

Pour une école plus juste

par Marc Gurgand et Eric Maurin¹

Septembre 2004

Au milieu des années quatre-vingt-dix, notre système éducatif s'est brusquement essoufflé, comme si un pallier avait été atteint : la proportion de jeunes quittant l'école sans qualification a cessé de diminuer, les poursuites d'études dans l'enseignement supérieur ont cessé d'augmenter et les inégalités devant l'échec scolaire ou devant le diplôme ont recommencé de croître. Un scepticisme plus noir encore qu'à l'accoutumé s'est alors installé sur la capacité même de l'école à se réformer, à favoriser la promotion sociale, à promouvoir une société à la fois plus juste et plus efficace.

Paradoxalement, ce malaise est survenu alors que venait de s'écouler une décennie de développement éducatif historiquement sans précédent. Parmi les personnes nées au début des années soixante-dix, deux tiers ont le baccalauréat, contre un tiers seulement pour celles nées au début des années soixante. En l'espace de dix ans (cohortes 65-75), la proportion de bacheliers au sein de chaque génération a été multipliée par deux, phénomène sans équivalent dans l'histoire du pays.

Cette évolution s'est soudainement interrompue à partir des générations nées dans la deuxième moitié des années 1970, entraînant une stabilisation de la proportion de bacheliers, puis de diplômés de l'enseignement supérieur. Cette inflexion se produit alors que la taille des

¹ Marc Gurgand est chercheur au Département et Laboratoire d'Economie Théorique et Appliquée (Delta, CNRS) et Eric Maurin au Groupe de Recherche en Economie et Statistique (Grecsta, CNRS).

Nous remercions Anne Barrère, Marie Duru-Bellat, Edwin Leuven, Sandra McNally et Denis Meuret d'avoir accepté de venir présenter les résultats de leurs recherches dans le cadre du groupe de travail sur l'éducation d'A Gauche en Europe. Marie Duru-Bellat et Denis Meuret sont également remerciés pour les commentaires et critiques constructives qu'ils ont apportées à une première version de cette note. Nos remerciements vont enfin à Caroline Werkoff-Leloup pour l'aide apportée dans l'organisation du groupe de travail ainsi que dans le travail

cohorte commence à diminuer ce qui entraîne une baisse inédite du nombre absolu de diplômés arrivant sur le marché du travail. En parallèle, la proportion de personnes sortant sans qualification du système éducatif s'est stabilisée aux alentours de 7%-8%, noyau dur sur lequel le système éducatif ne semble pas avoir de prise.

La brutalité et la persistance du coup d'arrêt sont d'autant plus préoccupantes que les offres d'emploi en provenance des entreprises deviennent chaque année plus exigeantes en termes de formation initiale, en dépit des efforts faits pour diminuer le coût du travail non qualifié. Le taux de chômage des personnes sans diplôme reste aujourd'hui – comme il y a dix ans – trois à quatre fois plus élevé que celui des personnes diplômées du supérieur. Les offres d'emploi non qualifié en provenance des entreprises diminuent aussi vite que le nombre de personnes sans diplôme dans la population active, aussi la situation professionnelle de ces dernières ne s'améliore-t-elle pas.

Le système éducatif semble souffrir d'un mouvement de défiance de la part des jeunes et des familles – notamment les plus modestes – lequel se manifeste à tous les niveaux, tant par une réticence à poursuivre des études professionnelles qualifiantes qu'à s'engager dans des études supérieures longues.

Cette crise de confiance est un phénomène évidemment très complexe, aux origines multiples. Il y a tout d'abord la conscience confuse – mais sans doute de mieux en mieux partagée – que notre système éducatif est loin d'être l'exemple universel que beaucoup croyaient. Les comparaisons internationales invitent à la modestie : nombreux sont nos voisins et nos concurrents à faire aussi bien, ou mieux que nous, sans pour autant dépenser davantage. De façon générale, nous consacrons une part beaucoup plus importante de nos ressources à l'école primaire et secondaire que la plupart des autres pays (et notamment que les Etats-Unis), mais une part beaucoup moins importante à l'enseignement supérieur. De tels choix permettent de comprendre la difficulté qu'ont nos universités à rivaliser avec leurs concurrentes, américaines notamment, mais laissent inexplicé le classement décevant des collégiens français à l'issue de la scolarité obligatoire. Les évaluations internationales révèlent ainsi de façon répétée que le niveau scolaire des Français à 15 ans est seulement dans la moyenne et que nous sommes désormais dépassés par des pays comme le Royaume-Uni et

de synthèse des idées émises au sein du groupe de travail. Nous restons cependant bien entendu seuls responsables des idées avancées dans cette note.

presque rattrapés par les Etats-Unis, pourtant largement perçus dans le public comme sacrifiant leur enseignement primaire et secondaire. Il n'y a guère que l'Allemagne où les comparaisons internationales de performances des systèmes éducatifs suscitent aujourd'hui un malaise et une remise en question encore plus profonds qu'en France.

Le malaise actuel doit sans doute également se comprendre comme la conséquence même de la grande décennie de massification de l'enseignement secondaire et supérieur qui a précédé. Durant cette période, face à un marché du travail déprimé, beaucoup de jeunes d'origine modeste ont fait le choix de poursuivre des études, en dépit des coûts que cela représentait pour eux et leur famille. A l'arrivée, ils ont le bac, mais n'en continuent pas moins d'être relégués à des positions peut-être moins subalternes mais plus incertaines que leurs parents. La déception et les frustrations de leurs aînés conduisent sans doute aujourd'hui beaucoup de jeunes issus de milieux modestes à abdiquer toute ambition scolaire pour tenter directement leur chance sur le marché du travail.

Assurément, l'école n'est pas en mesure de corriger à elle seule les tensions créées par le chômage de masse, mais aussi par les transformations sociales et familiales, les ségrégations spatiales, parfois les démissions parentales, tout en étant sommée d'assurer au plus grand nombre un accès commun au savoir et la formation à la citoyenneté. Ce contexte induit pourtant un profond pessimisme et les mouvements de défiance souvent excessifs dont elle est victime.

L'école joue toujours un rôle central pour promouvoir la mobilité sociale mais, sur ce plan, l'inquiétude n'est malheureusement pas dénuée de fondements. La formation est un atout de plus en plus important pour éviter le chômage et les emplois précaires, pour autant elle n'est pas devenue un passeport miracle pour grimper dans la hiérarchie sociale. Tout le monde va plus longtemps à l'école, mais la hiérarchie des réussites scolaires en fonction de l'origine sociale est restée presque inchangée. La base sociale du recrutement des grandes écoles est redevenue aussi étroite qu'au début siècle, alors pourtant que les écarts de ressources entre familles de cadres et d'ouvriers ont considérablement diminué au fil des décennies². Aujourd'hui, 20% des enfants d'ingénieurs accèdent à une grande école contre 1% à peine des enfants d'ouvriers. Arnaud Lefranc et Alain Trannoy ont montré que le degré de corrélation

² Non pas seulement parce que les inégalités tout court entre familles diminuent, mais parce que les catégories de cadres et d'ouvriers évoluent et sont de moins en moins capables de rendre compte de ces inégalités.

entre le niveau de ressources des personnes et celui de leurs parents est resté d'une stabilité absolue au cours du vingtième siècle³. Avec l'allongement général des scolarités, les inégalités sont rendues visibles plus tard dans les cursus, mais elles sont toujours aussi fortes et naissent en réalité toujours aussi tôt. Mise en place au début des années quatre-vingt dix, la réforme des cycles s'est accompagnée d'un recul très significatif du redoublement dans le primaire et au collège, mais l'intensité des inégalités devant le redoublement entre les enfants de familles aisées et de familles modestes sont (est) restée intacte et considérable. Les deux tiers des enfants d'ouvrier sont en retard à l'issue du collège contre à peine plus de 10% des enfants de cadre supérieur. Plus que jamais, il est urgent de donner leur chance aux enfants les plus défavorisés.

