Éducation comparée / nouvelle série, n°13, pp 181 - 186

# Georges Felouzis, « Compenser » ou « déségréguer » ? À propos de l'ouvrage de Bénédicte Robert, *Les politiques d'éducation prioritaire. Les défis de la réforme*, Paris, PUF, 2009.

La réflexion sur les politiques d'éducation prioritaire, leurs fondements et leurs mises en œuvre, leurs effets comme leur coût, prend aujourd'hui une ampleur nouvelle au regard du fossé croissant qui sépare en France la réussite scolaire des élèves selon leurs caractéristiques tant sociales qu'ethniques ou genrées. Qu'il s'agisse des enquêtes PISA (OCDE, 2013) ou des observations plus spécifiquement centrées sur le système éducatif français conduites par la DEPP (Rocher, 2008 ; Rocher & Le Donné, 2012), les résultats sont au bout du compte les mêmes : les inégalités scolaires s'accroissent en France et les politiques de compensation mises en place dès le début des années 1980 n'ont pas permis d'inverser la machine infernale de l'inégalité des chances et de l'inégalité des acquis qui en résultent.

Il faut pourtant comprendre pourquoi et comment ces politiques compensatoires – i.e. les politiques d'éducation prioritaires – dont l'intention première était de remédier aux effets délétères de la ségrégation scolaire et de la relégation croissante des élèves les plus défavorisés dans des collèges que l'on qualifie aujourd'hui de « ghettos », ne donne que des résultats médiocres, voire contre-productifs (Merle, 2012a). Ce fait conduit Bénédicte Robert à se questionner sur deux points essentiels. D'abord celui du « comment » cette politique est mise en œuvre et en quoi cela permet de comprendre sa faible efficacité. Elle pose ensuite une deuxième question. Celle de savoir pourquoi continue-t-on une politique dont les effets sont si peu avérés et les résultats si peu en rapport avec ses objectifs ?

Sur le premier point, celui qui correspond grosso modo à la mise en œuvre et aux instruments de l'action publique en matière d'éducation prioritaire, l'ouvrage de Bénédicte Robert est particulièrement

instructif. Il donne à voir les transformations d'une politique d'abord centrée sur la mobilisation des acteurs de l'éducation dans des zones urbaines et scolaires défavorisées, à une logique de la « carte » de l'éducation prioritaire qui prend pour critère de délimitation de la politique des indicateurs objectifs liés à la composition sociale des établissements et aux résultats scolaires des élèves. Ce passage, qui peut paraître anodin ou simplement technique, consacre l'abandon des préoccupations premières de cette politique initiée en 1981, celles de miser sur la capacité des acteurs locaux à se mobiliser pour promouvoir une autre égalité des chances en innovant pour lutter contre, voire subvertir, les déterminismes sociaux en matière d'acquis scolaires. Dès la première « relance » de la politique d'éducation prioritaire en 1989, on assiste à une reprise en main par l'État central – au détriment des acteurs locaux - qui conduit à faire rentrer la politique dans un cadre national uniforme et à abandonner l'outil de la mobilisation au profit d'une action compensatoire en termes de moyens – essentiellement en heures de cours - visant à augmenter le taux d'encadrement des élèves au sein des classes. Ce taux d'encadrement, pour légitime et pertinent qu'il soit au plan de l'amélioration des conditions d'enseignement et d'apprentissage (Bressoux & Lima, 2011), tend à se substituer aux objectifs mêmes de la politique et ainsi passer, selon un processus bien connu des politistes, du statut de moyen à celui de fin en soi. Cette logique de compensation « tend à déresponsabiliser les établissements scolaires ; plutôt que d'inciter à l'égalisation de la qualité des établissements, le principe de compensation, qui postule un manque chez les élèves et leurs familles, pousse les établissements à conduire des actions en direction de leurs publics et non d'eux-mêmes » (p. 64). C'est bien là le centre des évolutions de cette politique au fil du temps. Il s'agit pour l'auteur d'un « glissement d'un objectif de résultat à une logique de moyens » (p. 83) qui induit – de la part des acteurs de l'éducation - de s'engager non pas sur les objectifs à atteindre, c'est-à-dire une amélioration des résultats scolaires des élèves, mais sur les moyens à mettre en œuvre : alléger les effectifs des classes notamment. Le moyen de la réduction des effectifs devient donc l'objectif de la politique, en dehors de toute mobilisation réelle des équipes enseignantes sur la réussite des élèves.

