

## **Les trois « âges » des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? \***

Jean-Yves Rochex \*\*

Divers pays européens, dont la France, ont mis en œuvre, ces dernières décennies, des politiques éducatives ciblées sur certaines catégories de population et se proposant de réduire les inégalités de scolarisation et de réussite scolaire dont elles étaient victimes, au travers d'un traitement préférentiel consistant à « donner plus (ou mieux, ou autrement) à ceux qui ont le moins ». Nous désignerons ici ce type de politiques sous le terme de politiques d'éducation prioritaire (PEP), selon l'appellation administrative qui a cours en France depuis 1981, sans pour autant ignorer que leur appellation varie d'un pays ou, dans un même pays, d'une étape à l'autre, voire que certains pays plus récemment venus à ce type de politiques n'utilisent pas d'appellation générique pour les désigner. Ces variations ne relèvent évidemment pas de la seule terminologie mais, pour une part, des conceptions de ces politiques spécifiques et de leurs rapports avec les politiques éducatives génériques des différents pays ; inversement, la continuité d'une même appellation peut, comme c'est le cas en France, recouvrir ou masquer des évolutions, réinterprétations et transformations très importantes de ce qui ne peut dès lors plus guère être considéré comme une seule et même politique. Là où elles sont les plus anciennes, les PEP ont en effet notablement évolué depuis leur origine, sans que ces évolutions aient été référées à des choix et des principes politiques explicites publiquement débattus et assumés.

Ces évolutions sont bien évidemment inséparables de celles qui ont, dans la même période, affecté les politiques éducatives nationales et internationales, et de l'avènement de ce qui peut être désigné comme nouveau mode de régulation ou tournant néo-libéral en matière de politiques scolaires<sup>1</sup>. Loin de ne faire que les subir, elles y ont sans nul doute contribué pour une part importante. C'est du moins ce que nous permet de penser une analyse comparative, synchronique et diachronique, des PEP mises en œuvre dans huit pays européens, conduite dans le cadre d'une recherche financée par la Commission européenne<sup>2</sup>. Ce travail nous a

---

\* Ce texte est une version légèrement modifiée et mise à jour d'un texte antérieurement publié en français (Rochex, 2010). Sa conception et sa rédaction ont tiré grand profit des multiples échanges auxquels a donné lieu la recherche Europep sur laquelle il s'appuie. Merci à tous ceux qui ont participé à ce travail, et particulièrement à Daniel Frandji qui l'a initié, coordonné et nourri de sa propre réflexion.

\*\* Jean-Yves Rochex est Professeur en Sciences de l'Éducation et membre du laboratoire ESCOL-CIRCEFT de l'Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis.

<sup>1</sup>. Sur ce point, cf. entre autres Whitty, Power & Halpin, 1998 ; Green, Wolf & Leney, 1999 ; Maroy, 2006 ; Mons, 2007 ; Derouet & Normand, 2007.

<sup>2</sup>. Ce travail est issu de la collaboration de douze partenaires de recherche, et a concerné les huit pays suivants : Angleterre, Belgique, France, Grèce, Portugal, République tchèque, Roumanie, Suède. Il a été coordonné par Daniel Frandji (INRP), Marc Demeuse (Université de Mons), David Greger (Université Charles de Prague) et Jean-Yves Rochex (Université Paris 8). Cf. Demeuse, Frandji, Greger et Rochex, 2008 et 2009.

permis de décrire et analyser trois « âges » ou trois « modèles » de politiques d'éducation prioritaire, dont les modes d'agencement, de succession ou de superposition varient selon les pays, mais qui témoignent selon nous d'un recul notable des préoccupations initiales de lutte contre les inégalités, et des conceptions selon lesquelles les PEP pourraient (auraient pu) être un ferment de transformation et de démocratisation des systèmes éducatifs et de leurs modes de fonctionnement.

## **1. L'origine des PEP en Europe : entre compensation et transformation**

Après les premiers programmes de ce type aux États-Unis, les PEP sont apparues dans les années 1970-1980, dans des pays européens où, durant les décennies d'après-guerre, développement économique, modèle social du *Welfare state* et politiques volontaristes visant à l'élévation du niveau de formation des nouvelles générations allaient de pair, où la transition d'un système éducatif segmenté et élitiste vers un système unifié et méritocratique (modèle de la *comprehensive school* ou du collège unique) semblait l'une des conditions essentielles du progrès social et d'une réduction des inégalités de destins scolaires et socio-économiques. La désillusion ne sera pas longue à survenir et la mise en œuvre des premières PEP dans ces pays signe en quelque sorte l'achèvement du modèle de *comprehensive school*, au double sens de la fin de sa mise en œuvre, et du constat qui s'en suit de l'insuffisance de cette mise en œuvre à satisfaire les espoirs de démocratisation dont ce modèle était porteur depuis des décennies. Les PEP et mesures compensatoires successivement mises en œuvre en Grande-Bretagne, en Suède, en France et en Belgique s'inscrivent dans ce cadre, et visent à ce qu'il n'y ait plus (ou moins) d'« oubliés du progrès », social et scolaire.

Elles reposent pour une large part sur une problématique de type compensatoire, selon laquelle, l'égalité d'accès ne pouvant suffire à garantir l'égalité des chances, il serait nécessaire de compenser par un renforcement de l'action, des moyens et de la pertinence sociale de l'institution scolaire les déficits ou carences, d'ordre culturel, linguistique ou intellectuel, dont souffriraient les élèves qui ne peuvent tirer profit de l'offre scolaire. Les politiques et mesures mises en œuvre seront donc des politiques ciblées, et la visée compensatoire alors dominante donnera une relative cohérence aux trois modes de ciblage adoptés par les PEP : sur les catégories de population particulièrement victimes de l'échec et de l'inégalité scolaires (appréhendées, selon les pays, 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 (les PEP étant alors liées aux politiques de « renouvellement urbain » [Le Garrec, 2006]) ; sur des établissements ou réseaux d'établissements scolaires, considérés à la fois comme moyen d'atteindre les populations scolaires ciblées et comme échelon présumé efficace pour délimiter, élucider et traiter les difficultés et les problèmes qui conduisent aux inégalités que l'on veut réduire.

