

Pour une régulation des politiques compensatoires

Quels éléments prendre en considération pour mettre en place une politique d'éducation prioritaire ? Pratiques des acteurs et efficacité d'une politique d'éducation prioritaire

On appelle régulation d'une politique l'ensemble des dispositifs et mécanismes que l'on se donne pour qu'elle atteigne les buts qui lui ont été fixés. S'il est nécessaire de réguler des politiques publiques, c'est parce que leurs effets dépendent des choix et des comportements des acteurs (ici, il sera surtout question des enseignants, mais ce pourrait être aussi les élèves ou leurs parents) et que ces comportements ne s'adaptent pas spontanément aux objectifs de la politique. Lorsque la politique ZEP a été lancée en France en 1982, personne n'imaginait que cette question se posait. Il paraissait évident que les équipes allaient proposer des projets efficaces et les mettre en œuvre avec succès.

C'était ignorer plusieurs choses :

- D'abord que les objectifs de la politique peuvent être interprétés par les acteurs d'une façon qui les arrange. C'est ainsi que le fait que la politique visait une amélioration des apprentissages fondamentaux a dû être sans cesse rappelé.
- Ensuite parce que ce type de politique génère des passagers clandestins. A côté de personnels qui s'investissent beaucoup dans la politique, on en trouve d'autres qui en empochent les bénéfices (primes, classes de moindre taille, horaires réduits éventuellement,...) sans se mobiliser davantage au service des élèves.
- Enfin parce que, même en supposant des personnels désireux d'atteindre les objectifs de la politique, il n'est pas sûr qu'ils sachent comment faire, et il n'est pas sûr que quiconque sache comment faire, et comment faire dans leur situation particulière, ce qui fait que les politiques de formation ne suffisent pas à résoudre le problème et qu'une pratique de type « essai et erreur » est nécessaire.

Je voudrais montrer d'abord pourquoi il est nécessaire de réguler une politique ZEP, puis les formes que cette régulation peut prendre.

1. Nécessité de la régulation

Il faut réguler les politiques ZEP parce que leur efficacité est incertaine. La seule chose qui est sûre est que, si cette efficacité existe, elle n'est pas très grande, remarque qui doit être pondérée par ceci qu'il est rare de pouvoir dire d'une politique éducative qu'elle a une « très grande » efficacité.

Dans les premiers pays qui ont mis en place les politiques compensatoires (Etats Unis, en particulier) des espoirs considérables étaient attachés à ces politiques, et la déception lors des premières évaluations fut intense. En France, on dispose de trois études sur les progressions en Français et en Maths, permettant de savoir si, à niveau initial, origine sociale, et nationalité identique, on réussit mieux en ZEP qu'ailleurs. Ces études montrent que l'appartenance à une ZEP :

- Au Cours Préparatoire, a un effet égalisateur mais un effet négatif sur l'efficacité moyenne (Mingat, 1983) ;
- Entre le CE2 et la sixième, un effet que, selon l'exigence que l'on a en matière de significativité statistique, on pourra juger nul ou négatif (Brizard, 1995) ;
- Au collège, un léger effet négatif (Meuret, 1994), d'autant plus grand que l'on a un niveau faible au départ, que l'on est d'origine ouvrière ou d'origine étrangère.

Encore faut-il préciser qu'il s'agit là d'évaluations du fait d'appartenir à une ZEP et non d'évaluations de la politique ZEP. Dans ma propre comparaison des collèges ZEP et non ZEP, j'ai pu montrer que, à niveau initial et origine sociale identique, on progressait un petit peu moins en ZEP qu'ailleurs, et ceci 10 ans après la mise en œuvre de la politique, mais l'évaluation de la *politique* ZEP en matière de stimulation des apprentissages que l'on peut tirer de ce résultat est très imprécise, et en vérité insatisfaisante : « La politique ZEP n'a pas réussi à supprimer l'effet défavorable du contexte social de ces zones, mais nous ne savons pas si elle l'a réduit, laissé inchangé ou même aggravé » (Meuret, 1994).

