

*Inspecteur de l'Éducation nationale, Paul Devin est secrétaire général du SNPI-FSU*

La politique d'éducation prioritaire est régulièrement accusée de ne pas avoir fait la preuve de son efficacité puisqu'elle n'a pas vaincu les inégalités. Malgré une succession de réformes et de relances, le postulat de 1981, celui qui voulait « *qu'on donne plus à ceux qui avaient moins* », s'avèrerait incapable de porter les fruits de ses intentions et justifierait ainsi sa remise en question.

Nous ne pourrions jamais nous résoudre à une logique aussi radicale parce qu'au contact de la vie quotidienne des écoles et des classes et du travail des équipes et des enseignants, nous sommes témoins d'une réalité tout autre. Que la cohérence de l'éducation prioritaire et la logique de ses actions doivent être interrogées dans les perspectives de leurs difficultés à démocratiser la réussite ne peut suffire à légitimer une condamnation. Nous pourrions faire nôtre le début de la conclusion du rapport 2018 de la Cour des comptes<sup>1</sup> qui admet que si l'Éducation prioritaire n'a pas atteint son objectif de réduction des écarts de niveau scolaire, elle a cependant réussi à les contenir, dans un environnement socio-économique qui n'a cessé de se dégrader sur de nombreux territoires. Pour le dire autrement, on peut s'inquiéter de ce que serait, sans l'Éducation prioritaire, la situation actuelle de l'école dans les quartiers populaires et craindre que sa disparition ne la détériore davantage encore.

## Donner plus à l'Éducation prioritaire ?

Interrogeons tout d'abord la réalité des moyens accordés.

Malgré l'Éducation prioritaire, l'État continue à dépenser bien davantage pour un élève de l'académie de Paris que pour un élève de l'académie de Créteil. Pour 100 euros dépensés pour la scolarité d'un lycéen de Créteil, on en dépense 150 pour un lycéen du XVI<sup>ème</sup> arrondissement ! En 2013, un collectif de parents collectait des informations précises sur les absences non remplacées et

montrait que certains enfants des écoles en Éducation prioritaire en Seine-Saint-Denis perdaient l'équivalent d'un an de classe pendant leur scolarité primaire<sup>2</sup>. Si la situation s'est améliorée, c'est en grande partie par le recours à des contractuels peu ou pas formés et pour qui il sera difficile d'assurer la mise en œuvre d'un enseignement auprès d'élèves nombreux à rencontrer des difficultés. Car c'est aussi en Éducation prioritaire que les contractuels sont les plus nombreux...

Une récente étude de France Stratégie<sup>3</sup> constate que la moitié des communes urbaines classées 100% en Éducation prioritaire, dont la plupart sont situées dans le Nord, le Pas-de-Calais et la Seine-Saint-Denis, ne disposent pas, en réalité, de moyens supplémentaires !

En 2012, la Cour des Comptes s'étonnait déjà des faibles dotations accordées aux académies de Versailles et de Créteil<sup>4</sup>.

De façon plus générale, une étude INSEE de 2014<sup>5</sup> montrait que les moyens accordés aux collèges en ZEP n'étaient en fait guère supérieurs à ceux accordés aux autres collèges et que la part des enseignants débutants et non titulaires était largement plus forte compensant les surcoûts budgétaires des quelques postes supplémentaires. Rappelons ici que le calcul du surcoût d'encadrement se fait en ETP et non en coût réel. Le rapport de la Cour des Comptes de 2018 est clair sur le sujet : le mode de calcul « *gomme les différences de rémunération inhérentes à l'ancienneté des enseignants alors que les académies peu attractives et l'éducation prioritaire concentrent des enseignants moins expérimentés et donc d'une ancienneté moindre. Le coût moyen retenu tend ainsi à une surestimation du surcoût* »

Par ailleurs, ce surcoût relatif est très variable selon les académies avec des écarts allant du simple au double et n'obéissant pas à une logique qui voudrait que les

<sup>1</sup> Cour des Comptes, *L'éducation prioritaire*, octobre 2018

<sup>2</sup> Le Monde, 28/02/2013

<sup>3</sup> France Stratégie, *Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires*, avril 2019

<sup>4</sup> Cour des comptes, *Égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement secondaire*, avril 2012, p.4

<sup>5</sup> Roland BÉNABOU, Francis KRAMARZ, Corinne PROST, *Zones d'éducation prioritaires : quels moyens pour quels résultats ?* Revue Économie et statistique, n° 380, 2004

<sup>6</sup> Cour des Comptes, *L'éducation prioritaire*, octobre 2018, p.153

académies marquées par les plus grandes difficultés sociales soient les mieux dotées.

