

# De la lutte contre les inégalités à l'adaptation aux « besoins spécifiques »

**Daniel Frandji**

ENS de Lyon, IFE, Triangle

**Jean-Yves Rochex**

Université Paris VIII – Saint-Denis – ESCOL-CIRCEFT

**Cet article rend compte d'une analyse comparative des politiques d'éducation prioritaire dans huit pays européens. L'analyse de l'évolution de ces politiques, de leurs argumentaires et objectifs, et des modes de ciblage et de catégorisation des élèves qu'elles mettent en œuvre, a permis de décrire trois « âges » ou trois « modèles » qui se succèdent et se superposent. D'un modèle ou d'un âge à l'autre, la préoccupation politique de démocratisation et de lutte contre les inégalités sociales d'accès au savoir et à la culture recule, tandis que s'affirme, notamment au travers des métacatégories d'« élèves à risque » et de « besoins éducatifs particuliers », une logique d'adaptation des systèmes éducatifs à la « diversité » des individus, de leurs « talents » et « besoins », qui renoue avec une problématique de « mobilisation des réserves d'aptitudes » et avec une lecture individualiste et essentialisante des difficultés (ou de la réussite) scolaires.**

Cet article s'appuie sur les résultats de l'étude comparative EuroPEP qui a permis de développer une analyse des politiques d'éducation prioritaire (désignées par l'acronyme PEP), ou des mesures équivalentes, dans huit pays européens (Angleterre, Belgique, France, Grèce, Portugal, République tchèque, Roumanie, Suède)<sup>1</sup>. Ces politiques se proposent généralement de lutter contre les inégalités de scolarisation au travers d'un traitement préférentiel, et d'une action « ciblée » consistant à « donner plus (ou mieux, ou autrement) à ceux qui ont le moins ». La définition préalable élaborée pour les besoins de l'étude insistait sur ces caractéristiques, tout en rendant compte de l'apparente diversité des politiques observables selon les contextes et les époques. Le terme même d'éducation prioritaire, s'il est bien connu des lecteurs francophones – en rapport à l'appellation ayant cours en France dès le début des années quatre-vingts – n'est d'ailleurs pas communément employé. Certains pays ne l'utilisent pas (comme la République tchèque), d'autres l'ont abandonné (Angleterre, Communauté française de Belgique), tandis que

son maintien dans le temps comme catégorie administrative officielle (en France ou au Portugal) recouvre des évolutions et redéfinitions importantes des mesures publiques consi-

## NOTE

1. Cette étude, coordonnée par l'ex-INRP, a été cofinancée par la Commission européenne (Programme Socrates 2. Actions 6.1.2 et 6.2. Appel 2006 : « Pour une meilleure évaluation des politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque »). Elle a associé une équipe interdisciplinaire de chercheurs issus de treize institutions partenaires dans les huit pays mentionnés. La coordination scientifique du projet a été assurée par Daniel Frandji (INRP), avec Marc Demeuse (université de Mons, Belgique), David Greger (université Charles de Prague, République tchèque) et Jean-Yves Rochex (université Paris VIII-Saint-Denis). L'étude a déjà donné lieu à un premier ouvrage : Demeuse, Frandji, Greger, Rochex (dir.) *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, INRP, 2008. Un second ouvrage, qui développe un certain nombre d'analyses transversales aux terrains nationaux, est sous presse : Demeuse, Frandji, Greger, Rochex (dir.) *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Vol. 2. Enjeux, devenir et possibles en matière d'égalité scolaire*. Ed. de l'ENS de Lyon (parution prévue novembre 2011). Les analyses ici synthétisées reprennent donc une partie des élaborations de ce travail collectif. Pour une synthèse de l'analyse des trois âges des PEP, voir aussi Rochex, 2010.

dérées qui les font alors converger vers ce qui se désigne plutôt ailleurs, notamment, comme « politiques adaptées à des groupes à risques ».

Le fait est que ces politiques se sont beaucoup transformées depuis leurs premières formulations dans les années soixante. L'étude a permis d'en décrire trois « âges » ou « modèles » : du modèle de la *compensation* à celui de la *lutte contre l'exclusion*, jusqu'à l'émergence d'un nouveau modèle qui semble faire des thèmes d'une adaptation à la *diversité* (des « potentiels », des « aspirations », des « talents »...), de la prise en compte des *besoins spécifiques* et de la *gestion des risques*, son *credo* principal. Les raisons de cette évolution sont complexes : elles renvoient aux rapports équivoques que les politiques d'éducation prioritaire (PEP) entretiennent avec la visée sélective des systèmes scolaires, et elles mettent en jeu la manière de penser les problèmes auxquels les politiques prétendent apporter une réponse. L'évolution des modèles est donc moins relative à des choix politiques explicites et publiquement débattus, qu'elle n'est induite par les implicites, les présupposés et les formes de connaissances qui sont engagés dans le fonctionnement et les procédures d'élaboration de ces politiques, et notamment, car nous y insisterons un peu plus ici, dans les modes de ciblage et de catégorisation des élèves concernés. Cette évolution pose pourtant de nombreuses questions relatives à la dynamique d'estompement de la problématique des inégalités, à la fragmentation des systèmes et des parcours éducatifs qu'elle contribue à installer, si ce n'est même à la définition de ce que devrait être l'institution scolaire.

## TROIS « ÂGES » ET « MODÈLES » DE PEP

Le recours aux deux notions utilisées ici, « âge » et « modèle », marque le souci de ne pas s'en tenir à une pensée évolutionniste simpliste mais bien plutôt de rendre compte de chevauchements et recouvrements de temporalités. Les « modèles » sont des « âges » en tant que ceux-ci se sont historiquement élaborés, mais la réalité observable à l'échelle de notre comparaison montre en quoi bien des éléments de ces modèles peuvent se superposer et s'agencer selon des configurations singulières.

### Des politiques de compensation

Dans leur premier âge, les PEP ont d'abord principalement été pensées sous un modèle « compensatoire ». On pense notamment déjà aux importants dispositifs mis en œuvre aux États-Unis dans les années soixante : les politiques « d'enseignement de compensation pour les groupes défavorisés » qui sont nées dans le sillage de la « guerre contre la pauvreté » lancée par le président Johnson. Si le rapport d'emprunt ou de filiation entre ces premières politiques et celles s'installant un peu plus tard progressivement sur le continent européen mérite encore d'être questionné, il n'en reste pas moins un certain nombre de points communs qui dessinent un modèle relativement cohérent, en lien avec son contexte politique et social. Ces premières PEP se sont installées dans des pays de type *welfare state*<sup>2</sup> et en prolongement de l'institution des *comprehensive schools*, le modèle d'une école moyenne commune pour tous, censé favoriser l'égalité des chances en supprimant les barrières sélectives

héritées des systèmes scolaires élitistes antérieurs. Ainsi en est-il des *Educational Priority Areas* anglaises créées en 1964, ou des Zones d'éducation prioritaire (ZEP) françaises créées en 1981 (soit quelques années après la mise en place du Collège unique en 1975). On retrouve aussi des éléments de ce modèle en Suède dans les années soixante-dix (après l'institution de l'école commune pour tous dans les années soixante, *grundskolan*), en Communauté française de Belgique (le programme installé en 1989 reprend le nom, et certaines caractéristiques, de la politique française, « ZEP ») et aussi d'une certaine manière, mais plus tardivement, en 1990, au Portugal (avec l'institution des *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* [TEIP]). Ces politiques sont le plus souvent territorialisées : elles entendent apporter des moyens supplémentaires et mobiliser des ressources financières, professionnelles, pédagogiques, pour lutter contre les inégalités scolaires dans les territoires urbains où se concentrent les difficultés économiques et sociales. La mise en place des écoles moyennes communes, basées sur un tronc commun plus ou moins long, a laissé émerger le nouveau problème social de l'« échec scolaire » et des inégalités sociales de parcours et de réussites scolaires (Isambert-Jamati, 1985). La massification, et donc l'égalité d'accès au système scolaire, la construction d'institutions unifiées qui entendaient remettre en cause les systèmes scolaires clivés

