

# CONFÉRENCE DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

## GOUVERNANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES



### ÉTUDE DE CAS

La déségrégation des Roms au croisement de l'élaboration des politiques européennes, nationales et locales : une étude de cas de la Hongrie

#CCI\_GOUVERNANCE

MARS 2022

# **LA DÉSÉGRÉGATION DES ROMS AU CARREFOUR DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES, NATIONALES ET LOCALES : ÉTUDE DE CAS EN HONGRIE**

**Eszter NEUMANN**

*Centre for Social Sciences*

*Mars 2022*

**le cnam**  
**Cnesco**

Centre national d'étude des systèmes scolaires

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :  
Neumann, E. (2022). *La déségrégation des Roms au carrefour de l'élaboration des politiques européennes, nationales et locales : étude de cas en Hongrie*. Paris : Cnesco-Cnam.

Ce texte s'inscrit dans une série de rapports publiés par le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) sur la thématique : **Gouvernance des politiques éducatives**.

Les opinions et arguments exprimés n'engagent que l'auteur du rapport.

Auteure :  
Eszter Neumann

Disponible sur le site du Cnesco : <http://www.cnesco.fr>  
Publié en mars 2022.  
Centre national d'étude des systèmes scolaires  
41 rue Gay-Lussac 75005 Paris

Contact : [cnesco@lecnam.net](mailto:cnesco@lecnam.net) - 06 98 51 82 75

## Sommaire

|                                                                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Synthèse .....</b>                                                                                                                       | <b>5</b>  |
| <b>I. L'espace politique européen et le contexte de la politique éducative nationale en matière d'intégration des Roms.....</b>             | <b>6</b>  |
| A. L'Union européenne et le défi de l'intégration des Roms.....                                                                             | 6         |
| B. L'élaboration des politiques nationales et l'éducation des Roms.....                                                                     | 7         |
| 1. La coalition socialiste-libérale (2002-2010) et la politique de déségrégation scolaire .....                                             | 7         |
| 2. Le gouvernement populiste de droite et son approche de l'éducation des Roms et de la déségrégation scolaire (de 2010 à aujourd'hui)..... | 8         |
| <b>II. Le contexte et la signification de l'intégration des Roms : valeurs, connaissances, récits .....</b>                                 | <b>10</b> |
| A. Les enjeux, les significations et les outils de la déségrégation des Roms au niveau européen                                             | 10        |
| B. Le niveau national .....                                                                                                                 | 11        |
| C. L'élaboration de la politique d'éducation urbaine en Hongrie .....                                                                       | 12        |
| <b>III. La déségrégation scolaire dans trois villes hongroises .....</b>                                                                    | <b>14</b> |
| A. La ville A : le modèle à suivre .....                                                                                                    | 14        |
| B. Ville B : déségrégation suivie d'une re-ségrégation .....                                                                                | 15        |
| C. Ville C : une résistance farouche à la déségrégation.....                                                                                | 16        |
| <b>IV. Outils et instruments de mise en œuvre des politiques .....</b>                                                                      | <b>19</b> |
| A. Outils administratifs .....                                                                                                              | 19        |
| B. Outils souples visant à informer les parties prenantes et à faire évoluer les écoles vers des climats scolaires plus inclusifs .....     | 20        |
| <b>V. Conclusions et questions pour la discussion.....</b>                                                                                  | <b>23</b> |
| <b>Bibliographie.....</b>                                                                                                                   | <b>25</b> |

## Synthèse

Cette étude de cas traite de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques visant à la déségrégation des systèmes scolaires urbains en Hongrie, un processus politique hautement conflictuel et emblématique ayant une pertinence européenne plus large. L'étude suit le processus politique sur deux décennies, examine les valeurs, les connaissances et les positions politiques des différents acteurs impliqués, ainsi que les principaux outils et dispositifs de mise en œuvre des politiques. L'analyse accorde une attention particulière aux types et aux formes de connaissances mobilisées dans le processus politique et aux manières dont les problèmes politiques ont été conceptualisés à différentes échelles de gouvernance et dans différents contextes urbains.

## I. L'espace politique européen et le contexte de la politique éducative nationale en matière d'intégration des Roms

L'intégration sociale de la minorité rom est l'un des plus grands défis sociaux de l'Union européenne. Les élèves roms fréquentent généralement des écoles de mauvaise qualité dans toute l'Europe. Environ 18 % des élèves roms âgés de 6 à 24 ans fréquentent un niveau d'enseignement inférieur à celui correspondant à leur âge. Les élèves roms fréquentent des écoles ou des classes ségréguées dans de nombreux pays européens : les statistiques par pays où la proportion d'enfants roms fréquentant des classes où "tous leurs camarades de classe sont roms" vont de 4 % à 29 % (FRA, 2016). Les jeunes Roms âgés de 16 à 24 ans sont plus susceptibles de quitter l'école prématurément que le reste de la population dans presque tous les pays européens comptant une importante minorité rom (FRA, 2018). Cette section se concentre sur les développements politiques en matière d'intégration des Roms depuis le début des années 2000, lorsque la ségrégation sociale et la discrimination de la minorité rom ont été reconnues pour la première fois comme des problèmes politiques exigeant une action de l'Union européenne et de ses états membres.

### A. L'Union européenne et le défi de l'intégration des Roms

Depuis les années 1990, l'Union européenne souligne de plus en plus l'importance de la protection des droits des minorités, de la lutte contre la discrimination et de l'égalité raciale. Pourtant, la première initiative à l'échelle européenne qui a spécifiquement placé le défi de l'intégration des Roms et de la lutte contre la discrimination à leur rencontre à l'ordre du jour de l'élaboration des politiques européennes a été la Décennie pour l'intégration des Roms lancée en 2005. En complément de la directive de 2000 sur l'égalité raciale (une autre politique historique souvent citée et utilisée par les principaux acteurs luttant pour l'intégration des Roms), le Conseil européen a approuvé en 2011 le *cadre pour les stratégies nationales d'intégration des Roms* élaboré par les gouvernements d'Europe centrale et orientale participant à la Décennie des Roms. L'un des domaines clés des stratégies nationales était d'assurer l'inclusion des Roms dans l'enseignement ordinaire. Les gouvernements ont été invités à élaborer des stratégies nationales d'intégration des Roms et à rendre compte chaque année à la Commission européenne de l'avancement du processus de mise en œuvre (Rostas, 2012).

En raison de l'attention politique accrue accordée à la question de la ségrégation et de la discrimination subies par les Roms, en référence à la directive sur l'égalité raciale, la Commission européenne a lancé des procédures d'infraction contre trois pays pour avoir maintenu la ségrégation scolaire des élèves roms : la République tchèque (2014), la Slovaquie (2015) et la Hongrie (2016). Dans le cadre de la procédure d'infraction, la Commission a envoyé plusieurs missions d'enquête pour étudier la situation de la ségrégation scolaire dans ces pays. Malgré les mesures juridiques prises, il existe de sérieux doutes quant à la capacité de ces outils à apporter un réel changement dans la vie des enfants roms.

Lorsque la Décennie pour l'intégration des Roms s'est achevée, une stratégie de suivi a été lancée pour garantir une attention politique continue dans ce domaine. Actuellement, le *cadre stratégique de l'UE pour les Roms 2020-2030 sur l'égalité, l'inclusion et la participation* est en place. L'un des principaux objectifs stratégiques du cadre requiert que les gouvernements s'engagent à réduire de 50 % d'ici 2030 la proportion d'élèves roms fréquentant des écoles ségréguées. Pour atteindre les objectifs fixés par

le cadre, le Conseil européen publie chaque année des recommandations sur les mesures efficaces d'intégration des Roms à l'intention des états membres.

L'évolution la plus récente dans ce domaine est le conditionnement de l'accès des états membres aux fonds structurels et de relance de l'UE (2021-27), introduits à la suite de la pandémie de COVID-19, sera lié à la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays du Semestre européen. Dans le cas de la Hongrie, les recommandations comprennent des actions spécifiques visant à diminuer le taux de décrochage scolaire des élèves roms.

