUF.
- DURU-BELLAT M. (2009). *Le mérite contre la justice*. Paris : Les Presses de Sciences Po.
- EURYDICE (2009). *L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe : réduire les inégalités sociales et culturelles*. Bruxelles : Publications de l'Agence Exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, Commission Européenne.
- FORQUIN J.-C. (2008). *Sociologie du curriculum*. Rennes : PUR.
- FOUCAULT M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*. Paris : Gallimard.
- FRANDJI D. et VITALE P. (dir.) (2008). *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR (traduction révisée en langue anglaise sous le titre *Knowledge, Pedagogy and Society. International Perspectives on Basil Bernstein's Sociology of Education*, Londres : Routledge, 2010).
- FRANDJI D. et VITALE P. (2010). « Knowledge theory and praxis: on the anglo-french debate on reproduction ». In Ivinson G., Davies B. et Fitz J. (éd.), *Knowledge and Identity. Bernsteinian Approaches and Applications*. Londres : Taylor and Francis, Routledge.
- FRASER N. (2005). *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et distribution*. Paris : La Découverte.
- GAMORAN A. (éd.) (2007). *Standards-based reform and the poverty gap: Lessons for No Child Left Behind*. Washington, DC : Brookings Institution.
- GAMORAN A. (2012). « Educational inequality in the age of Obama: Will better measures and more accountability make a difference? ». *Revue française de pédagogie* [à paraître].
- GLASMAN D. (1992). *L'école réinventée? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires*. Paris : L'Harmattan.
- GLASMAN D. (2006). « La réussite éducative ». *Les Après-midi de Profession Banlieue*, n° 5.
- GLASMAN D. et ŒUVRARD F. (dir.) (2004). *La déscolarisation*. Paris : La Dispute.
- GOLDSTEIN H. et WOODHOUSE G. (2000). « School effectiveness Research and Educational Policy ». *Oxford Review of Education*, vol. XXVI, n° 3-4, p. 353-363.
- 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.

- GREGER D., LEVÍNSKÁ M. et SMETÁČKOVÁ I. (2008). « Transformation des politiques d'équité en République tchèque post-communiste ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- HABERMAS J. (1973). « Connaissance et intérêt » [1968]. In *La technique et la science comme « idéologie »*. Paris : Gallimard, p. 133-162.
- HASSENTEUFEL P. (2005) « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 113-132.
- HENRIOT-VAN ZANTEN A. (1990). *L'école et l'espace local*. Lyon : PUL.
- HONNETH A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*. Paris : Cerf.
- 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. (1995). *Les savoirs scolaires. Enjeux sociaux des contenus d'enseignement et de leurs réformes*. Paris : L'Harmattan.
- JOLY-RISSOAN O., GLASMAN D., BERTHET J.-M., KAKPO N. (2006). *Le programme réussite éducative : mise en place et perspectives*. Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, Université de Savoie. En ligne : <<http://i.ville.gouv.fr/reference/3603>> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2011).
- KHERROUBI M. et ROCHEX J.-Y. (2002). « 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. et ROCHEX J.-Y. (2004). « 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° 146, p. 115-190.
- KNORR CETINA C. (1998). « Les épistémès de la société : l'enclavement du savoir dans les structures sociales », *Sociologies et sociétés*, vol. XXX, n° 1.
- KOSSELLECK R. (1990). *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques* [1979]. Paris : EHESS.
- LAHIRE B. (1993). *Culture écrite et inégalités scolaires. Sociologie de « l'échec scolaire » à l'école primaire*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- LAMBERT M. et SUCHAUT B. (2010). *Évaluation d'un Programme de Réussite Éducative. Le cas du PRE de l'agglomération dijonnaise*. Rapport de recherche. Irédu-CNRS et Université de Bourgogne.
- LELIÈVRE C. (1993). « Les formes de regroupement des élèves ». In J. Houssaye (dir.), *La pédagogie : une encyclopédie pour aujourd'hui*. Paris : ESF.
- 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, p. 19-31.
- LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation ». In Dupriez V. et Chappelle G. (dir.), *Enseigner*. Paris : PUF, p. 69-79.