#### NOTE

2. Dont la traduction en terme d'« État social » nous semble préférable à celle habituelle, mais non évidente, d'« État providence ».

et ségrégués antérieurs, n'ont pas permis à elles seules de réaliser cette démocratisation de l'institution scolaire que les diverses sociétés cherchaient à réaliser. Il faut dire que ces institutions demeurent sélectives, déjà formellement et explicitement : si elles visent à assurer le partage égalitaire des savoirs d'une génération à l'autre, elles pensent et organisent leur fonctionnement sur le principe d'une égalité des chances méritocratique qui suscitera des luttes d'appropriation pour l'obtention des « biens » dispensés. Les politiques d'unification ont d'ailleurs du mal à se réaliser, déjà sur le plan formel et organisationnel : maintien ou reconstitution de filières déguisées à partir de jeux d'options, comme on l'a souvent relevé pour la France, mise en concurrence progressive des établissements constituant ce qui se décrira plus tard en termes de « quasi-marché scolaire », maintien parallèle de « filières » d'éducation spéciale ou spécialisée relevant du secteur du handicap... Et surtout, même quand elles parviennent à s'en approcher, c'est sur le plan de ses modes de fonctionnement, des modes de construction et de transmission des savoirs qu'elles peinent à se concrétiser. La démocratisation d'une institution ne peut s'en tenir à des mesures formelles et juridiques (prolonger l'âge de l'obligation scolaire, scolariser tous les élèves ensemble, garçons et filles de tous milieux sociaux) : elle réclame aussi une reconstruction de ses pratiques et fonctionnements ordinaires. La sélection scolaire se réalise en sélection sociale à la mesure même de l'implicite des réquisits que réclament les apprentissages, et des présupposés cognitifs et sociaux engagés dans des formes de transmission de savoirs qui

contribuent à privilégier la réussite des uns, en rendant plus difficile celle des autres. Les premières PEP, sous le modèle de la compensation, interviennent dans ce contexte, s'attachant à réduire, voire à combler, les inégalités scolaires par l'intermédiaire d'une action ciblée sur des populations, territoires, établissements et réseaux d'établissements où se concentrent les publics les moins privilégiés.

Mais cela ne s'est pas fait sans débats et critiques. Le débat, qui porte au départ sur les politiques menées aux États-Unis (Little & Smith, 1971), se développe tant en Angleterre qu'en France. Il se précise et prend de l'ampleur *via* les analyses de quelques sociologues, et non des moindres, qui convergent pour signaler une tension entre compensation et démocratisation. C'est ainsi que Viviane Isambert-Jamati (1973), au terme d'une étude détaillée des premières mesures de compensation en vigueur aux États-Unis, argumente le risque de politiques « paternalistes et réductrices ». De même, le sociologue britannique Basil Bernstein reproche à ces mêmes politiques de détourner l'attention « de l'organisation interne et du contexte éducatif de l'école », en la dirigeant « sur les familles et sur les enfants » plutôt que de « mettre en question ou d'expliquer les présupposés sociaux impliqués dans la définition sociale du savoir légitime ou dans la mise en œuvre légitime de ce savoir » (Bernstein, 1975 [1970], pp. 252 et 254)<sup>3</sup>. Ces chercheurs, comme d'autres après eux, réagissaient surtout ainsi à l'emprise des idéologies et conceptions déficitaristes qui fondaient alors pour une grande part le modèle d'action et les pratiques de ces mesures de compensation. Entretienues par certaines théories du « handicap socio-culturel » alors

florissantes, ces perspectives développaient une causalité parfois simpliste et linéaire, entre échec scolaire et milieu familial. Les élèves de milieux populaires tendaient ainsi à être marqués du poids de préjugés sociaux, essentialisant les caractéristiques qui leur étaient accordées par la disqualification de l'échec, jusqu'à ne plus être définis que dans les seuls termes du manque et du moindre être : manque de culture, de langage, d'intérêt, d'ambition, d'investissement affectif des parents, culture pauvre ou ne pouvant qu'agir négativement sur le développement des compétences cognitives des enfants. Le champ des possibilités d'action est alors profondément limité ; l'idéologie déficitariste contribue à fermer l'horizon d'attente des enseignants (baisse des exigences), tout en ouvrant la porte à des formes de populisme ou de misérabilisme pédagogiques contribuant à creuser les écarts en matière d'apprentissage. Le système scolaire ordinaire quant à lui, ce système qu'il s'agissait pourtant de démocratiser, pouvait d'autant plus se retrouver figé dans ses fonctionnements « socialement privilégiant » tout en devenant de plus en plus sélectif et compétitif au nom de l'argument central de justice alors mobilisé : l'égalité des chances

### NOTE

3. Bernstein développa d'autant plus précisément cette analyse que ses premiers travaux (sur les codes langagiers) se sont trouvés abusivement associés à cette perspective déficitariste. Toute l'œuvre ultérieure de cet auteur montrera en quoi une telle perspective n'est pas la sienne ; la théorie de la pédagogie, de la production et reproduction culturelle, qu'il formule permet au contraire d'armer, en le renouvelant, le champ d'analyse des inégalités scolaires, hors des dérives misérabilistes ou populistes qui guettent ici la recherche. Cf. Bernstein, 2007 ; Frandji et Vitale, dir., 2008.

méritocratique. Les résultats de ces premières PEP sont le plus souvent jugés « décevants » (« décevant » est une catégorie de l'évaluation que l'on retrouve par exemple aussi bien aux États-Unis qu'en France...).

Relevons que ce sont aussi souvent les conceptions « déficitaristes » (ou certains de leurs traits) qui sont aujourd'hui, au moins comme principe, rejetées par les décideurs politiques publics, informés en cela par d'autres postures de recherches en quête de facteurs d'efficacité. Les pouvoirs publics entendent lutter contre le « fatalisme » des explications liant linéairement « échec » et « pauvreté » ou « milieu social défavorisé ». Les gouvernements du *New Labour* menés par Tony Blair ont par exemple fait de ce thème un créneau fort de leur discours politique<sup>4</sup>. Cependant, le volontarisme politique ainsi affirmé – parfois corrélatif d'une « obligation de réussite » et d'une politique d'*accountability* au nom desquelles peuvent se formuler des mesures coercitives à l'encontre des établissements n'atteignant pas les objectifs assignés – tend notamment à faire porter tout le poids des « problèmes » ou de la responsabilité sur le seul niveau des établissements et des équipes locales. C'est là le retour de balancier observable dans l'histoire des politiques qui nous intéressent, initialement plus fondées sur des approches « externalistes » (tout se jouerait pour beaucoup à l'extérieur, en amont voire quasiment indépendamment des dispositifs et actions scolaires en matière de production d'inégalités) au profit d'approches « internalistes »<sup>5</sup> qui se renouvellent aujourd'hui dans des versions managériales.