Aux Etats Unis, il existe un débat au sein des spécialistes de l'éducation entre ceux qui tiennent «Title 1» pour une politique certes coûteuse, mais efficace, et ceux qui la tiennent pour une dépense d'argent inutile, qui n'a aucun effet sur ce qui se passe au quotidien dans les classes, mais finance les services administratifs des districts (« *Ils n'ont aucune autre politique que celle de trouver les moyens pour que la manne fédérale continue d'arriver* », Ravitch (1999 ; trad. DM)) tout en y développant, il est vrai, des compétences nouvelles (« *ils maîtrisent l'art de la réforme continue, trompetant toujours bien haut leur dernière initiative, même s'il s'avère au bout du compte que bien peu de ces initiatives ont eu un quelconque effet sur les enfants* », idem.).

On peut avancer deux raisons à l'efficacité relativement faible des ZEP :

- d'une façon générale, il n'existe pas de corrélation entre les montant des ressources dont dispose un établissement scolaire, entre son coût, si l'on veut, et son efficacité. Cela ressort de nombreuses études menées en particulier par E. Hanushek aux Etats Unis. S'il faut réguler, c'est précisément que des ressources supplémentaires ne sont efficaces que si l'on en fait un usage efficace. Or, il est possible d'utiliser des ressources de façon inefficaces de très nombreuses manières.
- Il y a un élément contradictoire dans les politiques d'éducation compensatoire, et ce qu'elles visent des zones choisies sur critères sociaux ou des établissements choisis sur critères scolaires. Dans le premier cas, on tient l'environnement social pour responsable de la faible réussite scolaire. Or, si c'est l'environnement social qui est responsable, pourquoi agir sur l'école elle même? Bien sûr, on peut soutenir que cette contradiction n'est qu'apparente, mais il reste que certains acteurs, à cause d'elle, peuvent interpréter les moyens qu'ils reçoivent comme une compensation qui leur est due pour enseigner dans des situations aussi difficiles, et non comme une incitation à améliorer leur enseignement. D'autres peuvent aussi penser que, si ces moyens sont là, c'est bien la preuve que ces élèves sont en situation difficile, et que donc l'adaptation à laquelle il faut procéder est une baisse des exigences en matière scolaire. Dans le second cas, un établissement scolaire qui fait l'effort d'améliorer ses résultats perd de ce fait même le bénéfices des moyens supplémentaires que lui valait la politique compensatoire. Ce qui fait dire que ce type de politique est un « encouragement à l'échec ».

Si la régulation est nécessaire, c'est donc que l'efficacité n'est pas garantie. Mais c'est aussi parce que certains aspects de la politique semblent plus efficaces que d'autres et parce que, d'une zone à l'autre, d'un établissement à l'autre, l'efficacité varie : Oui, certains établissements français en ZEP font mieux qu'attendu compte tenu de leur public. La régulation vise à accroître leur nombre.

2. Formes possibles de la régulation

Au niveau central, la régulation doit consister à promouvoir des formes d'action efficaces et à inciter les institutions de base à être efficaces.

Certaines actions sont plus efficaces que d'autres.

Une étude expérimentale américaine de très grande ampleur, le projet STAR, a montré que *certaines* usages des ressources supplémentaires (scolariser les enfants de 6 à 8 ans dans des classes de 15 élèves, mais non pas adjoindre un aide à l'enseignant) avaient un effet significatif et durable sur les apprentissages et le comportement des élèves, en particulier pour les élèves défavorisés (EEPA, 1999). Il en est résulté plusieurs programmes de baisse forte de la taille des classes dans les milieux défavorisés et pour les premières années de l'enseignement primaire, aux Etats Unis, en Angleterre et aux Pays Bas¹ (Meuret, 2001).