## **B. L'élaboration des politiques nationales et l'éducation des Roms**

Selon les estimations, 8 % à 9 % de la population hongroise peuvent être identifiés comme étant d'origine rom (Pénzes *et al.*, 2018). Dans le même temps, la proportion d'enfants de 0 à 14 ans au sein de la population rom est deux fois plus élevée que dans l'ensemble de la population (Lengyel *et al.*, 2014), et l'espérance de vie moyenne des Roms est inférieure de 10 ans à la moyenne hongroise. La recherche en sociologie et en sciences de l'éducation hongroise a documenté de manière approfondie les différents moyens de ségrégation éducative des enfants roms depuis la fin des années 1970, mais ce n'est qu'au début des années 2000 que les responsables de la politique éducative se sont penchés sur la question.

### **1. La coalition socialiste-libérale (2002-2010) et la politique de déségrégation scolaire**

L'intégration des Roms était une question importante dans le processus d'adhésion à l'UE, la protection des droits des Roms étant devenue une condition préalable à l'obtention de l'adhésion à l'UE lors des cycles d'élargissement de 2004 et 2007. En outre, les résultats de l'enquête PISA 2000 ont révélé qu'en comparaison aux autres pays, le système éducatif hongrois se caractérise par une faible qualité et une équité exceptionnellement faible. Se référant aux résultats de l'enquête PISA, le gouvernement libéral arrivé au pouvoir en 2002 a lancé un ensemble complet de réformes de l'éducation visant à moderniser les méthodes d'enseignement et à déségréguer le système d'enseignement primaire. Cette dernière initiative visait à inciter les municipalités et les écoles primaires à former des classes mixtes sur le plan ethnique et social, à mettre fin aux pratiques ségrégationnistes et sélectives entre les écoles et au sein de celles-ci, et à éliminer les préjugés raciaux des examens cognitifs, tels que ceux mesurant l'aptitude à commencer l'école (appelée en anglais *school readiness*), qui auraient pu classer à tort les enfants roms comme ayant des besoins éducatifs spéciaux et des handicaps.

Étant donné que des fonds structurels considérables de l'UE ont été affectés à ces domaines, les écoles qui s'engageaient à mettre en œuvre des pédagogies inclusives, à former des classes socialement mixtes et à mettre fin aux pratiques sélectives au sein de l'école pouvaient demander un financement destiné au développement professionnel des enseignants et aux coûts matériels de l'intégration. En outre, les écoles engagées dans une démarche inclusive avaient droit à un soutien professionnel et à un financement additionnel (calculé en fonction du nombre d'habitant) pour assurer des compléments de salaire aux enseignants à partir de 2003. En 2006, une nouvelle législation nationale a réglementé les inscriptions dans les écoles urbaines et a demandé aux municipalités de redessiner les zones de recrutement des écoles afin d'assurer la mixité sociale dans le processus d'inscription. À partir de 2007,

les municipalités urbaines sollicitant des fonds européens de développement ont été invitées à préparer des analyses de la situation en matière d'équité éducative et de lutte contre la ségrégation, ainsi que des plans d'action détaillant les mesures qu'elles prévoyaient d'introduire pour réduire la ségrégation éducative et résidentielle. Des experts en matière d'égalité des chances employés par l'administration centrale ont été envoyés pour soutenir et superviser les établissements ayant des populations variées et des problèmes de ségrégation dans la préparation de leurs plans afin de garantir la fiabilité et la faisabilité des analyses de situation et des actions prévues.

La collecte de données ethniques n'étant pas acceptée en Hongrie, le ciblage de l'ensemble des mesures susmentionnées était basé sur des critères socio-économiques et non sur l'origine ethnique.

**Figure 1. Principales mesures nationales pour l'intégration et la déségrégation dans l'enseignement (2002-2010)**

| Type de mesure                                    | Mesure                                                                                                                                                                          | Qui est concerné?                       |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Legislative</b>                                | Définition du désavantage social basée sur le statut social et éducatif des parents                                                                                             | Municipalités, écoles                   |
|                                                   | Législation sur l'inscription dans les écoles urbaines visant à assurer une répartition plus équitable des élèves socialement défavorisés dans les écoles.                      | Municipalités urbaines                  |
| <b>Incitations financières</b>                    | Financement supplémentaire par habitant                                                                                                                                         | Écoles défavorisées                     |
|                                                   | Bourses d'études pour les élèves défavorisés très performants (primaire et secondaire)                                                                                          | Élèves défavorisés et leurs enseignants |
| <b>Soutien professionnel</b>                      | Réseau national d'intégration scolaire coordonné par le ministère                                                                                                               | Écoles défavorisées                     |
|                                                   | Programmes de développement professionnel financés par l'UE et axés sur les méthodes d'enseignement inclusives et l'intégration des enfants aux besoins éducatifs particuliers. | Écoles défavorisées                     |
| <b>Planification et des aides conditionnalité</b> | Conditionnement de l'accès aux fonds de développement de l'UE à la mise en place de plans d'intégration scolaire et de lutte contre la ségrégation                              | Municipalités urbaines                  |

## 2. Le gouvernement populiste de droite et son approche de l'éducation des Roms et de la déségrégation scolaire (de 2010 à aujourd'hui)

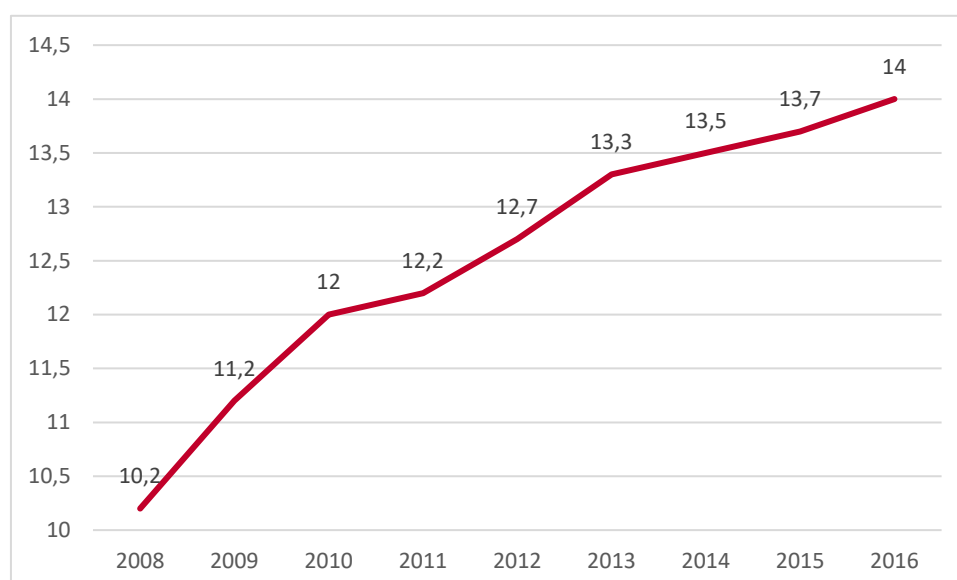
En 2010, un gouvernement populiste de droite, dont les priorités en matière de politique éducative ont fortement divergé des principes directeurs de l'espace politique éducatif européen, a pris le pouvoir en Hongrie. Les politiques éducatives de ce gouvernement ont fait preuve d'un élitisme conservateur, ont favorisé le désir de la classe moyenne de se séparer des classes populaires et ont considérablement limité les opportunités d'éducation des enfants défavorisés et roms.



Rejetant fermement les priorités politiques de la précédente administration, le nouveau gouvernement a mis fin au soutien financier et professionnel préférentiel dédié aux écoles engagées dans l'intégration des Roms et a démantelé la législation visant à atténuer la déségrégation entre et au sein des écoles (Fejes et Szűcs, 2018). À plusieurs reprises, les principaux responsables des politiques éducatives ont plaidé en faveur d'une ségrégation bienveillante et des avantages du principe « séparé mais égal » dans l'éducation des Roms. En 2013, la définition législative du désavantage social a été considérablement réduite, et les incitations pour les parents à enregistrer le statut social de leurs enfants ont été sérieusement affaiblies, si bien que le ratio d'enfants socialement défavorisés a chuté de 18,6 % à 5,9 % entre 2013 et 2014 (et il est resté à peu près au même taux depuis). En conséquence, le taux de décrochage scolaire (le pourcentage de jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'éducation ne dépasse pas l'école élémentaire) a augmenté de 10,8 % (2010) à 12,1 % (2020).

