HAL
open science

La politique française d'éducation prioritaire (1981 – 2015) : les ambivalences d'un consensus

Philippe Bongrand, Jean-Yves Rochex

To cite this version:

Philippe Bongrand, Jean-Yves Rochex. La politique française d'éducation prioritaire (1981 – 2015) : les ambivalences d'un consensus. [Rapport de recherche] CNESCO (Conseil national d'évaluation du système scolaire). 2016. hal-02568347

HAL Id: hal-02568347

https://univ-paris8.hal.science/hal-02568347

Submitted on 30 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

COMMENT L'ÉCOLE AMPLIFIE
LES INÉGALITÉS SOCIALES ET MIGRATOIRES ?

La politique française d'éducation prioritaire (1981-2015) : les ambivalences d'un consensus

PHILIPPE BONGRAND & JEAN-YVES ROCHEX
Université de Cergy-Pontoise, Université de Paris 8 Saint-Denis
philippe@bongrand.eu
jyrochex@gmail.com

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
cnesco conseil national d'évaluation du système scolaire

Ce document s'inscrit dans une série de contributions publiées par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) dans le cadre de son rapport scientifique : **comment l'école amplifie les inégalités sociales et migratoires ?**

Les opinions et arguments exprimés n'engagent que les auteurs de la contribution.

Disponible sur le site du Cnesco : http ://www.cnesco.fr

Publié en Mars 2016
Conseil national d'évaluation du système scolaire
Carré Suffren - 31-35 rue de la Fédération
75015 Paris

Table des matières

Introduction **4**
I Une politique devenue consensuelle ? **8**
1 Des "silences et relances" politiques à l'institutionnalisation de "l'éducation prioritaire" 8
2 La structuration administrative d'une politique nationale déconcentrée 10
3 La banalisation des caractéristiques de l'éducation prioritaire 12
II Les termes incertains du consensus **15**
1 L'hétérogénéité des objectifs de "la" politique d'éducation prioritaire 15
2 Des partis pris qui restent encore des paris 18
3 Une politique indissociable des politiques éducatives génériques 22
Conclusion **25**
Bibliographie **26**

La politique française d'éducation prioritaire (1981-2015) : les ambivalences d'un consensus

Introduction

Les élèves scolarisés dans les établissements bénéficiant de la politique d'éducation prioritaire, caractérisés par un profil sociologique défavorisé [1], connaissent des résultats scolaires inférieurs à la moyenne nationale [2]. Dans un contexte de baisse générale des performances du système éducatif français, cette situation s'est aggravée ces dernières années : tandis que la proportion d'élèves en difficulté de lecture à l'issue de l'école élémentaire croissait en moyenne de 14,9 % à 19 % entre 1997 et 2007, elle augmentait en éducation prioritaire de 20,9 % à 31,6 % [3]. Cette évolution est soulignée par les enquêtes PISA, d'après lesquelles la corrélation entre le niveau socio-économique et les performances scolaires des élèves a significativement crû au cours des années 2000 en France, où elle est désormais la plus forte parmi les pays de l'OCDE (MENESR-DEPP, 2013b, p.5). La dernière circulaire relative à l'éducation prioritaire s'ouvre elle-même sur ce constat : "Le déterminisme social (...) n'a jamais été aussi fort en France[,] devenue le pays [de l'OCDE] où le milieu social influe le plus sur le niveau scolaire" [4]. Pourtant, depuis plus de trente ans, la politique française d'éducation prioritaire a précisément "pour objectif de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire" [5]. Le Cnesco proposant d'examiner l'hypothèse d'une possible amplification des inégalités scolaires d'origines sociales et ethnoculturelles, ainsi que d'en identifier des pistes d'interprétation, plusieurs contributions soulèvent dès lors logiquement l'hypothèse d'un échec de cette politique. Ces contributions adoptent différents angles qu'il est utile d'expliciter afin de mieux situer et circonscrire le registre spécifiquement adopté ici.

Une première série de questions porte sur la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire (PEP). Puisque la réglementation indique que cette politique procède par "un renforcement de l'action pédagogique et éducative", une première interrogation recherche tout d'abord en quoi consiste, concrètement, ce "renforcement". Garrouste et Prost (2016) indiquent que les moyens spécifiquement consacrés à "corriger l'impact des inégalités" peuvent reposer sur des personnels supplémentaires (pour l'enseignement ou l'animation), des indemnités financières, le travail de mise en réseau ou la circulation d'idées pédagogiques.

1. "À la rentrée 2013, (...) les collégiens des Éclair sont très massivement d'origine sociale défavorisée : 72,8 % d'entre eux ont des parents ouvriers ou inactifs, contre 56,6 % en RRS et 34,3 % dans les établissements hors EP (France métropolitaine et DOM)" (MENESR-DEPP, 2014, p.32).

2. "Par exemple, si 62,5 % des élèves de CM_2 des écoles du programme Éclair maîtrisent la compétence 1 [maîtrise de la langue française] du socle, ils sont 69,8 % dans les écoles RRS et 81,8 % ailleurs" (*ibid.*).

3. D'après les résultats de l'enquête SPEC6 de la DEPP (Daussin et al., 2011, p. 150).

4. Ministère de l'Éducation nationale, circulaire "Refondation de l'éducation prioritaire" n° 2014-077, 4 juin 2014.

5. Suivant la formulation du site du ministère de l'Éducation nationale, mis à jour en février 2015, consulté en juin 2015 sur education.gouv.fr.

L'inventaire de ces moyens (opération qui n'est systématique au plan budgétaire que depuis 2011-2012) [6] conduit également à s'interroger sur leurs usages, qui peuvent être très variables suivant les lieux et les époques, et dont on peut discuter l'adéquation aux prescriptions des différents échelons administratifs et politiques. Une fois caractérisée la nature (qualitative et quantitative) de ces moyens, la question peut enfin être posée de leur capacité à représenter un réel "renforcement". L'éducation prioritaire ayant en effet souvent été traduite sous la forme du slogan "donner plus à ceux qui ont le moins", son évaluation conduit à se demander en quoi sa mise en œuvre permet d'affirmer que les établissements prioritaires obtiennent effectivement "plus". Sur ce point, de nombreux chercheurs, acteurs ou observateurs (Ben Ayed, 2014 ; Merle, 2012 ; Toulemonde, 2004) soulignent que les moyens "supplémentaires", présentés comme un "renforcement", sont en pratique trop minces pour convaincre qu'ils allouent vraiment "plus" aux personnels ou usagers bénéficiaires. Les enquêtes sur les taux de scolarisation des enfants de deux ans dans certaines académies [7] ou sur les budgets en personnels [8] montrent que les moyens spécifiques à l'éducation prioritaire, quels qu'en soient la nature comme l'usage, ne suffisent pas automatiquement à compenser la sous-dotation des établissements situés en territoires défavorisés. En juillet 2015 encore, le Défenseur des droits reconnaît que les enfants de la ville de Saint-Denis – territoire emblématique de l'éducation prioritaire – y sont placés dans une "situation défavorable" [9] : non seulement ces élèves vivent dans des territoires qui concentrent plus de difficultés économiques et sociales qu'ailleurs, mais ils sont de plus scolarisés dans des établissements dont la qualité de l'offre est inférieure. Ces constats négatifs conduisent à s'interroger sur la référence relativement à laquelle il faudrait finalement estimer l'apport de l'éducation prioritaire : le supplément apparaît en effet fort différent suivant que l'on compare un établissement (ou une zone, ou l'ensemble des zones classées) prioritaire à sa situation avant classement prioritaire, ou bien si l'on compare cet établissement prioritaire à la situation moyenne de l'ensemble des établissements scolaires ou bien encore à l'ensemble des établissements plus privilégiés (situations moyennes de référence qui, de plus, varient significativement suivant qu'on les caractérise à l'échelle nationale, académique ou départementale. . .). En pratique, cet étalon de référence vis-à-vis duquel apprécier l'éducation prioritaire n'apparaît ni clair, ni constant. Il résulte de toutes ces questions qu'évaluer la mise en œuvre de la PEP est une tâche délicate à elle seule : les objectifs et les indicateurs du "renforcement" visés n'étant pas explicites, les moyens semblant difficiles à identifier et, lorsqu'ils le sont, insuffisamment pérennes et d'usages très hétérogènes, les connaissances actuelles permettent surtout d'argumenter la thèse d'une faible ou insuffisante mise en œuvre. C'est alors ce défaut de mise en œuvre (qui éclairerait à lui seul l'absence d'effets de cette politique) qui appelle interprétation. Comme cela sera développé infra, on pourra alors insister sur l'instabilité du soutien politique et sur la précarité ou la légèreté des structures administratives qui, aux échelons central et déconcentré, ont longtemps marqué cette politique publique.

6. En 2006, un rapport déplorait que "bien souvent, (. . .) au niveau national, comme au niveau des académies ou des établissements, ces moyens supplémentaires sont devenus illisibles, invisibles et meme niés" (IGEN and IGAENR, 2006, p. 125).

7. Au plan national, le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans est plus important en éducation prioritaire (20,4 %) qu'en moyenne nationale (11,8 %), les taux des académies de Versailles ou Créteil étant inférieurs à 10 % (IGEN and IGAENR, 2014b, p. 5).

8. Lorsque des académies accueillent en grand nombre des néo-titulaires ou enseignants en début de carrière (plus faiblement rémunérés), comme à Versailles ou à Créteil, et qu'elles les affectent massivement en éducation prioritaire, ces académies peuvent de fait consacrer une moindre masse salariale à la PEP. Ce n'est cependant, là encore, pas le cas de toutes les académies (IGEN and IGAENR, 2006, p. 17).

9. Séverin Graveleau, "Le Défenseur des droits estime que les élèves de Saint-Denis subissent "une situation défavorable"", Le Monde, 10 juillet 2015, en ligne : lemonde.fr

Sous ce constat, il serait possible de considérer la question des effets de l'éducation prioritaire comme sans objet, cette politique n'ayant pas vraiment mis en œuvre ses objectifs et moyens – sauf à considérer que la PEP visait en fait à constituer une seule mesure de rattrapage partiel ("donner un petit plus à ceux qui ont moins"), objectif qui ne lui a pas été officiellement assigné. Cette impossibilité d'une évaluation de l'efficacité de la PEP est confortée par l'argument d'après lequel, faute de groupe témoin, il n'est pas possible de dire si la baisse globale des performances scolaires n'aurait pas été plus forte sans la PEP. Les préoccupations légitimes pour l'efficacité de cette politique suscitent pourtant une deuxième série de questions portant non plus seulement sur la mise en œuvre, mais sur les effets de ce "renforcement" de l'action pédagogique et éducative. M. Garrouste et C. Prost rappellent ici la difficulté technique d'imputer aux seuls moyens spécifiques de la PEP un impact sur les résultats scolaires (suivant l'objectif central de cette politique) ou bien sur d'autres aspects qui *a priori* pèsent sur ces résultats scolaires (tels l'évitement des établissements prioritaires, stigmatisés, par les parents ou par les enseignants), tant ces résultats sont pris dans de nombreux (et souvent plus déterminants) paramètres. Sous toutes ces réserves, plusieurs enquêtes tâchent cependant d'apprécier les effets propres au classement prioritaire à l'échelle locale. M. Garrouste et C. Prost évoquent de récentes études qui, au sujet de la PEP en 2006-2010 (i.e. sous les formes du dispositif "Réseau ambition réussite (RAR)"), concluent, d'une part, à des effets négatifs sur la mobilité des élèves, les plus favorisés évitant plus les collèges prioritaires (Davezies et Garrouste, 2014), et, d'autre part, à des effets nuls ou négatifs sur les résultats scolaires dans les collèges Caille et al. (2016). Pour sa part, Felouzis et al. (2016) enquêtent moins sur la PEP qu'ils ne l'interrogent en tant qu'elle pourrait avoir contribué à l'accroissement des inégalités d'acquis des élèves ; sans aborder de front la question de l'imputabilité, ils font ainsi l'hypothèse que les effets de la PEP sont nuls, négatifs ou insuffisants.

