

LA REFONDATION DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

Obstacles et perspectives

Pierre Merle, professeur de sociologie
IUFM de Bretagne et Université européenne de Bretagne

En juillet 2012, Vincent Peillon, nouveau ministre de l'éducation, a lancé un grand débat pour refonder l'école. Parmi les différentes thématiques abordées, la question de l'éducation prioritaire est forcément essentielle. Dans les pays de l'OCDE, l'école française détient en effet quelques records, non dans les premières places mais dans les dernières : une réussite scolaire particulièrement dépendante de l'origine sociale des parents (2^e place), des écarts de compétences considérables et croissants depuis dix ans entre les 10% des élèves les plus faibles et les 10% les plus forts (Pisa, 2010), une proportion de « sortants sans diplôme » parmi les plus élevées (17%, soit plus d'un jeune sur six). Ces constats, insuffisamment connus, entretiennent un rapport direct d'une part avec le fonctionnement de l'école française et, d'autre part, avec l'éducation prioritaire censée apporter une aide spécifique aux élèves les plus en difficulté.

Le débat sur la refondation nécessite un bilan. Celui-ci est difficile à mener pour des raisons scientifiques et plus encore politiques. Un tel bilan est un préalable à l'émergence d'une refondation de l'éducation prioritaire qui se donnerait pour objectif deux changements essentiels relatifs aux modes de financement et aux modalités d'intervention auprès des élèves en difficulté scolaire.

Le bilan de l'EP : une question scientifique et politique

Le bilan de l'EP : une question scientifique

Depuis la mise en place de l'éducation prioritaire (EP) en 1981, les recherches n'ont pas manqué. Plusieurs méta-analyses – c'est-à-dire des synthèses analytiques des recherches disponibles - sont même disponibles (Rochex et Keherroubi, 2004 ; Armand et Gille, 2006 ; Demeuse et alii, 2011 ; Merle, 2012). Malgré l'abondance des résultats, la question du bilan semble toujours posée. Ce paradoxe a une origine scientifique. Les recherches ne sont pas toutes convergentes, situation habituelle lorsque les échelles d'analyse et les méthodes sollicitées sont diverses. Le propre des méta-analyses est de hiérarchiser les résultats, non en les opposant, mais en cherchant à les intégrer dans un ensemble cohérent.

Dans une méta-analyse, il est nécessaire de distinguer les recherches qualitatives et quantitatives. Pour l'EP, les approches qualitatives se focalisent sur certains établissements et montrent qu'ils sont susceptibles d'obtenir de bons résultats, notamment lorsque les personnels sont mobilisés autour d'un projet ou d'une expérimentation. Cette situation n'est pas propre à l'EP. Depuis le milieu des années 1930, il a été montré que des organisations du travail expérimentales sont propices à des résultats positifs qui ne sont pourtant pas généralisables. Cet effet positif, propre aux situations d'expérimentation, dénommé effet *hawthorne*, est un biais classique de l'évaluation de toutes politiques. Au niveau d'établissements spécifiques, les réussites sont aussi imputables à l'expérience remarquable de certains professeurs, au dynamisme spécifique du chef d'établissement, à la mobilisation collective d'une équipe fortement investie, aux recours à des pédagogies efficaces. La réussite de certains établissements a des origines diverses et relève des « effets maîtres », des « effets classe » et des « effets établissement ». Elles ne sont pas propres à l'EP et ne sont structurellement pas pérennes en raison de leur dépendance à la mobilisation des acteurs, chefs d'établissement ou enseignants particulièrement expérimentés.

Par rapport aux analyses qualitatives, les recherches quantitatives reposent sur une double rupture. D'une part, elles étudient un grand nombre d'établissements censés être représentatifs plutôt que quelques-uns choisis de façon à représenter des types. D'autre part, elles se focalisent non sur les établissements de l'EP mais sur deux populations importantes d'élèves scolarisés dans l'EP et hors EP et dont les profils scolaires et sociaux sont jugés équivalents. L'objet de la recherche est de comparer les progrès scolaires des premiers par rapport aux seconds qui constituent un groupe témoin. Si le projet de l'EP est d'apporter un « plus » à ceux qui ont moins, il faut tenter de mesurer l'effet de ce « plus » par rapport à des élèves comparables qui n'en ont pas bénéficié. Les recherches de ce type, complexes à mener et en nombre limité, constituent les éléments essentiels d'une évaluation globale de la politique de l'EP. Elles montrent, de façon convergente, que la scolarisation des élèves en EP n'est pas associée, comparativement aux élèves de même profil socio-scolaire inscrits hors éducation prioritaire, à un effet positif en termes d'acquisition de compétences. Soit l'effet produit par la scolarisation dans les établissements de l'EP est estimé non significatif (Brizard, 1995 ; Bénabou, Kramartz, Prost, 2004 ; Soussi et al, 2012), soit il est jugé négatif (Bressoux et al, 1997). Le pronostic scolaire est plus défavorable pour les élèves de niveau faible scolarisés en EP alors que les élèves d'un bon niveau scolaire ne connaissent pas de « handicap » à être scolarisés en ZEP (Meuret, 1994).