Dans le même temps, le gouvernement a offert des conditions financières et législatives très favorables aux églises chrétiennes historiques pour qu'elles prennent en charge le fonctionnement des écoles. Avec l'expansion des systèmes scolaires gérés par les églises, la polarisation sociale et la ségrégation ethnique du système scolaire primaire se sont fortement exacerbées depuis 2010. Pour la classe moyenne et la classe ouvrière blanches rurales, les écoles confessionnelles offrent généralement une alternative ethniquement homogène aux écoles publiques sous-financées. Toutefois, si de nombreuses écoles confessionnelles continuent d'être réputées pour leur exclusivité et leur position d'élite au niveau local, au cours de la dernière décennie, plusieurs églises ont explicitement ciblé leurs activités sur les régions socialement défavorisées et ont repris ou rouvert des écoles faisant l'objet d'une ségrégation ethnique et lancé des programmes éducatifs et communautaires destinés aux communautés roms.

**Figure 2. Écoles primaires avec une proportion de Roms supérieure à 50 % (écoles ghettos)**



## II. Le contexte et la signification de l'intégration des Roms : valeurs, connaissances, récits

### A. Les enjeux, les significations et les outils de la déségrégation des Roms au niveau européen

Lorsqu'il est question de l'élaboration des politiques éducatives dans le contexte de l'Union européenne, la littérature privilégie largement le terme de gouvernance à celui de gouvernement. Ce terme met en avant l'effacement des frontières entre l'élaboration des politiques internationales et nationales et l'implication d'acteurs non étatiques tels que les ONG dans la production et la médiation des politiques. Le travail d'un réseau transnational d'ONG de défense des Roms a été particulièrement important dans la formation du programme d'inclusion des Roms au niveau européen depuis le début des années 2000 (Rostas, 2012). L'une des principales réalisations de la Décennie des Roms a été de créer un espace européen pour le débat, la production et l'échange de connaissances, et la coordination des politiques pour l'inclusion des Roms avec la participation des gouvernements, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que de la société civile rom (Alexiadou, 2019). Par conséquent, le domaine de l'inclusion des Roms peut être considéré comme un cas exemplaire de gouvernance.

Étant donné que l'éducation et la politique sociale sont régies par les états membres en vertu du principe de subsidiarité, l'UE pilote principalement les systèmes éducatifs par le biais de mécanismes de coordination dits souples, tels que la formulation de décisions politiques, de critères de référence et la création d'espaces pour échanger des connaissances et tirer des leçons sur les politiques menées. Sur la base des directives juridiquement contraignantes sur l'égalité, l'UE promeut son programme de normes sociales par le biais d'instruments non contraignants tels que des recommandations, des examens par les pairs, des déclarations et des communications. Alors que les directives sur l'égalité mettent en avant les principes juridiques de l'antidiscrimination, les mécanismes de coordination souple visent à orienter et à faire converger les espaces politiques nationaux en proposant des cadres conceptuels pour l'élaboration des politiques, tels que l'équité, l'inclusion et la participation.

La *Décennie pour l'intégration des Roms* et le *cadre stratégique de l'UE pour les Roms* s'appuient tous deux sur un mélange d'instruments juridiques, politiques et de financement, et tentent de rassembler les approches formelles/juridiques et la non-discrimination (surtout la directive sur l'égalité raciale), étant entendu que de nombreuses injustices ne peuvent être appréhendées par des approches juridiques (Alexiadou, 2019). La directive sur l'égalité raciale demande aux gouvernements de promouvoir des politiques qui conduisent à l'égalité des résultats et de prendre des mesures positives pour corriger les inégalités. La principale nouveauté de la *Décennie des Roms* est qu'elle a incité les états membres à préparer des Plans d'action nationaux pour l'intégration des Roms, dont la mise en œuvre peut être suivie et évaluée. La planification stratégique a été suivie de recommandations du Conseil sur des mesures efficaces d'intégration des Roms pour les États membres (2013). L'accès aux ressources européennes de financement structurel et de développement a été conditionné à la préparation de plans d'action nationaux et locaux contre la ségrégation et pour l'égalité des chances.

Cependant, le domaine de l'intégration des Roms montre de manière frappante que lorsque les gouvernements manquent de volonté politique pour mettre en œuvre les politiques et les recommandations demandées, les outils de gouvernance douce et les mécanismes de coordination

ouverts sont souvent insuffisants et ne parviennent pas à modifier le comportement politique à long terme. Par conséquent, l'action et l'engagement politiques jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les injustices structurelles profondément ancrées. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, l'adoption de la législation sur l'égalité et des politiques d'inclusion dans les institutions juridiques et politiques nationales s'est heurtée à une résistance farouche. La conformité stratégique minimale, la conformité superficielle aux obligations internationales dans les documents stratégiques sans intention réelle de mise en œuvre a été une stratégie répandue dans ces pays (Alexiadou, 2019).

## **B. Le niveau national**

Le gouvernement de coalition au pouvoir depuis 2010 a démantelé la plupart des politiques antérieures qui visaient à atténuer les inégalités sociales et à inclure les Roms et les élèves défavorisés, et n'a lancé qu'un seul programme, plutôt inefficace, utilisant des fonds européens pour soutenir les écoles défavorisées en mettant l'accent sur le tutorat des élèves peu performants et des élèves risquant de quitter l'école prématurément. Avant 2010, l'objectif principal du gouvernement était d'intégrer et d'inclure les élèves défavorisés et les élèves roms dans l'enseignement ordinaire, donc de mettre en place des mesures visant à rendre des écoles et des communautés entières plus inclusives. Depuis 2010, les mesures politiques ciblant la population rom ont été conceptualisées comme des programmes de « rattrapage ». Ces nouvelles mesures ciblent de manière individuelle les élèves en retard scolaire, ce qui suggère une compréhension profondément différente du problème politique.

La procédure d'infraction lancée par la Commission européenne a été interprétée par le gouvernement comme la revanche de l'UE sur la position de la Hongrie dans le débat sur les quotas de réfugiés (après 2015) et comme une attaque forgée par les ONG « libérales » et les experts européens. Adoptant la stratégie de la conformité minimale, le gouvernement n'a pas répondu de manière proactive à la procédure juridique lancée par la Commission européenne au sujet de la ségrégation des élèves roms dans les écoles. Wodak (2019) a qualifié la stratégie des gouvernements populistes hongrois et polonais consistant à rejeter le dialogue et le respect envers les partenaires politiques et à saper systématiquement les institutions démocratiques, d'anti-politique de « l'ère post-honte ».

Dans ce contexte, la société civile joue un rôle essentiel dans la lutte contre la ségrégation scolaire et le soutien aux élèves défavorisés (Fejes et Szűcs, 2018). En appliquant des outils juridiques, la *Fondation Chance for Children* (CFCF), basée à Budapest, a initié plusieurs cas de litiges stratégiques se concentrant sur la ségrégation scolaire des Roms depuis la fin des années 2000. Ces procédures juridiques ont généralement duré des années. Dans la plupart des cas, le gouvernement n'a pas condamné les acteurs locaux reconnus coupables par le tribunal d'entretenir la ségrégation scolaire. Qui plus est, en réponse à une affaire récente dans laquelle le tribunal a jugé que 60 jeunes Roms devaient recevoir une compensation financière pour avoir fréquenté des classes ségréguées et reçu un enseignement de moindre qualité, le Premier ministre lui-même a exprimé publiquement sa désapprobation du verdict du tribunal. En 2020, le Parlement a accepté un projet de loi qui a démantelé cette décision de justice et a décidé que dans les cas de ségrégation scolaire, au lieu d'une compensation financière, les victimes devraient être indemnisées par des cours et des formations. Récemment, la Commission européenne a averti la Hongrie que cette législation violait les directives européennes sur l'égalité raciale et l'égalité de traitement.