La présente contribution se situe comme au revers de ces deux séries de questions. La double hypothèse suivant laquelle la mise en œuvre de la PEP est peu satisfaisante (au regard des moyens qui lui sont consacrés et de leur mise en œuvre) et n'a pas atteint ses objectifs (comme le montrent des enquêtes monographiques et comme le suggère l'évolution des inégalités sociales à l'école) exprime et entretient ("performe") en effet une préoccupation qui ne va pas de soi (et dont la persistance peut être appréciée comme un résultat et non comme un préalable) : lutter frontalement contre les inégalités sociales à l'école. En d'autres termes, la PEP peut être évaluée non pas seulement aux plans de la mise en œuvre et des effets, mais également en tant qu'elle entretient un problème à l'agenda politique. Les débats politiques et scientifiques au sujet de la PEP ne sont pas extérieurs aux tentatives concrètes de lutter contre les inégalités sociales, et d'accorder une priorité et une attention spécifiques aux "zones" et établissements où ces inégalités sont particulièrement concentrées. Ces débats et ces tentatives rappellent et accréditent qu'un problème existe et qu'il appelle une prise en charge, que des moyens méritent de lui être consacrés et que se pose la question d'en faire usage de manière efficace. La contribution des débats politiques et scientifiques est cependant ambivalente, puisque cette contribution à l'existence de la PEP se présente comme la démonstration récurrente de son insuffisante efficacité, voire de son échec. Nous proposons de placer cette ambivalence au cœur de la réflexion sur l'évaluation de la politique d'éducation prioritaire, en suggérant que cette politique semble avoir réussi à durer (ce qui constitue un succès au plan de l'entretien de la lutte contre les inégalités sociales) sans avoir jamais vraiment réussi à être mise en œuvre (et constitue donc un échec dans la tentative de réduire effectivement les inégalités).

Complémentaire des autres rapports au Cnesco, ce texte souligne ainsi l'enjeu de ne pas limiter le bilan

de l'éducation prioritaire à l'indicateur – central – des résultats scolaires effectifs des élèves qui y sont scolarisés. Il rappelle, dans une première partie, que certains traits de la politique d'éducation prioritaire à son apparition en 1981 étaient suffisamment en rupture pour que sa pérennité ne soit pas garantie et, partant, que l'institutionnalisation durable de cette politique de lutte contre les inégalités sociales peut être envisagée rétrospectivement comme un succès. Celui-ci n'est cependant pas allé sans contreparties, évoquées dans une deuxième partie : certains objectifs ou modalités de travail de la PEP s'avèrent en particulier si flous qu'ils permettent des mises en œuvre hétérogènes, au point que certains traits caractéristiques (et durablement institutionnalisés) de cette politique paraissent recéler de sérieuses pistes d'interprétation de son bilan décevant.

I Une politique devenue consensuelle ?

Les évaluations scientifiques de la politique d'éducation prioritaire ne lui ont jamais été particulièrement favorables : les postures dubitatives et les appréciations décevantes apparaissent dès les années 1980 (Kherroubi et Rochex, 2002, p. 109). La situation actuelle d'appréciation globalement négative, telle qu'elle ressort notamment des autres contributions au rapport du Cnesco, n'est donc pas inédite. Il n'en va en revanche pas de même du point de vue politique : par contraste avec les deux premières décennies de la PEP, il s'est établi depuis les années 2000 une forme de consensus, parmi les partis de gouvernement et une grande majorité d'acteurs syndicaux ou associatifs (Robert, 2002), au sujet de la légitimité d'une politique d'éducation prioritaire. De ce point de vue – et à condition de suspendre, à ce stade, l'appréciation des modalités de mise en œuvre et des effets de l'éducation prioritaire –, l'hypothèse peut être argumentée d'une politique qui aurait réussi à installer durablement le "problème" des inégalités sociales à l'école, ainsi que la nécessité d'une politique scolaire visant à les réduire, à l'agenda des politiques scolaires françaises et de leur administration.

1 Des "silences et relances" politiques à l'institutionnalisation de "l'éducation prioritaire"

Au plan politique, il faut rappeler l'ampleur de la rupture qu'opérait en 1981 la création par le ministère de l'Éducation nationale de "zones prioritaires". Lorsque, à partir de juin 1981, le ministre Alain Savary demande aux recteurs d'affecter des moyens supplémentaires aux territoires les plus en difficulté, il rompt avec une logique d'attribution des moyens d'enseignement qui, au nom d'une conception républicaine formelle de l'égalité ("un homme, une voix"), distribuerait les ressources en fonction du nombre d'individus scolarisés ("n élèves, n enseignants"), sans modulation liée à la situation sociale ou scolaire des populations ou territoires concernés. Ce principe original de discrimination positive avait d'ailleurs mis plusieurs années à être adopté, sous le nom d'"école inégalitaire" et sous l'influence du Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN), au sein du Parti socialiste (Cogez, 1996). Son endossement y participait d'une évolution plus générale des propositions scolaires du Parti socialiste en faveur de l'action des municipalités, des innovations pédagogiques, de l'idée de "projet éducatif local" et d'une démocratisation qualitative (Charlot, 1994). En 1981, le premier gouvernement de gauche de la Ve République crée des zones prioritaires au titre, certes, de mesure ponctuelle d'urgence, mais pour amorcer plus généralement une réforme d'ensemble du

système éducatif.

Très marquée à gauche, cette politique d'éducation prioritaire s'est alors trouvée si clivante au plan partisan que sa confirmation lors des changements politiques n'allait pas de soi. Les gouvernements de droite des années 1980 et 1990 ne l'ont d'ailleurs reconduite que par omission [10]. Sous les ministères de R. Monory (1986-1988) et F. Bayrou (1993-1997), l'éducation prioritaire est en effet en suspens : les ministres de l'Éducation nationale n'en parlent pas publiquement, tandis que leur ministère n'adopte aucun texte national pour en confirmer la validité ou en orienter le fonctionnement. Ces silences sont des indicateurs interprétables par les acteurs de terrain comme des désaveux de la politique ; à tout le moins, ils ne les incitent pas à l'investir. Par distinction, les gouvernements de gauche succédant à ceux de droite ont, au contraire, mis en scène le réinvestissement politico-administratif de l'éducation prioritaire. Lors des changements de majorité gouvernementale, ils ont proclamé la "relance" de cette politique ("première relance" en 1988, "deuxième relance" en 1997). Pendant ses vingt premières années, l'éducation prioritaire est ainsi prise au jeu des cycles politiques. Elle apparaît comme une politique "à éclipses" (Toulemonde, 2004), alternant "silences et relances" (Rochex, 2008, p. 139).

C'est à cet égard que les années 2000 apparaissent en rupture. À cette époque, la droite réinvestit à nouveaux frais la question des inégalités et s'approprie de manière inédite la thématique de la "discrimination positive" (Simon, 2007). C'est dans ce contexte qu'elle trouve dans l'éducation prioritaire une politique mobilisable, tout en la reconfigurant. En septembre 2003 est publiée la première circulaire d'un gouvernement de droite au sujet de l'éducation prioritaire. En 2005, le ministre de l'Éducation nationale Gilles de Robien annonce même une "relance" de l'éducation prioritaire qui, catalysée par les émeutes urbaines d'octobre-novembre 2005, conduit en mars 2006 à une réforme rebaptisant le "noyau dur" des territoires concernés en "Réseaux ambition réussite (RAR)". C'est également un gouvernement de droite qui, en 2010-2011, sous la responsabilité de Luc Chatel, réforme ces RAR en "Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (Éclair)". Si les personnels politiques de droite peuvent certes critiquer et rebaptiser la politique originelle des zones d'éducation prioritaires, ils ne l'ignorent plus comme lors des précédentes décennies. Surtout, leur critique porte désormais principalement sur ses modalités (par exemple le fait de viser des territoires plutôt que des individus [11]) ou sur son efficacité (jugée parfois si insatisfaisante qu'il faille en venir à envisager le "dépôt de bilan" [12]) plutôt que sur ses principes (la discrimination positive, la lutte contre les inégalités sociales à l'école). Si les gouvernements s'opposent certes en proposant des "RAR" ou "ECLAIR" plutôt que des "ZEP" ou des "REP", tous se retrouvent désormais sous la bannière de "l'éducation prioritaire".

Trente ans après sa création, l'éducation prioritaire ne semble donc plus radicalement menacée de disparition – mais seulement de réforme. Les contreparties de cette institutionnalisation (une dispersion croissante, l'accumulation et la réforme de dispositifs ponctuels non nécessairement cohérents, la perte de

10. Par contraste avec Alain Savary, le ministre Jean-Pierre Chevènement (1984-1986) manifeste un soutien certes distant, mais il prend publiquement position en faveur du maintien de l'éducation prioritaire (Bongrand, 2009, p. 283).

11. Dans la conférence de presse où il présente les axes de la relance de l'éducation prioritaire, le 13 décembre 2005, le ministre de l'Éducation nationale Gilles de Robien affirme comme premier principe : "Sortir d'une logique de zones pour une logique d'élèves".

12. Suivant l'expression proposée en novembre 2005 par Nicolas Sarkozy – alors ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire –, qui appelle également à passer "de la politique des zones prioritaires à la politique des élèves prioritaires". Cf. "Nicolas Sarkozy provoque un tollé en proposant le "dépôt de bilan" des ZEP", Le Monde, 30 novembre 2005, en ligne : lemonde.fr.

spécificité vu l'évolution globale du système éducatif, une identité de plus en plus incertaine...) seront évoquées plus loin ; à ce stade, il s'agit de poursuivre l'exposé du versant "positif" de l'institutionnalisation, désormais en détaillant en quoi l'éducation prioritaire a progressivement connu, outre un soutien politique croissant, une inscription durable dans les administrations.