Par ailleurs, il semble que les programmes compensatoires pour la petite enfance (comme Head Start), lorsqu'ils sont évalués de façon rigoureuse, présentent des résultats positifs (Barnett, 1995). Plusieurs programmes locaux, intensifs et coûteux, ont enregistré, non seulement des résultats positifs, mais se sont avérés très rentables, en considérant leurs effets à long terme sur les salaires et le comportement social des élèves concernés. Plusieurs chercheurs suggèrent en effet que certains effets de ces politiques devraient être cherchés après la scolarité (cf. Grissmer, in EEPA, 1999).

Toujours aux Etats Unis, d'autres politiques, récentes, ont fait l'objet d'évaluations dont certaines étaient positives. Ainsi des « *whole school designs* » (Il s'agit de modes de fonctionnement « clés en mains » proposés aux écoles par des centres de recherches ou par des fondations ; l'adoption de certains d'entre eux² par les écoles semble plus efficace qu'une simple autonomie qui les conduit parfois à inventer des plans hasardeux et fragiles (Springfield, 2000)) ou des *Charter schools* (des écoles libres de fonctionner comme elles l'entendent mais dont l'existence est suspendue au fait qu'elles atteignent un certain niveau d'efficacité pour les apprentissages ; beaucoup d'entre elles sont implantées dans des quartiers défavorisés, cf. Nelson et al. 2000)

D'une façon générale, les actions que les administrations de l'éducation s'efforcent de promouvoir sont les suivantes :

- Une insistance sur l'apprentissage des disciplines fondamentales.
- Une volonté d'intégration : ne pas isoler les élèves difficiles au sein des écoles ; Juger les écoles cibles avec la même exigence et les mêmes critères que les autres, tout en tenant compte de leur public par des indicateurs de type « valeur ajoutée ».
- Mettre en place des actions inspirées des recherches sur l'efficacité des écoles, en particulier celles qui augmentent le temps de travail et l'exposition à l'apprentissage. Par exemple, en Angleterre, des cours d'été entre la fin de l'école primaire et le début de l'enseignement secondaire sont proposés aux élèves de certaines « Education Action Zones ».

¹ L'auteur se souvient bien que, lors du lancement des ZEP en France, les promoteurs et les organisateurs de cette politique, dont lui même à un échelon très modeste, pensaient que la baisse de la taille des classes était l'exemple même de l'action qu'il fallait absolument éviter. C'était vrai s'agissant de baisses petites et non accompagnées d'un changement des façons d'enseigner.

² Ces programmes efficaces ont nom « Direct Instruction », « Success for all » « High school that work ». Ils sont présentés dans Herman et al. 2000, un rapport disponible sur <http://www.aasa.org/Reform/index/htm>

- Renforcer la mobilisation de la communauté autour de l'école au service des apprentissages des élèves.

Comment inciter tous les établissements à se mobiliser ?

Certains établissements défavorisés sont nettement plus efficaces que d'autres. C'est le cas pour les collèges français. On a pu identifier trois sortes de collèges ZEP : certains où le plus probable était que la politique ZEP n'avait rien changé au fonctionnement du collège, certains où elle avait permis que des collèges en situation extrêmement difficile ne fassent néanmoins pas plus mal que d'autres collèges en situation moins difficile, et enfin des collèges en situation difficile faisant mieux qu'attendu compte tenu de cette situation (Meuret, 1994).

Par ailleurs, les conditions qui font qu'une action peut être efficace sont parfois inattendues et difficiles à prévoir, de sorte qu'il semble surtout important de savoir abandonner ce qui ne marche pas. Ainsi, dans une ZEP de Toulouse, le soutien scolaire est efficace s'il est fait par des étudiants, inefficace s'il est fait par des bénévoles (Plassard, 1997).

Cela plaide pour des politiques générales d'incitation des établissements à l'efficacité. Le pilotage passe donc au premier plan des priorités (USDE, 1999 ; Grissmer et al ; 1998). Il est préconisé, et mis en œuvre dans certains endroits, que des objectifs de compétence soient fixés, que leur atteinte soit évaluée et l'information communiquée aux parents et à la communauté.