Ce modèle de la compensation et les débats qui l'accompagnent se

retrouvent le plus manifestement en Angleterre, en Suède, en France, et en Belgique. Les politiques ciblées mises en place dans les autres pays couverts par notre étude sont, quant à elles, instaurées plus tard et dans un autre contexte politique et social. La Grèce et le Portugal sont sortis en même temps (1974) d'une période de dictature militaire qui a freiné ou empêché le développement de la scolarisation, surtout au Portugal. Ces deux pays ont donc eu à la fois à traiter des questions d'égalité d'accès et d'égalité des chances ou de résultats, là où dans les premiers pays évoqués, ces questions se sont posées de manière successive. La situation du Portugal est néanmoins singulière puisque le principe des TEIP est très proche de celui des politiques territorialisées de compensation, sur le modèle sans doute des ZEP françaises. Les TEIP ont été institués au milieu des années quatre-vingt-dix, mais ils ont très vite aussi été réformés. Enfin, il nous faut évidemment rappeler le contexte politique de la République tchèque et de la Roumanie : celui du « bloc communiste », puis de son effondrement au début des années quatre-vingt-dix. Ces deux pays ne semblent pas avoir connu de politiques de compensation au sens défini précédemment. En effet, dans ce contexte, les politiques qui répondent de nos jours à la définition des PEP se sont installées beaucoup plus récemment et, de ce fait, plus directement dans la logique de leur « troisième âge ». Il semble que l'histoire politique commune à ces deux pays les a amenés à éprouver une défiance à l'égard de l'État central et à remettre radicalement en cause les structures et les modes de fonctionnement antérieurs de leurs systèmes éducatifs, notam-

ment le modèle de l'école unique. Les réformes et les débats portant sur leur système éducatif semblent alors avoir eu tendance à accorder autant, sinon plus d'importance, aux questions de démocratisation au sens de liberté des individus et des familles, de promotion et de reconnaissance de la diversité des spécificités individuelles, culturelles ou ethniques, qu'à celles que pose cette autre acception du terme démocratisation, s'intéressant à la réduction des inégalités sociales de parcours et de réussite scolaires (Rochex, 2008).

## Le deuxième âge ou la lutte contre l'exclusion

Les critiques sociologiques du modèle de la compensation ont mis en avant la nécessité d'une réflexion sur les relations entre les pratiques scolaires et les rapports sociaux. Les

### NOTES

4. On retrouve cette question fortement investie au Québec (Deniger & Roy, 2003). Dans plusieurs pays, les désignations mêmes des nouveaux dispositifs publics semblent d'ailleurs exprimer ce nouvel argumentaire volontariste en lutte contre le fatalisme : « *No Child Left Behind* », « *Excellence in cities* », « Réseau ambition réussite », « Internats d'excellence », etc.

5. Nous reprenons ici les deux catégories mobilisées par Jean-Manuel de Queiroz (1995) pour schématiser l'espace épistémique, dans les années soixante-dix, des théories sur les inégalités scolaires. Ce découpage binaire entre approches « externalistes » et « internalistes » est insuffisant pour rendre compte de la complexité de certaines théories, mais bien commode pour en signifier les enjeux. Pour les problèmes que posent les analyses qui pensent l'action à la seule échelle des établissements, voir, notamment, Maroy (2006) dont les analyses permettent *a minima* d'insister sur la nécessité de questionner les « relations d'interdépendance compétitive » entre établissements (qui contraignent, ou contribuent à imposer, des logiques d'action dans les établissements...).

politiques de compensation devraient œuvrer à la transformation des pratiques scolaires ordinaires en élucidant mieux leurs présupposés cognitifs et sociaux, et leurs modes d'inscription dans les rapports sociaux et les expériences de vie. Mais ce n'est visiblement pas cette analyse qui a eu le plus d'impact, et le deuxième âge des PEP observé semble plutôt marquer un glissement dans l'objectif même de ces politiques. Celles-ci, à partir du début des années quatre-vingt-dix, tendent à minimiser l'objectif de lutte contre les inégalités d'apprentissage, au nom de celui d'une lutte contre l'exclusion. Cette reformulation est liée à l'avènement de nouveaux problèmes sociaux et de nouvelles préoccupations fortement médiatisés tels que ceux du chômage, de l'insertion de longue durée, des violences scolaires ou urbaines, des sorties précoces du système scolaire sans diplôme ou sans qualification. L'utilisation de la catégorie des « groupes à risques », pour définir les publics des PEP, se comprend d'ailleurs en ce sens. Cette catégorie est directement importée des modèles de l'épidémiologie. Elle était jusqu'alors surtout utilisée dans le cadre de travaux qui portent sur le champ de la santé, de la toxicomanie, de la déviance ou de la délinquance.

La transformation s'effectue le plus explicitement en Angleterre, sous l'action des gouvernements *New Labour*. Au moment où ces gouvernements ont intensifié l'intérêt qu'ils portent aux désavantages scolaires, ils sont devenus plus ambivalents relativement à la question de savoir si *égalité* et *inégalité* fournissent un cadre conceptuel convenable pour comprendre ces questions. La position la plus élaborée a été un engagement moins pour promouvoir l'égalité que pour combattre l'*exclu-*

*sion sociale* et promouvoir l'*inclusion sociale* (Giddens, 1998). Cela s'est presque immédiatement traduit dès l'arrivée au pouvoir du gouvernement *New Labour* par la création d'une structure particulière chargée de l'*exclusion sociale* (*Social Exclusion Unit*, plus tard rebaptisée *The Social Exclusion Taskforce*), chargée de coordonner les politiques dans ce secteur. Comme le rappellent nos partenaires anglais, la notion d'*inclusion sociale* portée par le *New Labour* implique la création non pas d'une société égalitaire en tant que telle, mais d'une société dans laquelle tous les citoyens auraient un accès garanti à un niveau minimum de biens sociaux (revenu, opportunités, santé, etc.) et se sentiraient ainsi eux-mêmes inclus dans une entreprise sociale commune. L'exclusion sociale se produit quand les gens se heurtent à des barrières leur bloquant l'accès à ces biens sociaux. De telles barrières – comme le chômage, le manque de revenu, une mauvaise santé, des services médiocres – sont multiples, agissent l'une sur l'autre, et peuvent produire des concentrations d'exclusion au sein de groupes particuliers et dans des zones particulières (Antonioni, Dyson, Raffo, 2008).

C'est aussi la lecture que l'on fait en France concernant ce qui s'est joué autour des différentes relances de la politique ZEP de 1989-90 et 1998. Celles-ci ont non seulement étendu de manière importante le nombre de ZEP, mais elles les ont aussi sensiblement rapprochées de la politique de développement social des quartiers, relayée à partir des années quatre-vingt-dix par la politique de la ville. Plusieurs observateurs s'inquiètent alors du risque de dépendance, voire d'instrumentalisation des ZEP par la

politique de la ville et du risque de glissement des objectifs premiers de cette politique prioritaire, de l'amélioration de la réussite scolaire des enfants les plus défavorisés vers la seule « gestion sociale des inégalités scolaires » (Glasman, 1992, Kherroubi et Rochex, 2002). Enfin, le glissement des objectifs s'observe aussi au Portugal, dans la mise en œuvre des « nouveaux TEIP » qui réforment les premiers. Si l'objectif affiché est toujours de promouvoir l'éducation pour tous, les références aux inégalités sociales et scolaires tendent à s'effacer derrière le ciblage sur des *zones difficiles*. La délimitation des nouveaux TEIP sera donc restreinte aux agglomérations urbaines de Lisbonne et de Porto, choix justifié par le fait que ce serait dans ces villes que se concentrent les « zones difficiles » où dominent « la violence, l'indiscipline, l'abandon et l'échec scolaire », affirmation dont l'équipe portugaise partenaire d'*EuroPEP* estime toutefois qu'elle ne se base sur aucune étude.

Ce nouvel âge des PEP se nourrit du thème des socles minimums d'apprentissages, de savoirs et de compétences qui se diffuse dans les pays européens (*Key Competencies*). On reconnaît ici l'objectif visant à améliorer le sort « des vaincus de la compétition scolaire » pour reprendre l'expression de François Dubet (2004) : des élèves qui jusqu'à présent pouvaient se retrouver déscolarisés, aux acquis cognitifs non garantis, ou en situation de marginalité sociale et économique, sans diplôme ou validation de leur scolarité. Mais par ailleurs cette compétition scolaire s'accroît fortement. Elle se durcit en raison de la pression sélective, elle-même rendue possible par une certaine place

accordée au système scolaire dans le fonctionnement social et économique global, et elle se renforce par l'intégration du système scolaire dans une logique de marché. Et surtout, cette mise en avant du principe de la lutte contre l'exclusion induit un déplacement décisif du questionnement. On entre plus manifestement ici dans une rhétorique de l'équité et des questions induites autour du « principe de différence » importé des théories de John Rawls (1997). Ce principe a donné lieu à d'innombrables commentaires que nous ne pouvons évidemment pas ici synthétiser. D'autres lectures en sont donc possibles. Mais quand certains notent que cela pourrait permettre d'améliorer la scolarisation des plus faibles, d'autres craignent qu'il ne s'agisse plus tant dans cette perspective d'égaliser les conditions, ou de lutter contre ce qui produit les inégalités, que d'en atténuer les effets, si ce n'est de les gérer de manière à les rendre compatibles (ou « utiles ? » ou « acceptables ? ») au « bien commun ». De fait, on relève souvent le risque ou la tendance à ne plus penser – voire même à faire sortir du domaine du pensable – les conditions de l'égalisation de l'apprentissage et de l'appropriation des savoirs pour et par tous, comme si un tel objectif n'était qu'utopique ou irréaliste.