2 La structuration administrative d'une politique nationale déconcentrée

Lorsque la PEP est créée en 1981, elle n'entre pas dans les catégories ordinaires de fonctionnement de l'administration. Tandis que l'un des principes constitutifs de cette politique conçoit l'action à l'échelle "inter-degrés", c'est-à-dire en faisant travailler ensemble des personnels des écoles (premier degré) et des collèges (second degré), les directions d'administration centrale sont justement divisées suivant ces catégories d'établissements (il y a alors une direction des écoles et une direction des collèges). D'autre part, la déconcentration radicale de cette politique se présente comme une délégation de responsabilités ("il n'appartient pas en effet à l'administration centrale de décider de la nature des moyens à mettre en œuvre dans les zones prioritaires", d'après la circulaire du 28 décembre 1981) qui remet en question l'administration centrale. Cette approche est, en effet, inédite : alors qu'il s'agit (suivant des termes rétrospectifs) de "conduire depuis le niveau central une politique territoriale", à l'époque, comme en témoigne un fonctionnaire de l'administration centrale alors confronté au problème, on "ne sait évidemment pas faire" [13]. Cette situation originale suscite la création d'une structure administrative *ad hoc* au sein de l'échelon central du ministère de l'Éducation nationale. Un groupe de pilotage ministériel est chargé de suivre la mise en œuvre de cette politique, notamment pour lui éviter de s'enliser face aux réticences de l'encadrement administratif, dès lors "chaperonné" (Cogez, 1996) ; cette administration atypique ne subsiste cependant que jusque vers 1985 et pendant la douzaine d'années qui suivent, l'administration centrale ne consacre pas durablement de bureau à l'éducation prioritaire (CIMAP, 2013, p. 27).

C'est au cours de la décennie qui suit l'introduction des ZEP que l'administration centrale élabore plus généralement un positionnement, des modalités de travail et des structures administratives de "pilotage" des politiques déconcentrées. La doctrine politico-administrative qui se diffuse alors, portée également par la politique de la ville, consiste à outiller l'échelon local, à animer et synchroniser le travail, et à l'évaluer. Dans le cadre de la restructuration générale de l'administration centrale en 1997-1998, un bureau prend frontalement et durablement en charge, dans cette perspective d'animation de réseau, les zones d'éducation prioritaires. Au sein de la nouvelle "direction de l'enseignement scolaire (DESCO, puis DGESCO)" (qui se substitue aux directions par degrés d'enseignement), le bureau du réseau scolaire soutient à partir de 1998 la structuration à l'échelle nationale de l'administration de l'éducation prioritaire. Une fonctionnaire de ce bureau est chargée à plein temps du dossier et devient progressivement le nœud d'un réseau de correspondants dans chacune des académies. Le bureau du réseau scolaire, sous des intitulés divers, reste depuis l'interlocuteur identifié pour le dossier "éducation prioritaire". Il s'intitule d'ailleurs aujourd'hui "Bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement". Poursuivant ce développement de l'accompagnement de la PEP par l'échelon central, la circulaire de refondation de 2014 annonce la création de deux structures supplémentaires de pilotage au plan national, l'une interne à l'éducation nationale ("comité de pilotage"), l'autre associant les partenaires ("comité de suivi").

13. Jean-Claude Émin, membre du groupe de pilotage (Revue française de pédagogie, 2002, p. 10)

Au plan local, l'éducation prioritaire connaît, pour l'aspect administratif comme pour d'autres aspects, une situation très diverse suivant les territoires et les époques. Ici également, elle souffre durablement d'introduire des découpages et des modes de fonctionnement qui, depuis le début des années 1980, sont en rupture avec l'ordinaire du système politico-administratif (Lorcerie, 2006), comme ce sera développé infra. À l'échelle des trente ans de cette politique, la tendance est cependant à la constitution progressive, aux différents échelons locaux (académies, départements, zones prioritaires), d'une assise administrative [14]. Dans les académies, la politique en matière d'éducation prioritaire est souvent confiée par le recteur ou la rectrice à un-e chargé-e de mission qui est l'interlocuteur principal du bureau de l'administration centrale. Observées au milieu des années 2000, toutes les académies avaient alors un groupe de pilotage académique, et dans chaque département avait été désigné un responsable de l'éducation prioritaire (IGEN and IGAENR, 2006, p. 26). C'est surtout l'échelon local inférieur (la zone) qui, depuis 1981, s'est le plus systématiquement structuré, bénéficiant d'un cadrage réglementaire à l'échelle nationale. Les territoires en éducation prioritaire réunissent en principe les différents acteurs concernés dans une instance ("équipe d'animation" des zones prioritaires en 1981, "conseil de zone" pour les ZEP en 1990, "comité exécutif" en 2006 pour les RAR, "instance de concertation" en 2011 pour les Éclair, "comité de pilotage" en 2014 pour les REP et REP+) doté d'un responsable exécutif et d'un coordonnateur ("coordonnateur" des ZEP, "secrétaire" des RAR, "secrétaire de comité exécutif de réseau de réussite scolaire" et/ou "coordonnateur de programme ECLAIR" [15], "coordonnateur" à nouveau pour les REP et REP+). Le responsable ("pilote" depuis 2014) est en général l'une et/ou l'autre des deux autorités administratives locales immédiatement concernées par le classement en éducation prioritaire : le chef d'établissement du collège (issu du second degré) et/ou l'inspecteur de l'Éducation nationale (issu du premier degré). Pour ces personnels, la responsabilité du dispositif d'éducation prioritaire est une mission supplémentaire, ce qui est à double tranchant : ils peuvent n'avoir que relativement peu de temps et d'intérêt à y consacrer ou bien, a contrario, profiter de leur situation centrale dans l'administration pour y "porter" le dossier. La fonction de coordonnateur est en revanche souvent associée à des décharges (à temps partiel ou complet) des personnels – dans leur grande majorité enseignants des premier ou second degrés. Dans leur cas, l'éducation prioritaire remplit alors une fonction de ressources humaines : les enseignant(e)s qui deviennent coordonnateurs de réseau d'éducation prioritaire (ou chargés de mission dans des centres de ressources liés à l'éducation prioritaire) se font les rouages intermédiaires d'une politique dont la survie et la reproduction leur permet d'évoluer dans leur carrière. Ces fonctions et positions entretiennent un intéressement à la continuité de la politique (et donc de ses objectifs). Qu'il s'agisse des pilotes comme des coordonnateurs, la reconnaissance de missions ou de titres spécifiques a une fonction d'incitation à l'engagement dans la lutte contre les inégalités sociales à l'école et, surtout, de reconnaissance de celui-ci.

Enfin, l'institutionnalisation administrative de l'éducation prioritaire ne réside pas seulement dans les services et les personnels qui lui sont spécifiquement consacrés. Elle est également scellée par (et dans) les instruments que ces agents publics manient et au bon fonctionnement desquels ils veillent. Il en va, par exemple, ainsi des avantages financiers ou de carrière dont bénéficient les personnels affectés en éducation

14. Si l'élaboration des politiques d'éducation prioritaire à l'échelon central et, et surtout, les pratiques pédagogiques ont fait l'objet de recherches, les échelons intermédiaires de l'éducation prioritaire (administrations locales, division du travail, nouvelles professionnalités) sont en revanche moins étudiés.

15. Suivant des dénominations variant avec les déclinaisons locales du programme Éclair (IGEN and IGAENR, 2012, p. 9).

prioritaire. Depuis 1991, et de manière renforcée encore par la refondation de 2014, l'affectation en éducation prioritaire ouvre en effet à certains personnels le bénéfice de bonifications ou d'indemnités. La pertinence et la légitimité d'avantages financiers ou de carrière pour améliorer l'efficacité (notamment via la stabilité des personnels) du travail éducatif dans les établissements en territoire prioritaire est souvent interrogée, voire critiquée (CIMAP (2014, p.63), Garrouste et Prost (2016), (IGEN and IGAENR, 2006, p.19-22)). Ces avantages ont cependant incontestablement un effet d'institutionnalisation. D'une part, ils sont très difficiles à mettre en cause : lors des révisions du périmètre des établissements prioritaires, les personnels concernés, même s'ils justifient autrement leurs revendications (Dutercq et Lafaye, 2003), peuvent devoir à ces avantages une part de leur "motivation" à se mobiliser en faveur du classement prioritaire (ou en résistance au déclassement), donc en faveur de l'entretien ou de l'extension de cette politique. D'autre part, ces avantages sont inscrits dans un ensemble d'activités administratives auxquelles ils donnent leur justification. Concevoir la "carte des ZEP" occasionne un travail d'information statistique, de gestion de budget, de conduite de négociations qui occupent des fonctionnaires. On peut dès lors considérer que ces mécanismes ont pu contribuer à la persistance de la politique d'éducation prioritaire malgré les réformes et les "éclipses". Par un effet de cliquet, ils ont conduit les agents et les usagers à se mobiliser en faveur de la poursuite de cette politique. Réciproquement, les décideurs n'ont pu agir sur la carte de l'EP qu'en y créant plusieurs niveaux (RAR, Éclair ou REP+ pour les territoires les plus défavorisés, RRS et REP pour les autres) plutôt qu'en restreignant le cercle des bénéficiaires, comme y appelait par exemple le premier rapport Moisan-Simon (IGEN and IGAENR, 1996).

Si elle progresse en tendance, cette structuration de l'administration est encore loin de suffire à donner satisfaction, et l'on pourra y trouver des éléments explicatifs de l'insuffisante mise en œuvre de cette politique. Comme on le détaillera plus loin, cette infrastructure est en effet aussi souple et fonctionnelle qu'elle est soumise au bon fonctionnement (et parfois au bon vouloir) d'un appareil administratif de droit commun avec lequel elle peut entrer en contradiction (Lorcerie, 2006). Il reste que, à l'échelle historique, cette administration s'est étoffée et on peut faire l'hypothèse qu'elle a contribué à l'existence et à la réussite d'actions locales.

3 La banalisation des caractéristiques de l'éducation prioritaire

L'institutionnalisation de l'éducation prioritaire se manifeste non seulement par l'endossement de cette politique par l'ensemble des partis de gouvernement et par une grande part des milieux syndicaux et associatifs, ainsi que par son inscription dans les pratiques administratives, mais également par la diffusion dans l'ensemble du système éducatif français de certains de ses partis pris ou leviers d'action caractéristiques.