Des dizaines d'ONG gèrent des programmes extrascolaires dans des contextes de ségrégation (certaines aident les parents roms à inscrire leurs enfants dans des écoles non ségréguées). Ces ONG ont créé une organisation faîtière pour faire entendre leur voix auprès du gouvernement et du grand public. Certaines ONG organisent des programmes dans lesquels les étudiants en formation d'enseignants peuvent se porter volontaires pour soutenir l'intégration des élèves roms dans les écoles ordinaires. Enfin, plusieurs projets de *Théâtre dans l'Éducation* se sont concentrés sur le problème de la déségrégation scolaire et les trajectoires scolaires des élèves roms dans le système éducatif hongrois ségrégué.

### C. L'élaboration de la politique d'éducation urbaine en Hongrie

Dans le paysage éducatif hongrois, la déségrégation scolaire est plus viable dans les contextes urbains où l'on trouve de multiples écoles et des communautés socialement diverses. Entre 1991 et 2013, les municipalités urbaines étaient chargées du fonctionnement et de la gestion des systèmes scolaires primaires locaux. En 2013, l'entretien et le fonctionnement des écoles ont été centralisés et, depuis lors, les districts scolaires sont chargés de gérer les écoles. Bien qu'en théorie, la structure centralisée eût pu ouvrir la voie à une déségrégation stratégique, la réorganisation n'a pas été précédée d'une telle intention gouvernementale.

Avant 2013, au niveau municipal, les débats sur la ségrégation et la déségrégation étaient encadrés par (1) le principe du libre choix de l'école par rapport au contrôle municipal sur les effectifs scolaires, (2) des considérations sur la préférence des électeurs de la classe moyenne et une compréhension étroite et méritocratique de ce que signifie de « bonnes écoles », et (3) des préoccupations financières croissantes sur les coûts de fonctionnement des écoles dans le contexte d'un déclin démographique constant et d'une diminution des financements publics.

Depuis le milieu des années 1980, le libre choix de l'école à tous les niveaux d'enseignement est l'un des principes fondamentaux du système éducatif hongrois. Si les écoles primaires doivent donner la priorité aux familles vivant dans leur zone de recrutement, elles peuvent inscrire d'autres candidats pour les places restantes. Les écoles primaires cherchaient généralement à attirer les parents qui réfléchissaient de manière stratégique à l'éducation de leurs enfants en faisant passer des examens d'entrée et en proposant diverses filières et spécialisations (la plus populaire d'entre elles étant dernièrement les classes bilingues anglaises) qui échappaient aux règles des zones de recrutement des écoles. Ces formes d'éducation ont rapidement déclenché une polarisation sociale et le système scolaire primaire hongrois est devenu l'un des systèmes scolaires les plus ségrégués du monde sur le plan social et ethnique. Alors que les écoles de haut statut ont été célébrées pour leurs résultats aux concours et leurs statistiques d'admission dans le secondaire, le travail et les compétences professionnelles des enseignants travaillant dans les écoles défavorisées ont été rarement reconnus.

En raison de la diminution constante et ininterrompue de la population du pays depuis les années 1980, la plupart des municipalités urbaines et rurales ont dû se rendre compte, dans les années 2000, que leur système d'enseignement primaire était très inefficace. D'année en année, elles disposaient de plus de bâtiments scolaires et de personnel enseignant que nécessaire pour répondre à la demande d'une population scolaire déclinante. Dans ce contexte, l'emploi des enseignants était devenu instable et la concurrence des écoles primaires pour attirer de nouveaux élèves s'est intensifiée, les écoles tentant de préserver leur réputation positive et leur position d'élite au sein des systèmes scolaires

locaux. Les processus de polarisation sociale étaient particulièrement marqués dans les municipalités urbaines où l'administration locale ne coordonnait pas les admissions scolaires et ne planifiait pas à l'avance le nombre de classes à inscrire dans chaque école pour une année donnée. Dans les villes comptant d'importantes communautés roms, une ou deux écoles sont généralement devenues des écoles à majorité rom. Dans le contexte de la diminution du financement public des coûts de fonctionnement des écoles dans les années 2000, les municipalités urbaines ont été confrontées à la tâche impopulaire de rationaliser leur système scolaire en fermant ou en fusionnant les écoles primaires les plus inefficaces. Comme l'illustrent les trois études de cas ci-dessous, dans certains cas, ces contraintes structurelles et financières ont conduit à la décision de fermer les écoles ségréguées, tandis que dans d'autres cas, la déségrégation scolaire était un tel tabou et un tel risque politique que le *statu quo* a été maintenu en dépit des coûts économiques.

Des recherches ont révélé que les systèmes scolaires urbains surdimensionnés et inefficaces sont particulièrement sujets à la ségrégation entre écoles (Szűcs, 2018). Dans les quelques exemples hongrois où la déségrégation a été réussie et durable, les municipalités ont décidé de fermer l'école ségréguée et ont soigneusement réparti les élèves dans d'autres écoles au statut plus élevé. Toutefois, cette solution remettait fondamentalement en cause le *statu quo* local et générait des tensions sociales. Le modèle des « *charter schools* », qui consiste à ouvrir des écoles dans des zones défavorisées, à leur donner une nouvelle image et à les rendre attrayantes pour les familles plus aisées et éduquées, aux côtés des élèves défavorisés, n'a jamais été couronné de succès en Hongrie (Fejes, 2013).

### III. La déségrégation scolaire dans trois villes hongroises<sup>1</sup>

Le reste du document examine en détail trois cas urbains qui représentent différents scénarios de mise en œuvre des politiques. L'analyse met en évidence la manière dont le contexte politique urbain local façonne le processus de mise en œuvre et explore les principaux acteurs et parties prenantes impliqués dans le processus de déségrégation. Les dirigeants municipaux de la ville A ont apporté un soutien politique et administratif total au processus de déségrégation, qui reposait sur une planification minutieuse, fondée sur des données probantes, et sur une consultation approfondie des parties prenantes locales. Dans la ville B, l'initiative de la réorganisation institutionnelle à l'échelle du système, qui impliquait la déségrégation, est venue d'un directeur d'école, mais peu après la réorganisation institutionnelle, les principales parties prenantes sont devenues profondément divisées sur le processus et ses résultats possibles. Dans la ville C, le processus de déségrégation était le résultat d'une décision de justice initiée par une ONG spécialisée dans les litiges stratégiques, et les parties prenantes locales, le considérant comme une intrusion extérieure et considérant l'éducation ségréguée comme le bien commun, ont résisté au processus de toutes les manières possibles.

#### A. La ville A : le modèle à suivre

La ville A est connue comme le programme modèle de déségrégation urbaine dans le discours de la politique éducative hongroise. Cette ville agricole du sud-est de la Hongrie, qui compte 45 000 habitants, abrite une communauté rom d'environ 9 000 personnes (5 %), dont la majorité vit dans un quartier où règne la ségrégation. Au milieu des années 2000, la ville comptait deux écoles socialement ségréguées, l'une fréquentée presque exclusivement par des élèves roms, l'autre par des enfants principalement défavorisés vivant dans les terres agricoles autour de la ville.

De plus en plus préoccupée par la baisse constante des naissances, la municipalité a décidé de rationaliser le système scolaire primaire de la ville et d'améliorer ainsi son efficacité économique en 2007. La planification de la réorganisation institutionnelle a été guidée par les principes d'efficacité économique, d'amélioration de la qualité et d'équité. Le maire de la ville a publiquement soutenu la restructuration à de nombreuses occasions et a souligné son engagement envers les principes d'équité et d'amélioration de la qualité. Il a réussi à persuader le conseil municipal et les directions des écoles de la nécessité de la réforme. L'administration scolaire locale a joué un rôle proactif dans la conception, la communication, la coordination étroite et le suivi de la réorganisation.

La municipalité a fermé ses onze écoles d'un seul coup et en a rétabli cinq. En pratique, cela signifiait la fermeture de deux écoles séparées et la fusion des autres écoles primaires. De cette manière, les enseignants des écoles séparées ont pu être transférés et employés dans les autres écoles. Bien que de nombreux employés aient été licenciés, une attention particulière a été portée sur la sécurité de l'emploi des personnes encore employées. En tenant compte du pronostic démographique, l'administration a préparé un plan de sept ans pour les inscriptions scolaires et a ainsi assuré la sécurité de l'emploi des enseignants.

