

# L'éducation prioritaire en Europe

évaluation des expériences de la France, de l'Angleterre et de la Belgique

Catherine MOISAN \*

**L'école n'étant pas en suspension au-dessus des contextes de ses acteurs et des élèves, elle connaît depuis les années 70, un peu partout en Europe, des applications de la politique dite de "discrimination positive". Les traditions nationales et institutionnelles déclinent cependant cette politique de différentes manières.**

**E**n Europe, l'Angleterre a été le premier pays, dans les années 70, à mettre en place une politique de discrimination positive. Venant d'un pays de tradition anglo-saxonne, donc d'un système ouvert, décentralisé avec une tradition pédagogique centrée plus sur «l'élève» que sur les savoirs à enseigner. Cette politique est arrivée au début des années 80 en France qui était non préparée à la recevoir, dans un pays extrêmement centralisé, qui pensait depuis longtemps que l'égalité reposait sur l'uniformité (1), et dont le mode pédagogique pour l'enseignement reposait plus sur les contenus à dispenser que sur «l'élève», avec une tradition magistrale extrêmement forte. De ce fait, la mise en oeuvre de cette politique connût quelques résistances et quelques difficultés, mais cette politique de discrimination — qui a 20 ans maintenant — s'est poursuivie tant en France qu'en Angleterre et je vais essayer de montrer les points communs et les divergences.

Cette politique est venue en France à un moment où le pays préparait un développement quantitatif considérable de l'enseignement secondaire et du nombre de bacheliers produits par le système éducatif. Consciemment ou inconsciemment, les décideurs se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient pas réaliser ce développement quantitatif sur le même modèle que le développement quantitatif de l'école de base traditionnellement et qu'il fallait aller vers une diversité de solutions. Il s'agit là d'un premier élément du contexte. Le deuxième élément de ce contexte peut être résumé par la phrase suivante : «il faut donner plus à ceux qui en ont moins». Une forme compensatoire donc, mais il y a eu aussi la naissance de projets d'écoles ou de projets de zones ainsi que le début de la mise en oeuvre d'un certain nombre de réformes éducatives très importantes, suscitant discussions et débats pédagogiques en

\* *Inspection générale au Ministère de l'Education Nationale, Paris*

France sur les questions de projets. Le troisième élément de ce contexte est la prise de conscience et l'apparition des problèmes urbains en France, d'où l'intérêt porté aux problèmes des banlieues et en premier lieu, aux problèmes de la violence. L'application de ces politiques de discrimination positive, comme dans la majorité des pays européens, a eu lieu au départ, en zone urbaine. C'était peut-être aussi une façon d'essayer de commencer à appréhender les problèmes des villes et des banlieues dans années futures.

### De quoi parle-t-on ?

En ce qui concerne les politiques de discrimination positive qu'on appelle école prioritaire ou zone prioritaire, ou quelquefois éducation prioritaire ou également priorité, ou encore compensatoire, elles procèdent toutes de la question de savoir s'il existe une corrélation statistique entre les origines sociales ou les difficultés socio-économiques de nos élèves et leurs résultats scolaires ? Puisque ces politiques ne sont pas individuelles, elles s'adressent à des écoles, à des zones, à des populations ; on pense que la concentration des difficultés sociales dans un même lieu — ce qui ne signifie pas forcément concentration urbaine — va accroître encore les difficultés scolaires.

En France, nous avons pu vérifier qu'un enfant d'ouvrier a moins de chance de réussir au baccalauréat, ou aux épreuves de français en 6e qu'un enfant d'enseignant ; si l'enfant d'ouvrier est dans une école où il n'y a que des enfants d'ouvriers, alors il a encore moins de chance de réussir, et cela nous amène à faire deux hypothèses :

- la première : les enfants n'apprennent pas qu'avec leurs maîtres ; il apprennent aussi entre eux. La diversité sociale et culturelle dans une école est un facteur de réussite bien que les enseignants perçoivent l'hétérogénéité comme une difficulté professionnelle supplémentaire ;

- la deuxième : dans une classe d'élèves qui ont tous des difficultés, inconsciemment, l'enseignant baisse le niveau de ses exigences, et malheureusement, si le niveau des exigences baisse, alors les élèves réussissent encore moins. La concentration des problèmes est supposée les accroître et les aggraver. Beaucoup de pays se sont lancés sur la voie d'une politique de discrimination positive. Pour essayer de lire ces différentes politiques six questions se posent.