Ce bilan négatif de l'EP n'est pas toujours admis car la distinction entre les recherches quantitatives, fondées sur des échantillons représentatifs, et celles qui ne le sont pas, menées sur quelques établissements, est parfois contestée. L'échec d'une politique est aussi globalement moins facilement accepté que la réussite. De surcroît, pour les acteurs de l'EP – professeurs, chefs d'établissement, CPE... - pleinement engagés dans la réussite de leurs élèves, le constat d'une sorte d'effet nul de leur action, pire de son échec relatif, est difficile à comprendre. Les acteurs de terrain disposent d'une échelle d'appréciation qui diffère tellement de celle des analyses statistiques que les résultats de celles-ci ne sont pas facilement acceptés. Cette contradiction entre l'expérience subjective des acteurs et le bilan scientifique de l'EP constitue un obstacle supplémentaire à l'acceptation de celui-ci. Il existe aussi une résistance sociale à ce bilan globalement négatif qui tient au fait que l'évaluation des politiques de l'EP n'est pas seulement une question scientifique mais aussi une question politique.

Le bilan de l'EP : une question politique

Le second problème posé par la réalisation d'un bilan de l'EP est d'ordre politique. Depuis 1981, la politique de l'EP est emblématique de l'action éducative de la gauche et de ses valeurs. Un bilan positif de l'EP a pour effet de renforcer sa légitimité. Dans la situation inverse, cette crédibilité est amoindrie. En 1997, alors que des bilans négatifs de l'EP sont déjà disponibles, le retour de la gauche au pouvoir aboutit paradoxalement à une relance de l'EP tant celle-ci symbolise sa politique éducative. La question du bilan d'une politique éducative se pose de façon identique à droite, y compris sur la question de l'EP.

Ainsi, en 2006, Gilles de Robien a relancé la politique d'éducation prioritaire avec la création des Réseaux Ambitions Réussite (RAR). Cette politique a consisté essentiellement à recentrer les moyens de l'EP sur les établissements particulièrement défavorisés. En 2010, les collèges Ambition Réussite ont fait l'objet d'une évaluation ministérielle qui a jugé les résultats des collèges RAR « encourageants » (MEN, 2010). Une telle appréciation globale ne résiste pourtant pas à une analyse des résultats des collèges RAR fondée sur les données présentées dans le bilan même du ministère (Merle, 2011). Ainsi, en matière d'orientation des élèves, le rapport ministériel note, de 2006 à 2009, un passage plus fréquent en seconde générale et technologique des élèves de troisième scolarisés dans les collèges ambition réussite. Cet indicateur n'est pas une mesure pertinente de la réussite des collèges RAR. Les élèves de ces collèges sont certes plus souvent admis en seconde sur la période, mais passent aussi, ultérieurement, moins souvent en classe de première comme l'indique le même rapport

(MEN, 2010, p. 44). La politique générale de réduction du taux de redoublement est susceptible d'expliquer l'admission plus fréquente en seconde des collégiens scolarisés dans les RAR sans pour autant que leurs résultats soient meilleurs. Cette hypothèse est validée par les évaluations anonymes réalisées en fin de troisième. Alors même que les écarts d'orientation de la 3^e vers la seconde se réduisent entre les collégiens scolarisés en RAR et les autres collégiens, les écarts de compétences en français et en mathématiques entre ces deux catégories de collégiens s'accroissent (MEN, 2010). La création des RAR et l'augmentation de la ségrégation académique - c'est-à-dire une ségrégation fondée sur le niveau de compétences des élèves - ont été concomitantes.

Un autre élément de bilan de la politique des collèges Ambition Réussite est constitué par les demandes de dérogation à la carte scolaire. A l'entrée en 6^e, un parent sur dix demande une dérogation pour ne pas scolariser son enfant dans le collège de son secteur. Quand le collège du secteur est classé ambition réussite, ce taux de demande de dérogation est supérieur à 25%. Les collèges RAR concentrent ainsi 10% des demandes de dérogation alors qu'ils scolarisent moins de 4% des élèves (Grenet et Fack, 2012). Pour cette raison, les collèges ambition réussite ont globalement perdu des élèves. Cette perte dépasse même le quart de leurs effectifs pour 70 d'entre eux (MEN, 2010, 2011). Les départs seraient encore plus nombreux, selon le rapport du ministère, si les inspections académiques n'avaient pas décidé, à partir de 2009, pour limiter la fuite des élèves, de moins satisfaire les demandes de dérogation en surnombre qui concernent ces collèges. La Cour des Comptes (2009) est parvenue à un constat identique d'une baisse d'attractivité des établissements RAR.

