Education et intérêt général

Philippe Bance, Jacques Fournier

▶ **To cite this version:**

Philippe Bance, Jacques Fournier (Dir.). Education et intérêt général. 2018, 979-10-240-1186-8. hal-01965211

HAL Id: hal-01965211

https://normandie-univ.hal.science/hal-01965211

Submitted on 18 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Commission scientifique
« Économie publique » du CIRIEC France

Éducation et intérêt général

Sous la direction de Philippe BANCE et Jacques FOURNIER

PUR H

Économie publique et économie sociale

Éducation et intérêt général

Engagé depuis un demi-siècle dans un processus de décomposition-recomposition, le système éducatif français traverse une crise, qu'illustre la dégradation de ses résultats dans les comparaisons internationales.

Sur ce sujet capital pour l'avenir des individus, des entreprises et des territoires, l'ouvrage apporte une vision complète, ordonnée et stimulante. Plutôt que de se focaliser sur quelques aspects fragmentaires du système ou des réformes, il met en perspective l'ensemble des problèmes essentiels. Fondé sur une analyse rigoureuse et étayé par des données précises, il formule des propositions constructives qui, sur chacun des principaux sujets à l'agenda politique, combinent les exigences de continuité et de renouveau.

La pluralité des points de vue exprimés enrichit l'ouvrage afin d'alimenter la réflexion du citoyen. Toutes les contributions s'inscrivent cependant dans une approche générale commune : l'éducation vue comme un bien commun essentiel dont la vocation non marchande est à préserver, la centralité de l'exigence d'égalité. ■

Cet ouvrage est, après *L'action publique dans la crise* (2012), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques* (2015), et *Quel modèle d'État stratège en France ?* (2016), le quatrième réalisé sous l'égide de la commission scientifique du CIRIEC France pour la collection « Économie publique et économie sociale » des PURH. La palette des auteurs est riche d'universitaires reconnus, de responsables institutionnels, d'acteurs du système éducatif et de représentants de la société civile : Denis Adam, Philippe Bance, Elisabeth Bance-Caillou, Didier Bargas, Roland Berthilier, Jean Cassaigne, Angélique Chassy, Fabrice Coquelin, Michel Cosnard, Marc Debène, Marc Douaire, Daniel Filâtre, David Flacher, Frédéric Forest, Christian Forestier, Jacques Fournier, Hugo Harari-Kermadec, Isabelle Harlé, Philippe Hugon, André Hussenet, Aziz Jellab, Jean-Pierre Lavignasse, Félicien Leclair, Igor Martinache, Nathalie Mons, Jean-Marc Monteil, Léonard Moulin, Liliana Moyano, Pascal Petit, Patricia Pol, Bruno Poucet, Bernard Pouliquen, Yannick Prost, Cécilia Rikap, Catherine Robert et l'équipe de l'association l'Anthropologie pour tous, Paul Santelmann, Michèle Sellier, André Tiran et Bernard Toulemonde. ■

Illustration de couverture : © Ceresnak, Can Stock Photo Inc. ■

PRESSES UNIVERSITAIRES DE ROUEN ET DU HAVRE

ISSN : 2261-8635

Éducation et intérêt général

Collection « Économie publique et économie sociale »

Dirigée par Philippe Bance, enseignant-chercheur habilité à diriger des recherches de l'université de Rouen, président du conseil scientifique international du CIRIEC, vice-président recherche et président de la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC France.

Comité éditorial :

Malika Ahmed Zaïd-Chertouk, professeure à l'université de Tizi Ouzou et directrice du laboratoire REDYL, CIRIEC Algérie.

Alain Arnaud, président du CIRIEC France.

Franck Bailly, maître de conférences à l'université de Rouen.

Pierre Bauby, chercheur en sciences politiques.

Luc Bernier, professeur à l'université d'Ottawa et chercheur au CIRIEC Canada.

Marcel Caballero, président d'honneur du CIRIEC France et de l'Institut de coopération sociale internationale ICOSI.

Danièle Demoustier, maître de conférences à la retraite de l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble.

Fabienne Fecher, professeure à HEC Liège.

Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire, président d'honneur du CIRIEC France, ancien président de Gaz de France, de la SNCF et du CEEP.

Florence Jany-Catrice, professeure à l'université de Lille, directrice du master « Action publique, institutions et économie sociale et solidaire ».

Hugues Jennequin, maître de conférences à l'université de Rouen, co-directeur du master « Économie et gestion des territoire ».

Jacques Mazier, professeur émérite à l'université de Paris 13.

Thierry Mignauw, ingénieur statisticien (polytechnique et ENSAE), ancien directeur général délégué de la SNCF, ancien responsable des transports ferroviaires en Île-de-France.

Nadine Richez-Battesti, maître de conférences habilitée à diriger des recherches de l'université d'Aix-Marseille, membre de la commission scientifique internationale économie sociale du CIRIEC.

Déjà paru dans la collection :

L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?, Philippe Bance (dir.), 2012.

Public Action in the Crisis. Toward a Renewal in France and in Europe ?, Philippe Bance (dir.), Krystof Haavik (trad.), 2012.

Internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives, Philippe Bance (dir.), 2015.

Quel modèle d'État stratège en France ?, Philippe Bance (dir.), 2016.

Commission scientifique « Économie publique »
du CIRIEC-France

Éducation et intérêt général

sous la direction de Philippe Bance et Jacques Fournier

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Tous droits de traduction, d'adaptation, sous quelque forme que ce soit,
réservés pour tous pays.

Composition : TypoTEX.

© Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2020
Rue Lavoisier, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex
http://purh.univ-rouen.fr
Collection « Économie publique et économie sociale »
ISSN : 2261-8635
ISBN : 979-10-240-1189-9

Préambule

Cet ouvrage est le quatrième réalisé depuis 2012 dans la collection « Économie publique et sociale » des PURH, après *L'action publique dans la crise*, *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, *Quel modèle d'État stratège en France ?*, ces derniers livres étant accessibles en accès libre sur les sites du CIRIEC France (www.ciriec-france.org/ciriec/cms/7125/nos-travaux-scientifiques.dhtml) ou du CIRIEC international (www.ciriec.uliege.be/notre-reseau/sections-nationales/france/publications/).

L'ouvrage est le produit d'une recherche menée de mai 2017 à mars 2018 par la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC France. Il réunit près de quarante contributeurs, chercheurs reconnus, responsables institutionnels de haut niveau, acteurs importants de la société civile en prise directe avec le monde de l'enseignement et de la recherche, réunis par Philippe Bance et Jacques Fournier. Les profils des contributeurs, leurs compétences avérées, les recherches et/ou missions exercées en matière de pilotage, d'évaluation ou en tant que représentant de parties prenantes de l'éducation apportent un éclairage varié, complémentaire débouchant sur un diagnostic précis et des préconisations fortes sur le système éducatif français et ses mutations.

Des travaux complémentaires réalisés dans le même cadre sur des systèmes éducatifs étrangers par Aïssa Kadri pour l'Algérie, par Javier Garcia Oliva et Helen Hall pour l'Angleterre, par Jean-Marie Fessler pour les États-Unis (université de Stanford) sont programmés pour être publiés concomitamment dans les *working papers* du CIRIEC international (www.ciriec.uliege.be/publications/wp/).

Philippe Bance et Jacques Fournier

Remerciements

Ils s'adressent tout d'abord à l'ensemble des membres de la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC France, qui ont collectivement discuté lors des sept journées de travail de fin décembre 2017 à début février 2018 de chacun des chapitres de l'ouvrage pour en faire évoluer les contenus et les harmoniser.

Le livre a également bénéficié du soutien actif du CIRIEC France, de son président, Alain Arnaud, et de sa secrétaire de bureau, Nicole Guillard, qui a veillé à la bonne organisation des réunions de coordination et de discussion des travaux, d'Arnaud Élie, ingénieur d'études du laboratoire CREAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) de l'université de Rouen qui a réalisé un soutien logistique et de mise en forme, et enfin de la confédération FO pour l'accueil des séminaires à Paris.

Il convient de remercier tout particulièrement Thierry Mignauw, qui a suivi l'ensemble des travaux pour apporter un regard extérieur au monde de l'enseignement et de la recherche, très utile pour en évaluer la portée analytique.

Nous nous devons enfin d'évoquer ici la mémoire et de saluer le courage de Philippe Hugon, dont la contribution au présent ouvrage aura été l'une des dernières œuvres. Que Michel Vernières, qui a assuré le suivi définitif de son texte, soit lui aussi remercié.

Philippe Bance et Jacques Fournier

Introduction générale

L'éducation est fondamentale dans la société d'aujourd'hui. Elle est bien sûr d'abord l'œuvre de la famille dans laquelle l'enfant apparaît et du milieu dans lequel il fait ses premiers pas. Elle est enrichie par les rencontres, les engagements, les expériences, qu'il aura tout au long de son existence. Mais la collectivité ne peut s'en désintéresser. Elle doit en organiser le cadre, en fournir les moyens, veiller à ses résultats. Elle doit surtout, plus que partout ailleurs, poursuivre en ce domaine un objectif d'égalité des chances que le laisser-faire compromet.

C'est à la relation entre éducation, intérêt général et action publique qu'est consacré cet ouvrage. Sur quels fondements théoriques est-il légitime d'établir cette relation ? Pourquoi s'interroger sur la traduction qu'elle trouve en France aujourd'hui ? Par quelle approche ce nouvel ouvrage aborde-t-il le sujet ? C'est à ces trois questions liminaires que l'on voudrait essayer de répondre dans cette courte introduction.

1. L'éducation, un bien commun essentiel pour le développement humain et sociétal

Prenant acte de la montée en puissance de l'intervention publique depuis la seconde-guerre mondiale dans le cadre de régimes d'État providence, la théorie économique dominante, et en particulier la théorie dite des biens collectifs[1], y justifie l'action de l'État à partir de la notion de bien public. La production publique ou sa réalisation sous le contrôle des autorités s'y trouve théoriquement fondée par la défaillance des marchés, qui ne permettent pas de produire ou du moins en quantité suffisante des biens publics, et notamment par l'impossibilité d'amener les individus à contribuer à leur financement pour atteindre un niveau de production optimale[2]. Remédier à la sous-production de biens publics revient dans cette perspective à faire prendre en charge ces biens par l'autorité publique pour qu'elle les finance par des prélèvements obligatoires et permette à la collectivité de bénéficier par cette production des externalités économiques positives qui en résultent (l'accroissement du bien-être social par les bénéfices qu'octroie à tous cette activité).

---

1. Voir Paul A. Samuelson, « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, novembre 1954, p. 387-389.
2. Cela renvoie ici aux critères théoriques de la théorie des biens collectifs de non-rivalité ou de non-exclusion des individus quant à l'accès aux biens qui ne permet pas aux firmes d'en retirer rétribution et donc d'offrir le bien.

Mais l'éducation ne répond pas aux critères de non exclusion (elle peut être refusée à qui ne paie pas) et de non rivalité (son utilisation par les uns peut compromettre son accès par d'autres) qui caractérisent le « bien public pur ». Cela a conduit de nombreux théoriciens de l'analyse dominante à justifier, notamment de l'après-guerre aux années 1980, la prestation publique par des considérations qui reposent sur des critères éthiques plutôt que techniques. Pour des raisons d'équité, il convient dès lors pour eux de ne pas empêcher les apprenants d'accéder à la formation pour cause d'insuffisante capacité contributive aux frais de scolarité. La garantie d'accès appelle dès lors le financement public[3]. Mais le consensus à cet égard n'existe pas pour l'ensemble du cursus de formation. S'il est manifestement très large pour l'enseignement primaire, il disparaît pour les niveaux supérieurs d'éducation, conduisant des auteurs de l'analyse dominante à préconiser la remise en cause du principe de gratuité et du financement public pour laisser place au marché. La couverture des frais de scolarité par les individus directement bénéficiaires des prestations fournies est préconisée par ceux qui, se plaçant dans la lignée de la théorie du capital humain, estiment que le calcul économique d'individus rationnels qui fondent leurs comportements sur un raisonnement en termes de coûts d'opportunité conduit à l'allocation optimale des ressources[4].

Les théories des biens publics ou de capital humain restent, malgré leur large reconnaissance académique, foncièrement restrictives, car bornées par leurs fondements individualistes. Cela conduit dans cet ouvrage à élargir la perspective en considérant l'éducation comme un bien commun essentiel pour le développement humain et sociétal. C'est en effet parce que l'éducation est un bien essentiel que la plupart des pays ont garanti à leurs enfants, depuis 100 ou 150 ans, l'accès universel à l'éducation. On a ici la manifestation d'un consensus sur la nécessité d'assurer un accès égal à tous à l'éducation, quelle que soit la condition matérielle des familles. Pour autant, les modalités d'intervention et de financement publics sont variées d'un pays à l'autre. La diversité des formes d'action publique dans le domaine de l'éducation caractérise des construits sociaux ancrés sur des histoires et des systèmes de représentation territorialisés. En d'autres termes, l'éducation est un bien essentiel qu'il convient de déployer, d'adapter aux contextes nationaux pour répondre aux besoins des populations. Plusieurs facteurs justifient cette reconnaissance.

L'éducation contribue tout d'abord au développement individuel de la personne. La réalisation de cet objectif passe par l'acquisition de connaissances qui permettent à l'individu de comprendre le monde dans lequel il

3. Voir Barbara Daviet, « Repenser le principe d'éducation comme bien public », *Recherche et prospective en éducation. Réflexions thématiques*, n° 17, juillet 2016, http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002453/245306f.pdf.

4. Voir Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference in Education*, Chicago, The University of Chicago Press, 1964.

se trouve, de s'y exprimer et d'avoir accès à la culture (au sens le plus large du terme). L'éducation permet l'acquisition et la maîtrise de la langue, le développement de l'esprit logique et scientifique, des connaissances historiques, géographiques, scientifiques, technologiques, etc. Elle apporte aussi aux filles et garçons la connaissance, la maîtrise et le développement du corps et l'éveil de la sensibilité artistique par le contact avec le monde des arts. La question n'est pas donc seulement celle de l'accumulation des connaissances, mais, comme l'avaient déjà noté Juvénal et Montaigne, celle de la formation des esprits et des corps. L'acquisition progressive d'une capacité critique, d'une indépendance d'esprit est de plus une condition de la compréhension du monde et de l'émancipation individuelle.

En second lieu, l'éducation prépare à une vie dans une société en mutation permanente et de plus en plus rapide. Elle forme les membres de la communauté à la vie en groupe et à l'exercice de la citoyenneté. Elle contribue aux objectifs de cohésion sociale tels par exemple : une vision partagée de la vie en société, l'intégration, l'égalité des chances entre les individus, la lutte contre les inégalités, la correction des disparités territoriales, l'accès à la culture…

S'y ajoute la dimension économique. L'éducation permet ou devrait permettre à l'individu de s'insérer, de se former ou de se reconvertir professionnellement tout au long de sa vie, et de contribuer ainsi au développement de l'activité économique. La formation contribue à l'intégration sociale par l'accès à l'emploi. C'est un outil de lutte contre le chômage et d'adaptation aux évolutions des métiers dans un environnement économique de plus en plus rapidement changeant. L'enseignement des langues étrangères, la maîtrise du numérique y participent fortement. Un système éducatif performant et formant aux métiers d'aujourd'hui, mais aussi de demain améliore la compétitivité de l'économie, dans tous ses secteurs d'activité, qu'ils soient marchands ou non marchands.

L'éducation est enfin source d'attractivité des territoires. Le niveau d'éducation atteint par la population et la qualité de la formation contribuent au développement des territoires et à leur rayonnement dans le monde. Dans l'économie de la connaissance d'aujourd'hui et de demain, l'enseignement supérieur joue un rôle crucial[5]. Le rayonnement territorial est porté par la recherche, par le développement d'un savoir scientifique qui irrigue l'activité économique. Les coopérations universitaires en lien avec les écosystèmes territoriaux sont ainsi d'une très grande importance. Il en est de même de la promotion de la culture et de la langue à l'étranger,

5. L'Europe s'est ainsi fixée, en 2000 dans le cadre de la stratégie dite de Lisbonne, comme objectif de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » (Conseil européen des 23 et 24 mars, Conclusions de la présidence, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm).

de l'attractivité auprès des étudiants internationaux, qui sont sources de fortes retombées positives aux plans économique, culturel, politique.

Ces caractéristiques conduisent l'UNESCO à considérer l'éducation comme un « bien commun global » qu'il convient aujourd'hui de repenser pour le mettre en phase avec les aspirations de la société civile[6]. Cela suppose d'y impliquer les autorités publiques, mais aussi les différentes parties prenantes de la société. Cette conception humaniste et sociétale place l'ensemble des acteurs de la société civile au centre des dispositifs d'élaboration des stratégies éducatives nationales. Elle invite à conduire la réflexion sur la politique éducative à mener dans la France d'aujourd'hui.

2. La politique éducative française : le besoin de l'évaluer et de la repenser à l'aune d'objectifs de développement durable

Si, depuis l'école de Jules Ferry, la société française a toujours attaché, à juste titre, une importance première à l'éducation nationale, elle est saisie aujourd'hui d'un doute sur la qualité et les performances du système éducatif national. C'est en particulier le cas depuis que les comparaisons internationales émanant des études PISA ont mis tout d'abord en exergue un classement assez médiocre de la France parmi les pays de l'OCDE, puis un glissement à la baisse au fil du temps. L'attention du pays s'en trouve fortement polarisée sur les diagnostics à porter sur le système éducatif, sur la pertinence des politiques publiques et des réformes mises en œuvre au cours des dernières décennies. Le contexte dans lequel s'inscrit l'ouvrage est celui de la récurrence de réformes et d'un fort volontarisme pour en initier de nouvelles, porteuses d'avenir.

Le sujet « éducation » aura ainsi été fortement présent dans l'agenda politique de la présente décennie, avec le vote en 2013 de la « loi de refondation de l'école » portée par Vincent Peillon et les mesures annoncées depuis 2017 par Jean-Michel Blanquer en vue d'instaurer ce qu'il appelle « l'école de la confiance ».

Les attentes sociétales vis-à-vis du système éducatif sont grandes. Comme dans d'autres domaines d'intervention, le modèle d'action publique en matière d'éducation est caractérisé en France par une forte présence de l'État central. Des inflexions se sont cependant produites durant les dernières décennies qui cherchent à introduire plus de déconcentration, de

6. Voir UNESCO, *Repenser l'éducation. Vers un bien public global ?*, 2015, http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232696f.pdf ; et Rita Locatelli, « L'éducation comme bien public *et* bien commun : remodeler la gouvernance de l'éducation dans un contexte en mutation », *Recherche et prospective en éducation. Réflexions thématiques*, n° 22, février 2018, http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002616/261614f.pdf.

décentralisation, d'autonomie des établissements. L'analyse rétrospective montre également que les politiques éducatives s'inscrivent en France dans une certaine continuité malgré les alternances politiques. De nouvelles orientations se sont dessinées tel l'objectif de Lionel Jospin inscrit dans la loi d'orientation de 1989 de « placer l'élève au centre du système éducatif » qui n'a au demeurant donné lieu qu'à une concrétisation limitée[7].

Les transformations à l'œuvre peuvent apparaître dans l'ensemble lentes et inachevées malgré la récurrence des réformes. Cela rend nécessaires une réelle évaluation des évolutions en cours, et la formulation d'un diagnostic d'ensemble sur les perspectives d'amélioration. L'interrogation est grande sur la capacité du système français à se réformer efficacement, à mener des réformes institutionnelles fortes qui répondent aux enjeux du développement durable, à répondre aux attentes de la société d'aujourd'hui et de celle de demain. Dans les processus à l'œuvre, la permanence des traits fondamentaux et des principes fondateurs du modèle français s'en trouve posée.

Vues avec le recul qui s'impose en pareil domaine trois évolutions sont fortement préoccupantes, comme le montre le contenu de ce livre :

- le creusement des inégalités, tant sociales que territoriales, qui se cumulent dans le cadre d'un processus qui paraît avoir tous les contours de l'inexorabilité ;
- le déploiement de la nouvelle gestion publique et d'une conception marchande impulsée par l'analyse économique dominante, qui s'est exprimé tout particulièrement dans l'enseignement supérieur, mais qui est présent désormais à tous les étages du système ;
- les interrogations, les controverses, les remises en cause qui se manifestent sur le thème de la laïcité autour duquel l'école publique française s'est historiquement construite.

C'est donc à titre principal la capacité de mener des réformes qui impliquent réellement l'ensemble des parties prenantes autour d'une vision partagée et porteuse de développement durable qui se trouve posée dans ce livre.

7. Voir Agnès Van Zanten (dir.), « Les politiques éducatives entre le dire et le faire », *Sciences humaines*, n° 153, octobre 2014, https://www.scienceshumaines.com/les-politiques-educatives-entre-le-dire-et-le-faire_fr_4363.html.

3. Un ouvrage qui s'inscrit dans la tradition et la démarche du CIRIEC d'étudier les modalités de mise en œuvre et de promotion de l'intérêt général

Cet ouvrage est le quatrième de la collection « Économie publique et économie sociale », publiée par le CIRIEC France aux Presses universitaires de Rouen et du Havre (PURH). Comme les précédents il a pour objet d'analyser l'action publique, le rôle des acteurs et des organisations dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un intérêt général conçu en tant que construit social. On y retrouvera les mêmes caractéristiques, exigence de rigueur scientifique, mise en perspective points de vue variés, référence à des valeurs qui sont souvent partagées, mais qui nécessitent également d'être discutées dans leur pertinence et modalités d'expression. L'ouvrage n'en reste pas moins ancré sur la vision commune d'une recherche de diagnostics et de solutions qui permettent de faire progresser la connaissance et les processus de mise en œuvre de l'action publique. Et, comme dans les autres ouvrages de la collection, le thème d'étude est traité dans sa dimension socio-économique.

Les auteurs sont très divers. Il s'agit d'enseignants-chercheurs en économie, droit, gestion, sociologie, sciences de l'éducation, de l'information, et psychologie, mais aussi, et souvent conjointement à leurs compétences académiques, de praticiens du service public et de l'administration de l'éducation nationale, d'acteurs du système éducatif dont les personnalités sont reconnues. Ils ont accepté de confronter leurs analyses pendant six journées de séminaire de discussion de ce travail collectif qui s'est déroulé sur une année. Les aspects proprement pédagogiques et les programmes des différents enseignements sont nécessairement évoqués, mais ils ne constituent pas la matière du livre, dont le fil rouge est la référence à la notion d'intérêt général.

L'ouvrage pose sur ces bases, à travers les 31 chapitres qui s'y trouvent réunis, un ensemble de questions fondamentales.

Comment les missions du service public de l'éducation sont-elles conçues, définies, exercées ?

Quels sont les principaux traits du système éducatif en France ?

Quels rapports entretient-il avec les forces vives du pays ?

Quelles sont les principales orientations de la politique de la politique d'éducation et comment a-t-elle évolué ?

Quel jugement peut-on porter sur les réformes en cours ?

Quels sont les résultats obtenus, en matière de correction des inégalités de départ, de préparation à la vie sociale et professionnelle, de contribution au rayonnement de notre pays dans le monde ?

Comment la France se situe-t-elle par rapport aux autres pays sur ces différents points ?

Comment l'enseignement supérieur se place-t-il dans une concurrence internationale de plus en plus vive et s'oriente-t-on vers une marchandisation du système éducatif ?

On en trouvera ci-après le fruit, un ouvrage imposant, érudit, actuel, dont l'ambition est d'apporter à ses lecteurs, dans ses cinq parties, un ensemble d'informations et de réflexions leur permettant de mieux appréhender, dans toutes ses dimensions, un sujet essentiel pour le devenir des individus et de la société française.

La première partie délimite le cadre général, les fondements du système français, ses étages et ses réseaux, la politique de l'éducation et les modalités d'évaluation de ses résultats.

La deuxième partie traite des problèmes d'organisation et de fonctionnement, de la formation et de la carrière des enseignants. Elle donne la parole aux différents acteurs qui, à l'intérieur du système éducatif ou à sa frontière, cherchent à influer sur son évolution.

Les troisième et quatrième parties sont consacrées respectivement aux aspects sociaux de l'éducation, autour du thème central de l'égalité, et à ses aspects économiques, dans ses relations avec l'appareil productif.

La cinquième partie, enfin, se concentre sur l'enseignement supérieur et la recherche.

À la fin de chaque partie, des tableaux présentent, sur la base des données de l'OCDE, des éléments de comparaisons internationales.

Trois contributions qui sont dédiées à des expériences étrangères (anglaise, américaine et algérienne)[8] complètent cet ouvrage et sont mises en ligne en accès libre sur le site international du CIRIEC dans le cadre de sa collection de *Working Papers*.

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage collectif en font la richesse : les auteurs développent chacun leur pensée propre, n'hésitent pas à faire part de leurs convictions, avec un degré d'engagement plus ou moins appuyé. Ils s'inscrivent cependant tous dans les mêmes orientations générales : le lien à établir avec obstination et persévérance entre l'économique et le social ; l'objectif central d'égalité, qui s'impose dans le domaine de l'éducation plus que partout ailleurs ; la volonté de construire une école qui, loin de s'inscrire dans une logique de diffusion de l'orthodoxie néolibérale, entend donner à chacun les moyens de penser librement et d'apporter une contribution autonome à la vie collective.

Philippe BANCE et Jacques FOURNIER

8. http://www.ciriec.uliege.be/publications/wp/.

I^re partie

LES POLITIQUES DE L'ÉDUCATION EN FRANCE : ORIGINE ET ORIENTATIONS

Dans quel cadre s'exerce aujourd'hui en France l'action publique en matière d'éducation ? Les huit chapitres réunis dans cette première partie de l'ouvrage tentent d'en délimiter les contours.

Les deux premières contributions portent sur les fondements institutionnels en se complétant l'une l'autre.

Le chapitre d'André Tiran et de Jean Cassaigne, intitulé « Les racines de l'intérêt général et sa mise en œuvre dans le domaine éducatif », combine les approches d'un historien de la pensée économique et d'un praticien du droit public. Les auteurs reviennent d'abord sur l'évolution qui, du physiocrate Lemercier de La Rivière, de Rousseau et Condorcet à Léon Bourgeois en passant par Saint-Simon, a progressivement fait émerger la notion d'intérêt général et l'a placée à la base de l'action à mener dans le domaine de l'éducation. Ils précisent ensuite le cheminement institutionnel qui, depuis la III^{e} République a conduit à la mise en place du service public de l'éducation nationale, dont ils rappellent et commentent les principes fondateurs : droit à l'éducation et égalité des chances, gratuité et obligation scolaire, laïcité. Ils circonscrivent les problèmes que pose aujourd'hui leur mise en œuvre, dans le contexte européen et face à la poussée du néo-libéralisme, mais aussi du fait de l'émergence de nouvelles aspirations sociales.

C'est plus spécifiquement au principe de laïcité qu'est consacrée la contribution d'Élisabeth Bance-Caillou, personnel de direction en lycée. Elle montre dans son chapitre « Le principe de laïcité et son application dans l'école », pourquoi, dans les années 1990, suite à des problèmes liés au port de signes religieux, il est devenu nécessaire de réaffirmer les valeurs de la laïcité par l'introduction à l'école de l'enseignement du fait religieux. Celui-ci devait faire l'objet d'un enseignement interdisciplinaire, mais il est actuellement dispensé dans les cours d'histoire-géographie. La faiblesse des horaires qui lui sont consacrés et le manque d'adéquation des manuels avec les programmes n'ont cependant pas permis d'atteindre l'objectif d'améliorer ainsi le mieux vivre ensemble. La loi de la refondation de l'école (2013) a instauré une charte de la laïcité affichée dans tous les établissements scolaires dans le but de faire valoir cette valeur fondamentale de la République. Malheureusement, le séparatisme social nuit à l'égalité de traitement au détriment notamment des élèves d'origines les plus modestes et il est aujourd'hui essentiel de réaffirmer les valeurs de la laïcité : la tolérance et le vivre ensemble.

Les deux chapitres suivants analysent la structuration progressive du système scolaire français et les choix politiques récents relatifs aux efforts à mener en faveur de son premier degré.

Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire, décrit dans « Les deux étages du système éducatif. École du socle et Éducation différenciée », l'évolution qui a conduit à passer progressivement de la coexistence de trois filières précocement séparées (fin d'études, primaire supérieur, secondaire) à la superposition de deux étages, celui d'une école de base commune à tous les enfants jusqu'en fin de troisième, et celui des formations qui lui font suite. Cette évolution a été plus lente en France que dans de nombreux pays étrangers et n'est pas achevée. L'école du socle n'est pas encore installée dans toutes ses dimensions et elle n'a, jusqu'à présent, que très partiellement rempli sa fonction d'égalisation des chances. Au niveau de l'éducation différenciée, et tout au long de la séquence bac – 3-bac + 3, qui relève aujourd'hui de deux ministères différents, de nombreux problèmes se posent (articulation des formations générales et professionnelles, mécanismes d'orientation et de sélection) dont il n'est pas sûr que les réformes en cours suffisent à les résoudre.

Christian Forestier, ancien recteur et administrateur du CNAM, étudie ensuite l'évolution récente de la politique de l'éducation dans le chapitre « De la loi Peillon aux orientations du présent quinquennat : la priorité à l'école primaire ». Il constate que, pour la première fois lors de la campagne présidentielle de 2012, est apparue dans le programme du candidat élu la volonté de faire de l'école primaire sa priorité en matière de politique scolaire. Jusqu'alors les politiques avaient en effet tendance à exprimer d'autres priorités, notamment celles du collège. La priorité du primaire a été reprise en 2017 par l'actuel président de la République. Il faut s'interroger sur ses motifs : la reconnaissance de l'existence d'un échec lourd, survenu au cours des vingt dernières années et démontré par les comparaisons internationales, dans le cours de la scolarité obligatoire. Il faut ensuite analyser les premières décisions et annonces et s'interroger sur leur pertinence. À ce problème majeur de l'école française, s'ajoute un second fléau, celui du déterminisme social qui la caractérise. C'est en fonction de ces deux problèmes, qui sont intimement liés, que l'auteur formule un pronostic qui reste prudent, mais qui se révèle en définitive plutôt confiant sur ses chances de réussite.

Dans les deux chapitres qui suivent sont traitées des questions controversées : celles de la coexistence public-privé dans le secteur éducatif et des contenus d'enseignement.

Bruno Poucet, universitaire historien de l'éducation, analyse les déterminants actuels de l'alternative du public et du privé dans l'enseignement. Il estime, dans son chapitre « L'alternative public/privé : dualisme ou service public pluraliste ? », que poser cette alternative en termes de concurrence est une idée à la fois vraie et fausse. Elle est fausse dans l'enseignement scolaire où la concurrence se situe entre l'ensemble des établissements, qu'ils soient privés ou publics. Si les établissements privés sont d'origine confessionnelle, ils ne peuvent plus, depuis la loi Debré, choisir leurs élèves en fonction de critères religieux. En revanche, n'étant pas soumis à la carte scolaire, un grand nombre d'entre eux sont l'objet

d'un choix en raison de critères sociaux. Mais il en va de même pour certains établissements publics, là où la population du district est homogène socialement. Les établissements hors contrat, peu nombreux, cumulent les deux écarts. Elle est vraie, en revanche, dans l'enseignement supérieur. 18 % des étudiants sont dans des établissements privés, notamment dans les filières commerciales et d'ingénieurs. Néanmoins, la collation des grades, monopole d'État, et les exigences de la recherche suscitent le rapprochement.

La contribution d'Isabelle Harlé, universitaire spécialiste des savoirs scolaires, porte sur la question spécifique des contenus d'enseignement dans un chapitre intitulé « Enseigner hors discipline ? Enjeux et limites ». Elle y montre que la question s'inscrit dans un contexte d'évolution vers une logique d'enseignement curriculaire. Elle s'intéresse aux éducations à…, aux dispositifs interdisciplinaires et indique que ces contenus d'enseignement sont pensés en réaction à des savoirs disciplinaires jugés cloisonnés ; ils ne relèvent pas nécessairement de savoirs académiques de référence, répondent à des demandes sociales, introduisent les notions de valeurs et de compétences et supposent de nouvelles modalités pédagogiques. Elle y précise ainsi les caractéristiques d'un programme d'enseignement curriculaire et comment on peut « fabriquer de l'enseignable » hors discipline. Au-delà de la dimension purement didactique, elle examine les ressorts explicatifs relevant des identités disciplinaires et de la forme scolaire. Le point de vigilance concerne cependant le rapport à la difficulté scolaire. Les dispositifs ont en effet été pensés comme permettant de redonner du sens aux contenus d'enseignement, mais risquent pourtant de mettre en difficulté des élèves qui n'identifient plus les contenus de savoir.