Choukri Ben Ayed alertant sur la situation préoccupante de l'éducation prioritaire concluait qu'un dispositif incapable « *d'impacter en profondeur les modalités d'allocation des moyens d'enseignement* » ne pouvait être qu'une chimère<sup>7</sup> !

### Labellisation mal ciblée ?

La critique d'un mauvais ciblage territorial résiste mal aux études faites sur le sujet. Par exemple, celle publiée par France Stratégie en avril 2019 constate un « *ajustement globalement satisfaisant* ». L'idée que les secteurs les plus en difficulté seraient insuffisamment dotés parce que les dotations seraient trop largement réparties n'est donc pas exacte. Certes, des écoles sont « *orphelines* », c'est à dire sont écartées alors que leurs caractéristiques sociales sont bien celles des quartiers défavorisés. Certes, des écoles sont « *embarquées* », c'est à dire bénéficient du label sans en avoir le profil social. Cependant l'analyse montre que ces écoles embarquées sont « *dans la très grande majorité des cas, [...] la conséquence de la diversité sociale des quartiers qui composent l'aire de recrutement du collège de rattachement*<sup>8</sup> ». Aucune politique ne pourrait donc obéir à une parfaite adéquation, par exemple par une labellisation école par école, à moins de renoncer à la logique du secteur de collège, ce qui serait d'évidence un non-sens sur le plan de la recherche d'une meilleure cohérence des parcours scolaires. Pire encore, le constat d'une amélioration de l'adéquation signifierait en réalité une diminution de la mixité sociale des secteurs de collège.

Quant à l'explication d'une faiblesse de moyens due à l'évolution exponentielle des effectifs de l'éducation prioritaire, elle ne peut résister à l'examen des données. Si on regarde la décennie 2006-2015, pour une évolution démographique collégienne négligeable sur cette période, les effectifs des collèges de l'éducation prioritaire se sont réduits de 10%.

### Rompre avec une logique binaire ?

Des études ont montré la possibilité d'effets pervers de la labellisation et notamment en termes de ghettoïsation, du fait de la fuite de la frange la plus favorisée de certains collèges voire écoles. Il est tout de même paradoxal qu'on puisse déplorer ce constat après avoir délibérément

choisi de permettre ces fuites en assouplissant la sectorisation scolaire en 2007.

Une allocation progressive des moyens pourrait-elle éviter de telles évolutions ségrégatives ?

Il faut tout d'abord rappeler que l'évitement des collèges, parfois même des écoles, est davantage lié à la perception que peuvent avoir les familles du climat scolaire plutôt qu'à l'étiquetage Éducation Prioritaire en soi. Rien ne garantit donc que la suppression du « label » puisse suffire à produire une transformation alors que l'environnement social et économique de l'établissement resterait inchangé et qu'aucune contrainte n'agirait dans le sens d'une meilleure mixité scolaire. Mais la question essentielle reste celle de la réalité des effets d'une allocation progressive hors labellisation. D'une part, parce que, dans un contexte de volonté politique de réduction des coûts de la dépense publique, une attribution graduelle pourrait progressivement se volatiliser dans des considérations diverses et devenir peau de chagrin.

D'autre part, comment pourrait-on transcrire les moyens attribués aux personnels (indemnités, pondérations, bonifications) dans un système qui n'identifierait pas clairement les établissements ouvrant droit. Si imparfaite soit-elle, la labellisation offre quelques indispensables garanties.

