



Conseil de l'Education et de la Formation

La discrimination positive, moyen de favoriser la réussite scolaire
des enfants issus de milieux défavorisés

AVIS n°20

Conseil du 16 septembre 1994

Table des matières

1	La logique de la discrimination positive.....	3
1.1	Le principe de la discrimination positive.....	3
1.2	Les caractéristiques des actions de discrimination positive	3
2	Comparaison des logiques d'intervention.....	5
2.1	Les critères de choix de l'implantation des actions	5
3	Recommandations du Conseil de l'Education et de la Formation.....	8
4	Références bibliographiques.....	9

1 La logique de la discrimination positive

La politique d'égalité des chances des années soixante et septante n'a pas produit l'égalité des résultats. Au contraire, elle a profité davantage à ceux qui étaient déjà favorisés par leur appartenance à un milieu plus ou moins aisé.

On a proposé dès lors de mettre en oeuvre un enseignement différencié, s'adaptant à la diversité des aptitudes et des savoirs, assorti de discrimination positive dans l'attribution des ressources, pour apporter plus à ceux qui ont moins.

1.1 Le principe de la discrimination positive

Le principe de la discrimination positive fut élaboré en Grande-Bretagne (rapport PLOWDEN, 1967 (1)). Il consiste à affecter des subventions complémentaires à des écoles primaires, situées dans des zones comprenant plusieurs écoles qui accueillent des enfants de niveau socio-économique très modeste.

L'objectif central de l'opération est d'apporter aux familles et aux enfants en difficulté, une aide, à partir de l'école, de façon à compenser le handicap social. D se concrétise par la conduite de projets qui s'attaquent aux causes profondes d'échec scolaire, spécifiques à la zone, et qui visent à promouvoir la réussite scolaire des populations concernées.

Pour être conduite avec succès, une politique de discrimination positive doit concentrer des moyens supplémentaires, sur les populations défavorisées que l'on veut discriminer positivement. Si les moyens sont mis à la disposition de l'ensemble des élèves, ce sont ceux qui sont déjà favorisés qui en profitent le plus, et l'écart entre ceux-ci et les élèves défavorisés s'accroît (2).

1.2 Les caractéristiques des actions de discrimination positive

Elles sont spécifiques :

Pour que les populations d'élèves défavorisés soient effectivement bénéficiaires de ces actions, il faut les orienter spécifiquement vers ce public. Ce n'est pas en distribuant des moyens à tous les enfants que l'objectif sera atteint. Au contraire, dans ce cas, les différences de rendement scolaire entre les élèves de milieu favorisé (cadres, classe moyenne) et les élèves de milieu défavorisé augmente (2).

Il est donc indispensable de bien repérer les publics que l'on veut privilégier, et d'adapter les actions menées à leurs difficultés spécifiques de manière à leur assurer la réussite scolaire.

Cela implique d'abord d'identifier les causes de ces difficultés. Elles varient nécessairement selon la nature du handicap dont souffrent les élèves, les familles. Ainsi, à l'échelle d'un territoire comme celui de la Communauté française de Belgique, elles fluctuent dans l'espace et dans le temps.

Il est indispensable aussi, tant que dure l'action, d'en assurer le contrôle, l'évaluation, afin de vérifier si c'est bien l'objectif visé qui est poursuivi. Une extrême rigueur s'impose en cette matière, si l'on veut que la discrimination positive soit bien attribuée au public que l'on veut favoriser.

Elles sont préventives :

Pour assurer la réussite scolaire en opérant une discrimination positive, il faut, par les actions entreprises, privilégier la prévention

Les actions curatives sont certes nécessaires, lorsque la prévention n'a pu s'opérer ou lorsqu'elle n'a pas abouti. Toutefois, c'est la prévention qui apporte le complément aux enfants de milieu défavorisé, pour leur permettre de sauter les obstacles comme les autres. La société doit leur assurer l'équipement qui leur sera nécessaire parce que leur milieu, leur famille, ne peuvent leur offrir des moyens aussi nombreux, aussi performants que les autres. Il s'agit bien d'augmenter leurs ressources pour favoriser leur réussite, pas de les "soigner" parce que, moins armés, ils ont échoué.