- LITTLE A. et 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).
- MANGEZ E. (2008). *Réformer les contenus d'enseignement*. Paris : PUF, 2008.
- MANGEZ E. et MANGEZ C. (2007). « La pédagogie : une affaire de classes sociales? ». In Dupriez V. et Chappelle G. (dir.), *Enseigner*. Paris : PUF, p. 55-68.
- MARGALIT A. (1999). *La société décente*. Paris : Climat.
- MAROY C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- MAROY C. (2009). « Enjeux, présupposés et implicites normatifs de la poursuite de l'efficacité dans les systèmes d'enseignement ». In X. Dumay et V. Dupriez. (dir.), *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : De Boeck Université. p. 209-224.
- MAROY C. et DORAY P. (2008). « Les nouvelles politiques d'éducation et de formation, présentation du dossier ». *Sociologie et sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 11-29.
- 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. et Vitale P. (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 151-168.
- MERRIEN F.-X. (2002). « États providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes ». *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, p. 211-242.
- MEURET D. (1994). « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire ». *Revue française de pédagogie*, n° 109, p. 41-64.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?* Paris : PUF.
- MONS N. (2008). « Élités scolaires, inégalités sociales et renouveau des filières dans l'école moyenne : une comparaison internationale ». *Éducation et sociétés*, n° 21, p. 17-32.
- MORAIS A. M. et NEVES I. P. (2008). « Textes éducatifs et contextes favorisant l'apprentissage. Optimisation d'un modèle de pratique pédagogique ». In D. Frandji et P. Vitale (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 225-241.
- NORMAND R. (2005). « La mesure de l'école : de la tradition statistique à la modernité économétrique ». *Éducation et Société*, n° 16, p. 209-226.
- NORMAND R. (2006). « L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire ». *Revue française de pédagogie*, n° 154, p. 33-43.
- OCDE (1962). *Aptitude intellectuelle et éducation*. Textes réunis par A. H. HALSEY. Paris : OCDE.
- OCDE (1995). *L'intégration scolaire des élèves à besoins particuliers*. Paris : CERI-OCDE.
- OCDE (2000). *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*. Paris : CERI-OCDE.
- OCDE (2008). « Dix mesures pour une éducation équitable ». *Synthèses*. Paris : OCDE.

- OECD (2002). *Education Policy Analysis 2002*. Paris : OECD.
- OGBU J. (1978). *Minority education and Caste*. New York et Londres : Academic press.
- OGIEN A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris : EHESS.
- 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).
- PLAISANCE É. (1986). *L'enfant, la maternelle, la société*. Paris : PUF.
- PLAISANCE É., BELMONT B., VÉRILLON A., SCHNEIDER C. (2007). « Intégration ou inclusion? Éléments pour contribuer au débat ». *Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n° 37, p. 159-163.
- POTTE-BONNEVILLE M. (2011). *Le bonheur à l'école : un programme de recherche?* Document pour la constitution du programme scientifique de l'Institut Français d'Éducation (ENS de Lyon). Non publié.
- POWER S. (2009). « Le New Labour et la troisième voie : une évolution de la politique de l'éducation pour une évolution de la classe moyenne ». *Revue française de pédagogie*, n° 166, p. 5-16.
- POWER S., WHITTY G., GEWIRTZ S., HALPIN D. et DICKSON M. (2004). « Paving a "Third Way"? A Policy Trajectory Analysis of Education Action Zones ». *Research Papers in Education*, vol. 19, n° 4, p. 453-476.
- QUEIROZ J.-M. de (2008). « Le message et la voix ». In D. Frandji et P. Vitale, *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 67-81.
- RAMOGNINO N. (2004a). « La construction sociale de la catégorie de déscolarisation ». In D. Glasman et F. Cœuvrard (dir.), *La déscolarisation*. Paris : La Dispute, p. 113-131.
- RAMOGNINO N. (2004b) « Les enjeux de la "culture commune" à l'école. L'école comme lieu de transmission et de construction des savoirs ». In Y. Duterqcq et J.-L. Derouet, *Le collège en chantier*, Paris : INRP, 2004.
- RAMOGNINO N., VERGÈS P., FRANDJI D. (2001). « Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs », Rapport de recherche remis au CNCRE, Ministère de l'Éducation nationale. LAMES-MMSH, Aix-en-Provence (283 p.).
- RAWLS J. (1997). *Théories de la justice*. Paris : Seuil.
- ROBERT B. (2009). *Les politiques d'éducation prioritaire. Les défis de la réforme*. Paris : PUF.
- ROCHEX J.-Y. (2008a). « Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : d'un âge et d'un pays à l'autre ». In Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, p. 409-451.
- ROCHEX J.-Y. (2008b). « L'œuvre de Bernstein : une sociologie non déterministe parce que non sociologiste ». In D. Frandji et P. Vitale (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 101-118.