Dans le contexte des années 1980, plusieurs modalités d'action de l'éducation prioritaire apparaissent très originales. Premièrement, les zones prioritaires se préoccupent de mettre en réseau des acteurs et des établissements différents : non seulement les collèges avec les écoles de leur bassin de recrutement, mais également ces acteurs scolaires avec des partenaires extérieurs à l'Éducation nationale (administrations des politiques urbaines interministérielles ou locales, services publics, institutions culturelles, services sociaux). Les notions de "zone", "territoire", "partenariat" et "ouverture" font ainsi système pour esquisser l'horizon d'une "école réinventée" (Glasman, 1992). Une deuxième série d'innovations repose dans les technologies administratives qui structurent ce travail : la rédaction et l'adoption de "projets de zone", l'élaboration

d'indicateurs permettant de les évaluer détonnent dans le système éducatif des années 1980. La marge de manœuvre offerte aux établissements pour s'emparer de ces instruments marque une troisième originalité. Dans un ministère communément perçu comme un archétype d'administration centralisée, l'éducation prioritaire apparaît comme la transmission, par l'échelon central, d'un objectif général (la lutte contre les inégalités sociales à l'école) qu'il s'agit pour les acteurs locaux d'opérationnaliser. Les instruments procéduraux (partenariats, projets, etc.) sont censés permettre l'implication des différentes catégories d'acteurs dans l'appréciation des situations concrètes ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'actions appropriées, objectifs considérés comme étant hors d'atteinte de l'échelon central de l'administration. Cette politique fondamentalement déconcentrée donne apparemment peu d'indications aux échelons locaux, qui ont pu alors être dépaysés. Une quatrième originalité, particulièrement emblématique de la PEP, consiste à assumer une répartition inégalitaire des moyens de manière à corriger des inégalités de fait. Ces différents aspects font de la politique d'éducation prioritaire une figure pionnière de la modernisation de l'action publique qui se déploie au cours des années 1980 et 1990.

Chacune de ces quatre séries d'innovations des années 1980 se retrouve par la suite en d'autres segments du système éducatif, voire dans son ensemble, si bien que les zones d'éducation prioritaires (ZEP) de la première génération peuvent être envisagées comme des "laboratoires" ou des lieux d'"avant-garde" (Heurdier, 2011). Premièrement, la liaison entre école et collège, problème ancien dont l'éducation prioritaire avait fait d'emblée l'un de ses terrains d'action privilégiés, a encore trouvé récemment une consécration comme problème central et commun à tout le système éducatif avec la constitution d'un conseil école-collège (créé par la loi de refondation du 8 juillet 2013). La refondation de l'éducation prioritaire en a d'ailleurs tiré les conclusions en considérant que ce conseil école-collège, par ses attributions, prend en partie la suite des comités exécutifs de l'éducation prioritaire. Deuxièmement, les instruments procéduraux (projets, contrats. . .) caractéristiques de l'EP ont eux aussi été généralisés et banalisés. La loi d'orientation de 1989 en particulier a systématisé l'organisation du travail collectif sous forme de projet et présidé au développement de l'évaluation dans le système éducatif. Troisièmement, la territorialisation du système éducatif a été portée par plusieurs vagues de décentralisation et de déconcentration de l'éducation. La réforme du collège entrée en vigueur en 2016 illustre, par exemple, la tendance à ménager des marges de manœuvre plus grandes aux établissements dans la mise en œuvre de moyens d'enseignement. Enfin, le principe de discrimination positive, manifestement intégré à la doctrine française de l'égalité (Conseil d'Etat, 1996 ; Levade, 2011), est en passe d'être généralisé puisque, à partir de septembre 2015, un nouveau système d'allocation des moyens prend désormais en compte les caractéristiques sociales des territoires [16]. Cette réforme est présentée aujourd'hui comme devant opérer à grande échelle un déplacement de l'égalité vers l'équité, à l'instar de ce que, trente ans plus tôt, l'éducation prioritaire avait introduit à la marge, à partir d'une enveloppe budgétaire spécifique et très limitée.

Dans l'ensemble, des traits caractéristiques de la PEP connaissent donc une tendance à la généralisation. Sans entrer dans le débat sur la pertinence de cette généralisation, on peut faire l'hypothèse que la PEP a pu directement y contribuer en fournissant, *a minima*, des exemples locaux de réussite. Le rapport Moisan-Simon (IGEN and IGAENR, 1997), utilisant des données de la direction des études et de la prospective (DEP) du ministère de l'Éducation nationale, montre que certaines zones d'éducation priori-

16. Cf. la présentation de ce système dans le dossier de presse "Donner à chaque école et collège les moyens de faire réussir tous les élèves", conférence de presse de la ministre N. Vallaud-Belkacem, 14 décembre 2014, media.education.gouv.fr

taires atteignent des résultats supérieurs à ce que les déterminismes sociaux laissent anticiper. Identifiant les déterminants de leur réussite, les auteurs retrouvent (et confirment donc la viabilité de) certains traits caractéristiques de la PEP, tels les partenariats (dont certains apparaissent "essentiels pour la réussite des élèves", p. 50), le travail par projet (dont la cohérence convainc d'un "effet multiplicateur réel", p. 30), le pilotage de proximité dans une logique inter-degrés ("l'idéal est bien entendu atteint lorsque la triplette IEN/Principal/coordonnateur fonctionne en parfaite osmose", p. 24) et l'affectation de moyens spécifiques (dont un critère décisif d'efficacité semble moins l'ampleur que la cohérence et la stabilité, p. 29). Si ces traits connaissent aussi des mises en œuvre infructueuses – que les différents rapports d'inspections générales sur l'éducation prioritaire illustrent également – rien ne permet cependant de les écarter par principe. Dès lors, la généralisation de ces pratiques qui ont pu faire localement la preuve de leur viabilité peut être envisagée comme une évolution positive et, partant, la politique d'éducation prioritaire peut être approchée non plus sous l'angle du bilan décevant, mais sous celui des conditions du succès.

Si le système éducatif a développé et généralisé des modalités d'action caractéristiques de l'éducation prioritaire, réciproquement, l'éducation prioritaire a évolué au cours de son histoire en se recentrant sur les objectifs d'apprentissage de droit commun. Plusieurs travaux avaient regretté la tendance de certains projets d'éducation prioritaires à diluer les objectifs de réussite scolaire dans des préoccupations de vie de quartier ou de vie scolaire. Parmi les déterminants de la réussite en zone d'éducation prioritaire, C. Moisan et J. Simon (IGEN and IGAENR, 1997) insistent a contrario sur l'enjeu à élaborer, mettre en œuvre et évaluer rigoureusement des projets centrés sur les apprentissages. Leurs conclusions convergent alors avec celles qui peuvent être tirées de la plupart des travaux de recherche portant sur les modalités de mise en œuvre de la politique ZEP (Chauveau, 2000). Elles se retrouvent, près de dix ans plus tard, dans le rapport établi par les inspectrices générales Anne Armand et Béatrice Gille, qui observent que les ZEP où les résultats sont les meilleurs sont celles qui privilégient et savent mettre en œuvre la continuité des apprentissages, une forte structuration de l'enseignement préservant le temps d'apprentissage, un niveau d'exigence élevé, un travail collectif et un mode de relation avec l'environnement de l'école attentif à ce que l'ouverture ne soit pas préjudiciable aux apprentissages (IGEN and IGAENR, 2006, p.47). De telles configurations sont encore minoritaires en 2006 (*ibidem*, p. 115), ainsi qu'en 2010, où "les innovations, la plupart du temps, ne se situent pas au cœur des apprentissages" (IGEN and IGAENR, 2012, p. 20). Cependant, au plan des principes et des discours institutionnels, le principe est clair et relativement constant depuis la fin des années 1990 : l'éducation prioritaire doit viser les mêmes enjeux d'apprentissage que sur le reste du territoire.

En conclusion, l'éducation prioritaire apparaît désormais clairement reconnue et acceptée en son principe de politique d'allocation de moyens supplémentaires à des équipes locales chargées d'élaborer et de mettre en œuvre des actions pour réduire le déterminisme social des résultats scolaires. Considérer la PEP comme un échec en s'en tenant à la seule prise en compte de sa mise en œuvre et de ses effets reviendrait à nier l'intérêt de ce qui est en jeu dans la reconnaissance politique, administrative et professionnelle d'un problème et de la légitimité de sa prise en charge spécifique[17]. Poursuivre la réflexion sur ce registre conduit cependant à se demander si cette reconnaissance n'est pas en "trompe-l'œil" (Toulemonde, 2004). Le consensus semble en effet occulter certains débats concernant tout à la fois les principes fondateurs et

17. Cette reconnaissance est cependant, évidemment, insuffisante, et inégalement partagée. L'insistance avec laquelle on la souligne ici se justifie dans l'économie générale du rapport du Cnesco, pour lequel d'autres contributions insistent sur les insuffisances de la politique ou des résultats des élèves qui y sont scolarisés.

les leviers d'action de la PEP, qui se sont avérés moins démocratisants que leurs promoteurs ne le pensaient ou ne l'affirmaient.

II Les termes incertains du consensus

Les années 1981-2015 ont vu "l'éducation prioritaire" passer du statut de mesure exceptionnelle, controversée et précaire, à celui de catégorie d'action ordinaire, du point de vue des discours politiques comme du point de vue des pratiques administratives. Ce "consensus", dont les premiers termes viennent d'être exposés, se paye cependant d'une cohérence moindre et d'une spécificité plus incertaine de ses objectifs et de ses moyens d'action. La définition de la politique dont il s'agit souvent d'apprécier les résultats est ainsi brouillée : endossant des conceptions et des objectifs de démocratisation très différents, voire incompatibles, suivant les époques, les échelles et les territoires, l'éducation prioritaire dont il est question connaît en fait une identité incertaine. Ce problème de cohérence théorique offre une première piste d'interprétation, au plan des objectifs, du bilan décevant de la PEP [18]. Une deuxième piste peut être identifiée au plan des leviers d'action privilégiés pour la mise en œuvre de la PEP. Les quatre traits par lesquels on a caractérisé plus haut cette politique (le partenariat, la contractualisation, la déconcentration et la discrimination positive) peuvent en effet être envisagés isolément : leur mise en œuvre a parfois été source non de règlement des problèmes, mais de difficultés ou dysfonctionnements supplémentaires, si bien que l'on peut se demander dans quelle mesure ils reposent effectivement sur un consensus. Une troisième piste consiste enfin à souligner que la PEP demeure une politique dont le sort, l'efficacité et la raison d'être sont surdéterminés par le système éducatif dans lequel cette politique s'inscrit. Le consensus dont elle fait l'objet s'avère alors minorer, voire ignorer ou refouler les clivages actuels, et déterminants, au sujet de l'économie d'ensemble du système éducatif.

1 L'hétérogénéité des objectifs de "la" politique d'éducation prioritaire

Approfondir l'étude des diagnostics et des objectifs saillants des différentes étapes de la politique d'éducation prioritaire place face au constat d'alternatives politiques, pédagogiques et administratives qui ne sont pas durablement tranchées. Si "l'objectif de l'éducation prioritaire peut sembler clair et stable dans le temps" (Garrouste et Prost, 2016, p.1), ce n'est en fait qu'au prix de l'étouffement d'une profonde diversité historique et géographique. Le "consensus" évoqué dans la première partie de ce rapport peut, à l'examen, apparaître à cet égard artificiel.