### Qui en bénéficie ?

Il y a deux façons d'aborder le problème :

. soit on adopte la méthode des «critères» sociaux ou scolaires et c'est en fonction de ces critères que l'on détermine quelle école ou quel territoire, ou quel collège est prioritaire. Le volontariat et la qualité des projets ne sont pas pris en compte. C'est la méthode française ;

. soit on choisit la méthode des «appels d'offres» (méthode pour laquelle ont opté les anglais). On prend évidemment en considération les besoins sociaux et les résultats scolaires, mais on demande en outre «un engagement volontaire» à devenir «prioritaire», et la qualité du projet est prise en compte dans la décision.

La méthode «critères» pose une série de problèmes : elle surprend, certaines écoles ne s'attendaient pas à être en ZEP. A ce titre, plusieurs personnes en France ont été surprises d'être en ZEP et ont même refusé de l'être. De plus, elle revient à attribuer des moyens à des équipes qui ne sont pas toujours prêtes ou volontaires pour les utiliser. La méthode des «appels d'offres» pose les problèmes inverses : une école très défavorisée avec des résultats scolaires bas, des enseignants démotivés, un directeur peu performant et où tout va mal ne bénéficiera d'aucune priorité. Et pourtant, les élèves en auraient bien besoin.

En ce qui concerne les critères, l'équilibre entre critères sociaux et scolaires est également une question. La méthode des critères sociaux se donne l'illusion d'atteindre tous ceux qui sont en difficulté ; la Belgique adopte cette démarche, en France la démarche était mixte puis ce fut l'orientation vers des critères sociaux. Le Québec a, quant à lui, opté pour une démarche sociale totale, puisque le choix repose sur un critère de revenus des familles. L'utilisation des seuls critères scolaires met en valeur le problème de la corrélation entre milieu social et réussite scolaire. Cette corrélation est loin d'être parfaite (heureusement, car sinon, l'école ne serait plus qu'un pur système de reproduction sociale). En France, il existe des écoles dans des milieux sociaux très défavorisés qui ont d'excellentes performances scolaires. D'où la question de savoir s'il est juste de ne pas les considérer «prioritaires». Puisqu'elles font réussir des élèves qui ont moins de chance au départ que les autres, et qu'elles réussissent là où les autres, et qu'elles réussissent là où les autres souvent échouent, n'est-il pas



équitable de leur accorder la priorité ? La réponse française est «oui», car les critères sociaux sont également utilisés. Ces discriminations sont très fortes ; nous avons en France des zones d'éducatrices prioritaires qui, mesurées par nos évaluations, réussissent nettement mieux que la moyenne nationale en français et en mathématiques. Ceci nous rassure, il est possible de casser le déterminisme social de la réussite scolaire, sinon on ne pourra pas se poser la question de l'efficacité. On voit donc que nos déterminants internes sont aussi forts.

Troisième aspect relatif aux bénéficiaires : faut-il accorder cette priorité à 1%, 5%, 10%, 20% ou même 50% des élèves. Ceci revient à établir un seuil en dessous duquel l'établissement/zone est exclu et au-dessus duquel il est retenu. A la naissance des ZEP, la France a démarré avec 10% de la population scolaire comme public prioritaire. En 2000, elle en touche 18%. Il s'agit d'une inflation de priorité. Plusieurs questions se posent. Plus ce pourcentage est faible, plus la priorité est grande (les budgets ne sont pas infinis), donc à partir de quel seuil risque-t-on de se retrouver à faire du saupoudrage ? Si l'on augmente beaucoup le nombre des bénéficiaires, on arrive à des

situations très hétérogènes parmi les ZEP. Une grande difficulté de nos politiques de discrimination positive réside dans la nature binaire de nos choix (ZEP ou non ZEP). La réalité de la difficulté n'est pas binaire. Il lui faudrait des traitements plus différenciés. On a des effets de rejets quand la politique est trop binaire ou bien comme en France, pour des raisons d'indemnité, des demandes extrêmement fortes, parce que tout le monde veut être aujourd'hui en zone d'éducation prioritaire.