- ROCHEX J.-Y. (2010). « Les trois “âges” des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? ». In C. Ben Ayed (dir.), *L'école démocratique. Vers un renoncement politique?* Paris : Armand Colin.
- ROCHEX J.-Y. (2011). « La fabrication de l'inégalité scolaire ; une approche bernsteinienne ». In J.-Y. Rochex et J. Crinon (dir.), *La construction des inégalités scolaires. Au cœur des pratiques et dispositifs d'enseignement*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- ROCHEX J.-Y. et CRINON J. (dir.) (2011). *La construction des inégalités scolaires. Au cœur des pratiques et dispositifs d'enseignement*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- SABBAGH D. (2003). *L'égalité par le droit. Les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*. Paris : Économica.
- SADOVNIK A. R., O'DAY J. A., BOHRNSTEDT G. W. et BORMAN K.M. (2008). *No child left behind and the reduction of the achievement gap. Sociological perspectives and federal educational Policy*. New York : Routledge.
- SCHIFF C., FELOUZIS G. et PERROTON J. (2010). « Combating School Segregation: the case of France ». In J. Bakker, E. Denessen, D. Peters et G. Walraven (éd.), *International perspectives on countering school segregation*. Apeldoorn : Garant, p. 193-209.
- SCHWEINHART L. J., MONTIE J., XIANG Z., BARNETT W. S., BELFIELD C. R. et NORES M. (2005). *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool study through age 40*. Ypsilanti, MI : High/Scope Press (Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 14).
- SENNETT R. (2006). *La culture du nouveau capitalisme*. Paris : Albin Michel.
- TARAZONA M. (2009). « Filières et disparités sociales et régionales dans le système scolaire allemand ». *Revue du CIEP*. En ligne : <<http://www.ciep.fr/ries/colloque-2009/docs/Tarazona-atelier-C-colloque-Revue-CIEP.pdf>> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2011).
- TERRAIL J.-P. (1997). « L'essor des scolarités et ses limites ». In P. Terrail (dir.), *La scolarisation de la France. Critique de l'état des lieux*. Paris : La Dispute, p. 21-36.
- TERRAIL J.-P. (2001). *De l'inégalité scolaire*. Paris : La Dispute.
- THE NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION (1983). *The nation at risk: the imperative for Educational Reform*. Report to the Nation and the Secretary of Education United States Department of Education, US.
- THRUPP M. (2001). « Recent School Effectiveness Counter-critiques: problems and possibilities ». *British Educational Research Journal*, vol. XXVII, n° 4, p. 443- 457.
- TOURAINÉ A. (1991). « Face à l'exclusion ». In *Citoyenneté et Urbanité*. Paris : Éditions Esprit, p. 166, 171 et 173.
- TURNER H. (1960). « Sponsored and Contest Mobility and the School System ». *American Sociological Review*, vol. 25, n° 6, p. 855-867. Repris en français par J.-C. Forquin (éd.) (1997), *Les sociologies de l'éducation américaines et britanniques. Présentation et choix de textes*. Bruxelles : De Boeck Université et Paris : INRP, p. 91-110.
- VYGOTSKI L. S. (1997). *Pensée et langage* [1934]. Paris : La Dispute.

- WARNOCK COMMITTEE (1978). *Special Educational Needs: the Warnock Report*. Londres : D.E.S.
- WUHL S. (2007). *Discrimination positive et justice sociale*. Paris : PUF.
- YOUNG M. (2008). *Bringing Knowledge Back In. From social constructivism to social realism in the sociology of education*. Londres : Routledge, 2008.
- VAN ZANTEN A. (2001). *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris : PUF (Le Lien social).
- VAN ZANTEN A. (2009). *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*. Paris : PUF (Le Lien social).