Si l'attention se focalise sur le *turn over* du corps enseignant dans les collèges RAR, le résultat n'est pas plus satisfaisant. Ce *turn over* a augmenté de 2006 à 2009 plus rapidement que dans les autres collèges (Merle, 2012). Il constitue un frein considérable à tout travail en équipe pourtant jugé indispensable à la réussite des élèves faibles. La baisse d'attractivité des collèges RAR concerne ainsi autant les professeurs que les élèves. Sachant que les aides dont bénéficient les collèges ambition réussite améliorent les conditions de travail des professeurs et les possibilités de réussite des élèves, il faut conclure à un effet négatif de l'appellation « ambition réussite » qui l'emporte globalement sur les effets positifs des aides apportées puisque les performances scolaires des élèves inscrits en RAR ont baissé de 2006 à 2009 par rapport aux élèves scolarisés hors RAR. Les données factuelles présentes dans le bilan du ministère de 2010 auraient dû logiquement aboutir à un constat d'échec. Paradoxalement, les rédacteurs du rapport sont parvenus au résultat contraire. Second paradoxe, malgré le résultat jugé « encourageant » des collèges RAR, le ministre L. Chatel a décidé leur transformation en

établissements CLAIR (Collèges Lycées Ambition Innovation Réussite) en 2011.

Dans l'exemple présenté ci-dessus ou les exemples précédents, l'ordre du politique a constitué un obstacle à l'acceptation des évaluations scientifiques des politiques de l'EP. Le bilan scientifique globalement négatif a été édulcoré, travesti, par différents processus dont l'analyse ne relève pas de cet article, par la nécessité de légitimer l'action politique. Les logiques politiques et scientifiques ont été concurrentes. Si le chercheur tente de dépasser les résistances politiques liées à un bilan de l'éducation prioritaire, il est possible de tirer des recherches disponibles quelques conclusions qui devraient être consensuelles. Les diverses actions entreprises depuis 1982 n'ont pas globalement permis de combler le fossé entre les établissements relevant de l'éducation prioritaire et les autres. La probabilité est même forte pour que ce fossé se soit creusé pour des raisons qui ne tiennent pas toutes, probablement, à la politique de l'EP. A l'aune du niveau de compétences qui détermine le taux de sortie sans diplôme, la politique de l'éducation prioritaire n'a pas atteint ses objectifs.

Ce constat n'est pas propre à la France, il vaut aussi pour la quasi-totalité des pays où de telles politiques d'éducation prioritaire ont été mises en œuvre. Broccolichi (2011) note que les évaluations de ces politiques, peu recherchées par leur concepteurs, sont peu nombreuses et les résultats globalement décevants. La médiocrité habituelle des résultats explique en partie la rareté des évaluations. L'absence de réelles évaluations permet d'une part de ne pas avoir eu tort d'avoir engagé ces politiques et, d'autre part, autorise leur poursuite. Le discours sur les politiques mises en œuvre finit par compter davantage que les résultats obtenus. Le constat d'une politique de l'EP négative ne signifie nullement que cette politique, synthétisée par l'adage « donner plus à ceux qui ont moins », est à condamner dans son principe mais qu'il faut la concevoir autrement. Deux dimensions sont problématiques : les modalités de financement et les types d'intervention.

L'éducation prioritaire : quelles modalités de financement et d'organisation ?

Les modalités de financement

Le financement des établissements relevant de l'éducation prioritaire est problématique. Ce financement est connu par un certain nombre d'indicateurs, notamment le nombre moyen d'élèves par classe, qui mesure l'effet d'une dotation en personnel enseignant supérieure à la moyenne sur les conditions effectives d'apprentissage. Cet indicateur est essentiel. Il est démontré qu'une réduction suffisante du nombre d'élèves par classe, surtout en primaire et au collège, exerce un impact sensible sur la progression des élèves en difficulté (Piketty et Valdenaire, 2006 ; Bressoux et Lima, 2011). Au-delà d'indicateurs spécifiques de

ce type, en rapport direct avec les moyens attribués à l'EP, une approche globale du financement est incertaine, voire impossible. L'opacité tient à la diversité des moyens alloués (personnel temporaire, heures supplémentaires élèves, options, aides et financements spécifiques liés à divers partenariats), à la temporalité variable de ces moyens, à la difficulté de les comptabiliser dans une même unité, à la non prise en compte d'éléments essentiels qui différencient les établissements, par exemple des différences d'offre pédagogique. De même, le niveau des charges salariales est une variable non comptabilisée. Ainsi un professeur débutant en début de carrière est considéré comme équivalent à un professeur expérimenté dont la rémunération est largement supérieure. Si la masse salariale était prise en compte dans la comptabilité des moyens alloués, une proportion non négligeable des établissements de l'EP serait moins bien dotée que des établissements hors EP.