### Un nouveau modèle ? Risques, besoins et potentiels

La complexité des politiques observables dans chacun des pays et des débats qui s'y associent permet aujourd'hui d'identifier les prémisses d'un troisième modèle des PEP. Celui-ci semble renvoyer à une acception particulière du principe d'une *inclusive education*, ou plus précisément à une

redéfinition de ce principe – qui, de fait, n'est pas stabilisé. Le passage de la lutte contre les inégalités à la lutte contre l'exclusion accroît la probabilité de considérer, une fois pour toutes, les « risques » non comme une réalisation possible, mais comme une caractéristique propre à certains individus ou certaines catégories de population, et découlant de certains paramètres : les dispositifs considérés ici viseraient un peu moins à prévenir ou lutter contre ces inégalités qu'à en gérer et en prévenir les conséquences sociales et économiques attendues. Le problème auquel confronte ce troisième modèle se situe dans cette dynamique, la mise en place d'un objectif d'acquisition par tous d'un ensemble minimum de savoirs et compétences (*Key competencies*)<sup>6</sup> servant alors de garde-fou à l'éclatement de l'idée même d'école commune que les diverses situations scolaires rencontrées suggèrent.

On assiste désormais à une convergence vers un espace scolaire de plus en plus fragmenté par une multiplication de programmes et de dispositifs ciblés à partir de nombreuses formes de catégorisations des publics scolaires. Cette fragmentation s'observe particulièrement dans des pays pourtant aussi différents que l'Angleterre et la République tchèque. La liste des catégories considérées comme cibles des politiques d'éducation prioritaire ou de leurs équivalents dans ces deux pays est éloquent. Aux ciblage et catégories « classiques » que sont les élèves issus de familles et de milieux socialement défavorisés et/ou de minorités nationales, linguistiques, culturelles ou ethniques, s'ajoutent d'autres modes de ciblage ou de catégorisation qui concernent par exemple (pour l'Angleterre) :

– les enfants de réfugiés ou deman-

deurs d'asile ;

– les enfants originaires de telle communauté ou courant migratoire ;

– les enfants malades, présentant des troubles de l'apprentissage ou du comportement, ou ayant des « besoins éducatifs spéciaux » ;

– les lycéennes enceintes ;

– les élèves doués ou talentueux (*Gifted and Talented Pupils*), qui sont donc aussi désormais classés dans le même ensemble de politiques ;

– les élèves garçons ou filles (même si ce principe de ciblage selon le sexe est rare) ;

– voire même « tout élève en risque de désintérêt et d'exclusion » ou d'*underachievement*.

En République tchèque, on retrouve une profusion similaire de catégories de bénéficiaires à laquelle s'ajoute celle des *enfants Roms*, population qui est elle-même objet de plusieurs modes de définition, tantôt comme groupe socialement désavantagé, tantôt comme minorité ethnique, culturelle ou linguistique.

Cette « liste » semble d'ailleurs se renouveler et se compléter en permanence, tant elle est liée au développement de procédures d'analyses statistiques liées au repérage des « groupes à risque » ou des élèves à « besoins spécifiques », jouant sur les variables pour un ciblage se voulant de plus en plus précis, voire pointilleux, sous le

#### NOTE

6. Voir, par exemple les travaux menés dans le cadre de l'OCDE pour définir ces compétences-clés (Rychen & Salganik, 2003) et leur implémentation dans le Programme international de suivi des acquis des élèves (PISA) supposé « déterminer dans quelle mesure les élèves qui approchent du terme de leur scolarité obligatoire possèdent les savoirs et les savoir-faire indispensables pour participer à la vie de la société » (<http://www.oecd.org/dataoecd/36/55/35693273.pdf>)

modèle de l'analyse épidémiologique. La définition des publics bénéficiaires, l'attribution des moyens « spécifiques » aux PEP est dans ce cas censée s'appuyer sur des « faits » et des « preuves » (*Evidence Based Policy*); en Angleterre, elle met en effet parfois en jeu une grande sophistication technique. Au cours de l'étude, nous avons toutefois bien souvent observé en quoi cette opération de découpage catégoriel incorpore des présupposés normatifs : elle relaie les « marquages sociaux » produits par et dans les systèmes scolaires et leurs modes de sélection, ou des rapports de stigmatisation de certaines populations, et elle se sous-tend de définitions particulières de l'échec et de la réussite scolaires qu'elle contribue dans le même temps à installer au cœur des politiques. Ces présupposés normatifs s'imposent d'autant plus comme allant de soi que la sophistication statistique est grande et pensée sur le seul registre technique, plutôt que conceptuel. Dans d'autres pays, la détermination des cibles semble bien moins formellement outillée. Elle relaie parfois des demandes de reconnaissance et des catégorisations soutenues par des groupes de pression (réparer le tort fait à tel ou tel public) ou des mises en scènes, de lieux ou de publics, soutenues par des événements médiatisés; elle prend place dans des luttes de classement symboliques entre groupes sociaux; elle peut être liée à des arguments de justice en matière de scolarité, comme à des préoccupations d'autres politiques publiques (politique sociale, de la ville, de santé, d'immigration, de sécurité); elle est bien sûr aussi contrainte par des considérations budgétaires et économiques. Mais, quelles que soient les méthodes,

les résultats se ressemblent ou ont un « air de famille ». Le constat global de l'étude EuroPEP est bien celui d'une dynamique de convergence européenne vers un espace scolaire de plus en plus fragmenté renvoyant à une multiplication d'initiatives de plus ou moins grande envergure pour tel ou tel public ainsi catégorisé. La fragmentation est plus ou moins forte et visible selon les pays, mais elle s'aperçoit par exemple aussi en France, dont les dispositifs scolaires et éducatifs « ciblés » (spécifiques) ne se limitent assurément pas à ce que l'on situe officiellement au titre de la politique d'éducation prioritaire (qui elle-même a poursuivi son évolution en ce sens au cours des réformes)<sup>7</sup>.