Les deux derniers chapitres de cette partie portent enfin sur la question très actuelle de l'évaluation des systèmes scolaire et universitaire et de leurs résultats. Ils émanent l'un et l'autre de personnalités aujourd'hui en charge de ces questions.

Nathalie Mons, sociologue, présidente du CNESCO (Conseil national d'évaluation du système scolaire), constate, dans « Les enjeux scientifiques et démocratiques d'une évaluation indépendante des systèmes scolaires : cas français et comparaisons internationales », que les politiques et les outils d'évaluation se sont massivement développés dans le secteur de l'Éducation depuis les années 1990. La France n'est pas restée en marge de ce mouvement généralisé à l'ensemble des pays de l'OCDE. Mais si le paysage de l'évaluation en France est riche d'acteurs et d'instruments variés, il est aussi très fortement balkanisé, dominé par les productions internes au ministère de l'Éducation et diffuse peu ses résultats dans la communauté éducative et la société civile. Face à des attentes fortes, professionnelles et citoyennes, en lien avec des impératifs démocratiques de reddition des comptes et d'amélioration des services éducatifs, la création récente du CNESCO en 2014 trace la voie d'un développement d'une évaluation scientifique et indépendante. Mais des développements

sont encore nécessaires pour construire une politique d'évaluation qui serve autant la communauté éducative que le citoyen et donc l'intérêt général.

Le chapitre de Michel Cosnard, président du HCERES (Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur), « L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur et la recherche : le HCERES, un partenaire de progrès », rappelle que le choix politique de création de cet organe a accompagné l'engagement de la France dans le processus de Bologne, qui pose l'assurance qualité comme l'un des facteurs clés de succès de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Il précise que le dispositif d'évaluation porté par le HCERES a démontré ses capacités d'adaptation aux besoins des entités évaluées et que la stratégie du Haut conseil poursuit un objectif essentiel : promouvoir et accompagner l'amélioration continue de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche au service de ses usagers. Fort de nouvelles compétences en matière d'analyse quantitative et d'intégrité scientifique, le HCERES souhaite à présent renforcer sa présence dans les débats et réflexions publics pour participer plus encore à la progression de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche en France.

Chapitre 1er

Les racines de l'intérêt général et sa mise en œuvre dans le domaine éducatif

André Tiran et Jean Cassaigne

Les expressions d'intérêt général, de service public, d'instruction publique ont en partie disparu du débat public, en particulier dans les médias, mais aussi dans les multiples essais publiés. Pour autant derrière l'agitation superficielle, les petites phrases, les polémiques provoquées qui encombrent le débat d'idées, ces expressions représentent le soubassement de notre société. Revenir sur le sens qu'elles ont aujourd'hui, leur modernité, ce qui peut apparaître comme leur archaïsme, mais qui représente justement l'avenir, est une nécessité. La notion d'intérêt général est, aujourd'hui, autant un concept du droit qu'un thème de débat (Crétois, 2017). Elle est censée désigner l'ordre public, l'intérêt du peuple ou bien la priorité des décisions administratives sur les intérêts privés, les droits individuels et les contrats entre particuliers. L'intérêt général, neutre et impartial censé exprimer celui du peuple tout entier, a pu être porté tant par la tradition libérale que par la tradition égalitariste ou la tradition républicaine. Une partie de la pensée socialiste au XIXe siècle s'est interrogée pour savoir si l'intérêt général est celui du peuple ou celui de l'institution. Derrière chacune des conceptualisations, on trouve une conception de l'homme et de ses droits, ainsi qu'un projet de société. Cette notion constitue le nœud conceptuel qui est l'objet même de l'État moderne, de son droit, son nouvel horizon et sa nouvelle légitimité (Conseil d'État, 1998).

On adoptera successivement, dans cette contribution consacrée aux fondements du système éducatif français, la démarche de l'historien de la pensée économique et sociale et celle du praticien du droit public. Comment s'est progressivement dégagée, de Jean-Jacques Rousseau à Léon Bourgeois, la conception française de l'intérêt général, qui sous-tend l'action publique dans le domaine de l'éducation comme ailleurs ? Comment s'est construit, quels principes sous-tendent, quels problèmes rencontre aujourd'hui, le service public de l'éducation ?

1. La conception française de l'intérêt général

1.1. *Les prémisses physiocratiques*

« L'Intérêt général[1] » est théorisé pour la première fois en France en 1770 par le physiocrate Pierre-Paul Lemercier de La Rivière, en conformité avec « l'ordre naturel ». Il dégage un intérêt général comme simple manifestation de l'intérêt des membres de la société qui veulent maximiser leurs gains individuels. Chez lui, l'intérêt des individus réside dans la garantie et l'accroissement de leurs gains. L'intérêt général se rapporte aux nécessités qui visent l'accroissement et la préservation de la capacité des individus à prospérer. Il y a donc une convergence de l'intérêt de chaque individu au plan de l'ensemble de la société (par agrégation des gains individuels) et de l'intérêt général. Le rôle de l'instruction est crucial chez les physiocrates, sans être toutefois relié à la notion d'intérêt général comme élément constitutif de celui-ci.

1.2. *Rousseau : intérêt commun et volonté générale*

La deuxième source est celle de Rousseau (1762) qui utilise la notion de bien commun. Les deux notions de *bien commun* et d'*intérêt général* ne sont pas tout à fait équivalentes (Penigaud, 2017) : la dimension spirituelle de la notion de *bien commun*, telle que la doctrine sociale de l'Église notamment l'a cristallisée, se distingue de la notion sécularisée d'un *intérêt général* dont il est admis, depuis les Lumières qu'il est issu de choix démocratiques. D'un côté il y a la révélation, de l'autre un « contrat social ». Rousseau ne parle jamais d'« intérêt général » ; à une exception près, pour désigner un intérêt qui ne serait en réalité « plus celui de personne » (Penigaud, 2017). On fait cependant de Rousseau l'une des grandes sources du républicanisme français et l'inventeur du concept politique de « volonté générale », organe de l'intérêt général (Conseil d'État, 1998). Chez Rousseau, il y a volonté générale dès lors que des individus ont en commun quelque chose qui les unit en dépit de leurs différences et de leurs différends. Si la volonté générale a formellement pour objet le bien général (auquel chaque citoyen aspire dans son propre intérêt), pour Rousseau (1959-1995, t. III, p. 438), l'interprétation des moyens d'y parvenir reste constamment ouverte à la révision. Autrement dit, la volonté générale ne présuppose aucune conception particulière du bien commun. Elle désigne plus fondamentalement la capacité d'un collectif à formuler

1. Après avoir connu des formulations diverses depuis l'antiquité : conception platonicienne transcendante de l'intérêt supérieur de la cité, aristotélicienne, puis conception chrétienne, voir Rangeon, 1986, p. 192-193.

une revendication ou une décision politiquement orientée à partir d'un intérêt qui lui est propre (Penigaud, 2017). Rousseau se distingue peut-être autant des conceptions républicaines que des conceptions libérales de l'intérêt général. Si la volonté générale a formellement pour objet le bien général, l'interprétation des moyens d'y parvenir reste constamment ouverte à la révision.

Chez Rousseau le concept d'intérêt commun est l'intérêt particulier d'un peuple. La loi indique au citoyen l'objet d'intérêt commun dans la détermination duquel son propre intérêt est engagé. Rousseau (*Du Contrat social*, 1959-1995, t. III, p. 379) déclare « Quand je dis que l'objet de la loi est toujours général, j'entends que la loi considère les sujets en corps et les actions comme abstraites ». Le principe d'une loi, c'est qu'elle s'applique uniformément à tous les citoyens : elle a pour objet le tout et « le tout moins une partie n'est point le tout » (*ibid.*, p. 373). Il n'y a donc pas de base individuelle sur laquelle « l'intérêt général » pourrait être calculé. La volonté est générale, l'intérêt est commun. Contre l'intérêt pensé sous l'espèce de l'intérêt privé (c'est-à-dire l'intérêt de possession, l'usufruit d'un bien privatisable), Rousseau fait valoir qu'il existe des intérêts communs à tous les membres de l'État, qu'il s'agit d'identifier et d'apprécier à travers la délibération et le vote des lois. L'ouvrage *De l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques* de Lemercier de La Rivière (1767), bréviaire politique de la doctrine physiocratique, s'oppose frontalement au *Contrat social* de Rousseau et sera critiqué par lui.

La question de l'éducation est très présente chez Rousseau bien qu'elle ne soit pas directement reliée au contrat social ni à la question de l'intérêt commun. Toutefois il faut lui faire ici une place dans la mesure où sa conception est devenue la base de beaucoup d'approches pédagogiques tout en étant marquée par l'obsession de Rousseau de la dégradation de l'homme en société. Pour Rousseau si l'homme ne cultive pas ses facultés, il est aussi grossier qu'une bête. Mais s'il les cultive dans le mauvais sens, c'est pire encore. La question est donc de savoir comment on peut sortir de l'état de nature sans tomber dans la dépendance, l'oppression, l'envie, la convoitise, la tromperie, le mensonge, l'hypocrisie et les préjugés.

1.3. *Condorcet : citoyenneté et instruction*

La troisième source est celle de Condorcet, l'instituteur de la citoyenneté républicaine (Coutel, 1999). Pour lui, il n'est plus possible de se rassurer derrière des idoles et des mythes. Les questions qu'il se pose sont : comment éviter le recours à toute transcendance (divinité, prophète) ? Comment instituer le citoyen éclairé parmi les républicains ?

Il rappelle d'abord qu'instituer c'est fonder, mais aussi instruire. Instituer la citoyenneté, c'est à la fois établir un lien politique dans le présent, mais aussi se demander comment en parler à la génération qui vient. C'est pourquoi la tradition républicaine, à la suite de Condorcet, fait de

la République « l'institutrice du peuple ». Mais cela n'est possible que si le peuple est effectivement instruit. On peut donc instituer la citoyenneté républicaine dès lors qu'on en indique les limites et la perfectibilité et qu'on l'accompagne d'une théorie de l'École comme lieu de la transmission. Condorcet résume ainsi sa conception : « Le but de l'instruction n'est pas de faire admirer aux hommes une législation toute faite, mais de les rendre capables de l'apprécier et de la corriger » (Condorcet, 1792, p. 93). Pour Condorcet, l'instruction publique, s'opposant au préceptorat privé, est gratuite au nom de l'égalité. C'est à l'École de former ce jugement critique des enfants pour que, respectueux des lois, ils s'efforcent plus tard de les amender ; il conclut : « Il faut qu'en aimant les lois on sache les juger ». (Condorcet, 1792, p. 111). De cette citoyenneté républicaine on oublie que l'exercice doit être permanent et non réservé à quelques-uns d'où l'extrême ambiguïté de l'expression « élitisme républicain » qui aujourd'hui tend à signifier concentrer le savoir et le pouvoir entre les mains de quelques-uns. Ces dérives expliquent la crise de l'idée de « vertu politique » : il devient difficile de se sacrifier pour l'intérêt général. Si l'instruction n'est plus répandue de fait, les institutions républicaines sont fragilisées.

Le gouvernement républicain définit « l'homme » comme « un animal raisonnable », né pour bien juger et délibérer de concert avec ses concitoyens. De Condorcet à Guizot et de Duruy à Ferry, l'école a été pensée en partie contre l'Église tout en lui empruntant beaucoup. On attendait de l'instruction par l'École qu'elle installe le règne des Lumières dans les esprits, qu'elle accomplisse pacifiquement et culturellement le projet de 1789 et qu'elle forme les citoyens dont la République a besoin. Condorcet a été le théoricien par excellence de l'instruction publique. Ses *Cinq mémoires sur l'instruction publique* (1792) ont inspiré à bien des égards les réformes de la III^{e} République, instaurant une instruction laïque, gratuite et obligatoire. Les mots ici sont importants : instruction n'est pas éducation, et la différence entre ces deux notions fut au cœur du débat qui opposa Condorcet à Robespierre et aux montagnards qui voulaient que l'on inculquât la vertu et le zèle patriotique. Pour Condorcet, le citoyen doit être instruit et en même temps institué, c'est-à-dire formé à exercer son jugement et son esprit critique.

1.4. *Saint-Simon : la dette sociale*

La quatrième source historique de l'intérêt général est celle des saint-simoniens. Pour Claude-Henri de Saint-Simon dans son *Catéchisme des industriels* (2012, t. IV, p. 2964), les droits des individus dépendent entièrement de leur fonction sociale dans le système industriel qui converge dans une coopération universelle. Dans *L'Industrie* (1816-1817), Saint-Simon écrit : « L'industrie est une ; tous ses membres sont unis par les intérêts généraux de la production » (2012, t. IV, p. 1582). Parmi les industriels, on

retrouve tous les travailleurs, dont les conditions d'émancipation sociale sont le fruit de leur concours à la production des richesses des nations. L'intérêt général assumé par l'État exprime les exigences générales de la production et de la distribution optimale des ressources dans tout le corps de la société. Toutefois Saint-Simon réintègre la dimension indissolublement sociale de l'individu en introduisant le concept de « dette sociale » : parce qu'aucun individu ne se fait tout seul, nul ne peut être pleinement propriétaire de ce qu'il a avant d'avoir payé sa dette à la société représentée par l'État. Pour lui, personne ne serait-ce qu'il est et n'aurait ce qu'il a sans être inséré dans un système social dont il est solidaire, terme forgé dans sa modernité par un proche du saint-simonisme, Pierre Leroux. L'individu contracte donc une dette envers la société qu'il doit acquitter par l'impôt et par des mécanismes de redistribution faisant peser après coup sur les individus des charges qui relèvent de l'avantage qu'ils ont tiré de la vie en société. Saint Simon considère la société comme une totalité organisée, dont les membres dépendent les uns des autres pour accomplir les opérations les plus élémentaires. Il n'y a chez lui aucune primauté de l'individu. Car dans une société organisée, l'égoïsme ne permet pas aux intérêts particuliers de déboucher spontanément sur l'intérêt général. La vie sociale devient elle-même une valeur, une source de satisfactions pour chacun des producteurs associés.

1.5. *Léon Bourgeois et l'approche en termes de solidarité*

L'approche de Léon Bourgeois (Bourgeois, 1906 ; Audier, 2010 ; Peillon, 2018) permet d'articuler la thèse basée sur les droits et la protection des individus avec la thèse fondée sur la promotion d'intérêts sociaux irréductibles aux intérêts individuels. L'intérêt général incarné par l'État vise alors à réinscrire l'individu dans les exigences et les obligations civiques. « L'individu isolé n'existe pas », répète inlassablement Bourgeois, contre le dogme libéral de l'antériorité de l'individu sur l'organisation sociale.

Il s'agit de penser la possibilité d'une harmonie des intérêts orchestrée par l'État, mais celui-ci par opposition à celui de Saint-Simon, est plus un État redistributeur, un État social qui prendrait en charge les finalités générales de la société.

Pour Léon Bourgeois, il y a bien des droits de l'homme, comme individu. Toutefois les individus sont façonnés dans leur être par une vie sociale dont ils bénéficient et à laquelle ils sont redevables, ils contractent une dette à l'égard de la société dans laquelle ils vivent. Cette dette de chacun envers la totalité sociale peut être considérée comme l'expression de l'intérêt général, celle de la solidarité, c'est-à-dire d'un intérêt irréductible à celui de l'individu isolé. Interdépendants et solidaires, les hommes sont porteurs d'une dette les uns envers les autres, ainsi qu'envers les générations qui les ont précédés et envers celles qui leur succéderont. Mais

cette dette ne saurait être identique, puisque tous ne jouissent pas des mêmes avantages ni des mêmes positions.

Les intérêts non égoïstes sont possibles, sans être altruistes, ils ont leur fondement dans la vie sociale. Ils ne se limitent pas aux intérêts individuels qui se manifestent dans le marché. Si individualisme il y a, il ne saurait être qu'institutionnel. L'État ne se constitue alors plus seulement en représentant des individus, mais en représentant de la société elle-même. Ce mouvement fonde l'émergence de l'école du service public et, en son sein, celle de la notion d'intérêt général. Il ne s'agit pas seulement de permettre la cohabitation pacifique des individus, mais leur collaboration (Bourgeois, 1906).

Les services de l'État, le juge, les services publics agissent en référence à l'intérêt général. Pourtant celui-ci n'est pas défini, il évolue en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux, comme l'émergence de la question écologique. On peut dire aussi que l'essence même du débat politique consiste à débattre de l'intérêt général et des décisions propres à le faire prévaloir. Dans la conception française de l'intérêt général, celui-ci est l'expression de la volonté générale, mais les décisions se réfèrent le plus souvent à des valeurs d'ordre supérieur (valeurs républicaines, droits fondamentaux).

Il s'agit alors moins de forger des compétences socialement utiles que de transmettre des valeurs nouvelles : celles de la raison, du progrès, de la République et de la nation. Dans ce modèle éducatif, les enseignants, notamment les maîtres d'école, étaient définis par leur vocation, leur identification aux valeurs de l'école, bien plus que par leur profession. Cette « théologie » républicaine et laïque a fait l'école française. Elle a aussi forgé des oppositions : culture contre marché, intégration nationale contre marché, solidarité contre égoïsme du marché, vocation libératrice de l'école contre le marché (Dubet, 2004). Ces oppositions illustrent le clivage qui sépare deux visions de la démocratie : d'un côté, celle d'une démocratie de l'individu, qui tend à réduire l'espace public à la garantie de la coexistence entre les intérêts distincts, et parfois conflictuels ; de l'autre, une conception proche de la tradition républicaine française, qui fait appel à la capacité des humains à transcender leurs appartenances.

2. De l'Intérêt général au service public de l'éducation

2.1. *Le cheminement institutionnel*

C'est dans le prolongement de l'évolution des idées dont les points forts viennent d'être rappelés, que va s'élaborer, à partir de la fin du XIX^{e} siècle, la théorie française du service public, à la base de laquelle s'inscrit la notion d'intérêt général. Le service public est couramment défini comme « une activité d'intérêt général prise en charge par les pouvoirs publics ». Ce

concept va, avec Léon Duguit, s'imposer comme la clé de voûte de l'édifice français du droit administratif.

Comme le souligne le Conseil d'État dans l'étude qu'il consacre à ce sujet dans son rapport public 1999, le droit français a fait clairement le choix d'une conception volontariste de l'intérêt général. Celui-ci n'est pas la simple agrégation des intérêts particuliers. Il les dépasse et il se concrétise dans la loi, « expression de la volonté générale », ainsi que la définit l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Le service public assure la mise en œuvre par la collectivité des exigences de l'intérêt général. Les « lois de Rolland », égalité, continuité, mutabilité, tracent le cadre dans lequel il fonctionne et, au fur et à mesure que s'étend le champ des interventions publiques, il va recouvrir une gamme de plus en plus large d'activités d'intérêt général.

Il va y avoir convergence, à partir de la fin du XIX^e^ siècle, entre l'affirmation de cette théorie juridique du service public et la construction sur le terrain d'un grand service public de l'Éducation nationale.

Napoléon avait fondé l'université comme une congrégation laïque dirigée par un grand maître. L'instruction publique s'est développée tout au long du XIX^e^ siècle (lois Guizot en 1833, Falloux en 1850, Duruy en 1867), mais elle n'a pas touché la totalité de la population et elle est restée sous influence religieuse.

C'est seulement sous la III^e^ République, avec les grandes lois de Jules Ferry de 1881 et 1882 instaurant l'obligation scolaire et la gratuité de l'enseignement primaire, que commence à se mettre en place le service public de l'Éducation nationale, tel que nous le connaissons aujourd'hui.

L'enseignement primaire accueille désormais l'ensemble de la population. Il se laïcise (loi Goblet qui en 1886 organise le remplacement progressif des congréganistes par des instituteurs laïques). Il va bientôt ouvrir à ses élèves le prolongement du primaire supérieur.

L'enseignement secondaire, qui avait été ouvert aux jeunes filles par une loi de 1880 votée sur la proposition de Camille Sée), est réorganisé par la loi de 1902, avec deux cycles successifs, de quatre puis de trois ans, et deux sections parallèles, classique et moderne.

Un enseignement technique apparaît avec la loi Astier, en 1919.

Comme le relève Antoine Prost dans une étude consacrée à l'histoire du système éducatif français au cours des deux derniers siècles (Prost, 2004) « À l'origine l'enseignement français était constitué de deux réseaux distincts. Son histoire est celle de leur unification ».

Ce thème de l'unification va être au centre des débats sur l'éducation pendant les quarante années qui suivent, à la fin de la III^e^ République et au début de la IV^e^. Il sera mis en avant à plusieurs reprises :

- par les propositions d'une « université nouvelle » que présentent en deux volumes, publiés en 1918 et 1919, les « compagnons », groupe d'enseignants réunis par la guerre dont ils viennent de sortir ;

- par le projet de réforme des enseignements des premier et second degrés que le ministre de l'Éducation nationale du Front populaire, Jean Zay, fait approuver par le conseil des ministres en 1937 ;
- par le plan Langevin-Wallon, du nom des deux présidents successifs, tous deux savants reconnus, qui se succéderont, de 1944 à 1947, à la tête de la commission d'étude pour la réforme de l'enseignement constituée à la libération[2].

Aucune de ces tentatives n'aboutira cependant et il faudra attendre la V^e^ République pour que commence à se mettre en place une école du socle, réunissant depuis le cours préparatoire de l'école primaire jusqu'à la troisième des collèges tous les enfants d'une même génération (voir ci-dessous le chap. 3).

2.2. *Les principes généraux de l'éducation*

Dans la panoplie des services publics français, l'éducation est un service non marchand, dont les prestations sont gratuites ou quasi gratuites. Il est, à la frontière entre les services de souveraineté (ordre public, défense, affaires extérieures) et les services à caractère socio-économique (santé, logement, environnement, aménagement du territoire), l'un des plus importants, tant par l'étendue de la population qu'il dessert, que par le volume des ressources humaines et financières qui lui sont consacrées et l'importance de la contribution qu'il apporte au développement national sous toutes ses formes.

Le sommaire du code de l'éducation couvre à lui seul 35 pages du journal officiel. On ne se réfèrera ici qu'au livre premier de sa première partie, intitulé « principes généraux de l'éducation ».

2.3. *Droit à l'éducation et égalité devant l'éducation*

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction à la formation professionnelle et à la culture » (préambule de la constitution de 1946 auquel se réfère celui de la constitution de 1958).

Sur cette base, l'article L111-1 du code dispose que « l'éducation est la première priorité nationale ». Il précise la portée que doit avoir pour chacun le droit à l'éducation (développer sa personnalité, élever son niveau de formation initiale et continue, s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, exercer sa citoyenneté). Il fixe les obligations assignées au service public de l'éducation (contribuer à l'égalité des chances, lutter

2. Ces trois projets sont décrits dans Decaunes, 2009, p. 255-258.

contre les inégalités sociales et territoriales, reconnaître que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser, veiller à l'inclusion scolaire de tous les enfants et à la mixité sociale des publics scolarisés). Il énonce les valeurs qu'il doit faire acquérir aux élèves (égale dignité des êtres humains, liberté de conscience, laïcité) ou observer lui-même dans son organisation (participation des parents, coopération entre tous les acteurs de la communauté éducative). Il autorise enfin les actions destinées à compenser les difficultés ou handicaps de certaines populations (aides attribuées aux élèves et étudiants selon leurs ressources et leur mérite, répartition des moyens tenant compte des différences de situation, renforcement de l'encadrement des élèves dans certaines zones).

Le principe d'égalité est au centre de l'ensemble de ces dispositions, dont le contenu illustre les difficultés que rencontre sa mise en œuvre. Le législateur a eu manifestement le souci de prendre en compte toutes les sources possibles d'inégalité et de dresser la liste des mesures susceptibles d'y remédier. Mais l'égalité restera toujours un objectif à atteindre et non un résultat obtenu, tant sont grandes, dans le domaine de l'éducation plus que partout ailleurs, les tensions entre un intérêt général auquel chacun peut apporter une adhésion de principe et des intérêts particuliers qui, dans le cadre que leur offrent les structures sociales et territoriales du pays, poussent à la différenciation et à la sélection et utilisent ou détournent à leur profit les moyens et les procédures mis en place par les pouvoirs publics.

Tâche de Sisyphe, salutaire, toujours à reprendre, qui ne pourra jamais être parfaite.

2.4. *Obligation scolaire et gratuité*

« L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État » (préambule de la constitution, suite du texte cité plus haut).

Le principe de gratuité et l'obligation scolaire sont liés.

La gratuité de l'enseignement a été une patiente conquête, un idéal et un combat dans la construction de « l'école de la République ». C'est dire si ce thème reste un symbole puissant, intimement associé à la démocratisation de l'enseignement. Le mouvement, porté notamment par la Ligue de l'enseignement créée en 1866 autour de Jean Macé, a trouvé un écho favorable auprès de Victor Duruy, ministre de l'Instruction publique, partisan de la gratuité autant par principe démocratique que dans le souci de développer l'instruction. Celui-ci fait voter une loi qui autorise les municipalités à lever une imposition spéciale pour instituer la gratuité générale dans les écoles (loi du 10 avril 1867). C'est la loi du 16 juin 1881 qui décrétera la gratuité absolue de l'enseignement primaire public. Elle sera étendue aux classes maternelles et enfantines par la loi du 30 octobre 1896. En revanche, dans l'enseignement secondaire, la progression de la

gratuité se heurtera longtemps à une forte résistance. Le gouvernement de Vichy supprimera la gratuité des classes de second cycle des lycées en 1941. Dans ce secteur, le principe de gratuité n'est solidement installé que depuis la Libération.

Le principe de gratuité ne s'applique que partiellement à l'enseignement supérieur où l'on peut s'interroger sur les évolutions susceptibles de se produire (voir ci-dessous le chap. 28). Sa portée est limitée par le fait que les classes sociales supérieures, mais aussi intermédiaires tendent de plus en plus à placer leurs enfants pour le 1er et le 2e cycle du second degré en école privée qui comporte toujours des frais additionnels parfois importants (note de la Fondation Jean-Jaurès). Il faut y ajouter le développement massif des cours privés d'études du soir après l'école.

L'obligation scolaire a été instituée par la loi du 28 mars 1882. Elle matérialise le droit à l'instruction de tous les enfants français ou étrangers résidant sur le territoire national (quelle que soit pour ces derniers la situation de leurs parents au regard des lois sur le séjour). Elle constitue pour les familles un devoir dont la méconnaissance les expose à des sanctions. Les familles peuvent cependant assurer elles-mêmes l'instruction de leurs enfants, sous un régime de déclaration contrôlée, qui semble n'être que très rarement utilisé.

L'obligation scolaire s'appliquait initialement aux enfants de 6 à 13 ans. La limite supérieure sera successivement portée à 14 ans en 1936 et à 16 ans en 1959 (réforme Berthoin). La décision a été prise en 2018 de ramener la limite inférieure à 3 ans. La question d'un éventuel nouvel allongement se pose en amont comme en aval.

En amont, la scolarité à trois ans est déjà quasi totale et la réforme en cours ne fera pour l'essentiel que consacrer une situation acquise. Beaucoup de parents et d'éducateurs soulignent l'intérêt, au moins pour la partie la plus défavorisée de la population, que présente une scolarisation des enfants dès l'âge de deux ans et ils déplorent les réductions budgétaires qui ont conduit au cours des dernières années à limiter leur accueil.

En aval, l'extension jusqu'à l'âge de 18 ans est souvent réclamée. Là encore elle ne ferait pour l'essentiel que consacrer une situation acquise. Mais, à condition de s'insérer dans une organisation judicieuse des cursus, elle pourrait s'avérer utile pour limiter le nombre des « décrocheurs ».

2.5. *Liberté de l'enseignement et laïcité*

Le préambule de la constitution ne pose le principe de laïcité que pour l'enseignement public. Dans le même temps l'article L 151-1 du code de l'éducation dispose que « L'État proclame et respecte la liberté de l'enseignement et en garantit l'exercice aux établissements privés régulièrement ouverts ».

Ces dispositions forment le cadre dans lequel sont traitées aujourd'hui les deux questions brûlantes qui ont alimenté pendant des décennies la

« querelle scolaire ». Quel régime pour l'enseignement privé, notamment confessionnel ? Quelle déclinaison de la laïcité dans l'enseignement public ? La loi Falloux qui a donné en 1850 un statut privilégié à l'enseignement « libre », les grandes lois républicaines des années 1880, la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, la loi Debré qui a établi en 1959 le régime des établissements sous contrat ont jalonné ce débat, qui est relancé à l'heure actuelle par les progrès de l'islam en France et les controverses qu'il suscite.

Deux chapitres du présent ouvrage, le chapitre 2 sur le principe de laïcité et le chapitre 5 sur le rapport public-privé traitent de ces importantes questions. On se bornera ici à y renvoyer.

2.6. *Europe, service public et éducation*

Les principes qui viennent d'être rappelés sont-ils remis en cause par la construction européenne ?

La démarche européenne a eu pour premier objet la réalisation d'un marché commun ouvert à la concurrence. Comme le relève le Conseil d'État dans son rapport public 1998, elle ignore le service public. La notion n'apparaît pas directement dans le traité de Rome. Il n'y est question, à l'article 106 du traité fondamental, que des « services d'intérêt économique général » (SIEG) et des conditions dans lesquelles ils sont eux aussi soumis aux règles de concurrence.

Pour autant le droit européen reconnaît bien l'existence de services d'intérêt général « tout court », sans qualificatif (SIG et non SIEG), et la commission leur a consacré en 2004 un livre blanc de 14 pages. Ce sont les services publics administratifs du droit français. La notion recouvre toutes les catégories de services publics non marchands, qu'il s'agisse des services de souveraineté ou de services à objet économique, social, culturel ou environnemental.

Le sujet de l'éducation est lui-même abordé, depuis Maastricht, dans le TFUE (traité fondamental de l'Union européenne) dont il constitue le titre XII. Son texte est sans équivoque. L'Union contribue au développement de l'éducation et encourage de diverses manières les actions menées par les États membres en ce domaine, mais elle doit le faire « en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif » et elle s'interdit expressément « toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ».

Le service public de l'éducation tel qu'il est organisé en France est donc pleinement « euro-compatible ». La construction européenne n'est pas pour autant sans conséquence pour lui, notamment dans la mesure où les contraintes financières qu'elle impose aux États membres limitent, comme pour les autres services publics, le volume des ressources susceptibles de lui être consacrées. Elle peut dans le même temps devenir un

atout lorsque s'engagent des coopérations fructueuses ou lorsque l'Union impulse des actions significatives (programme Erasmus par exemple).

Ce n'est pas de la construction européenne prise en elle-même, dont il faut rappeler qu'elle n'est à chaque fois que la mise en œuvre des décisions de nos gouvernements, que vient la remise en cause des principes et des valeurs du service public, mais bien d'un mouvement plus large, qu'elle véhicule peut-être, mais qui n'émane pas d'elle, celui de la mondialisation libérale.

2.7. *Service public et marché*

La crise de l'État-providence liée à l'incapacité de libérer la société du besoin et du risque a produit un sentiment d'inefficacité du service public. Cette inefficacité a nourri les arguments de la vague néolibérale à partir du début des années 1980. Cette critique s'est accompagnée d'une exigence consumériste de plus en plus forte des usagers. Ce qui pose la question de savoir si la Nation est devenue un acteur subordonné finalement incapable d'imposer à l'intérêt du marché de composer avec l'intérêt général.

Ces critiques de la République et de son modèle français ont entraîné un recul de la croyance dans l'intérêt général, à un moment où, comme l'avait déjà noté Tocqueville, l'extension de la démocratie s'accompagne d'une valorisation et d'une exacerbation des comportements individualistes, avec un repli des individus sur une liberté illimitée et une désaffection profonde pour la défense des idéaux collectifs.

Comme les autres services publics, celui de l'éducation doit faire face aujourd'hui à l'offensive du néo-libéralisme. Les principes de base (égalité, gratuité) ne sont pas ouvertement contestés, mais la vision française volontariste de l'intérêt général est insidieusement remise en cause dans la mesure où, pour les porte-paroles de la pensée économique dominante, celui-ci ne devrait être que la résultante naturelle d'une bonne régulation du marché. C'est-à-dire celle d'un monde où le sentiment que la richesse des uns s'acquiert au détriment de celle des autres redevient un principe directeur des politiques souveraines.

S'ensuivent toute une série d'intrusions, apparentes ou non, voulues ou non, des mécanismes du marché dans le service public de l'éducation. On ne les recensera pas ici, mais le lecteur de cet ouvrage en trouvera des illustrations dans la plupart des contributions qu'il réunit.