Dernier point : la ville et la campagne. C'est une question fondamentale sur les différentes politiques menées. En Angleterre, en France et en Belgique, c'est bien évidemment dans les villes. Il existe quelques zones d'éducation prioritaire rurales en France mais très minoritaires.

### Avec quels moyens ?

Si l'on suppose que les zones, les écoles, les territoires, les populations sont choisis, il faut maintenant exercer cette discrimination positive, et pour cela attribuer des ressources supplémentaires. Là encore, il existe deux façons de procéder : la plus courante

repose sur un budget national identifié à un programme (c'est le cas en Angleterre et au Chili également). C'est très différent en France. Nous n'avons pas de budget identifié pour les ZEP. Nous partageons les ressources habituelles du système éducatif, c'est-à-dire les moyens humains et les crédits, sur des bases inégalitaires. Si une école est en ZEP, elle a plus de crédits et de postes, celle qui n'est pas en ZEP en a moins et ceci se décide au niveau déconcentré. Paradoxe dans un système centralisé qui ne sait pas exactement combien consacre aux zones d'éducation prioritaire. Avec un budget identifié, c'est rassurant. Car le choix des seuils peut se faire en conséquence. Mais il n'y a pas de marge de manoeuvre, tandis qu'avec un partage inégalitaire de ressources, théoriquement tout est possible. Théoriquement, car la difficulté politique est forte : on donne moins aux riches pour donner plus aux pauvres.

Ensuite, vient la question : «à quelle hauteur se situe ce plus ?». En France, il est très difficile à évaluer. Il faudrait réfléchir à des indicateurs pour essayer de le mesurer. De quoi cette priorité est-elle faite ? En premier lieu de l'aide sociale, qui serait plutôt de l'aide de l'équipement, pour acheter du matériel, mettre des ordinateurs dans les écoles et éventuellement améliorer de temps en temps les bourses. Dans la majorité des politiques, en particulier en France et en Angleterre, il existe une autre utilisation : on augmente les moyens humains dans ces écoles, dans ces zones, etc. D'où la question : pourquoi faire ? On peut rajouter des enseignants afin de diminuer le nombre d'élèves dans les classes. C'est une façon d'utiliser les moyens. Il en existe une autre : utiliser les moyens pour améliorer l'organisation des écoles entre elles, accompagner, former les enseignants, coordonner les efforts avec les partenaires. En France, les moyens sont plus souvent consacrés aux classes qu'à l'accompagnement. Dans une ZEP, à l'école primaire ou au collège, au lieu d'avoir 22-23 élèves par classe en moyenne, on réduit le ratio à 21, c'est une différence qui coûte très cher, et encore plus à la maternelle. Or, avoir 21 élèves au lieu de 22 ou 23 améliore-t-il la réussite des élèves ? Absolument pas. Certes, si l'on passait de 40 élèves par classe à 30, les résultats seraient améliorés. Il y a des façons plus utiles d'utiliser nos moyens, par exemple : plutôt que de créer une cinquième classe dans l'école, charger un professeur d'aider ses collègues sur des projets précis. C'est de la coordination, de l'accompagnement des projets et là-dessus l'exemple britannique est beaucoup plus intéressant que l'exemple