Cette cohérence relative et les présupposés de cette optique compensatoire ne sont néanmoins pas sans soulever, dès les années 1970, d'importantes questions et controverses, politiques et scientifiques. Des travaux de sociologie critique questionnent le point de vue déficitariste qui les sous-tend, et soulignent qu'une visée de démocratisation ne saurait se dispenser de prendre en considération la part prise, dans la production de l'inégalité scolaire, par le fonctionnement du système éducatif et par les modes de construction et de transmission de la culture scolaire, et qu'elle ne saurait pas plus se fonder sur une approche des populations et des territoires qui en ignore ou en minore l'expérience sociale et les ressources potentielles (sur cette critique, cf. entre autres Bernstein, 1971 ; Isambert-Jamati, 1973). D'autres critiques reprochent à cette

optique compensatoire de demeurer trop centrée sur les seuls objectifs de l'institution scolaire et de ne pas (suffisamment) servir à l'*empowerment* des territoires et des communautés locales<sup>3</sup>. Dans les controverses politiques et scientifiques, et chez les différents protagonistes des PEP, la tension ou la contradiction entre compensation et démocratisation trouve un écho dans la tension ou la contradiction entre approche "déficitariste" et approche "mobilisatrice" des populations, des territoires et de leurs ressources. Elle se fait également entendre dans la tension ou la contradiction entre une visée correctrice ayant pour objectif de réduire les inégalités scolaires dans des systèmes éducatifs dont les modes de fonctionnement pourraient n'être guère interrogés, et une approche transformatrice faisant des mesures visant à améliorer la réussite scolaire et à accroître les pouvoirs sociaux des catégories de population ciblées, un moyen d'œuvrer non seulement à l'amélioration mais à la transformation de l'institution scolaire, en élaborant et mettant en pratique des modes de faire non seulement plus efficaces mais moins socialement privilégiant et moins arbitraires, voire émancipateurs. Malgré leurs présupposés déficitaristes et compensatoires, les 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 » (CRESAS, 1985).

## 2. De l'État éducateur à l'État évaluateur

Le modèle dans lequel s'inscrivent ce premier âge des PEP et les politiques éducatives mises en œuvre dans les années 1960-70 est alors celui que Maroy (2006<sup>4</sup>) qualifie de modèle bureaucratique-professionnel, parce qu'il conjugue un rôle prédominant de l'État éducateur et prescripteur de règles et de normes *a priori*, pensées comme devant être les mêmes pour tous et comme garantissant une égalité de traitement des élèves, et une forte autonomie professionnelle des enseignants et de leurs organisations, basée sur leur expertise et leurs savoirs professionnels. Un tel modèle se trouve, dès les décennies suivantes, sous le feu de critiques apparemment convergentes, quoique résultant de points de vue contradictoires. À une critique « de gauche » qui lui reproche de ne pas avoir tenu les promesses ou les espoirs de démocratisation dont les réformateurs « progressistes » l'avaient investi, répond une critique « conservatrice » qui va lui reprocher son manque d'efficacité et de performance face au chômage et aux exigences de compétitivité économique, ou encore de conduire à une "baisse du niveau" de ce qu'apprennent les élèves. L'une et l'autre critiques peuvent d'ailleurs converger pour souligner la rigidité des systèmes éducatifs et leurs difficultés à se transformer. Et les PEP, par leur caractère territorialisé et par leur appel à l'initiative des enseignants et acteurs locaux, vont être un des ferments de remise en cause, tant sur le plan des idéologies politiques que sur celui des réalisations effectives, de ce modèle bureaucratique-professionnel.

La crise de légitimité du modèle ancien va précipiter l'avènement de nouveaux modes de régulation, censés répondre aux exigences de la période : l'autonomie des établissements, la diversification de l'offre scolaire et l'innovation vont être présentées comme (seules) réponses aux exigences de « performance », de « qualité » et de compétitivité, face à l'exacerbation de l'enjeu scolaire et de la concurrence pour l'appropriation du bien éducatif. Fortement promu par des instances supra-nationales, comme la Commission européenne ou l'OCDE, ces nouveaux modes de régulation vont donner lieu à la mise en œuvre de réformes d'envergure

---

<sup>3</sup>. 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 1990 par la politique des Territoires éducatifs d'intervention prioritaire (TEIP). Cf. Correia, 2004 ; Correia, Cruz, Rochex et Salgado, 2008.

<sup>4</sup>. Les deux paragraphes suivants s'inspirent de ce travail.

dans la plupart des pays d'Europe. Ils peuvent être décrits et analysés en termes d'agencements entre les modèles du quasi-marché et de l'État-évaluateur. Selon le premier de ces modèles, l'accroissement de la liberté de choix des familles, allié à une autonomie plus grande des établissements, voire à une concurrence – plus ou moins ouverte – entre eux, devrait être à même de favoriser une plus grande diversité de l'offre de biens éducatifs, et donc de mieux répondre à l'évolution de la demande, et d'aller ainsi vers une augmentation de la qualité et de l'efficacité des systèmes éducatifs.