Lorsqu'elle existe, la comptabilité des moyens repose sur des principes difficiles à justifier. Pourquoi, par exemple, prendre en compte l'indemnité de sujétion ZEP versée aux professeurs en poste dans l'EP alors que les rémunérations des personnels ne sont pas, par ailleurs, comptabilisées ? Plus globalement, la notion de « dépenses supplémentaires » liées à la politique de l'EP a-t-elle un sens lorsque ne sont pas pris en compte les différences de dépenses initiales ⁽¹⁾ ? La question du financement est d'autant plus mal résolue que certains établissements de l'éducation prioritaire, pour différentes raisons, ont des dotations moindres que des établissements hors éducation prioritaire (Moisan et Simon, 1997). Davezies et Tréguer (1996) ont également montré que les moyens supplémentaires ne compensent que partiellement les dotations plus importantes dont disposent les collèges favorisés situés dans les beaux quartiers. Un rapport récent de la Cour des Comptes (2010) a confirmé la difficulté à connaître les moyens affectés aux différentes politiques éducatives. Sur 98 indicateurs d'efficacité financière, nombre jugé par la Cour excessif et peu utilisable pour piloter les dispositifs d'enseignement, quatre seulement sont exprimés en euros. La Cour précise qu'il serait nécessaire de « simplifier, rationaliser et hiérarchiser les indicateurs en les orientant majoritairement vers le suivi de l'efficacité et de l'efficacité des principales politiques éducatives » (p. 58).

Le fameux adage « donner plus à ceux qui ont moins » n'a un sens que s'il est possible de compter ce qui est précisément donné après avoir défini clairement ce qu'il faut compter. Pour l'instant, il est avéré que notre organisation scolaire donne souvent moins à ceux qui ont

¹ Les dépenses supplémentaires affectées à l'éducation prioritaire sont estimées à un surcoût compris entre 10% à 15% (Mission interministérielle, 2011, p. 29). L'estimation, « entre 10 à 15% », montre le flou du mode de calcul.

moins (Merle, 2012). Un seul exemple. Alors que dans certaines communes du département de Seine-Saint-Denis (Drancy, Clichy-sous-Bois, Aulnay-Sous-Bois...), plus de 85% des habitants de plus de 15 ans sont sans diplôme, ce département se caractérise par un taux de scolarisation des enfants à deux ans de seulement 5%, soit un taux largement inférieur à la moyenne nationale (13,6% à la rentrée 2010). Les écoles maternelles de ce département sont ainsi nettement moins bien dotées en personnel que les écoles des départements bretons qui bénéficient d'un recrutement social plus favorisé et dont le taux de scolarité à deux ans est supérieur à 20%, c'est-à-dire quatre fois plus (MEN, 2010, p. 26). Les écoles maternelles du département de Seine-Saint-Denis constituent un bel exemple de discrimination négative des populations en grande difficulté scolaire. La sous scolarisation des jeunes écoliers de ce département leur est d'autant plus préjudiciable que la scolarisation à deux ans est une politique éducative dont l'effet positif sur les rythmes de progression des élèves a été démontré tant au niveau national (MEN, 2003) qu'international (PISA, 2011).

La question du financement est rendue plus redoutable encore avec l'acte III de la décentralisation, actuellement en gestation, susceptible d'augmenter les possibilités d'intervention des collectivités locales, notamment en équipement informatique des établissements. L'inégalité des moyens des collectivités locales, en rapport avec le niveau de richesse des habitants, risque d'accentuer encore davantage les inégalités territoriales et scolaires. Toutes ces raisons montrent que la question du financement est centrale : sans révolution comptable, pas de refondation de l'éducation prioritaire. S'il s'agit d'une condition nécessaire au succès, elle n'est pas pour autant suffisante.

Les modalités de mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire

La question du financement est directement en rapport avec les modalités de mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire (EP). La multiplication des dispositifs est un puissant obstacle à une comptabilisation claire des moyens en raison de leur dispersion selon des procédures diversifiées et complexes qui finissent paradoxalement par être des obstacles aux objectifs poursuivis. La politique de l'éducation prioritaire se caractérise par un renouvellement régulier des modalités d'intervention associées à de nouveaux labels (ZEP, REP, RRS, RAR, ERS, CLAIR, ECLAIR...) ⁽²⁾, sans compter des politiques spécifiques avec le classement de certains établissements en établissements dits « sensibles » ou relevant du

² Zones d'Education Prioritaire, Réseaux d'Education Prioritaire, Réseaux de Réussite Scolaire, Réseaux Ambition Réussite, Etablissements de Réinsertion Scolaire, Ecoles Collèges Lycées Ambition Innovation Réussite.

« plan violence », nouvelles labellisations qui se cumulent avec des dotations complémentaires³).