Enfin, cette volonté de politique de dotations graduelles s'associe souvent avec une part accrue de transfert aux académies. Les fantasmes libéraux habituels sont au rendez-vous : une politique locale et l'autonomie des établissements produiront de meilleurs résultats ! Aucune étude n'est jamais venue accréditer cela... mais le credo vient se substituer à l'analyse objective. Non, la décision transposée à l'échelle académique ne produirait pas, par nature, une meilleure adéquation aux besoins d'autant que les enjeux politiques locaux viendraient influencer les critères d'attribution.

### La place des apprentissages scolaires ?

Il faut reconnaître que la succession des politiques a créé bien des ruptures dans les priorités assignées aux moyens accordés. Au risque d'une simplification outrancière, c'est souvent la question de la place de l'école qui est centrale ou plus exactement celle des enjeux respectifs des apprentissages scolaires et de l'action socio-éducative pour parvenir à une plus grande démocratisation de la

<sup>7</sup> Café pédagogique, 04/02/2014

<sup>8</sup> France Stratégie, *Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires*, avril 2019, p.4

réussite scolaire. Faut-il assigner les moyens supplémentaires à l'enseignement ou à l'animation ? S'agit-il de développer les compétences didactiques et pédagogiques des enseignants ou de soutenir des projets éducatifs et culturels ?

Prenons un exemple récurrent, celui des actions centrées sur les relations avec les parents. Nul doute qu'elles sont nécessaires, qu'elles doivent être inscrites dans les obligations du service public à informer les usagers, qu'elles contribuent à améliorer le climat scolaire, à réduire les conflits ... et que toutes ces raisons suffisent évidemment à les légitimer. Mais sont-elles vraiment décisives en matière d'apprentissage ? La sociologue Sandrine Garcia<sup>9</sup> posait une question irritante mais incontournable : « *On ne peut que se réjouir de la pacification constatée dans le comportement des collégiens, mais la fin principale du système scolaire est-elle vraiment d'éduquer les parents et de discipliner des collégiens difficiles pendant que d'autres apprennent ?* »

La mise en œuvre initiale de 1981 visait essentiellement « *la démocratisation de la formation scolaire* ». L'absence d'un cadre légal - il n'y a jamais eu de loi « éducation prioritaire » - a très certainement facilité une alternance des conceptions qui a tantôt voulu englober l'éducation prioritaire dans la politique de la ville, tantôt voulu la recentrer sur les apprentissages scolaires.

Ce n'est évidemment pas une simple question de priorité, ... c'est la nature même du fondement politique de l'éducation prioritaire qui est en jeu. A la volonté de démocratisation des savoirs semble s'être substituée une stratégie de gestion sociale, d'apaisement des tensions, d'encouragement des talents et des réussites individuelles qu'on inscrira dans des projets qui ne se préoccupent plus véritablement de l'avenir scolaire de l'ensemble des élèves. La focalisation sur les réussites exceptionnelles, sur les parcours d'excellence témoigne d'une conception de l'égalité réduite à faire la preuve de la capacité du système à permettre une réussite individuelle. L'enjeu de l'accès de toutes et tous aux savoirs et à la culture commune s'est effacé derrière la célébration de quelques parcours singuliers.

<sup>9</sup> Sandrine GARCIA, *Et si l'école servait à apprendre...* Monde Diplomatique, octobre 2010, p.20-21

<sup>10</sup> Valérie SIPAHIMALANI, *Lycées, refus de priorité ?* L'université syndicale, n°766, 10 décembre 2016, p.3

<sup>11</sup> SNUEP-FSU (enseignement professionnel), SNEP-FSU (éducation physique).

On peut craindre que les Cités éducatives tirent à nouveau le système dans cette direction. Sans compter ce que seront les enjeux d'une action pilotée par un élu local dont on peut craindre que la visibilité puisse prendre le pas sur les exigences nécessaires aux apprentissages scolaires. La « cité apprenante », de ce point de vue pourrait davantage relever du fantasme que de l'atout de démocratisation.