Mais les acteurs de ce quasi-marché doivent être outillés, éclairés, par des outils qui leur permettent de mieux évaluer et comparer les biens éducatifs, de mieux contrôler et infléchir la nature et la qualité de l'offre de tels biens. D'où la montée des préoccupations et des dispositifs d'évaluation, l'importance et la sophistication des enquêtes, nationales et internationales, qui visent à mesurer et comparer l'efficacité et la performance des systèmes éducatifs et des établissements, et qui deviennent non plus seulement instruments de connaissance, mais outils de pilotage, contribuant et visant à la transformation des politiques éducatives, des curriculums, ou des pratiques professionnelles. Il s'agit d'accroître le contrôle exercé par le marché, aussi bien sur le « produit » éducatif que sur ses « producteurs » que sont les systèmes éducatifs, les établissements, et les enseignants, les uns et les autres sommés de rendre plus de comptes (logique d'*accountability*), de blâmer et faire évoluer les pratiques jugées inefficaces et de promouvoir les « bonnes pratiques », considérées comme leviers principaux, voire comme seuls leviers, pour améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement et la qualité de leurs « produits ».

### **3. Le deuxième âge des PEP : équité, lutte contre l'exclusion et garantie du minimum**

Cette évolution du modèle de l'État éducateur et prescripteur à celui de l'État évaluateur et régulateur du quasi-marché s'accompagne de la montée en puissance des rhétoriques et des problématiques d'efficacité et d'équité, dont les rapports avec celles de lutte contre l'inégalité et de justice sociale font l'objet de vifs débats. Les promoteurs de la notion d'équité soulignent que celle-ci oblige à pluraliser les références théoriques en matière de justice, et à conjuguer différentes manières, non contradictoires, de penser et d'évaluer l'égalité<sup>5</sup> : égalité d'accès à l'enseignement et à l'offre scolaire ; égalité de traitement et de moyens, garantissant à tous les élèves des conditions d'apprentissage équivalentes ; égalité d'acquis ou de résultats visant à ce que tous maîtrisent également les compétences et connaissances propres à un niveau scolaire, visée fréquemment reformulée en termes d'accès pour tous à un niveau minimum commun ; égalité de réalisation, enfin, visant à ce que chacun ait, dans la société, des possibilités équivalentes d'exploiter et de valoriser les compétences et les connaissances acquises durant sa scolarité. Les tenants d'un point de vue critique qui voient dans la substitution du terme et de la rhétorique de l'équité à ceux de l'égalité bien plus qu'une question d'ordre sémantique soulignent quant à eux que, si la notion d'équité a l'avantage d'aller au-delà d'une conception formelle de l'égalité (préoccupation qui n'est au demeurant pas très nouvelle et existait depuis longtemps dans nombre de théories critiques du social, telles le marxisme), c'est le plus souvent pour se focaliser quasi exclusivement, sur l'objectif d'acquisition par tous d'un ensemble minimum de savoirs et compétences (*key competencies*<sup>6</sup>) jugés fondamentaux pour permettre à chacun, particulièrement aux plus

---

<sup>5</sup>. Cf. sur ce point, Demeuse et Baye, 2005.

<sup>6</sup>. Sur cette thématique des *key competencies* et son impulsion par les organismes internationaux tels que la Commission européenne ou l'OCDE, cf. Rychen et Salganik, 2001.

démunis, d'éviter « l'exclusion sociale » et de trouver une place dans nos sociétés en évolution<sup>7</sup>.

S'ils reconnaissent que la réalisation de cet objectif serait un progrès pour les élèves les plus démunis, ils soulignent qu'il ne suffit pas, pour cela, et encore moins pour travailler à réduire l'inégalité scolaire, de se préoccuper ainsi « du sort des vaincus de la compétition scolaire », selon l'expression de Dubet (2004), si l'on ne parvient (ou ne cherche) pas à transformer cette compétition. En effet, les biens éducatifs ne sont pas seulement des biens culturels ayant une valeur « en soi » ; ils sont aussi des biens positionnels, dont la valeur relative dépend de leur caractère « distinctif » et de leur inégale distribution entre les individus et les milieux sociaux. Aussi une amélioration des acquisitions scolaires réalisées par les plus faibles ou la réalisation de l'objectif d'acquisition par tous du socle commun ne seraient-elles pas exclusives d'un accroissement des inégalités concernant des niveaux plus avancés du cursus et des savoirs et compétences plus complexes, ni, par voie de conséquence, d'une dégradation de la position relative des élèves les plus faibles, malgré la possible amélioration de leurs acquisitions. De plus, l'exacerbation des phénomènes de concurrence et des stratégies de compétition pour l'appropriation des biens éducatifs que connaissent la plupart des systèmes éducatifs, tout comme celle des processus de ségrégation sociale, conduisent bien souvent à des processus de différenciation et de hiérarchisation entre établissements et filières et, dès lors, à une dégradation notable des contextes d'apprentissage des élèves les plus faibles qui ne peut qu'aller à l'encontre de l'objectif du socle commun. D'où la nécessité de ne pas séparer le souci et l'objectif d'équité – au sens d'amélioration du sort des plus faibles – de ceux de lutte contre l'inégalité, de desserrement et de déconstruction des contraintes de la compétition, scolaire et sociale.