## L'EXTENSION DU SPÉCIFIQUE ET QUELQUES CATÉGORIES DES DÉBATS

Pour une part, la problématique qui émerge ainsi mobilise les rhétoriques de l'éducation inclusive. Elle s'appuie notamment sur la métacatégorie des « besoins éducatifs spécifiques ou particuliers » (*Special Educational Needs, SEN*) qui permet sous une même approche – individualisante, souvent essentialisante – d'associer en les redéfinissant, toutes les formes de catégorisations observées. Ce n'est pourtant pas l'approche initiale soutenue par cette catégorie SEN. Celle-ci a en effet émergé dans le débat anglais soutenu par le rapport Warnock (1978). Elle devait alors permettre de déjouer les risques de marginalisation constitués par l'existence des filières de l'éducation spécialisée. Il s'agissait de privilégier une analyse plus pédagogique et sociale, plutôt qu'uniquement médicale, du handicap, et de rompre avec le modèle

« individuel déficitaire » contribuant à la mise à l'écart d'un nombre important d'enfants (Armstrong, 2000 ; Plaisance *et al.*, 2007). Mais la catégorie s'est depuis lors largement développée, elle a été l'objet d'un important travail de codification opéré par des agences internationales, telles le CERI de l'OCDE (1995, 2000, *cf. infra l'encadré « Une codification internationale de la catégorie : les nomenclatures évolutives et composantes des "besoins spécifiques" »*); et elle a, progressivement, pris une acception de plus en plus large et

### NOTE

7. Ce qui nous avait évidemment causé un problème méthodologique : que circonscrire autour de l'objet des « politiques d'éducation prioritaire » alors que cette désignation n'est pas communément partagée dans tous les pays concernés par l'étude et qu'elle relève d'une catégorie politico-administrative désignant un ensemble clairement délimité dans certains ? La définition préalable des PEP élaborée en commun au début de l'étude permettait au moins d'identifier ce problème et de se donner des repères communs rendant possible la comparaison (sans rester dépendants des catégories administratives nationales). Par PEP, nous avons ainsi désigné des « politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré selon des critères ou des découpages socio-économiques, ethniques, linguistiques ou religieux, territoriaux ou scolaires) en proposant de donner aux populations ainsi déterminées quelque chose de plus (ou de "mieux" ou de "différent") ». Cette définition, qui a permis de lancer l'étude, paraissait à la fois suffisamment précise pour rendre compte d'un ensemble cohérent et néanmoins susceptible d'englober la diversité observable en ce domaine (notamment, nous le voyons bien dans le libellé de la définition, en matière de catégories de bénéficiaires). Mais cette définition préalable ne devait pas empêcher d'ouvrir la réflexion sur ses frontières, ce qui d'ailleurs a très vite paru nécessaire face à la complexité de la comparaison et des mutations qui reconfigurent le champ de ces politiques éducatives.

qualitativement différente.

À partir du débat anglais initial, on voit surgir une conception forte du principe d'une école inclusive en lien avec la catégorisation des *special needs* : il s'agit de transformer les établissements scolaires en « communautés ouvertes à tous, auxquelles tous les apprenants ont droit d'accéder sur une base égalitaire » (Armstrong, 1998). Pour éviter de s'en tenir à une simple logique d'« intégration » (dans l'acception ainsi précisée du terme<sup>8</sup>), alors qu'il s'agit d'éviter une relégation des élèves dans des voies spécialisées, cette interprétation de l'école inclusive implique une révision des fonctionnements scolaires ordinaires socialement « sélectifs », « privilégiant », « handicapants » ou « discriminants ». Elle implique de repenser les *curricula* et les pratiques, de réviser et de dynamiser la construction de formes pédagogiques permettant les apprentissages de tous. Cette version forte ne va pas, pour ses promoteurs, sans un appel à une société elle-même plus inclusive, contre la logique du marché ou ses systèmes de valeurs célébrant fortement la compétition individuelle, la sélection et la réussite au mérite. L'extension internationale de ce principe et sa retraduction dans les discours contemporains réinscrivent pourtant fréquemment la catégorie des *special needs* dans un modèle individuel du handicap et de la différence. Aujourd'hui, le référent d'une *inclusive education* s'argumente d'ailleurs explicitement au nom de « l'équité » comme le complément nécessaire au principe individualiste de « l'égalité des chances » (OCDE, 2008) qui lui-même, selon ce que l'on met sous son vocable, risque donc d'entretenir les finalités sélectives des systèmes d'enseignement. Au fil du temps, la catégorie des *special*

*needs* est devenue très étendue, associant des critères médicaux, sociaux, culturels, économiques, géographiques et scolaires pour la désignation d'ensembles parfois assez hétéroclites, mais toujours marqués par un écart à la norme. Et surtout elle prend place dans des débats et analyses qui occultent, et donc soustraient du domaine de l'action publique, une large part des fonctionnements sociaux et scolaires qui génèrent, donnent forme et contenu aux désavantages, risques et autres besoins spécifiques désignés. La logique principale d'action scolaire pouvant être défendue est dès lors une logique d'adaptation à ce qui se présente comme des « différences » ou « diversités » essentialisées. Bien qu'elles soient largement utilisées, et malgré leurs ambiguïtés, les notions de « différence » ou de « diversité » restent d'ailleurs drastiquement peu définies et discutées, notamment au regard des objectifs généraux et des finalités de l'école.

Pourtant ces notions sont susceptibles d'être entendues de différentes manières. Elles peuvent certes caractériser la présence d'individus singuliers à l'école, avec leur histoire propre, leurs habilités physiques et corporelles, leur culture familiale spécifique, leur rapport personnel au savoir ou à l'école, leur normativité<sup>9</sup>. Le problème de l'enseignement serait donc d'offrir à chacun une exposition au savoir et à l'apprentissage, en même temps qu'une ouverture aux mondes savants, techniques, pratiques ou sociaux qu'ils n'ont pas l'habitude de côtoyer. Mais les notions de diversité ou d'hétérogénéité évoquent aussi la question de la différence : « fou » ou « étranger » sont habituellement les deux figures classiques de cette forme d'altérité radicale qui

signifie aussi l'impossibilité de tout partage. Diversité ou différence : l'ambivalence caractérise sans doute la plupart des discours actuels dans la mesure où notre société occidentale a toujours tenté de donner place en son sein à ces figures d'étranger et de fou (Ramognino *et al.*, 2001). Enfin, la diversité peut aussi être entendue à partir du mythe d'une capacité, d'un talent ou d'un potentiel individuel ou idiosyncrasique que l'institution scolaire ne pourrait plus que maximiser dans une logique extrême d'individualisation de son travail.

La diversité est d'ailleurs celle dite des « besoins » des individus concernés : autre terme central, mais non moins équivoque, du réseau notionnel des politiques scolaires actuelles. Malgré son usage étendu, cette notion paraît encore moins discutée, dans la distinction par exemple entre ses acceptions biologiques (son ancrage de départ) ou économiques, relatives ou relationnelles... Elle ne semble pas plus articulée et questionnée en rapport à l'enjeu de la

## NOTES

**8.** On décrit ainsi une simple technique d'accueil des élèves, en l'occurrence handicapés, en milieu scolaire ordinaire. On met ici l'accent sur les capacités, les incapacités et le potentiel perçus chez les élèves et sur la question : « Quels élèves devraient bénéficier de l'intégration ? ». F. Armstrong (2000) relève ainsi en quoi bien souvent les élèves « intégrés » reçoivent le statut de « visiteurs » plutôt que de membres à part entière de la communauté scolaire. Il s'agit en fait simplement ainsi d'accepter à l'école des enfants dont la « spécificité » demeure toujours conçue comme un ensemble de manques substantiels à devoir compenser.

**9.** Le concept de normativité est emprunté à G. Canguilhem (1966) et désigne la caractéristique de l'activité humaine comme pôle de création de valeurs et co-construction de l'environnement par invention de solutions inédites.

construction d'une culture commune, du partage et de l'appropriation des savoirs communs requis pour habiter les sociétés contemporaines. Elle situe parfois le débat, quand il a lieu, dans le champ des droits individuels. Mais comment comprendre l'inflation d'une telle notion dans le domaine des politiques publiques et de la scolarisation ? Le « besoin » est, et n'est pas, qu'un « manque », s'il tend ainsi à rompre avec le registre des théories déficitaristes, il n'entraîne pas moins avec lui les connotations organiques ou naturalisantes de son acception originale.

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

*« Ce choix nous a paru d'autant plus pertinent que les dispositifs étudiés, au-delà de leur apparence disparate, participent d'une même approche, nouvelle dans le paysage scolaire français et à laquelle il est convenu aujourd'hui de donner, après les Anglo-Saxons, le nom d' "inclusion" : il s'agit de transformer les systèmes éducatifs et les écoles afin de les rendre capables de répondre à la variété des besoins d'apprentissage des élèves et à la diversité des publics accueillis. Dans cette optique, ce n'est plus l'élève ou*

*le groupe d'élèves qui doit s'adapter à l'école et à l'enseignement disponibles, ce sont les écoles et l'enseignement qui s'ajustent aux besoins de chaque élève, quelles que soient les différences dues à l'origine sociale et culturelle ou aux caractéristiques individuelles que sont les motivations, les capacités et les rythmes d'apprentissage »* (inspection générale de l'EN et de l'AENR, 2010, p. 11).