---

<sup>1</sup> La présentation de la ville A s'appuie sur l'étude de Norbert Szűcs (2013) et sur mon propre travail de terrain, la discussion sur la ville B s'appuie sur mon propre travail de terrain, tandis que les sources de l'étude de cas sur la ville C sont disponibles publiquement.

Les élèves et les enseignants des écoles fermées ont été soigneusement répartis dans les écoles nouvellement créées. Un système d'évaluation des performances des enseignants a été mis en place. Les enseignants ayant obtenu des scores élevés ont été maintenus dans leur emploi tandis que les autres ont pu utiliser cette évaluation pour faire valoir leurs compétences auprès d'autres écoles. Après avoir soigneusement cartographié le lieu de résidence des élèves socialement défavorisés, l'administration locale a dessiné les nouvelles zones de recrutement de manière à répartir équitablement les quartiers défavorisés et roms dans les écoles. Les parents des enfants qui fréquentaient les écoles ségréguées ont été informés en détail par l'administration scolaire et ont été invités à choisir l'école dans laquelle ils souhaitaient inscrire leurs enfants.

Si la déségrégation n'était que l'un des objectifs de la restructuration, le processus a grandement bénéficié des appels d'offres de l'UE visant à déségréguer l'ensemble de la ville et à préparer les enseignants à des méthodes d'enseignement inclusives, coopératives et centrées sur l'enfant. Des recherches et une évaluation de suivi ont confirmé que l'ensemble des résultats scolaires des écoles de la ville se sont améliorés dans une comparaison nationale, et que l'écart de résultats entre les écoles s'est réduit. L'administration locale a mis en place une équipe d'enseignants représentant chaque école, qui se réunissait régulièrement et échangeait des connaissances sur la pratique de l'éducation inclusive. Dans le cadre d'autres appels d'offres financés par l'UE, les écoles ont commencé à coopérer avec des institutions de formation des enseignants et sont devenues des lieux d'accueil pour des visites d'étude d'enseignants de tout le pays. Le processus de déségrégation a été minutieusement documenté et la ville a rapidement été reconnue au niveau national comme un modèle de déségrégation. Les représentants de la ville ont participé à plusieurs forums européens et ont présenté les meilleures pratiques de déségrégation. Cette notoriété a apporté une reconnaissance symbolique à la réforme et aux enseignants qui y ont participé.

Quatorze ans après le lancement de la réforme, la plupart des acteurs clés qui ont déclenché le processus de déségrégation (le maire, le chef du bureau de l'éducation, les directeurs d'école) ne sont plus en poste. Plus récemment, une école du centre-ville a été transférée à l'Église catholique. Si les dirigeants actuels de la ville et le personnel des écoles publiques sont toujours attachés à l'enseignement inclusif et à la déségrégation scolaire, la coordination moins intense des inscriptions scolaires et le transfert de l'école à l'église semblent avoir ravivé la polarisation sociale et les processus de re-ségrégation.

## **B. Ville B : déségrégation suivie d'une re-ségrégation**

La ville B est un exemple illustratif de tentative de re-ségrégation ethnique. Ce centre micro-régional du nord-est de la Hongrie compte 12 000 habitants, dont environ 2 800 à 3 100 (23 %-26 %) sont d'origine rom. La plupart des familles roms vivent dans une zone de ségrégation résidentielle.

Au début des années 2000, la plupart des enfants roms fréquentaient soit l'école primaire ordinaire soit l'école spéciale de la ville. En 2006, le directeur d'une autre école a proposé à la municipalité de rationaliser et de réorganiser le système éducatif local en créant un centre éducatif regroupant les trois écoles primaires de la ville ainsi que ses jardins d'enfants, sa crèche, sa bibliothèque et son centre artistique. Il était prévu de faire de ce nouveau complexe institutionnel un centre éducatif régional. La réorganisation a également permis d'augmenter les chances de candidature aux projets de développement des infrastructures scolaires financés par l'UE. Peu après la fusion, la ville a reçu un

appel d'offres de l'UE pour la rénovation et l'agrandissement massif du bâtiment situé au centre de la ville, de sorte qu'il puisse accueillir 1 200 élèves de l'enseignement primaire au total et potentiellement desservir toute la ville. L'appel d'offres prévoyait également des formations continues pour les enseignants sur les méthodes d'enseignement innovantes et les pédagogies inclusives. La répartition équitable des élèves socialement défavorisés entre les sites scolaires et les classes était un critère de financement essentiel. C'est pourquoi la direction de l'école a commencé à gérer les inscriptions de manière centralisée en vue d'une répartition égale et équitable des élèves roms et défavorisés.

La nouvelle procédure d'inscription s'est non seulement heurtée à la résistance des parents (qui se sentaient privés de leur droit au libre choix de l'école), mais a également généré de graves conflits entre l'école centrale et le site scolaire le moins fréquenté par les enfants roms auparavant. Le personnel de cette école a estimé que son autonomie professionnelle était considérablement réduite et que la répartition des élèves roms était injuste. Lorsque l'école centrale a lancé une classe bilingue d'anglais en 2009, ce qui a rendu l'une de ses classes sélective et exempte de la répartition des élèves défavorisés, la déception de l'autre école s'est accrue. La fermeture du site de l'ancienne école fréquentée par les enfants roms en 2010 a fait augmenter les craintes pour la sécurité de l'emploi dans l'autre site scolaire.

Dans ce contexte, lorsque le gouvernement central a exprimé son soutien aux écoles confessionnelles, le personnel de l'autre site scolaire a accueilli très positivement l'approche de la congrégation calviniste locale pour reprendre le fonctionnement de l'école. En 2012, l'école est devenue une école calviniste. En outre, en 2013, une nouvelle école primaire catholique a été lancée dans la ville. Les écoles primaires confessionnelles sont non seulement devenues très populaires auprès des parents non roms, mais ont également attiré les enseignants des écoles publiques. En raison de l'intensification de la fuite des élèves blancs des écoles primaires publiques (excepté les filières bilingues) vers les écoles confessionnelles à la fin des années 2010, ces premières sont devenues ethniquement ségréguées. En 2020, une nouvelle école primaire privée a été lancée dans la ville, ce qui a réussi à faire fuir encore plus d'enseignants et d'élèves du système scolaire public – en particulier les familles qui n'étaient pas attirées par les écoles confessionnelles mais voulaient néanmoins assurer l'éducation de leurs enfants en les séparant des élèves roms.

Dans la ville B, la déségrégation scolaire a été initiée au niveau institutionnel. Cependant, la coordination des élèves axée sur l'équité a été démantelée par les conflits émergents, la méfiance et le manque de communication entre les directions des écoles et avec les parents. Aujourd'hui, dans cette petite ville, trois écoles offrent des alternatives non publiques aux parents, et le gigantesque bâtiment de l'école publique fonctionne à capacité réduite et est devenu presque entièrement ségrégué.

### **C. Ville C : une résistance farouche à la déségrégation**

La ville C est un chef-lieu de comté du sud-ouest de la Hongrie, qui compte 64 000 habitants. Selon les estimations, 6 000 résidents roms (9,3 %) vivaient dans la ville en 2015, et la proportion d'enfants et de jeunes roms dans la cohorte des 0-18 ans était de 38,3 %. La plupart des familles roms vivent dans des quartiers ségrégués.



Le système éducatif local est devenu de plus en plus inefficace au cours des 20 dernières années. Malgré la diminution constante de la population en âge d'être scolarisée, les responsables politiques locaux n'ont pas entrepris de rationalisation institutionnelle approfondie. Plusieurs écoles ont fonctionné avec un nombre d'élèves étonnamment bas, tandis que quelques autres écoles publiques et confessionnelles populaires reçoivent trop d'inscriptions. En 2009, la municipalité a fusionné ses 12 écoles, dont une école faisant l'objet d'une ségrégation ethnique et dont les résultats étaient nettement inférieurs à ceux des autres écoles. Bien que cela eût pu être l'occasion de mettre en œuvre une procédure d'inscription coordonnée au niveau central, la direction de l'école et l'administration de la municipalité n'avaient pas de telles intentions.