Envisager l'éducation prioritaire à l'échelle de ses trois décennies d'existence suggère que, derrière l'objectif de "corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire" se déploient au moins trois types d'objectifs : garantir à tous les élèves l'égalité des chances au sein du système éducatif, garantir aux élèves les plus défavorisés l'accès minimal à un niveau plancher d'éducation, garantir à chaque élève le développement maximal de ses aptitudes personnelles. Plus généralement, Frandji et Rochex (2011) montrent que les politiques d'éducation prioritaires de la France (ainsi que de sept autre pays européens), au regard non seulement des choix politiques explicites et publiquement débattus, mais également des conceptions implicites engagées dans le fonctionnement et les procédures d'élaboration de ces politiques,

18. Proposer cette "piste" ne lève cependant pas le problème de l'imputation, qui resterait à démontrer.

ont connu trois "âges" successifs. Lors d'un premier âge de la PEP, le principe d'égalité des chances vise à démocratiser l'ensemble du système éducatif en combinant le renforcement sélectif de l'action en territoires défavorisés avec la rénovation de l'ensemble du système éducatif. L'hypothèse est alors faite que, par propagation, l'éducation prioritaire entraînera la réforme de l'ensemble du système et, à tout le moins, compensera les difficultés spécifiques qui pèsent injustement sur certains territoires, rétablissant ainsi une égalité des chances au niveau national. L'approche qui domine au cours des années 1990 apparaît, par contraste, plus circonscrite : l'éducation prioritaire y cherche moins à garantir l'égalité des chances à l'échelle du territoire national que, dans les territoires propices à l'exclusion, l'accès des élèves à un seuil minimal de connaissances. L'action se montre alors avant tout soucieuse du sort des "perdants" du système éducatif, et moins du fonctionnement de ce système. Au cours des années 2000, les réformes de l'éducation prioritaire esquissent un troisième âge, orienté vers la prise en charge de toutes sortes de catégories de populations perçues, notamment au prisme de statistiques, comme exposées à des "risques" spécifiques de ne pouvoir donner la pleine mesure de leurs "talents" ou potentialités – risques dont la concentration territoriale de difficultés sociales n'est que l'une des figures. Ces trois âges envisagent des cibles différentes : l'ensemble des élèves scolarisés dans des territoires concentrant les difficultés, les élèves en échec scolaire ou bien les "groupes à risque". Surtout, elles ne relèvent pas de la même conception de la justice, privilégiant respectivement l'égalité des chances, la garantie d'un minimum ou le développement maximal des potentialités de chaque individu. Leur mise en œuvre relève de moyens et pratiques substantiellement différents.

Cette typologie est une reconstruction théorique qui vient ordonner et styliser des réalités qui, en pratique, juxtaposent et pondèrent différemment les différents types : à l'hétérogénéité des objectifs s'ajoute la confusion de leur entremêlement. On peut l'illustrer par l'exemple de l'introduction de "l'excellence" dans la politique française d'éducation prioritaire au cours des années 2000. Dans des établissements situés en territoires défavorisés, créer des sections traditionnellement élitistes (classes préparatoires aux grandes écoles, options européennes, etc.) ou des partenariats avec des institutions prestigieuses (opéras, musées, universités, etc.) s'inscrit dans une logique territoriale lorsqu'il s'agit, par exemple, d'éviter la stigmatisation, de favoriser la mixité sociale d'établissements scolaires, de désenclaver des quartiers ou d'harmoniser au plan géographique l'offre d'enseignement. C'est en partie suivant ces objectifs, lisibles dans le cadre du "premier âge" de l'éducation prioritaire, que sont envisagés, en fin des années 1990, les "pôles d'excellence". L'excellence peut cependant être également envisagée comme un objectif éducatif en soi et un instrument pour extraire une élite scolaire des "quartiers", exploitant à plein régime les potentiels des "bons" élèves "méritants" – suivant alors une logique de "troisième âge" de l'éducation prioritaire. La concurrence et la juxtaposition de ces deux approches de l'excellence est avérée dès la création des pôles d'excellence (Bongrand, 2011), la conception relevant du troisième âge prenant ensuite un ascendant au cours des années 2000 (Frandji et Rochex, 2011 ; Glasman et Rayou, 2012). Le développement de l'"excellence" peut dès lors introduire des objectifs hétérogènes et faire confusion.

Opposer ainsi des approches de l'éducation prioritaire n'est pas seulement le fait d'interprétations académiques des implicites de la PEP. Les discours politiques peuvent eux-mêmes explicitement insister sur les inflexions qu'ils introduisent. Contrairement à l'avènement du deuxième âge, le tournant du "troisième âge", correspondant approximativement à l'endossement de l'éducation prioritaire par les gouvernements de droite, a été accompagné d'un discours politique de rupture. Les politiques des années 2000 ont formulé cette rupture en opposant une approche de l'éducation prioritaire "par les territoires", dont il fallait tirer le

constat d'échec, et une approche "par les individus", alors promue comme alternative. À suivre les discours du ministre de l'Éducation nationale Gilles de Robien, en 2005-2006, la relance de l'action prioritaire consiste à concentrer l'action non plus sur des territoires ou des établissements mais, en leur sein, sur quelques élèves identifiés personnellement et redevables d'une remédiation individualisée. Ce tournant se retrouve dans les objectifs et les modalités de certains dispositifs développés dans le cadre du volet éducatif de la politique de la Ville. Le plan de cohésion sociale de 2005 revendique de "rénover l'éducation prioritaire" par la création de dispositifs de "réussite éducative" accompagnant des enfants signalés en très grande difficulté – et non des territoires, établissements, ni même des populations envisagées de manière générique [19]. Le même plan annonce la création d'internats de réussite éducative qui, dans la dynamique du plan Espoir banlieues de 2008, sont incités à devenir des "internats d'excellence". Ceux-ci mobilisent des budgets importants au bénéfice de quelques élèves identifiés individuellement, cette fois non plus compte tenu de leur grande difficulté, mais parce qu'ils ou elles ne bénéficient pas de l'environnement propice aux études leur permettant d'"exprimer leur potentiel" [20]. Qu'il s'agisse de réussite éducative ou d'internats d'excellence, le discours s'appuie sur une logique des individus en rupture avec la logique territoriale historiquement caractéristique de l'éducation prioritaire. Cette nouvelle approche conduit à faire des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) et de l'aide personnalisée des modèles ou instruments privilégiés pour l'éducation prioritaire. La rupture n'a toutefois pas été systématiquement mise en œuvre, l'action en RAR restant encore en partie territorialisée. Elle n'a pas non plus installé de changement durable, l'approche "par les territoires" étant remise en avant par la refondation de 2014. Ces discours de rupture partiellement et provisoirement mis en œuvre ajoutent ainsi au brouillage.

La refondation de la PEP en 2014 permet plus généralement d'illustrer la difficulté à identifier les termes stables d'une politique unique de l'éducation prioritaire : comme les autres époques de la PEP, cette refondation entremêle les attributs de différents "âges". La plus grande partie de ses objectifs et instruments relèvent du "premier âge", telle la logique territoriale réhabilitée. Cependant, l'objectif, inscrit dans la loi, de réduire à moins de 10 % les écarts de performance dans la maîtrise des compétences de base en français et mathématiques, ou bien la première des six priorités affichées par le référentiel de l'éducation prioritaire ("garantir l'acquisition du "lire, écrire, parler""), dans la logique du socle commun, entendent garantir des éléments lisibles soit dans une logique de préalable (premier âge), soit comme un objectif en soi (deuxième âge). L'encouragement à l'accompagnement personnalisé est, enfin, compatible avec des préoccupations qui relèveraient du troisième âge. La circulaire qui cadre au plan national la politique d'éducation prioritaire permet ainsi aux différentes strates de l'histoire de cette politique de poursuivre leur développement, au risque d'une moindre cohérence.

Qu'on l'aborde dans une perspective diachronique ou même synchronique, l'éducation prioritaire semble donc trouver un dénominateur commun faible. Avant même d'en examiner la mise en œuvre et les effets, s'interroger sur les objectifs de cette politique conduit jusqu'à douter de l'existence d'un objet véritablement commun à l'apparent consensus. Or cette incertitude peut miner sa pertinence comme politique : elle devient en effet trop difficile à mettre en œuvre de manière durable et cohérente, et à évaluer à cette échelle.

19. Cf. les mesures 15 et 16 du plan de cohésion sociale issu de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.
20. Cf. la circulaire du ministère de l'Éducation nationale n° 2010-099 du 8 juillet 2010, "Internats d'excellence et développement des internats scolaires".

2 Des partis pris qui restent encore des paris

Les hésitations ou contradictions menaçant la PEP peuvent tenir, non seulement, à des divergences idéologiques relatives à ses objectifs, mais également aux doutes concernant ses modes d'action privilégiés. Il en va ainsi des traits présentés plus haut comme caractéristiques de la PEP : l'approche partenariale, la dimension procédurale, la déconcentration, la discrimination positive. Comme nous allons l'examiner successivement dans ce point, la mise en œuvre de chacun de ces quatre traits a rencontré des difficultés ou des écueils qui peuvent signaler leur difficulté, effective ou potentielle, à faire consensus.

A Travailler avec des partenaires

L'approche globale, territoriale, inter-degrés ou partenariale représente un défi compte tenu du fonctionnement habituel de l'Éducation nationale. Au principe de cette modalité de mise en œuvre de l'éducation prioritaire se trouve l'idée que "les effets conjugués [d'une intervention multiple] ne peuvent que se renforcer" (circulaire du 28 décembre 1981). Le fonctionnement des instances de concertation des ZEP à l'échelle locale a pourtant montré leur difficulté à s'intégrer et à fonctionner comme échelon institutionnalisé (Glasman, 1992 ; Henriot-Van Zanten, 1990).

Cette difficulté peut s'éclairer par le fait que les différents acteurs qui sont appelés à collaborer se trouvent chacun pris dans des politiques elles-mêmes liées à des autorités, institutions, idées, intérêts et temporalités différents. C'est ce que suggère l'exemple de la quête d'adéquation entre la politique d'éducation prioritaire et la politique de la ville. La préoccupation de faire travailler ensemble ces acteurs, en effet tous mobilisés pour lutter contre les inégalités sociales dans les territoires qui concentrent les difficultés, est apparue en même temps que ces deux politiques, au début des années 1980. Pendant les deux premières décennies, ces politiques partagent une approche commune, mais elles peinent pourtant à se coordonner. Leur ressort géographique, en effet, diffère : les quartiers des politiques de la ville ne sont pas identifiés de la même manière que les zones d'éducation prioritaires, les cartes ne se juxtaposant pas avant 1990. Lorsque ces partenaires apparaissent clairement reconnus dans leurs moyens et objectifs (ce qui peut s'observer, au moins provisoirement, lors d'enquêtes synchroniques ponctuelles), reste alors la question, essentielle, des modalités de travail commun. Une idée courante de la politique d'éducation prioritaire est ici qu'il s'agit de susciter des activités originales : l'objectif ne serait en fait pas seulement d'apporter plus ou mieux, mais autre chose (suivant les termes de la circulaire du 28 décembre 1981 : "il est souhaitable que les mesures qui seront prévues dans le cadre de ces projets ne consistent pas seulement en un simple renforcement des moyens traditionnellement mis en œuvre"). Au début des années 1990, les financements de la Caisse des dépôts et consignations [21] ont suscité dans cette perspective des "actions ZEP" qui ont pu être évaluées comme orientant l'action vers les volets les plus périphériques à la réussite scolaire (Bouveau et al., 1992 ; Charlot, 1994). L'objectif d'animation des quartiers semble alors l'avoir emporté sur ceux de lutte contre les effets de la ségrégation dont souffrent ces quartiers sur les résultats scolaires.