La déprime actuelle vis-à-vis de notre système éducatif se nourrit également de l'idée que l'on a déjà tout tenté, tout dit, tout fait et que cela n'a rien donné, un peu comme ce fut le cas naguère à propos du chômage, avant que la reprise des années quatre-vingt dix amène tout le monde, de façon presque aussi irrationnelle, à envisager le problème du plein emploi, avec les suites que l'on sait... Ce scepticisme a toujours existé. Il se nourrit en partie de la vieille idée – aussi partagée qu'inavouée – que les hommes et leurs sociétés sont de toutes façons intrinsèquement inégaux, qu'il y aura toujours des gagnants et des perdants et qu'il est fondamentalement inutile de dépenser l'argent public pour essayer de remédier à cet état de la nature. Ce scepticisme traditionnel se renforce aujourd'hui – nous y reviendrons – de l'échec apparent des efforts réalisés spécifiquement en direction des enfants les plus en difficulté, notamment dans le cadre de la politique de zones d'éducation prioritaire.

Quand on examine la situation de très près, comme nous allons essayer de le faire dans cette note, on s'aperçoit que l'échec des politiques essayant de donner davantage à ceux qui ont le moins n'est pas tant celui de leurs principes fondamentaux que celui de leur mise en œuvre. A l'issue de cet examen, on est finalement tenté de renverser la perspective : beaucoup reste à faire, à tenter, à inventer.

³ Arnaud Lefranc et Alain Trannoy, "Intergenerational Earnings Mobility in France : is France more mobile than the US ?", à paraître dans *Annales d'Economie et Statistique*

I. Promouvoir les conditions d'existence des enfants : une nouvelle frontière

Les enfants destinés à échouer à l'école primaire, au collège, puis à quitter le système scolaire avant les autres, vaincus et humiliés, sont en grande partie repérables dès le plus jeune âge, en fait dès la maternelle et l'entrée au cours préparatoire. Ils sont massivement issus des milieux les plus modestes : lors des évaluations réalisées en France à l'entrée au CP, les enfants de cadre réussissent près de huit exercices sur dix, les enfants d'ouvrier ou de chômeur à peine six. En réalité, de très importantes inégalités sont repérables dès l'âge de quatre ou cinq ans, à la maternelle, notamment dans la maîtrise du langage.

Ces inégalités cognitives précoces reflètent évidemment l'inégale faculté des parents à transmettre une culture efficace à l'école⁴, mais aussi leur inégale capacité à assurer les conditions d'existence minimum sans lesquelles la question des apprentissages ne se pose même pas⁵. En France, l'accent est traditionnellement mis sur la première source d'inégalité, quand la seconde est peut-être plus simple à corriger.

Au début des années soixante – à l'époque où les discours de Kennedy et Johnson appelaient à dépasser l'égalité formelle des droits pour l'égalité réelle des personnes, la *nouvelle frontière* sociale – une série de programmes expérimentaux destinés à éclairer la question de l'impact de long terme de la pauvreté durant l'enfance fut lancée aux Etats-Unis. Le protocole de ces programmes est chaque fois le même : un échantillon de jeunes enfants (moins de 5 ans) défavorisés (essentiellement noirs) est constitué, puis divisé en deux groupes, le groupe expérimental et le groupe de contrôle. Le groupe expérimental bénéficie pendant une ou plusieurs années d'un soutien spécifique, soit dans le domaine des soins pédiatriques, soit dans le domaine de l'éveil pré-scolaire, tandis que le groupe de contrôle ne bénéficie d'aucun soutien particulier. Les enfants ayant participé à ces programmes arrivent aujourd'hui à l'âge adulte et les effets de long terme d'une intervention précoce et ciblée commencent à être bien quantifiés. Ces effets sont considérables : faire bénéficier un enfant pauvre et sa famille, ne serait-ce qu'un an ou deux, d'un soutien pédiatrique et/ou

⁴ Les parents les plus pauvres transmettent évidemment eux aussi une culture, mais elle n'est bien souvent pas celle que reconnaissent la société et l'école.

⁵ Au sein même de la population des enfants dont les parents sont sans diplôme, on constate des inégalités de destins scolaires très significative selon que la famille a ou non eu la chance d'éviter la pauvreté.

pédagogique de qualité avant même son entrée à l'école primaire réduit à quasi zéro les risques de le voir devenir délinquant et dépendant de l'aide sociale, tout en augmentant de façon très significative les chances de le voir achever une scolarité secondaire et entrer à l'université.

Les succès de ces protocoles expérimentaux ont conduit les américains à développer d'ambitieux dispositifs de soutien en direction des enfants défavorisés d'âge pré-scolaire, tel le dispositif *Head Start*. Les évaluations les plus récentes de ces dispositifs confirment leurs effets bénéfiques de long terme⁶, alors qu'ils correspondent à des investissements nettement moins importants que ceux expérimentés dans les années soixante (faute de financement public).

A certains égards, les Français ont depuis longtemps compris l'intérêt d'un effort éducatif précoce, en mettant en place une école maternelle gratuite, ouverte à tous, et en la confiant à des enseignants tout aussi qualifiés que ceux du primaire. A la différence des programmes *Head Start*, l'école maternelle bénéficie toutefois à tous les enfants et ne représente donc pas un effort particulier en faveur des enfants les plus susceptibles d'être en difficulté plus tard. De fait, les écarts cognitifs entre enfants des différents milieux sociaux sont considérables dès les premières années de maternelle et ont même tendance à s'accroître durant l'année de grande section⁷. L'école maternelle française est profondément égalitaire et il est injuste de la placer à l'origine des inégalités considérables entre enfants. Mais il est vrai que, dans son principe même, elle n'est pas destinée à corriger les inégalités existant entre les tout jeunes enfants.

Même si elle parvenait à réorienter ses efforts vers les enfants les plus en difficulté, l'école ne pourrait de toute façon pas, sans une coordination plus grande avec les services sociaux, actionner certains des leviers fondamentaux de réduction des inégalités entre jeunes enfants. Les difficultés rencontrées dès la maternelle et le CP par les enfants des milieux modestes

⁶Janet Currie, Eliana Graces et Duncan Thomas, "Longer Term Effects of Head Start", *American Economic Review*, vol:92, Septembre 2002.

⁷ Voir l'état des lieux proposé par Marie Duru-Bellat, « Les causes sociales des inégalités à l'école », *Comprendre*, n°4, 2004. En l'état des évaluations disponibles, il est impossible de savoir si cela signifie que l'école maternelle bénéficie davantage aux enfants de milieux aisés ou si cela reflète simplement que les parents aisés, mieux informés, font davantage d'efforts pour préparer leurs enfants à l'entrée au CP durant la dernière année de maternelle. De même les enfants scolarisés précocement (à 2 ans) réussissent plutôt mieux que les autres, mais il est difficile de savoir si c'est l'effet de la scolarité précoce à proprement parler ou la conséquence du fait que les enfants scolarisés précocement sont en moyenne les plus murs de leur génération.

trouvent une partie de leurs origines dans des pauvretés plus fondamentales encore que celles que l'école peut espérer atténuer. Les jeunes enfants des familles modestes sont encore, pour beaucoup, mal logés, mal soignés, mal nourris et l'on ne peut pas espérer réduire l'échec scolaire, le déraciner, sans s'attaquer aussi à ce faisceau de problèmes.

Les conditions sanitaires des enfants

En réalité, la pauvreté des parents affecte leurs enfants avant même la naissance. Menée en 1998, la dernière enquête périnatale révèle que les risques de naissance prématurée ou de faible poids (i.e., moins de 2,5 kg) restent en France aujourd'hui environ 30% plus élevé lorsque la mère vit du RMI ou des allocations chômage que lorsque cela n'est pas le cas. La pauvreté est source de stress, d'alimentation déséquilibrée et ces facteurs exposent les mères à mettre au monde un enfant de faible poids. Les enfants de faible poids sont quant à eux beaucoup plus fragiles que les autres et beaucoup plus directement exposés à des problèmes cognitifs. La littérature médicale récente a mis en évidence des différences importantes dans la structure du cerveau de frères et sœurs selon qu'ils étaient ou non nés avec un poids normal⁸. La pauvreté des parents altère ainsi les nouveaux nés dans leur constitution même et assombrit d'emblée leurs possibilités d'évolution ultérieure.