Le système scolaire de la ville C s'est caractérisé par une répartition faible et inégale des pratiques pédagogiques innovantes et centrées sur l'enfant, et par une forte concentration de l'expertise pédagogique en matière de méthodes d'enseignement innovantes dans les écoles qui enseignent traditionnellement aux élèves socialement défavorisés et roms dans une poignée d'établissements. Les quelques écoles qui s'étaient engagées dans des programmes de soutien ciblant les élèves défavorisés dans les années 2000 ont cessé de le faire ces dernières années pour des raisons essentiellement financières. Par conséquent, les écoles primaires classiques étaient étonnamment mal préparées en termes de méthodes pédagogiques appropriées pour soutenir l'inclusion d'élèves ayant des besoins et des antécédents différents de ceux des élèves avec lesquels elles avaient l'habitude de travailler.

Le processus de déségrégation a été lancé en 2008 par une ONG basée dans la capitale et spécialisée dans les litiges stratégiques en faveur de la déségrégation des Roms, qui a intenté un procès pour demander la fermeture de l'école rom ségréguée. Ce processus, qui a duré dix ans, a attiré l'attention internationale et est devenu l'un des symboles de la négligence du gouvernement hongrois à l'égard de la question de la ségrégation scolaire des Roms. La décision de justice et le processus de déségrégation dans la ville C ont fait l'objet d'un suivi attentif dans le cadre de la procédure d'infraction contre la Hongrie, et ont été suivis par les missions d'enquête. Pendant une décennie, la ségrégation scolaire et le sort de l'école ségréguée ont également été au cœur des luttes politiques locales. Le maire de longue date de la ville s'est personnellement investi dans le processus et a déclaré publiquement à plusieurs reprises qu'il ferait tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher la fermeture de l'école ségréguée.

Le premier procès a été clos en 2010, la Cour suprême ayant conclu que la municipalité avait violé le principe d'égalité de traitement en soutenant la discrimination directe dans l'école ségréguée. Toutefois, le jugement a déclaré que le demandeur n'avait pas proposé de moyens « réalistes et applicables » pour mettre fin à la discrimination directe, qui pourraient être appliqués par la loi, et la Cour n'a donc pas rendu de décision sur les moyens exacts de mettre fin à la discrimination. En 2013, l'ONG a entamé une deuxième procédure judiciaire qui s'est terminée par un verdict similaire. Enfin, en 2016, dans le cadre d'une troisième procédure judiciaire, le tribunal régional (Curie) a rendu une décision dans laquelle il a interdit le lancement de toute nouvelle classe de première année dans l'école ségréguée à partir de l'année scolaire 2017-2018, a ordonné au responsable de l'école de modifier les zones de recrutement en conséquence et de préparer un plan détaillé pour le processus de déségrégation. La décision du tribunal Curie était une décision unique, même dans un contexte européen, car elle donnait des ordres détaillés concernant les étapes attendues de la déségrégation, notamment l'encadrement des enfants roms et la préparation des élèves, des parents et des

enseignants des écoles d'accueil au processus de déségrégation. En outre, il s'agit d'une décision historique car elle fait valoir que le ministère et le gouvernement du comté sont également responsables de la situation puisqu'ils n'ont pas pris de mesures efficaces pour résoudre cette situation illégale.

Depuis 2017, les nouveaux élèves vivant dans le quartier ségrégué se sont inscrits dans d'autres écoles de la ville, cependant, les classes de niveaux supérieures sont restées dans l'école ségréguée, les élèves ne pouvant pas choisir de changer d'école. Ni le district scolaire, ni le directeur de l'école fusionnée n'ont coordonné et suivi de près les inscriptions dans les écoles. En raison du manque de coordination et du fait que la plupart des familles défavorisées préfèrent généralement choisir l'école que leur famille élargie fréquente, les classes inférieures des deux écoles les plus facilement accessibles pour les groupes de parents roms les plus défavorisés ont commencé à être ségréguées. En avril 2021, la municipalité a finalement décidé de fermer l'école ségréguée et de répartir les élèves restants entre les écoles de la ville.

Après 13 ans d'efforts répétés, de contraintes externes de la part d'acteurs nationaux et supranationaux, de réticence, de résistance et de conformité minimale de la part des autorités locales, celles-ci ont fini par fermer l'école ségréguée et approuver un plan de déségrégation prometteur, fondé sur les recommandations d'experts externes. Dans le même temps, les écoles locales n'ont pas été préparées professionnellement à l'inclusion scolaire et il y a toujours une forte hostilité des principales parties prenantes locales à l'idée de l'inclusion des Roms. En général, l'attitude des écoles a été que l'inclusion signifie qu'elles fournissent les mêmes services et droits à tous les enfants, et qu'en retour, elles attendent de tous les enfants qu'ils assument les mêmes responsabilités. En d'autres termes, les écoles de la ville C sont l'exemple type de ce qu'on appelle « l'intégration rigide ». Dans ce contexte, le processus de déségrégation semble extrêmement fragile, et avec l'atténuation de l'attention nationale et internationale, l'équilibre actuel pourrait facilement être perdu.

## IV. Outils et instruments de mise en œuvre des politiques

### A. Outils administratifs

L'instrument politique le plus important de l'Union européenne pour faciliter les politiques d'équité et le processus de déségrégation est la planification stratégique, l'attente de produire des analyses de situation et de concevoir des stratégies pour assurer l'équité dans l'éducation au niveau national, municipal et institutionnel. La stratégie hongroise à l'égard des Roms et la stratégie de lutte contre le décrochage scolaire sont des exemples de l'application par un état membre d'une stratégie de conformité minimale dans la production de ces documents depuis 2010. Si ces documents nationaux adoptent le style et le langage des orientations juridiques et des cadres conceptuels de l'UE, ils manquent souvent d'une évaluation réaliste de la situation et les objectifs énoncés sont souvent incompatibles avec les orientations politiques nationales.

Dans le cadre des critères de financement de l'UE, les municipalités urbaines ont dû, depuis le milieu des années 2000, préparer et mettre à jour régulièrement leurs analyses de situation et leurs plans d'action dans les domaines des chances de réussite scolaire et de la ségrégation résidentielle. Toutefois, la qualité de ces documents est variable et les solutions durables aux problèmes structurels font souvent défaut. Depuis 2010, le gouvernement central n'a pas suivi de près la qualité de ces documents, de sorte qu'ils ont perdu de leur importance dans l'élaboration des politiques locales et que leur qualité professionnelle s'est détériorée (Méreiné Málovics et Juhász, 2018).

Dans la ville A, le plan d'égalité des chances en matière d'éducation a été soigneusement préparé, mis à jour et régulièrement évalué, et il est devenu un document largement consulté qui a guidé le processus de déségrégation. La ville C, à son tour, a été obligée par une décision de justice de préparer et de mettre à jour ces documents. Bien que les documents aient été préparés, les dirigeants des districts scolaires n'ont pas assumé l'entière responsabilité du processus de mise en œuvre. Au contraire, ils ont souligné que leur rôle se limitait à la facilitation et à la coordination et ont fait valoir que les écoles devaient être les principales responsables de la promotion de l'inclusion. Cet argument reflète la résistance locale au processus, car la participation proactive du district scolaire serait vitale dans le processus de déségrégation.

Le deuxième outil administratif urbain important a été la réglementation des zones de recrutement des écoles. Depuis 2006, les municipalités sont légalement tenues de redessiner les zones de desserte des écoles publiques afin de garantir une répartition équitable des élèves socialement défavorisés entre les écoles. Bien que la législation soit toujours en vigueur, depuis 2010, son application est beaucoup moins surveillée. Dans la ville A, les nouvelles zones de recrutement des écoles ont été conçues à la suite de la cartographie détaillée de la ségrégation résidentielle. Un transport a également été prévu pour les enfants qui devaient se rendre dans une école plus éloignée. Dans la ville B, les zones de recrutement n'étaient pas pertinentes tant qu'une seule école primaire publique fonctionnait dans la ville. Cependant, depuis que les écoles confessionnelles ont été lancées, cette question fait l'objet d'un débat permanent entre la municipalité et les représentants de l'église, car ces derniers sont réticents à inscrire des élèves défavorisés. Dans la ville C, suite à la décision de justice, les zones de recrutement des écoles ont été réajustées afin de répartir l'ancienne zone de recrutement de l'école ségréguée entre les écoles voisines du centre-ville. Toutefois, dans ce plan, les rues les plus défavorisées et surpeuplées des zones résidentielles ségréguées ont été affectées à des écoles

relativement éloignées et à statut élevé, et les écoles situées plus près ont reçu des rues dont la population scolaire était vraisemblablement moins difficile. Par conséquent, les familles qui devaient se déplacer le plus étaient celles qui avaient le moins de ressources et pour lesquelles il était le plus difficile et le plus redoutable de s'inscrire dans des écoles de grande réputation ou des écoles qu'elles ne connaissent pas. En outre, jusqu'en 2018, le district scolaire n'a offert aucune aide au transport, puis jusqu'en 2020, seuls les enfants de première et de deuxième année inscrits dans les écoles désignées ont eu droit aux bus scolaires, tandis que ceux qui ont choisi des écoles différentes de leurs écoles de rattachement ont été exclus du service.