La montée en puissance des thématiques de l'équité, des compétences-clés et du minimum commun dans le domaine des politiques éducatives est allée de pair avec celle de la thématique de la lutte contre l'exclusion dans le domaine des politiques sociales, urbaines et scolaires. Leur convergence a conduit à ce que nous pouvons caractériser comme le deuxième « âge » ou deuxième « modèle » des PEP, pour lequel la visée compensatrice s'efface devant celle de la lutte contre l'exclusion, ou de « l'inclusion sociale ». La référence politique est alors bien moins l'objectif d'une société moins inégalitaire que l'effort pour aller vers une société dans laquelle tous les citoyens auraient un accès garanti au minimum de biens sociaux (revenu, santé, compétences...) nécessaire pour se sentir inclus dans une entreprise sociale commune, effort qui doit porter tout particulièrement sur les groupes sociaux ou les territoires où les difficultés relatives à l'emploi et au revenu, à la santé, au logement, à la scolarité, etc., convergent pour produire une concentration d'exclusion constituant une menace pour l'ordre ou la cohésion social(e). L'éducation est considérée comme devant et pouvant jouer un rôle essentiel pour garantir l'inclusion sociale ; les politiques éducatives doivent dès lors s'inscrire dans un cadre politique global de convergence et de synergie entre les différentes politiques sectorielles visant les populations et territoires les plus exposés aux logiques ou au risque de l'exclusion. Les évolutions qui donnent lieu à ce deuxième âge des PEP conduisent ainsi bien souvent à mettre les politiques et les dispositifs et interventions scolaires concernés en rapport étroit, voire sous la dépendance de politiques ou de dispositifs plus larges, tels que la politique de la Ville et les dispositifs visant à préserver la cohésion sociale en France, ou la *Social Exclusion Taskforce* en Angleterre.

---

<sup>7</sup>. Ainsi, en France, la loi d'orientation votée en 2005 a initié un processus visant à définir un socle commun de connaissances et de compétences dont l'acquisition devrait être garantie à tous les élèves.

Si l'objectif de ce deuxième âge des PEP est de promouvoir l'éducation de base pour tous comme condition de la cohésion sociale et comme nécessité face aux défis posés par l'« économie de la connaissance », la référence à l'inégalité scolaire et sociale tend à s'estomper au profit d'un ciblage sur les « zones » ou les « publics » « difficiles ». Dans le champ scolaire, les questions propres aux inégalités d'accès aux apprentissages et à la culture, et à la part qu'y prennent la structure et les modes de fonctionnement des systèmes éducatifs et les modes d'élaboration et de transmission de la culture scolaire, tendent à s'effacer au profit des problèmes sociaux tels que les violences scolaires et urbaines, la délinquance, le chômage et l'insertion. Ceux-ci sont très souvent naturalisés et présentés comme appelant un traitement immédiat et spécifique, au détriment de la prise en considération, politique et conceptuelle, des processus et des rapports sociaux et scolaires de plus longue durée qui leur donnent forme et contenu. Les PEP de ce « deuxième âge » voient dès lors leur dimension scolaire ou éducative s'inscrire, voire, comme le craignent certains analystes, se diluer ou se dissoudre, dans une dimension « sociale » plus globale. Si elles conservent une référence et un mode de ciblage territoriaux, le territoire n'y est plus envisagé comme espace de ressources possibles pour la construction d'un nouvel ordre scolaire, moins inégalitaire et plus émancipateur, mais bien plutôt comme espace de problèmes, voire de menaces pour l'ordre social, et comme cadre et comme ensemble de dispositifs politico-institutionnels permettant à l'État d'exercer son action réparatrice et son pouvoir de contrôle social sur les populations concernés, dans une visée plus pacificatrice que démocratisante<sup>8</sup>.

#### **4. Le troisième âge des PEP : individualisation et maximisation des chances de réussite de chacun**

La thématique de la lutte contre l'exclusion, s'inscrivant dans les évolutions des politiques éducatives évoquées *supra*, va préparer le terrain pour ce que nous appellerons le « troisième âge » des PEP. Prévenir l'exclusion nécessite d'identifier les élèves ou les groupes les plus exposés à ce risque. Dès lors, la méta-catégorie d'élèves ou de groupes à *risques* va faciliter l'effacement de la référence aux territoires au profit d'une référence aux populations, ou plutôt aux individus. Ce troisième âge ou troisième modèle des PEP voit ainsi s'affirmer, non plus les problématiques de la compensation et de la lutte contre l'exclusion, mais celle de « l'école inclusive » et de la maximisation des chances de réussite de chaque individu ou catégorie d'individus. Il se marque par un recul du mode de ciblage territorial, ou, plus précisément, de la cohérence entre les trois modes de ciblage visant des populations, des territoires et des établissements, au profit d'une logique plus ou moins affirmée selon les pays – de fragmentation et de multiplication tant des programmes et dispositifs relevant des PEP que des catégories de population ciblées.

Cette multiplication et cette fragmentation sont, parmi les pays concernés par notre étude, les plus avancées et les plus visibles dans des pays aussi différents que l'Angleterre et la République tchèque, dont l'un a connu les trois âges des PEP tandis que l'autre n'est venu à ce type de politique que très récemment<sup>9</sup>. Aux modes de ciblage et aux catégorisations « classiques » pour les PEP que sont les élèves issus de milieux socialement défavorisés et/ou

---

<sup>8</sup> Un tel processus s'observe dans la plupart des pays européens ayant mis en œuvre des PEP, mais il est particulièrement net au Portugal dans le passage de la politique des Territoires éducatifs d'intervention prioritaire (TEIP) mise en œuvre en 1996 et interrompue quelques années plus tard, à celle des « nouveaux TEIP », mise en place en 2005 et focalisée sur les seuls quartiers des agglomérations de Lisbonne et Porto présentés comme « zones où dominant la violence, l'indiscipline, l'abandon et l'échec scolaire », sans pour autant que cette affirmation repose sur des études précises (Correia et al. 2008).