Immédiatement après la naissance, les parents les plus pauvres recourent également nettement moins souvent aux services médicaux d'où une plus grande fréquence de déséquilibres et d'affections mal soignées. Mené récemment en milieu scolaire, un cycle d'enquêtes sanitaires confirme l'existence d'inégalités considérables devant la santé entre enfants scolarisés en ZEP et hors ZEP⁹. La proportion d'enfants de 6 ans victimes de problèmes dentaires non soignés ou d'obésité est par exemple près de deux fois plus élevée dans les ZEP qu'hors ZEP¹⁰. En région Parisienne (là où le surpoids est le plus fréquent), on compte plus de 7% de jeunes enfants de 6 ans en situation d'obésité, contre 4% seulement hors ZEP. Ces différences entre ZEP et hors ZEP suggèrent que les enfants d'origine modeste sont exposés à des régimes

⁸ Allen et al. , Effects of very low birth weight on brain structure in adulthood, *Development Medicine Child Neurology*, 46: 46-53, 2004.

⁹ Dans l'enquête considérée, 57% environ des familles ZEP sont ouvrières contre 34% des familles non-ZEP. Etant données ces proportions, les différences de bilan de santé entre enfants scolarisés en ZEP et hors ZEP ne représentent guère plus de 23% des différences existants en moyenne entre enfants de familles ouvrières et non ouvrières. Les différentiels d'exposition à l'obésité observés n'en sont que plus éloquents.

¹⁰ Adolescents : Etat de santé et recours aux soins, L. Auvray et Philippe Le Fur, *Bulletin d'information en économie de la santé*, n°49, mars 2002.

alimentaires et des modes de vie déséquilibrés considérablement plus fréquemment que les autres enfants.

S'agissant des problèmes de vision, les enfants de 6 ans scolarisés en ZEP ne présentent pas davantage de problèmes que les enfants scolarisés hors ZEP, mais une fraction plus importante d'entre eux ne sont pas repérés au moment du bilan de santé en grande section de maternelle. Le nombre d'enfants pour lesquels le bilan des 6 ans permet de découvrir une anomalie est près de 30% plus élevé en ZEP qu'hors ZEP. Mal repérés, les troubles de la vision sont l'un des facteurs clef de l'échec scolaire et les résultats de l'enquête sur les bilans de santé suggèrent qu'ils sont très nettement moins bien identifiés dans les milieux modestes que dans les milieux aisés.

Au total, les quelques repères chiffrés aujourd'hui disponibles en France suffisent à donner une image impressionnante des inégalités de santé et de développement entre les enfants des différents milieux sociaux. Les premiers mois et les premières années de la vie inscrivent dans chaque génération un faisceau d'inégalités très profondes, dont les inégalités à l'école puis sur le marché du travail ne sont plus tard, à bien des égards, que les conséquences les plus visibles. Toute politique sociale améliorant les conditions d'existences des jeunes enfants et de leurs parents représente un investissement extrêmement rentable à long terme.

De même que tous les enfants ou presque bénéficient aujourd'hui de la vaccination obligatoire, il semble urgent de développer et systématiser encore davantage le suivi pédiatrique des tous petits jusqu'à leur entrée à l'école, notamment dans les milieux les plus pauvres et dépendant de l'aide sociale. Depuis 10 ans, un effort important a été réalisé dans cette direction. Mais il reste très insuffisant : en 2003, il y avait en moyenne une infirmière de santé scolaire pour 1840 élèves¹¹ ! En parallèle, il paraît également urgent de développer les politiques d'accueil précoce à l'école en prenant soin d'allouer aux écoles des moyens pédagogiques, mais également pédiatriques, proportionnels au nombre d'enfants issus de familles pauvres. Plus généralement, il faut rendre prioritaire la disparition de la pauvreté dans les familles ayant en charge des enfants d'âge pré-scolaire. Il s'agit de le faire tout en incitant les parents et notamment les mères à rester sur le marché du travail (typiquement en leur

¹¹ J.-C. Hardouin, A. Hussenet, G. Septours et N. Bottani, *Eléments pour un diagnostic sur l'école. Document général préparatoire au débat national sur l'avenir de l'école*, Rapport pour le Haut conseil de l'évaluation de l'école, numéro 9, octobre 2003.

permettant de cumuler salaires et aides parentales), car tout éloignement du marché du travail est source de déqualification et de persistance ultérieure dans la pauvreté.

Conditions de logement des adolescents

Les enfants issus des milieux modestes arrivent à l'école dans un état de santé plus précaire et avec des acquis cognitifs d'emblée beaucoup plus fragiles. L'école primaire ne corrige pas ces inégalités initiales, mais ne les amplifie pas réellement non plus. En revanche, les inégalités tendent de nouveau à s'accroître au collège. Plusieurs forces sont ici à l'œuvre, dont le fait que les enfants d'origine modeste souffrent de conditions d'existence et de logement souvent beaucoup moins propices à une adolescence sereine que les autres, moment pourtant charnière de leur existence.

Ils sont en particulier bien plus exposés aux problèmes de surpeuplement que les enfants issus des classes moyennes ou des milieux aisés. En France, un tiers des adolescents vivent dans des logements où se trouvent plus d'une personne par pièce. Ces adolescents sont deux fois plus souvent en retard à l'école que ceux habitant dans des logements avec moins d'une personne par pièce. La littérature médicale a depuis longtemps mis en lumière les conséquences sanitaires très négatives de grandir dans un environnement surpeuplé. En altérant la qualité de l'air, le surpeuplement accroît le risque de développer des maladies pulmonaires. La promiscuité favorise la contamination mutuelle des membres de la famille et se trouve associée à des déficits du système immunitaire. Enfin et surtout, le surpeuplement du logement prive les enfants du minimum d'intimité et d'espace privé nécessaires à la constitution du soi et apparaît très corrélé avec l'apparition de maladies psychologiques et l'exposition au stress. De façon générale, les adultes ayant été exposés au surpeuplement dans leur enfance meurent en moyenne plus jeunes que les autres. Sans surprise, les enfants fragilisés par de mauvaises conditions de logement sont également condamnés à des carrières scolaires, puis des destins sociaux, plus difficiles que les autres¹². Une enquête menée en 1997 par l'INSEE révèle que la proportion d'adultes sans diplôme est près de deux fois plus élevée parmi ceux qui n'ont pas pu disposer d'une chambre durant l'adolescence que parmi ceux qui ont pu s'isoler.

¹² Eric Maurin et Dominique Goux, "The effect of overcrowded housing on children's performance at school", 2003, à paraître, *Journal of Public Economics*.

On a depuis longtemps constaté que les enfants de familles nombreuses réussissent plutôt moins bien que ceux des familles de un ou deux enfants. En particulier, les enfants ayant au moins deux frères ou sœurs réussissent moins bien à l'école que ceux n'ayant qu'un seul frère ou une seule sœur. Le taux de retard scolaire en troisième est environ 15 points plus élevé pour les premiers que pour les seconds (50% contre 35%). Cet écart s'explique en réalité presque entièrement par le fait que les enfants de familles nombreuses vivent beaucoup plus souvent dans des logements surpeuplés.

Faciliter la poursuite des études dans l'enseignement supérieur

Redéfinir et recentrer nos politiques sanitaires et sociales en direction des jeunes enfants et des familles les plus pauvres est une condition nécessaire à la diminution de l'échec scolaire et des inégalités devant l'échec scolaire dans le primaire et au collège. Mais cela ne suffira pas à relancer la demande des familles (notamment modestes) pour les formations supérieures, ni à gommer les inégalités devant la réussite dans l'enseignement supérieur, lesquelles restent aujourd'hui tout aussi fortes, sinon plus fortes encore qu'il y a quarante ou cinquante ans¹³. L'enseignement supérieur est pourtant un levier essentiel de la mobilité sociale, il doit être décloisonné et accessible à tous. Relancer l'enseignement supérieur, le rendre vraiment démocratique, représente aujourd'hui un problème et une priorité à part entière.

L'Université française manque de moyens. Philippe Aghion et Elie Cohen ont souligné récemment les risques que fait courir cette situation dans une économie mondialisée de plus en plus concurrentielle et qui valorise plus que jamais la formation¹⁴. La dépense moyenne par étudiant dans notre pays est nettement inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE et environ 2 fois plus faible qu'aux Etats-Unis. Le budget public consacré au supérieur n'a pas suivi le très rapide mouvement de massification, si bien que, tout en s'ouvrant à un public plus large, l'Université n'est pas parvenue à maintenir la qualité de son accueil et le niveau de son encadrement pédagogique. Cette situation nuit à l'avenir du pays et, dans un système très élitiste, elle handicape d'abord les étudiants d'origine modeste.