Dans le même temps cependant, des résistances s'affirment et des visions nouvelles apparaissent, notamment à partir des réflexions d'Amartya Sen (2012) sur l'économie du bien-être ou d'Elinor Orstrom (2010) sur la théorie des communs. S'esquisse ainsi une conception renouvelée d'un service public qui serait plus ouvert aux concours extérieurs, diversifié en fonction des besoins, décentralisé dans son organisation, démocratisé

par l'organisation d'une concertation à tous les niveaux de son fonctionnement, et qui accepterait de se désacraliser en renonçant à imposer sa matrice tutélaire à une population devenue adulte.

Dans le domaine de l'éducation plus encore que partout ailleurs, le service public pourrait ainsi devenir la coproduction d'un bien commun.

Annexe
Les textes fondateurs

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Article 6 : La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Préambule de la constitution de 1958

13. La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.

Article L 111-1 du code de l'éducation (issu de la loi du 8 juillet 2013)

L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction. Il veille également à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement. Pour garantir la réussite de tous, l'école se construit avec la participation des parents, quelle que soit leur origine sociale. Elle s'enrichit et se conforte par le dialogue et la coopération entre tous les acteurs de la communauté éducative.

Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République. Le service public de l'éducation fait acquérir à tous les élèves le respect de l'égale dignité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité.

Par son organisation et ses méthodes, comme par la formation des maîtres qui y enseignent, il favorise la coopération entre les élèves.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels mettent en œuvre ces valeurs.

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.

Pour garantir ce droit dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites. La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale.

Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté, quelle qu'en soit l'origine, en particulier de santé, de bénéficier d'actions de soutien individualisé.

L'école garantit à tous les élèves l'apprentissage et la maîtrise de la langue française.

L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique.

Titre XII du TFUE (issu du traité de Maastricht de 1992)

1. L'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.

L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative.

2. L'action de l'Union vise :

- à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres ;
- à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ;
- à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement ;

- à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres ;
- à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs et à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe ;
- à encourager le développement de l'éducation à distance ;
- à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux.

3. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et de sport, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.

4. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article :
- le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ;
- le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations.

Références

Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013, Pour la refondation de l'École de la République.

Audier S. (dir.), 2010, *La pensée solidariste. Aux sources du modèle social républicain*. Paris : PUF.

Bourgeois L., 1906, *Solidarité*. Paris, Armand Colin.

Brillet E., 2004, « Le service public "à la française" : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique*, 24.

Centre d'analyse stratégique, 2010, « Des "ghettos" français : abus de langage ou réalité ? Le débat sur la ségrégation à l'heure de la réforme de la politique de la ville », *La Note de veille*, 178.

Chambat P., 1990, « Service public et néolibéralisme », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 3, p. 615-647.

Chevallier J., 1987, *Le service public*. Paris : PUF.

Clave F. U., 2005, « Walter Lippmann et le néolibéralisme de La Cité Libre », *Cahiers d'économie politique/Papers in Political Economy*, 1 (n° 48), p. 79-110.

Condorcet, 1994, *Cinq mémoires sur l'instruction publique (1791).* C. Coutel et C. Kintzler (éd.). Paris : Garn.

Conseil d'État, 1998, *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public, Documentation française.

Coutel C., 1999, *Instituer le citoyen selon Condorcet*, université d'Artois, colloque sur la citoyenneté à l'université de Pau, en ligne : http://espe.univ-reunion.fr/fileadmin/Fichiers/ESPE/bibliotheque/expression/14/Coutel.pdf.

Cretois P., 2017, « L'intérêt général au crible de l'intérêt commun », *Astérion*, 17, p. 3-13.

Decaunes L. et Cavalier M.-L., 1962, *Réformes et projets de réformes de l'enseignement français de la Révolution à nos jours (1789-1960). Étude historique, analytique et critique*. Paris : IPN, p. 255-258.

Dubet F., 2004, *L'école des chances : qu'est-ce qu'une école juste ?* Paris : Seuil.

Hardy J., 1996, « Le service public en question », *Politiques et management public*, vol. 14, n° 3, p. 45-66.

Jacquillat B., 1985, *Désétatiser*. Paris : Robert Laffont.

Lemercier de La Riviere P., 1770, *L'intérêt général de l'État ou La liberté du commerce des blés*. Paris : Desaint.

—, 1767, L'*ordre naturel et essentiel des sociétés politiques,* Londres : Jean Nourse ; Paris : Desaint.

Mucchielli L., 2007, « Le processus de ghettoïsation : éléments d'introduction », *Journal du droit des jeunes*, 6, n° 266, p. 31-33.

Natanson J., 2006, « L'école, facteur d'exclusion ou d'intégration ? », *Le Portique* [en ligne], 3.

Ostrom E., 2010, *La gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* [*Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*]. Bruxelles : De Boeck.

Peillon V., 2018, *Liberté, Égalité, Fraternité. Sur le Républicanisme français,* Paris, Seuil.

Penigaud de Mourgues T., 2017, « Intérêt commun ou intérêt général ? De l'enjeu d'une décision terminologique chez Rousseau », *Astérion* [En ligne], 17, URL : http://asterion.revues.org/3022.

Pisier E., 1983, « Le service public entre libéralisme et collectivisme », *Esprit*, 12 décembre, p. 8-19.

Prost A., 2004, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, t. IV, *L'École et la Famille dans une société en mutation, depuis 1930*. Paris : Perrin.

Rousseau J.-J., 1959-1995, *Œuvres complètes*, B. Gagnebin et de M. Raymond (dir.). Paris, Gallimard (Bibliothèque de la Pléiade), 5 vol. [Contient : *Du Contrat social*, t. III ; *Lettre à Philopolis*, t. III ; *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, t. III ; *Discours sur l'économie politique*, t. III ; *Émile*, t. IV.]

Saint-Simon H. de, 2012, « Catéchisme des industriels », dans *Œuvres complètes,* t. IV. Paris : PUF.

Sen A., 2012, *L'idée de justice*. Paris : Flammarion.

Chapitre 2

Le principe de laïcité et son application dans l'école

Élisabeth Bance-Caillou

Un des grands principes de l'école publique est la laïcité. Derrière ce mot se cachent diverses conceptions, plusieurs courants qui ont jalonné la construction de la société et de l'école françaises telles qu'elles sont aujourd'hui. On trouve les racines de ce concept dans l'article X de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. » La religion catholique perd ses privilèges. Les protestants sont désormais des citoyens à part entière (électeurs et éligibles). Mais il a fallu attendre 1791 pour que ce statut de citoyen soit accordé aux juifs[1].

Après avoir défini la laïcité et précisé les faits historiques qui ont conduit à la construction de l'école publique laïque, nous montrerons comment cette école publique laïque a participé à l'intérêt général en permettant à tous les enfants quelles que soient leurs conditions, leurs croyances de pouvoir accéder à l'instruction.

Nous verrons également comment la laïcité se trouve aujourd'hui remise en cause. Longtemps perçue comme un concept de gauche (Baubérot, 2014), la laïcité a été récupérée par des forces politiques de droite depuis les années 1990. Ce nouveau courant propose une laïcité moins tolérante envers les religions notamment la religion musulmane et renvoie à la sphère privée les signes d'appartenance à la religion. Le port du voile, la montée du communautarisme ont été perçus à cet égard comme un rejet des valeurs de la République.

Pour tenter d'apporter des solutions aux différents problèmes rencontrés par la mise en œuvre de la laïcité au sein de l'école, divers travaux – rapports ou commissions – ont été initiés par des présidents de la république ou des ministres. Certains de ces travaux ont fait apparaître que des pans entiers de l'histoire française étaient liés à la religion. Cela a conduit

1. Les prémices de la séparation de l'Église et de l'État sont la pragmatique sanction de Bourges de 1438 qui, même si elle n'a été jamais appliquée, retirait au pape d'importantes prérogatives (Amson, 2004).

depuis un quart de siècle à l'instauration de l'enseignement du fait religieux à l'école afin de permettre aux élèves d'appréhender les différentes religions sous l'aspect historique et culturel. Le but de cet enseignement était notamment de faire face à la montée du communautarisme, et de réaffirmer les valeurs de vivre ensemble.

1. La laïcité et son histoire dans la construction de l'école publique

1.1. *Qu'entend-on par laïcité ?*

Plusieurs définitions associent le terme laïcité à enseignement public. La définition du *Petit Larousse* explicite ainsi le concept : « Caractère de ce qui est laïque, indépendant des conceptions religieuses ou partisanes. Système qui exclut les Églises de l'exercice du pouvoir politique ou administratif, et en partie, de l'organisation de l'enseignement public[2]. » Pour le *Littré*, c'est ce « qui n'est ni ecclésiastique ni religieux ». Le Conseil d'État, dans son rapport public de 2004 précise que « le terme laïcisme vient étymologiquement du terme grec *laos* qui signifie peuple [...], doctrine qui tend à donner aux institutions un caractère non religieux ». Dans ce même rapport du Conseil d'État, il est précisé que le terme laïcité apparaît en 1871 à propos de l'enseignement public et « exprime la neutralité ». Ernest Renan, précise que la laïcité est caractérisée par un « État neutre entre les religions, tolérant pour tous les cultes et forçant l'église [catholique] à lui obéir sur ce point capital ».

Émile Poulat pense quant à lui que la laïcité commence et se définit par l'éclatement du système ecclésiastique et théologique caractéristique de la chrétienté tout du moins du catholicisme et de l'orthodoxie (Conseil d'État, 2004, p. 445). Il est intéressant de noter qu'il désigne les laïques comme les pionniers d'un nouveau régime de pensée et de société. Pour lui, l'ensemble des lois laïques de la III^{e} République, de 1887 à 1905, a engendré le régime laïque qui nous régit et que le réalisme et ses compromis l'ont emporté sur l'idéalisme. Ce régime laïque permettrait à tous de vivre ensemble sans résoudre aucun des différends, sans y prétendre et en se gardant de l'exiger. Le mot laïcité fonctionne souvent en antinomie avec deux autres familles lexicales : « intégrisme » et « communautarisme » (Airiau, 2004, p. 203). Il précise même leurs différentes déclinaisons, voire des synonymes « fondamentalisme, obscurantisme, cléricalisme, islamisme, extrémisme... » Le mot intégrisme est repris en France dès 1894, il signifie un refus du modernisme de la part de certains

2. Il convient de ne pas confondre le terme « laïque » avec celui de « laïc » : « chrétien qui ne fait pas partie du clergé » selon le *Larousse*.

catholiques opposés à une mise en cause du dogme ou des traditions (p. 205 et suiv.). Au début du xx^{e} siècle, sous Pie X, ce mouvement intégriste aura des liens étroits avec l'Action française. Aujourd'hui ce mot est parfois connoté dans le discours politique et médiatique à la communauté musulmane.

Comme on le constate dès à présent, par les nombreuses définitions qui en sont données, la laïcité suscite de multiples débats. L'école publique et la laïcité ont toujours été en France étroitement liées. Après la loi Jules-Ferry du 28 mars 1882 « boutant » l'Église hors de l'école, il a cependant fallu attendre un quart de siècle pour voir aboutir la séparation de l'église et de l'État (loi du 9 décembre 1905) dont elle a été les prémices. L'école publique laïque a représenté un enjeu politique dès sa création. Elle est un champ de confrontations doctrinales, et fait descendre dans la rue des millions de gens, qu'il s'agisse d'une part de ses partisans (avec la réforme de la Loi Falloux), ou de l'autre d'opposants (après le projet de loi Savary).

1.2. *Quelques rappels historiques*

Pendant la Révolution, l'enseignement demeure confidentiel comme le montre une enquête réalisée en 1877 à la demande du recteur de l'Académie de Nancy. 16 000 instituteurs ont dépouillé les registres paroissiaux et il en résulte que de sur la période 1786-1790, 47,45 % des hommes savent signer, contre 26,88 % des femmes. Ce taux passe à 76,95 % pour les hommes et 67 % pour les femmes en 1872-1876 (Albertini, 2006). Cette progression est due à l'élargissement de l'instruction à tous les enfants à travers plusieurs lois. Une des premières grandes lois pour favoriser l'accession (notamment celle des garçons) à l'instruction est la loi Guizot du 28 juin 1833. Cette loi impose la création des écoles primaires publiques, mais les élèves peuvent suivre dans la classe une éducation religieuse (art. 2) : « le vœu des pères de famille sera toujours consulté et suivi en ce qui concerne la participation de leurs enfants à l'instruction religieuse. » L'article 17 donne la composition du comité de surveillance dont le curé et/ou le pasteur font partie. L'article 19 indique la composition du comité d'arrondissement : le curé et le ministre de chacun des autres cultes reconnus par la loi y siègent. La religion est donc très présente à l'école primaire. En 1834, Guizot décide d'une distribution gratuite de livres religieux et fait parvenir 250 000 petits catéchismes historiques. L'histoire sainte est ainsi l'objet fondamental de la lecture, voire de la moralisation (Albertini, 2006).

En 1850, la loi Falloux (dont certains articles restent d'actualité) renforce l'aspect religieux. L'article 23 précise que l'enseignement primaire comprend l'instruction morale et religieuse et l'article 44 que « les autorités locales préposées à la surveillance et à la direction morale de l'enseignement primaire… le maire, le curé, le pasteur ou le délégué du culte israélite, […] les ministres des différents cultes sont spécialement chargés de surveiller

l'enseignement religieux de l'école. L'entrée de l'école leur est toujours ouverte ». De plus, dans les écoles de filles, des lettres d'obédience obtenues auprès du clergé remplacent le certificat de capacité pour les institutrices appartenant à des congrégations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues par l'État. Il faut noter également que les instituteurs doivent produire des certificats de baptême, apporter des garanties de moralité et servir d'auxiliaires du curé (Boyer, 1993, p 54). Les instituteurs ont obligation pour enseigner dans les écoles primaires d'obtenir un certificat d'instruction religieuse.

La loi Ferry du 28 mars 1882 instaure l'enseignement public laïque. Cependant, dans sa lettre aux instituteurs, Jules Ferry demande aux enseignants de ne pas froisser les parents lors de leur enseignement sur la morale. La laïcité au sein de l'école publique a alors du mal à s'implanter, notamment dans les régions à forte tradition catholique (Bretagne, Vendée). On l'accusait de tous les maux, notamment de rendre les élèves sournois et dénués de valeurs morales. Les élèves qui la fréquentaient ont été mis au ban de l'église. Il a fallu attendre 25 ans et la loi du 9 décembre 1905 pour que la séparation de l'Église et de l'État soit votée. Elle a été l'objet de moult tractations qui ont abouti à des modifications importantes du texte initial. En effet, le projet de loi a subi de nombreux amendements et c'est le courant pour une laïcité plus libérale (au sens politique du terme) qui l'a emporté. L'article 1 stipule : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après [art. 2, 4, 28 et 31] dans l'intérêt de l'ordre public. » Depuis, cette loi a subi de nombreuses modifications ou a été contredite par d'autres textes de loi comme la loi de 2004 sur le port des signes religieux (Bauberot, 2004).

Le préambule de la Constitution de 1946 réaffirme clairement le principe de laïcité dans les écoles : « La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. » La Constitution de 1958 le rappelle également : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ». Dans l'article 2, il est précisé : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. » La Constitution réaffirme ainsi avec force son attachement à la laïcité et au respect de toutes les croyances.

Cependant en 1959, Michel Debré, alors Premier ministre, est à l'initiative d'un projet de loi sur l'octroi de subventions à l'école privée, notamment à l'enseignement confessionnel catholique. En contrepartie, l'enseignement privé sous contrat doit offrir le libre accès des enfants de

toutes les familles, de toutes religions et appliquer le principe du respect fondamental de la liberté de conscience (voir le chap. 5 ci-dessous).

À la fin des années 1980, la laïcité est l'objet de nombreuses polémiques. Une religion compte de plus en plus de croyants en France : l'islam. Un débat fait rage au sein de l'éducation nationale sur la tolérance à accorder dans l'enceinte des établissements publics locaux d'enseignement au port de signes religieux comme le foulard. Une loi est votée le 15 mars 2004 sur l'interdiction des signes religieux à l'école. La circulaire parue au *Journal officiel* le 22 mai 2004 stipule : « les signes et tenues qui sont interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse tels que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive. »

Dans le Code de l'éducation, art. L 141-5-1, il est signifié : « dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève. »

Un rapport est commandé à l'inspecteur général de l'Éducation nationale Jean-Pierre Obin (Obin, 2004) sur les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires. Il est indiqué dans ce rapport qu'outre le port de signes religieux, la nourriture et l'enseignement de certaines matières posent également des problèmes. Une des préconisations du rapport est de mieux former l'ensemble de la communauté éducative sur la laïcité et, surtout, d'apporter des propositions de solutions concrètes aux difficultés rencontrées aujourd'hui. Il indique également qu'un manque de dialogue entre les enseignants et les directions d'établissement et entre les directions d'établissement et les inspecteurs d'académie provoque des failles dans lesquels s'engouffrent les représentants religieux. Cependant, il est indispensable pour comprendre la laïcité aujourd'hui d'en connaître les fondements afin de pouvoir réagir efficacement aux différents problèmes posés notamment par les tenues d'apparence religieuse.

2. Les aspects récents du rapport école-religions

L'école publique doit faire également face à un autre enjeu, la montée de l'enseignement privé confessionnel. L'attrait des parents pour l'école privée est multifactoriel, il est souvent lié à une stratégie d'évitement d'un collège dit « de quartier » ; les parents ont la sensation que les élèves y sont mieux protégés, encadrés, accompagnés et que les enseignants y sont moins absents.

2.1. *L'essor de l'enseignement privé confessionnel*

On assiste à un essor de l'enseignement privé catholique, mais également à une montée importante des effectifs dans les écoles juives. Depuis trente ans, des écoles juives ont été créées et 30 000 élèves y sont scolarisés. Bernard Toulemonde (2009) recense plusieurs facteurs qui ont favorisé ces créations : l'arrivée en métropole de juifs séfarades rapatriés d'Afrique du Nord, la volonté d'affirmation communautaire, le sentiment d'insécurité et enfin la dégradation de la qualité du service public dans les zones difficiles. En 2006, deux tiers des « foyers juifs » font le choix de l'enseignement privé, catholique pour moitié, juif pour l'autre moitié. Ces dernières écoles sont l'émanation de plusieurs courants : des ultra-orthodoxes à la diaspora ashkénaze qui prônent l'ouverture d'écoles de confession juive. Certaines dispensent, en plus des programmes officiels, un enseignement religieux, des cours d'hébreu, des cours de culture juive. Les cantines suivent la *cacherout* (guide pratique des lois alimentaires) et le calendrier respecte le rythme des fêtes religieuses juives.

En ce qui concerne les écoles confessionnelles d'obédience catholique, on peut parler de « re-catholicisation » et d'une tentation de repli identitaire pour l'enseignement sous contrat. En effet pour l'évêque d'Avignon, M^gr^ Cattenoz, « la dimension catholique est en train de tomber en déliquescence… beaucoup d'établissements catholiques (qu'il estime à 60 % du total) n'ont plus de catholique que le nom ». Pour lui, il faut « remettre le Christ au centre » et imposer « des heures de transmission de la foi dans toutes les classes, chaque semaine, pour tous les élèves ». Les enseignants, s'ils ne sont pas partie prenante du projet, devraient quitter l'établissement. L'évêque d'Avignon a promulgué le 26 juin 2006 une « Charte de l'enseignement catholique pour le diocèse d'Avignon ». Les établissements catholiques qui n'appliqueraient pas les directives données sont menacés de perdre l'agrément catholique (Toulemonde, 2009, p. 265 et suiv.). Quelques écoles catholiques hors contrat ont été créées. Cependant, elles ont pour l'instant un poids marginal, seules les familles très favorisées pouvant y inscrire leurs enfants du fait du coût très élevé des droits d'inscription.

Quant aux écoles musulmanes sous contrat, elles sont très minoritaires. Il existe actuellement quatre établissements sous contrat. Le premier, qui a ouvert en 2003, est un lycée à Lille, suivi en 2007 par l'ouverture d'un collège-lycée à Lyon. Sa création a fait couler beaucoup d'encre et a valu à Alain Morvan d'être destitué de sa fonction de recteur (Morvan, 2008). Un autre phénomène qui reste cependant marginal, mais qui peut être inquiétant, est la montée en puissance des écoles hors contrat et la scolarisation à domicile dont l'enseignement est réalisé par les parents. Il est à noter que ces dernières doivent rendre des comptes à l'institution en matière de respect des programmes, du niveau scolaire acquis par les élèves. Cependant, il est difficile pour les évaluateurs de pouvoir parfois travailler sereinement.

2.2. *La particularité de l'Alsace-Moselle*

L'Alsace-Moselle, suite à son rattachement à la France, a obtenu un statut concordataire. Mais sous le concordat, l'islam ne faisait pas partie des religions reconnues ce qui pose quelques problèmes. En effet, seuls les représentants des trois religions reconnues (catholique, protestante et juive) sont rémunérés et peuvent intervenir dans les écoles. Boyer (1993, p. 206) précise que l'enseignement en Alsace et en Moselle reste régi par la loi Falloux : les écoles sont confessionnelles en droit (même si elles sont interconfessionnelles en fait), les symboles religieux y sont admis, les autorités religieuses ont un droit de contrôle sur l'enseignement religieux qui y est dispensé en primaire. Dans l'enseignement secondaire, les cours de religion sont inscrits au programme (même s'ils sont de plus en plus considérés comme une matière « facultative »). Il est à noter que de nombreuses dispenses sont demandées afin que les élèves ne suivent pas cet enseignement : quatre cinquièmes des élèves de lycée et un tiers en primaire demandent une dispense (Debray). Dans son rapport, Machelon s'est interrogé sur la pertinence ou non de modifier le système existant sur la demande de dispense : « En effet, de nombreuses critiques visent les modalités de demande de dispense. Les parents qui ne souhaitent pas que leurs enfants bénéficient de cet enseignement doivent en faire la demande explicite » (2005). Dans les écoles primaires, les élèves qui ne suivaient pas l'enseignement religieux étaient remis à leurs parents, puisqu'aucun enseignement de substitution n'était prévu. Ce même rapport de la commission présidée par Machelon précise « qu'il n'est pas nécessaire de modifier le système existant afin de contraindre les parents souhaitant que leur enfant bénéficie d'un enseignement religieux à le demander formellement alors que cet enseignement fait partie des programmes que l'Éducation nationale doit assurer. » En 2015, l'observatoire de la laïcité sous la présidence de Jean-Louis Bianco s'est interrogé à nouveau sur la pertinence d'obliger les parents à demander une dispense pour que leur enfant ne suive pas l'enseignement religieux. Cette interrogation n'a pas été suivie d'effets. Cependant, pour les enfants dispensés de cet enseignement, il est prévu aujourd'hui un cours d'enseignement moral et civique de remplacement.

3. L'instauration de l'enseignement du fait religieux : une remise en cause de la loi du 28 mars 1882 ?

Face à la montée du communautarisme, certaines équipes éducatives se sont trouvées dépourvues et ont essayé de trouver des réponses dans le respect de la légalité. Elles ont également eu un ressenti de la « désacralisation » de leur institution. Des professeurs (notamment les plus jeunes) se sentent parfois isolés dans leur enseignement, et se trouvent démunis quand ils sont remis en cause. C'est particulièrement vrai pour les professeurs d'histoire-géographie. La laïcité scolaire fait l'objet de

luttes perpétuelles. Une des solutions proposées a été l'instauration de l'enseignement du fait religieux dans les cours d'histoire-géographie. Cet enseignement a commencé au collège en 1996. Dans son ensemble, les équipes éducatives ont plutôt bien accueilli cet enseignement. Après un rappel sur ce qui a conduit à l'instauration de cet enseignement, nous aborderons son traitement à travers les programmes et les manuels.

Néanmoins, le fait d'instaurer l'enseignement du fait religieux n'a pas permis d'endiguer la montée des écoles confessionnelles y compris hors contrat. Ce phénomène touche les trois religions monothéistes.

3.1. *Les modalités d'instauration*

En 1989, dans un collège de Creil certaines élèves sont arrivées voilées dans l'établissement, ce qui a provoqué un incident national majeur appelé l'affaire « du voile ». Le ministère de l'Éducation nationale commande un rapport au recteur Joutard. Il explique alors l'importance pour les élèves d'avoir accès à un enseignement du fait religieux. « Nous avons assisté depuis un quart de siècle en France à l'effacement du religieux institutionnel : le vocabulaire et les notions concernant les institutions, les pratiques et les doctrines ne disent plus rien à nos élèves. C'est donc un pan entier de notre mémoire collective qui est menacé. L'ignorance du religieux risque d'empêcher les esprits contemporains, spécialement ceux qui n'appartiennent pas à une communauté religieuse, d'accéder aux œuvres majeures de notre patrimoine artistique, littéraire et philosophique » (Joutard, 1989).

Ces idées sont reprises dans le rapport de Régis Debray sur l'enseignement du fait religieux à l'école remis au ministre de l'Éducation nationale : « La disparition chez de nombreux élèves de toute référence à une culture religieuse leur rend inaccessible et inintelligible une part essentielle de leur propre héritage, mais aussi du monde contemporain. L'ignorance et l'inculture d'une manière générale coupent les jeunes de leurs propres racines. Elles rendent l'acquisition de certains savoirs plus difficiles et, surtout, elles font le lit de l'intolérance et des préjugés » (Debray, 2002). Il a été décidé d'introduire l'enseignement du fait religieux à l'école. Cet enseignement pouvait être perçu comme une remise en cause de la loi du 28 mars 1882 portant sur la création de l'école publique laïque. Cependant, si son introduction à l'école publique a suscité des interrogations de la part des enseignants, il a été plutôt bien accueilli par ailleurs (Estivalezes, 2005).

Dans son rapport, Régis Debray (2002) s'est interrogé sur la pertinence de créer une matière spécifique pour l'enseignement religieux. Cet enseignement a fait débat, certains professeurs ont pensé que la laïcité pouvait être remise en cause. De plus, du fait de la lourdeur des programmes et du danger potentiel de créer une matière spéciale, il a été préconisé que l'enseignement du fait religieux soit inclus dans les programmes d'histoire, de géographie et d'éducation civique, et de faire des enseignements religieux

un objet interdisciplinaire. Les trois religions monothéistes sont à présent étudiées au collège.

3.2. *Les programmes*

Les premiers programmes instaurant l'enseignement du fait religieux ont été mis en œuvre en 1996 en classe de sixième et en 1997 en classe de cinquième. Les enseignements du fait religieux posent dès l'origine un souci majeur : le manque de temps qui leur est consacré (Estivalezes, 2005). Les textes précisent en effet que le judaïsme et le christianisme sont étudiés en trois ou quatre heures chacun en classe de sixième. De plus, les enseignements sont placés en fin d'année. L'étude du programme doit se faire à travers la Bible. Les programmes affichent une réelle prudence : « la démarche ne peut être que celle de l'historien et son esprit, celui de la laïcité respectueuse de la conscience et des convictions diverses des élèves. » Pourtant, présenter la Bible en tant que document historique est susceptible de créer des problèmes. L'étude de l'islam est abordée en classe de cinquième, en trois ou quatre heures. Mahomet, le Coran, la diffusion de l'islam en sont l'objet. Un chapitre est consacré à la chrétienté occidentale. Il reprend notamment l'expansion de l'Église à travers l'évangélisation, les pèlerinages et les croisades. Estivalezes (2005) regrette par ailleurs la simplification qui concerne le schisme. Bien que comprenant qu'il soit difficile d'exposer pour des élèves de douze ans les raisons du schisme, elle trouve que son traitement est partiel, car expliquant la séparation entre les chrétiens orientaux et occidentaux par le rôle des icônes et le mariage des prêtres. Il est en tout cas difficile d'expliquer les origines des trois religions monothéistes avec quelques heures de programme par an.

Les programmes ont cependant été modifiés en 2008. Dans les nouveaux programmes, l'étude du judaïsme et du christianisme est traitée en classe de sixième (environ 30 % du temps). Le thème retenu porte sur les débuts du judaïsme et du christianisme et sur les empires chrétiens du haut Moyen Âge. Pour le judaïsme la séquence porte sur la contextualisation de la Bible (Ancien Testament) en s'appuyant sur l'étude de quelques extraits. Le christianisme est traité dans le cadre de l'étude de l'Empire romain. Quelques grands écrits du Nouveau Testament sont également étudiés. Les deux empires de l'orient byzantin et de l'occident carolingien sont situés et caractérisés dans leurs dimensions politique, culturelle et religieuse.

En classe de cinquième, 10 % du temps du programme d'histoire est consacré à l'islam. Les musulmans sont abordés dans le contexte de la conquête et des premiers empires arabes, quelques récits de la tradition et notamment le Coran sont étudiés comme fondement de l'islam. Dans le cadre de l'étude de l'occident féodal, on fait une présentation de l'Église catholique. On y traite de la volonté de l'Église de guider les consciences, de sa puissance économique et de son rôle social et intellectuel.

Dans l'article paru dans la *Lettre de l'éducation*, Van der Kerchove (2011) constate des simplifications et l'absence de certaines notions dans les programmes. Elle pointe par exemple le fait que le judaïsme soit abordé juste après l'étude de l'Empire romain ce qui le coupe de ses racines orientales. Elle note également que les religions ne sont pas évoquées dans l'étude de l'Afrique, alors que l'islam a fortement progressé sur ce continent. Elle déplore que les lois Ferry sur l'école laïque soient sorties de leur contexte. Cela rend dès lors difficile la bonne compréhension de l'importance de la laïcité dans le contexte du conflit des deux France : catholique monarchiste et républicaine laïque. La démarche consistant à mieux circonscrire le fait religieux et faire évoluer les programmes n'a cependant pas toujours été accompagnée d'une réflexion suffisante (notamment par manque d'ouvrages et de ressources numériques) sur les pratiques pédagogiques.

« Les programmes ne sont pas neutres, ils procèdent à des choix de périodes historiques, d'écrivains ou d'œuvres littéraires, de philosophes et répondent non seulement à une demande sociale, mais également à des enjeux culturels, civiques, et aussi politiques qui s'incarnent dans les manuels » (Estivalezes, 2005, p. 111).

3.3. *Les manuels*

Les professeurs ont le choix entre cinq à six manuels pour chaque nouveau programme. En collège, les livres sont achetés par l'établissement. Le choix doit être réalisé en équipe pédagogique et un seul livre est choisi pour l'ensemble des professeurs. Les manuels sont souvent écrits par des professeurs sous la houlette d'un inspecteur de la spécialité. Il est frappant de voir que les mêmes illustrations sont reprises par tous les manuels. Cependant, les jeunes professeurs utilisent de plus en plus les ressources numériques.

Anne Van der Kerchove (2011) reproche aux manuels scolaires de ne pas citer entièrement l'art. 2 de la loi de 1905, notamment la partie sur le financement par l'État des aumôneries dans les lieux fermés (établissements scolaires, prisons ou hôpitaux). Estivalezes (2005) juge que les manuels de sixième sont d'une grande frilosité. Elle les trouve réducteurs par exemple, par rapport au judaïsme les élèves peuvent le voir comme une religion ayant précédé le christianisme. Pour celui-ci, elle déplore que les faits concernant Jésus ne soient pas plus distanciés par rapport aux écrits du Nouveau Testament. Le Coran est de plus présenté « comme un code qui concerne la famille ». Les versets du Coran sont coupés de leur contexte historique, géographique, culturel.

Cependant l'enseignement du fait religieux n'a pas permis de favoriser le mieux vivre ensemble, endiguer la montée du communautarisme et les rejets identitaires. Des enseignants se sont vus remis en cause dans certaines parties de leur enseignement.

4. La laïcité et son accompagnement actuel dans les écoles

Différents incidents, fortement médiatisés voire à l'excès, ont émaillé différentes commémorations suite aux attentats depuis 2001. Cela a suscité des préconisations pour renforcer la laïcité à l'école, et notamment l'adoption de la charte de la laïcité.

4.1. *La charte de la laïcité à l'école*

En 2013, dans son programme pour la refondation de l'école, le ministre de l'Éducation, Vincent Peillon a instauré l'affichage de la charte de la laïcité dans tous les établissements scolaires.

Cette charte de quinze articles précise que « la Nation confie à l'école la mission de faire partager aux élèves les valeurs de la République ». Les grands points de cette charte reprennent les apports essentiels de la laïcité à savoir l'égalité, la liberté de conscience, la tolérance, la neutralité. Il y est également clairement indiqué qu'aucun élève au nom de sa religion ne peut refuser de se conformer aux règles ou contester à un enseignant un point de son programme.

Cette charte est commentée aux élèves chaque début d'année scolaire, l'équipe éducative doit y faire référence lorsque cela s'avère nécessaire.