La prégnance d'une lecture essentialiste des difficultés scolaires n'est certes pas nouvelle, les travaux sociologiques des années soixante-soixante-dix nous avaient déjà montré sa force sous le thème notamment de « l'idéologie des dons » (Bourdieu et Passeron, 1964). Mais celle-ci se renouvelle sous des arguments de justice et en référence à la nécessaire adaptation d'un système scolaire jugé trop normalisateur. Car là est aussi une autre dimension de ces « nouveaux » débats qui s'accompagnent, plus ou moins implicitement, d'une lecture critique, si ce n'est dénonciatrice, du système scolaire public commun. Celui-ci devrait être transformé car il serait profondément normalisateur. Il ne manque certes pas de travaux qui puissent valider ce point. Mais faudrait-il parfois comprendre, « ne pourrait qu'être normalisateur », dès lors qu'il prétend accueillir ensemble tous les publics sans prise en compte de leurs « potentiels » ? Le commun public serait forcément normalisateur ? Ainsi paradoxalement rejustifié au nom d'une culture critique, le recours aux inégalités natives ou aux « dons » n'est d'ailleurs plus banni, ni même euphémisé, car, on le voit aussi, les classifications tendent fréquemment à intégrer la catégorie des « *gifted and talented pupils* » dans les nomenclatures des besoins spécifiques, à la

mesure même du développement de mesures et dispositifs ainsi ciblés un peu partout en Europe. Et en France par exemple s'installent aussi désormais des « internats d'excellence », pour des élèves de milieu « modestes » dits à « potentiel »<sup>10</sup>.

La présence de telles catégories, leur intégration au titre d'une même unité d'action publique « ciblée », fait alors d'autant plus signe d'une profonde modification de la problématique de l'éducation prioritaire, initialement vouée à la réduction des inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles. Dans la logique induite par l'intégration de catégories de plus en plus nombreuses et spécifiques, il pourrait davantage s'agir de permettre à chaque élève et chaque catégorie d'élèves – surtout ceux qui ne correspondent pas suffisamment aux attentes d'un système éducatif considéré comme abusivement normatif – de maximiser son développement et ses chances de réussite scolaire, compte tenu de ce que seraient ses caractéristiques particulières ou spécifiques. Le cadre de référence des PEP, et tendanciellement avec elles, des politiques scolaires génériques, a changé : il n'est plus guère celui du rapport des différents milieux sociaux au système éducatif, mais celui de l'adaptation à la diversité des individus, de leurs talents et autres caractéristiques qui semblent toujours de plus en plus considérés comme déjà-là, ou de moins en moins pensés en rapport à une analyse des situations et actions sociales-

#### NOTE

**10.** « Internats d'excellence et développement des internats scolaires », circulaire n° 2010-099 du 8 juillet 2010, en ligne : <http://www.education.gouv.fr/cid52632/mene1017641c.html>

scolaires qui les génèrent.

En même temps, cette problématique rappelle celle déjà formulée à l'échelon international à la fin des années cinquante, autour de la problématique du « capital humain » et des métaphores de « réservoirs » ou « réserves d'aptitudes » (en serait-elle même une forme d'aboutissement?). À l'époque en tout cas, cela faisait encore un peu débat au sein même de l'OCDE : les actes de la Conférence internationale organisée au début des années soixante le rappellent (OCDE, 1962). Cette conférence visait à accompagner les projets d'expansion des systèmes d'enseignement des pays de l'OECE (qui deviendra l'OCDE). A. H. Halsey, qui la préside, explicite le problème de base qui devait être mis en discussion :

« Le problème était posé sous la forme d'une métaphore : un "réservoir d'aptitude devait être mis en valeur au nom d'un idéal : l'accomplissement de la personne humaine, mais il fallait aussi l'exploiter pour répondre aux besoins en personnel scientifique d'une société en expansion. » (Halsey, *op. cit.*, p. 16).

Il décrit aussi les accords et désaccords qui se sont noués tout au long de cette conférence, que nous n'avons pas la place de rappeler ici, même s'ils résonnent en bien des points avec les analyses aujourd'hui menées sur les enjeux des tensions entre efficacité et équité, sélection des élites et démocratisation des systèmes d'enseignement (notamment Mons, 2008 ; Baudelot et Establet, 2009)<sup>11</sup>. Par exemple, l'un des participants, Dael

## Une codification internationale de la catégorie : les nomenclatures évolutives et composites des « besoins spécifiques »

La notion de « besoins éducatifs particuliers ou spéciaux » a été (et continue à être) l'objet d'un intense travail de codification au niveau international (voir aussi pour d'autres éléments de généalogie de cette métacatégorie et de celle d'inclusion, S. Ebersold, 2009). Celui-ci est notamment réalisé par le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE (OCDE, 1995, 2000) dans le cadre d'un calendrier de travail visiblement non terminé. En 1995, le CERI a publié la première série exhaustive de données devant permettre « l'examen comparatif des activités éducatives en faveur des élèves souffrant d'incapacités et de problèmes sociaux dans les pays de l'OCDE » (2000, p. 7). Ces travaux ont montré que les définitions employées différaient tellement d'un pays à l'autre que « les comparaisons étaient pratiquement impossibles » (*ibid.* p. 7). La seconde monographie publiée en 2000 reprend alors précisément ce chantier en vue d'améliorer la qualité des données de base et la comparabilité internationale. L'étude précise bien l'innovation en ce domaine :

« C'est la première fois que l'on tente de constituer un vaste ensemble de statistiques comparables entre les membres de l'OCDE pour un éventail aussi large de difficultés d'apprentissage. » (*ibid.* p. 7).

Mais c'est bien cette étendue de la catégorie des « besoins particuliers », ainsi définie, qui interroge. Sous ce vocable de besoins spécifiques, se construit un système de classification en trois catégories (A, B et C), ainsi définies :

« – La catégorie A désigne les besoins éducatifs pour lesquels il existe une norme généralement convenue – les élèves aveugles et malvoyants, sourds et malentendants, arriérés mentaux sévères et profonds, et polyhandicapés. Il s'agit d'affections qui touchent des élèves de tous les milieux socioprofessionnels. En règle générale, elles peuvent être mesurées à l'aide d'instruments appropriés et de critères convenus. D'un point de vue médical, il s'agit en règle générale de troubles d'origine organique (liés par exemple à des déficiences sensorielles, motrices ou neurologiques).

– La catégorie B désigne les besoins éducatifs des élèves éprouvant des difficultés d'apprentissage qui ne semblent pas attribuables directement ou principalement à des facteurs qui conduiraient à les classer dans les catégories A ou C.