¹³ Albouy et Waneck, « Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles », *Economie et Statistique*, n°361, 2003, Givord et Goux, « Mass and class : long term trends in educational opportunities in France », à paraître.

¹⁴ Philippe Aghion et Elie Cohen, *Education et Croissance*, rapport au Conseil d'Analyse Economique (45).

Or il ne faut pas croire que le financement public de l'enseignement supérieur et la gratuité qui l'accompagne constituent un avantage ou une protection pour les plus démunis. En effet, les enfants des ménages aisés accédant davantage à l'enseignement supérieur, ils captent également une plus grande partie des ressources qui y sont allouées par l'Etat. Pris isolément, ce mécanisme constitue un transfert fortement régressif.

La situation est compliquée par le fait que les bourses bénéficient davantage aux ménages pauvres, qui ont par ailleurs plus d'enfants, tandis que les déductions fiscales favorisent les ménages riches. La fiscalité (impôts directs et indirects) étant très légèrement progressive, les ménages plus riches acquittent par ailleurs une contribution plus élevée au financement public de l'enseignement supérieur. Au total, les estimations réalisées en France font apparaître que les contributions fiscales des différentes catégories de ménages équilibrent à peu près le transfert en nature dont elles bénéficient du fait de la gratuité, si bien que le système est à peu près neutre¹⁵. En aucun cas il ne constitue une aide plus favorable aux ménages modestes ni un encouragement ciblé à poursuivre des études supérieures.

Un tel encouragement est pourtant nécessaire : si on ne les aide pas financièrement, beaucoup d'étudiants – mais aussi de candidats aux diplômes professionnels du secondaire – sont amenés à mettre fin plus tôt à leurs études. En Grande Bretagne, une expérience a mis en évidence la sensibilité des jeunes et de leurs familles aux coûts et avantages que représente la poursuite des études plutôt que l'entrée sur le marché du travail : dans une sélection de lycées, ceux qui poursuivaient leurs études et obtenaient leur diplôme recevaient un montant pouvant représenter jusqu'à un tiers du salaire que peut obtenir un jeune de 16 ans. Ceci a fait augmenter très sensiblement la proportion d'élèves qui terminaient le lycée au lieu d'abandonner leurs études, souvent pour occuper un emploi¹⁶. Dans le cas de la France, une étude récente aboutit à des conclusions similaires avec des outils d'analyse différents¹⁷. Cette étude observe ainsi que la suppression du service militaire (en 1997, pour les générations nées après 1978) s'est accompagnée d'une baisse très significative de la probabilité de poursuite des études des garçons après 18 ans. Avant l'abolition, la poursuite des études représentait un

¹⁵ Voir par exemple le rapport du CERC « Education et redistribution », rapport n°3, La documentation française, 2003.

¹⁶ Darden L., Emmerson C., Frayne C. et Meghir C., « The impact of financial incentives on education choice », mimeo, IFS, Londres, 2003.

¹⁷ Eric Maurin et Theodora Xenogiani, "Demand for Education and Labor Market Outcomes: Lessons from the Abolition of Compulsory Education in France", communication au troisième colloque transatlantique des économistes du travail (IZA/SOLE), 2004.

moyen de différer le service militaire, d'augmenter les chances de le faire dans des conditions clémentes, voire de rendre moins coûteux et moins stigmatisant (plus tard sur le marché du travail) d'obtenir une exemption (?). Après l'abolition du service, cet ensemble d'incitations à poursuivre des études a disparu et, de fait, on constate précisément à cette époque, et pour les garçons seulement, un très net infléchissement de la probabilité de poursuivre des études et une nette augmentation des entrées directes sur le marché du travail à 18 ans. Pour les générations de jeunes filles contemporaines, on ne constate en revanche aucun changement particulier. Pour illustrer l'ampleur du phénomène, l'étude évalue qu'un prêt à taux zéro correspondant à environ un demi-smic annuel centré sur les enfants des classes populaires permettrait d'augmenter de 15% leur probabilité de poursuite des études et aurait pour conséquence ultérieure d'augmenter très significativement (15% par année d'étude) leurs salaires à l'entrée sur le marché du travail, puis en cours de vie active¹⁸.

Dans certains pays, comme la Suède et la Norvège, l'Etat prend en charge les dépenses de vie courante des étudiants, principalement à travers un système de prêts. La réforme des droits universitaires programmée au Royaume-Uni prévoit la mise en place de bourses importantes, pouvant être complétées par des prêts publics, pour couvrir le coût de la vie, et ciblés sur les étudiants issus des familles modestes.

Le système de bourses en vigueur en France à l'heure actuelle ne propose pas d'aides aussi significatives. Les aides sont dispersées sur un nombre trop important de bénéficiaires, sans atteindre – pour chacun pris individuellement – le niveau critique susceptible d'influer réellement les attitudes vis à vis de la poursuite des études. Un peu à l'image de ce qu'il conviendrait de faire pour les zones d'éducation prioritaire, il semble aujourd'hui nécessaire d'augmenter le niveau des bourses, en les recentrant sur un nombre plus restreint de bénéficiaires. Ce serait l'occasion de donner un profil plus progressif à la dépense publique dans l'enseignement supérieur.

¹⁸ L'expérience britannique obtient des ordres de grandeur similaires.

II. Réformer les politiques éducatives

Restaurer davantage de justice et de confiance dans l'école ne pourra pas se faire sans engager une véritable lutte contre la pauvreté dont souffrent encore au quotidien de nombreux enfants et adolescents. Mais cela ne pourra pas non plus se réaliser sans une véritable volonté de faire participer notre système éducatif lui-même à cet effort.

Au fil des années, un certain scepticisme a fini par prévaloir sur la capacité de l'école – trop fondamentalement égalitariste – à promouvoir elle-même davantage de justice et d'égalité entre enfants issus de milieux sociaux différents. Ce scepticisme trouve en partie son origine dans l'idée qui a fini par s'imposer que les principaux leviers de « remédiation » utilisés par le système scolaire – notamment le redoublement ou les classes à taille réduite – étaient coûteux et inefficaces. Le relatif échec des ZEP a lui aussi entretenu le scepticisme vis-à-vis de l'école : les zones vers lesquelles on dirige plus de moyens en enseignants et en heures de cours ne semblent pas mieux réussir que les autres.

On commence aujourd'hui seulement à le reconnaître, mais la plupart des études entretenant ce scepticisme souffrent de limitations importantes. L'école n'est pas aussi démunie qu'on veut bien le penser pour contribuer à une meilleure justice sociale. Les enfants redoublants ou placés dans des classes à effectifs réduits sont en général des enfants en échec. Ils réussissent ultérieurement plutôt moins bien, mais cette moindre réussite n'a évidemment rien à voir avec un effet causal du redoublement ou de la taille des classes, elle est simplement une autre conséquence de leurs problèmes initiaux, ceux qui avaient précisément motivé le redoublement ou le placement dans une classe spéciale. Ces problèmes sont bien connus, mais ce n'est qu'assez récemment que l'on a trouvé les moyens méthodologiques de s'y attaquer de façon convaincante et que l'on a réussi à proposer des évaluations crédibles de l'effet proprement causal des politiques de réduction des tailles de classes ou de zones d'éducation prioritaire.