Pour aider les personnels à en promouvoir les valeurs, un « livret laïcité » a été publié en 2015 sous l'égide de la ministre de l'Éducation nationale à destination des membres de la communauté éducative. Ce livret explicite la charte de la laïcité, fournit les références juridiques destinées à aider les professeurs à faire appliquer la laïcité à l'école.

De plus, dans chaque académie des référents « laïcité » ont été nommés afin d'aider les collègues quand ils rencontrent des difficultés à faire reconnaître les valeurs de la laïcité. Elle sert également de base à l'enseignement moral et civique dont une des principales missions est de former des élèves sur le plan de la citoyenneté.

4.2. *L'enseignement moral et civique*

L'enseignement moral et civique accompagne l'élève tout au long de sa scolarité du cours préparatoire à la terminale. Certains niveaux de classe sont cependant plus concernés dans ce cadre par l'étude de la laïcité. L'originalité de cet enseignement est de vouloir rendre l'élève acteur : il est demandé aux professeurs de s'appuyer sur des éléments concrets pour permettre aux élèves de se faire leur propre jugement, de développer leur esprit critique, de prendre du recul, et de travailler différemment en instaurant le plus largement possible des cours sous forme de débats. Cette démarche sur un sujet sensible requiert une formation adéquate des enseignants à ces nouvelles pratiques.

Diverses propositions sont ainsi faites aux équipes éducatives dont une semble particulièrement intéressante : le débat réglé. Les élèves doivent respecter des codes très stricts. Ils peuvent être débatteurs, régulateurs ou observateurs. La prise de parole est codifiée. Tous les élèves sont ici partie prenante et il s'agit, à travers le débat, d'apprendre le respect de la parole de l'autre, de développer l'esprit critique et de faire l'apprentissage à la future citoyenneté.

Cet apprentissage de la citoyenneté est repris dans les missions des Comités d'éducation à la santé et la citoyenneté[3] (CESC). Cette instance met en place des actions à l'initiative des élèves et des membres de la communauté éducative. La création d'Inter-CESC allant de la maternelle jusqu'au lycée vise à pérenniser des actions jalonnant tout le parcours scolaire de l'élève afin de donner du sens à ses apprentissages de futur citoyen. Ces instances font aussi des représentants des élèves et des parents d'élèves d'être force de proposition dans les choix des axes de programmes retenus.

4.3. *Les prolongements et accompagnements utiles par le déploiement d'un dialogue concerté*

Il est essentiel pour accompagner dans le dialogue et accepter les contenus pédagogiques, mais aussi les valeurs prônées sur la laïcité et la citoyenneté d'associer et d'impliquer le plus fréquemment possible les parents dans les différentes instances représentatives de l'école. Ce sont en effet les premiers formateurs en matière d'enseignement moral et civique. Cela peut d'abord prendre pour forme le renforcement des liens qu'ils nouent avec la communauté éducative, leur association active et récurrente aux manifestations qui se déroulent dans les établissements (inscriptions, café des parents, portes ouvertes, journée sportive, etc.). Dans les quartiers défavorisés, les parents élus dans les différentes instances des établissements scolaires sont cependant souvent assez peu représentatifs de l'ensemble des parents. La communauté éducative gagne dès lors à engager des efforts pour rendre l'école accessible à tous les parents afin qu'ils s'impliquent dans la scolarité de leurs enfants et appréhendent les opportunités offertes par le respect des règles laïques. Les parents qui ont connu un rapport difficile, voire conflictuel, avec l'école, qui se sont trouvés en situation d'échec instiguent en effet souvent à leurs enfants un ressenti négatif vis-à-vis de l'école. Il convient dès lors de chercher à développer chez les parents un autre regard sur l'école que les difficultés que rencontrent leurs enfants sur le plan disciplinaire ou scolaire ce qui engendre un sentiment de rejet.

3. *BO*, n° 30, 25 août 2016.

On peut également donner plus largement la parole aux élèves via notamment différentes instances en place : le conseil de vie lycéenne pour les lycéens et le conseil de vie collégienne pour les collégiens. Ces conseils permettent aux élèves de proposer des actions, des améliorations de leur quotidien dans l'établissement scolaire. Elles permettent surtout de favoriser le mieux vivre ensemble, valeur fondamentale de la laïcité.

Développer les liens de l'école avec son environnement territorial et les partenariats avec les villes et notamment les actions en faveur de la jeunesse sur le plan culturel et social favorise également le mieux vivre ensemble, condition première d'acception du milieu scolaire et des valeurs qu'il porte. À cet effet, dans les quartiers défavorisés, les projets contrats de ville sont porteurs de cohésion sociale, en renforçant le lien entre les élus et les habitants qui ressentent un sentiment de relégation, en favorisant leur accession ou le retour à l'emploi, en leur permettant d'exprimer leurs idées à travers des conseils de quartier, en favorisant les liens intergénérationnels. Les représentants de l'Éducation nationale sont associés et peuvent obtenir des financements pour des projets culturels qui ensuite donnent lieu à des représentations ou expositions. Cela permet une valorisation, aux yeux des parents, des travaux réalisés par les élèves. On connaît l'importance pour les élèves de milieux défavorisés d'avoir accès à la culture. Or, actuellement, les budgets alloués à la culture sont en baisse.

Comme il est précisé dans le chapitre 19 ci-dessous, la mise en place de ces projets nécessite une connaissance très fine du terrain notamment sur le plan culturel, économique et social. Ils ne peuvent pas faire l'objet d'une massification et ils doivent surtout susciter l'adhésion de tous les partenaires pour réussir.

La conduite de tels projets permet une cohésion sociale souvent mise à mal par le séparatisme social phénomène qui tend à s'accroître en France.

Conclusion

Depuis de nombreuses années, les autorités publiques, européennes ou françaises, s'inquiètent de l'insuffisante intégration scolaire et sociale des populations immigrées, notamment d'origine musulmane. Sont évoqués le repli communautaire et la montée du nationalisme. Le séparatisme social se développe en effet au niveau de l'école et notamment par l'habitat. Si l'école a permis, notamment dans les années 1950 et 1960, aux élèves d'origine modeste et de toutes confessions d'accéder à des emplois de niveaux de qualification supérieurs à ceux de leurs parents, cet « ascenseur social » par l'école s'est manifestement grippé : les élèves issus de l'immigration sont pour leur immense majorité orientés vers les filières considérées comme celles de la relégation. De plus, à diplôme égal, la discrimination à l'embauche est de plus en plus manifeste, bien que très mal quantifiée et

objectivée. Elle s'exerce notamment par la consonance du nom ou par le lieu d'habitation du postulant.

La mise en place d'une école laïque visait pourtant l'intégration de toutes les populations. On pensait également à travers elle éviter la montée du communautarisme et du nationalisme. L'affirmation de l'appartenance religieuse au sein de l'école ne s'en est pas moins fortement amplifiée depuis 1989, date à laquelle des élèves ont affirmé au sein de l'école leur appartenance religieuse par le port de signes ostentatoires, en particulier par le voile. Depuis lors, le thème de la laïcité est revenu au premier plan de l'actualité, engendrant, avec le vote de la loi du 15 mars 2004 et plus encore avec la montée en puissance de l'islamisme radical, des polémiques fortement médiatisées et parfois instrumentalisées par une certaine classe politique.

Le rapport de l'Observatoire de la laïcité (2016-2017) rappelle que l'affirmation du principe de laïcité, si nécessaire qu'elle soit, ne permet pas de faire l'économie de politiques publiques volontaristes contre la ghettoïsation et le repli sur soi. Il préconise aussi de ne pas se servir de la laïcité pour stigmatiser une religion.

Il ne suffit pas en effet de prêcher la bonne parole sur le vivre ensemble, il faut aussi le mettre en application en recréant de la mixité sociale dans les établissements scolaires, en donnant de réels moyens à l'éducation prioritaire, en laissant plus d'autonomie aux établissements pour déployer des actions innovantes. Il convient également de repenser le rythme de réformes qui n'ont pas le temps de porter leurs fruits qu'elles sont déjà remplacées ; car c'est source de démobilisation, contribue à la dégradation du climat scolaire et au repli des plus aisés vers l'alternative de l'école privée.

La question majeure est cependant de permettre aux élèves d'accéder largement à la réussite, quelle que soit leur appartenance sociale, ethnique ou religieuse. Pour ce faire, il est nécessaire de déployer un véritable volontarisme politique. Cela passe par une politique de l'habitat qui permette de recréer du lien social entre les populations. Il s'agit aussi de permettre à l'école de jouer pleinement son rôle d'instruction et de formation des citoyens, de lui donner les moyens de se réformer en profondeur, en valorisant des projets innovants qui tiennent compte de la spécificité du terrain, en créant une réelle concertation entre les différents acteurs, en considérant réellement leurs avis. Il s'agit encore de redonner confiance aux familles, aux enseignants sur la capacité de l'école publique à faire réussir tous les élèves. On peut y voir là les conditions premières rendant beaucoup plus audibles et crédibles les valeurs du vivre ensemble et de tolérance dont est porteuse la laïcité.

Références

Décret 2005-1145 du 9 septembre 2005, créant le Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, n° 30 du 25 août 2016.

Loi du 9 décembre 1905 La séparation des Églises et de l'État : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508749.
— n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en… : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT.

Airiau P., 2004, *Cent ans de laïcité française 1905-2005*. Paris : Presses de la renaissance.

Albertini P., 2014, *L'école en France du xix^e siècle à nos jours de la maternelle à l'université* [3e éd.]. Paris : Hachette supérieur.

Amson D., 2004, *La querelle religieuse. Quinze siècles d'incompréhensions*. Paris : Odile Jacob.

Bauberot J., 2017, *Histoire de la laïcité en France*. Paris : PUF.
—, 2014, *La laïcité falsifiée*. Paris : La Découverte
—, 2004, *Laïcité 1905-2005, entre passion et raison*. Paris : Seuil.
—, 1990, *Vers un nouveau pacte laïque*. Paris : Seuil.

Boyer A., 1993, *Le droit des religions en France*. Paris : PUF.

Conseil d'État, 2004, *Un siècle de laïcité*, Rapport, la Documentation française.

Debray R., 2002, *L'enseignement du fait religieux* dans l'école laïque, rapport à la demande du président de la République.

Delumeau J., 2002, Séminaire « *L'enseignement du fait religieux* », L'école et le fait religieux, Collège de France. http://eduscol.education.fr/cid46336/l-ecole-et-le-fait-religieux.html.

Estivalezes M., 2005, *Les religions dans l'enseignement laïque*. Paris : PUF.

Haut Conseil à l'intégration, 2011, *Les défis de l'intégration à l'école* et *Recommandations au Premier ministre relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République*, Rapport. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000053/index.shtml.

Machelon J.-P., 2005, Rapport à la demande du ministre de l'Intérieur, La Documentation française. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000727.pdf.

Morvan A., 2008, *L'honneur et les honneurs souvenirs d'un recteur « kärcherisé »*. Paris : Grasset.

Obin J.-P., 2004, Rapport *à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les signes et manifestations D'appartenance religieuse dans les Établissements scolaires*, 115.

Observatoire de la laïcité, 2016-2017, Rapport annuel, http ://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/04/laicite_rapport_annuel_2016-2017_0.pdf.

TOULEMONDE B., 2009, *Le système éducatif en France* [3e éd.]. Paris : La Documentation française.

STASI B., 2003, Rapport au Président de la République de la commission *Laïcité et République*.

VAN DEN KERCHOVE A., 2011, « Enseignement des faits religieux : “une frilosité à aborder les questions complexes” », *La Lettre de l'Éducation*, 707.

Chapitre 3

Les deux étages du système éducatif, école du socle et éducation différenciée

Jacques FOURNIER

Ce chapitre traite des structures du système éducatif. La question de base est celle de savoir comment se combinent, à tous les niveaux, les exigences de l'unité et de la diversité. La première impose l'existence d'un enseignement commun, ouvert à tous les enfants et leur permettant, quelles que soient leurs origines sociales ou leur situation géographique, de mettre en œuvre leurs potentialités. La seconde conduit à mettre en place des formations différenciées en fonction des aptitudes de ceux qui s'y engagent et des débouchés qui leur sont offerts.

Ces structures varient d'un pays à l'autre, même si, comme le montrent les tableaux présentés en annexe de cette première partie, un modèle commun tend à prévaloir, celui d'une école de base allant jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire.

La France ne s'est inscrite que très péniblement dans cette évolution. On renverra ici à la description donnée dans un ouvrage de jeunesse (Fournier, 1971) où l'on peut voir s'amorcer des tendances qui, au bout d'un demi-siècle, n'ont pas encore totalement trouvé leur aboutissement.

On reviendra dans un premier temps sur cette évolution qui a fait passer la France de la juxtaposition précoce de filières éducatives séparées à un système comportant deux étages superposés. On examinera ensuite les problèmes qui se posent à chacun de ces deux niveaux : celui de la formation de base, que l'on appellera l'école du socle, encore imparfaitement réalisée sur le terrain ; celui de l'éducation différenciée au sein de laquelle de nombreux problèmes se posent aujourd'hui, que ce soit dans l'articulation des types de formation ou dans la succession des séquences éducatives[1].

1. Sauf indication contraire toutes les données statistiques concernant le système éducatif français qui sont reprises dans cette contribution sont puisées dans les publications de l'administration de l'Éducation nationale « Repères et références statistiques, Enseignement, formation, recherche, 2017 » et « L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, avril 2017 ». Les données utilisées pour les comparaisons internationales figurent dans la publication de l'OCDE : *Regards sur l'éducation*, 2017.

1. Des trois filières aux deux étages

Il y a encore aujourd'hui trois degrés dans l'enseignement en France (primaire, secondaire, supérieur), mais leur articulation s'est modifiée au fil du temps et c'est au milieu du secondaire que devrait se situer désormais le point de rupture.

Le premier degré, celui de l'école primaire de Jules Ferry, accueillait tous les élèves, garçons ou filles, depuis le CP (cours préparatoire) jusqu'au CM2 (cours moyen deuxième année). Le flux des élèves se répartissait ensuite en trois filières :

- celle de la classe de fin d'études primaires à l'issue de laquelle, ayant obtenu leur « certificat d'études », ils pouvaient, dès l'âge de 14 ans, entrer dans la vie active ;
- celle de l'enseignement primaire supérieur, dispensé au collège, et au bout de laquelle on obtenait le brevet (« élémentaire » ou « supérieur ») ;
- celle de l'examen d'entrée en sixième qui permettait d'accéder au lycée et d'aller jusqu'au baccalauréat ou au-delà.

La masse de la population scolaire était cantonnée dans les deux premières filières. La troisième accueillait les enfants de la bourgeoisie et les élèves les plus doués issus des classes populaires, ceux qui réussissaient à l'examen des « bourses ».

Dans la génération incorporée au service militaire en 1963, 76,8 % des jeunes gens n'avaient pas dépassé le niveau du certificat d'études primaires, 15,4 % n'avaient que le brevet d'études du premier cycle ou la première partie du baccalauréat, 4,2 % étaient des bacheliers complets sans études supérieures, 3,5 % seulement avaient un diplôme de l'enseignement supérieur (Baudelot et Establet, 1971). Les filles ne faisaient pas le service militaire, mais leur niveau de formation n'était pas plus élevé.

Au lendemain du second conflit mondial, le plan Langevin-Wallon[2] vient dessiner des perspectives nouvelles. Le plan ne se concrétise pas sur le moment, mais il mérite d'être évoqué, car il esquisse le modèle vers lequel on s'est orienté non sans peine depuis lors.

Ce sera d'abord la marche vers le collège unique, puis l'émergence progressive de l'idée d'un continuum éducatif recouvrant l'ensemble de la scolarité obligatoire.

De la fin des années 1950 au milieu des années 1970 va se constituer progressivement ce que l'on peut appeler l'école moyenne, regroupant l'ensemble des élèves au niveau des quatre premières années du second degré. La filière des classes de fin d'études disparaît. La scolarité obligatoire est prolongée jusqu'à l'âge de 16 ans en 1959. Les filières du primaire supérieur et du secondaire se rapprochent et vont finir par se

2. On peut trouver le texte du plan Langevin en annexe VI de Decaunes, 1962.

confondre, avec d'abord l'institution d'un cycle d'orientation soumis aux mêmes règles dans les différents établissements au niveau des classes de sixième et de cinquième, puis le regroupement des formations, qui restent différenciées, au sein d'un même établissement, le CES, collège d'enseignement secondaire apparu en 1963, enfin l'institution du collège unique en 1975, décision fondamentale prise par le ministre Haby dans le cours du septennat giscardien.

La distinction qui subsistait entre primaire supérieur et secondaire a désormais disparu. Les lycées se sont délestés de leur premier cycle. Tous les élèves suivent le même cursus dans le cadre du collège unique.

Quarante ans plus tard, le principe du collège unique est toujours contesté par les nostalgiques d'une éducation élitiste. Mais il s'est imposé. C'est, du point de vue de l'auteur de cette contribution, une bonne chose, mais ce n'est pas suffisant, car on n'est pas allé jusqu'au bout du chemin.

Le collège unique a regroupé dans les mêmes classes les élèves jusqu'alors séparés dans les trois filières des CES (I : type lycée ; II : type CEG ; III : transition). Mais il n'en a pas fait un nouvel ensemble dans l'esprit du cycle d'orientation qu'imaginait le plan Langevin-Wallon. C'est le modèle de la voie I, type lycée, qui a prévalu, avec des enseignements par disciplines dispensés par des professeurs certifiés (le corps des PEGC, professeurs d'enseignement général de collège, disparaît dans les années 1980). Comme le note un observateur avisé, « les contenus et les méthodes d'enseignement de cette filière d'excellence vont se révéler inadaptés à la masse des enfants désormais admis au collège ». Le collège unique fonctionne comme « une gare de triage qui sélectionne les élèves destinés aux études générales et qui oriente les autres, par défaut, vers des formations professionnelles courtes » (Garnier, 2014).

Après l'instauration de ce premier étage du système éducatif, les deux dernières décennies du XX^{e} siècle sont marquées par l'échec du grand projet d'unification entre le public et le privé porté par Pierre Mauroy et Alain Savary et par la mise en place du dispositif d'éducation prioritaire destiné à lutter contre les inégalités. Mais il faudra attendre les années 2000 pour que l'on commence à théoriser et à concrétiser l'école du socle, avec deux lois-cadres portées par des majorités différentes, mais qui s'inscrivent dans la même perspective. Ce sont la loi Fillon en 2005 et, en 2013, la loi Peillon, sous le régime desquelles on se trouve en 2018. Les deux textes s'inscrivent en définitive dans la même philosophie et l'on ne peut que s'en satisfaire, s'agissant d'un domaine où, plus que partout ailleurs, un minimum de continuité dans la politique mise en œuvre s'avère indispensable. Aussi peut-on espérer que, au-delà d'annonces qui se veulent spectaculaires, le nouveau ministre, qui fut le collaborateur de François Fillon au ministère de l'Éducation, aura la sagesse de maintenir le cap. Beaucoup reste à faire, comme on le verra au point 2.

Au second étage du système éducatif, celui de ce que l'on appelle ici l'éducation différenciée, les problèmes ne manquent pas non plus.

Le dispositif actuel reste fait de bric et de broc. Les innovations successives, mise en place des IUT (Instituts universitaires de technologie) dans les années 1960, lycées professionnels dans les années 1980, structuration LMD (licence-master-doctorat) dans le supérieur dans les années 2000, ont été plus ou moins bien digérées. Le phénomène du « décrochage », l'insuffisance ou l'inadéquation des formations professionnelles, la place occupée par le baccalauréat et les interrogations sur son avenir, le fort taux d'échec durant les premières années à l'université, la multiplication des formations marchandes, la modestie des résultats obtenus dans la compétition internationale, sont autant de problèmes préoccupants. Le moment devrait venir d'une recomposition d'ensemble. Il en sera discuté au point 3.

2. L'école du socle

La notion de socle commun est désormais reconnue par la loi. Dans la nouvelle rédaction que lui a donnée l'article 13 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, l'article L 122-1-1 du code de l'éducation dispose : « la scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, auquel contribue l'ensemble des enseignements dispensés au cours de la scolarité. Le socle doit permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté. Les éléments de ce socle commun et les modalités de son acquisition progressive sont fixés par décret, après avis du Conseil supérieur des programmes. »

Présidé par le géographe Michel Lussault, ce conseil a accompli un travail considérable. Le déroulement de son activité a donné lieu à quelques controverses. Mais il ne semble pas que son travail doive être fondamentalement remis en cause en dépit du conflit qui s'est manifesté, à l'automne 2017, entre son président et le nouveau ministre.

On n'entrera pas ici dans le détail des programmes en cours de mise en place sur ces bases. Ils sont organisés autour de cinq domaines : les langages pour penser et communiquer (une place nouvelle étant notamment donnée aux langages informatiques et plus généralement scientifiques, mais les langages artistiques, le langage des médias et les pratiques sportives ne sont pas oubliés), les méthodes et outils pour apprendre (information et documentation, outils numériques, conduite de projet, apprentissage), la formation de la personne et du citoyen (culture de la sensibilité et du jugement, sens de la règle et du droit, incitation à l'engagement), enfin l'observation et la compréhension du monde, les représentations du monde et l'activité humaine (ces deux domaines étant présentés comme indissociables et incluant un ensemble d'éléments qui ne peuvent être détaillés ici).

Le jargon du pédagogue alourdit parfois la présentation, mais l'ensemble est cohérent et il met bien en valeur les objectifs de base que peut se donner la nation en matière d'éducation.

Les programmes établis pour l'acquisition du socle comporteront trois cycles, de trois années chacun : le cycle des apprentissages fondamentaux (CP, CE1, CE2) ; le cycle de consolidation (CM1, CM2, 6e) et le cycle des approfondissements (5e, 4e, 3e). Ce découpage est significatif, dans la mesure où il montre la continuité qui, dans l'esprit de ses concepteurs, caractérise l'école du socle. La coupure entre école et collège est gommée puisque le second cycle inclut les deux dernières années de l'école et la première année du collège. Mais cette présentation anticipe sur l'évolution réelle. On touche là au premier des deux grands écueils que devra surmonter le parcours de la réforme.

L'école du socle n'est pas encore un continuum. Une séparation tranchée subsiste entre primaire et secondaire. Qui passe du premier au second doit changer d'établissement, va au collège et non plus à l'école primaire. Il n'a plus un seul maître, mais une diversité de professeurs, spécialistes de matières différentes. Il n'a souvent plus les mêmes condisciples, car les parents ont une plus grande latitude pour le choix de l'établissement et l'usage qu'ils en font, réglementairement ou non, renforce la différenciation entre les publics des collèges.

C'est le second écueil. L'école du socle n'est pas homogène. Elle ne donne pas à tous les enfants les mêmes chances. Il subsiste en son sein, tant au niveau de l'école qu'à celui du collège, de fortes inégalités tenant à la situation géographique des établissements et à l'origine sociale de leurs élèves.

Comment surmonter ces écueils ? La politique mise en œuvre en cette seconde décennie du XXIe siècle comporte une constante et des variables.

La constante est la volonté de renforcer le primaire. Elle est pleinement justifiée par les comparaisons internationales qui montrent que, dans la répartition des dépenses publiques d'éducation[3], la France est au-dessous de la moyenne pour le primaire et au-dessus pour le secondaire. C'est au niveau du primaire qu'il faut d'abord agir pour assurer l'égalité des chances.

Va dans ce sens le renforcement du dispositif de l'éducation prioritaire voulu tant sous le quinquennat Macron que sous le quinquennat Hollande. La mesure phare de la rentrée 2017 (douze élèves par classe en REP+, zones du réseau d'éducation prioritaire renforcées) s'inscrit dans cette perspective. Elle a malheureusement, semble-t-il, diminué les ressources consacrées à une autre initiative, de portée plus large et dont le développement s'était avéré très positif, celle qui a consisté à prévoir au niveau du primaire « plus de maîtres que de classes », c'est-à-dire la présence dans les

3. Voir tableaux 2.1 et 2.2 en fin de seconde partie.

écoles de maîtres qui, sans être affectés à une classe particulière, peuvent intervenir pour soutenir de la façon qui s'avère la plus efficace les élèves en difficulté. Les deux mesures sont complémentaires et l'on peut souhaiter qu'elles soient l'une et l'autre pleinement appliquées. Cela suppose que soit poursuivi, avec constance et ténacité, le rééquilibrage, en faveur du primaire, des crédits alloués à l'Éducation nationale.

Les variables concernent l'appréhension des problèmes du collège : on a pu notamment parler de « détricotage » par Michel Blanquer de la réforme qu'avait lancée en 2013 la ministre Najat Vallaud-Belkacem. Il s'agissait pour elle de mettre en œuvre les principes posés par la loi de 2013 en faisant en sorte que le contenu et les méthodes soient adaptés aux besoins de l'ensemble de la population scolaire et en éliminant à ce niveau les facteurs susceptibles de conduire à une sélection trop précoce des élèves.

Il semble à ce jour qu'un point central de la réforme, la place faite, par des projets pluridisciplinaires, à un enseignement plus concret et plus attractif, mieux accessible à l'ensemble des élèves, soit préservé. On revient en revanche sur la suppression des classes bilangues et la réduction de la place faite aux langues anciennes, mesures contre lesquelles tous ceux qui se considèrent comme le gotha de l'élite républicaine, de Jean-Pierre Chevènement à Michel Onfray, s'étaient mobilisés.

Ce dernier point est significatif, car il met à nu les sensibilités qui existent en ce domaine. Que l'on permette à tous l'apprentissage d'une seconde langue (encore faudrait-il que la première soit enseignée efficacement…) est un objectif légitime. Le projet ministériel le prévoyait dès la 5e au lieu de la 4e. Qu'il existe en revanche, dès la 6e, des filières sélectives dans lesquelles vont se concentrer, sous le drapeau du bilinguisme, les élèves des couches favorisées est un élément de sélection précoce contraire à l'esprit de l'école du socle.

Il en existe malheureusement d'autres, encore plus contestables. La souplesse plus grande de la carte scolaire au niveau du collège, l'existence d'un secteur privé plus important qu'au niveau du primaire et l'inégale distribution des capacités d'influence des parents d'élèves font que, contrairement à l'esprit de la réforme, une différenciation s'instaure entre « bons » et « mauvais » collèges, conduisant les parents, même s'ils se disent « de gauche », à utiliser tous les moyens, licites ou illicites, pour faire inscrire leurs enfants dans les établissements les plus cotés : déménagement de la famille (le prix des appartements dans certaines villes comme Paris augmente au voisinage des établissements les plus recherchés), fausse adresse donnée pour permettre l'inscription dans le collège voulu, recherche de filières sélectives, passage vers le privé.

Comment faire en sorte que, comme c'est semble-t-il le cas dans d'autres pays, l'école du socle remplisse convenablement le rôle qui lui est assigné ?

Sauf à utiliser, comme ce fut le cas aux États-Unis, la solution du *busing* consistant à conduire chaque jour en bus les élèves des quartiers défavorisés vers les écoles des zones à population plus huppée, la première des actions à mener ne relève pas de la politique de l'éducation. C'est celle qui

consiste à assurer une répartition plus équilibrée de la population sur le territoire, et notamment dans les zones urbaines, de façon à assurer dans tous les collèges une diversification du public scolaire. Y concourent la politique du logement (contraindre toutes les communes à faire une place au logement social), la politique de sécurité (faire en sorte que partout l'ordre public soit respecté et la justice rendue), la politique industrielle (encourager l'implantation d'activités économiques en zones sensibles). C'est une action multiforme qui doit être menée avec persévérance et ne peut produire des effets qu'à long terme. Elle ne pourra être durablement mise en œuvre qu'avec la compréhension et le soutien de l'opinion publique.

On touche ici à une seconde condition de base du succès : l'information et le soutien des publics concernés, à commencer par les élus et les parents d'élèves, en associant à cette action toutes les composantes de la société civile. L'égalité devant l'école, l'accès de tous au savoir, la possibilité donnée à chacun de s'accomplir doivent devenir une grande cause nationale. La croyance répandue selon laquelle un élève réussit plus difficilement dans une classe hétérogène doit être réfutée, car elle est contredite par toutes les études sérieuses sur le sujet[4]. L'ouverture et la solidarité doivent être érigées en valeurs essentielles. Il faudrait peut-être, pour diriger ce combat, la touche de prestige et le grain de folie que n'ont pas à ce jour su apporter un ancien professeur de philosophie (Peillon) ou un ancien recteur puis directeur du ministère (Blanquer). Il faut surtout multiplier les contacts, encourager les initiatives, donner de l'air aux acteurs. Une plus grande autonomie des établissements, à condition que le cap soit clairement fixé, peut y contribuer, comme le préconise le chapitre 10 ci-dessous.

Sur ces bases, les actions à mener s'inscrivent dans deux dimensions.

Il faut, verticalement, assurer de l'école au collège la continuité de l'école du socle. Il faut, horizontalement, faire en sorte que cette école soit égale pour tous sur l'ensemble du territoire.

Pour que l'élève puisse passer sans traumatisme de l'école au collège, ces deux institutions doivent se rencontrer, apprendre à se connaître, mener des actions convergentes. Les « conseils école-collège » dont la loi de 2013 a prévu la mise en place et qui doivent se réunir au moins deux fois par an pour définir des projets pédagogiques conduits en commun peuvent être un bon outil pour aller en ce sens. Il faudra en faire le bilan dès que l'on disposera pour ce faire d'un recul suffisant.

Les suggestions ne manquent pas pour aller plus loin, y compris celles que formulait le nouveau ministre dans son livre programme de l'automne 2016 (Blanquer, 2016, p. 49, 72, 118, 134, 136, 138) :

- la création, dans l'organisation administrative de l'éducation nationale, d'une « circonscription de l'école fondamentale » couvrant l'école et le collège ;

4. Voir notamment Dupriez et Draelants, 2004.

- le rapprochement des fonctions de principal de collège et d'inspecteur des écoles ;
- la possibilité d'affecter des professeurs des écoles en collège et des professeurs du secondaire dans les écoles ;
- l'instauration à l'entrée en 6e d'une période d'intégration permettant aux élèves et à leurs parents de se familiariser avec leurs nouvelles conditions de travail ;
- la mise en place, qui paraît prendre forme dès l'automne 2017, d'un système obligatoire d'études dirigées permettant aux élèves de rentrer chez eux après devoirs faits.

Plus loin encore la logique de l'école du socle pourrait conduire à ce que, comme c'est le cas dans une douzaine de pays européens, tous les niveaux de la scolarité obligatoire soient regroupés dans le même type d'établissements et que les professeurs fassent partie du même corps.

Nous n'en sommes pas là en France où survit comme dans d'autres vieux pays du continent, une succession d'établissements, mais il faut alors faire en sorte que le passage de l'un à l'autre puisse être vécu dans de bonnes conditions et qu'ils soient l'un et l'autre au service des mêmes objectifs.

Au demeurant, et quelle que soit l'organisation retenue, une tension survivra toujours entre l'objectif de renforcer pour tous les savoirs fondamentaux et celui de permettre l'approfondissement des talents spécifiques de chaque élève. Le dispositif d'accompagnement personnalisé mis en place par la réforme du collège vise à permettre de la surmonter. Quelques heures du temps scolaire sont consacrées au suivi individualisé du parcours de chaque élève. Des instruments nouveaux sont expérimentés, comme le « programme personnalisé de réussite éducative », sorte de passerelle accompagnant les élèves du CM2 à la sixième. Il est trop tôt pour faire le bilan de ces innovations, mais elles vont dans le bon sens.

Le processus éducatif peut stimuler, aussi bien chez l'apprenant que chez l'enseignant, une énergie et des ressources souvent insoupçonnées. Il vaut la peine de chercher à les mobiliser.

S'agissant maintenant de la dimension horizontale, celle des actions visant à assurer l'homogénéité du système, on trouvera dans la troisième partie de ce volume plusieurs chapitres consacrées à la question des inégalités devant l'école et à l'expérience du réseau de l'éducation prioritaire. Qu'il nous soit permis d'y renvoyer et de nous limiter ici à formuler de brèves observations sur trois points qui paraissent essentiels :

- le corps enseignant
  Il n'est pas souhaitable, sauf exception dûment justifiée, d'envoyer les enseignants les plus jeunes, en tout début de carrière, dans les établissements ou les classes les plus difficiles. On doit trouver les moyens d'organiser les carrières et de faire fonctionner les mécanismes d'affectation de telle sorte que viennent dans ces établissements des professeurs qui soient à la fois expérimentés, motivés et convenablement payés.

- la carte scolaire
  C'est à coup sûr le point le plus délicat. Il faut dans ce domaine faire circuler l'information, savoir manier la pédagogie, convaincre avant d'obliger. Mais, le moment venu, un minimum de discipline s'impose, dans le privé comme dans le public, et il faut avoir le courage de l'imposer.
- la gestion des établissements
  La réussite de l'école du socle suppose la prise en charge de ses objectifs par l'ensemble des acteurs du système éducatif. Cela ne sera possible que dans le cadre d'un fonctionnement largement décentralisé qui, au niveau des établissements comme à celui des collectivités territoriales, encourage les initiatives et permette les adaptations.