<sup>9</sup> Si l'on excepte le système de quotas mis en œuvre par les régimes communistes, qui relèverait d'une autre analyse, qu'il n'est pas possible de conduire ici.

de minorités nationales, linguistiques, culturelles ou ethniques, s'ajoutent dans ces deux pays de nombreux autres modes de ciblage et de catégorisation : enfants de réfugiés ou de demandeurs d'asile ; enfants malades, présentant des troubles de l'apprentissage ou du comportement et ayant des « besoins éducatifs spéciaux » ; élèves doués ou talentueux (*gifted and talented pupils*), élèves garçons ou filles (selon les programmes) ; voire tout « élève en risque de désintérêt, d'abandon ou d'*underachievement* ». Parallèlement, se multiplient les programmes et dispositifs mis en œuvre et les objectifs et les problèmes sociaux qui sont ainsi visés.

Une telle multiplication des catégories de population ciblées et des programmes qui leur sont destinés transforment notablement l'empan et l'objectif des PEP. Le caractère composite, voire hétéroclite, de ces catégories et de ces programmes ne manque pas de poser de nouvelles questions, par exemple lorsqu'on constate qu'y figure une catégorie – celle des enfants doués et talentueux – définie non par un désavantage, mais par ce qui pourrait au contraire sembler être un avantage, que les systèmes éducatifs ne seraient pas en mesure de faire fructifier. La présence de cette catégorie atteste une modification importante – quoique peu assumée et débattue dans le débat public – de la problématique même de l'éducation prioritaire qui viserait dès lors bien moins à réduire les inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles, qu'à permettre à chaque élève et chaque catégorie d'élèves de maximiser son développement et ses chances de réussite scolaire, compte-tenu de ses caractéristiques particulières ou spécifiques<sup>10</sup>. Il peut dès lors paraître logique et légitime de penser et de traiter selon une même problématique et sous une même méta-catégorie les différentes catégories d'élèves ciblées, quelle que soit la nature des critères ou indicateurs (d'ordre social, scolaire, médical, psycho-pathologique ou même génétique) à partir desquels ces catégories sont construites et utilisées. Cette problématique s'affirme en mobilisant (et en déformant) les rhétoriques de « l'école inclusive » et la méta-catégorie de « besoins éducatifs particuliers » (*specific educational needs*), empruntées au champ de l'enseignement spécialisé dans lequel elles ont été initialement solidaires d'une visée de désenclavement et du souci de faire prévaloir une conception plus sociale et plus dynamique du « handicap ».

Pour autant, ce ne sont ni cette visée, ni ce souci qui ont prévalu dans la reconfiguration des PEP et des conceptions qui les sous-tendent, et il paraît nécessaire d'interroger les usages qui y sont faits de la rhétorique et des catégories empruntées à l'école inclusive. Ces usages ne font pas que regrouper des sous-catégories différentes ; ils les unifient sous une même approche, individualisante, voire essentialisante, conduisant à considérer que chacune de ces catégories relèverait de caractéristiques individuelles « de fait », « allant de soi », voire naturelles, que l'on pourrait ou devrait penser sur un modèle épidémiologique<sup>11</sup>. 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 et l'intérêt d'interroger les processus de construction sociale et scolaire de ces catégories, 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.

---

<sup>10</sup>. Emblématique de cela est l'intitulé d'un des principaux programmes britanniques ; *Every Child Matters*.

<sup>11</sup>. Un tel mode de pensée de type épidémiologique devient de plus en plus prégnant pour penser ou caractériser les « facteurs » de risque concernant la violence ou la délinquance, l'abandon ou la grande difficulté scolaire. Il alimente bien souvent des logiques et des dispositifs de dépistage précoce.

Ce que nous avons présenté comme troisième âge des PEP ne concerne donc pas le seul recul d'une approche en termes de territoires au profit d'une approche en termes de populations. Il s'agit d'une nouvelle configuration où la visée compensatoire, les objectifs de lutte contre les inégalités et de transformation démocratique des systèmes scolaires ne semblent plus à l'ordre du jour, et où les discours et orientations politiques mettent désormais l'accent, d'une part, sur une approche individualisante visant à la maximisation des chances de réussite de chacun, d'autre part sur une approche « sociale » visant à ce que nul élève ne quitte l'école sans être doté des connaissances et compétences de base nécessaires pour éviter l'exclusion. La première de ces deux approches mobilise souvent la notion de *talents* et vise à ce qu'aucun des talents potentiellement disponibles ne soit perdu et gaspillé parce qu'il ne trouverait pas le cadre et l'occasion de se développer. L'objectif des PEP serait donc de détecter et mobiliser le potentiel de chaque enfant le plus tôt possible afin de lui offrir un environnement scolaire et éducatif suffisamment riche et stimulant pour qu'il puisse se développer de façon optimale<sup>12</sup>.

Cette approche n'est pas sans rappeler les politiques scolaires de « mobilisation des réserves d'aptitudes » des décennies d'après-guerre (sur ce point, cf. Halsey, 1962 ou Berthelot, 1983), à ceci près que ces dernières étaient liées 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, au nom de la diversité des talents et des individualités, et qu'elle nourrit et renforce les logiques de différenciation de l'offre et d'éclatement concurrentiel des systèmes éducatifs. La référence centrale n'est plus l'objectif de combattre les inégalités de scolarisation et d'apprentissage dont sont victimes les classes ou catégories sociales dominées mais de maximiser les chances de chaque individu. La référence sociologique s'efface et tous les individus peuvent être considérés comme exposés au risque de ne pouvoir développer leur potentiel, quelles que soient leurs conditions d'existence. Le cadre de référence des PEP, mais aussi des politiques scolaires génériques, n'est plus le rapport des différents milieux sociaux au système éducatif, mais l'adaptation de celui-ci à la diversité des individus, de leurs talents et autres caractéristiques.