– La catégorie C désigne les besoins éducatifs dont on pense qu'ils découlent principalement de facteurs socio-économiques, culturels ou linguistiques. Les élèves dans ce cas sont en général issus d'un milieu défavorisé ou atypique que l'éducation vise à compenser. » (OCDE, 2000)

Les auteurs ont privilégié une définition économique *a posteriori* de la catégorie (car celle-ci n'est de fait nullement encore partagée au même titre par les différents pays membres de l'OCDE, terrains de l'étude). S'il y a une quantification du nombre d'élèves considérés comme relevant de « besoins éducatifs spéciaux », celle-ci est établie à partir de données relatives aux « ressources supplémentaires fournies pour financer la formation des élèves ». Peter Evans, responsable de l'étude, explicite cette méthode : « Les besoins éducatifs spéciaux se définissent donc, dans la pratique, en termes de ressources publiques et privées supplémentaires fournies pour financer la formation de ces élèves » (Evans, 2000, p. 104). Autrement dit, la définition, puis la quantification de la proportion d'élèves en « besoins éducatifs spéciaux », renvoie à ce qui est associé comme tel par cette étude, en l'occurrence la somme des élèves qui bénéficient d'une ressource publique ou privée supplémentaire dans chaque pays. On voit ainsi clairement que cette étude n'interroge pas l'opération de ciblage en elle-même : elle ne cherche pas à comprendre

### NOTE

<sup>11</sup>. Voir pour un développement de ces questions, Frandji, 2011.

comment s'effectue ce ciblage, « qui » doit être considéré comme devant bénéficier de ressources supplémentaires et qui ne l'est pas, comment se constituent ces découpages catégoriels et quels rapports sociaux ils mettent en jeu, dans chacun des pays. L'analyse comparative relève d'un modèle additif (comptabilisant les résultats des opérations de ciblage effectuées dans chaque pays), alors même que le processus concret de ciblage, et son application sur le terrain, sont soumis à un ensemble complexe et pluriel de déterminations – inscrivant divers rapports sociaux – que l'étude ne prend aucunement comme objet de réflexion. Ce n'est pas son objet. Il reste que cela contribue à réifier ces découpages catégoriels pluriels, et que la classification ainsi conçue ne semble pas être seulement à usage comptable ou descriptif. Elle semble elle-même faire office d'outil de rationalisation si ce n'est de mise en convergence des politiques nationales qui sont susceptibles de s'y référer. Elle a un effet incitatif et prescriptif, si ce n'est performatif.

Ajoutons que le CERI semble toujours poursuivre le travail déjà ainsi engagé en proposant une nouvelle dénomination, celle d'« *élèves présentant des déficiences, des difficultés d'apprentissage et des désavantages sociaux* » se résumant sous l'acronyme DDD. Mais aucune explication n'est donnée sur le changement de terminologie et donc l'éventuel abandon de la catégorie des « besoins particuliers ». Le système ternaire de la classification reste en place. Le programme de travail est en ligne à l'adresse suivante :

[http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr\\_2649\\_39263294\\_34003509\\_1\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr_2649_39263294_34003509_1_1_1_37455,00.html)

(consulté le 22-06-2011)

Par ailleurs, un rapport d'Eurydice sur l'éducation des jeunes enfants précise quant à lui :

*« Dans cette étude, la définition d'enfants à risque, repose sur la catégorie de l'OCDE "C/Désavantages" pour les "élèves ayant des besoins particuliers", à savoir les "élèves présentant des désavantages découlant principalement de facteurs socio-économiques, culturels et/ou linguistiques. Le besoin éducatif consiste à compenser les désavantages imputables à ces facteurs". Sont donc exclues ici les mesures destinées aux enfants présentant des besoins éducatifs particuliers imputables à des troubles d'origine organique et/ou à une maladie qui nécessite un séjour prolongé à l'hôpital (voir à ce sujet les travaux de l'Agence européenne pour le développement de l'éducation pour les élèves à besoins spécifiques). Le désavantage qui peut découler de la vie en milieu rural ou dans des régions reculées est englobé dans cette définition générale. »* (Eurydice, 2009, p. 7).

Ce rapport (en excluant certaines catégories et en en ajoutant d'autres) nous semble ainsi en partie redéfinir la nomenclature de l'OCDE dont il revendique pourtant l'usage fidèle. Il associe déjà aussi comme quasi-synonymes les deux métacatégories de « groupes à risques » et de « besoins spécifiques », tout en mobilisant le réseau notionnel de la compensation.

Enfin, on note que les nomenclatures, et notamment celle de l'OCDE, semblent être en discussion, au niveau de la Commission européenne, qui reconnaît des difficultés liées à leur élaboration, dans l'examen du progrès pour les objectifs de Lisbonne de 2009 (*European Commission*, 2009).

Wolf, – qui s'en prend à la métaphore des « réserves d'aptitudes » – précisait opportunément que :

*« le potentiel intellectuel d'une nation n'est pas une quantité fixe*

*mais une variable sur laquelle il est possible d'agir [...]. Aussi, au lieu de nous perdre dans les discussions sur l'importance relative de l'hérédité et du milieu, nous limiterons-nous à exa-*

*miner les éléments qui peuvent être les plus facilement modifiés de façon à augmenter nos ressources intellectuelles »* (p. 53).

Il reste que cette métaphore, la plupart des auteurs de la conférence finissent néanmoins par la reprendre et la valider sous le terme (ce serait différent?) de « réserves d'aptitudes » ; des réserves d'aptitudes dont les différents pays devraient d'ailleurs en priorité effectuer un « dépiçage »... Il y a là, comme l'écrivait encore Halsey, les éléments d'un accord intellectuel entre les participants soucieux de poser les bases d'une « *alliance nouvelle entre économie et enseignement* » (p. 47).

## D'UN LABORATOIRE À L'AUTRE ?

Rappelons-le pour conclure : le constat d'une convergence n'empêche ni la singularité des politiques nationales ni l'hétérogénéité des logiques d'action qui concrétisent les nouvelles PEP. D'autre part, ces politiques ont déjà une histoire, au moins dans certains pays, et ce qui s'observe au titre de leurs nouvelles formulations est aussi héritier de décennies de glissements successifs de leurs objectifs. Leurs premières formulations, sous le modèle de la compensation, n'étaient d'ailleurs pas exemptes d'ambiguïtés. Dès le départ, ces politiques ont été prises en tension entre une visée *correctrice* et une visée *transformatrice*. La première, qui se décline elle-même dans différentes modalités (*préventive* et *remédiatrice* notamment), a pour objectif de réduire les inégalités scolaires dans des systèmes éducatifs dont les modes de fonctionnement pourraient n'être guère interrogés. La seconde fait par contre des mesures qui visent à améliorer la réussite scolaire

et à accroître les pouvoirs sociaux des catégories de population ciblées, un levier permettant d'œuvrer à la transformation de l'institution scolaire en élaborant des modes de faire non seulement plus efficaces mais surtout moins socialement privilégiant. Jean-Yves Rochex (2010) rappelle ainsi en quoi, malgré leurs présupposés déficitaristes, les premières PEP ont ainsi pu mobiliser de nombreux acteurs – professionnels, chercheurs ou militants – désireux d'y voir et d'y inventer « un laboratoire du changement social en éducation ».

Mais au fil du temps, force est de constater que ces PEP ont été le creuset dans lequel se sont progressivement dessinés et expérimentés la réorientation des modes de régulation des politiques éducatives et de profonds changements politiques et idéologiques, qui ont radicalement transformé leurs visées et leurs objectifs initiaux (Rochex, 2008, *op. cit.*). C'est ainsi que l'actualité des PEP observée à l'échelle de notre comparaison semble parfois incarner cette « nouvelle idéologie dominante » qui vise à « *aider les meilleurs* » à être encore « *meilleurs* », à constituer des « *pôles d'excellence* », à faire des « *champions* » en étendant à tous l'exigence de « *compétitivité* » qui prévaut dans l'entreprise gérée selon les codes d'une philosophie sociale inspirée de l'économie néo-libérale » (Boltanski, 2008, p. 161). En fait, le nouvel âge des PEP contribue à instal-

ler cette logique d'action autant que son corrélat direct qui prend la forme d'une préoccupation plus « sociale », visant notamment à ce que nul élève ne quitte l'école sans être doté des connaissances et des compétences de base nécessaires pour éviter l'exclusion.