français qui reste normatif et uniforme sur sa façon d'utiliser les moyens. Un dernier point qui est aussi une spécificité française, un problème commun à tous les pays européens : l'attraction des enseignants dans les zones d'éducation prioritaire. En France, les enseignants sont débutants en ZEP, car notre système n'est pas un système au mérite mais un système à l'ancienneté où les jeunes sont quasi automatiquement amenés à être placés en zones d'éducation prioritaire. Pour essayer alors de rendre le métier plus attractif et pour pallier des difficultés particulières à ce métier, nous avons instauré un système d'indemnité aux enseignants en ZEP n'est pas vérifié, ce qui est certain, c'est que le système s'est rigidifié avec cette indemnité. En effet, quand la performance d'une zone d'éducation prioritaire s'est améliorée et qu'il s'agit de la sortir de la liste, par conséquent vous supprimez les indemnités des enseignants, c'est plus facile à dire qu'à faire.

### Pour quels projets ?

En ce qui concerne les pays européens ou le Québec, il n'y a pas de grosses différences dans les priorités des actions et des projets.

. Premièrement, tout le monde insiste actuellement sur les apprentissages premiers : construire le socle afin de consolider la base. On voit apparaître une insistance sur la pré-scolarisation des enfants de milieux défavorisés, pour le langage notamment;

. Deuxième élément : l'aide aux devoirs, c'est-à-dire pallier une des difficultés de ces enfants, celle de ne pas avoir de place pour travailler, et de ne pas avoir d'accompagnement de la part de leurs parents, apporter une aide organisée par l'école ou par des tiers.

. Troisième élément : la formation des enseignants, en particulier celle des jeunes enseignants, est présente dans tous les projets, dans toutes les politiques.

. Quatrièmement : le pilotage, c'est-à-dire accompagner les équipes, mais aussi construire des outils qui permettent à tous les niveaux de se situer, d'avancer, de se réguler. Il ne s'agit pas d'évaluations finales, mais d'évaluations régulatrices pour savoir où l'on est et diagnostiquer les difficultés et obstacles.

. Les liens avec les familles : cet élément important est présent dans tous les projets. En France, actuellement, nous avons des perceptions conflictuelles sur le travail avec les familles dans nos écoles et dans nos collèges. Les enseignants français sont issus des classes moyennes et ils portent en eux un modèle éducatif

— qui est celui «des enseignants» — et qui diffère souvent de façon marquée de celui des familles des ZEP qui n'élèvent pas leurs enfants comme les enseignants. Ils concluent donc que les familles de ZEP ne s'occupent pas de leurs enfants «comme il faut», alors qu'en réalité il existe plusieurs façons de s'occuper des enfants, d'où un résultat conflictuel. Il est certes vrai d'un côté que ce sont les enfants des enseignants qui réussissent le mieux, c'est le système reproductif. Il existe d'un autre côté des parents qui font preuve d'une grande agressivité vis-à-vis des instituteurs, d'où un conflit à double sens. Ce n'est donc pas l'école qui va se substituer aux parents, ni les modifier pour en faire des enseignants. C'est une cause perdue d'avance, les carences de l'encadrement familial ont toujours été dans les pays de natures diverses.

. Dernier point : tous les éléments comportementaux de la vie scolaire. Les anglais insistent très fortement sur l'absentéisme, parce qu'il est vrai que cela constitue un gros problème. En France, les questions de la violence et de l'éducation à la citoyenneté sont souvent importants dans les projets de ZEP.

### Avec quels partenaires ?

Il existe une dichotomie dans les différents types de discrimination positive : d'une part, des politiques exclusivement scolaires. On donne une priorité à des écoles en vue de construire des projets avec des objectifs scolaires. A l'opposé, aux Pays-Bas par exemple, il s'agit d'une approche de la ville globale, d'un territoire, à l'intérieur duquel l'éducation n'est qu'un élément. En France, en Angleterre et un peu en Belgique, c'est une autre façon de faire : il s'agit d'une politique de l'école mais on travaille avec des partenaires. En France, on a d'abord travaillé avec des partenaires socio-culturels, ensuite on a travaillé avec la police et la justice et maintenant on voudrait travailler davantage avec la santé. Je citerai également deux autres partenaires très importants :