Elles sont centrées sur les élèves :

Des enfants doivent bénéficier d'un complément de moyens parce qu'ils en ont besoin. Et ce complément doit leur être assuré tant qu'ils en ont besoin. Il ne faut donc pas segmenter les actions de discrimination positive selon les niveaux d'enseignement, par exemple : ce n'est pas le niveau scolaire des élèves qui conditionne leur besoin d'un complément de ressources, mais leur situation spécifique d'apprenants. De même, ce n'est pas le réseau auquel appartient une école qui doit conditionner le montant des aides accordées : dans un quartier donné, ce sont les populations d'une école libre qui devront être discriminées positivement, dans un autre, ce sera peut-être une école officielle. Dans un troisième, l'ensemble des établissements, tous réseaux confondus, sera concerné.

A ceux qui sont déjà souvent victimes de ghettos, construits sur des spécificités socio-économiques et culturelles, il faut éviter toute forme de cloisonnement supplémentaire, et favoriser, au contraire, l'ouverture et la continuité.

Elles sont ouvertes sur l'environnement :

Elles sont résolument centrées sur l'enfant, pas un "enfant théorique, moyen", mais sur chaque enfant, tel qu'il existe. En reconnaissant que l'enfant vit en étroite interaction avec son milieu, la discrimination positive est conçue pour des enfants "incarnés dans leur milieu". En la mettant en oeuvre, on considère que cet environnement, ainsi que les acteurs qui y évoluent sont réellement des lieux et des partenaires éducatifs. Ainsi, l'école, au lieu de craindre que son environnement la dépossède de son pouvoir, découvre qu'en s'ouvrant à lui elle devient plus accessible, plus utile et donc plus légitimée. "On sait que les enfants ne sont pas tous égaux devant l'école. Celle-ci a pour tâche de pallier les faiblesses de l'environnement. Mais l'environnement doit lui-même gagner en qualité pour aider les enfants d'aborder l'école dans les meilleures conditions" (3).

Dans cet environnement, il convient d'abord de faire une place importante aux parents. Les attentes des familles les plus pauvres, les plus démunies, sont immenses vis-à-vis de l'école. On a montré (4) que l'efficacité, enregistrée par certaines écoles provient des efforts réalisés pour restaurer la confiance entre les familles et l'école et s'appuyer sur les compétences de l'enfant et de ses parents au lieu de rappeler sans cesse leurs lacunes. Les moyens accordés dans le cadre d'une politique de discrimination positive doivent être notamment consacrés à développer ces relations.

Un autre aspect de l'environnement est constitué par la vie associative qui y règne. L'école doit s'y intégrer, en devenir partenaire pour s'attaquer, dès le début de la scolarité, aux problèmes qui émaillent le quotidien de l'enfant. Si, particulièrement dans les quartiers défavorisés, l'école est l'équipement primordial aux yeux des habitants, elle doit coopérer avec tous les acteurs locaux de développement : services sociaux, sportifs, culturels, associations volontaires, entreprises, etc. (3).

2 Comparaison des logiques d'intervention

Pour que les actions de discrimination positive puissent profiter à l'ensemble des élèves issus de milieu défavorisé, il faut que les dispositifs soient intégrés et s'inscrivent dans une continuité de philosophie et d'objectifs. Ils pourront utilement tirer profit des résultats des expériences menées dans les Zones d'éducation prioritaire (ZEP), première application du principe de discrimination positive en Communauté française (*).

Une comparaison entre les ZEP et les systèmes décrits dans les récents projets de décrets (**1) permettra de s'en assurer.

L'idée sous-jacente à une politique de discrimination positive est que les populations d'élèves issus de milieux défavorisés éprouvent un déficit de ressources éducatives, au sens large. Ces jeunes ne sont pas plus "faibles", ou moins "intelligents" que les autres. Simplement, ils ne disposent pas, dans leur environnement, du même équipement, des mêmes ressources que leurs condisciples plus aisés.