Cette politique de multiplication des modalités d'action et de labels liée à des « empilements historiques de remèdes ou de sparadraps » (Armand et Gille, 2006, p. 46) ne présente pas seulement l'inconvénient majeur de rendre peu lisible les modalités de financement de l'éducation prioritaire, elle est aussi structurellement inadaptée. Elle définit les établissements de l'EP selon des catégories de l'action administrative alors que ces établissements sont dans un environnement scolaire, social et urbain en constante évolution. Il existe un décalage structurel et dynamique entre les catégories de l'action administrative et les établissements destinataires si bien que certains établissements qui deviennent éligibles aux actions d'aide sont exclus et d'autres qui devraient sortir du dispositif y demeurent. Lorsque ces politiques d'aide sont redéfinies, elles sont intrinsèquement sensibles aux effets de seuil puisque la politique de l'EP est fondée sur la distinction inclus *versus* exclus. Depuis 2006, la distinction entre les établissements EP1 (c'est-à-dire les RAR), EP2 (les RRS) et EP3 (RRS devant sortir du dispositif de l'EP) est une manifestation emblématique du cercle vicieux de la bureaucratie décrit par Crozier (1971) : la réponse à l'inefficacité d'un dispositif aboutit à de nouvelles strates d'intervention. De façon symptomatique, la liste des 3 catégories - EP1, EP2 et EP3 - annoncée pour 2006, n'a pas été publiée. La création de l'indemnité de sujétion ZEP, versée aux enseignants en poste dans les établissements de l'EP, explique en partie cette situation. Cette indemnité cristallise les situations scolaires et constitue un frein à la sortie des établissements de l'EP.

La définition des établissements relevant de l'EP est dans son fondement contestable car elle repose sur une vision dichotomique des établissements alors qu'il existe un continuum allant des établissements en difficulté aux établissements relativement épargnés. L'histoire de l'EP montre amplement que la définition du périmètre des établissements relevant de l'éducation prioritaire est arbitraire. Au moment de sa mise en œuvre, en 1981, 360 ZEP sont créées et scolarisent 10% des collégiens. Quinze ans plus tard, après la relance de l'EP en 1997 par Ségolène Royal, 558 ZEP scolarisent 370 000 collégiens, soient 14,3% d'entre eux. En 2010, près de 20% des collégiens sont scolarisés dans un établissement de l'EP (RRS et RAR) (MEN, 2011). Le résultat de cette extension de la population de l'EP, définie par un

³ La politique de la ville présente la même superposition de niveaux d'intervention. Dans les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), on décompte 435 zones de redynamisation urbaine (ZRU) comprenant elles-mêmes 100 zones franches urbaines (ZFU). A ces espaces donnant droit à des aides spécifiques s'ajoutent 2493 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) dont 70% ne sont pas classés en ZUS. La dispersion des moyens est considérable et affecte d'autant la pertinence de la politique menée.

empilement de dispositifs et de labels, est une perte d'adhésion des acteurs de terrain : « La carte [de l'EP] est devenue inflationniste et très hétérogène au point de ne plus être considérée comme juste et efficace pour les acteurs locaux » (Armand et Gille, 2006, p. 27).

Le double problème enchevêtré constitué par l'opacité du financement et la multiplication des modalités d'intervention impose une refondation, un mode d'intervention de l'EP non plus défini par rapport à des catégories administratives conçues en amont des établissements, style RRS, RAR ou ECLAIR, mais au niveau des établissements eux-mêmes, en fonction de leur spécificités scolaires et sociales. Cette individualisation de l'action administrative existe déjà parallèlement aux catégories d'intervention définies dans le cadre de l'EP. Dans la gestion quotidienne des établissements, une partie des moyens alloués est dépendante de négociations entre l'inspecteur d'académie d'une part et le chef d'établissement d'autre part. Un chef d'établissement bon négociateur, capable de bien vendre un projet ou de bien montrer les problèmes spécifiques de son établissement, est susceptible d'obtenir davantage de moyens bien que ceux-ci soient encadrés par un certain nombre de ratios justifiant tel niveau de moyens supplémentaires en fonction de la situation scolaire et sociale de chaque établissement. En ce sens, la définition des moyens des établissements est surdéterminée, avec plusieurs niveaux d'intervention. Le niveau central, le ministère, définit les labels ; les rectorats, la mise en œuvre globale dans l'académie ; les inspections académiques et les collectivités territoriales, la mise en action concrète, sans que ces deux derniers niveaux d'action - inspections académique et collectivités locales - ne soient forcément coordonnés. La suppression des labels permettrait une meilleure individualisation des moyens affectés aux établissements pour autant que demeure le principe de la différenciation selon leurs spécificités scolaires et sociales et que soit résolue la question centrale de la comptabilisation des moyens alloués.

Une nécessaire politique de délabellisation de l'EP

La suppression du label EP présenterait plusieurs avantages. Le premier est la suppression des effets de seuil qui constituent un obstacle à l'adaptation des politiques de l'EP. Le second est tout aussi essentiel. Le label EP favorise une stigmatisation des établissements concernés. Cette stigmatisation exerce des effets négatifs dès lors que l'assouplissement de la carte scolaire favorise une logique de choix d'établissement qui a historiquement, depuis la mise en œuvre de ces politiques à partir de 1984, toujours entraîné la fuite des établissements populaires par les parents des catégories moyennes et favorisées (Merle, 2012) tant les familles d'origine moyenne et aisée portent attention au choix de

l'école de leurs enfants et disposent des ressources économiques et culturelles pour satisfaire leur projet scolaire (Van Zanten, 2009).