### Et les lycées ?

La logique d'un enjeu de la réussite scolaire essentiellement centré sur les premières années a conduit à écarter les lycées de l'éducation prioritaire. Pour le SNES-FSU, syndicat des enseignants du second degré, une autre logique doit être privilégiée : « *Si le projet éducatif français est bien de permettre à tous les jeunes de maîtriser une même culture commune et d'accéder au moins au niveau baccalauréat pour s'insérer dans le monde du travail, alors il faut investir davantage pour les élèves des milieux populaires. Les écarts de réussite scolaire liés aux inégalités sociales le justifient. C'est pourquoi il n'est pas compréhensible que les lycées soient par principe écartés de la politique d'éducation prioritaire : poursuivre les mêmes objectifs, dispenser les mêmes contenus avec les mêmes exigences et les mêmes ambitions nécessite des effectifs de classe réduits, un encadrement renforcé, une concertation soutenue, de façon à faciliter les apprentissages. Les personnels, enfin, doivent voir leurs conditions particulières d'exercice du métier valorisées et reconnues*<sup>10</sup>. » Même son de cloche dans les autres syndicats second degré de la FSU<sup>11</sup>.

### Revenir à l'essentiel

En 2016, le CNESCO<sup>12</sup>, par l'intermédiaire de Philippe Bongrand et Jean-Yves Rochex, rappelait un élément essentiel : la politique d'éducation prioritaire n'est qu'un amendement marginal pour renforcer le fonctionnement et les objectifs d'acteurs et de moyens de droit commun. De ce fait, elle ne traite pas la difficulté majeure de la production même des inégalités. Et le CNESCO de citer Jean-Paul Delahaye<sup>13</sup> : « *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*

<sup>12</sup> Philippe BONGRAND, Jean-Yves ROCHEX, *La politique française d'éducation prioritaire (1981-2015) : les ambivalences d'un consensus*, CNESCO, 2016

<sup>13</sup> Jean-Paul DELAHAYE, *Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité pour la réussite de tous*. IGEN, 2015

*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 ».*

Ne nous méprenons pas, il ne s'agit pas de se leurrer en prônant quelque miracle pédagogique que la généralisation de telle ou telle pratique suffirait à faire advenir. L'institution scolaire est souvent prompte à des préconisations, voire des injonctions, dont elle vante les effets quitte à demander leur abandon quelques années plus tard au gré des alternances politiques.

Non c'est d'autre chose dont il s'agit : d'un renforcement des compétences professionnelles pédagogiques et didactiques et d'un accompagnement des pratiques qui soit véritablement à même de centrer le travail enseignant sur les enjeux de la démocratisation et d'interroger ses pratiques de sélection.

Rien de tout cela aujourd'hui dans l'insuffisance manifeste de formation. Pour nombre d'enseignants, la question de l'éducation prioritaire est à peine abordée dans la formation initiale. Nombreux sont ceux qui y sont nommés dès leur premier poste et en découvrent les particularités sur le vif ! Nécessité faisant loi, c'est essentiellement autour des difficultés liées à la gestion de la classe, aux comportements inadaptés de certains élèves voire de leur violence que vont se centrer les questionnements. La question essentielle des apprentissages est négligée comme celle de l'analyse des pratiques à la recherche de leurs effets de tri et de sélection qui pourrait contribuer à engager les évolutions nécessaires.

Quant à la formation continue, elle est de plus en plus dévolue au seul accompagnement des réformes. L'accompagnement du dédoublement des CP et CE1 aurait pu constituer une opportunité exceptionnelle mais il faut constater la grande diversité de sa réalité tant sur le plan des volumes que du contenu. Trop souvent, elle se confond avec une succession d'instructions méthodologiques dont il est légitime de douter de leur réelle capacité à démocratiser les apprentissages.

Le cœur du pilotage de la politique d'éducation prioritaire doit rester l'accompagnement du travail quotidien d'enseignement, accompagnement conduit dans la perspective de la démocratisation par l'analyse concertée des pratiques, le soutien au travail d'équipe, le développement des compétences didactiques et pédagogiques. Hélas, on peut fortement douter que ce soit ce qui se dessine des orientations essentielles de la politique à venir.