Effets de la taille des classes

Dans un travail récent, Thomas Piketty éclaire la question de la taille des classes en utilisant les discontinuités liées au franchissement des seuils d'ouverture et de fermeture des classes¹⁹. Il n'existe pas de seuil national uniforme en France, mais, en pratique, on constate que le seuil implicite est d'environ 30 élèves en CE1. Dans une école donnée, quand la taille d'une classe d'âge arrivant en CE1 dépasse 30, on ouvre une seconde classe de CE1, si bien que la taille moyenne des classes de CE1 de l'école descend subitement de 30 à 15 ou 16. De même lorsque la taille de la classe d'âge dépasse 60, une troisième classe est ouverte et la taille des classes passe de 30 à 20 ou 21. Piketty analyse les variations des performances des élèves en fonction des variations de taille de classe liées *aux seuls franchissements de seuil*. Dans la mesure où ces franchissements de seuils reflètent les aléas de la démographie locale et n'ont aucun lien avec la qualité scolaire des élèves, il s'agit bien là de l'équivalent d'une expérience permettant d'identifier l'effet causal de la taille des classes sur les performances scolaires. Les résultats obtenus dans ce cadre sont assez édifiants : les franchissements de seuils s'accompagnent bel et bien d'améliorations très importantes des performances des élèves, mesurées par les résultats aux évaluations nationales. Etant donné l'amplitude des effets obtenus par Piketty, on peut estimer qu'imposer des tailles de classes de 18 élèves en ZEP plutôt que 22, comme c'est le cas actuellement, permettrait de diminuer de 40% l'écart de performances au CE2 entre élèves de ZEP et hors ZEP. Un tel changement peut être réalisé à budget constant en affectant très marginalement les performances hors ZEP. Piketty n'est pas le premier à utiliser cette méthode d'évaluation. Dans une étude pionnière sur données Israélienne, Joshua Angrist et David Lavy étaient déjà parvenus à localiser un effet causal très significatif de la taille des classes²⁰. Aux Etats-Unis une expérience consistant à affecter aléatoirement les élèves à des classes de différentes tailles (projet STAR) a également permis de démontrer que cette politique pouvait avoir des effets importants sur les progressions²¹.

¹⁹ Thomas Piketty, « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire », document de travail, 2004.

²⁰ Josh Angrist et Victor Lavy, « Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Student Achievement », *Quarterly Journal of Economics*, May 1999.

²¹ A. Krueger et D. Whitmore, « The effect of attending a small class in the early grades on College-Test taking and middle school test results: evidence from Project STAR », NBER working paper 7656, 2000.

Bilan des zones d'éducation prioritaire

Les résultats de l'étude de Piketty sont d'autant plus frappants que les évaluations disponibles des zones d'éducation prioritaire – censées notamment réduire la taille des classes dans les quartiers défavorisés – avaient habitué à des bilans plus décevants.

Inspirées des politiques travaillistes britanniques, les zones d'éducation prioritaire ont été introduites en France dès le début des années quatre-vingt. Fait assez mal connu, cette politique est aujourd'hui menée en France à grande échelle, après avoir donnée lieu à plusieurs extensions. Aujourd'hui, après la dernière extension de la fin des années quatre-vingt dix, on compte plus de 800 ZEP, scolarisant environ 20% des écoliers et collégiens, soit environ un million et demi d'enfants et adolescents, ce qui est considérable.

L'obtention du statut de ZEP offre des moyens supplémentaires aux établissements sous formes de postes et d'heures supplémentaires d'enseignement. Les personnels exerçant en ZEP reçoivent par ailleurs une prime spécifique (environ 1000 euro par an) et bénéficient d'un avantage relatif pour être promu à un grade supérieur ou pour les mobilités géographiques. Les incitations financières ont pour objectif d'attirer et fidéliser les enseignants. Au total, en 1998-1999, le supplément de ressources allouées aux ZEP représentait environ 1,2% du total des dépenses pour les activités d'enseignement (environ 400 millions d'euros).

Il s'agit ainsi d'une politique ambitieuse, accompagnée d'un effort budgétaire globalement important. L'effort est toutefois saupoudré sur une telle quantité de zones et une telle masse d'enfants qu'au total les ressources allouées en moyenne à un élève de ZEP sont seulement d'environ 10% supérieures à celles allouées à un élève hors ZEP. A titre de comparaison, en Hollande, les ressources allouées à un élève issu d'un milieu défavorisé sont de 1,5 à 2 fois plus importantes que la moyenne (selon qu'il est issu de l'immigration ou non), et ce indépendamment de la localisation de son école. Il en résulte notamment des variations de taille des classes selon la tonalité sociale des quartiers bien plus considérables que celles – résiduelles – observées en France entre ZEP et non-ZEP.

Etant donné cette réalité, les évaluations empiriques disponibles des ZEP sont, sans surprise, très décevantes. Analysant la première vague de ZEP, Denis Meuret se concentre sur les deux premières années de collège et compare les progrès en mathématiques et en français des collégiens en ZEP et hors ZEP²². A caractéristiques familiales et niveau initial fixés, il constate que les progrès sont plutôt moins importants en ZEP qu'hors ZEP. C'est dans les établissements où l'on concentre le plus de moyens que les progrès sont les plus faibles ! L'évaluation réalisée par Jean-Paul Caille sur d'autres données mais avec une méthodologie semblable produit le même type de résultats²³.

Dans une étude plus récente, portant sur les trois premières générations de ZEP, Roland Benabou, Francis Kramarz et Corinne Prost confirment que le passage en ZEP d'un établissement n'a, en moyenne, aucun effet significatif sur les résultats scolaires des enfants qui le fréquentent²⁴. Du point de vue des passages en seconde ou des succès ultérieurs au bac, les passages en ZEP ne s'accompagnent d'aucune amélioration des performances relatives des établissements concernés.

Dans la mesure où les études disponibles n'ont pas les moyens de prendre finement en compte les effets du voisinage et du contexte social dans lequel se déroulent les scolarités, le constat n'est peut-être pas aussi sombre qu'il paraît. Les établissements ZEP sont situés dans des quartiers plus défavorisés que la moyenne, avec des proportions d'élèves en difficulté et d'élèves d'origine modeste relativement fortes et plutôt en augmentation. Dans la mesure où ces éléments de voisinage sont en eux mêmes des facteurs d'échec scolaire (au delà de l'influence directe des familles sur chaque enfant), l'absence d'effets ZEP dans les évaluations disponibles est peut-être la résultante d'un effet intrinsèquement négatif du voisinage et d'un effet intrinsèquement positif de la politique ZEP. En d'autres termes, les différents auteurs auraient peut-être trouvé un différentiel de progression plus net encore entre les élèves fréquentant une ZEP et les autres si aucun supplément de moyens n'avaient été alloué aux établissements ZEP.

²² Denis Meuret, « L'efficacité de la politique de zones d'éducation prioritaire dans les collèges », *Revue Française de Pédagogie*, 109, 41-64.

²³ Jean-Paul Caille, « Les collégiens de ZEP à la fin des années 1990 : caractéristiques des élèves et impact de la scolarisation en ZEP sur la réussite », *Education et Formations*, 61, 111-140.

²⁴ Roland Bénabou, Francis Kramarz et Corinne Prost, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », document de travail, 2003.

Mais l'étude de Bénabou, Kramarz et Prost confirme que le problème principal est bien celui du saupoudrage et de l'insuffisant ciblage des moyens. Les auteurs confirment notamment que le passage en ZEP ne s'est accompagné que d'une très lente, et finalement assez faible, diminution du nombre d'élèves par classe. A la fin des années quatre-vingt dix, on compte en moyenne deux élèves en moins par classe dans les ZEP, ce qui est faible, mais cohérent avec l'idée d'un effort d'environ 10% supérieur dans les ZEP, puisque cet effort ne concerne pas exclusivement les heures d'enseignement. En outre, une partie de cet écart d'effectifs par classe existait avant même le passage en ZEP et n'est pas à proprement parler le résultat de la politique mise en œuvre.

S'agissant de la composition du corps enseignant, le passage en ZEP s'accompagne d'un léger accroissement de la part des enseignants les moins expérimentés et une légère augmentation de la proportion de maîtres auxiliaires. Les politiques d'incitations financières sont symboliques et n'arrivent pas à fidéliser les enseignants expérimentés. Au contraire, les enseignants en début de carrière semblent avant tout miser sur les possibilités de promotion et de mobilité ultérieure.

S'agissant enfin de la composition sociale des établissements, Bénabou, Kramarz et Prost révèlent un légère détérioration du contexte: la proportion d'enfants n'allant pas à la cantine (indicateur de la proportion de parents chômeurs et/ou sans ressources) diminue légèrement au fil du temps lorsque les écoles ont accédé au statut ZEP, l'écart s'accroissant alors avec les non ZEP. L'analyse des départs auxquels font face les établissements ZEP suggère qu'il s'agit d'un phénomène d'évitement plutôt que d'un phénomène de fuite : les familles favorisées ne sont pas particulièrement sur-représentée parmi celles qui quittent les zones d'éducation prioritaire. La politique de zones prioritaires offre de faibles moyens supplémentaires, tout en stigmatisant les établissements auxquels elle s'adresse.