La difficulté du partenariat entre politique de la ville et PEP prend une autre forme à partir des années 2000, lorsque, de manière inédite, ces politiques ne partagent plus la même doctrine. En 2003, sous les

21. Ces financements se sont inscrits dans le cadre d'une convention tripartite de "soutien aux politiques éducatives dans les quartiers en développement social et en zone d'éducation prioritaire", signée en juillet 1989 entre le ministère de l'Éducation nationale, la délégation interministérielle à la Ville et la Caisse des dépôts et consignations.

traits de la "rénovation urbaine", la politique de la ville connaît en effet une rupture qui la conduit, dans un premier temps, à abandonner ses volets sectoriels (dont le volet éducatif) et l'approche territorialisée au bénéfice d'une approche recentralisatrice et exclusivement fondée sur le logement et l'urbanisme (Epstein, 2013). La politique de la ville ranime ensuite le volet éducatif en 2005, dans le cadre de la "cohésion sociale", mais dans une perspective désormais centrée sur les individus, et donc différente de l'approche historiquement promue par la politique d'éducation prioritaire. Or ce changement de la politique de la ville intervient, en 2005-2006, alors que les cadres de la PEP sont dans une phase de "silence", et que l'entrée dans le troisième âge de la PEP ne fait encore que s'amorcer. Cet exemple suggère que le partenariat peut en pratique orienter non pas vers l'idéal de "complémentarité féconde entre les différents professionnels" (suivant les termes du référentiel de l'éducation prioritaire adopté en 2014) mais vers l'action solitaire ou bien la domination d'un des partenaires concernés. Les travaux sur le partenariat insistent plus généralement sur les difficultés à accorder les acteurs, à leur faire percevoir des objectifs intégrant leurs missions spécifiques tout en les réunissant pour des approches communes.

B Outiller sans diriger

L'approche procédurale de l'action publique, qui consiste à faire mettre les agents de l'éducation prioritaire au travail non pas au travers d'instructions précises à appliquer, mais en leur demandant de concevoir et de mettre en œuvre des projets ajustés à leurs conditions locales, s'avère parfois peu investie. En 1981, la définition des zones prioritaires était en principe conditionnée à l'élaboration d'un projet : l'analyse des besoins et des modalités d'action du territoire ainsi que la proposition d'actions précédaient la labellisation, et donc l'allocation de moyens supplémentaires. Suivant les termes de la circulaire du 28 décembre 1981, ces moyens devaient en effet être "concentrés là où l'existence de projets suffisamment précis garantit l'efficacité de l'action entreprise". On peut faire l'hypothèse que cette procédure revenait à proposer aux acteurs de la mise en œuvre de l'éducation prioritaire de construire un accord précis sur le sens et les objectifs de cette politique, afin de fonder un engagement volontariste à la mettre en œuvre. Cette procédure a cependant disparu ensuite : depuis 1990, le classement de territoires et d'établissements en "éducation prioritaire" n'est plus considéré comme devant être la conséquence du volontariat des équipes et de l'élaboration d'un projet. À l'inverse, c'est le plus souvent après le classement de leur établissement en territoire prioritaire que les personnels doivent construire des équipes et rédiger un projet de zone ou réseau. En cherchant à interpréter les difficultés de mise en œuvre de l'éducation prioritaire, on peut ici faire l'hypothèse que cette procédure joue en défaveur d'un accord éclairé et d'un consentement "actif" à cette politique apparemment consensuellement acceptée. L'allocation de primes ou d'avantages pour l'exercice professionnel en éducation prioritaire est lisible dans la même perspective : elle n'est pas subordonnée à la co-production préalable, active et spécifique d'un accord sur le sens (national et local) de la politique. Pour engager les équipes à s'impliquer dans la mise en œuvre de l'éducation prioritaire, sans pour autant entrer dans une logique de mise en concurrence des mérites personnels, des équipes et des établissements, une piste actuellement retenue consiste à leur proposer des espaces et des ressources pour réfléchir collectivement à leur action (d'après le référentiel de 2014, "un accompagnement extérieur par un formateur ou un chercheur est mis en œuvre pour au moins un projet du réseau").

La territorialisation de la PEP interdit par principe l'imposition d'"une" bonne pratique, puisque c'est

aux acteurs de "se saisir eux-mêmes des solutions à apporter aux difficultés qu'ils constatent" (circulaire du 28 décembre 1981). Il en va ainsi, par exemple, de la réduction des effectifs dans les classes. Suivant les époques, l'efficacité de ce levier a pu faire l'objet d'appréciations contrastées, mais la réduction des effectifs est aujourd'hui perçue positivement du côté de la recherche (Piketty et Valdenaire, 2006 ; Merle, 2012), de l'inspection générale (Delahaye, 2015) ou de certains médias (Jarraud, 2015). Or c'est l'échelon local qui décide(ra) de privilégier, ou pas, ce levier. Paradoxalement, la diminution du taux d'encadrement ("deux élèves de moins par classe") est devenue emblématique de l'éducation prioritaire à l'échelle nationale, alors même que cette mesure est une "décision introuvable", qui se comprend comme l'effet de composition de "routines gestionnaires" (Robert, 2009, p. 74-79). Le refus d'imposer des "solutions" vaut également pour l'incitation à la scolarisation des enfants de deux ans, encouragée parmi différentes modalités de mise en œuvre de l'éducation prioritaire [22], mais non imposée "d'en haut". Plus généralement, l'échelon central formalise et met en circulation le "savoir acquis sur les leviers d'efficacité en éducation prioritaire" (suivant l'avant-propos au référentiel de 2014), mais en supposant que la circulation suffit à la propagation et à l'appropriation. Or comment les "ressources" peuvent-elles être l'instrument d'un tel "*soft power*" ? À l'instar des projets, ces "ressources" apparaissent comme des outils produits par l'institution sans incitation forte à en faire usage. Amorcée au début des années 2000, la politique de développement de centres de ressources académiques pour l'éducation prioritaire n'a apparemment pas été soutenue, sans cependant être clairement abandonnée. La plupart des instruments diffusés pour outiller les acteurs de l'éducation prioritaire (tableaux de bord, guides d'évaluation, recueils de pratiques) connaissent ainsi l'incertitude de leurs usages, qui ne semblent pas évalués. Des conditions semblent ainsi réunies pour permettre des appropriations très hétérogènes de "l'éducation prioritaire".

C Déconcentrer

Déléguer la régulation de l'action publique aux échelons locaux de l'administration de l'Éducation nationale suppose une mobilisation efficace des cadres intermédiaires de l'administration. Or les études de la mise en œuvre des projets et, plus généralement, de la gouvernance de l'éducation prioritaire par la mise à disposition d'outils de travail, ont pointé le fait que l'implication de ces échelons intermédiaires de l'administration de l'Éducation nationale semble en effet tout aussi décisive, mais également tout aussi aléatoire ou ambiguë, que celle des équipes de terrain. Après avoir identifié des départements ou des académies aux performances contrastées en matière d'éducation prioritaire, C Moisan et J. Simon observent, dans tel département en relative réussite, "un pilotage et une attention aux ZEP de la part des recteurs qui n'a jamais faibli depuis 1982" tandis que, dans une académie peu performante, "les ZEP ne sont jamais apparues comme une vraie priorité de la part des deux recteurs successifs depuis 1982 [et] le pilotage a été absent ou embryonnaire" (IGEN and IGAENR, 1997, p. 17). En 1999, la contractualisation des projets de zone entre les équipes de terrain et les autorités académiques (les "contrats de réussite" se substituant aux "projets de zone") a pour objectif d'"impliquer la chaîne hiérarchique au service de la réussite" (Lorcerie, 2010, p. 46). Dans la réforme de 2006, les dix départements regroupant le plus grand nombre d'établissements en éducation prioritaire bénéficient d'un IA-IPR désigné pour "animer localement" la politique (circulaire

22. D'après la circulaire nř 2012-202 du ministère de l'Éducation nationale, la scolarisation des enfants de moins de trois ans doit "être développée en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé (. . .)".

du 3 février 2006), ce qui s'est avéré source d'un "grand progrès dans l'accompagnement des réseaux" (CIMAP, 2013, p. 28). En 2014, un IA-IPR référent accompagne chaque REP+ et, "dans toute la mesure du possible", chaque REP. Ces encouragements successifs des cadres intermédiaires à mieux suivre et accompagner la mise en œuvre de l'éducation prioritaire demeurent pourtant soumis à des difficultés. Il n'y a pas de sanction à la contractualisation : les indicateurs d'évaluation ne sont associés à des effets ni sur la gestion ou l'accompagnement de proximité des personnels (encadrants comme encadrés) et des équipes, ni sur le renouvellement des moyens, ni sur le redécoupage des classements prioritaires. La labellisation des territoires prioritaires est d'ailleurs régulièrement critiquée pour sa rigidité. Cette absence de sanction s'inscrit, plus généralement, dans des habitudes professionnelles et des modalités de fonctionnement bureaucratiques qui reviennent, de fait, à donner une très grande autonomie aux différents échelons de l'administration du ministère et expliquent la persistance d'un "pilotage déconcentré hétérogène" (CIMAP, 2013, p. 28). Cette situation conduit F. Lorcerie (2006) à diagnostiquer une politique qui, "sous-administrée", repose trop sur le volontarisme des acteurs à s'emparer et à mettre en œuvre des instruments.