L'école du socle est l'école de la Nation. Il faut faire en sorte que chacun puisse s'y sentir à l'aise et se l'approprier.

3. L'éducation différenciée

Ce que l'on appelle ici l'éducation différenciée recouvre l'ensemble des formations dispensées au-delà de l'école du socle. Celle-ci n'est certes pas uniforme. Des différences s'y expriment, notamment pour le choix des sections ou des matières étudiées. Mais on y demeure au sein d'une même structure, l'école puis le collège. Pour la suite du cursus de formation, au contraire, des voies différentes sont ouvertes, en fonction des aptitudes de ceux qui s'y engagent et des débouchés vers lesquels elles conduisent. On prendra une vue d'ensemble de ces structures et des cheminements de ceux qui les empruntent, avant d'examiner les principaux problèmes que soulève cette organisation et les orientations des solutions qui pourraient être envisagées.

3.1. *Vue d'ensemble : de bac – 3 à bac + 3 et au-delà*

La quasi-totalité des jeunes arrivant au bout de l'école du socle poursuit aujourd'hui des études, pour une durée plus ou moins longue.

3.1.1. Le premier aiguillage

Il s'opère à la sortie de la 3e où deux voies principales s'offrent aux élèves :

- celle des lycées d'enseignement général et technologique vers lesquels, en 2015, se dirigent 62,4 % d'entre eux ;
- celle des préparations au baccalauréat professionnel ou au CAP, certificat d'aptitude professionnelle, qui accueillent respectivement 22,2 % et 11 % des élèves.

La voie de l'enseignement général et technologique existe depuis fort longtemps et la dualité que l'on trouve en son sein porte sur le contenu de l'enseignement plus que sur sa nature ou son statut. Nous sommes là dans le secondaire traditionnel, par lequel sont passés probablement la plupart des lecteurs de la présente contribution.

La voie professionnelle, dont traite le chapitre 23, en revanche, a été profondément réorganisée au cours des trente dernières années. L'orientation précoce qui pouvait se faire en fin de cinquième pour la préparation d'un CAP a, dans la foulée de la loi Haby sur le collège unique, disparu au cours des années 1980. Le cursus en quatre ans, qui impliquait l'obtention d'un BEP (Brevet d'études professionnelles) avant la préparation du baccalauréat professionnel, a été raccourci en 2009. Désormais la majorité des élèves qui empruntent la voie de l'enseignement professionnel à la sortie de la 3e entrent directement dans un lycée professionnel pour obtenir au bout de trois ans le baccalauréat professionnel.

La filière de l'apprentissage a été maintenue. Elle comporte une formation en alternance de deux ans, moitié dans un CFA (centre de formation d'apprentis), moitié en milieu professionnel. Son importance relative a décru, elle n'est empruntée que par 5 % des sortants de 3e, mais elle reste prisée et il n'est pas exclu qu'elle reprenne de l'essor dans la mesure où elle serait privilégiée par la politique gouvernementale.

Quelques réorientations s'opèrent à la fin des classes de seconde, mais l'essentiel des deux flux arrive au niveau du baccalauréat dont le tableau ci-dessous présente les résultats pour l'année 2016.

Tableau 1 : *La réussite des élèves par type de baccalauréat.*

	Bac général	**Bac techno**	**Bac pro**	**Total**
Admis	327 100	126 600	179 800	633 500
% d'admis	91,5	90,7	82,5	87,9
% de la génération	40,5	15,7	22,6	78,8

L'objectif de 80 % de bacheliers au niveau d'une génération fixé il y a trente ans par Jean-Pierre Chevènement est donc en passe d'être atteint. Mais la composition sociale des deux cohortes qui y parviennent n'est pas du tout la même. Les catégories populaires sont surreprésentées dans la filière professionnelle, dans la mesure où leurs résultats leur permettent moins souvent d'accéder à la voie générale et où leurs familles, à niveau scolaire égal, envisagent plus facilement l'orientation vers la voie professionnelle. Les cadres et autres catégories plus favorisées sont surreprésentés dans la filière générale et technologique pour des raisons symétriquement inverses (meilleurs résultats et préférences des familles).

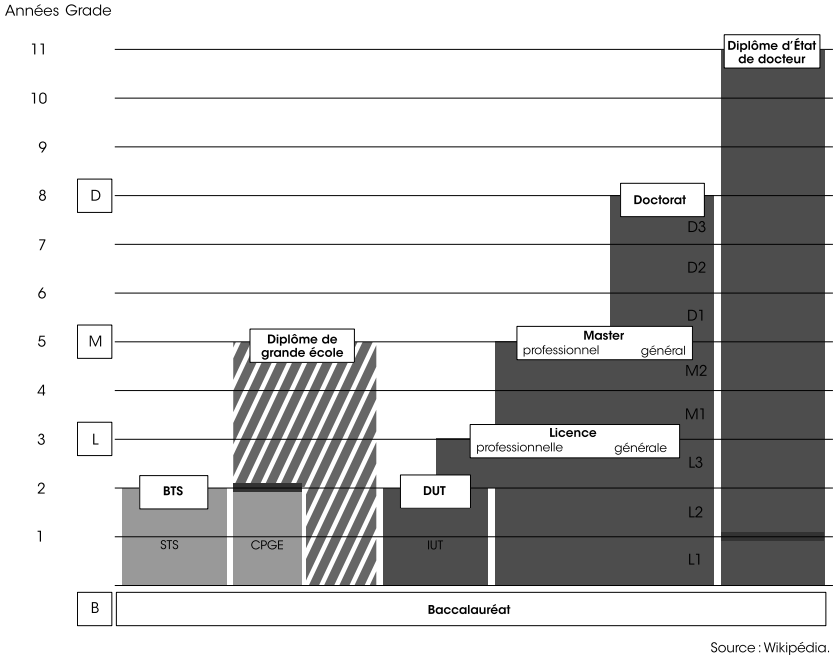
Par ailleurs c'est à ce niveau que se concrétise le phénomène du « décrochage », les jeunes qui abandonnent leurs études sans avoir acquis de diplôme. Ils sont évidemment, eux aussi, plus nombreux dans les couches

défavorisées de la population. Il semble cependant que ce phénomène soit depuis quelques années en régression relative. Les « sorties précoces du système scolaire » s'élèvent en 2015 à 9,3 % des 18-25 ans, soit en dessous de la moyenne européenne qui s'établit à 11 %.

3.1.2. L'appétit des études est tel aujourd'hui que la majorité des bacheliers cherche à entrer dans l'enseignement supérieur[5]

À partir de là, le paysage se complique, car les voies ouvertes sont nombreuses, ainsi que le montre le graphique 2 ci-dessous. Certaines sont sélectives, d'autres non. Certaines sont encore localisées dans les lycées, les autres se situent à l'université ou dans un institut de formation.

C'est à ce niveau, entre bac – 3 et bac + 3 que se manifeste la décantation la plus forte des effectifs de la formation initiale, en raison, soit de la sélection qui s'opère à l'entrée dans la filière considérée, soit des éliminations qui se produisent après cette entrée.



Graphique 2 : *Les voies de l'enseignement général. Les formations données sont figurées en clair pour les lycées, en hachuré pour les écoles et en sombre pour les universités.*

5. Enseignement « tertiaire » dans le vocabulaire des tableaux de l'OCDE qui sont présentés en fin de première partie.

Les filières les plus sélectives sont aussi celles qui conduisent aux débouchés les plus prestigieux. Il s'agit d'abord des classes préparatoires (99 000 élèves à la rentrée 2016) et des grandes écoles d'ingénieurs qui leur font suite (Polytechnique, Centrale, Ponts et Chaussées, etc.). On peut ranger dans la même catégorie d'autres voies qui recrutent sur examen ou concours d'entrée (Normale sup, médecine, Sciences po, et quelques autres).

Seule une petite minorité des bacheliers réussit à emprunter ces filières. Elles sont aussi très clivées socialement. Les enfants de cadres et professions intellectuelles supérieures représentaient, à la rentrée 2016, 51,7 % des effectifs dans les classes préparatoires, 59,7 % à l'École normale supérieure, 52,4 % en médecine (soit au moins trois fois plus que leur part dans la population des jeunes en âge d'y accéder). Les enfants d'ouvriers comptaient respectivement pour 7,2 %, 2,8 %, et 5,5 % dans les mêmes filières (soit 5 à 10 fois moins que leur part parmi les jeunes du même âge).

Les filières de formation de techniciens supérieurs – sections de techniciens supérieurs (STS) préparant au BTS dans les lycées et instituts universitaires de technologie (IUT) préparant au DUT dans les universités (soit au total 374 000 élèves ou étudiants en 2016) – occupent une place originale dans le dispositif. Également sélectives, elles sont néanmoins plus ouvertes que les précédentes.

Les IUT avaient été créés dans les années 1960 au sein des universités pour assurer une formation en deux ans permettant une entrée rapide dans la vie active des couches nouvelles d'étudiants accédant désormais à l'enseignement supérieur. Mais le soin apporté à leur organisation et la qualité de la prestation qu'ils se sont montré en mesure de fournir ont eu deux conséquences inattendues : ils ont attiré les jeunes de la classe moyenne en recherche d'une formation bien encadrante pour leur début dans le supérieur ; ils ont incité ceux qui avaient bénéficié de leur formation à ne pas s'arrêter là et, munis du BTS ou du DUT, à poursuivre leurs études supérieures.

En dépit de cette évolution dans leur formule, STS et IUT constituent réellement une voie de promotion sociale pour une partie des enfants des milieux populaires. Les enfants d'ouvriers y sont, toujours à la rentrée 2016, significativement représentés, plus en BTS (23,7 %) qu'en IUT (14,7 %). Les enfants de cadres supérieurs y sont également présents, notamment dans les IUT, qui ne leur étaient pas destinés, mais qu'ils ont investis (31,1 %), nettement moins en STS (15,9 %).

C'est vers les universités, dans les filières de lettres, sciences humaines et sociales, sciences, économie, droit, etc. que se dirige la grande majorité des bacheliers, pour la raison bien simple que, à la différence des deux séries de filières précédemment décrites, elles leur sont en principe accessibles sans sélection. On trouve là, le vestige de la conception traditionnelle dans laquelle le baccalauréat était à la fois « la barrière et le niveau », *barrière* qui permettait à la bourgeoise de contenir la poussée des classes populaires et *niveau* qu'elle pouvait ainsi garantir à sa progéniture (Goblot, 1925).

Les effectifs de la population universitaire ont explosé au cours du dernier demi-siècle (215 000 étudiants en université en 1960, 1 474 0000, 7 fois plus, en 2016). Il en résulte une difficulté croissante, pour les établissements d'enseignement supérieur, à faire place à tous ceux qui frappent à leur porte. Il faut sinon sélectionner du moins orienter aussi intelligemment que possible la masse qui déferle ainsi. On a cru y parvenir avec l'aide des nouvelles technologies du numérique. Las ! L'algorithme APB (admission post-bac) s'est avéré incapable de traiter toutes les demandes et il a fallu en 2016 recourir au tirage au sort pour opérer ce que l'on se refuse toujours à dénommer sélection. Qu'en sera-t-il de la nouvelle formule (« Parcours sup ») mise en place pour la rentrée 2018 ? Il est trop tôt pour le dire au moment où ces lignes sont écrites.

Dans les différentes branches de ces études universitaires, le schéma dit de Bologne, LMD, s'est maintenant imposé. C'est au cours du premier cycle, celui de la licence, que s'opère en fait le tri, par une sélection par l'échec. 39 % seulement des étudiants de la cohorte de 2011 ont obtenu leur licence en trois ans (27,2 %) ou 4 ans (11,8 %). Là aussi les différenciations sociales s'accusent. On trouve en licence 34,1 % d'enfants de cadres supérieurs et 12,7 % d'enfants d'ouvriers. Au niveau du master l'écart se creuse : 33,5 % d'enfants de cadres supérieurs et 7,8 % d'enfants d'ouvriers.

Il n'a pas été question, jusqu'à présent, des établissements privés d'enseignement supérieur. On en trouve dans toutes les catégories. Certains s'inscrivent sans problèmes dans le schéma général d'organisation des études (pour les classes préparatoires, par exemple, ou les sections de techniciens supérieurs des lycées privés, ainsi que pour quelques écoles d'ingénieurs). D'autres, en revanche, dispensent à coûts élevés des formations qui ne sont pas forcément de qualité. C'est alors l'argent qui prend le relais du talent.

La part de ces établissements privés est en 2016 de l'ordre de 18 % des effectifs étudiants pour l'ensemble de l'enseignement supérieur. Elle inclut environ 20 % du nombre des formations d'ingénieurs et la grande majorité des écoles de commerce et de gestion et des formations aux professions sociales. Elle est en voie de croissance, comme le relève le chapitre 5. Les filières qui délivrent un grade de licence (*bachelor*) ou de master dans ces filières privées viennent concurrencer les diplômes délivrés par l'enseignement public. Peut-on parler d'un « dualisme » du public et du privé dans l'enseignement supérieur ? C'est sans doute prématuré, mais son instauration n'est pas exclue.

3.1.3. Au-delà de bac + 3

La cohorte des jeunes en formation initiale s'amoindrit progressivement. Pour l'année scolaire 2014-2015, le taux de scolarisation est encore de 78 % à l'âge de 18 ans. Il n'est plus que de 35,9 % à 22 ans et 11,3 % à

25 ans. On a changé d'échelle. Ne poursuivent une formation initiale que la minorité de ceux qui vont loin dans la préparation à la vie professionnelle ou la recherche.

Ils le font le plus souvent au sein de l'une des 80 universités qui se partagent le territoire national, dans une formation de niveau master ou doctorat. Les taux de réussite s'améliorent : on compte, pour le master, plus de 50 % de réussite en deux ans, 65 % au bout de trois ans.

L'insertion professionnelle des titulaires du master s'opère dans des conditions relativement satisfaisantes : en décembre 2015, parmi les diplômés de 2013, 73 % des premiers et 69 % des seconds ont trouvé un emploi stable.

Dans les universités et les grands établissements qui s'inscrivent dans le même réseau de la formation supérieure, l'enseignement et la recherche se combinent et se soutiennent mutuellement et, à l'ère de la mondialisation, la dimension internationale prend une plus grande importance. Les étudiants étrangers représentent, en 2016, 14 % de la population universitaire. Via Erasmus ou autrement, les échanges avec les autres pays se multiplient.

Comment se situe l'enseignement supérieur français dans le concert mondial ? C'est ce dont traite notamment la contribution de Jonas Didisse. Les classements internationaux, qui se multiplient, ne lui sont pas spécialement favorables. Trois établissements français seulement figurent dans le « top 100 » du classement de Shanghai. La taille des établissements et leur rapport à la langue anglaise sont des variables qui jouent beaucoup dans la confection de ces palmarès et qui desservent sans doute les universités françaises. Au demeurant, comparée à celle des autres pays européens, la situation française n'a sur ce point rien de catastrophique.

Deux orientations de la politique gouvernementale visent à l'améliorer :

- l'encouragement donné au regroupement des établissements (les fusions d'universités se multiplient, comme à Marseille, Strasbourg ou en Lorraine) et à la constitution de « pôles » de taille internationale, les COMUE (Communautés d'universités et d'établissements). Cela ne va pas toujours sans problème, comme l'a montré en 2017 à Saclay l'échec du rapprochement projeté entre l'École polytechnique et l'université.
- l'inclusion dans le programme des investissements dits d'avenir, soutenus par le commissariat général aux investissements, d'actions visant à la création d'écoles universitaires de recherche, à l'image des *graduate schools* anglo-saxonnes.

Ces orientations sont-elles pertinentes et convenablement mises en œuvre ? Les contributions, en cinquième partie, de Frédéric Forest, Philippe Bance et Bernard Pouliquen tentent de donner des réponses à ces questions.

3.1.4. Est-il légitime de situer la formation des adultes en cours de vie active, formation dite permanente, qu'elle soit professionnelle ou non, dans cette présentation du deuxième étage du système éducatif ?

Non, si l'on se place du strict point de vue de l'organisation administrative, car nous ne sommes plus dans le champ de la compétence du ministère de l'Éducation nationale ou de celui de l'Enseignement supérieur. Oui bien sûr, si l'on se réfère à l'activité exercée qui prolonge, actualise ou renouvelle celle qui a été conduite pendant la période de la formation initiale.

À ce stade, dont il est traité dans la contribution de Paul Santelmann, une mutation profonde s'est opérée à laquelle il faut associer le nom de Jacques Delors avec la loi du 16 juillet 1971 dont il fut l'inspirateur. On est passé d'un réseau diversifié d'éducation des adultes, combinant actions publiques et initiatives associatives, au sein duquel se côtoyaient formation professionnelle, éducation civique et activités culturelles, à un système organisé dans lequel la formation professionnelle, financée par la cotisation des entreprises, est désormais, et de loin, la composante essentielle.

Ce système est extrêmement diversifié autour d'une multiplicité d'organismes collecteurs de fonds et de très nombreux lieux publics ou privés de formation. Les établissements publics de l'Éducation nationale y prennent leur part, au niveau des GRETA (groupes d'établissements du second degré) et des Centres de formation continue (CFA) et CFA d'universités.

L'ensemble de la population a vocation à utiliser ce système sous des formes que décrivent les études très fouillées de l'INSEE (2017) et de la DARES (2017). Elles nous montrent que 60 % des personnes âgées de 25 à 64 ans ont suivi une formation en 2012, dont 55 % pour raisons professionnelles.

Là encore, les différences sociales ne sont pas sans conséquence, même si celles-ci sont nettement moins marquées que dans la formation initiale. Le taux d'accès à la formation professionnelle s'élève à 68 % pour les cadres supérieurs, 43 % pour les employés et 37 % pour les ouvriers. Il augmente avec le niveau de la formation initiale (66 % pour ceux qui ont un niveau supérieur à bac + 2, 25 % pour ceux qui n'ont pas de diplôme).

L'accès à la formation, cela vaut d'être noté, est plus élevé chez les actifs que chez les chômeurs alors que l'on aurait pu présumer un résultat contraire.

Enfin, et ceci nuance fortement le tableau d'ensemble, les durées de formation sont peu élevées : dans la majorité des cas elles vont d'une demi-journée à trois jours. 26 % d'entre elles seulement dépassent cette durée.

Les auteurs de l'étude de l'INSEE notent que les salariés ont encore une connaissance insuffisante de leurs droits en matière de formation : environ 60 % seulement d'entre eux ont « entendu parler » du droit individuel à la

formation introduit dans la législation en 2004 ou du congé individuel de formation auquel ils peuvent postuler.

Il reste que, aujourd'hui, c'est bien l'ensemble de la population qui, d'une manière ou d'une autre, et jusqu'à un âge avancé, bénéficie ou peut bénéficier des prestations de l'éducation différenciée.

3.2. *De quelques problèmes et esquisses de solutions*

Quelles questions se posent pour ce second étage du système éducatif, dont on vient de souligner la complexité ? On peut identifier sous l'angle choisi par le présent chapitre, celui des structures et de leur articulation, quatre problèmes principaux sur lesquels les solutions sommairement esquissées ci-après ne sont que l'un des éléments d'une réflexion que prolongent, pour chacun d'eux, les autres chapitres.

3.2.1. La gestion des flux : validation, orientation, sélection

La formation de base assurée par l'école du socle est supposée acquise. Chacun doit maintenant trouver sa voie en fonction de ses aptitudes, de ses options personnelles, des capacités du système et des besoins du pays. Des choix doivent être faits, des portes vont s'ouvrir, d'autres rester closes et il faudra bien, un jour ou l'autre entrer ou revenir dans la vie active.

Trois concepts méritent à ce stade d'être approfondis : validation, orientation, sélection.

Validation. Toute formation a un impact sur les capacités de celles ou ceux qui l'ont suivie. Mais elle n'a une valeur sociale que dans la mesure où elle est reconnue, validée.

Ce sont les notes données par le professeur, le tableau d'honneur décerné chaque trimestre, l'examen de fin d'année et le diplôme qu'il confère : brevet, baccalauréat, licence, master, doctorat. Cette nécessité s'est imposée également au niveau de l'éducation permanente, avec la procédure dite de la VAE, validation des acquis de l'expérience.

La règle essentielle est que toute étude réussie doit pouvoir être validée sans que soit opposé à ce stade un obstacle supplémentaire, mais sans que cela préjuge pour autant du parcours ultérieur.

Telle est la portée que revêt aujourd'hui le brevet des études qui marque la fin de l'école du socle. Telle est la portée que devrait avoir également le baccalauréat. La conscience collective a quelque difficulté à l'admettre. Le mot reste associé à une situation passée dans laquelle le « bac » marquait, comme on l'a évoqué plus haut, l'admission dans l'élite. Il faudrait peut-être en trouver un autre. Le baccalauréat n'est plus un aboutissement. C'est une simple étape dans le processus conduisant de bac – 3 à bac + 3.

Dans cette conception, le diplôme de validation est la suite normale du cycle d'études qu'il consacre. Si le système fonctionne bien, il doit pouvoir

être accordé largement, sur la base du dossier scolaire. Le recours à des épreuves écrites ou orales peut être limité à certaines matières si on le juge nécessaire, ou comme voie de recours en cas d'échec dans le cadre de la procédure normale.

La réforme en cours du baccalauréat, sur laquelle on reviendra ci-dessous, ne s'inscrit pas exactement dans cette perspective. Certes elle donne une plus grande place à la prise en compte des résultats scolaires, mais elle maintient l'emblème du « bac » et elle fait par conséquent subsister toute la machinerie dont le fonctionnement conditionne son affichage.

Orientation. C'est la notion fondamentale. Le système ne fonctionne bien que si elle est réussie.

Cela implique qu'y participe l'ensemble des acteurs : spécialistes (les conseillers d'orientation, regroupés désormais dans le corps des psychologues de l'éducation nationale), enseignants (tous d'une manière ou d'une autre et notamment parmi eux les professeurs principaux en charge de ce rôle dans chaque classe), parents (auprès desquels il faut faire circuler l'information qui les mettra à l'abri des stéréotypes), élèves et étudiants eux-mêmes (qu'il faut mettre en mesure, chaque fois que possible, de tester les voies dans lesquelles ils songent à s'engager).

Deux paliers d'orientation sont décisifs dans le cursus éducatif. Celui qui se situe au terme de l'école du socle, en fin de troisième, semble aujourd'hui fonctionner à peu près correctement. On ne peut en dire autant, ainsi qu'on l'a vu plus haut, de celui qui se situe au niveau du baccalauréat et pour lequel un nouveau dispositif se met en place en 2018.

Sélection. Cette notion serait-elle devenue en France un tabou comme la presse aime à le laisser entendre ? La querelle est stupide. Il est évident qu'un système éducatif qui vise à donner à tous les jeunes, dans toutes les dimensions de leur existence les moyens de se réaliser, s'efforcera de ne pas leur opposer des barrages. Mais il est tout aussi évident qu'une certaine forme de sélection se justifie et doit être assumée sans complexe dans deux cas au moins :

Lorsqu'il est manifeste que l'on n'est pas préparé à la voie dans laquelle on voudrait s'engager. Parlons si l'on préfère de « prérequis », mais cela n'est pas très différent.

Lorsque, quel que soit le talent du postulant, la limitation matérielle des possibilités offertes oblige à faire des choix. Le concours a toujours existé et il n'a rien d'immoral.

Il y a quelque inconséquence à s'indigner contre des mesures visant à mieux ordonner un dispositif d'accès à l'université qui paraît devoir demeurer peu sélectif avant que de se battre pour la suppression des classes préparatoires aux grandes écoles.

3.2.2. L'équilibre entre voies générales et professionnelles

Sauf peut-être au cours des premières années de l'après-guerre, dans le contexte du redémarrage de l'économie et de la reconnaissance de la classe ouvrière, la filière professionnelle a toujours été dévalorisée dans le système éducatif français. La « convention académique » presque unanimement acceptée par nos élites veut que les bonnes études soient les études générales, littéraires ou scientifiques. C'est vers elles que sont spontanément dirigés les élèves les mieux notés. La voie du lycée professionnel, à la sortie de la 3e, est plus souvent imposée que choisie. Les enfants d'enseignants, fleuron de la population scolaire, sont moins d'1 % à l'emprunter alors qu'on en trouve près de 50 % dans les classes préparatoires aux grandes écoles.

Une certaine évolution semble cependant se dessiner, comme le montrent les enquêtes de terrain (Troger, Bernard et Masy, 2016). La réforme opérée en 2009 n'y est pas étrangère. En ramenant à trois ans la durée du cycle et en plaçant ainsi le baccalauréat professionnel à égalité avec ses homologues général ou technologique, elle a encouragé à emprunter cette voie et stimulé la propension de ceux qui l'ont suivie à s'engager dans des études supérieures. Un flux réel de bacheliers professionnels entre dans les sections de techniciens supérieurs des lycées. Les IUT ont, de leur côté, justifié depuis longtemps leur notoriété. Les licences professionnelles se sont multipliées.

Il relève à coup sûr de l'intérêt général que cette revalorisation de la voie professionnelle soit confortée. Sont évoqués ci-après des axes possibles de solutions. Ils émanent d'un profane et demandent évidemment à être consolidés :

La reconnaissance, dès le niveau de l'école du socle, de la dignité de la voie professionnelle. Les travaux interdisciplinaires prévus par la réforme du collège devraient pouvoir y contribuer.

Le renforcement des enseignements généraux dans le cursus des lycées professionnels. Pour ne prendre qu'un exemple, pourquoi l'enseignement des sciences économiques et sociales, dont la contribution d'Igor Martinache souligne la qualité, ne serait-il pas introduit dans les lycées professionnels où son apport serait particulièrement bienvenu ?

L'aménagement de passerelles à tous les niveaux où elles s'avèrent possibles, et notamment en fin de seconde et de première.

La mise en place de lycées polyvalents, regroupant les trois filières et favorisant la mixité par un tronc commun de matières fondamentales et culture générale. Cette proposition de la ligue de l'enseignement mériterait d'être expérimentée.

La revalorisation du statut des enseignants en lycée professionnel qui doivent avoir la même considération et les mêmes perspectives de carrière que les autres enseignants du second cycle du secondaire.

Une localisation géographique des établissements évitant de faire apparaître l'implantation du lycée professionnel comme le signe d'une zone défavorisée.

Enfin, et nous sommes ici à la frontière du sujet qui va être traité ci-après, la facilitation de l'accès à l'enseignement supérieur des bacheliers professionnels. Ils ne sont aujourd'hui que 1 % à être admis en IUT alors que 33 % d'entre eux ont accès aux sections de techniciens supérieurs des lycées. L'instauration d'un quota à leur profit ne serait pas choquante, non plus que la mise en place à leur intention de cursus d'insertion facilitant leur entrée à l'université.

3.2.3. La réforme du baccalauréat et la réorganisation du premier cycle de l'enseignement supérieur

Nous arrivons là à ce qui devrait être un grand chantier de la politique de l'éducation au cours des prochaines années. Des réformes ont été annoncées, dont les contours ne sont pas complètement définis. D'autres questions restent pendantes et devront être traitées.

Une remarque initiale s'impose : il n'est pas satisfaisant que deux ministres différents traitent l'un de la réforme du baccalauréat et des études qui y conduisent, l'autre de l'accès à l'université et des formations qui le suivent. La séquence bac – 3 bac + 3 devrait relever d'une même compétence ministérielle (un seul ministre de l'Éducation nationale avec trois ministres délégués, pour l'école du socle, pour les formations qui suivent et pour la recherche).

S'agissant de la réforme du baccalauréat, on s'abstiendra de prendre ici une position qui serait prématurée. La discussion se concentre sur les épreuves de l'examen, mais le plus important est de savoir ce qui se passera en amont, c'est-à-dire dans les lycées.

Quelles définitions donner des matières étudiées et quelle répartition établir entre elles ? On sort ici du champ de la présente contribution. Bornons-nous à souligner l'importance que revêt pour nous, dans ce volume publié sous l'égide d'une organisation qui s'intéresse à l'ensemble des activités économiques d'intérêt général, l'enseignement des sciences économiques et sociales, dans la foulée de l'essor qu'il a connu en France et que rappelle le chapitre 20.

S'agissant du premier cycle de l'enseignement supérieur, il serait manifestement contraire à l'intérêt général de laisser perdurer la situation actuelle dans laquelle, comme le souligne avec force dans un livre récent une ancienne directrice de l'école normale supérieure (Canto-Sperber, 2017), se combinent d'une manière flagrante les deux vices majeurs de l'injustice et de l'inefficacité.

L'injustice saute aux yeux quand on voit la filière la plus prestigieuse, celle des classes préparatoires aux grandes écoles, interdite en fait aux enfants issus des couches populaires.

L'inefficacité est patente lorsque l'on mesure le gâchis d'argent public auquel conduit l'échec de la moitié des jeunes qui s'engagent à l'université dans le cursus de la licence.

Monique Canto-Sperber ne va pas jusqu'à proposer la suppression des classes préparatoires. Mais elle préconise un rapprochement progressif des formations post-baccalauréat dispensées dans les lycées et les universités, qu'elle croit pouvoir s'opérer selon plusieurs scénarios : mêmes séquences de formation dans les deux types d'établissements, hébergement dans les mêmes lieux, regroupement dans des « collèges de premier cycle ».

Ces propositions sont-elles réalistes ? Y a-t-il d'autres cheminements possibles ? Ne faut-il pas aller plus loin ? C'est l'orientation qu'esquisse Philippe Bance au terme du chapitre 27 et en faveur de laquelle on se prononcera ici.

Plus généralement, l'objectif doit être d'offrir à tous ceux qui sortent de l'école du socle une possibilité de réalisation tenant compte de leur parcours scolaire antérieur et de leurs aspirations. Cela implique de la part des universités, et dans toutes les disciplines, la diversification des cursus en fonction des caractéristiques de ceux qui les empruntent. Il faut admettre qu'il peut y avoir au stade de la licence, non pas un modèle unique auquel chacun doit s'adapter faute de quoi il sera éliminé, mais des formations diversifiées, plus ou moins longues, plus ou moins sélectives, visant à une sortie plus ou moins rapide dans la vie active. L'une des actions du programme mis en œuvre par le commissariat général à l'investissement vise, sous la rubrique « nouveaux cursus à l'université », à encourager les universités à s'engager dans cette voie. Les 250 millions d'€ qui lui ont été consacrés ne sont à coup sûr pas inutiles.

3.2.4. La réorientation de l'éducation permanente

Sur ce dernier axe des actions à entreprendre, une réforme importante est en préparation au moment où ces lignes sont écrites. Tous les éléments n'en sont pas encore connus, mais il est permis d'espérer qu'elle ira dans le bon sens.

L'objectif est de rééquilibrer le dispositif de la formation professionnelle qui, dans son mode actuel de fonctionnement, a tendance à privilégier, sous l'égide des partenaires sociaux, les salariés en activité dans les entreprises. Priorité aux formations qualifiantes destinées aux demandeurs d'emploi, encouragement aux reconversions professionnelles en cours de carrière, organisation des universités en centres de ressource ouverts à la population tout au long de sa vie professionnelle : les orientations de la réforme annoncée sont à première vue satisfaisantes et l'on peut souhaiter qu'elles soient effectivement mises en œuvre.

Reste à savoir où se situera, entre l'État, les régions et les partenaires sociaux, le moteur du système. On plaidera ici pour la primauté de l'échelon régional. Il est légitime que l'État fixe par la loi les grandes orientations et

qu'il puisse le cas échéant intervenir pour corriger les dérives du système. Il est normal que le patronat et les syndicats aient un rôle majeur dans la définition et la mise en œuvre des formations correspondant à leurs besoins. Mais c'est bien au niveau régional, à la fois proche du terrain et suffisamment vaste pour que l'on puisse y bâtir une politique conforme aux besoins des territoires que le système doit être piloté.

Quelle vision se dégage, au terme de cette analyse, des structures du système éducatif français ?

Au niveau de l'école du socle, les évolutions ont été marquées par une extrême lenteur. Beaucoup de chemin reste à faire pour parachever l'unification des structures, rééquilibrer les financements, rattraper le retard que la France a laissé se créer dans le niveau de formation des élèves. Mais depuis trente ans, et au-delà des changements politiques (lois Jospin, Fillon, Peillon), une continuité certaine s'est affirmée dans la mise en œuvre de la même orientation générale. À cet égard nous sommes sur la bonne voie.