. les entreprises, primordiales dans les projets de la première génération des EAZ en Angleterre. Le fait d'avoir un «business partner» est une condition pour pouvoir être reconnu comme zone d'éducation prioritaire. Ce qui n'est pas le cas en France, parce que les entreprises ne sont pas partenaires ;

. le rôle des autorités locales dans bon nombre de politiques (qu'elles soient municipales ou régionales) est très important en France. Il est vrai que les municipi-

alités sont les premiers partenaires pour la politique de zone d'éducation prioritaire. Ce n'est pas la même chose en Angleterre, parce que les autorités locales ont beaucoup plus de compétences et les EAZ constituent une politique nationale. Les Anglais se sont re-centralisés avec cette politique, tandis que les Français se décentralisaient en quelque sorte.

### Quelle stratégie et quelle évaluation ?

En premier lieu, centralisation ou décentralisation ? On voit que ce sont des rapports très compliqués qui tiennent à l'histoire de nos systèmes. En général, on commence tous par des projets et la question du contrat se pose ensuite. Un projet peut se transformer en un contrat entre deux partenaires, l'école ou la ZEP et son autorité (une délégation régionale, un ministère), si chacun s'engage à faire quelque chose. Si le ministère s'engage à financer ou accompagner, la ZEP s'engage à atteindre tel ou tel objectif. Ce sont des politiques un peu balbutiantes encore mais qui méritent d'être suivies. Nous avons beaucoup d'exemples d'évaluation : évaluation statistique sur les résultats, outils de pilotage, tableaux de bord pour les écoles et les zones. Je voudrais insister sur un point de stratégie. On voit que dans tous nos pays, il y a eu des débats et des conflits, et un consensus social délicat sur ce type de politique. Ceci implique l'importance des actes symboliques et des débats politiques. En France, pendant 20 ans, nous avons eu des actes symboliques forts au niveau national alternant avec des silences et ce n'est pas pour autant que la politique des ZEP s'est arrêtée. Mais les acteurs des zones d'éducation prioritaire veulent savoir s'ils sont toujours «prioritaires», ils ont besoin, en plus des moyens, d'une reconnaissance politique. Actuellement en France, il existe deux débats sur ce sujet : le premier est autour de l'excellence en zone d'éducation prioritaire. En février 2001, le directeur de l'Institut d'Etudes Politiques a décidé de faire des conventions avec des lycées en ZEP (4 ou 5 pour commencer) afin d'accueillir des élèves de milieu populaire, tout en les dispensant des épreuves du concours d'entrée à l'IEP, et en les accompagnant avec des projets avec des enseignants en ZEP. Ceci a suscité beaucoup de commentaires comme «ce seront des étudiants en rabais», «c'est une atteinte au caractère national des diplômes». Les journaux se sont couverts d'articles. Cet exemple pose deux questions : comment lutter contre l'inégalité des chances pour les élèves de ZEP ? Comment renouveler et diversifier socialement nos élites ?

Le deuxième débat politique en France concerne la mixité sociale. Nous savons que la concentration des difficultés augmente les difficultés d'où la solution théorique de mélanger la population. Mais qui est d'accord pour mélanger les populations ? Ce ne sont pas les enseignants, ni les parents de milieux défavorisés. C'est une question difficile qui soulève des débats non seulement au niveau politique national mais au niveau politique local, une question que l'école seule ne peut pas résoudre. Quand on a des quartiers entiers avec un habitat concentré en difficulté, on ne peut pas agir sauf si on prend la solution américaine «busing» (ramassage scolaire). Il ne faut pas non plus oublier que les stratégies de ces politiques ne sont pas seulement technique, pédagogique mais aussi politique.