La déconcentration a pu d'autre part conduire à substituer la rhétorique de l'innovation à celle de l'ajustement local des objectifs nationaux de la PEP. Les PEP en général se fondent sur l'idée qu'il serait nécessaire, non seulement de donner "plus", mais de faire "autrement" pour réduire les inégalités qui touchent les élèves, les établissements et les zones concernés. Les équipes de terrain étant sollicitées pour élaborer des projets spécifiques, elles peuvent avoir tendance à privilégier la recherche d'originalité, qui devient alors une fin en soi. On observe des pratiques où l'originalité pédagogique n'est pas indexée à la préoccupation de démocratisation ou à l'interrogation sur le déterminisme social des résultats scolaires (Rochex et Francia, 2011). Les travaux de recherche sont pourtant dubitatifs sur les vertus démocratisantes d'une innovation qui semble largement pensée sur le mode de rapport à l'école, à l'apprentissage et à l'enfance des classes moyennes (Rochex et Crinon, 2011). La déconcentration conçue comme l'encouragement insuffisamment régulé à l'innovation conduit alors en éducation prioritaire à une sorte de patchwork de "pratiques" dont on peut douter du rendement en termes de démocratisation : innovations peu contrôlées (pédagogies de projet ou de détour. . .), morcellement des tâches et réduction des exigences, externalisation et individualisation du traitement de la difficulté scolaire en marge de l'ordinaire des classes (suivant différentes variantes du soutien dans l'école), voire en marge de l'école (vers les collectivités territoriales et/ou le marché associatif). Faute d'instrumentation et d'orientation, les actions et projets ont pu ainsi produire le paradoxe selon lequel, alors que la mise en œuvre de la PEP et le choix des établissements et des élèves ciblés reposent sur des hypothèses et critères sociologiques (du moins socio-statistiques), cette dimension sociologique disparaît largement du travail ou de la réflexion pédagogiques et politiques qui président au choix, à la mise en œuvre ou à la promotion des actions et projets les plus emblématiques de la PEP (Rochex et Francia, 2011). Le "renforcement" semble, à cet égard, avoir suscité dilution ou perte de sens (CIMAP, 2013, p. 10).

D Discriminer positivement

La discrimination positive identifie certaines catégories de populations ou de territoires bénéficiaires d'un avantage spécifique. Cette identification soulève au moins deux séries de difficultés.

Les opérations de classement "prioritaire" ont démontré combien l'acceptation apparente du principe

de discrimination positive, entendue comme la reconnaissance d'une hiérarchie des difficultés et du principe d'allouer les moyens en conséquence, peine à passer dans les pratiques. Dans sa conception (plus encore que dans sa mise en œuvre), la PEP ne vise que de l'ordre de 5 % des effectifs scolarisés à l'école primaire et au collège. En principe, cette enveloppe aurait dû être stable tout en permettant l'évolution de l'identité des territoires concernés, suivant l'évolution des conditions sociales locales et, surtout, suivant l'évolution de la répartition géographique de ces conditions aux plans local et national. Pourtant, la proportion d'élèves concernés par l'éducation prioritaire a crû fortement depuis la création de cette politique, atteignant de l'ordre de 20 % des élèves des écoles et des collèges. L'une des dynamiques qui a fondé cette extension semble tenir dans le refus ou la minoration du principe de discrimination positive. Au regard des mobilisations (de parents, d'enseignants ou d'élus) pour obtenir ou défendre un classement prioritaire, l'argumentation met fréquemment en avant des difficultés ou problèmes massifs et réels, mais pas leur position relative dans la hiérarchie des problèmes à l'échelle locale ou nationale. La PEP apparaît alors revendiquée comme politique de gestion des difficultés (souvent sociales) et non comme politique concentrée sur les seuls territoires où ces difficultés se concentrent. Si l'écart peut sembler faible entre ces deux acceptions, le nier ruine pourtant la notion même de discrimination positive. L'examen historique des réformes de la carte des territoires prioritaires, en particulier lors de la relance de 1998-1999 (Bongrand, 2009), démontre que les opérations de classement ravivent en cela, sur un mode apparemment moins idéologique, des désaccords fondamentaux dissimulés sous l'apparent consensus.

Délimiter un sous-ensemble "prioritaire" risque, d'autre part, de stigmatiser des établissements scolaires dont on sait qu'ils sont pris dans des logiques de quasi-marché, c'est-à-dire sensibles aux réputations, qui sont sources de mouvements d'attraction ou d'évitement (Van Zanten, 2001 ; Broccolichi et al., 2010) . Nombre de travaux estiment que la labellisation en "éducation prioritaire" est ici contre-productive, fonctionnant comme un indicateur négatif, incitant à la fuite, pour les catégories les mieux disposées à le percevoir et à en tirer les conséquences (Davezies et Garrouste, 2014). Compte tenu de la rigidité de fait de la labellisation en éducation prioritaire évoquée plus haut, cette stigmatisation des établissements alimente la critique de l'échec de la PEP, qui est censée être provisoire (car "une assistance permanente risquerait d'aboutir à la constitution de ghettos scolaires", circulaire du 28 décembre 1981). Pierre Merle (2012) considère ainsi qu'il faudrait supprimer le label. Les travaux empiriques manquent toutefois pour démontrer que la labellisation en éducation prioritaire ajoute un surplus de stigmatisation significatif à des territoires ou des établissements dont l'ampleur des difficultés est, en pratique, manifeste et connue.

3 Une politique indissociable des politiques éducatives génériques

Une dernière ambivalence du "consensus" au sujet de l'éducation prioritaire tient dans le fait qu'il permet à ses différents tenants de se retrouver d'accord pour lutter contre les inégalités sociales sur un segment circonscrit du système éducatif, alors qu'ils se partagent à ce même sujet des inégalités lorsqu'il est abordé à l'échelle d'ensemble du système.

Premièrement, la PEP ne traite pas la difficulté à sa source. Si l'on postule que le système éducatif contribue lui-même à la production de ces inégalités, par définition, la politique d'éducation prioritaire ne peut les prendre en charge qu'en partie, voire seulement en aval, puisqu'elle se situe à une échelle inférieure. Le récent rapport de l'IGEN sur la grande pauvreté le rappelle : "Si, en dépit des réformes conduites, les

inégalités sociales pèsent encore autant sur le destin scolaire de la jeunesse de notre pays, c'est que l'échec scolaire des plus pauvres n'est pas un accident. Il est inhérent à un système qui a globalement conservé la structure et l'organisation adaptées à la mission qui lui a été assignée à l'origine : trier et sélectionner. L'échec scolaire des enfants des milieux populaires résulte pour partie de l'organisation de notre système scolaire" (Delahaye, 2015, p. 162). Les politiques d'éducation prioritaire, en France comme ailleurs, sont apparues à la suite de l'unification des systèmes éducatifs et en "réponse" au problème de l'échec scolaire que l'unification y engendrait ou y donnait à voir (Bongrand, 2009 ; Frandji et Rochex, 2011). Elles continuent d'entretenir le même rapport de solution par la marge à un problème systémique. L'éducation prioritaire est une politique "d'urgence" qui ne traite pas les inégalités sociales sous l'angle de leur production par le système d'ensemble, mais plutôt telle une rustine concernant (parfois marginalement) quelques territoires, établissements et/ou élèves. L'institutionnalisation de la catégorie "éducation prioritaire" se montre alors à double tranchant. De la même manière que "les quartiers" sont devenus une catégorie d'action publique qui peut faire assimiler des acteurs et territoires spécifiques aux causes du problème (Tissot, 2007), "l'éducation prioritaire" peut laisser penser que les inégalités concernant certains territoires ou populations circonscrites sont causées par les comportements spécifiques de ces populations, alors qu'elles sont le fruit d'un fonctionnement institutionnel qui les dépasse. Si les élèves en territoires défavorisés ne réussissent pas, c'est peut-être parce que le système éducatif est conçu et fonctionne historiquement de telle sorte (par exemple, en valorisant certaines formes de rapport au langage ou au savoir) qu'il produise cet échec.

Deuxièmement, la PEP n'est qu'un amendement marginal pour ajouter (ou "renforcer") au fonctionnement et aux objectifs d'acteurs et moyens de droit commun. Les personnels d'enseignement et d'éducation qui travaillent en éducation prioritaire perçoivent certes des indemnités ou bénéficient d'avantages de carrière, sont incités à certaines pratiques pédagogiques adaptées, bénéficient de formations dédiées, mais ce n'est que de façon secondaire, voire marginale : ils restent avant tout des agents formés et recrutés comme dans les territoires non prioritaires, où ils sont chargés d'assurer les mêmes missions qu'ailleurs. En d'autres termes, il existe une tension entre le fait que les réseaux en éducation prioritaire ont des priorités spécifiques, mais, simultanément, qu'il constituent des priorités du système (et donc de l'ensemble des objectifs et modalités communs à tout le système) [23]. Ceci a pour effet de faire pâtir ces personnels des dysfonctionnements de l'institution scolaire actuelle. Lorsque la refondation de l'éducation prioritaire incite, par exemple, à former les enseignants à la "communication avec les parents" ou aux "usages pédagogiques pertinents du numérique", et, plus généralement, à "répondre à la diversité des besoins [en matière de formation continue] en fonction des parcours et expériences professionnelles des personnels" (référentiel de 2014), elle part du principe que la formation fonctionne. Or la formation initiale et continue des enseignant(e)s connaît des difficultés et une instabilité notoires depuis les années 1980 jusqu'à ce jour, où les ESPÉ sont encore loin d'avoir installé des modes de fonctionnement satisfaisants (IGEN and IGAENR, 2014a). La formation continue des enseignants, fort réduite, est désormais mobilisée moins pour former que pour "accompagner les réformes" (IGEN and IGAENR, 2010) – qui, particulièrement nombreuses ces dernières années, peuvent disperser les efforts. La circulation des mêmes personnels entre territoires prioritaires et ordinaires est bien sûr justifiée par la thèse selon laquelle "travailler en ZEP" consiste à y viser les mêmes objectifs qu'ailleurs et à mobiliser, pour l'essentiel, les mêmes compétences. Ceci explique des

23. "L'éducation prioritaire ne constitue pas un système éducatif à part. Elle permet que le système éducatif soit le même pour tous dans des contextes sociaux différenciés avec la même hauteur d'exigence" (circulaire du 4 juin 2014).

objectifs dont l'affirmation spécifiquement insistante en EP peut pourtant paraître surprenante : l'exigence de bienveillance, la nécessité de garantir la maîtrise du langage, le besoin de piloter, etc., mis en avant dans le référentiel de l'éducation prioritaire de 2014, ne demanderaient-ils rien d'autre qu'un fonctionnement satisfaisant du système éducatif "ordinaire" ? Dans ce cas, la PEP apparaît comme une politique qui demande de garantir un fonctionnement cohérent du système et ne donne pas plus mais autant qu'ailleurs. Or cet objectif apparemment minimal est compromis par le fait que le système ne fait pas qu'allouer en territoire prioritaire des personnels comme les autres : il y affecte plus souvent les personnels les plus jeunes et les moins expérimentés, voire très précaires (MENESR-DEPP, 2013a). On peut dès lors non seulement comprendre que l'éducation prioritaire reproduise les objectifs ordinaires du système, mais également qu'elle reproduise, voire exacerbe, les difficultés qu'il connaît ailleurs – par exemple le bilan décevant des PPRE (Cour des comptes , 2015), le manque de concertation en matière d'évaluation des élèves (IGEN, 2013), l'incertitude sur les missions de la maternelle (IGEN and IGAENR, 2011) , les incertitudes de l'aménagement d'espaces à l'usage des parents dans les établissements d'enseignement, etc.

Dans l'ensemble, la question se pose alors de savoir s'il existe non seulement un consensus sur la politique d'éducation prioritaire, mais également sur la mission du système éducatif en matière de lutte contre les inégalités, voire sur l'illégitimité de ces inégalités (Dubet, 2014).