Tel n'est pas encore le cas pour ce que l'on a appelé l'éducation différenciée, au niveau de laquelle plusieurs défauts majeurs apparaissent : la mauvaise répartition des compétences ministérielles, la mauvaise articulation des voies de formation à dominante générale ou professionnelle, le cloisonnement élitiste de l'enseignement supérieur, une liaison imparfaite entre l'enseignement et la recherche. Sur tous ces points, les lignes d'action restent à clarifier.

L'amélioration des formations et la lutte contre les inégalités sont, à chacun de ces niveaux, des priorités absolues. L'organisation du système, dont il vient d'être traité, peut aider à les faire prévaloir. Encore faut-il, pour qu'elles soient effectivement mises en œuvre, des choix clairement affichés et budgétairement soutenus, l'adhésion et l'engagement des acteurs, la rigueur et la persévérance dans l'effort, tous points sur lesquels on ne peut renvoyer ici qu'aux autres chapitres de ce volume.

Références

Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

Baudelot C. et Establet R., 1971, *L'école capitaliste en France*. Paris : François Maspero.

Blanquer J.-M., 2016, *L'école de demain, propositions pour une Éducation nationale rénovée*. Paris : Odile Jacob.

Canto-Sperber M., 2017, *L'oligarchie de l'excellence. Les meilleures études pour le plus grand nombre*. Paris : PUF.

DARES (Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail), 2017, *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2014*, 41.

DECAUNES L., 1962, *Réformes et projets de réforme de l'enseignement français de la Révolution à nos jours (1789-1960)*, Paris : Publications de l'institut pédagogique national.

DUPRIEZ V. et DRAELANTS H. (2004), « Classes homogènes versus classes hétérogènes : les apports de la recherche à l'analyse de la problématique », *Revue française de pédagogie*, 148.

FOURNIER J., 1971, *Politique de l'éducation*. Paris : Seuil.

GARNIER B., 2014, « Réforme de structure ou de posture », *Cahiers pédagogiques*, 515.

GOBLOT E., 1925, *La barrière et le niveau, étude sociologique sur la bourgeoisie française moderne*. Paris : Félix Alcan.

INSEE, 2017, « La formation des adultes », *INSEE Première*, 1468.

TROGER V., BERNARD P.-Y. et MASY J., 2016, *Le baccalauréat professionnel, impasse ou nouvelle chance ? Les lycées professionnels à l'épreuve des politiques éducatives*. Paris : PUF.

Chapitre 4

Les réformes en cours de la loi Peillon aux orientations du présent quinquennat : la priorité à l'école primaire

Christian FORESTIER

Emmanuel Macron a annoncé au cours de sa campagne que l'école serait une priorité de ce quinquennat. Il se trouve que François Hollande avait fait de même en 2012 et qu'avant eux, en 1988, François Mitterrand dans sa lettre aux Français avait annoncé la même priorité pour son second septennat. S'agissant des objectifs, nul doute que l'École ne soit devenue une priorité largement partagée, ce qui ne peut a priori que rassurer tous ceux qui croient en son rôle essentiel dans la stabilisation de la société d'aujourd'hui, mais qui connaissent aussi les difficultés qui sont les siennes depuis plus de vingt ans. Bien plus encore, quand on compare le programme de François Hollande de 2012 avec celui affiché par Emmanuel Macron[1], on est frappé par de fortes similitudes, et notamment par la priorité donnée dans les deux cas à l'école primaire. On concédera que le programme Macron qui se décline en huit objectifs pour l'école est toutefois plus précis sur ce point, avec la promesse du dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les zones les plus défavorisées, que ne l'était le programme de François Hollande dont on a surtout retenu l'annonce surprise de création de 60 000 postes. S'agissant de l'école primaire, ces postes ont surtout servi à satisfaire une vieille revendication syndicale résumée par la formule, *plus de maîtres que de classes*, PDMQC en langage *éducnat*.

Pour l'essentiel, une lecture partisane des deux programmes trouverait probablement quelques différences, mais une lecture plus professionnelle relèvera surtout les similitudes. Ce consensus global sur ce que doivent être aujourd'hui les grandes priorités en matière scolaire n'a rien de vraiment surprenant dès lors que les diagnostics sont partagés, ce qui est le cas. Tout le monde ou presque peut se retrouver sur le fait que notre école souffre aujourd'hui de deux maux inacceptables : d'une part la

1. On a pris pour référence les 60 grands engagements de François Hollande et le programme présenté par Emmanuel Macron qui pour ce qui est de l'école se décline sous le titre : « Pour une école qui garantisse la réussite de tous et l'excellence de chacun ».

permanence d'un échec lourd trop important qui se traduit par l'existence de près de 20 % d'élèves en très grande difficulté à la fin de l'école primaire et qui le seront toujours à la fin de la scolarité obligatoire, et d'autre part l'aggravation d'un déterminisme social devenu un des plus importants des pays développés. François Hollande promettait de diviser par deux au cours de son quinquennat le nombre d'élèves en grande difficulté, c'est-à-dire de ramener leur proportion à un taux inférieur à 10 %. Emmanuel Macron est tout à fait fondé à reprendre cet objectif à son compte dès lors que le précédent quinquennat n'est pas parvenu à modifier la situation. La question à se poser est bien celle de pourquoi, alors que, depuis trente ans, l'école est régulièrement présentée comme une priorité nationale, ses résultats semblent au mieux stagner, au pire régresser, après avoir connu trente années, de 1945 à 1965, puis de 1985 à 1995, de forte croissance. Ces périodes de croissance sont entrées dans l'histoire collective comme un âge d'or qui n'a véritablement jamais existé, mais qui a néanmoins permis à notre système éducatif d'être présenté régulièrement comme un des meilleurs du monde – ce qui n'est plus le cas aujourd'hui sauf à limiter les comparaisons aux grandes puissances[2] – et surtout à se demander si cette troisième grande tentative menée au centre du paysage politique français a plus de chance de redonner confiance en notre École que les tentatives précédentes de 1988 et 2012 qui doivent être considérées comme des échecs, au moins partiels, pour les plus indulgents.

1. Des ambitions avortées

La comparaison entre ce qui s'est passé en 1988 et 2012 mérite un regard sans complaisance. Dans ces deux cas tout particulièrement, il semblait que les conditions étaient réunies pour la mise en œuvre d'une réforme significative et durable de notre école et par deux fois les espoirs ont été fortement déçus. Un premier point commun entre ces deux tentatives, c'est que ces projets de réforme ont été portés par la gauche ; la première fois par François Mitterrand, mais surtout par son ministre de l'Éducation nationale, Lionel Jospin, et la seconde fois par François Hollande, mais

2. Hiérarchiser les systèmes éducatifs entre eux n'est pas chose facile même si aujourd'hui la tentation est grande à partir des différentes formes d'évaluations internationales (PISA, PIRLS, TIMMS…) ou à partir des multiples palmarès tels que le classement de Shanghai pour les établissements d'enseignement supérieur. On peut toutefois à partir d'une compilation objective de tous ces travaux dire que s'agissant les performances des systèmes scolaires, donc en amont de l'enseignement supérieur, les pays du G7/G8 qui peuvent légitimement prétendre avoir un système plus performant que le nôtre se limitent au Canada et au Japon, auxquels il faut ajouter si on élargit le champ de la comparaison aux puissances du G20, la Corée et l'Australie. Si on prend en compte uniquement la formation professionnelle, il convient de citer aussi l'Allemagne.

aussi par le premier de ses trois ministres de l'éducation, Vincent Peillon[3]. Une très grande différence doit être soulignée : si la nomination de Lionel Jospin n'avait pas été annoncée à l'avance[4], on savait par contre bien avant l'élection de François Hollande que Vincent Peillon serait le ministre de l'Éducation dans le premier gouvernement. Outre cette différence, que peut-on dire du contexte des deux périodes ? Lorsque Lionel Jospin prend ses fonctions, il bénéficie du travail accompli dans son parti, en lien étroit avec la puissante Fédération de l'Éducation nationale, pendant la première cohabitation, travail qui a nourri le choix de François Mitterrand dans sa lettre aux Français ; de même, lorsque Vincent Peillon à son tour s'installe, il dispose, lui, du travail accompli d'abord par le « groupe Fabius » dit « le groupe des cent premiers jours », puis par les équipes constituées autour de François Hollande et de Vincent Peillon lui-même, groupes qui se recoupaient très largement et qui donc convergeaient naturellement. Donc, dans les deux cas, il y a une très bonne préparation créant un contexte très favorable et, dans les deux cas, les ministres vont programmer deux lois qui semblaient *a priori* très ambitieuses[5] ; et pourtant rien ne se passera comme prévu et espéré.

S'agissant de Lionel Jospin tout d'abord, la situation va déraper immédiatement du seul fait que le programme à mettre en œuvre a été préparé au sein du parti socialiste par Laurent Fabius, c'est-à-dire par un homme politique avec qui, à cette époque, Lionel Jospin entretient une relation très conflictuelle ; pour cette seule raison, Lionel Jospin ministre de l'Éducation nationale refusera d'appliquer ce que Lionel Jospin premier secrétaire avait pourtant cautionné[6]. La suite est connue, ce sera la revalorisation sans contreparties, c'est-à-dire l'injection dans un premier temps de plus de dix milliards de francs dans la rémunération des enseignants sans la moindre avancée dans les pratiques pédagogiques avec en prime l'éclatement de la Fédération de l'Éducation nationale et la création de la FSU (Fédération syndicale unitaire). Ce sera surtout une réforme

3. On a pris le parti dans ce chapitre de ne parler de l'action que des « premiers » ministres de l'éducation des mandats présidentiels, à savoir Jospin pour le second septennat de Mitterrand, et Peillon pour le quinquennat de Hollande. Cela signifie que l'on n'a pas évoqué d'une part Jack Lang et d'autre part Najat Valaud-Belkacem qui ont dû tenter de ramener un peu de calme après les départs en crise des précédents, ce qui n'est guère propice à de grandes réformes.
4. La nomination de Lionel Jospin au ministère de l'Éducation nationale est le résultat de deux choix politiques : l'école sera la priorité du septennat et Lionel Jospin qui n'a pas été ministre pendant le premier septennat, mais qui a gardé le Parti revendique d'être le premier des ministres à défaut d'être le Premier ministre, il aura donc en charge le département prioritaire, c'est-à-dire l'école.
5. La loi faite votée par Lionel Jospin le 10 juillet 1989 est présentée comme une « loi d'orientation sur l'éducation » et celle de Vincent Peillon, votée le 8 juillet 2013, est dite « loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ».
6. Lionel Jospin dira en juin 1988 à un cadre du PS proche de Laurent Fabius : « je ne prendrai pas le risque qu'une partie de ma réussite puisse rejaillir sur Laurent Fabius. »

du lycée qui va durablement bloquer le système[7]. S'agissant de Vincent Peillon, les causes de l'échec – partiel – sont très différentes, mais tout aussi frustrantes. On doit considérer que, lorsque Vincent Peillon est nommé en juin 2012, il est historiquement le ministre de l'Éducation le mieux préparé, bien mieux que tous ses prédécesseurs de gauche. Il connaît parfaitement la situation et ce qu'il envisage sur la priorité donnée à l'école primaire et sur le continuum école collège peut nous rendre légitimement optimistes, d'autant plus que l'homme est très brillant, dispose d'un talent incontestable et d'un charisme rare. Alors que s'est-il passé pour que l'on aboutisse à une loi dite de refondation aussi décevante ? François Hollande avait promis de revenir sur une réforme des rythmes scolaires mise en œuvre sous la présidence de Nicolas Sarkozy et qui s'était traduite par la mise en place quasi générale de la semaine de quatre jours, ce qu'aucun autre pays au monde n'avait osé expérimenter tellement ce rythme est pénalisant pour les plus défavorisés socialement. La concertation avait été menée à deux reprises, d'abord sous le ministère de Luc Chatel (Quintin et Forestier, 2011), puis à l'arrivée de Vincent Peillon lui-même. La vérité oblige à dire qu'il existait bien un large consensus pour un retour à la semaine de quatre jours et demi, sauf dans les organisations syndicales les plus corporatistes, qui assumaient sans complexes la défense d'une semaine de quatre jours qui est une véritable aubaine pour les professeurs des écoles. S'agissant des élus locaux concernés, le consensus était très large à condition que cette nouvelle organisation ne soit pas appliquée brutalement. Vincent Peillon a certainement commis une grave erreur en voulant imposer un retour au mercredi matin à tous dès la rentrée 2013 ce qui a déclenché une grogne chez les maires, largement entretenue, avec un cynisme rare, par l'opposition de droite. Dès lors que, sur ce dossier hautement symbolique, Vincent Peillon a été immédiatement lâché par François Hollande[8], que le même Vincent Peillon n'a jamais pu avoir la confiance du Premier ministre, les choses ne pouvaient que dérailler. Il faut voir dans cet affaiblissement et isolement la cause des multiples concessions faites dans la loi aux organisations syndicales les plus conservatrices et donc son caractère inachevé dont il ne subsistera au mieux que le retour à une formation professionnelle des maîtres. Il faut en effet porter au crédit de Vincent Peillon et de sa loi d'avoir rétabli une formation professionnelle des maîtres supprimée par Nicolas Sarkozy pour de seules raisons budgétaires. Il est encore un peu tôt pour porter un jugement définitif sur l'apport des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ;

7. En 1995, le taux d'accès au baccalauréat général avait atteint les 37 % d'une génération ; à partir de la mise en place de la réforme Jospin du lycée ce taux va d'abord rapidement décroître jusqu'à 32 % dès 1998, puis il stagnera et reprendra sa progression pour revenir en 2015 au taux de 1995, soit 20 années de perdues. Il est aujourd'hui supérieur à 40 %.
8. François Hollande prend ses distances avec Vincent Peillon sur ce sujet dès le 20 novembre 2012 devant l'assemblée des maires de France.

la réussite dépendra de l'importance de la mobilisation des universités à se saisir de cette mission fondamentale, mobilisation à ce jour trop faible, notamment sur la formation des professeurs des écoles. Les deux ministres en charge de ce dossier, Jean-Michel Blanquer et Frédérique Vidal, ont fait part de leur volonté d'engager une réflexion sur les évolutions nécessaires du fonctionnement actuel des ESPE sur la base du bilan des cinq premières années ; il sera important de voir quelles seront ces évolutions mises en œuvre, et on suivra plus particulièrement les modifications qui seront apportées sur la nature du concours de recrutement, son positionnement et sa structure : nous avons aujourd'hui un concours situé étrangement en milieu de cursus, et continuant comme par le passé à privilégier la formation académique sur la formation professionnelle. Il est temps que notre pays comprenne l'importance d'une véritable formation professionnelle de ses maîtres qui ne peut être réduite à une seule année de mise en situation à temps partiel ; trop d'acteurs continuent de penser que la maîtrise d'une discipline universitaire est une condition non seulement nécessaire, mais aussi pratiquement suffisante pour pouvoir l'enseigner. C'est d'ailleurs cette vision qui explique en grande partie les difficultés observées dans la formation des enseignants de l'école maternelle et élémentaire dans les IUFM, difficultés qui n'ont pas totalement disparu dans les ESPE.

2. Du diagnostic aux perspectives

Après ces ambitions avortées et au regard de la situation de notre école que faut-il attendre et espérer du présent quinquennat ? Les deux maux essentiels de l'école française, à savoir l'échec lourd à l'école primaire et le déterminisme social excessif restent tout à fait d'actualité, le premier ayant plutôt tendance à s'aggraver. C'est en effet ce qui doit focaliser toute l'attention et surtout toute l'énergie des responsables politiques. C'est le premier programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA, 2000) qui a mis en évidence un échec lourd constaté à 15 ans touchant de l'ordre de 15 % d'une génération ; échec lourd signifiant ici grandes difficultés en lecture et en calcul. On sait maintenant que la publication de cet indicateur ne provoqua pas à l'époque une grande émotion, on préféra mettre en cause la fiabilité des tests de l'OCDE par parti pris idéologique. Les médias relevèrent surtout le rang moyen de la France dans les différents classements, et continuent toujours à ne s'intéresser qu'aux classements, une information qui pourtant en soi n'a pas une grande signification compte tenu des intervalles de confiance statistiques. Les évolutions de performances sont plus fiables que les classements. Il faut se souvenir qu'à cette époque pas si lointaine, c'est le collège qui est régulièrement présenté comme le maillon faible du système éducatif français qui est, a contrario, fier de son école primaire.

C'est toutefois à partir de cette époque qu'une prise de conscience lente va s'opérer sur la réalité du fonctionnement de l'école primaire sous l'influence notamment de deux institutions : le Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCEE) auquel succédera le Haut Conseil de l'éducation, le HCE[9]. C'est en 2003 que le rapport n° 9 du HCEE, prévu pour initialiser les travaux de la commission dite commission Thélot[10], aborde le problème de la maîtrise insuffisante des fondamentaux et c'est dans le rapport de cette commission que va apparaître la notion de socle commun de connaissances que tous les élèves devraient maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire, concept repris par le ministre François Fillon dans sa loi de 2005. Par ailleurs, au moment où François Fillon fait voter sa loi, le HCEE publie son avis n° 16 qui dit pour la première fois que les évaluations internationales, pour imparfaites qu'elles soient, doivent être prises en considération, et ne plus être ignorées (HCEE, 2015). On mesure dès lors le chemin parcouru depuis le PISA 2000, mais ce n'est vraiment qu'en 2007 que le tout premier rapport du HCE va dire explicitement que l'échec lourd, c'est-à-dire la non-maîtrise des fondamentaux, notamment en lecture, est en fait installée à l'école primaire. Pour la première fois, le collège n'est plus accusé de fabriquer de l'échec scolaire, mais tout au plus de ne pas être capable de corriger suffisamment les insuffisances de l'école primaire. Cette affirmation est tellement à contre-courant des idées d'alors qu'elle ne donnera lieu à aucune mesure précise si ce n'est paradoxalement la disparition de la formation des maîtres. Mais les faits sont têtus et le PISA 2009 va renforcer le poids de ceux qui disent qu'il y a urgence.

Il faut en effet savoir que si les évaluations PISA ont lieu tous les trois ans, il y a à chaque session une discipline dominante, lecture, mathématiques et culture scientifique. Il était donc très important de comparer les compétences en lecture des élèves français entre 2000 et 2009, les deux sessions ayant la lecture comme dominante, de même que par la suite il a été très significatif de comparer l'évolution des performances en mathématiques entre 2003 et 2012 et en culture scientifique entre 2006 et 2015. Dans les trois cas, le constat est le même : la situation se dégrade, la dérivée est négative. Ainsi, en lecture, en neuf ans, on est passé de 15 % d'une génération en grande difficulté à un taux de 20 % soit une augmentation de 33 %. *Idem* ensuite pour les mathématiques et la culture scientifique. C'est dans ce contexte qu'en 2010, l'Institut Montaigne va publier un rapport qui à son tour tire le signal d'alarme sur l'école primaire.

---

9. Le HCEE a été créé par Jack Lang en 2000. Composé de représentants de la nation, des acteurs et partenaires de l'école et d'experts, il est dissous et remplacé par le HCE dans la loi Fillon du 2 avril 2005. Il est composé de neuf membres nommés par le président de la République, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et le président du Conseil économique, social et environnemental. Tous les avis du HCEE sont publiés et commentés dans Emin, Forestier et Thélot, 2007.
10. Cette commission fut chargée d'organiser un grand débat sur l'école de 2004 promis par Jacques Chirac lors des élections présidentielles de 2002. Voir Thélot, 2004.

Pour tous ceux qui seraient encore tentés d'exonérer l'école primaire de sa responsabilité et de vouloir à nouveau reporter cette responsabilité sur le collège, les évaluations PIRLS et TIMMSS[11] permettent de trancher. En effet, la grande différence entre ces deux évaluations et PISA est que ces dernières portent sur des élèves scolarisés au CM1 soit un an avant la fin de l'école primaire. Les derniers résultats de PIRLS en 2016 sont catastrophiques. Ainsi, on vient de découvrir qu'en lecture la France est le seul pays de l'OCDE, avec les Pays-Bas, où le niveau continue de baisser et se place maintenant aux derniers rangs des pays européens, les résultats de TIMMS en 2015 donnant des résultats comparables pour les mathématiques et les sciences. Il n'est donc plus possible de nier la réalité : la France a aujourd'hui un grave problème avec son école primaire, une école qui a longtemps été présentée comme une des meilleures du monde.

Comment en est-on arrivé là ? Les causes sont multiples et difficiles à examiner dans le cadre de ce chapitre, tout au plus peut-on avancer une formation initiale des maîtres jugée globalement insuffisante depuis la mise en œuvre des IUFM par Lionel Jospin en 1990, et surtout une absence persistante de pilotage de ce niveau de scolarité[12] se concrétisant en particulier par une défense souvent excessive de la liberté pédagogique du maître. L'étude des écoles primaires qui semblent obtenir de meilleurs résultats que chez nous montre dans tous les cas une solide formation initiale et continue des maîtres, avec une très forte composante professionnelle et également un vrai pilotage pédagogique de proximité qui n'existe pratiquement pas chez nous. On peut rajouter à ces deux constats une grande étanchéité entre l'école maternelle et l'école élémentaire, étanchéité que l'on retrouve entre l'école élémentaire et le collège.

Dans ce contexte comment pourra-t-on juger à la fin de ce quinquennat le bilan de la nouvelle équipe, Emmanuel Macron et son ministre de l'Éducation, Jean-Michel Blanquer ? La réponse à cette question semble évidente : cette équipe est-elle capable en cinq ans de réduire significativement le pourcentage d'élèves en grande difficulté à la fin de l'école primaire ? Est-elle en capacité de reprendre à son compte l'objectif que s'était fixé François Hollande de diviser ce taux par deux, c'est-à-dire de parvenir à moins de 10 % d'une classe d'âge ne maîtrisant pas les apprentissages fondamentaux à la fin de l'école primaire ? Avant de répondre à ces questions, il faut toujours rappeler que le temps de l'école et le temps politique

11. PIRLS (*Progress in International Reading Literacy*) et TIMMS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) sont deux programmes d'évaluation scolaires réalisés par l'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*). Contrairement à l'enquête PISA, la population étudiée ne correspond pas à une génération d'élèves du même âge, mais à une génération au même niveau de scolarisation, niveau qui dans le système français correspond à la classe de CM1.
12. Comment justifier par exemple l'absence de vrais pouvoirs pour les directeurs d'école ? Comment justifier l'absence même de statut de l'école primaire qui demeure un service municipal ? Comment justifier le fossé persistant entre école et collège ?

ne sont pas compatibles : un élève rentré au CP cette année terminera son école primaire à la fin du quinquennat et sa scolarité obligatoire à la fin du quinquennat suivant, ce qui doit rendre prudent pour le jugement que l'on porte sur un ministre de l'Éducation ayant la volonté de faire progresser les performances de notre système éducatif. Les évaluations actuelles qui sont mauvaises nous renseignent sur l'action des ministres depuis le milieu des années 2000 jusqu'à la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy et nous ne saurons définitivement si le quinquennat de François Hollande a fait progresser l'école obligatoire, ou non, qu'avec les résultats du PISA 2021 voire 2024, sachant toutefois qu'il est possible d'anticiper avec les derniers résultats de PIRLS et TIMMS qui laissent prévoir des résultats dans PISA toujours très mauvais jusqu'à cette date. Ce qui signifie très concrètement qu'en cette première année de quinquennat, l'équipe Macron-Blanquer hérite d'une situation très dégradée dont l'évolution est à ce jour négative. Alors peuvent-ils réussir à inverser la tendance et remettre le système éducatif français dans une dynamique positive ? On peut dire que si dans cinq ans le taux de mauvais lecteurs à la fin du CE1 est ramené au-dessous de la barre des 10 % un pas décisif aura été franchi et on pourra alors parler de réelle réussite, enfin !

Au vu de ce qui est annoncé et des premiers mois de cette équipe, on peut être raisonnablement confiant. Il est clair que le président de la République et son ministre ont pris la mesure de l'importance du problème pour preuve le programme du président, mais surtout deux mesures déjà prises : le dédoublement des CP et CE1 en REP plus et la décision de mettre en place un Conseil scientifique présidé par Stanislas Dehaene, deux mesures fortes qui vont incontestablement dans la bonne direction. Les réserves formulées par certains lors de ces annonces, et notamment de la seconde, traduisent un refus inacceptable de prendre en compte les avancées scientifiques que l'on doit aux chercheurs en neurosciences, une forme d'obscurantisme qui pourrait s'apparenter au lyssenkisme. Il faut soutenir cette démarche de l'actuel ministre, il sait qu'il existe aujourd'hui des protocoles d'apprentissage de la lecture qui peuvent assurer que l'objectif sera atteint, et que ces méthodes[13] sont effectivement validées par les neurosciences. Dans le domaine de l'apprentissage de la lecture, la liberté pédagogique a non seulement fait la démonstration de ses dangers, mais nous a conduit là où nous en sommes ; cette liberté pédagogique est peut-être sans grands dangers pour les élèves qui acquièrent autant chez eux qu'à l'école, mais elle peut devenir très dangereuse pour des

13. Jean-Michel Blanquer connaît bien l'association Agir pour l'école, créée en 2010 et dont il fut administrateur à sa création. Dans toutes les classes expérimentales mises en place par l'association, uniquement dans le service public et dans des zones particulièrement difficiles (Marseille, Calais, La Garenne-Colombes), le taux de mauvais lecteurs a été divisé par deux. L'objectif que s'était fixé François Hollande était donc réaliste. Voir www.agirpourlecole.org.

élèves plus défavorisés si on laisse utiliser des méthodes non rigoureuses. Si le ministre actuel est en capacité, comme il en a manifestement envie, de faire en sorte que seuls des protocoles rigoureusement évalués soient utilisés, au moins pour les élèves les plus fragiles, cette nouvelle politique donnera en cinq ans des résultats et permettra à coup sûr d'inverser la tendance négative actuelle. Sur cette ligne, Jean-Michel Blanquer aura l'opinion publique avec lui, mais il devra essuyer les sarcasmes de tous les spécialistes autoproclamés et surtout de tous ceux, plus nombreux, qui pensent que la seule réponse efficace est l'augmentation significative des moyens alloués au système éducatif.

Il faut aussi saluer l'annonce d'une mission de réflexion sur notre école maternelle confiée au neuropsychiatre Boris Cyrulnik qui a débouché sur des « Assises de la maternelle ». Là aussi le ministre s'attaque à un tabou et un monument de l'école primaire française. Il est exact que le taux de préscolarisation particulièrement élevé, proche de 100 % à partir de trois ans, peut laisser penser que l'école maternelle à la française est une belle réussite, idée est très largement répandue dans l'opinion publique, chez les décideurs et les enseignants. Or plusieurs études internationales récentes montrent que si la France a pu être considérée comme étant en avance en termes de préscolarisation, cette réussite supposée devrait être aujourd'hui très fortement nuancée. Dans une étude récente, l'OCDE (2017) pointe plusieurs caractéristiques de l'école préélémentaire française : sous-investissement, formation professionnelle des maîtres insuffisante, coupure entre crèche et école maternelle, débat idéologique sur la nature de cet enseignement… La réalité est que l'école maternelle française est depuis plusieurs années la propriété exclusive de quelques spécialistes autoproclamés et que les politiques l'ont essentiellement pensée en termes d'accueil. Il faudra donc être très attentifs à ce que retiendra le ministre de la mission confiée à Boris Cyrulnik ; on suivra notamment les décisions qui seront prises en matière de formation des maîtres et de conception de contenus pédagogiques, notamment s'agissant de la grande section. Là encore des décisions permettant l'amélioration des performances de nos élèves à l'école primaire peuvent être prises, mais les résistances seront fortes, les réactions corporatistes à l'annonce de la mission préfigurent ce que sera le débat[14].

14. Au moment où se termine la rédaction de ce texte, le 27 mars 2018, le président de la République vient d'annoncer l'abaissement de six à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire en rappelant qu'il s'agit bien d'instruction et non de scolarisation, celle-ci n'ayant dans notre pays aucun caractère obligatoire, contrairement à une idée largement répandue. Cette annonce qui ne concerne *a priori* que moins de 3 % d'une classe d'âge peut apparaître comme une simple mesure à caractère politique sans réel impact sur les performances de notre école, et pourtant elle permet d'acter que l'école pour tous commence bien à trois ans, ce qui en toute logique devrait avoir des conséquences sur les contenus et méthodes pédagogiques des moyennes et grandes sections. Il faut souhaiter que la réforme de l'école maternelle ne se résume pas *in fine* à cette seule annonce.

Il n'est pas neutre que cette fois aucun engagement sur des moyens nouveaux n'a été pris ; souvenons-nous de l'annonce des 60 000 postes par François Hollande lors de la campagne de 2012 dont le seul intérêt a été de pouvoir rétablir immédiatement une formation pratique des maîtres, et de pouvoir injecter quelques postes dans l'enseignement supérieur, mais qui pour le reste relève d'une fuite en avant, assez classique en ce domaine, qui n'apporte rien de plus à l'efficacité du système. Il est à noter aussi qu'aucune annonce n'a été faite sur une énième loi d'orientation promettant le « grand soir de l'école » ce qui, au regard de l'impact des précédentes, est plutôt rassurant, ces lois ayant plutôt servi d'alibi au changement qu'à promouvoir les changements pédagogiques nécessaires. Les chances réelles de réussite de l'équipe actuelle reposent sur le fait qu'elle traite en priorité de ce qui se passe dans la classe plus que de l'organisation du système ; on voit bien que le ministre veut d'abord agir sur les méthodes pédagogiques, contrairement à ses prédécesseurs, plus qu'en faisant uniquement confiance à l'injection de postes supplémentaires. Émettre l'opinion que ce quinquennat puisse être celui au cours duquel notre école primaire cesse de dériver vers le bas et se mette à réduire le pourcentage d'élèves en grande difficulté permet de valider l'essentiel de la politique actuelle.

Restera à voir ce qui va être fait pour s'attaquer au second mal de l'école française : l'importance de son déterminisme social. Sur ce point, depuis quelques années, tous les ministres ont tenté avec plus ou moins de bonheur d'apporter des réponses, essentiellement par une allocation de moyens discriminante, approche dont on ne peut pas dire aujourd'hui qu'elle ait convaincu, même s'il faut saluer ce qui a été fait. Fondamentalement les mesures mises en œuvre pour essayer de diminuer le déterminisme social interviennent bien tard. Demander à l'enseignement supérieur une plus grande ouverture sociale peut donner l'impression d'une volonté politique, mais c'est ne pas avoir compris que le déterminisme intervient beaucoup plus tôt dans les parcours scolaires. De fait, il faut bien comprendre que dans une scolarité classique le *tri sélectif* intervient à deux moments. Le premier tri se situe à la fin de la classe de troisième, c'est à dire à la sortie du collège : la classe d'âge est scindée en deux parties, celle qui va intégrer une classe de seconde générale et technologique et celle qui va être orientée vers la voie professionnelle. Quels que soient les discours tenus l'orientation vers la voie professionnelle est socialement très typée ; à performances scolaires comparables, les élèves issus des milieux populaires ont une probabilité plus forte que les autres de se voir proposer une orientation vers la voie professionnelle, surtout si c'est vers l'apprentissage. Le second tri déterminant intervient à la fin de la classe de seconde en séparant les élèves qui iront dans la voie technologique et les heureux élus, majoritairement issus des classes favorisées et du milieu enseignant qui intègrent la voie générale. Les élèves intégrant la voie générale sont assurés d'accéder à l'enseignement supérieur et d'y obtenir un diplôme de niveau supérieur au baccalauréat. Il est difficile de regarder

la réalité en face, mais si les voies technologiques et surtout professionnelles ont contribué à amener au niveau du baccalauréat près de 40 % d'une génération issue pour l'essentiel des classes moyennes et populaires, elles ont aussi permis de préserver la pureté sociale de la voie générale. Apparemment les deux tris de fin de troisième et de fin de seconde se font à partir de performances scolaires générales dont nous savons qu'elles sont très socialement prédéterminées et donc il faut bien admettre qu'il n'est guère possible d'améliorer significativement les chances des élèves originaires des milieux les plus modestes d'accéder aux meilleures formations professionnelles, secondaires et supérieures, dès lors que la maîtrise des apprentissages fondamentaux est elle-même socialement typée ; on est donc bien revenu au problème précédent. Au risque de se répéter, s'il veut vraiment réussir son passage, le ministre doit être essentiellement mobilisé sur le dossier maîtrise des fondamentaux à l'école primaire, puis au collège[15].