Enfin, la dernière question est : est-ce que l'on discrimine les moyens pour atteindre les mêmes objectifs ? Ou est-ce que l'on discrimine aussi les objectifs ? Sur ce point, il existe des différences entre les pays. En France, il est hors de question de discriminer les objectifs : mêmes objectifs et mêmes programmes pour tous, on discrimine les moyens parce que tout le monde est capable d'atteindre ces objectifs. Il existe des pays où il y a beaucoup plus de dérogations possibles et où l'on admet qu'une école en ZEP ne fasse que trois chapitres du programme quand on en a cinq, ou bien diminuer ses objectifs en allégeant son programme. Tout cela dépend donc de la culture d'origine du pays où s'implantent les ZEP. D'ailleurs, les Anglais ont, depuis peu de temps, des programmes nationaux par rapport à l'histoire de leur système éducatif, ce qui veut dire que les enseignants anglais de tradition sont habitués à fonctionner sans une norme nationale. Les français eux, en sont incapables. Ceci dit, et mis à part nos différences culturelles, si les enseignants ne croient pas que leurs élèves vont réussir, alors ces derniers ne réussiront pas. Le cœur de la réussite se situe donc dans les exigences et l'ambition que les enseignants doivent avoir pour tous leurs élèves, y compris et surtout ceux qui ont moins de chances que d'autres.



\* Cet article est extrait de l'allocution prononcée à l'occasion des Journées internationales de réflexion et d'échanges sur le Programme d'éducation prioritaire «PEP», Hamamet (Tunisie), Mars 2001.

(1) La pensée française, en termes d'éducation, reposait sur l'idée suivante : «si tous les enfants font la même chose à la même heure, alors ils auront tous la même chance de réussite».

## MILEON

### Réseau européen de leaders issus des minorités ethniques

Soutenu par la commission européenne dans le cadre du programme de lutte contre la discrimination (article 13), MILEON est un réseau transnational de leaders et cadres décideurs issus des minorités ethniques. Sa finalité est de lutter contre les discriminations et les injustices sociales auxquelles sont confrontés les futurs décideurs issus de ces minorités et de favoriser le développement de ces décideurs potentiels. Il est centré sur trois dimensions-clés déclinant les activités prioritaires suivantes :

#### 1. Soutien mutuel

L'objectif de cette dimension est de fournir conseils et soutiens aux membres du réseau et aux futurs décideurs et leaders issus des minorités, à travers :

- la mise en place d'une base de données de leaders et décideurs à l'intérieur et à l'extérieur du réseau qui comprendrait des informations sur les personnes, les expertises et les expériences que chacun amène dans le réseau.

- la proposition d'un lieu-ressources aux futurs décideurs

- un partage des connaissances et des expériences entre membres en organisant une série de séminaires destinés à communiquer les résultats de la recherche sur des thèmes spécifiques et à faciliter les discussions sur les approches pour combattre les discriminations.

#### 2. Développement du leadership

L'objectif ici est d'examiner les conditions d'émergence des leaders et des décideurs au sein des minorités ethniques en prenant en compte les résultats des recherches sur les discriminations que connaissent ces populations et développer des stratégies pour les aider à lutter contre ces discriminations et les injustices sociales (développement d'un modèle de leadership, de méthodologies...)

#### 3. Recherche

Il s'agira ici d'étayer les thèmes du soutien mutuel et du développement du leadership par des enquêtes auprès des leaders, identifications des barrières de discriminations, inventaires des ressources, capitalisation... Toutes ces dimensions doivent être portées par un certain nombre d'activités :

- développement d'un site-web Mileon
- organisation des séminaires sur les résultats des recherches
- écriture d'articles et tenue de réunions de formation
- évaluation des résultats.

Parmi les membres du réseau : Lord Navnit Dholakia Obe (UK), Naaz Coker (UK), Gurbux Singh (UK), Kofi Yamgnane (France), ...

**Coordination du projet : PRIAE (Royaume-Uni) avec l'IDS (Canteleu-France). Contacts : ■ Tasse ABYE, IDS Canteleu (France) : [abye.tasse@ids.fr](mailto:abye.tasse@ids.fr) ■ Naina PATEL, PRIAE (Royaume-Uni) : [naina.patel@priae.org](mailto:naina.patel@priae.org)**