Au total l'ensemble des moyens financiers accompagnant les classements en zone prioritaire sont relativement importants, mais tellement éparpillés que leurs effets demeurent imperceptibles et presque dominés par les effets de stigmatisation. Le potentiel pour un effet bénéfique des ZEP ne peut donc venir que des efforts réalisés par les équipes pédagogiques, en lien avec les acteurs locaux, autour d'un projet fort, ce qui est un objectif affiché de la

politique des zones prioritaires. Une mission de l'Inspection générale²⁵ a mis en évidence la forte hétérogénéité des réussites des ZEP à cet égard, au-delà de l'effet nul *en moyenne* sur lequel chacun s'accorde. Mais l'institution dispose de peu de leviers pour faire réussir les ZEP sur ce plan, en important les « bonnes pratiques », d'autant que les zones sont implantées dans des contextes sociaux excessivement divers.

En effet, les procédures de sélection et de renouvellement périodiques du tissu de zones prioritaires manquent de transparence et d'efficacité. Il s'agit d'une difficulté très générale et profonde que les politiques à support territorial peinent souvent à surmonter. De fait, on comprend mal les critères réellement retenus par l'administration pour sélectionner les zones destinées à devenir prioritaires. En 1981, la première vague de zones prioritaires se concentre essentiellement en Aquitaine ou en Seine-Maritime. Rien ou presque dans la banlieue parisienne, peut-être parce que les élus locaux sont alors hostiles à cette entorse au principe d'égalité de traitement des enfants. La décision de classer une école ou un collège comme prioritaire est en théorie laissée aux recteurs auxquels on demande de prendre en compte la morphologie sociale des zones et – dans une mesure moindre – les performances des enfants dans le primaire.

La comparaison des proportions d'élèves en retard à l'entrée au collège révèle en fait qu'elles sont très proches dans les zones ZEP et non ZEP de 1982 en dépit d'une proportion relativement élevée d'élèves étrangers dans les ZEP. Contrairement à une idée reçue, les ZEP sont loin d'être *systématiquement* des zones de relégation sociale. Il existe une forte hétérogénéité au sein de l'ensemble des ZEP et nombre d'entre elles ne sont guère différentes de la moyenne des non ZEP. Ceci donne à penser que l'augmentation du nombre de ZEP s'est accompagné d'une exigence assez lâche sur les critères de classement, tandis que les décisions de déclassement sont politiquement impossibles.

Un certain scepticisme entoure aujourd'hui les politiques ciblées en direction des territoires où se concentrent les difficultés sociales et scolaires. En France comme à l'étranger, leurs résultats sont souvent décevants et jettent un doute sur le principe même de ces politiques et sur la pertinence de donner davantage de moyens à ceux qui réussissent moins bien. D'où d'ailleurs un engouement pour des méthodes plus brutales de « discrimination positive » du

²⁵ C. Moisan et J. Simon, « Les déterminants de la réussite scolaire en Zone d'éducation prioritaire », INRP, septembre 1997.

genre de celle expérimentée à Sciences Po, où l'on abandonne l'idée d'intervenir en amont, au moment où se créent les inégalités. Plutôt que de condamner le principe fondamental des politiques ciblées, les études disponibles mettent en cause les modalités de leur mise en œuvre. Peut-être n'est-il tout simplement pas possible de vraiment redistribuer l'effort éducatif vers ceux qui en ont besoin en prenant le territoire comme support de l'action politique.

Dans le futur, il semble souhaitable que le dispositif des ZEP évolue non plus par simple extension du nombre de zones et d'enfants aidés, mais par approfondissement et accroissement de l'effort sur les zones où se concentrent réellement les difficultés. L'augmentation sensible du taux d'encadrement, y compris en personnel socio-éducatif, produit des résultats, et c'est une voie qu'il faut suivre plus résolument. Le statut devrait être temporaire et révisable, les équipes pédagogiques étant amenées à produire des diagnostics et des projets susceptibles d'être évalués en tenant compte des difficultés réelles du terrain, puis, le cas échéant, corrigés (en cas d'échec) ou généralisés (en cas de succès). En conditionnant l'obtention de surcroûts de ressources temporaires, mais importants, à la formalisation de projets susceptibles d'évaluation, on se donne les moyens de faire en sorte que le label ZEP ne soit plus stigmatisant, mais devienne au contraire un signe de dynamisme.

Autonomie ou concurrence entre les écoles

Plusieurs pays, notamment le Chili et la Nouvelle-Zélande ou encore la Grande-Bretagne, ont engagé dans les années 1980 et 1990 des réformes profondes du système scolaire impliquant une plus grande autonomie des établissements publics et l'extension du libre choix des écoles par les parents. Dans un contexte où l'augmentation de la dépense par élève observée dans de nombreux pays ne semble pas être clairement associée aux progressions des élèves, le recours à des réformes systémiques de cet ordre est de plus en plus souvent invoqué. Introduire des ingrédients concurrentiels, pense-t-on, pourrait créer des incitations pour que les établissements produisent le meilleur service au meilleur coût et éventuellement entraîner la disparition des plus mauvaises écoles. C'est dans cet esprit que l'on met en débat de façon récurrente la suppression de la carte scolaire.

Mais cette logique de marché s'applique mal à l'univers scolaire parce que la capacité d'une école à faire progresser un élève donné est difficile à observer. Au lieu de cela, les parents

sont attentifs à la composition du public scolaire des écoles, aux « pairs » que fréquentera leur enfant. Ils seront tentés de choisir non pas les écoles qui font du bon travail, mais celles qui concentrent des bons élèves ou des élèves issus de milieux favorisés. Ainsi, la concurrence induit moins une augmentation de la qualité du travail des équipes pédagogiques qu'une stratégie de recrutement des meilleurs élèves.

La concurrence donne alors lieu à une stratification des écoles en fonction de la valeur académique des élèves et du revenu des parents. Elle est généralement doublée d'une segmentation géographique, le marché immobilier se déterminant parallèlement au marché scolaire. Il faut rappeler que la carte scolaire, si elle donne l'apparence d'interdire la concurrence, n'empêche pas (sans même tenir compte des stratégies d'évitement) le choix parental et la stratification territoriale, à travers le marché du logement. En France, cependant, l'existence d'un secteur privé fortement subventionné limite les concentrations sociales sur le territoire, puisqu'elle affaiblit le lien résidence-école en élargissant les possibilités de choix.

Lorsque la concurrence entre les écoles est mise en œuvre de façon radicale, les évaluations récentes ne permettent pas de faire ressortir un effet de cette politique sur l'efficacité des écoles, mesurées par les résultats des élèves à des tests de connaissance. Ainsi, au Chili, les scores n'ont pas augmenté plus fortement dans les zones où la mise en concurrence a été la plus vive²⁶. En revanche (comme d'ailleurs en Nouvelle-Zélande) la stratification scolaire s'est accrue, le secteur privé entièrement subventionné depuis 1981 attirant les meilleurs élèves.

Il faut pourtant encourager les écoles à mobiliser davantage leurs forces. On sait qu'une très grande partie des disparités de réussite entre les élèves, mis à part leur origine sociale et leur niveau initial, est attribuable à un « effet-maître »²⁷ qui capture les différences entre les enseignants. Elles peuvent être atténuées par la formation, souvent jugée trop théorique aujourd'hui et qui peut être améliorée. Dans certains pays, on a incité les enseignants à fournir plus d'efforts à travers un système de primes liées aux résultats, mais ces dispositifs ont donné des résultats limités. On pourrait encadrer de façon directe et précise leur travail, mais c'est illusoire car chaque enseignant doit s'adapter à sa classe et est soucieux, à juste titre, de son

²⁶ Ch.-T. Hsieh et M. Urquiola, « When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program », NBER Working Paper 10008, 2003.

indépendance. La démarche inverse est au contraire intéressante : elle consiste à laisser aux enseignants, et plus généralement aux équipes pédagogiques, d'importantes marges de manœuvre dans leur organisation et la gestion de leur budget (dans certains pays, cela va jusqu'au recrutement de leur personnel). En contrepartie, l'école fait l'objet d'évaluations publiques systématiques. On peut penser que ce type de réforme a des effets plus directs et moins porteurs d'inégalité que la pression concurrentielle. Il ouvre un espace de contractualisation, qui peut être source d'autonomie pour les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques.