## **5. Les ZEP en France aujourd'hui : entre élargissement du recrutement des élites et garantie du minimum pour les autres**

Ainsi, en France, est-il tout à fait significatif que la « réussite de tous les élèves » à laquelle appelle le titre du rapport remis par Claude Thélot au Ministre de l'Éducation nationale en 2004 soit définie comme étant « la découverte par l'élève de son excellence propre » (Thélot, 2004). Cette thématique et cette rhétorique de l'excellence vont progressivement s'imposer comme une composante centrale de la réorientation de la politique d'éducation prioritaire et du versant éducatif de la politique de la Ville. Elles sont mises au premier rang des discours et préoccupations ministériels concernant la politique ZEP à la fin des années 1990. Il s'agit, d'une part, d'élargir l'accès aux formes de culture les plus légitimes, en en faisant bénéficier les « bons » élèves de ces quartiers et établissements auxquels manqueraient la proximité et la connivence culturelle requises, d'autre part et par là-même, de « pousser plus résolument la jeune élite scolaire qui émerge des quartiers populaires »<sup>13</sup>. Le ministère incite dès lors avec force les Recteurs et les écoles et établissements ZEP à mettre en œuvre des pôles et des

---

<sup>12</sup>. On trouvera une présentation particulièrement claire de cette approche, ou de ce *talent development model of schooling* dans Boykin, 2000.

<sup>13</sup> Selon les termes utilisés par la conseillère en charge du dossier ZEP au cabinet de la ministre Ségolène Royal (cités par Bongrand, 2009, p. 386).



« activités éducatives d'excellence », d'ordre culturel, scientifique ou sportif, en établissant des partenariats ou des jumelages avec des créateurs et institutions ou organismes jugés « prestigieux » (Opéra, établissements de recherche ou d'enseignement supérieur...) <sup>14</sup>. L'étape suivante, visant à élargir l'accès de « la jeune élite des quartiers populaires » à « l'excellence », s'initie avec la mise en place par l'Institut d'Études Politiques de Paris (dit communément Sciences Po), à partir de la rentrée 2001, d'une procédure de recrutement spécifique aux élèves scolarisés dans quelques dizaines de lycées <sup>15</sup> relevant de la politique ZEP.

Cette décision aura une portée symbolique sans commune mesure avec son importance numérique somme toute très minime <sup>16</sup>, et donnera le coup d'envoi à une série de dispositifs de ce genre, visant à « démocratiser » l'accès aux grandes écoles ou aux filières « prestigieuses » des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur <sup>17</sup>. Cette visée de promotion de l'élite des quartiers populaires ne tardera pas à descendre du lycée vers le collège avec la décision, prise en 2005, de permettre aux collégiens de ZEP ayant obtenu la mention Bien ou Très bien au Brevet des collèges de déroger aux contraintes de la carte scolaire – mesure annonciatrice de la suppression de celle-ci, annoncée deux ans plus tard. Elle se développera encore plus aujourd'hui avec la création et la montée en puissance des internats d'excellence qui accueillent actuellement un peu plus de 6 000 élèves et devraient en accueillir 20 000 dès la rentrée prochaine (rappelons qu'il y avait, à la rentrée 2009, 493 400 élèves scolarisés dans un collège relevant de l'éducation prioritaire), création dont le Président de la République Nicolas Sarkozy fait l'une des mesures-phares de sa politique d'« égalité des chances ».

Cette mesure-phare se fonde sur une problématique et un objectif très individualisants de promotion d'élèves – collégiens, lycéens ou étudiants – de banlieues populaires « méritants » et porteurs d'un « potentiel » qu'ils ne pourraient exprimer ou réaliser dans l'environnement et les conditions de scolarisation qui sont les leurs. Ces deux termes de *mérite* et de *potentiel* sont omniprésents dans les argumentaires politiques et les textes officiels <sup>18</sup> concernant les internats d'excellence ; ils y sont utilisés comme désignant des caractéristiques individuelles des élèves, présentées pratiquement comme étant des faits de nature (ce qu'atteste l'usage des verbes *s'exprimer* ou *se réaliser*), sans que soient jamais évoqués les processus sociaux et scolaires qui produisent ces caractéristiques et leur donnent forme et contenus. Il ne s'agit dès lors plus d'améliorer les conditions de la réussite scolaire pour tous, mais de promouvoir vers « l'excellence » une petite minorité d'élèves de ZEP en les isolant de leurs familles, de leurs quartiers et établissements d'origine, présentés en creux comme déléteurs et comme hors de portée de l'action sociale et politique. Il semble dès lors fort probable qu'à l'instar des politiques similaires d'*affirmative action* mises en œuvre aux États-Unis et analysées par W. J. Wilson <sup>19</sup>, ces mesures ne profitent qu'à une très faible minorité d'élèves de milieux

---

<sup>14</sup>. Le travail de Philippe Bongrand (2009), et les documents d'archives qu'il cite, montrent que cette orientation a, au sein même du Ministère, suscité les réserves, voire la résistance, des responsables administratifs « historiques » de la politique ZEP, attestant par là le changement d'orientation de cette politique qui était en train de se jouer.

<sup>15</sup>. 17 à l'origine en 2001, 70 à la rentrée 2009.

<sup>16</sup>. Elle aura concerné – d'après l'interview de R. Descoings, directeur de l'IEP dans *Le Monde* du 5 janvier 2010 – 600 élèves issus de ZEP entre la rentrée 2001 et la rentrée 2009, soit 67 élèves par an en moyenne, ce qui représente moins d'un élève sur 1500 pour chaque génération entrée, durant cette période, dans l'enseignement secondaire dans un collège ZEP.