Il s'agirait donc, pour rétablir l'équilibre entre tous les élèves, de fournir à certains, et à eux seuls, des moyens supplémentaires pour réussir à l'école, afin qu'ils aient autant de chances d'y parvenir que les autres.

2.1 Les critères de choix de l'implantation des actions

Deux situations sont représentées, selon que l'action se situe au plan d'une zone, ou à celui d'un établissement.

La zone est la référence des ZEP et des ZAP (15), (16). C'est pour la définir que des critères sont établis. Pour la ZEP, les critères sont scolaires et socio-économico-culturels. Ils sont dits objectifs. Ils devraient être régulièrement actualisés. Ils ont été mis au point par des scientifiques (brevet).

L'établissement est la référence des initiatives reliées à l'école de la réussite dans l'enseignement fondamental, à l'article 16 du décret du 29 juillet 1992 dans le secondaire. Aussi, dans ces deux cas, les critères se réfèrent-ils à l'école, à l'établissement. Ils diffèrent cependant selon le niveau :

- Dans l'enseignement fondamental, l'école subventionnée dans ce créneau doit travailler en relation avec les orientations fixées par la réforme. Elle est sélectionnée par application de critères objectifs d'identification des écoles en difficulté, élaborés par le Gouvernement en concertation avec les PO. En outre, 80 96 des moyens doivent être réservés aux établissements de quatre zones cumulant le plus haut taux de chômage et de population immigrée (Bruxelles, Charleroi, Liège et Mons - Le Centre).
- Dans l'enseignement secondaire, les critères sont proposés par le Conseil général de concertation. Ces critères, communs, se prêtent peu à une analyse quantifiable, du fait de la mobilité des élèves du secondaire.

C'est aussi l'établissement qui est la référence des actions de prévention de la violence dans l'enseignement secondaire, puisque seuls, quatre-vingt-huit établissements ont été autorisés à

* On trouvera dans les références bibliographiques (6), (7), (8) et (9) une information générale sur les Zones d'éducation prioritaire en Communauté française de Belgique.

^{1 1} Les textes légaux qui décrivent ces projets sont répertoriés dans la bibliographie sous les références (9), (10), (11), (12), (13) et (14).

présenter un projet. Leur liste a été établie par le groupe inter-réseaux constitué en a.s.b.l. de prévention de la violence.

On doit aussi remarquer que la référence à la zone, commune aux établissements et à l'ensemble des partenaires (familles, pouvoir communal, ressources socioculturelles, associations, etc.) met en évidence la dimension globale et coopérative de l'action, qui n'est pas rencontrée de la même manière dans les autres actions.

2.1.1 Les lieux où se décide la subsidiation

Dans les ZEP comme dans les ZAP, les projets sont introduits auprès d'une instance centrale :

- Pour les ZEP, il s'agit de la Commission de sélection, d'accompagnement et d'évaluation des projets de promotion de la réussite scolaire. Elle est composée d'un exécutif (président, vice-président, secrétaire) désigné par l'autorité ministérielle responsable de l'éducation francophone, et de 17 membres, ayant voix délibérative, représentant les pouvoirs organisateurs d'enseignement, les Centres psycho-médico-sociaux, les associations de parents d'élèves et les organisations syndicales d'enseignants.
- Pour les ZAP, c'est un Comité de sélection composé de représentants du Gouvernement fédéral, des Communautés et des Régions.

Dans l'enseignement fondamental, la procédure d'introduction et de sélection des projets est articulée à l'organisation zonale de ce niveau d'enseignement.

Les projets, rédigés par les établissements sont déposés au Conseil d'entité correspondant. Celui-ci les transmet au Conseil de zone.

D'autre part, le Comité de coordination de chaque réseau ventile les moyens selon les zones, en respectant les modalités de décision fixées (répartition prioritaire de 80% des moyens entre les quatre zones cumulant taux de chômage et d'immigrés élevés).

Nantis des projets venant des écoles, et du montant des subsides alloués à leur zone, les Conseils de zones affectent les moyens aux projets.