Conclusion

Sans objectif d'exhaustivité, la présente contribution au rapport du Cnesco a pour objectif d'apporter des éléments susceptibles de compléter, mais aussi de nuancer, les jugements les plus répandus au sujet de la politique d'éducation prioritaire. Tout en connaissant des réussites locales, cette politique a manifestement donné lieu à l'échelle nationale à une mise en œuvre insatisfaisante (avortée, hétérogène, intermittente ou artificielle) dont il ne faut pas occulter une implication : ce défaut de mise en œuvre obère la plupart des évaluations de son efficacité, à l'échelle nationale, en matière de lutte contre les inégalités sociales à l'école.

Faut-il considérer pour autant que la PEP, parce qu'elle a été mise en œuvre de manière insuffisante, est un échec ? L'hypothèse retenue ici envisageait l'entretien durable de la préoccupation politique pour la lutte contre les inégalités sociales à l'école comme une forme de résultat positif : la politique d'éducation prioritaire a sans doute contribué à asseoir le diagnostic d'un système éducatif souffrant d'inégalités sociales et scolaires illégitimes. Ce résultat positif mérite d'être rappelé et mis au crédit de l'engagement d'acteurs qui, à différents échelons de cette politique, se sont mobilisés et continuent de se mobiliser, de manière souvent intense et parfois dans des contextes institutionnels peu favorables, pour lutter contre les inégalités sociales à l'école. Il se paye cependant de contreparties. L'institutionnalisation de l'éducation prioritaire a en particulier, procédé en agrégeant des conceptions et des pratiques qui sont parfois confuses, hétérogènes, voire incompatibles. Ce constat soulève alors le problème, décisif, de savoir si cette hétérogénéité préjudicielle mine la mise en œuvre de la PEP et, partant, son efficacité. Fruit d'une histoire complexe et traversée d'hésitations, la politique française d'éducation prioritaire est-elle condamnée à encourager la dispersion et les contradictions, donc la mise en œuvre insatisfaisante et l'efficacité illusoire, dans les territoires où elle est introduite ?À Cette question, il n'y a pas de réponse simple, car la cohérence n'est pas nécessairement une condition nécessaire d'efficacité, et une politique publique peut sans doute s'accommoder de flous constructifs. Une fois ce constat établi, l'évaluation de la PEP débouche sur des ploblèmes éminemment politiques, relatifs à la teneur des accords possibles et souhaitables en régime démocratique. Une politique d'éducation prioritaire "forte", cohérente et stable dans le temps est-elle possible et souhaitée dans une société démocratique marquée par des changements de majorité gouvernementale relativement fréquents, l'enchevêtrement de légitimités territoriales différentes ainsi que par des clivages encore vifs concernant les finalités de son système éducatif et, plus fondamentalement, son rapport aux inégalités ?

Bibliographie

Ben Ayed, C. (2014). Éducation prioritaire. une situation préoccupante.

Bongrand, P. (2009). *La scolarisation des mœurs. Socio-histoire de deux politiques de scolarisation, en France, depuis la Libération,*. Ph. D. thesis, Amiens : Université de Picardie Jules Verne. thèse de doctorat en science politique.

Bongrand, P. (2011). L'introduction controversée de l'"excellence" dans la politique française d'éducation prioritaire. *Revue française de pédagogie 177*, 11–24.

Bouveau, P., B. Charlot, et J.-y. Rochex (1992). Le soutien aux politiques éducatives dans les zep-dsq (1989-1992). Rapport pour la caisse des dépôts et consignations. paris, Association ANALISE.

Broccolichi, S., C. Ben Ayed, et D. Trancart (Eds.) (2010). *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française.* Paris : La Découverte.

Caille, J. P., L. Davezies, et M. Garrouste (2016). Les résultats scolaires des collégiens bénéficient-ils des réseaux ambition réussite ? Une analyse par régression sur discontinuité. *Revue économique 67*.

Charlot, B. (Ed.) (1994). *L'école et le territoire :nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Armand Colin : Paris.

Chauveau, G. (2000). *Comment réussir en ZEP. Vers des zones d'excellence pédagogique.* Paris : Retz.

CIMAP (2013). Évaluation de la politique de l'éducation prioritaire. Rapport de diagnostic, ministère de l'Éducation nationale et Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

CIMAP (2014). Refondation de la politique de l'éducation prioritaire. Rapport final de l'évaluation, ministère de l'Éducation nationale et Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Cogez, B. (1996). Les zones d'ducation prioritaires (origines, projets, mise en place). 1966-1985. Mémoire de maîtrise en histoire, Université Paris 1.

Conseil d'Etat (1996). *Sur le principe d'égalité. Rapport public du Conseil d'État*. Paris : La documentation française.

Cour des comptes (2015). *Le suivi individualisé des élèves : une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif.* Paris : Cour des comptes.

Daussin, J.-m., S. Keskpaik, et T. Rocher (2011). L'évolution du nombre d'élèves en difficulté face à l'écrit depuis une dizaine d'années. In *France, portrait social*, pp. 137–152. Paris : INSEE.

Davezies, L. et M. Garrouste (2014). More harm than good ? Sorting effects in a compensatory education program. Document de travail 2014-42, Crest. Paris.

Delahaye, J.-P. (2015). *Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité pour la réussite de tous.* Paris : MEN, IGEN.

Dubet, F. (2014). *La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités.* Paris : Seuil.

Dutercq, Y. et C. Lafaye (2003). Engagement et mobilisation de parents autour de l'école. les actions pour le maintien en zep d'écoles parisiennes. *Revue Française de Sociologie 44*(3), 469–493.

Epstein, R. (2013). *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*. Paris : Presses de Sciences Po.

Felouzis, G., B. Fouquet-Chauprade, S. Charmillot, et L. Imperial-Arefaïne (2016). *Inégalités scolaires et politiques d'éducation.* Paris : Cnesco.

Frandji, D. et J. Rochex (2011). De la lutte contre les inégalités à l'adaptation aux "besoins spécifiques". *Éducation et formations 80*, 95–108.

Garrouste, M. et C. Prost (2016). *Éducation prioritaire*. Paris : Cnesco.

Glasman, D. (1992). *L'école réinventée ? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires.* Paris : L'Harmattan.

Glasman, D. et P. Rayou (2012). *Les internats d'excellence : un nouveau défi éducatif ?* Lyon : ENS, IFÉ.

Henriot-Van Zanten, A. (1990). *L'école et l'espace local. Les enjeux des zones d'éducation prioritaires.* Lyon : Presses universitaires de Lyon.

Heurdier, L. (2011). La politique zep, laboratoire de nouveaux outils de pilotage du système éducatif (1981-2001) ? *Revue française de pédagogie 177*, 25–36.

IGEN (2013). La notation et l'évaluation des élèves éclairées par des comparaisons internationales. Rapport 2017-072, ministère de l'Éducation nationale. Paris.

IGEN and IGAENR (1996). *Aménagement de la carte des zones d'éducation prioritaires.* Paris : ministère de l'Éducation nationale.

IGEN and IGAENR (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire.* Paris : ministère de l'Éducation nationale.

IGEN and IGAENR (2006). La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves. Rapport 2006-076, ministère de l'Éducation nationale. Paris.

IGEN and IGAENR (2010). Évaluation de la politique de formation continue des enseignants des premier et second degrés (sur la période 1998-2009). Rapport 2010-111, ministère de l'Éducation nationale. Paris.

IGEN and IGAENR (2011). L'école maternelle. Rapport 2011-108, ministère de l'Éducation nationale. Paris.

IGEN and IGAENR (2012). Élargissement du programme Clair au programme Éclair. Rapport 2017-076, ministère de l'Éducation nationale. Paris.

IGEN and IGAENR (2014a). La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Rapport 2014-071, ministère de l'Éducation nationale. Paris.

IGEN and IGAENR (2014b). Scolarité des enfants de moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre. Rapport 2014-043, ministère de l'Éducation nationale. Paris.

Jarraud, F. (2015). Une nouvelle étude invite à réduire le nombre d'élèves par classe. Site web " Le Café pédagogique".

Kherroubi, M. et J. Rochex (2002). La recherche en éducation et les zep en france. Politique zep, objets, postures et orientations de recherche. *Revue française de pédagogie 140*, 103–131.

Levade, A. (2011). Discrimination positive et principe d'égalité en droit français. *Pouvoirs 111*, 55–71.

Lorcerie, F. (2006). L'éducation prioritaire : une politique sous-administrée. *Diversité. Ville, école, intégration 144*, 61–71.

Lorcerie, F. (2010). Le faux départ des zep. In C. B. A. Broccolichi et D. Trancart (Eds.), *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, pp. 37–56. Paris : La Découverte.

MENESR-DEPP (2013a). L'éducation prioritaire. État des lieux. Technical Report 13.07, ministère de l'Éducation nationale. Paris. Note d'information.

MENESR-DEPP (2013b). Les élèves de 15 ans en france selon pisa 2012 en culture mathématique : baisse des performances et augmentation des inégalités depuis 2003. Technical Report 13.31, ministère de l'Éducation nationale. Paris. Note d'information.

MENESR-DEPP (2014). L'éducation prioritaire. In *L'état de l'École*. Paris : ministère de l'Éducation nationale.

Merle, P. (2012). Éducation prioritaire. Cinq principes pour une refondation. *La vie des idées*.

Piketty, T. et M. Valdenaire (2006). L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées francais. estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995. *Les dossiers évaluations et statistiques 173*.

Revue française de pédagogie (2002). Dossier "les zep : vingt ans de politiques et de recherches". In *Table ronde : Logiques de recherches et logiques d'action*, pp. 140, 9–20.

Robert, A. (2002). Syndicats et zep : d'une controverse implicite sur l'idée de justice à un consensus mou. *Revue française de pédagogie 140*, 21–31.

Robert, B. (2009). *Les politiques d'éducation prioritaire. Les défis de la réforme.* Paris : PUF.

Rochex, J.-Y. (2008). Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en france : une spécificité incertaine et des résultats décevants. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, et J.-y. Rochex (Eds.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Vol. 1 Conceptions, mises en œuvre, débats*, pp. 135–174. Lyon : INRP.

Rochex, J.-y. et J. Crinon (2011). *La construction des inégalités scolaires. Au cœur des pratiques et des dispositifs d'enseignement.* Rennes : PUR.

Rochex, J.-y. et G. Francia (2011). Les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques et leurs agents dans les politiques d'éducation prioritaire. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, et J.-Y. Rochex (Eds.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Quel devenir pour l'égalité scolaire ?*, pp. 243–278. Lyon : ENS Éditions.

Simon, P. (2007). Comment la lutte contre les discriminations est passée à droite. *Mouvements 52*, 153–163.

Tissot, S. (2007). *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique.* Paris : Seuil.

Toulemonde, B. (2004). La discrimination positive dans l'éducation : des zep à sciences po. *Pouvoirs 111*, 87–99.

Van Zanten, A. (2001). *L'école de la périphérie*. Paris : PUF.