Si certaines modalités d'affectation des élèves peuvent réduire les logiques de choix d'établissement, aucune ne peut supprimer celui-ci en raison d'une inscription toujours possible dans les établissements privés. Ces derniers ne sont pas soumis à des contraintes de recrutement ⁽⁴⁾. Dans le marché scolaire ou « quasi marché » (Felouzis et Perroton, 2007), fondé sur une mise en concurrence des établissements et des comparaisons de leur taux de réussite au Diplôme National du Brevet, le label EP et ses différentes déclinaisons (RRS, ZEP, RAR, ECLAIR...) est associé aux « établissements à problème ». La situation des collèges RAR précédemment présentés, qui ont perdu une partie de leurs effectifs avec la politique d'assouplissement de la carte scolaire, est à ce titre exemplaire de l'effet négatif de la labellisation qui renforce la stigmatisation de ces établissements. Les parents qui demandent des dérogations, plus souvent d'origine moyenne et aisée, souhaitent pour leurs enfants un établissement au recrutement social équivalent ou supérieur à l'établissement d'affectation d'origine (Merle, 2011 ; Oberti, Préteceille et Rivière, 2012). Les familles cherchent à éviter les collèges caractérisés par une part importante d'élèves en retard et une proportion forte d'élèves d'origine défavorisée et étrangère (Grenet et Fack, 2012), spécificités qui caractérisent les établissements de l'EP.

La suppression du label EP ne supprimerait pas les éléments du choix mais réduirait leur visibilité et les effets négatifs du label sur le niveau de ségrégation sociale et académique des établissements. En ce sens, la suppression du label constituerait un élément de la refondation de la politique de l'éducation prioritaire. Cette suppression devrait être associée à un enrichissement de l'offre scolaire des établissements de l'EP afin d'accroître leur attractivité et de réduire les différences d'attractivité interétablissements. Ainsi, remplacer le label EP ou RAR par une section européenne exercerait un effet positif sur l'attractivité des établissements concernés. Une nouvelle politique d'affectation des élèves, moins favorable au choix de l'établissement, source de ségrégation accrue, doit également être mise en œuvre afin de restreindre la logique du marché préjudiciable aux établissements au recrutement populaire. Une telle politique doit être complétée par une politique du logement social disséminé dans les quartiers favorisés pour permettre une mixité urbaine, garantie essentielle, sur le long terme, d'un certain niveau de mixité scolaire des établissements dont les

⁴ L'article L.442-1 du Code de l'éducation spécifie certes que les écoles privées sous contrat sont accessibles à « tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances » mais cette disposition n'amène pas les établissements privés à scolariser un minimum d'élèves d'origine populaire dont la proportion a baissé sensiblement depuis 2007 (Merle, 2012).

recherches montrent, de façon convergente, l'effet important sur l'équité et l'efficacité (Merle, 2012).

Conclusion : relance ou refondation de l'éducation prioritaire ?

Relance et refondation sont deux termes opposés. Le premier tend à penser la politique éducative en reproduisant les schémas antérieurs ; le second, dans son étymologie, a pour objet de concevoir de nouvelles formes d'action. Refonder implique une rupture, un changement de paradigme. Les obstacles à un tel changement sont considérables. Actuellement, le principe d'action « donner plus à ceux qui ont moins » correspond à des réalités scolaires les plus diverses, trop souvent contraires au principe même de la discrimination positive censée guider l'action. Pour réduire cette discrimination négative, le pilotage de l'EP nécessite de se focaliser sur un nombre réduit d'indicateurs de financement, cohérents et globaux, pertinents pour l'ensemble des établissements qu'ils relèvent ou non de l'EP. Un second obstacle, qui réduit la visibilité des moyens alloués, tient à la grande diversité des modalités d'intervention, à l'empilement des dispositifs et à l'enchevêtrement des actions, pas toujours menées, d'ailleurs, en faveur des établissements de l'EP.

Pour ces raisons, la refondation devrait transformer de façon conjointe la comptabilité de ce qui est alloué aux établissements et les modalités d'intervention. La diversité de l'offre pédagogique, qui contribue de façon majeure à l'attractivité des établissements, doit être comptabilisée dans les moyens alloués. Les options, dont les établissements des centres-villes sont largement dotés, sont en effet des éléments essentiels d'une discrimination positive ou négative effective. La simplification des modalités d'intervention doit être fondée sur des indicateurs basiques dont les recherches nationales et internationales ont montré, avec constance, la forte dimension prédictive de la réussite et de l'échec : part des redoublants dans l'établissement, proportion d'élèves d'origine défavorisée, importance de la population immigrée, niveau scolaire à l'entrée en 6^e, taux de réussite aux écrits du DNB. La simplification des indicateurs de pilotage doit permettre une discrimination positive pensée au niveau des établissements et de façon continue afin d'éviter les effets de seuils indissociables de la labellisation dont les effets stigmatisants sont par ailleurs connus et d'autant plus pénalisants que la logique du marché scolaire se développe. Des modalités d'intervention selon les spécificités de chaque établissement existent déjà en Belgique, en fonction du niveau économique et social des élèves, ou aux Pays-Bas dans lesquels, pour réduire une ségrégation ethnique importante, les moyens alloués sont croissants lorsque la proportion d'immigrés

augmente. Ce principe du bonus-malus est une incitation, pour les établissements relativement fermés aux populations étrangères, à s'ouvrir davantage pour accroître leurs ressources.