Bien évidemment on attend les propositions du ministre concernant le lycée général et technologique et le baccalauréat correspondant. Il est tout à fait significatif de constater que, comme toujours, le débat et les propositions actuels concernent essentiellement et même uniquement la voie générale, la seule présentant un intérêt médiatique et la seule qui déclenche a priori de l'angoisse dans les milieux favorisés et chez les enseignants, comme si des réformes trop violentes risquaient de bouleverser un entre-soi établi et sécurisant. Rassurons-nous, les propositions aujourd'hui sur la table, certes toutes de bon sens et globalement sympathiques ne devraient pas bouleverser cet ordre établi, mais elles auront au moins le mérite de faire la démonstration *a posteriori* qu'une réforme de la voie royale est possible. Comme toujours le débat disciplinaire va faire rage, le ministre qui a sanctuarisé d'office la philosophie et l'histoire l'a bien compris, mais reconnaissons un certain courage à n'avoir, pour l'instant, pas cédé à la mise en demeure des Sciences économiques et sociales pourtant convaincues de leur importance. Plus sérieusement, il est à craindre qu'*in fine* les études scientifiques soient les plus remises en cause dans cette réforme alors que, si des déficits sont à craindre dans les besoins de nos sociétés développées, c'est bien dans les matières scientifiques telles que les mathématiques, la physique, la chimie et les sciences de l'ingénieur. Il est aussi à regretter que les évolutions envisagées ne permettent pas de réduire significativement le coût de notre lycée général. Nous avons un des lycées les plus chers du monde, offrant une diversité

15. Sur l'amélioration de la liaison entre l'école primaire et le collège, tous les ministres se sont montrés sur ce point très frileux et pour l'instant le ministre actuel n'a pas affiché une grande ambition, or c'est un point essentiel si on veut consolider les acquis de l'école au collège. Le refus de Jospin de faire, entre les professeurs des écoles et les professeurs de lycée, un corps de professeur de collège reste une très lourde erreur qui ne s'explique que par le souci de ne pas heurter le syndicat le plus corporatiste des professeurs du second degré.

d'enseignements exceptionnelle et surtout des conditions d'enseignement particulièrement onéreuses. Le lycéen français bénéficie des taux d'encadrements les plus élevés au détriment de l'école primaire et de l'enseignement supérieur et même du collège ; le lycée napoléonien reste bien la clé de voûte de la reproduction « bourdieusienne ». Saluons néanmoins une proposition innovante, l'organisation pour tous les candidats d'un grand oral dont le contenu reste à définir. Dès que cette proposition a été formulée, on a vu réapparaître les conservatismes habituels au motif que cette épreuve serait socialement discriminante. Or, à l'évidence, cette proposition fait enfin évoluer notre lycée vers une approche moins scolaire et moins infantilisante, préfigurant mieux le fonctionnement universitaire. S'agissant de la ségrégation sociale, ce grand oral sera ce que les enseignants en feront, mais rappelons simplement qu'en 1957, deux grands administrateurs de notre enseignement supérieur, le directeur général de l'enseignement supérieur Gaston Berger et le recteur Capelle mettaient en place comme mode d'admission à l'INSA (Institut national ses sciences appliquées) de Lyon, l'école d'ingénieur qu'ils venaient de créer, le dossier scolaire et un grand oral devant un jury comportant trois personnes dont au moins une personnalité extérieure à l'enseignement. Avec ce modèle, immédiatement cette école est devenue celle qui accueillait la proportion d'élèves issus de milieux modestes la plus importante, trois à quatre fois supérieure aux taux obtenus par la voie académique des concours soi-disant républicains. Depuis que les INSA, à cause de leur succès, ont dû pratiquement renoncer à cet oral, leur recrutement s'est rapproché fortement de celui des autres écoles. Enfin, parmi les annonces faites, toujours sur le baccalauréat général, l'idée d'un enseignement dit d'« humanités scientifiques et numériques » est à saluer *a priori*, sous réserve de voir le contenu et de savoir qui aura la responsabilité de cet enseignement.

Il est à regretter que pour l'instant les propositions sur la table restent très évasives sur la voie technologique, une voie qui est une spécialité bien française, héritière de notre ancien enseignement technique quand l'éducation nationale ignorait l'enseignement professionnel. Il faut aujourd'hui prendre en compte le fait qu'il est absolument nécessaire que cette voie ouvre les mêmes chances de réussite dans l'enseignement supérieur que la voie générale, d'où la nécessité de poursuivre le rapprochement des deux voies qui doivent être plus complémentaires que parallèles. Si on prend l'exemple du domaine important pour le pays des sciences de l'ingénieur, il est impératif de développer à la fois leur enseignement chez les bacheliers généraux soucieux de faire des études scientifiques, et dans une série technologique pratiquant une pédagogie moins conceptuelle. Il y a longtemps que le monde anglo-saxon a réalisé la fusion des deux approches, une des plus grandes universités américaines s'appelle d'ailleurs *Massachuchetts Institut of Technology*.

Pour rester au niveau de l'enseignement secondaire, on attend de voir comment on va donner aux établissements une plus grande autonomie

fonctionnelle, et comment on pourra privilégier l'autonomie de l'établissement plutôt que celle du maître, enfin il faudra être vigilant sur l'évolution de la fabrication des programmes. Toutes ces réformes essentielles doivent être consolidées par une formation initiale et continue des maîtres très améliorée. Il faut aussi mentionner le dernier rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation du système éducatif (Cour des comptes, 2017). Ce rapport pose à nouveau le problème de la place de l'évaluation dans la culture de l'institution scolaire, une place qui reste périphérique trente ans après la création de la première structure dédiée à cette évaluation. C'est en effet en 1987 que René Monory a créé la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) : pour la première fois, une direction d'administration centrale était chargée de mettre en œuvre des protocoles d'évaluation de la performance des élèves en cours de scolarité. Cette approche a eu beaucoup de difficultés à s'imposer comme moyen de pilotage, les enseignants redoutant toujours que ce soit eux qui soient finalement évalués au travers de l'évaluation des élèves. Quant à l'évaluation des établissements, elle a toujours été jusqu'à présent rejetée par la communauté éducative toujours par refus d'associer la plus ou moins grande réussite des élèves aux pratiques pédagogiques individuelles et collectives. Depuis trente ans, quelques dispositifs tels que le HCEE et le HCE (voir plus haut) et aujourd'hui le CNESCO (Conseil national d'évaluation du système scolaire), créé par la loi Peillon, ont toutefois permis de faire progresser la culture de l'évaluation, mais il reste à construire une structure véritablement indépendante et prescriptive. Dans son rapport, la Cour des comptes rappelle que « le HCE avait dans son dernier rapport appelé à la création d'une instance indépendante, assurant la transparence des travaux évaluatifs, capable de s'autosaisir, ayant accès sans restriction à l'ensemble des bases de données et des évaluations menées par les services du ministère. Elle aurait eu le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) » et elle prend à juste titre pour modèle ce qui a été mis en place dans l'enseignement supérieur avec la création du HCERES (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur). Reste maintenant à voir ce que le gouvernement fera de ce rapport.

Enfin s'agissant de la voie professionnelle qui depuis longtemps est beaucoup plus moderne sur le plan pédagogique et didactique que la voie générale, la volonté de développer l'apprentissage est une très bonne chose, mais qui n'est pas nouvelle. Il faut rappeler que pour les premiers niveaux de qualification, le CAP et le baccalauréat professionnel, le développement de l'apprentissage passe probablement par une mobilisation des lycées professionnels dans lesquels il faut cesser d'opposer les formations *in vitro* sous statut scolaire aux formations *in vivo* en situation de travail. Il ne semble pas que ce soit l'option retenue, ce que l'on ne peut que regretter ; la progression spectaculaire de l'apprentissage dans les universités et écoles montre bien tout l'intérêt qu'il y a à associer les différentes options pédagogiques au sein d'un même établissement et si le recours à un pilotage par les branches professionnelles peut permettre une

meilleure synergie entre emploi et formation cela risque de maintenir une opposition artificielle entre les deux approches pédagogiques.

Conclusion

Au moment de conclure, on fera observer que c'est volontairement que l'on n'a absolument pas abordé les problèmes de l'enseignement supérieur évoqués par ailleurs dans ce volume. C'est pourtant dans l'accès à l'enseignement supérieur que l'on jugera de l'évolution de la démocratisation de notre système, mais il faut dire qu'il n'est pas réaliste d'espérer construire un enseignement supérieur démocratisé sur un enseignement primaire et secondaire aussi socialement typé. Et pourtant, il faut saluer l'évolution de notre enseignement supérieur au cours des deux dernières décennies qui, à l'inverse de l'enseignement scolaire, a su se réformer en profondeur. Une analyse objective de l'histoire de notre système éducatif depuis cinquante ans ne peut qu'opposer les progrès de notre enseignement supérieur, malgré sa massification, aux résistances au changement de l'institution scolaire. On recueille aujourd'hui la continuité d'une politique menée depuis Edgar Faure (1968) jusqu'à Frédérique Vidal (2017), en passant par Alain Savary (1984), Valérie Pécresse (2007) et Geneviève Fioraso (2013) qui a globalement conservé le même cap, celui du rapprochement et de l'autonomie des différents types d'établissements, et ceci malgré un investissement insuffisant, à l'inverse de ce qui s'est fait dans l'enseignement scolaire, plus précisément dans le second cycle de l'enseignement secondaire. L'actuelle loi sur l'accès à l'enseignement supérieur qui vient d'être adoptée va prolonger les précédentes ; on en verra vraiment les résultats qu'après quelques rentrées universitaires. Tel qu'il évolue notre système d'enseignement supérieur peut accroître son efficacité et son prestige, mais surtout s'il bénéficie de fondations scolaires de meilleure qualité.

La vraie assurance de voir enfin au cours de ce quinquennat notre école arrêter sa lente dérive négative amorcée il y a maintenant près d'un quart de siècle serait de constater une mobilisation générale, tant dans la communauté éducative que dans la société. Malheureusement pour l'instant cette mobilisation n'apparaît pas vraiment même s'il semble qu'elle progresse. Le président de la République pourrait déclarer *grande cause nationale* la lutte contre l'échec scolaire à l'école primaire pour créer cette dynamique de rassemblement nécessaire. Il faut toutefois se méfier des faux consensus, le débat sur les rythmes scolaires en est une belle illustration. Il n'est pas faux de dire, comme le ministre, qu'entre la semaine de quatre jours et celle de quatre jours et demi il n'y a rien de vraiment déterminant, sauf que ce constat ne vaut que pour les élèves dont les familles ont la parole, mais c'est d'autant moins vrai que l'on s'adresse aux plus pauvres. Il y a eu sur ce dossier, avec un retour massif à la semaine de quatre jours, une convergence d'intérêts entre les professeurs des écoles

et les milieux les plus favorisés, ceux que l'on écoute, et ceci à cause de la lâcheté des politiques : une réforme faite par des adultes pour des adultes. On prend cet exemple pour montrer les limites de cette école de la confiance que veut construire le ministre, cette confiance indispensable n'est possible que s'il y a vraiment consensus sur le fait que tous les élèves ont la capacité d'acquérir le socle commun de connaissances et de compétences tel qu'il a été validé. Or il n'est pas absolument certain que sur ce point la solidarité entre les différentes classes sociales soit autant assurée que ce que l'on doit souhaiter. Les plus favorisés dont les enfants n'auront jamais de graves difficultés avec l'école doivent comprendre que la réussite de tous est une condition nécessaire à la stabilité du pays.

Pour conclure, si l'objectif prioritaire est bien la réduction drastique de l'échec lourd au cours de la scolarité obligatoire, la continuité école maternelle école primaire, l'attention particulière portée chez les plus jeunes aux plus défavorisés socialement, le recours aux connaissances scientifiques pour une réflexion sur les méthodes pédagogiques, la mise en place d'une formation professionnelle des maîtres adaptée aux différentes étapes de l'école obligatoire, l'école maternelle, l'école primaire et le collège, tout cela va dans le bon sens. Alors on peut espérer voir dans les prochaines années la dérivée négative du système s'inverser et devenir à nouveau positive ; mais attention, au regard de la situation d'où l'on part, il n'est pas certain qu'une période de cinq ans soit suffisante pour que l'on soit sorti durablement de la crise.

Références

Loi d'orientation sur l'éducation du 8 juillet 2013

Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, 23 août 2005
— d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, 2003.

Cour des comptes, 2017, *L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*.

Emin C., Forestier C. et Thélot C., 2007, *Que vaut l'enseignement en France ?*, Paris : Stock.

HCE, 2007, *Bilan des résultats de l'école primaire*, rapport, août.

HCEE, 2003, *Éléments de diagnostic sur le système scolaire français*, avis n° 9.
—, 2005, *La France et les évaluations internationales des acquis des élèves*, mai, avis n° 16.

Institut Montaigne, 2010, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, rapport, avril.

Quintin O. et Forestier C., 2011, *Des rythmes plus équilibrés pour la réussite de tous*, rapport d'orientation sur les rythmes scolaires, juillet.

Thélot C., 2004, *Pour la réussite de tous les élèves*. Rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'école.

Chapitre 5

L'alternative public/privé : dualisme ou service public pluraliste

Bruno POUCET

1959 marque un tournant dans les rapports complexes entre l'État et les établissements privés d'enseignement. Pour la première fois dans l'histoire politique française, un gouvernement démocratique reconnaissait que certains établissements d'enseignement privés pouvaient remplir une mission de service public. Cette reconnaissance était assujettie à d'importantes exigences en contrepartie d'un financement conséquent.

Depuis, la loi Debré a fait son œuvre : les établissements d'enseignement privés sont associés au service public et ressemblent, de ce fait, beaucoup aux établissements publics ; ils constituent malgré tout, pour une partie des familles, une alternative dans l'offre scolaire attisée par les phénomènes sociaux (concentrations des enfants des milieux populaires) et les comportements (consommateurs d'école).

La loi Debré a pris à son compte l'idée que deux types de relations à l'État étaient possibles en matière éducative : des relations contractuelles (plus ou moins fortes) et l'absence de toute relation pour ne pas entraver le principe de la liberté d'enseignement. Elle a également prévu le cas où un établissement privé demanderait à devenir public : c'est le principe d'intégration. Ajoutons enfin que la législation de l'État exige que les enfants et adolescents soient instruits (et en vérifie la bonne exécution), mais n'impose pas la scolarisation dans un établissement : l'instruction à la maison est en effet autorisée par l'État. La loi Debré s'inscrit ainsi dans le refus de tout monopole éducatif en France.

Ce chapitre rappellera ainsi en quelques mots les attendus de la législation de 1959 et de son évolution et il s'interrogera sur un certain nombre de questions : quelles sont les évolutions en cours dans l'enseignement contractuel ? Quel est le sens de la diversification de l'offre de scolarisation privée qui ne se limite plus au secteur sous contrat ? Est-ce en définitive le principe de concession de service public qui a prévalu ou peut-on affirmer que le dualisme scolaire a été instauré ?

1. La loi Debré et ses attendus

La loi dite Debré – en réalité préparée conjointement par les services du ministre de l'Éducation nationale, à l'époque le socialiste André Boulloche, et le Premier ministre, Michel Debré, et son directeur de cabinet, Pierre Racine – s'est voulue une loi de pacification dans les relations entre l'État et les établissements d'enseignement privé (Poucet, 2001 et 2009). Ce ne fut pas exactement le cas au moment même de la promulgation de la loi, le 31 décembre 1959. La loi rencontra à la fois l'opposition d'une partie importante des responsables de l'enseignement catholique et des militants des syndicats et des associations de l'enseignement public, des partis et organisations qui se réclament de la gauche, voire des enseignants.

Progressivement, bon gré, mal gré, la loi fut acceptée et l'on peut dire qu'elle n'est plus contestée que de façon marginale : peu nombreux sont ceux qui aujourd'hui encore demandent son abrogation (se référant au serment de Vincennes, suite à la pétition nationale du Comité national d'action laïque [CNAL] du 21 juin 1960) ou refusent de s'y soumettre, en restant hors contrat ou en préférant l'instruction à domicile qui relève de la loi Goblet du 30 octobre 1886 et est restée toujours très marginale, du moins en France. Quelles sont les principales caractéristiques de cette loi désormais incluse dans le Code de l'éducation[1] ?

1.1. *Les avatars d'une loi*

La loi de 1959 prévoit deux types de contrats : le contrat simple et le contrat d'association. Pour qu'un établissement soit sous contrat, il suffit de disposer d'une seule classe qui réponde aux critères fixés par l'État, notamment le besoin scolaire reconnu. Le premier type de contrat dit simple, prévu par l'article 5 de la loi, a été conçu d'entrée de jeu comme une propédeutique au contrat d'association : moins contraignant, moins financé, les enseignants restant de droit privé, ce contrat offre une légère marge de manœuvre pédagogique (20 % de l'horaire est non soumis aux programmes de l'enseignement public) : il permettait, en quelque sorte, de s'habituer au contrat d'association. Aujourd'hui, depuis le vote de la loi du 1er juin 1971, il n'est plus autorisé que pour les établissements du premier degré et, dans les faits, il est devenu très marginal : on peut dire qu'on se dirige vers une quasi-extinction de ce type de contrat dans les années à venir.

La loi Debré a été ajustée à de nombreuses reprises (sept fois – la dernière fois intervenant en 2009). Les circonstances ont fait, en effet, que cette loi a été l'objet de débats nombreux et variés : à certains moments, elle a

1. Articles L 151-1, 341-1, L 441-1 et suiv., L 914-1 et suiv.

Tableau 3 : *Effectifs des élèves par type de contrats en premier degré.*

Années	Contrat simple	Contrat d'association	Contrat simple/contrat association	Pourcentage privé/public
1970	925 000	56 000	94 %	15,0
1983	602 003	343 000	64 %	13,9
2000	341 000	516 000	44 %	13,0
2009	100 779	778 779	13 %	13,4
2014	30 124	852 700	3,5 %	13,4
2016	23 966	875 558	3 %	13,5

Source : DEEP, 2017.

été courbée en direction d'une concurrence affirmée avec l'enseignement public – notamment lorsqu'il s'est agi de renforcer le caractère propre, d'apporter des financements supplémentaires – dans le cadre de la loi Guermeur du 25 novembre 1977, ou d'organiser une véritable concurrence en favorisant les investissements pour la construction de nouveaux établissements (article 2 de la loi Bourg-Broc-Bayrou du 21 janvier 1994) ou encore de soutenir les petites écoles en monde rural (loi Carle du 28 octobre 2009) ; à l'inverse, à d'autres périodes, la loi Debré a été renforcée : loi Chevènement du 25 janvier 1985 (crédits limitatifs, retour à la nomination des enseignants par le recteur), accords Lang-Cloupet du 11 janvier 1993 (formation initiale des maîtres en IUFM, recrutement par concours, organisation d'un mouvement du personnel), loi Censi du 5 janvier 2005 (statut de droit public et retraite). Il y a donc autour de la loi Debré et de ses avatars un véritable mouvement de balancier, lié aux enjeux politiques et sociaux concernant la question du financement des établissements privés : tantôt la loi répond bien au principe d'un service privé d'intérêt public ou si l'on préfère d'un service public concédé, tantôt elle sert à fonder la concurrence avec les établissements publics.

1.2. *Une législation entremêlée*

La question du financement est ainsi centrale dans l'économie générale de la loi. Elle a été conçue comme telle par le ministère : s'il n'y a pas de secrétaire d'État à l'enseignement privé (comme cela avait été parfois envisagé dans les années 1970), la tutelle administrative des établissements privés – la sous-direction de l'enseignement privé – est incluse depuis sa création au sein de la direction des Affaires financières. La loi est d'abord, en effet, une loi d'aide financière à des établissements qui acceptaient d'entrer dans une démarche de service privé d'intérêt public. Elle n'a pas d'abord été définie du point de vue pédagogique, même si les effets, en

la matière, ont été réels : les contenus d'enseignement sont désormais les mêmes. Il faut distinguer, en matière financière, ce qui ressort du fonctionnement et ce qui de l'ordre de l'investissement.

1.2.1. Le fonctionnement

Les établissements sont financés par les fonds publics de deux manières principales : par l'État pour ce qui est de la masse salariale et des charges sociales des enseignants, des non-enseignants de l'externat, par les collectivités territoriales (communes, départements ou régions) pour ce qui est des frais de fonctionnement de l'externat (forfait d'externat[2]). Les ressources publiques s'élèvent, selon le type de structure entre 41 % et 47 % des ressources totales de fonctionnement[3].

Par ailleurs, les établissements puisqu'ils sont privés disposent également des ressources propres. Tout ce qui relève de l'internat, du caractère propre (par exemple les dépenses liées au culte, à la catéchèse, à la rémunération des aumôniers ou des personnels de pastorale) est du ressort des usagers. Les parents d'élèves paient ainsi une contribution familiale dont le montant est variable selon les établissements, contrôlé par le préfet quant aux réévaluations annuelles liées à la hausse des prix[4].

1.2.2. Les investissements

Les établissements sont propriété privée, selon les législations antérieures non mises en cause par la loi Debré : loi Falloux (1850), loi Goblet (1866), loi Astier (1919). Ils peuvent être possédés par des particuliers, des associations, voire des groupes financiers. Dans le cas des établissements sous contrat, issus pour la plupart d'une tradition catholique, ceux-ci sont propriété, directement ou indirectement, des congrégations religieuses internationales ou diocésaines ou simplement des diocèses[5] – ils sont à but non lucratif et en général des dispositions légales prévoient que les établissements ne peuvent être affectés qu'à des tâches éducatives. L'entretien, la construction éventuelle de bâtiments nouveaux sont à la charge

2. Loi Chevènement du 25 janvier 1985. Les personnels non enseignants affectés à l'externat restent de droit privé, même si l'État participe au financement de leur salaire et des charges sociales.
3. *Enseignement catholique actualités*, n° 383, 2018.
4. En 2016, la contribution annuelle s'élève en moyenne entre 1 068 € pour un lycée et 390 € pour une école élémentaire, toutefois cette moyenne n'est qu'une indication et peut varier beaucoup selon les établissements et les régions. À cela peuvent s'ajouter les frais de cantines (entre 4,75 € et 6,30 €) et d'internat (entre 3 340 € pour un collège et 3 840 € pour un lycée en moyenne par an). Source : *Enseignement catholique actualités*, n° 383, 2018.
5. 16 % en 1er degré, 38 % en second degré : la majorité des établissements sont donc désormais propriété diocésaine. Voir *Enseignement catholique actualités*, n° 377, mars 2017.

des propriétaires qui demandent, de ce fait, une participation aux parents d'élèves, participation qui entre dans le calcul du coût de la scolarité. Les établissements catholiques diocésains, pour leur part, se sont organisés au niveau national pour une mise en commun des ressources financières, par le biais de la Fondation d'utilité publique Saint-Matthieu créée en 2009. Elle peut les aider financièrement en cas de gros travaux ou de projets d'investissement.

Le rôle des collectivités territoriales est donc très limité en la matière et différent selon le degré d'enseignement. Ainsi, la loi Goblet du 30 octobre 1886 interdit de subventionner tout établissement du 1er degré. En revanche, il en va différemment pour les établissements du second degré. La loi Falloux autorise (article L. 151-4) le versement d'une subvention du 1/10e pour les investissements (calculée à partir des recettes hors subventions publiques) ou permet d'obtenir un local déjà existant. Une aide à la construction ou à la rénovation est possible sous forme de garantie d'emprunt aux associations propriétaires.

Pour leur part, les établissements techniques soumis à la législation de la loi Astier peuvent être aidés sans limites. On comprend ainsi que dans nombre de lycées généraux existent une ou des sections techniques, voire un lycée ce qui permet de financer indirectement le lycée général : l'usage du laboratoire de langue, voire d'un laboratoire scientifique, sera dans les faits mutualisé par exemple. Il en va de même pour les établissements agricoles. Les collectivités publiques peuvent accorder librement, dans le cadre d'une convention, toutes formes d'aides aux établissements techniques et professionnels privés ou agricoles (subventions, prêts, mise à disposition de matériel). Des écoles de métiers peuvent être également créées par une chambre de Commerce ou une association professionnelle. L'État peut subventionner ces établissements tant pour l'acquisition d'immeuble que pour le fonctionnement courant, l'acquisition de matériel. Une dernière source de financement importante a été apportée par la loi du 13 juillet 1925 créant la taxe d'apprentissage pour les sections professionnelles et un versement assis sur la masse salariale des entreprises.

En définitive, l'existence des établissements privés représente une véritable économie pour les collectivités territoriales qui n'ont pas à prendre en charge la construction et l'entretien des établissements, pour l'État qui fait des économies sur les retraites et longtemps sur la carrière des maîtres qui ne bénéficiaient guère des possibilités de promotion offerte à leurs collègues de l'enseignement public[6].

Néanmoins, l'ensemble de ces établissements n'a pas pour volonté d'entrer dans un processus lucratif et de marchandisation de l'enseignement,

6. L'art. 3 de la loi Guermeur du 25 novembre 1977 marque, de ce point de vue, un tournant en ce que désormais les principales mesures de promotion du public sont transposées dans le privé.

comme parfois certains le soutiennent (Fitoussi et Khaldy, 2008). La concurrence est avant tout une concurrence entre établissements privés, voire entre établissements publics : c'est parfois par conviction, par entre-soi social, en fonction des résultats scolaires et avant tout pour des raisons liées à la proximité de l'établissement par rapport à leur domicile que les parents choisissent d'y inscrire leurs enfants[7]. Les établissements privés sous contrat sont donc, la plupart du temps, complémentaires de l'offre proposée par les établissements publics et s'inscrivent dans une perspective qui n'est pas celle d'un système dualiste même si la concurrence entre établissements existe, bien entendu. C'est d'autant plus vrai que les personnels enseignants sont rémunérés par l'État et formés la plupart du temps dans les universités publiques et sont même parfois fonctionnaires. Il s'agit en ce sens d'une alternative, au sein d'un service public pluraliste ou d'une concession à des établissements privés d'un service public avec financement et cahier des charges rigoureux et dont le respect est contrôlé.

1.3. *Le personnel*

Les enseignants ont trois statuts différents : le plus commun est le statut de droit public – tous les enseignants sont des contractuels de droit public qu'ils soient assimilés pour leur rémunération à des échelles de titulaires de la fonction publique ou classés sur des échelles d'auxiliaires ; une petite fraction des enseignants est restée de droit privé (environ un millier) – ce sont les enseignants sous contrat simple qui sont certes rémunérés par l'État, mais redevables des conventions collectives de droit privé ; enfin un petit nombre également (un millier, semble-t-il, essentiellement dans la région parisienne ou les grands lycées de province) sont des fonctionnaires affectés, sur leur demande et avec l'accord des chefs d'établissements, dans les établissements privés. L'ensemble des enseignants, quel que soit leur statut, est soumis pour l'avancement d'échelon et de grade aux commissions organisées par l'administration, selon les règles habituelles de la fonction publique d'État (Poucet, 2016).

Les enseignants sont nommés par le recteur sur un emploi et non sur un poste comme les fonctionnaires. L'enseignement privé n'est pas, en effet une entité juridique autonome qui serait parallèle à l'enseignement public : la seule entité existante est l'établissement. Précisons enfin que l'ensemble des établissements est désormais dirigé par des laïcs – ainsi il n'y a plus actuellement de directeur jésuite pour prendre un exemple emblématique. Quelques dizaines de religieux ou religieuses seulement continuent à enseigner. L'enseignement catholique est donc désormais uniquement laïc. Environ 137 000 enseignants sont en fonction en 2017,

7. *Éducation et formations*, n° 95, décembre 2017.

avec une surreprésentation des femmes par rapport à l'enseignement public (91 % en premier degré, contre 80 %, 66 % en second degré, contre 59 % dans le public). Cet état de fait est vraisemblablement en partie lié à plusieurs facteurs : dès le XIX^e siècle, les établissements à personnel exclusivement féminin ont été plus nombreux que dans l'enseignement public. La possibilité de travailler dans un établissement proche de son lieu de résidence, avec un risque réduit d'une nomination nationale, n'est pas non plus sans importance. Le nombre d'auxiliaires reste important et atteint les 20 % dans le second degré (contre 6,7 % dans le public) : passer un concours n'est pas dans la culture d'origine de ce type d'établissement et certains préfèrent être assurés d'obtenir un emploi dans leur région d'origine, quitte à se présenter au bout de trois ans à un concours interne (Poucet, 2014).

L'enseignant est nommé après accord du chef d'établissement : un mouvement est organisé qui, depuis 1993, permet de définir les priorités et interdit aux directeurs de proposer au recteur qui ils veulent comme par le passé. Ils sont tenus, en effet, de choisir dans une liste établie par une commission interne au niveau de l'académie ou du département (pour les professeurs des écoles), liste qui fixe des priorités : reclassement en cas de suppression d'emploi – si bien que les licenciements effectifs sont très rares –, nomination des nouveaux reçus au concours de recrutement, rapprochement pour raisons familiales, etc. Une commission nationale d'affection existe pour les lauréats au concours de recrutement qui ne trouvent pas d'emploi. Précisons que les enseignants recrutés par concours sont classés sur une liste d'aptitude à la fonction de maître contractuel dans un établissement d'enseignement privé sous contrat. Toutefois, ils doivent, pour ce faire, avoir reçu en principe, un accord préalable de la part d'une commission interne aux responsables de l'enseignement privé. Cette commission est censée vérifier leur accord avec les orientations générales des établissements privés et refuse certaines candidatures, si elles ne leur paraissent pas conformes.

Dans les établissements, exercent également des personnels de droit privé : les personnels de direction, de l'externat, de la vie scolaire, les personnels d'administration et de service. Leur carrière est organisée par le biais de conventions collectives, avec des négociations de gré à gré pour les cadres de direction, la plupart du temps. Ils ne relèvent donc pas du droit public et sont en 2018 environ 80 000[8].

8. *Enseignement catholique actualités*, n° 377, mars 2017.

1.4. *Les élèves*

Les résultats aux examens et notamment aux trois baccalauréats donnent, dans de nombreuses régions, un meilleur taux de réussite pour les établissements privés. Toutefois une analyse plus fine des résultats scolaires montre que toutes choses étant égales (niveau initial des élèves à l'entrée en seconde, stratification sociale équivalents), les élèves issus du privé ou du public ne réussissent pas mieux (Merle, 2012). Pour autant, l'image générale qui est donnée – celle d'une meilleure réussite – est importante, car elle construit une réputation et alimente une autosélection de fait à l'entrée des établissements. Néanmoins, il faut préciser que cela concerne aussi bien les établissements privés que les établissements publics dits d'excellence. Il faut donc comparer les établissements aux caractéristiques sociales semblables : ainsi, sur la ville de Paris les sociologies des grands établissements parisiens – publics ou privés – sont équivalentes. Il faut souligner que la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale a pu montrer que des établissements privés ou publics moins réputés parvenaient à mieux faire réussir l'ensemble de leurs élèves que des établissements beaucoup plus prestigieux.

Cela étant, le recrutement social des établissements privés est plus homogène que dans l'enseignement public : les classes sociales favorisées y sont plus largement représentées que dans ce dernier où, sauf dans quelques établissements, l'hétérogénéité est plus prononcée. Pour cette raison, les établissements privés prennent nettement moins en charge les élèves en difficulté scolaire que dans l'enseignement public : le nombre d'élèves handicapés ou en SEGPA (Sections d'enseignement général et professionnel adapté) est nettement inférieur dans les établissements privés – un sur six et un sur vingt par rapport à l'enseignement public. Le recrutement est par ailleurs plus diversifié dans les régions à forte présence de l'enseignement catholique (dans l'Ouest ou dans le Nord), moins ailleurs où il peut servir pour éviter la violence scolaire ou favoriser une meilleure réussite scolaire et cultiver ainsi une sorte d'entre-soi (Van Zanten, 2009).

On n'oubliera pas non plus de garder à l'esprit que le passage du public au privé, et inversement, est fréquent puisqu'il touche presque une famille sur deux : 5 % des élèves du second degré font un « aller et retour » (soit environ 270 0000 élèves – en général : parcours en collège privé puis lycée public). Enfin, si un élève sur quatre a fait un passage dans le privé, on ne compte que 6,5 % d'élèves ayant fait toute leur scolarité entièrement dans le privé, de la maternelle à l'enseignement supérieur (Langouët, 2002).

2. Une diversité plus grande dans l'enseignement scolaire ?

On assiste entre 1960 et aujourd'hui à un double mouvement : un effacement important du nombre d'établissements laïcs[9] et un léger accroissement du nombre d'établissements qui se réclament de traditions différentes des établissements catholiques, une baisse importante du nombre d'établissements catholiques : beaucoup d'écoles rurales ont fermé, des regroupements d'établissements ont eu lieu, notamment dans les villes. Comment expliquer cette transformation ?