Il importe que l'évaluation soit accompagnée de sanctions, que les établissements qui sont en difficulté reçoivent un mélange d' « aide » et de « pression ». Il semble à cet égard que l'aide seule soit aussi inefficace que la sanction seule.

Une sanction possible est évidemment la perte du statut d'école positivement discriminée. Une solution à la contradiction évoquée plus haut pourrait être de ne donner ce statut à une école que pour 4 ou 5 ans, puis de le supprimer pour les écoles qui ne se seraient pas améliorées, tandis que l'on donnerait aux autres un statut « d'écoles d'excellence en milieu difficiles », qui leur permettrait de conserver le bénéfice de moyens supplémentaires.

Les pays anglo-saxons ont expérimenté d'autres types de sanction. La « *reconstitution* » (changer, entièrement ou presque, le personnel d'une école de façon à briser la spirale de la résignation, Khanna, 1999) est une sanction américaine. Une autre consiste à donner aux élèves des écoles trop inefficaces le droit d'en changer, mais n'est applicable que dans des zones urbaines, où il est réaliste d'imaginer que l'on puisse changer d'école. Une autre encore est la politique dite de « *nouveau départ* » en Angleterre, où les écoles sont censées mettre en œuvre un nouveau projet d'établissement, élaboré par des spécialistes des situations difficiles, sous la surveillance stricte d'Inspecteurs.

Les évaluations montrent que ces politiques radicales ne sont pas toujours efficaces, mais le sont parfois (par exemple, 20% à peu près des écoles en « nouveau départ » étaient tirées d'affaire après trois ans ; la « reconstitution » s'est avérée efficace dans le district de San Francisco mais on trouve des cas où elle ne l'a pas été). Il ne saurait en être autrement : il est vrai que certaines situations rendent très difficile d'obtenir une efficacité satisfaisante. Mais ce n'est pas une raison pour laisser l'excuse de la situation servir pour tous les cas d'insuffisance.

Bibliographie

- Barnett, S. (1995), *Long term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes*, « The future of children », Los altos, CA : The David and Lucile Packard foundation, 5(3).
- Brizard, A. (1995), « Comparaison des performances des élèves scolarisés en ZEP et hors ZEP », *Education et formations*, N°41, pp. 39-42.
- Grissmer, D. et Flanagan, A.(1998), *Making Title I more effective : Lessons from recent research*, Rand Corporation, multigr.,20 p.
- Herman, R. et al., 1999, *An educator's guide to Schoolwide Reform*, Arlington, VA : Educational research Service, 250 p.
- Khanna, R. et al., 1999, the history and practice of Reconstitution in San Francisco, Communication au congrès de l'American Educational Research Association, Montréal.
- Meuret, D. 2001, Les recherches sur la réduction de la taille des classes, documents du Haut Conseil à l'Evaluation, n°1, 30 p.
- Meuret, D.(1994), L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaires dans les collèges, *Revue Française de pédagogie*, N°109, pp. 41-64.
- Mingat, A. (1983) *Evaluation analytique d'une action ZEP au cours préparatoire*, Cahiers de l'IREDU, N°37.
- Nelson, B. et al. ,2000, *The state of Charter Schools, Fourth Year report*, OERI-US department of Education, 56 p.
- Plassard,J.M., Rosolen, A. et Sérandon, A.(1997), *Evaluations d'actions d'accompagnement scolaire, un exemple en Zep à Toulouse*, Note 259 du LIRHE, Toulouse.
- Ravitch, D. ,1999, Introduction au rapport de la Conférence sur l'éducation en zone défavorisée ("Urban education"), Brookings papers on Education Policy, 7 p.
- Springfield, S., 2000, A synthesis and critique of four recent reviews of whole school reform in the United States, *School Effectiveness and School Improvement*, 11(2), 259-269.
- Educational Evaluation and policy Analysis* (1999), 21(2), Class size: Issues and New Findings
- US Department of Education, (1999) *Promising results, continuing challenges : the final report of the National assessment of Title I*, multigr., 24 p.