<sup>17</sup>. Ce processus connaîtra son point d'orgue avec la « Charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence », signée le 17 janvier 2005, entre le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, le Ministre délégué à l'Intégration, à l'Égalité des chances et à la Lutte contre l'exclusion, la Conférence des Présidents d'Université, la Conférence des Grandes écoles, et la Conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs.

<sup>18</sup>. Cf. en particulier le discours prononcé par Nicolas Sarkozy à Marly-le-Roi le 9 septembre 2010, et le texte de la circulaire du 22 juillet 2010 sur les internats d'excellence.

<sup>19</sup>. J. W. Wilson, *Les oubliés de l'Amérique*, trad. fr., Paris, Desclée de Brouwer, 2004 (1<sup>ère</sup> édition 1987).

populaires et contribuent à creuser les inégalités internes aux catégories de population censées en être bénéficiaires, mais aussi qu'elles accroissent très sensiblement la dégradation des conditions de scolarisation et accentuent l'effet de disqualification et de relégation pour la grande majorité des autres. Un premier indice de cela peut être trouvé dans les premières conséquences des mesures de suppression de la carte scolaire qui semblent se traduire « par une plus grande concentration dans ces collèges des facteurs d'inégalités contre lesquels doit lutter la politique d'éducation prioritaire » (Cour des comptes, 2009).

Promotion de l'excellence, élargissement du recrutement des élites, logique individualisante, voire essentialisante, de maximisation des chances de chacun, telles sont donc devenues les rhétoriques autour desquelles se reconfigurent les discours et préoccupations concernant les PEP en France. Formulés en termes de modernisation ou d'innovation, ceux-ci ne font plus aucune place à une ambition de justice sociale à visée redistributive, ni aux objectifs de transformation et de démocratisation du système éducatif ; ils s'inscrivent dans une vision à peine renouvelée de la compétition méritocratique face à une institution et une culture scolaires dont les ressorts et les effets socialement inégalitaires ne sont plus guère en question. Le sort des élèves insuffisamment talentueux et méritants pour pouvoir accéder à l'excellence ou des « vaincus de la compétition scolaire » ou des élèves considérés n'est pas oublié pour autant. Mais les mesures et les objectifs les concernant se recentrent très explicitement sur les objectifs portant sur l'acquisition par tous les élèves du socle minimum de connaissances et de compétences (dont la très grande majorité des recherches sur les adaptations curriculaires en ZEP permet de penser qu'il s'y déclinera dans une version très allégée, très minimale et centrée sur des compétences très étroites), et sur la multiplication de dispositifs visant, dans et surtout hors de l'école, au soutien individualisé des élèves les plus en difficulté, lesquels sont de plus en plus souvent à la charge non plus de l'État et de ses échelons déconcentrés, mais des collectivités territoriales, et tout particulièrement des municipalités. Complémentairement à cela, s'affirment de plus en plus fort des mesures et dispositifs gouvernementaux à vocation strictement sécuritaire. Tel est clairement le cas du « programme CLAIR » (Collèges et lycées pour l'innovation, l'ambition et la réussite), dont le Ministre de l'Éducation affirme qu'il est appelé à devenir « le cœur » de sa politique d'« égalité des chances » et à se substituer à la politique d'éducation prioritaire. Ce programme, comme son intitulé l'indique clairement, ne concerne que des établissements secondaires, et parmi eux, « les établissements concentrant le plus de difficultés en matière de climat scolaire et de violence ». Il s'agit de « rétablir le respect de la norme et l'autorité de l'adulte »<sup>20</sup>. L'accent mis presque exclusivement sur ces visées sécuritaires, comme le fait que ce programme ne concerne quasiment en rien les écoles primaires et qu'il soit explicitement ciblé « sur l'établissement et non plus sur la zone », montrent bien que toute visée de traitement en amont des difficultés et inégalités d'apprentissage est abandonnée ou minorée, alors que l'on sait combien elles contribuent au ressentiment des élèves de milieu populaire à l'égard de l'institution scolaire et de ses agents, et à la dégradation du climat scolaire.

Mise en œuvre des internats d'excellence, insistance sur le socle commun de connaissances et de, et profusion de dispositifs et de mesures à visée sécuritaire : les textes et discours parus ces derniers mois viennent illustrer avec éclat, concernant la France, ce que les conclusions de notre analyse comparative mettaient en lumière. L'affirmation renforcée et concomitante des deux logiques caractéristiques de ce que nous avons caractérisé comme deuxième et troisième âges des PEP que sont, d'une part la logique de maximisation des chances individuelles de

---

<sup>20</sup> . Les formulations figurant entre guillemets sont extraites soit de la circulaire du 22 juillet 2010 dessinant le programme CLAIR (circulaire publiée le même jour que celle portant sur les internats d'excellence), soit du discours prononcé à son propos par le Ministre le 21 septembre.

réussite, et, de l'autre, la logique de lutte contre l'exclusion et les phénomènes de violence qui lui sont liés (voire de pacification des perdants de la compétition scolaire et sociale), signifie de plus en plus clairement l'effacement parallèle de la perspective de démocratisation de l'accès aux savoirs et de lutte contre les inégalités sociales et scolaires qui était celle du premier âge de ce type de politiques, malgré leurs insuffisances et leurs ambiguïtés. Évolution qu'accompagne, dans les discours et les préoccupations idéologiques et scientifiques, un recul des thèses et questionnements de la sociologie critique au profit d'approches individualisantes ancrées soit dans une psychologie individuelle, soit dans la théorie du capital humain et de l'*Homo economicus*. De telles évolutions – politiques, idéologiques et académiques – ne sont d'ailleurs pas spécifiques aux PEP mais concernent l'ensemble des politiques éducatives, en Europe et ailleurs.