Bien sûr, des analyses complémentaires sont nécessaires, surtout sur le terrain, de manière à mieux comprendre comment les équipes éducatives réalisent ces nouvelles orientations et quelles sont, en fonction des contraintes, les dynamiques d'ouverture susceptibles d'émerger à ce niveau. Le manque de travaux empiriques sur ces politiques doit d'ailleurs être rappelé, du moins de travaux qui s'attachent à problématiser les modes de réalisation des activités scolaires et leurs inscriptions dans les rapports sociaux, pour l'ouverture du champ des possibles d'action et qui aillent bien au-delà du repérage de quelques bonnes pratiques autonomisées, mesurées à partir de résultats à des tests standardisés. La conséquence en est un champ de recherche trop polarisé entre des analyses dénonciatrices et dominocentrées, ou au contraire accompagnatrices (à visée techniciste ou pragmatique); analyses qui se succèdent ou s'opposent sans vraiment s'interroger ou chercher à se cumuler. Le détour comparatif entrepris par l'étude EuroPEP permet toutefois déjà de nourrir le débat requis par la différence de

perspective qui s'observe d'un moment à l'autre des politiques scolaires. Les nouvelles politiques sont plutôt sous-tendues par une conception spatiale de la démocratie : les inégalités dessinaient un espace vertical (le haut et le bas; les dominants et les dominés), l'exclusion et l'inclusion un espace horizontal où l'on est « *in* » or « *out* », comme Alain Touraine (1991) le formule. La verticalité n'en est pas exclue pour autant. Bien au contraire, elle se promeut dans l'argument d'une excellence méritocratique décomplexée et sur-légitimée (la métaphore de l'ascenseur social). Le scénario du troisième âge des PEP s'agence ainsi : maximiser les capacités de tous, s'adapter à la « diversité » – les « différences » n'étant plus guère pensées en termes d'inégalités – c'est-à-dire détecter et mobiliser le potentiel de chaque enfant méritant afin de lui offrir l'environnement scolaire et éducatif suffisamment stimulant pour qu'il puisse se développer de façon optimale; réguler les effets de cette compétition, gérer les risques, et veiller à la cohésion sociale. Si l'on rompt un peu plus ainsi avec les ambiguïtés de la compensation, n'est-ce pas alors l'idée même d'école commune qui pourrait être emportée, mais par-delà elle surtout, la construction d'une institution assurant une transmission égalitaire des savoirs, et ainsi indissociablement mise au service du développement individuel et collectif? ■

## BIBLIOGRAPHIE

- Antoniou L., Dyson A. & Raffo C.** (2008), « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) », in Demeuse M., Frandji D., Greger D., Rochex J.-Y., (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, pp. 37-84.
- Armstrong F.** (2000), « Les paradoxes de l'éducation inclusive en Angleterre », in Chauvière M. & Plaisance É., (Eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?* Paris, PUF, pp. 118-132.
- Baudelot C. & Establet R.** (2009), L'élitisme républicain. *L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales*. Paris, Seuil.
- Bernstein B.** (1975), « Enseignement de compensation », in *Langage et classes sociales. Codes socio-linguistiques et contrôle social*, Paris, Les Éd. de Minuit, pp. 249-262. Version initiale en anglais : "Education cannot compensate for society", *New Society*, 1970, 387, pp. 344-347.
- Bernstein B.** (2007), *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec, PU de Laval. Traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition *Pedagogy, Symbolic Control and Identity : Theory, Research, Critique*, 2000, Londres, Rowman & Littlefield.
- Berthelot J.-M.** (1983), *Le piège scolaire*. Paris, PUF.
- Boltanski L.** (2008), Rendre la réalité inacceptable. *À propos de la production de l'idéologie dominante*, Paris, Demopolis.
- Demeuse M., Frandji D., Greger D., Rochex J.-Y.** (2008), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP.
- Demeuse M., Frandji D., Greger D., Rochex J.-Y.** (2011, sous presse), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Vol. 2. Enjeux, devenir et possibles pour l'égalité scolaire*, Ed. de l'ENS de Lyon.
- Deniger M.-A. & Roy G.** (2003), *De mesures compensatoires à l'obligation de résultat. Bilan critique des politiques scolaires d'intervention auprès des milieux défavorisés québécois*, université Laval, Québec.
- Dubet F.** (2004), *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?* La république des idées, Paris, Seuil.
- Ebersold S.** (2009), « Inclusion », in *Recherche et formation*, n° 61, INRP, Lyon, pp. 71-83.
- European Commission** (2009), "Special education needs", in *Progress towards the Lisbon objectives in Education and training. Indicators and Benchmarks 2009*. pp. 79- 82
- Evans P.** (2000), « À l'épreuve de la quantification dans huit pays », in Chauvière M. & Plaisance É., (eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, Paris, PUF, pp. 104-116.
- Frandji D. & Vitale P.** (dir.), (2008), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes, PUR (traduction révisée en langue anglaise sous le titre *Knowledge, Pedagogy and Society. International Perspectives on Basil Bernstein's Sociology of Education*, London, Routledge, 2010).
- Frandji D.** (2011), « Ces politiques entre démocratisation et régulation », in Demeuse M., Frandji D., Greger D., Rochex J.-Y. *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Vol. 2. Enjeux, devenir et possibles pour l'égalité scolaire. Conclusion : ces politiques entre régulation et démocratisation*, Ed. de l'ENS de Lyon (sous presse).
- Giddens A.** (1998), *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Glasman D.** (1992), *L'école réinventée ? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaire*. Paris, L'Harmattan.
- Inspection générale de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche** (2010), *Rapport des inspections générales de 2009*, Paris, La documentation française.
- Isambert-Jamati V.** (1973), « Les handicaps socio-culturels et leurs remèdes pédagogiques », *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 4, pp. 303-318.

**Isambert-Jamati V.** (1985), « Quelques rappels de l'échec scolaire comme "problème social" dans les milieux pédagogiques français », in É. Plaisance (éd.), « *L'échec scolaire* » : nouveaux débats, nouvelles approches sociologiques, Paris, Éd. du CNRS.

**Kherroubi M. & Rochex J.-Y.** (2002), Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 1<sup>re</sup> partie : "Politique ZEP, objets, postures et orientations de recherche" », *Revue française de pédagogie*, n° 140, pp. 103-132.

**Little A. & Smith G.** (1971), *Stratégies de compensation : panorama des projets d'enseignement pour les groupes défavorisés aux États-Unis*, Paris, OCDE (traduit de l'anglais la même année, *Strategies of Compensation : A Review of Educational Projects for the Disadvantaged in the United States*, même édition).

**Maroy C.** (2006), *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, PUF.

**Mons N.** (2008), « Élités scolaires, inégalités sociales et renouveau des filières dans l'école moyenne : une comparaison internationale », *Éducation et sociétés*, n° 21, p. 17-32.

**OCDE**, Textes réunis par A.-H. Halsey (1962), *Aptitude intellectuelle et éducation*, Paris, OCDE.

**OCDE**, (1995), *L'intégration scolaire des élèves à besoins particuliers*, Paris, CERI-OCDE.

**OCDE**, (2000), *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*, Paris, CERI- OCDE.

**Plaisance É., Belmont B., Véron A., Schneider C.** (2007), « Intégration ou inclusion ? Éléments pour contribuer au débat », in *Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n° 37, pp. 159-163.

**de Queiroz J.-M.** (1995), *L'école et ses sociologies*, Paris, Nathan, collection 128.

**Ramognino N., Vergès P., Frandji D.** (2001), « *Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs* », Rapport de recherche remis au CNCRE., ministère de l'éducation nationale, LAMES-MMSH, Aix-en-Provence.

**Rawls J.** (1997). *Théories de la justice*. Paris, Éditions du Seuil.

**Rochex J.-Y.** (2008), « Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : d'un âge et d'un pays à l'autre », in Demeuse M., Frandji D., Greger D., Rochex J.-Y., (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, p. 409-451.

**Rochex J.-Y.** (2010), « Les trois "âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? », in C. Ben Ayed (dir.), *L'école démocratique. Vers un renoncement politique ?*, Paris, Armand Colin.

**Rychen D.S. & Salganik L.H.** (dir.) (2003), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*. Göttingen : Hogrefe & Huber Publishers.

**Touraine A.** (1991), « Face à l'exclusion », in *Citoyenneté et Urbanité*, Paris, Éditions Esprit, pp. 166, 171 et 173.

**Warnock Committee** (1978), *Special Educational Needs: the Warnock Report*, London. D.E.S.