Troisièmement, les litiges publics peuvent également renforcer la déségrégation scolaire. Dans la ville C, le processus de litige a déclenché une hostilité locale car il a été interprété comme une intrusion extérieure dans la politique locale par les parties prenantes de la ville. Il est très douteux qu'une déségrégation durable puisse être obtenue par des verdicts juridiques dans un contexte où aucune des parties prenantes locales ne soutient la cause de la déségrégation. Cependant, il est important de noter que la décision de justice obtenue dans le cas de la ville C est devenue exemplaire pour plusieurs autres affaires judiciaires en Hongrie et que le verdict est également devenu un instrument politique important pour les acteurs européens qui s'efforcent d'attirer l'attention sur la situation des étudiants roms et de plaider pour la déségrégation au niveau de l'UE.

## **B. Outils souples visant à informer les parties prenantes et à faire évoluer les écoles vers des climats scolaires plus inclusifs**

Outre les outils administratifs, les outils plus souples visant à informer les parties prenantes et à transformer le climat scolaire, les compétences et les attitudes des enseignants sont essentiels pour améliorer l'inclusion scolaire. Il va sans dire que le personnel enseignant des écoles fermées ou rebaptisées est un acteur clé du processus de déségrégation, mais il est tout aussi important d'instaurer la confiance, d'informer, d'évaluer et d'encourager les compétences professionnelles du personnel des autres écoles. Dans le cadre d'appels d'offres financés par l'UE, les enseignants exerçant dans les municipalités et les écoles engagées dans la déségrégation ont eu la possibilité de participer à des formations sur les pédagogies coopératives et centrées sur les compétences et les pratiques d'enseignement inclusives. En outre, les écoles intégratrices ont reçu des fonds pour employer des assistants d'enseignement dans les villes A et C pour les premières années de l'enseignement primaire. Il est important de noter que dans la ville A, les enseignants des écoles ségréguées ont été reconnus pour leur savoir-faire en matière d'enseignement aux élèves défavorisés et ont joué un rôle clé dans la diffusion des connaissances dans les écoles sur l'éducation inclusive et la communication avec les parents. Dans les deux autres villes, en revanche, les compétences professionnelles de ces enseignants n'ont pas été valorisées et l'intégration des Roms n'est jamais devenue une valeur partagée, mais a plutôt été considérée comme un défi institutionnel pour les écoles menacées de ségrégation.

Cependant, il est trompeur de présupposer que les acteurs locaux sont partisans du processus d'intégration et qu'ils manquent simplement d'outils suffisants pour mener à bien l'inclusion scolaire de manière professionnelle. Toutes les mesures douces fondées sur de tels présupposés, qui se contentent de viser la transformation des attitudes des enseignants et du climat scolaire sans intervention systémique globale, risquent de ne pas fonctionner dans un contexte où le discours local est fortement opposé à l'objectif général de déségrégation scolaire. La déségrégation scolaire est une question sociale et politique hautement conflictuelle qui remet fondamentalement en cause les

intérêts des groupes sociaux qui bénéficient d'un système éducatif sélectif légitimé par le principe de méritocratie. C'est pourquoi une communication soigneusement planifiée et adaptée est essentielle pour instaurer la confiance entre les parties prenantes. Dans tous les cas, le grand public et la majorité des parents étaient hostiles à l'idée de déségrégation, la position et l'interprétation des dirigeants de la ville ont été déterminantes pour l'acceptation du processus de déségrégation par le public. Il semble qu'une déségrégation scolaire durable et stable ne puisse être réalisée que dans le cadre d'un processus réfléchi et délibératif dans lequel les acteurs initiateurs discutent en permanence des méthodes et des objectifs avec les parties prenantes locales et répondent clairement à leurs préoccupations.

Dans la ville A, la délibération et la transparence ont été des aspects essentiels de la communication et de la légitimité plus large de la réorganisation. Le maire a usé de son autorité pour défendre le processus de déségrégation, et les enseignants, les parents et le grand public ont été soigneusement et régulièrement informés et consultés. Les familles fréquentant les écoles qui ont été fermées par la suite ont reçu des informations détaillées lors des réunions de parents. Lors des réunions municipales, les habitants pouvaient poser leurs questions et exprimer leurs inquiétudes concernant le processus. Ces espaces de délibération ont permis d'affiner le programme, et bien que le grand public soit resté divisé sur la question, l'atmosphère locale n'est pas devenue hostile à la déségrégation scolaire.

Dans la ville B, le processus de déségrégation était perçu comme une question interne aux écoles. Le manque de communication et de transparence a intensifié les inquiétudes des parents et a rapidement conduit à une fuite des élèves blancs vers les écoles confessionnelles. La méfiance et les tensions croissantes entre les écoles ont eu pour conséquence que le personnel d'un site scolaire a décidé collectivement de passer dans l'enseignement confessionnel dans l'espoir d'obtenir plus d'autonomie, de sécurité d'emploi et de meilleures conditions de travail.

Dans la ville C, la communication politique pro-ségrégation et le manque de partage d'informations avec les parents ont été délibérément utilisés comme des outils de stratégie de conformité minimale. Le maire a ouvertement critiqué la procédure judiciaire et a déclaré à plusieurs reprises qu'il n'approuvait pas le verdict. L'administration locale de l'éducation et les directions des écoles se sont montrées très méfiantes à l'égard des experts externes en éducation. Les experts externes et les « protecteurs des droits de l'homme » ont été critiqués pour leur manque de compréhension du contexte local et accusés de nuire à la communauté de la ville, au système éducatif local ainsi qu'aux familles roms. La procédure judiciaire et l'attention nationale et européenne qui s'en est suivie ont rendu les directions d'école très réservées face aux défis de l'intégration des Roms. Bien que les plans de déségrégation demandent aux écoles d'approcher et d'informer spécifiquement les familles roms, aucune école n'a rendu visite aux familles roms nouvellement inscrites et ne les a approchées de manière proactive. Au lieu de cela, les écoles s'attendaient à ce qu'elles participent à leurs journées portes ouvertes habituelles auxquelles – sans surprise – très peu de parents roms ont participé. En outre, en raison de la pandémie, ces événements ont été déplacés sur des plateformes en ligne.

Dans les trois villes, les ONG ont joué un rôle important pour faciliter l'inclusion scolaire, de différentes manières. Dans la ville A, une ONG basée dans un centre régional proche a conçu et coordonné un projet invitant les étudiants en formation d'enseignants à passer leur stage dans les écoles intégrées et à soutenir le personnel scolaire dans son travail. Dans la ville B, une ONG basée dans la capitale a mené un projet dans lequel des femmes roms de la communauté locale ont été formées et employées

dans les écoles comme mentors pour soutenir la communication entre les écoles et les familles roms. Dans la ville C, une ONG locale, également chargée d'organiser le système de bus, a mis en place un programme extrascolaire pour les enfants roms, dans le cadre duquel ceux-ci sont aidés à faire leurs devoirs et participent à d'autres programmes.

Les trois études de cas urbaines soulignent que le soutien politique et symbolique des décideurs politiques locaux, ainsi que le consensus et l'implication proactive des autres parties prenantes (direction des écoles et personnel enseignant, parents, ONG) sont des garanties importantes pour la durabilité du processus de déségrégation. En l'absence de soutien et d'engagement à long terme des acteurs locaux, les outils administratifs de déségrégation peuvent être facilement détournés en appliquant la stratégie de conformité minimale ou n'apporter que des solutions temporaires au lieu d'un changement durable dans les chances et l'avenir éducatif des Roms et des élèves défavorisés.