En ce sens, si les PEP ont sans doute échoué à être le « laboratoire du changement social en éducation », qu'appelaient de leur vœux ceux qui voulaient y voir un outil au service de la démocratisation des systèmes éducatifs et des formations sociales, elles peuvent néanmoins être considérées comme un creuset dans lequel, d'un âge à l'autre de ces politiques, se sont dessinés et expérimentés de nouveaux modes de régulation des politiques éducatives et de profonds changements politiques et idéologiques, qui ont radicalement transformé leurs visées et leurs objectifs initiaux.

## Bibliographie

BERNSTEIN B. (1971), « Enseignement de compensation », in *Langage et classes sociales. Codes socio-linguistiques et contrôle social*, Paris, Éd. de Minuit (version initiale, 1970, « Education cannot compensate for society », *New Society*, n° 387).

BERTHELOT J.-M. (1983), *Le piège scolaire*, Paris, PUF.

BONGRAND P. (2009), *La scolarisation des mœurs. Socio-histoire de deux politiques de scolarisation en France, depuis la Libération*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université de Picardie Jules Verne.

BOYKIN A. W. (2000), « The Talent Development Model of Schooling : Placing Students at Promise for Academic Success », *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 5 (1 & 2), p. 3-25.

CALVÈS G. (2004), *La discrimination positive*, Paris, PUF (2<sup>ème</sup> édition mise à jour 2008).

CORREIA J. A. (2004), « A construção politico-cognitiva da exclusão social no campo educativo » (« La construction politico-éducative de l'exclusion sociale dans le champ éducatif »), *Revista Educação Unisinos*, vol. 8 ; n° 15, 217-246.

CORREIA J. A., CRUZ I., ROCHEX J.-Y. & SALGADO L., « De l'invention de la cité démocratique à la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal », in 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.

Cour des Comptes (2009), « L'articulation entre les dispositifs de la politique de la Ville et de l'Éducation nationale dans les quartiers sensibles », Rapport à la Commission des finances du Sénat, Paris, 73 pages.

- CRESAS. (1985). *Depuis 1981, l'école pour tous ? Zones d'éducation prioritaires*, Paris, INRP-L'Harmattan.
- DEMEUSE M. & BAYE A. (2005). « Pourquoi parler d'équité ? », in Demeuse M., Baye A., Straeten M.-H., Nicaise J. et Matoul A. (dir.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*, Bruxelles, De Bœck.
- DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D. & ROCHEX J.-Y. (dir.) (2008), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP.
- DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D. & ROCHEX J.-Y. (dir.) (2009), *Comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe*, Rapport de recherche pour la Commission européenne, programme Socrates 2, Lyon, INRP.
- DEROUET J.-L., & NORMAND R. (dir.) (2007). *L'Europe de l'éducation : entre management et politique*, Lyon, INRP.
- DUBET F. (2004), *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?*, Paris, Seuil, coll. La République des idées.
- GREEN A., WOLF A. et LENEY T., (1999). *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*, London, Institute of Education.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les "handicaps socio-culturels" et leurs remèdes pédagogiques », *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 4, p. 303-318.
- LE GARREC S. (2006). *Le renouvellement urbain, la genèse d'une notion fourre-tout*, Paris, PUCA.
- MAROY C. (dir.) (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, PUF.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives, La France fait-elle les bons choix ?*, Paris, PUF.
- ROCHEX J.-Y. (2010), « Les trois "âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? », in Ben Ayed C., *L'école démocratique. Vers un renoncement politique ?*, Paris, Armand Colin.
- RYCHEN D. S., & SALGANIK L. H. (dir.) (2001). *Defining and Selecting Key Competencies*, Bern, Hogrefe & Huber.
- THÉLOT C. (dir) (2004), *Pour la réussite de tous les élèves*, Rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'école, Paris, Ministère de l'Éducation nationale.
- WHITTY G., POWER S., & HALPIN D. (1998). *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press.
- WILSON W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged : The Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago, Chicago University Press (traduction française *Les oubliés de l'Amérique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2004).
- WUHL S. (2007), *Discrimination positive et justice sociale*, Paris, PUF.

## Résumé :

Cet article rend compte d'une recherche comparative portant sur les politiques d'éducation prioritaire (politiques focalisées) – politiques ciblées sur certaines catégories de population et visant à agir sur le désavantage scolaire dont elles sont victimes en leur apportant un traitement préférentiel – dans huit pays d'Europe. L'analyse de l'évolution de ces politiques, de leurs finalités et des argumentaires, politiques et théoriques sur lesquels elles se fondent, permet de caractériser trois âges ou trois modèles qui se succèdent et se recouvrent. À un premier modèle, porté par une problématique compensatoire, font suite et se mêlent aujourd'hui, un modèle de lutte contre l'exclusion, porté par une problématique de garantie d'acquisition de compétences minimales, puis un modèle de maximisation des potentiels de réussite de chaque élève ou catégorie d'élève, portée par la thématique de la « diversité » des talents ou des « besoins éducatifs particuliers ». D'un modèle ou d'un âge à l'autre, la préoccupation politique de démocratisation de l'enseignement et de lutte contre les inégalités sociales d'accès au savoir et à la culture recule au profit d'une visée plus gestionnaire de mobilisation des ressources humaines. Parallèlement les références théoriques invoqués à l'appui de ces politiques évoluent, d'une référence forte à la sociologie critique des inégalités sociales et scolaires, à une référence aujourd'hui dominante à la théorie du capital humain et à une psychologie individualisante, voire naturalisante, renouant avec l'élitisme avec lequel ces politiques prétendaient rompre.

## Mots-clés :

- politiques éducatives
- politiques d'éducation prioritaire (ou politiques focalisées)
- inégalités scolaires
- sociologie de l'éducation
- éducation comparée