Des réformes de cet ordre ont été progressivement introduites dans les Etats américains et la comparaison de l'évolution des performances scolaires en fonction de l'évolution de ces réformes conduit à penser qu'elles ont eu des effets positifs²⁸. L'expérience britannique dans ce sens est également évaluée positivement²⁹.

Cependant, leur mise en œuvre doit être étudiée avec soin. Certains auteurs soulignent que les écoles sont incitées à manipuler les résultats des évaluations en sélectionnant leurs élèves pour conserver ceux qui réussissent le mieux aux tests. Cela conduit à nouveau à générer une stratification sociale. A l'évidence, cependant, ces stratégies deviennent inopérantes si les évaluations sont bien construites, c'est-à-dire si elles sont relatives à l'origine sociale des élèves ou à leur niveau initial.

Surtout, les experts qui mettent en avant l'évaluation comme condition de toute réforme désignent bien souvent l'incapacité des enseignants à s'approprier la culture de l'évaluation comme l'un des freins à l'évolution du système éducatif. L'évaluation est habituellement pensée dans le registre le plus strict de l'efficacité scolaire : les résultats à des tests de connaissances et aux examens. Cette conception, guidée par la relative simplicité opérationnelle de ces mesures – critère décisif dans un premier temps – n'est pas attentive aux autres registres d'évaluation du travail au quotidien sollicités par les enseignants eux-mêmes. Un enseignant réussissant à pacifier une classe difficile, à humaniser son rapport au monde et à l'école, réalise un travail que peinent à reconnaître les dispositifs d'évaluations

²⁷ Par exemple : Mingat A., « Expliquer la variété des acquisitions au cours préparatoire : les rôles de l'enfant, de la famille et de l'école », *Revue française de pédagogie*, n°95, 1991.

²⁸ Hanushek E. et Raymond M., « Does school accountability lead to improved student performance ? », NBER working paper 10591, 2004.

actuels. La réconciliation des enseignants avec l'évaluation demande incontestablement d'en élargir le spectre. Pour être opératoire, l'évaluation d'établissements plus autonomes devrait s'appuyer sur des critères construits conjointement avec les équipes : ils devraient faire partie intégrante du projet proposé par l'établissement.

III Dissiper le malaise enseignant, condition de la réforme

Quelles que soient les réformes envisagées, elles ne pourront être effectives et efficaces qu'à la condition d'être pertinentes aux yeux des enseignants et portées par eux. Pourquoi cette condition nous paraît-elle aujourd'hui aussi difficile à remplir ?

Les réformes venues du ministère de l'éducation nationale visent presque toutes à l'adaptation et la modernisation du travail enseignant. Certaines cherchent à promouvoir une plus grande individualisation du rapport entre enseignants et élèves, le processus de différenciation du travail enseignant étant présenté comme une condition nécessaire à son efficacité. D'autres initiatives cherchent à développer l'interdisciplinarité (Travaux Personnels Encadrés, Itinéraires De Découverte, Projets Pluridisciplinaires à Caractère Professionnel). D'autres enfin, incitent à une mise en forme locale beaucoup plus explicite de l'action éducative, au travers notamment des projets d'établissement, l'explicitation du travail étant décrite comme la condition de l'évaluation et l'évaluation comme celle de l'efficacité

Dans un système centralisé, il est nécessaire que l'institution assure un rôle de pilotage, utilisant l'Inspection et les chefs d'établissement comme relais. Elle doit fixer les programmes et équilibrer les filières dans l'intérêt des élèves. Au-delà des programmes, elle doit définir leurs grands principes de mise en œuvre et défendre les options pédagogiques dont la pertinence est démontrée. Mais, dans certains cas, les propositions de réforme peuvent implicitement véhiculer une image négative des enseignants et de leur façon de travailler, comme si, en leur absence, ils auraient négligé la diversité de leur public, ignoré le travail de leurs collègues et se seraient montrés incapables de se plier à un véritable travail d'évaluation. On peut comprendre ainsi que certaines initiatives ministérielles ont engendré auprès d'une majorité d'enseignants – notamment au collège et au lycée – le même type de réaction : de la

²⁹ Meuret D., Broccolichi et Duru-Bellat M., « Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités,

méfiance, de la suspicion, et parfois même un ensemble d'attitudes plus offensives, conduisant au retrait desdites réformes. Cet accueil des réformes a renforcé, en retour, l'image d'un immobilisme enseignant.

Cette image conservatrice est évidemment ressentie comme particulièrement injuste par les intéressés, surtout au regard des évolutions considérables de leur métier au cours des décennies récentes. Le cours participatif est devenu la norme, la motivation des élèves est partout considérée comme centrale, autant d'évolutions qui n'avaient autrefois rien d'évident.

Si les réformes proposées sont mal reçues, c'est aussi qu'elles constituent souvent des transactions bien peu intéressantes pour les enseignants. Elles leur assignent la prise en charge de tâches périphériques (orientation, établissement) sans véritable contre-partie. Elles tendent également bien souvent à réduire leur autonomie professionnelle, pourtant vécue comme l'un des derniers véritables attraits de la condition enseignante.

Plus fondamentalement encore, les réformes proposées ne tiennent bien souvent pas assez compte du problème central de la classe, du problème posé à l'enseignant d'avoir à gérer un groupe d'enfants ou d'adolescents. En ce sens, les réformes proposées ne sont souvent pas vraiment au cœur des préoccupations enseignantes.

Mettre la classe au centre du système

Comme l'a bien montré Anne Barrère, les enseignants regardent et interprètent l'école – et les offres politiques – à partir de leur classe³⁰. C'est en particulier de là qu'ils vivent les réformes venues du ministère.

Les réformes ne sont pas possibles sans un minimum d'empathie avec le travail de ceux qu'elles concernent le plus directement. Dans le cas de l'école, ce minimum d'empathie amène à reconnaître que le travail enseignant en classe, aujourd'hui, c'est d'abord la gestion d'un groupe et que le problème de la gestion du groupe s'est considérablement compliqué depuis trente ans, en même temps que la question de l'autorité dans la société.

modalités, effets », Cahier de l'Iredu 62, 2001.

³⁰ Anne Barrère, Les enseignants au travail, L'Harmattan, 2002.

Les enseignants ont d'abord et avant tout à gérer un entrecroisement de relations toujours aléatoires, faite des humeurs des uns et des autres, d'événements externes, des dynamiques de groupes et de sous-groupes, des réticences diverses et cumulées. Alchimie complexe, la relation au groupe se caractérise par des hauts et des bas de grande amplitude, cyclothymie de la relation au groupe que l'enseignant ne maîtrise jamais complètement et qui est au cœur de ses véritables conditions de travail. La capacité de l'enseignant à faire face au groupe est en outre relativement autonome de ses compétences pédagogiques, contrairement à ce qu'affirme bien souvent l'expertise administrative. Les enseignants doivent mobiliser un ensemble de compétences très personnelles pour obtenir un climat favorable, trouver chacun en eux-mêmes un style d'autorité propre (la norme actuelle de l'autorité étant fondée sur la concertation), en sorte de motiver et aider les élèves. Le fait est là : au cœur de la satisfaction du métier se trouve aujourd'hui la satisfaction ou la pénibilité trouvée à la gestion de la classe. C'est particulièrement vrai dans les établissements difficiles, mais cela reste vrai dans les établissements des quartiers protégés.

Les réactions des enseignants aux discours experts – et aux propositions de réforme qui les accompagnent – sont bien souvent des réactions de défense face au problème immédiat et central de la gestion de la classe.

Quels que soient les résultats des expertises, les enseignants seront par exemple toujours favorables à une baisse des effectifs par classe, parce que c'est une condition nécessaire à une meilleure maîtrise du groupe classe (ainsi, les « Modules Jospin » de 1989, contestés dans un premier temps, car ils introduisaient des pédagogies différenciées, furent ensuite défendus par les enseignants). De même, quelles que soient les évaluations disponibles sur le redoublement, les enseignants auront toujours tendance à le défendre parce que le supprimer (sans contrepartie) poserait de manière accrue le problème de la gestion des élèves qui n'ont pas le niveau, donc de leur accompagnement éventuel, des moyens de trouver d'autres appuis pour les faire travailler ou assurer la discipline.