# Table des matières

## INTRODUCTION |

Du devenir des politiques d'éducation prioritaire à la recherche de possibles.....	9
--	---

*Daniel Frandji et Jean-Yves Rochex*

PREMIÈRE PARTIE   « Cibles » et « ciblages ».....	43
---	----

### Introduction

Les frontières des politiques d'éducation prioritaire comme élaboration sociale complexe.....	45
--	----

*Daniel Frandji*

Pluralité des catégories de « cibles », tensions et implicites dans les élaborations.....	53
---	----

*Daniel Frandji, Choukri Ben Ayed, Jean-Claude Émin,  
Benjamin Moignard et Anneloes Vandenbroucke*

Les PEP à ciblage territorial.....	105
------------------------------------	-----

*Alan Dyson, Carlo Raffo et Jean-Yves Rochex*

La « dimension ethnoculturelle » du ciblage des PEP : entre institutions européennes et politiques nationales.....	135
---	-----

*Calin Rus*

« Groupes à risque », « besoins spécifiques » : raison gestionnaire et ghetto épistémologique au service d'une redéfinition scolaire ?.....	169
--	-----

*Daniel Frandji*

Quel devenir pour l'égalité scolaire ?

**DEUXIÈME PARTIE | Contenus et modalités de mise en œuvre**..... 199

**Introduction**

**Entre profusion de prescriptions et déficit de connaissances**..... 201

*Jean-Yves Rochex*

**Approches préventives pour réduire l'échec scolaire**

**Interventions précoces et scolarisation préprimaire**..... 211

*Lia Antoniou, Gella Varnava-Skoura et Lucilia Salgado*

**Les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques**

**et leurs agents dans les politiques d'éducation prioritaire**..... 243

*Jean-Yves Rochex et Guadalupe Francia*

**TROISIÈME PARTIE | Évaluation**..... 279

**Peut-on vraiment évaluer les politiques d'éducation prioritaire en Europe ?**..... 281

*Marc Demeuse*

**Quelle évaluation des politiques d'éducation prioritaire en Europe ?**

**Un cadre d'analyse et son application**..... 293

*Marc Demeuse, Céline Demierbe et Nathanaël Friant*

**Lacunes et mésusages dans l'évaluation des politiques d'éducation prioritaire**..... 317

*Sylvain Broccolichi*

**CONCLUSION |**

**Un laboratoire des « nouvelles politiques éducatives » :**

**quelle priorité, quelles figures de justice ?**..... 337

*Daniel Frandji*











**L**es politiques d'éducation prioritaire, ou les politiques publiques équivalentes centrées sur les problèmes d'inégalités scolaires, se sont beaucoup transformées depuis leurs premières formulations et mises en œuvre dans les années soixante. Dans plusieurs pays, on observe le passage d'un modèle de la *compensation*, à celui de la *lutte contre l'exclusion*, jusqu'à l'émergence d'un modèle qui fait des thèmes de l'adaptation à la *diversité*, de la promotion de l'excellence et de la *gestion des risques*, son *credo* principal. Cette évolution témoigne des rapports équivoques que ces politiques entretiennent avec les visées sélectives des systèmes d'enseignement. Elle relève moins de choix publiquement débattus qu'elle n'est induite par les modes de définition et de construction sociale des problèmes auxquels ces politiques se proposent de répondre et des catégories de population qu'elles ciblent, ainsi que par la manière dont les sciences sociales pensent la réussite ou l'inégalité scolaire. Pourtant, cette évolution pose de nombreuses questions liées à la dynamique d'effacement de la problématique des inégalités, à la fragmentation des systèmes et des parcours éducatifs, et aux enjeux de savoir et d'émancipation intellectuelle.

Ce second ouvrage consacré aux résultats de l'étude comparative EuroPEP vise à mieux comprendre ce qu'il advient de ces politiques dans huit pays européens. Il déploie l'analyse de thématiques transversales qui apparaissent comme autant d'éléments clefs de la constitution et de l'évolution des politiques observées : la construction des formes de ciblage et de désignation de leurs publics bénéficiaires ; leurs modalités d'action pédagogique et de transformations curriculaires ; la production, les usages et les mésusages de leurs évaluations. Il s'attache à contribuer au renouvellement de la réflexion sur les perspectives de justice et d'égalité en matière de scolarité.

Sous la direction de **Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex**

**Marc Demeuse** est professeur, psychologue et statisticien. Il dirige l'Institut d'administration scolaire, à l'université de Mons (Belgique).

**Daniel Frandji** est maître de conférences en sociologie à l'ENS de Lyon, Institut français de l'Éducation (IFÉ) et membre de l'UMR Triangle (France).

**David Greger** est chercheur (Senior researcher) à la faculté d'éducation de l'université Charles-de-Prague (République tchèque).

**Jean-Yves Rochex** est professeur en sciences de l'éducation à l'université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis et membre de l'équipe ESCOL-CIRCEFT.

28 €

ISBN 978-2-84788-322-0



9 782847 883220