Ce processus de transformation, « d'institutionnalisation », de la politique se manifeste dans l'évolution du sens donné aux primes destinées aux enseignants, créées en 1990 et 1991. Au départ pensées par le législateur comme des primes à la mobilisation – et au temps nécessaire à sa mise en œuvre – ces primes deviennent rapidement pour les enseignants des indemnités « visant à compenser les difficultés d'exercice en milieu " difficile " » (p 85). Il s'agit donc moins de compenser les inégales opportunités d'apprentissage des élèves scolarisés dans les collèges à forte ségrégation que de compenser les difficultés du métier d'enseignant dans ces mêmes contextes. Le glissement, pour être subtil, n'en n'est pas moins révélateur des évolutions de cette politique au contact des routines de la street-level bureaucracy de l'institution scolaire. Comme si la cible de la « compensation » était les enseignants et non les élèves.

Le paradoxe n'est ici qu'apparent. Car la politique d'éducation prioritaire s'inscrit dans « les logiques gestionnaires d'un système centré sur les enseignants et apporte des ressources supplémentaires à des établissements soumis à de très fortes contraintes dans l'exercice de leur mission de service public » (p. 75-76). La compensation – si compensation il y a – s'adresse donc plus certainement aux enseignants et aux établissements qu'aux élèves eux-mêmes qui sont censés être au centre et à la source de cette politique. Cette logique de moyens explique à la fois l'accroissement du nombre d'établissements concernés par la politique (beaucoup entrent dans le dispositif chaque année, alors que très peu en sortent) et sa faible efficacité dès lors que l'amélioration des taux d'encadrement devient un but en soi et non un moyen pour favoriser la réussite des élèves.

Cette situation n'est pourtant pas seulement due à la capacité des acteurs de terrain – en l'occurrence essentiellement les enseignants - à jouer sur leurs marges de manœuvre. Elle reflète aussi une dimension structurelle de la politique d'éducation prioritaire en France : celle de ne pas être à proprement parler régulée par les financements. En d'autres termes, les moyens alloués ne sont pas conditionnés à la réalisation de résultats, comme ce fût le cas aux Etats-Unis pour la loi Elementary and Secondary Education Act de 1965 ou encore, plus proche de nous, de la loi No Child Left Behind de 2001. Dans le cas

français, cette régulation est impossible tant il est vrai que « la politique d'éducation prioritaire ne fait l'objet d'aucune ligne budgétaire dans le budget de l'État » (p. 54). Étant non clairement identifié, le coût de cette politique peut certes être estimé, mais rarement mesuré avec précision. Cela induit un flou sur la réalité même de la « discrimination positive » envers les établissements les plus défavorisés. En effet, « le coût de la mesure d'amélioration du taux d'encadrement est évalué en « équivalent temps plein » (ETP), unité qui n'est pas directement transposable en euros puisque le coût d'un emploi d'enseignant peut varier du simple au triple en fonction du statut de l'enseignant et de son ancienneté » (p. 56). On aboutit donc à une situation pour le moins paradoxale : non seulement le financement « supplémentaire » des établissements n'est pas conditionné à leurs résultats en termes de réussite des élèves, ni même à la mobilisation des équipes ou encore à leur capacité d'innovation pédagogique, mais en plus il s'avère que la dépense éducative supplémentaire - censée être au fondement même de l'éducation prioritaire - est loin d'être un fait avéré. Ce sont en fait les élèves les plus favorisés scolarisés dans les meilleurs établissements avec les enseignants les plus diplômés et expérimentés qui bénéficient de dépenses supplémentaires (Merle, 2012b), ce qui tend à montrer qu'au lieu de donner plus à ceux qui ont le moins selon le célèbre slogan de l'éducation prioritaire, on donne plus à ceux qui ont déjà le plus dans la droite ligne des principes de la méritocratie scolaire (Duru-Bellat, 2009).