La refondation se heurte à une triple difficulté. Dans la période budgétaire actuelle, « donner plus à ceux qui ont moins » impose de réduire les avantages dont bénéficient les établissements les mieux dotés, voire de leur donner moins. Les travaux économétriques de Piketty et Valdenaire (2006) ont montré, dans une recherche de grande qualité méthodologique, que la légère politique de ciblage des moyens, actuellement en vigueur en faveur des ZEP (taille moyenne des classes de 21,9 en ZEP, contre 23,3 hors ZEP), permet de réduire d'environ 10% l'écart de réussite entre ZEP et non-ZEP. Cet écart pourrait être réduit de 40% si l'on mettait en place un ciblage fort avec une taille de classe moyenne de 18,0 en ZEP et 24,2 hors ZEP. L'augmentation d'un élève par classe dans les établissements hors ZEP, sans effet sur le niveau de progression des élèves hors EP, ne présente pas de difficulté technique mais est politiquement difficile car elle se heurte aux intérêts des établissements hors EP et à leurs personnels si bien que l'immobilisme l'emporte sur cette possibilité effective de changement à coûts constants.

La seconde difficulté d'une refondation tient à ce que qu'il est usuel de nommer, quel que soit le domaine considéré, *le sentier de dépendance* ou *la dépendance au sentier*, constitué par des structures organisationnelles, des paradigmes, des idéologies, des routines et pratiques des acteurs et des éléments techniques tels que des pratiques comptables. Ces structures organisationnelles et mentales sont d'une grande inertie et conditionnent le changement de façon à ce qu'il soit compatible avec l'existant, voire tendent à renforcer les structures présentes plutôt que de les changer. Adopter une comptabilité qui remplisse mieux ses missions de connaissance et de pilotage du système éducatif, simplifier les modes d'intervention de l'EP, supprimer les labels, différencier davantage les effectifs des élèves par classe selon leur niveau scolaire, doter les établissements en difficulté d'options attractives, réduire les différences d'options entre établissements, sont des propositions réalistes qui ont l'avantage de ne pas augmenter le coût global. Elles se heurtent toutefois à l'obstacle peu visible du sentier de dépendance. L'histoire de l'éducation prioritaire depuis 1981 est une illustration emblématique de la force de celui-ci. Ni la gauche ni la droite ne sont parvenues à reprogrammer réellement le logiciel d'action de l'EP conçu en 1981.

Enfin, la dernière difficulté est de repenser la politique de l'EP dans le cadre général de la politique éducative. Le collège unique présente à ce titre un modèle d'action qui a montré, notamment en Finlande, qu'il était une source d'efficacité et d'équité supérieure aux autres formes d'organisation scolaire. Mais, en France, le collège unique n'a plus d'unique

que le nom (Felouzis, 2009) en raison de la multiplication des options et du niveau élevé et croissant de la ségrégation intercollèges (Merle, 2012). La politique éducative repose moins sur le principe du collège unique que sur deux mots clés - différenciation et individualisation - souvent problématiques. D'une part, la politique d'individualisation et de différenciation est en partie concurrente à la politique du collège unique si bien que le paradigme de l'action éducative est double et, pour cette raison, devient ambigu, voire contre-productif. Ainsi, la polysémie de la politique d'individualisation et de différenciation permet de donner plus à ceux qui ont plus (Merle, 2012). D'autre part, lorsqu'elle est évaluée de façon rigoureuse, l'intérêt de l'individualisation n'est pas forcément démontré. A titre d'exemple, la politique du « Coup de Pouce Clé », aide individualisée au profit d'écoliers de CP en difficulté scolaire, n'a pas montré son efficacité en termes de progrès dans les apprentissages des élèves (Goux, Gurgand, Maurin, 2011). Les politiques structurelles ciblées, telles que la scolarisation à deux ans ou la réduction du nombre d'élèves par classe dans les établissements où les difficultés sont les plus grandes, demeurent pour la recherche scientifique, tant nationale qu'internationale, les politiques éducatives les plus efficaces. Ces politiques devraient être prioritaires.

Si la refondation actuellement promise se réduisait, en 2012 ou 2013, à une nouvelle relance de l'éducation prioritaire, comparable à celle de 1997 ou de 2006, il s'agirait d'une manifestation emblématique de la difficulté à repenser les modalités d'action en faveur des élèves en difficulté et d'un renoncement à une politique de réelle redistribution des moyens. L'enjeu n'est pas seulement scolaire, il engage aussi l'intégration ou l'exclusion des populations scolairement et socialement déshéritées et, *in fine*, la cohésion et le devenir de la société française. L'adage hugolien de 1847 - *Celui qui ouvre une porte d'école, ferme une prison* - demeure toujours d'actualité tant, au cours du précédent quinquennat, les portes des écoles se sont fermées et celles des prisons ouvertes.