Les Conseils de zone sont composés de représentants des Conseils d'entité, d'un représentant du Comité de coordination du réseau, de l'inspection principale en tant que commissaire du Gouvernement et de l'animateur pédagogique du réseau, avec voix consultative (9). Dans chaque zone, les décisions font l'objet d'une consultation des organisations syndicales, à l'initiative du Président du Conseil de zone (10).

Comme on le voit, la gestion de la discrimination positive dans l'enseignement fondamental est confiée essentiellement aux responsables des pouvoirs organisateurs. Les organisations syndicales sont seulement consultées. Or, on sait bien que la consultation n'implique pas profondément les personnes et ne conduit qu'exceptionnellement à l'établissement de partenariats.

En outre, les associations de parents, qui sont associées aux décisions dans les ZEP, ne sont même plus mentionnées ici.

Dans l'enseignement secondaire, l'attribution de soutien aux établissements se fait selon une liste limitée proposée par le Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire, dans les trois mois de son installation. Cette liste est adaptée au minimum tous les deux ans.

Le Conseil général de concertation est composé des présidents et de sept délégués de chacun des Comités de concertation, organes créés en application de l'article 24 du décret du 29 juillet 1992 (12). Sont également membres du Conseil le directeur général de l'enseignement secondaire ou son délégué, et les inspecteurs généraux en charge de l'enseignement secondaire. On y trouve encore un membre de chaque organisation syndicale représentative. Pour chacun de ceux-ci, il est

désigné un suppléant qui ne siège qu'en l'absence du membre effectif. En outre, chaque représentant syndical peut se faire accompagner d'un expert, avec voix consultative. A ce niveau non plus, les parents ne sont pas représentés.

On constate que les instances de décision de chaque type sont totalement distinctes. De plus, en ce qui concerne les projets dépendant de l'enseignement, on relève la logique différente de décentralisation, opérée dans les deux niveaux considérés : dans l'enseignement fondamental, les instances de décentralisation sont articulées aux réseaux, dans l'enseignement secondaire, elles se rattachent au caractère. Cette situation compromet les possibilités d'action associant les deux niveaux, alors qu'elles sont encouragées dans les ZEP, sans avoir été nécessairement suivies d'effet.

Si les ZEP associent aux décisions les pouvoirs organisateurs, les organisations syndicales, les associations de parents, les décisions de mettre en oeuvre des discriminations positives dans l'enseignement fondamental ne sont plus prises que par les seuls pouvoirs organisateurs, auxquels sont associées les organisations syndicales dans l'enseignement secondaire. Comme la place des parents n'est pas prévue dans les autres actions de discrimination positive, il n'en reste que plus important que les pouvoirs organisateurs assurent l'intégration des familles dans le processus éducatif, car elle est une composante essentielle d'une politique de discrimination positive. Cette intégration sera d'autant mieux réalisée qu'elle sera conduite en collaboration avec les associations de parents d'élèves et les partenaires du monde associatif. Le CEF souhaite attirer l'attention de pouvoirs organisateurs sur cet aspect.

3 Recommandations du Conseil de l'Education et de la Formation

Dans un souci de justice sociale et d'équité, le Conseil de l'Education et de la Formation recommande résolument qu'une politique de discrimination positive soit conduite au profit des enfants issus de milieux défavorisés. L'école ne peut en effet traiter de façon égale des publics d'élèves qui disposent de ressources éminemment différentes, comme c'est le cas en Communauté française de Belgique.

Cette politique ne pourra être menée avec succès qu'à la condition que tous les acteurs du monde éducatif adhèrent à ce principe, au point de le concrétiser dans leurs comportements et dans leurs actes. Responsables de pouvoirs organisateurs, chefs d'établissement, inspecteurs, enseignants, parents devraient être sincèrement acquis à la nécessité de pratiquer des discriminations positives, et parvenir à les mettre en oeuvre sans réserves dans leur action quotidienne.

Pour y parvenir, il faudra les en convaincre, et donner à cette entreprise toute l'énergie et toute la force qu'elle nécessitera.