Ce bilan, à la fois sévère et réaliste, dressé par Bénédicte Robert conduit bien entendu à une deuxième question. Celle du « pourquoi » ? Pourquoi persévérer dans cette politique qui a certes connu des changements importants depuis la publication de l'ouvrage en 2009, mais n'a pas changé de façon assez profonde pour produire d'autres résultats que ceux déjà décrits jusqu'ici : l'égalisation des acquis n'est pas au rendez-vous et les inégalités tendent même à se creuser entre élèves en éducation prioritaire et les autres (DEPP, 2013).

Une première explication est développée en filigrane dans l'ouvrage : cette politique, aussi insatisfaisante qu'elle soit pour les acteurs de l'éducation, a le mérite d'apporter des moyens

supplémentaires, toujours bons à prendre en période de pénurie. On peut en effet toujours penser qu'en l'absence de cette politique, la situation serait pire et qu'il vaut mieux limiter les dégâts à défaut de rétablir une égalité équitable des chances scolaires. Une deuxième explication, complémentaire, est que cette politique arrange à peu près tout le monde, sauf les élèves et leur famille bien entendu. Elle fait en effet l'économie d'un questionnement sur la ségrégation scolaire et ses sources. D'un certain point de vue, l'éducation prioritaire revient à légitimer cette ségrégation et à en dédouaner l'école qui ne serait que « victime » des dérives d'une société urbaine qui tend à ériger la ségrégation comme mode de régulation des rapports sociaux et inter-ethniques. Or, éviter de poser cette question revient trop souvent à naturaliser l'existant et à faire porter aux élèves et à leur famille le poids d'inégalités d'acquis dont les sources sont au moins autant le fruit d'une inégale offre scolaire, que de « discontinuités culturelles » entre les familles et l'école (Felouzis, Fouquet-Chauprade & Charmillot, 2015). Il serait alors utile d'orienter la réflexion vers des politiques « post-éducation prioritaire » dont l'objectif ne serait pas de « donner plus à ceux qui ont le moins » car on a vu que, dans le cas français étudié ici, ce n'est pas ce qui est en fait réalisé. Il s'agirait plutôt de limiter les inégalités d'offre de formation en luttant contre la ségrégation sociale et ethnique dans les écoles. Cela demanderait bien entendu que l'action publique s'empare de cette question de façon active pour garantir une égalité équitable des chances de réussite scolaire.

## Références bibliographiques


BRESSOUX, P., & LIMA, L. (2011). La place de l'évaluation dans les politiques éducatives : le cas de la taille des classes à l'école primaire en France. In Felouzis, G., & Hanhart, S. (Eds.), *Gouverner l'éducation par les nombres ? Usages, débats, controverses,* p 99-123

DEPP (2013). *Repères et références statistiques*.

DURU-BELLAT M, (2009). *Le mérite contre la justice.* Presses de sciences po, 2009

FELOUZIS G, FOUQUET-CHAUPRADE B**.,** & CHARMILLOT S. (à paraître). Les descendants d'immigrés à l'école en France : entre discontinuité culturelle et discrimination systémique. In Felouzis, G., & Fouquet-Chauprade, B**.** (2015) (Eds.) Les descendants de migrants à l'école : où en est la recherche ? *Revue française de pédagogie***.**

MERLE, P. (2012a). *La ségrégation scolaire.* Paris : La découverte.

MERLE, P. (2012b). À qui profitent les dépenses éducatives ?. *La Vie des idées*, 22 mai 2012. URL : http://www.laviedesidees.fr/A-qui-profitent-les-depenses.html

ROCHER T. (2008). Lire, écrire, compter. Les performances des élèves de CM2 à 20 ans d'intervalle 1987-2007. *Note d'information* 08-38, DEPP.

ROCHER T., & LE DONNE N., (2012). Les difficultés de lecture en début de sixième. Évolution à dix ans d'intervalle (1997-2007). *Éducation et formations*, *8.*