On le sait, quel que soit le domaine, une réforme a plus de chances d'être bien acceptée et de devenir effective si l'ensemble des parties concernées gagne à son application. D'un strict point de vue de méthode, la question politique centrale est donc aujourd'hui de formuler des propositions de réforme prenant acte de l'importance du groupe-classe pour les enseignants.

Les propositions de réforme ménageant un lien clair avec les problèmes de gestion de la classe seront défendues et portées par les enseignants.

Enseigner sa matière

La frustration actuelle de beaucoup d'enseignants du secondaire tient au peu d'importance accordée à la difficulté considérable à gérer une classe aujourd'hui. Elle tient également à l'impression d'être dépositaire d'un savoir saccagé et méprisé.

Les enseignants du secondaire sont tenus aujourd'hui de transmettre leurs savoirs à une population d'élèves globalement bien plus éloignée de la culture savante qu'il y a seulement vingt ou trente ans. Le sentiment de compétences gâchées est indiscutablement à l'origine de bien des frustrations et de bien des colères enseignantes, notamment chez les titulaires de concours, capésiens ou agrégés.

Au-delà de la relation aux élèves, le travail d'un enseignant au collège ou au lycée reste celui d'enseigner *sa* matière. L'activité enseignante présente ainsi fondamentalement un double aspect : un travail avec et pour autrui, mais également un projet intellectuel pour soi. La politique de développement professionnel accompagnant les réformes à venir devra être capable de jouer sur les deux tableaux – la classe et la matière – ce qui n'est pas, ou plus, le cas aujourd'hui, les politiques de formation ou de mobilité professionnelle offrant des opportunités raréfiées ces dernières années, avec notamment la suppression du congé mobilité et une offre de formation largement centrée sur des sujets de type « violence » ou « évaluation ».

Conclusion : réformer la société pour repenser l'éducation

Le collège est sans doute l'un des lieux où les difficultés à gérer sa classe et enseigner sa matière sont les plus aiguës, l'un des lieux où le métier d'enseignant est aujourd'hui le plus difficile à exercer, face à la très grande diversité des élèves. Le collège est également le moment où se vivent les humiliations scolaires les plus marquantes, en même temps que se construisent les relégations les plus définitives, au fil des redoublements et des orientations

sélectives. Le moment où se creusent irrémédiablement les inégalités entre ceux que leur milieu social prépare à la culture savante et aux humanités et ceux qui n'en comprennent pas le langage et n'en perçoivent pas l'utilité.

Le collège «pour tous » reste ainsi un projet d'actualité où la sélection serait suspendue et dont l'objectif central serait l'acquisition d'une culture commune par chaque classe d'âge, culture discutée et définie par l'ensemble de la société et non plus seulement par les spécialistes de chaque discipline. Il est difficile de ne pas adhérer à ce beau projet, en même temps qu'on en perçoit la dimension utopique.

Il y a bien entendu la question récurrente de la culture commune. Qu'est-ce que peut être cette culture commune ? Est-il vraiment possible de la définir ? Il s'agit de questions difficiles, inutile de le préciser, mais après tout il s'agit de questions avant tout politiques. A chaque famille de pensée de définir le socle indispensable de l'éducation, puis de le défendre dans l'arène démocratique. Il devrait être possible de converger vers des programmes moins lourds, accessibles à un plus grand nombre de collégiens. En rendant les programmes plus accessibles, on peut espérer régler en partie le problème posé aux enseignants par l'hétérogénéité des publics.

La véritable difficulté n'est peut-être pas tant de repenser les objectifs de l'école que de modifier les rapports des familles avec l'école, et notamment celui des familles des classes supérieures et moyennes, les plus informées sur les enjeux cruciaux d'une bonne formation initiale. Pour le dire autrement, il semble difficile d'imaginer un collège moins hypocrite – pour reprendre le terme de Marie Duru-Bellat et François Dubet ³¹ – sans réformer également le lycée et l'enseignement supérieur et, plus généralement, sans promouvoir une société moins élitiste et cloisonnée. Si l'enseignement supérieur reste ce qu'il est – avec des filières ultra-élitistes, des filières universitaires de relégations, et très peu de passerelles entre les deux – comment espérer désamorcer la concurrence pour les meilleurs lycées et par voie de conséquence pour les meilleures préparations possibles dans le primaire puis au collège. Plus généralement, comment espérer désamorcer le processus actuellement en cours de sécession territoriale et sociale des classes supérieures ?

³¹ François Dubet et Marie Duru-Bellat, L'hypocrisie scolaire : pour un collège enfin démocratique, Seuil, 2000.

Il est sans doute possible d'imposer un allègement et une réorientation des programmes au collège, mais cela n'empêchera pas – au contraire – les parents les plus informés et les plus riches en ressources de tout ordre de préparer leurs enfants dans les meilleurs contextes possibles, et notamment dans les établissements du privé. Sans être un grand devin, on peut même émettre l'hypothèse que réformer unilatéralement la scolarité obligatoire sans réformer au préalable ce à quoi peut conduire cette scolarité, aura pour effet d'augmenter encore l'importance des critères familiaux extra-scolaires dans la détermination des trajectoires scolaires.

L'enseignement supérieur ne concerne encore aujourd'hui qu'une minorité d'enfants et qui plus est, essentiellement des enfants de cadres supérieurs et, à un moindre degré, de classes moyennes. Les problèmes de l'enseignement supérieur peuvent à ce titre paraître secondaires par rapport aux problèmes rencontrés par une majorité d'enfants, ceux des classes populaires, dont beaucoup sont en échec dès l'école et le collège, puis relégués vers l'enseignement professionnel. En réalité les deux types de problèmes sont intimement liés et d'égale importance. A certains égards, il s'agit du même problème. La ségrégation spatiale, l'usage consumériste des établissements privés par les parents, la pression pour les classes de niveaux, l'orientation sélective, etc., toutes ces réalités qui minent l'école et le collège de l'intérieur ne pourront être un tant soit peu désamorcées si l'enseignement supérieur reste une institution aussi cloisonnée, où chaque inflexion de trajectoire est aussi un irréversible déclassement social.

Plus fondamentalement, c'est sans doute notre modèle de société tout entier qu'il faut interroger. La France se caractérise par un degré élevé et croissant d'inégalités de statut dans l'emploi. Depuis maintenant vingt ans, les inégalités de salaire ou de revenu restent à des niveaux historiquement faibles, mais les inégalités d'exposition à l'intérim, aux CDD (notamment entre diplômés et non diplômés, jeunes et âgés) sont en augmentation régulière. Dans le même temps, la mobilité dans la hiérarchie des salaires baisse et les inégalités de revenus et de salaires sont de plus en plus persistantes. Pour simplifier, la société française s'adapte aux évolutions du contexte technologique, industriel et commercial en maintenant des inégalités à chaque instant relativement modérées (au regard de ce qu'elles ont été), mais de plus en plus irréversibles, des inégalités de statut et de destin. Ce n'est bien entendu pas une fatalité, il existe bien d'autres façons de s'adapter, comme en témoigne la diversité des expériences en Europe et outre-atlantique. Il est tout à fait possible d'évoluer vers une société

où les destins se définissent de façon moins irréversible à chaque étape de la scolarité et de la vie, une société où les échecs de chacun ne sont pas autant d'atteintes destructrices à l'estime de soi. La France est le pays d'Europe où les inégalités de statut dans l'emploi entre jeunes et âgés ou entre diplômés et non diplômés sont les plus élevées. Il est tout à fait possible d'évoluer vers une société moins statuaire, où les destins se construisent de façon moins irréversible à chaque étape de la scolarité puis de la vie, sur le mode de ce qu'ont réussi à faire des pays comme le Danemark ou la Hollande par exemple. Au-delà d'une réforme de l'éducation, et notamment de l'enseignement supérieur, cela demande d'instaurer des passerelles bien plus étroites, d'institutionnaliser des allers et retours bien plus fréquents et naturels, entre formation initiale et marché du travail, formation générale et formation professionnelle. Alors seulement, les familles pourront entretenir un rapport moins anxieux à l'avenir et à la scolarité de leurs enfants.