Bibliographie

- Armand Anne, Gille Béatrice, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Rapport au ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2006-075, octobre, 2006, 175 pages.
- Benabou Rolland, Kramarz Francis, Prost Corinne, « Zones d'éducation prioritaire : Quels moyens pour quels résultats ? » *Economie et statistique*, 380, 2004, p. 3-34.
- Bressoux Pascal, Coustère Paul, Leroy-Audouin Christine, « Les modèles multiniveau dans l'analyse écologique : le cas de la recherche en éducation », *Revue Française de sociologie*, XXXVIII, 1, 1997, p. 67-96.
- Bressoux Pascal, Lima Laurent, « La place de l'évaluation dans les politiques éducatives : le cas de la taille des classes à l'école primaire en France », *Raisons Educatives*, 15, 2011, p. 99-123.
- Brizard Agnès, « Les zones d'éducation prioritaires à la rentrée 1994 », *Note d'information*, 25, 1995.
- Cour des Comptes, *L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles*, PA 56207, 2009.
- Broccolichi Sylvain, « Lacunes et mésusages dans l'évaluation des politiques d'éducation prioritaire », in Demeuse Marc et alii, *Les politiques d'éducation en Europe. Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Lyon, ENS Edition, 2011, p. 317-336.
- Cour des Comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, Rapport public thématique, mai, 212 p., 2010.
- Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1971.
- Davezies Laurent, Tréguer Carine, *Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Education prioritaire*, Rapport pour les PIR-Villes/CNRS, 1996.
- Demeuse Marc et alii, *Les politiques d'éducation en Europe. Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Lyon, ENS Edition, 2011.
- Felouzis Georges, Perroton Joelle « Les “marchés scolaires” : une analyse en termes d'économie de la qualité », *Revue française de sociologie*, 48, 4, 2007, p. 693-722.
- Felouzis Georges, « Systèmes éducatifs et inégalités scolaires : une perspective internationale », *SociologieS*, 2009 [En ligne]
- Goux Dominique, Gurgand Marc, Maurin Eric, *Evaluation d'impact du dispositif Coup de Pouce Clé*, Institut des Politiques Publiques, 2011.
- Grenet Julien, Fack Gabrielle, *Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire*, Ecole d'économie de Paris, 2012, 177 pages.
- Mission interministérielle, Enseignement scolaire, annexe au projet de loi de finance 2011, août, 2010
- MEN, « Faut-il développer la scolarisation à deux ans ? », *Éducation et Formations*, n° 66, 2003, p.7-12.
- MEN, *Bilan national des réseaux « ambition réussite »*, 2010, 110 p.
- MEN, *Géographie de l'école*, n°10, 2010, 106 pages.
- Merle Pierre, « Les collèges Ambition Réussite : un bilan négatif, une politique non prioritaire », 2011, *Observatoire des inégalités*, www.inegalites.fr/spip.php?article1394&id_mot=31
- Merle Pierre, « Concurrence et spécialisation des établissements scolaires. Une modélisation de la transformation du recrutement social des secteurs d'enseignement public et privé », *Revue Française de Sociologie*, 52-1, 2011, p. 133-169.
- Merle Pierre, « La carte scolaire et son assouplissement. Politique de mixité sociale ou de ghettoïsation des établissements ? » *Sociologie*, n°1, 2001, p. 39-51.
- Merle Pierre, « A qui profitent les dépenses éducatives ? », *La Vie des Idées*, 2012.
www.laviedesidees.fr/A-qui-profitent-les-depenses.html
- Merle Pierre, *La ségrégation scolaire*, Repères, La Découverte, 2012.
- Meuret Denis, « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire dans les collèges », *Revue française de pédagogie*, n°109, 1994, p. 41-64.
- Moisan Catherine, Simon Jacky, *Les Déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, INRP, 1997.
- Oberti Marco, Préteceille Edmond, Rivière Clément, *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, Rapport pour la Halde, Défenseur des Droits et DEPP, MEN, 2012, 218 p.

Piketty Thomas, Valdenaire Mathieu, *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français*, MEN, 2006, 153 p.

PISA – « Résultat du PISA 2009 », OCDE, 2010, www.pisa.oecd.org/dataoecd/33/5/46624382.pdf

— 2010b. — « Note de présentation France », OCDE : <http://www.oecd.org/dataoecd/33/7/46624019.pdf>.

PISA, *L'accès à l'enseignement préprimaire permet-il d'améliorer les résultats scolaires ?* OCDE, 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/49/47081029.pdf>

Rochex Jean-Yves, Kherroubi Martine, « La recherche en éducation et les ZEP en France », *Revue française de pédagogie*, n° 146, 2004, p. 115-190.

Soussi A., Nidegger C., Dutrévis M., Crahay M., Un réseau d'enseignement prioritaire dans le canton de Genève : quels effets sur les élèves ? *Revue française de pédagogie*, n°178, 2012, p. 53-66.

Zanten Van Agnès, *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*, Paris, PUF, 2009.