La pratique de discriminations positives s'appuie sur la prévention, qui doit nécessairement prendre le pas sur la remédiation. Cela implique de remettre en question l'organisation même du système scolaire, en revoyant les critères sur lesquels s'appuie le fonctionnement des écoles. La réalisation d'une école de la réussite, capable de prévenir l'échec scolaire, va dans ce sens, à condition qu'elle puisse réellement concerner les publics défavorisés, au même titre que les autres.

Il s'agira en outre de s'assurer en permanence de la cohérence des actions menées, et de leur adéquation rigoureuse aux objectifs fixés. Cette condition est essentielle, si on veut que les moyens dégagés servent effectivement à favoriser les élèves visés. Si elle n'était pas réalisée, on risquerait d'accroître l'écart entre les populations au lieu de le combler.

Enfin, il importe d'assurer une réelle coordination de l'ensemble des actions de discrimination positive, en continuité interne au sein des établissements scolaires, en convergence globale avec le travail réalisé en dehors des écoles, dans le quartier, dans la cité. Il faut à cet égard éviter toute rupture, entre les classes, les niveaux, les établissements, et associer à l'action tous les partenaires de l'éducation, et plus particulièrement les parents d'élèves.

4 Références bibliographiques

- (1) "Réussite et échec scolaire en Europe" - Rapport de Robert RIVIÈRE à la Communauté Economique Européenne, septembre 1988.
- (2). "Analyse du redoublement dans l'enseignement primaire genevois" - W. HUTMACHER, Service de la Recherche sociologique, cahier n°36, 1993.
- (3). "École et quartier, partenaires pour l'enfant" - Présentation du projet éducatif local ZEP-DSQ Nord-Pas de Calais, 1990.
- (4). "Enfants en grande pauvreté" - C. BEDARIDA, Le Monde de l'Éducation, n°207 septembre 1993, p.23
- (5). "Zones d'Éducation Prioritaires" - Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation de la Communauté française de Belgique - Commission "Zones d'Éducation Prioritaires" - 1992.
- (6). "Zones d'Éducation Prioritaires - Évaluation des expériences menées depuis quatre ans dans les zones 2 et 3 SYNTHÈSE" -Commission "Zones d'Éducation Prioritaires".
- (7). "Évaluation des premières Zones d'Éducation Prioritaires en Communauté française (zones 2 et 3 : Bruxelles)" Recherche interuniversitaire, 30 avril 1993.
- (8). Circulaire ministérielle ML/JD/89/574 du 12 avril 1989, ayant pour objet "Expériences pilotes de zones d'éducation prioritaires" -Y. YLIEFF,1-P. GRAFE.
- (9). "Perspectives pour une école de la réussite dans l'enseignement fondamental" - 10 juin 1993 (texte signé par E. Di Rupo, J-M. Léonard, A. Beauduin, J. Dooms et R. Van Deuren).
- (10). Avant-projet de décret relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental (RGA/KB/46/205.2).
- (11). Décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice.
- (12). Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 mars 1993 fixant les obligations de concertation entre établissements de même caractère dans l'enseignement secondaire de plein exercice.
- (13). Projet de décret organisant la concertation pour l'enseignement secondaire CCF 170 (1993-94) n° 1 - 9 juin 1994.
- (14). Conférence de presse du ministre P. Mahoux, le 20 mai 1994 - Partie III. L'aide d'urgence.
- (15). Moniteur belge - 14 septembre 1993, p.20.372 - "Conférence Interministérielle de la politique de l'immigration - Fonds d'Impulsion pour la politique de l'immigration".
- (16). Rapport final du Commissariat Royal à la Politique des Immigrés: "Dessins d'égalité" - février 1993, chapitre 17 : "Évaluation du Fonds d'Impulsion".

(17). Journée ZEP " Famille - École", 21 avril 1994.

(18). "Éloge des pédagogues" (chap.V, "Décentraliser") - A. PROST, Seuil (Points-Actuel), 1990.

(19). Information orale reçue d'un responsable de la Commission pour l'égalité des chances, Bruxelles, mai 1994.