## V. Conclusions et questions pour la discussion

Le phénomène de la ségrégation scolaire des enfants roms est profondément ancré dans les hiérarchies sociales locales et tout changement dans le *statu quo* est menaçant pour ceux qui bénéficient de ces relations sociales. Les changements structurels qui accompagnent les réorganisations institutionnelles suscitent la crainte de perdre son statut, sa réputation et sa position sociale. C'est pourquoi il est fondamental d'instaurer la confiance dans le processus politique et de persuader toutes les parties prenantes de ses résultats positifs pour parvenir à une déségrégation scolaire durable. En outre, la ségrégation sociale étant un défi multidimensionnel ancré dans les inégalités résidentielles, éducatives, professionnelles et sanitaires, elle ne peut avoir un impact durable que si plusieurs des éléments ci-dessus sont abordés (Szűcs, 2018). Or, il semble que dans le contexte politique hongrois actuel, où la déségrégation scolaire n'est pas une position normative partagée par le gouvernement, les acteurs transnationaux, les municipalités locales et les ONG ont un champ d'action extrêmement limité pour renforcer la déségrégation.

En conclusion, j'aimerais soulever trois séries de questions concernant la mise en œuvre, la construction du sens et les valeurs dans le cas de la politique de déségrégation scolaire.

La première série de questions concerne les engagements normatifs et les positions professionnelles concernant l'inclusion scolaire. Au cœur du processus de mise en œuvre de cette politique se trouve le débat permanent entre les acteurs qui défendent l'éducation inclusive (en considérant l'éducation comme un espace de mixité sociale et d'apprentissage ayant des conséquences sociétales plus larges) et ceux qui sont engagés dans l'approche compensatoire qui offrirait des services dédiés aux élèves ayant des besoins spéciaux dans des environnements protégés mais ségrégués. Est-il possible d'offrir une éducation équitable aux élèves roms défavorisés dans des écoles socialement ségréguées ? La mixité sociale dans les écoles et l'intégration des élèves défavorisés et roms dans des écoles de statut supérieur doivent-elles constituer la base de toute politique visant les élèves socialement défavorisés et issus de minorités ou est-il plus important de leur assurer une attention pédagogique adaptée et personnalisée, indépendamment de la ségrégation systémique ?

La deuxième question concerne les moyens efficaces de transformer les cultures professionnelles et les climats scolaires. Quels programmes d'apprentissage professionnel sont les plus adaptés et les plus utiles pour les enseignants travaillant dans des contextes scolaires ségrégués et socialement mixtes ? Quel type de soutien (professionnel, financier, aide à l'enseignement, infrastructure, etc.) pourrait le mieux favoriser le travail des écoles inclusives ? Comment les élèves et les parents défavorisés peuvent-ils être mieux soutenus dans le processus de déségrégation et dans les écoles inclusives ? Quels sont les principaux défis et les bonnes pratiques concernant les liaisons entre l'école et les familles ?

La troisième série de questions concerne l'efficacité des mesures juridiques et administratives ainsi que les valeurs et les enjeux politiques du processus de déségrégation. Dans les années 2000, nous avons vu très peu d'exemples de déségrégation urbaine réussis en Hongrie (la ville A est la « bonne pratique » la plus souvent citée). Les cas réussis de déségrégation durable ont été initiés soit depuis le terrain par des ONG locales en étroite collaboration avec la communauté rom locale, soit depuis le sommet, par une municipalité locale engagée dans la déségrégation. Le cas de la ville C soulève la question de savoir si la déségrégation scolaire peut et doit être appliquée contre la volonté des acteurs

politiques locaux, dans un contexte local résistant ou non ? Si, dans un contexte politique moins hostile, des instruments juridiques tels que la modification de la réglementation nationale, des actions juridiques à visée stratégique ou des instruments conceptuels basés sur la connaissance tels que la planification stratégique peuvent être des leviers efficaces de la déségrégation scolaire, seul le temps dira dans quelle mesure ces changements structurels ont été durables et comment ils ont affecté les expériences éducatives des enfants roms et celles des autres enfants.

Pour conclure, nous devrions poser la question du rôle que l'Union européenne devrait jouer pour renforcer la déségrégation et l'inclusion scolaire au niveau national et local. Face au renforcement des gouvernements nationalistes, discriminatoires et populistes qui rejettent le dialogue et le respect envers les partenaires politiques et sapent systématiquement les institutions démocratiques, quelle approche et quelles actions l'Union européenne devrait-elle adopter ?



## Bibliographie

Fejes, József Balázs (2013). Miért van szükség deszegregációra? In: Fejes József Balázs és Szűcs Norbert (szerk.): *A szegedi és hódmezővásárhelyi deszegregációt támogató Hallgatói Mentorprogram. Öt év tapasztalatai*. Belvedere Meridionale, Szeged. 15–35.

Fejes, József Balázs & Szűcs, Norbert. (2018). Az oktatási integráció ügye a 2010-es évek végén [The case of educational integration at the end of the 2010s]. In: J. B. Fejes and N. Szűcs (eds) *Én vétkem* [My Sin]. Motiváció: Szeged, 343-355.

FRA (2016). Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Roma – Selected Findings. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.

FRA (2018). Transition from Education to Employment of Young Roma in 9 Member States. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.

Lengyel, Gabriella, Jánky, Béla & Kemény, István. (2004). *A magyarországi cigányság 1971-2003* [Gypsies in Hungary 1971-2003]. Budapest: Gondolat.

Méreiné Berki, Boglárka, Málovics, György & Juhász, Judit. (2018). A hazai antiszegregációs terve értékelése Amartya Sen képességszemlélete alapján [The evaluation of anti-segregational plans based on Amartya Sen's approach to capabilities] In: J. B. Fejes and N. Szűcs (eds) *Én vétkem* [My Sin]. Motiváció: Szeged, 385-402.

Pénzes, János, Tátrai, Patrik & Pásztor, István Zoltán. (2018). A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben [Changes in the spatial distribution of the Roma population in Hungary in the last decades], *Területi Statisztika*, 58(1) pp. 3–26.

Rostas, Iulius. (2012). *Ten Years After. A history of Roma school desegregation in Central and Eastern Europe*. Central European University Press: Budapest.

Szűcs, Norbert (2018). A hódmezővásárhelyi deszegregációs intézkedés: az oktatási rendszer esélyegyenlőség-fókuszú komplex átszervezése [Desegregation in Hódmezővásárhely: The complex equity focused reorganization of the school system]. J. B. Fejes and N. Szűcs (eds) *Én vétkem* [My Sin]. Motiváció, Szeged, 343-355

Wodak, Ruth. (2019). Entering the 'post-shame era': the rise of illiberal democracy, populism and neo-authoritarianism in Europe. *Global Discourse: An interdisciplinary journal of current affairs*, 9(1), pp. 195-213.



le **cnam**  
Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

**CENTRE NATIONAL D'ÉTUDE DES SYSTÈMES SCOLAIRES**  
**CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS**

41 rue Gay-Lussac - 75005 PARIS

06 98 51 82 75 - [cnesco@lecnam.net](mailto:cnesco@lecnam.net)

[www.cnesco.fr](http://www.cnesco.fr)



**RÉSEAU CANOPÉ**

4 avenue du Futuroscope Téléport 1

CS 80158 86961 FUTUROSOCPE

05 16 01 76 26 / [www.reseau-canope.fr](http://www.reseau-canope.fr)

**FRANCE**  
**ÉDUCATION**  
INTERNATIONAL

**FRANCE ÉDUCATION INTERNATIONAL**

1 avenue Léon Journault - 92318 SÈVRES

01 45 07 60 00

[www.france-education-international.fr](http://www.france-education-international.fr)



**UNIVERSITÉ**  
**DE GENÈVE**

**FACULTÉ DE PSYCHOLOGIE**  
**ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION**

**UNIVERSITÉ DE GENÈVE**

24 rue du Général Dufour - 1211 GENÈVE 4

+41 (0)22 379 71 11

[www.unige.ch](http://www.unige.ch)

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU CNESCO :



[www.cnesco.fr](http://www.cnesco.fr)



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)