Tableau 4 : *Nombre d'établissements privés sous contrat.*

Année	Catholiques	Juifs	Protestants	Musulmans	Laïcs
1958	14 000	5	20	0	310
2016	7 233	130	4	4	115

Trois éléments sont intervenus qui ont modifié la situation, selon des paliers successifs : un développement de l'enseignement juif lié aux attentats de la rue Copernic de 1980, à un certain repli identitaire, à une volonté de retour en Israël, une timide percée des établissements musulmans, liés à l'avènement d'une élite et un maintien des établissements protestants à un niveau réduit. Néanmoins, il ne faut pas s'y tromper : malgré la diversification et la surmédiatisation de ces différents secteurs, aux intérêts contradictoires, l'offre essentielle reste celle proposée par les établissements se réclamant d'une tradition catholique (96 % du nombre total d'établissements).

Enfin, il faut préciser un point d'importance : si ces établissements sous contrat sont d'origine confessionnelle, ils ne sont plus confessionnels depuis la loi Debré. Ils sont de culture catholique, par exemple. En effet, l'article 1 de la loi interdit tout choix d'élève en fonction de ses convictions religieuses. Les activités religieuses (catéchèse, culte, conférences, etc.), autorisées dans le cadre de la vie scolaire ne peuvent, en aucun cas, être obligatoires. Si certains établissements s'affranchissent de cette règle, c'est en contrevenant à la loi. Enfin, les contenus d'enseignement sont strictement les mêmes que dans l'enseignement public et sont soumis au principe de laïcité. Les professeurs eux-mêmes, quelles que soient leurs convictions religieuses, ne doivent pas en faire état dans le cadre de leur enseignement : il s'agit bien d'un enseignement public et donc laïc donné dans un établissement privé. Les programmes sont strictement les mêmes que dans l'enseignement public : les inspecteurs pédagogiques régionaux sont là pour le rappeler en cas de non-respect. En ce sens, la loi Debré a laïcisé l'enseignement autrefois confessionnel.

9. Il existe en effet des établissements privés qui ne se réclament d'aucune famille religieuse.

2.1. *Les établissements sous contrat*

2.1.1. Les effectifs des établissements de tradition catholique

À la rentrée 2017, 2 186 000 élèves sont scolarisés dans l'enseignement privé dont 2 098 000 dans l'enseignement catholique[10], soit environ 94 %, du total de l'enseignement privé et 17 % des effectifs scolarisés. La répartition des élèves dans les établissements catholiques est très inégale selon le territoire. L'Île-de-France (278 900 élèves), Auvergne-Rhône-Alpes (278 000), les Pays-de-la-Loire (269 000), la Bretagne (244 000), les Hauts-de-France (234 000), sont les lieux d'implantation traditionnelle : cette géographie est stable depuis presque deux siècles, même si des établissements ruraux ont fermé et des implantations ont eu lieu dans la région parisienne ou dans la région lyonnaise, notamment. Mais, les grandes tendances restent les mêmes.

Néanmoins, il faut souligner, selon les chiffres recueillis par le ministère (RERS, 2017), que depuis 2003 (base 100), l'évolution des effectifs comparés public/privé se fait au bénéfice de l'enseignement catholique pour le second degré général (105 contre 98), les lycées professionnels perdant des élèves, alors que pour le premier degré, c'est l'inverse (103 contre 101), même si on constate depuis 2017, une légère augmentation du nombre d'élèves. Autrement dit, la tendance longue semble être de commencer davantage une scolarité à l'école publique et de la poursuivre dans l'enseignement catholique dans le second degré. C'était l'inverse avant la loi Debré.

2.1.2. L'organisation des établissements catholiques

L'enseignement catholique est régi par un statut promulgué le 18 avril 2013 par la conférence des évêques de France. Ce statut – le quatrième depuis 1967 – a clairement eu comme intention de renforcer le contrôle et la tutelle des évêques sur les établissements de tradition catholique, au grand dam des chefs d'établissement qui y voyait le plus souvent une entrave à leur liberté d'initiative. Il y a une certaine volonté identitaire liée à la crainte d'une « décatholisisation » des établissements et d'un catholicisme français plus minoritaire qui se resserre sur ses propres valeurs[11] : il est partagé entre l'appel aux périphéries du pape François et

10. À ces chiffres, il convient d'ajouter 46 000 élèves dans les établissements privés relevant du ministère de l'Agriculture.

11. Ainsi, lors du débat sur le projet de loi sur le mariage pour tous, le 12 décembre 2012, Pascal Balmand, du Secrétariat général de l'enseignement catholique, publie une lettre aux chefs d'établissement qui incite de fait à une mobilisation sur le sujet dans les écoles catholiques sous contrat. Le 4 janvier 2013, le ministre de l'Éducation Vincent Peillon adresse une instruction aux recteurs demandant qu'ils repèrent et signalent tout manquement à la neutralité dans les établissements sous contrat.

la défense de la tradition (Portier, 2016 ; Cuchet, 2018). Les établissements catholiques sont, bon gré mal gré, pris dans ce courant.

La structure d'ensemble de l'enseignement catholique est extrêmement complexe, héritage de l'histoire et de l'imbrication entre droit canonique et droit civil. On commencera par les structures de base avant d'examiner les structures nationales.

Le seul responsable de l'enseignement catholique est l'évêque diocésain : il préside le Comité diocésain de l'enseignement catholique (CODIEC), nomme un délégué épiscopal, le directeur diocésain qui représente l'enseignement catholique auprès des pouvoirs publics et coordonne l'ensemble des établissements, dans le respect des prérogatives propres aux chefs d'établissement. Au niveau académique existent un Comité académique de pilotage et un Comité académique de l'enseignement catholique chargés de définir la politique éducative. Dans le cadre des conventions collectives existantes, des commissions paritaires départementales ou régionales existent également pour les personnels de droit privé. Bien entendu, la cellule de base de l'ensemble est l'établissement : le chef d'établissement doit souscrire une déclaration préalable d'ouverture auprès de la mairie afin de le diriger et de l'administrer librement, dans le respect des prescriptions réglementaires et législatives. En vertu du statut de l'enseignement catholique de 2013, le chef d'établissement est le garant du projet éducatif et en est redevable devant les autorités diocésaines qui peuvent lui retirer le « label » catholique.

On peut constater, à l'inverse de l'enseignement public qui s'est décentralisé et déconcentré, que, depuis les années 1960, une nationalisation de fait de l'enseignement privé catholique a eu lieu. Les instances de coordination nationale ont un rôle bien plus grand que par le passé. Une véritable administration s'est organisée au niveau central (Secrétariat général de l'enseignement catholique, sous la tutelle de l'épiscopat par le biais d'une commission), au niveau des diocèses (directions diocésaines sous la responsabilité de l'évêque du lieu).

Il existe donc des organes de coordination qui permettent de définir une politique nationale en matière d'enseignement privé catholique. La Conférence des évêques de France nomme depuis 1951 un secrétaire général de l'enseignement catholique (SGEC), lequel est aidé d'adjoints et de bureaux de plus en plus étoffés. Représentant permanent de l'épiscopat auprès des pouvoirs publics, le SGEC exerce une mission de coordination et propose les éléments d'une politique éducative. Une commission épiscopale est le garant de l'ensemble ; un Comité national de l'enseignement catholique (CNEC) rassemble l'ensemble des structures qui participent au fonctionnement de l'enseignement catholique, y compris les syndicats de salariés. L'enseignement agricole possède, pour sa part, une organisation qui lui est propre : un Comité national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), ainsi qu'un délégué général et un secrétaire général.

Les congrégations enseignantes (une centaine) ne sont pas absentes de cet ensemble, et définissent pour certaines d'entre elles des orientations

à destination de leurs établissements (par exemple, « Caractéristiques de l'éducation jésuite », promulguée en 1987 par le proposé général des jésuites ou le « Projet éducatif lasallien, l'éducation est notre passion », en 2016). Néanmoins, leur rôle est moindre que par le passé, compte tenu de leur vieillissement en France. Dans les années à venir, les regroupements vont s'accélérer, la question de la dévolution des biens se posera inévitablement. Ces congrégations sont coordonnées au niveau national par l'Union des réseaux congréganistes de l'enseignement catholique (URCEC).

Enfin, si l'on se situe sur le plan de l'Église catholique dans son universalité, les établissements catholiques du monde entier sont soumis aux prescriptions officielles des papes, du concile Vatican II (« Déclaration sur l'éducation » de 1965), de la Congrégation pour l'éducation catholique du Saint-Siège qui a publié en 2017, par exemple, le document « Éduquer à l'humanisme solidaire ». Cette congrégation édicte des normes universelles en matière éducative et contrôle les Instituts catholiques et le respect des prescriptions concernant la délivrance des diplômes canoniques ; il existe également un Comité européen pour l'éducation catholique, ainsi qu'un Office international de l'enseignement catholique qui dispose d'une représentation auprès de l'ONU, l'UNESCO, la FAO. Bien entendu, ces normes sont plus ou moins respectées selon les établissements : elles n'ont pas réellement de valeur coercitive, mais plutôt incitative. Cela étant, outre le renforcement identitaire déjà souligné, elles peuvent servir de marqueur en cas de dérive dans les finalités de tel ou tel établissement et permettre leur exclusion du réseau des établissements catholiques.

2.2. *Les établissements des autres traditions spirituelles*

Trois autres traditions, essentiellement, sont désormais présentes dans un certain nombre d'écoles en France.

Tableau 5 : *Nombre d'élèves dans les établissements sous contrat non catholiques.*

Année	Juifs	Protestants	Musulmans
1990	15 000	3 000	100
2016	28 000	2 600	500

2.2.1. Les établissements juifs

Depuis les années 1990, on assiste à une réelle progression du nombre d'établissements et d'élèves inscrits comme le souligne le tableau. Ainsi en 1991, 15 000 élèves étaient sous contrat. Un quart de siècle plus tard,

sur les 30 000 élèves inscrits dans les écoles juives, tous réseaux confondus, 75 % sont dans des classes sous contrat, essentiellement dans le second degré, à un rythme qui s'est accéléré depuis 1990 (autant de contrats nouveaux obtenus de 1990 à 2005 – 700 – qu'entre 1960 et 1990).

L'essentiel des établissements (60 %) et la grande majorité des élèves (70 %) sont situés dans les trois académies de la région d'Île-de-France. Un nombre important d'élèves de trouvent également à Marseille. Cet accroissement du nombre d'élèves juifs est lié, outre des raisons religieuses d'affirmation plus identitaire que par le passé, en partie « à une stratégie d'évitement de l'école publique, perçue comme dégradée et à un certain climat d'insécurité créé par la multiplication des violences physiques ou verbales envers des enfants juifs dans les écoles publiques ou à leurs abords, de la part de jeunes d'origine maghrébine » (Cohen, 2011, p. 242). De plus, des raisons sécuritaires liées notamment à un antisémitisme latent dans certains établissements publics l'expliquent (Obin, 2017). Néanmoins, les écoles juives en 2015 ont perdu environ 500 élèves, des parents étant partis après les attentats.

Une organisation centralisée, un peu sur le modèle des établissements catholiques, s'est progressivement mise en place à partir de 1990. Il s'agit de la Commission de concertation des écoles juives : elle est constituée d'une douzaine de personnes représentant les différents réseaux d'écoles, l'Association des directeurs d'écoles juives (ADEJ), ainsi que le FSJU (trois personnes) et le grand rabbin de France. Elle procède à la répartition des contrats attribués chaque année par l'État. Elle est l'interlocutrice des pouvoirs publics. Un observatoire de l'école juive élabore des données chiffrées sur les établissements. De même que l'enseignement catholique dispose d'instituts de formation, l'école juive a, depuis 1993, son propre institut qui assure la formation initiale et continue des professeurs des écoles (en lien avec Paris IV pour la délivrance du master des métiers de l'enseignement) et des directeurs d'école. Par ailleurs, une fondation – Gordin – aide les écoles juives à financer leurs projets immobiliers. Elle est liée à la Fondation pour la mémoire de la Shoah.

Ces établissements sous contrat se retrouvent pour l'essentiel autour du pôle orthodoxe moderne moins strict dans le respect des prescriptions religieuses que le pôle ultra-orthodoxe – l'enseignement religieux est plus réduit : ce sont les réseaux de la Fédération nationale des écoles juives autonomes (FNEJA), ainsi que l'Alliance israélite universelle (AIU). Il existe également un autre ensemble d'établissements, de tradition juive libérale, non religieuse, l'AIU et Organisation, reconstruction travail (ORT).

2.2.2. Les établissements protestants

Il n'existe que quatre établissements sous contrat protestants (du courant calvino-luthérien), regroupés depuis 1992 dans le Conseil scolaire

de la Fédération protestante de France. Les protestants disposent néanmoins d'une organisation internationale et nationale en matière d'enseignement : la Fédération internationale protestante de l'enseignement (FIPE) fédère les écoles protestantes au niveau européen afin de promouvoir une éducation chrétienne de tradition protestante.

2.2.3. Les établissements musulmans

Seuls quatre établissements, dont un à La Réunion, sont sous contrat, l'essentiel est hors contrat (Poucet, 2011). Un cas particulier doit être relevé, dans le nouveau département de Mayotte : il n'y a pas d'école privée musulmane – le matin les élèves suivent les cours de l'école coranique en swahili, et l'après-midi poursuivent à l'école publique.

Une Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM) a été créée en 2014. Elle a tenu ses premières assises nationales le 23 mai 2015 en présence des principaux responsables des autres traditions religieuses. Elle souhaite, selon les propos de son président, Machalouf Manèche, directeur adjoint du lycée de Lille et par ailleurs vice-président des Musulmans de France, que l'école musulmane soit comprise « non pas comme une École coranique, mais comme une École française dispensant les programmes officiels de l'Éducation nationale, répondant aux horaires réglementaires, s'insérant dans le tissu éducatif local, avec son caractère propre que lui confère le projet éducatif s'inspirant des valeurs de l'islam et des valeurs de notre République » : « L'enseignement privé musulman de France s'inscrit donc pleinement dans la République qui, en consacrant la séparation des Églises et de l'État, a reconnu valeur constitutionnelle à la liberté d'enseignement. L'enseignement privé musulman entend ainsi, aux côtés des autres enseignements confessionnels sous contrat d'association avec l'État, concourir au service public d'éducation. »

Une organisation se met donc peu à peu en place sous l'égide de cette fédération. Elle entend fédérer les établissements, aider au passage sous contrat des établissements qui ne le sont pas, elle est l'interlocutrice des pouvoirs publics, a organisé un séminaire de formation en 2015 en direction des chefs d'établissements en fonction ou aspirant à l'être. La plupart de ces écoles sont soutenues par l'UOIF – Union des organisations islamiques de France – désormais, depuis 2017, Musulmans de France, pour se démarquer de sa structure d'origine à l'islam plutôt conservateur. Un fonds de dotation a été créé pour soutenir le développement de ces établissements qui, avant d'être sous contrat, doivent, comme pour toute école privée nouvelle, exister sans aide publique pendant cinq ans. Les écoles soutenues par la Fédération nationale des musulmans de France (FNMF) sont minoritaires et sont proches des orientations marocaines.

2.2.4. Les établissements laïcs

Des établissements laïcs liés à des industries continuent à exister, notamment dans le domaine professionnel (aviation, par exemple). Il existe également des écoles à enseignement de langue régionaliste : 65 écoles et collèges bilingues franco-occitans – Calendretta –, 31 écoles Ikastolas (basques), 10 écoles en Alsace-Moselle et 8 établissements de La Bressola (catalan). Ces établissements sont de tradition laïque, non confessionnelle.

2.3. *Les écoles hors contrat ou « indépendantes »*

La loi Debré n'a pas mis en cause le principe de la liberté d'enseignement et a donc prévu le cas des écoles qui ne souhaitent pas entrer dans le cadre d'un contrat avec l'État y compris l'enseignement supérieur. Une réelle embellie caractérise aujourd'hui l'enseignement hors contrat depuis les années 2010. Pour la clarté des choses, il faut distinguer l'enseignement scolaire (1er et 2e degré) et l'enseignement supérieur (écoles et universités). La question sera abordée dans la troisième partie. On n'examinera pas ici la question de l'enseignement à domicile qui progresse, mais reste ultra-minoritaire et n'est pas organisé en structure scolaire, par définition[12].

2.3.1. L'enseignement scolaire[13]

Dans les années 1990, cet enseignement avait rencontré de grandes difficultés, avec la faillite de certains établissements secondaires, l'industrialisation de l'aide au devoir et des petits cours qui ont quitté le stade artisanal[14]. En revanche, depuis les années 2000, le nombre d'établissements et d'élèves est en croissance dans le premier degré, alors que dans le second degré c'est la stagnation[15]. Ainsi, en 1991, 1 % du total des élèves scolarisés sont dans une classe hors contrat en premier degré, et 7 % dans le second degré. Presque trente ans plus tard, la proportion s'est inversée : 3,7 % des élèves sont dans une école élémentaire hors contrat et 2,3 % dans le second degré.

Les écoles hors contrat représentent une véritable nébuleuse puisqu'elles regroupent aussi bien des établissements à forte orientation idéologique, que des établissements de langue ou à orientation pédagogique spécifique,

12. Environ 6 000 élèves.
13. Loi nº 2018-266 du 13 avril 2018 sur l'ouverture et le contrôle des établissements hors contrat.
14. Circulaire nº 2015-115 du 17 juillet 2015.
15. On relèvera que le nombre d'élèves scolarisés dans des classes hors contrat d'écoles sous contrat augmente également légèrement : 5 121 au lieu de 4 383.

Tableau 6 : *Effectifs des établissements hors contrat de niveau scolaire.*

Année	1er degré	2e degré	Pourcentage 1er degré par rapport au sous contrat	Pourcentage 2e degré par rapport au sous contrat
1983	10 200	20 000	1,0	8,0
1991	14 400	56 000	1,0	7,0
2000	13 800	28 000	1,6	2,7
2005	13 800	30 500	Pas de données	2,7
2015	28 800	34 800	3,1	2,4
2016	34 000	34 900	3,7	2,3

certains enfin sont à but nettement lucratif. Ajoutons, pour être complet, que la Chambre syndicale nationale de l'enseignement privé à distance (CHANED) fédère des établissements qui organisent des cours à distance, des corrections d'examens blancs et respectent une charte de qualité[16].

Pourquoi ce choix de ne pas contractualiser, choix lourd d'incidences financières ? De nombreuses raisons peuvent l'expliquer : depuis les années 1970, certains parents sont en dissidence par rapport à l'Église catholique et estiment que les écoles sous contrat ne se différencient plus de l'enseignement public, sont trop laïcisées, d'autres ont la volonté de n'être soumis qu'à un contrôle léger de la puissance publique, ou aspirent à une organisation pédagogique originale ou pensée comme telle ou cherchent un lieu d'accueil d'enfants à haut potentiel intellectuel ou à besoins particuliers qui ne trouvent pas toujours place dans l'enseignement public ou sous contrat.

Quelques établissements sont anciens, notamment les « boites à bac » et n'ont jamais envisagé une procédure de contractualisation. Il s'agit d'entreprises d'enseignement à but lucratif[17]. D'autres sont très récents, essentiellement dans le premier degré, et répondent à l'inquiétude de certains parents qui veulent éviter le mélange avec les autres élèves ou échapper à la sectorisation. Ils se refusent en général à toute contractualisation.

La position la plus éloignée des établissements contractuels va jusqu'à la désinstitutionnalisation dans ce que l'on appelle l'enseignement domestique ou instruction en famille (Guigue et Sirmons, 2015), le passage entre les deux pouvant se faire de la manière suivante : des parents instruisant à domicile peuvent se regrouper pour créer une école élémentaire puisqu'il suffit de trois familles différentes pour constituer une école.

16. Fondée en 1980, cette structure fédère actuellement 27 établissements.
17. L'établissement Hartemer fondé en 1885 à Paris, par exemple.

Ces établissements, malgré leur volonté de farouche indépendance, sont plus ou moins regroupés dans la Fédération nationale de l'enseignement privé (FNEP) : elle représente auprès des pouvoirs publics les établissements adhérents et négocie les conventions collectives. Une association de parents d'élèves s'est créée en 2016 – la FPEEI (Fédération des parents d'élèves des écoles indépendantes). Deux organismes de formation ont été créés, l'un pour le premier degré, l'autre pour le second degré.

Enfin, depuis 2008, la Fondation pour l'école, reconnue d'utilité publique et dirigée par une ancienne diplomate, aide financièrement la création d'écoles hors contrat à but non lucratif ayant un caractère propre affirmé. Ces projets s'inscrivent dans une mise en cause du service public de l'enseignement et des établissements sous contrat. Ces établissements ne souhaitent en aucun cas entrer dans une perspective de contractualisation et militent parfois pour le chèque éducation et une dérégulation de l'enseignement. Ces établissements revendiquent une alternative qui entraine la mise en place d'un véritable dualisme.

2.3.2. Établissements à orientation confessionnelle affirmée

Une partie des élèves (4 000 environ) se trouvent dans une cinquantaine d'écoles traditionalistes (en communion avec Rome) ou le plus souvent en dissidence (Fraternité Pie X). Ces établissements n'ont aucun lien avec l'enseignement catholique sous contrat. Elles estiment être garantes de la tradition religieuse antérieures au concile Vatican II. Elles sont très jalouses de leur indépendance, toujours dirigées par un prêtre dans le cas des établissements relevant de la Fraternité Pie X. Toutes ces écoles à orientation très conservatrice et identitaire se retrouvent autour de certaines valeurs : le refus de la mixité, la défense des méthodes pédagogiques traditionnelles (méthode syllabique stricte par exemple, refus du darwinisme, refus de l'enseignement de la sexualité), le port de la blouse, une discipline souvent très stricte, l'importance donnée à l'internat par rapport à l'externat (Perrin, 2011).

On trouve une situation identique dans les établissements juifs du pôle ultra-orthodoxe (7 000 élèves dans 25 groupes scolaires). Ces établissements-là aussi estiment être garants de la tradition. Ils respectent très strictement les prescriptions religieuses et appartiennent aux réseaux Harédi, Ozar Hatorah et Loubavitch : ils imposent entre 10 et 15 heures par semaine d'enseignement religieux. Cela concerne environ le quart des écoles juives.

L'enseignement protestant est un peu moins minoritaire que dans l'enseignement sous contrat : on y trouve une petite vingtaine d'établissements de tradition évangélique (un millier d'élèves), tous situés dans la région parisienne. L'orientation de fond est une approche religieuse également conservatrice et qui se méfie d'une société qu'ils estiment trop laïcisée.

Quant à l'enseignement privé hors contrat musulman, il est encore très embryonnaire, très récent (années 2000) : le nombre d'établissements est

difficile à établir, beaucoup sont à l'état de projet, certains sont stabilisés, d'autres ont une existence précaire : selon les sources, il semble exister entre 40 et 100 établissements de taille variable, pour l'essentiel en premier degré, même s'il existe quelques établissements de type collège ou lycée – certains se placent clairement dans la perspective d'une contractualisation, d'autres ont une conception très traditionnelle de l'enseignement religieux et de l'éducation et resteront hors contrat : le port du voile pour les jeunes filles va presque de soi.

L'ensemble de ce secteur hors contrat confessionnel se distingue de l'enseignement hors contrat laïque où l'on retrouve notamment des écoles de langue.

2.3.3. Enseignement des langues

On trouve dans ce secteur sans orientation confessionnelle, mais souvent marchand, des écoles où l'on apprend les langues de grande communication, essentiellement l'anglais, parfois de la maternelle jusqu'au lycée. Elles suivent soit un cursus étranger – le plus souvent anglais ou américain, soit pratiquent la méthode Montessori. Le principe est parfois celui de l'immersion, mais le plus souvent une ou deux disciplines sont enseignées en anglais par exemple.

Il existe aussi un certain nombre d'écoles non marchandes et militant pour le développement des langues régionalistes. La plupart du temps l'enseignement est en immersion (on enseigne uniquement dans la langue régionale), c'est le cas notamment des écoles bretonnes *diwan* : une quarantaine d'écoles, 10 collèges et 1 lycée qui accueillent environ 5 000 élèves.

On le voit, les effectifs sont réduits et marginaux par rapport à l'enseignement sous contrat et à l'enseignement public. Il n'en va pas du tout ainsi dans l'enseignement supérieur, où les effectifs sont significatifs et rivalisent très clairement avec l'enseignement public et dépassent en pourcentage le poids de l'enseignement sous contrat.

3. L'enseignement supérieur privé : dualisme ou contractualisation ?

Dans l'enseignement supérieur, les établissements privés sont tous hors contrat (Instituts catholiques, écoles de commerce, de gestion et d'ingénieur, écoles de service social ou artistique, enseignement à distance) : dans les débats préparatoires à la loi Debré, la question de la contractualisation de l'enseignement supérieur privé avait été abordée, puis abandonnée, notamment à cause des diplômes canoniques de philosophie et de théologie des instituts catholiques : c'était l'essentiel des établissements de l'époque dont le nombre d'étudiants était très réduit – 20 000 environ. Les structures juridiques de ces établissements sont très variables. Il faut en effet distinguer les établissements à but lucratif (sociétés commerciales),

des établissements associatifs ou des fondations reconnues d'utilité publique (cas de nombreuses écoles d'ingénieur), des écoles consulaires (chambre de commerce). Un label a été créé à cet effet en 2013 pour les « établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif, concourant aux missions de service public de l'enseignement supérieur[18] ».

Tableau 7 : *L'enseignement supérieur privé.*

Année	Enseignement universitaire	Commerce, gestion, ingénieur	Pourcentage des effectifs de l'ensemble des étudiants par rapport à l'enseignement public
2000	22200	100 000	5,0
2016	32 000	430 000	18,2

De 2000 à 2017, les effectifs de ces établissements se sont considérablement développés : on est passé d'environ 5 % des effectifs de l'enseignement supérieur à 18,2 % – la croissance étant due essentiellement aux écoles de commerce, de marketing, paramédicales, d'arts, des classes de brevets de technicien supérieur (BTS). Le nombre d'étudiants est de 460 000, à comparer aux 2,2 millions de l'enseignement public. Il est en proportion supérieur aux effectifs de l'enseignement scolaire sous contrat. La croissance des effectifs est supérieure à celle de l'enseignement supérieur public. En effet, entre 1998 et 2016 (*RERS*, 2017, p. 152), les effectifs de l'enseignement supérieur privé ont augmenté de 88 % alors que dans l'enseignement public, l'augmentation n'a été que de 14 % (IGAENR, 2015).

Plusieurs raisons peuvent être des éléments d'explication quant à cette croissance. Dans les disciplines académiques, la taille humaine des établissements peut rassurer des étudiants : l'ensemble des cinq instituts catholiques fait la taille d'une université moyenne. Le maintien d'une formation initiale par alternance des enseignants en 2010 alors qu'elle avait été temporairement supprimée dans les Écoles supérieures du professorat de l'éducation (ESPE) a attiré de futurs professeurs d'école – 4 500 étudiants s'y trouvent aujourd'hui. Dans les disciplines commerciales et de gestion[19], les universités publiques ont longtemps résisté à mettre en place ce type d'enseignement et accusent ainsi un retard en la matière. Il en va de même pour les écoles d'ingénieurs moins prestigieuses que les grandes

18. Art. L 732-1. Il s'agit des EESPIG ou Établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général.
19. Celles-ci accueillent 136 400 étudiants en 2015 : elles sont toutes privées ou consulaires. En 2006, elles accueillaient 87 000 étudiants.

écoles traditionnelles. La croissance s'est faite en multipliant le nombre d'écoles[20], celles-ci restant ainsi de taille moyenne.

La situation du point de vue des diplômes est plus particulière que dans l'enseignement scolaire, car la question du monopole de la collation des grades est en jeu : celle-ci est réservée aux autorités publiques. Aussi les structures d'enseignement supérieur privé ne peuvent-elles utiliser officiellement le titre d'université, réservé aux établissements publics : elle porte celui d'institut. Seul l'État est habilité à délivrer les grades de licence, master et doctorat. En revanche, les établissements d'enseignement supérieur peuvent délivrer des titres propres à l'établissement, des certifications professionnelles inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou des diplômes dont la valeur juridique fait l'objet d'une reconnaissance par l'État. C'est le cas du titre d'ingénieur qui donne le grade de master, si le programme d'enseignement a été validé par la commission des titres d'ingénieur, ou pour certaines écoles de commerce qui ont reçu un visa. Des débats ont lieu pour que certains de ces établissements puissent accorder le grade de licence (à des *bachelors*[21]), voire de doctorat.

Une partie de ces établissements est, depuis 2012, entrée dans un processus de contractualisation avec l'État afin que leurs formations soient reconnues au niveau LMD et puissent être validées par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES). Cela suppose l'accroissement du nombre de docteurs et d'habilités, la création de laboratoires ou l'existence d'accords avec des universités publiques afin que les enseignants poursuivent effectivement une activité de recherche. Elles peuvent aussi désormais entrer dans les Communautés universitaires (COMUE) ou les associations. Elles pourront obtenir une subvention plus importante que par le passé, en fonction des résultats de l'évaluation.

Pour les établissements préparant à des diplômes académiques semblables à ceux des universités publiques, notamment dans les cinq Instituts catholiques[22], des dispositions particulières ont été prises, depuis 1880, par l'instauration d'une reconnaissance des diplômes sous la forme soit

20. *RERS*, 2016 : entre 2005 et 2015, on est passé de 69 écoles d'ingénieurs privés à 82, tandis que dans le public on est passé de 177 à 179, soit 67 600 étudiants dans le public contre 30 900 dans le privé en 2005, 92 000 dans le public contre 50 000 dans le privé en 2015.
21. Science politique, Polytechnique.
22. Il existe 13 établissements de ce type, dont les 5 instituts catholiques, 8 étudiants sur 10 y préparent des diplômes universitaires classiques, 2 des diplômes canoniques (licence de théologie, par exemple).

d'un conventionnement avec une université publique, soit d'un jury rectoral comprenant autant de membres de l'établissement privé et de l'établissement public. Les étudiants peuvent ainsi se prévaloir d'un grade universitaire délivré par l'État et pas seulement d'un diplôme propre à l'établissement. Ajoutons que, depuis le décret du 16 avril 2009 publiant l'accord du 18 décembre 2008 entre les autorités françaises et le Saint-Siège, une reconnaissance du niveau et non des diplômes canoniques (délivrés par un institut catholique avec un label de reconnaissance du Saint-Siège) est désormais possible (théologie, philosophie, voire disciplines profanes) : cela signifie qu'un jury de validation des études de l'université publique est tenu d'examiner le diplôme (licence, master, doctorat canonique) et de décider d'accorder ou non la possibilité de poursuite d'études dans la formation demandée, comme cela se fait pour toute autre formation universitaire. Il n'y a donc pas automaticité de reconnaissance des diplômes canoniques, mais une validation d'études possible.

Conclusion

Dans ce chapitre, une tentation toujours présente, quand il s'agit d'enseignement privé, a été évitée : poser la question en termes uniquement idéologiques, voire polémiques. Au contraire, le but fixé a été d'essayer de comprendre une situation complexe, où se font jour des intérêts très contradictoires, où s'affrontent des choix culturels, des choix de bonne scolarisation, des choix de bonne utilisation des finances publiques. Il était donc nécessaire d'adopter une position de recul historique afin de mieux comprendre la réalité d'aujourd'hui. Car la réalité n'est plus celle que l'on croit. Jadis confessionnels, les établissements privés se sont sécularisés par la force des choses : la loi Debré les y a obligés, l'évolution de la société en matière religieuse, mais également de l'Église catholique (Cuchet, 2018) ont joué également un rôle déterminant. Certes, un raidissement peut se faire sentir ici où là, une volonté de reprise en main de la part des responsables épiscopaux ou de ceux des autres confessions (très minoritaires), mais en définitive l'allure générale ne se modifie pas : ces établissements se sont adaptés aux changements de la société. Ils se sont sécularisés, comme la société, ont accepté le principe de laïcité en le plaçant, comme la loi l'exige, au cœur de l'enseignement. D'où leur succès, non démenti, depuis presque soixante ans qu'ils sont sous contrat avec l'État. Ce succès n'a pas entraîné une concurrence frontale avec les établissements publics. Plutôt que de concurrence, il faudrait parler d'émulation entre établissements et pas seulement avec les établissements publics. Elle existe également, elle est parfois plus féroce, entre les établissements privés eux-mêmes. Ces établissements parce qu'ils ont, en général, un recrutement social plus élevé et plus homogène jouent le rôle de soupapes de sécurité par rapport aux établissements publics, d'alternatives : ils permettent souvent un

entre-soi social voulu par certains, mais ils permettent surtout de résoudre des difficultés d'adaptation d'un établissement à l'autre.

Or, cette adaptation aux évolutions de la société est facteur de diversification : un nombre encore très minoritaire d'usagers n'acceptent pas ou plus cette sécularisation de fait, refusent l'existence de structures qui ne leur paraissent pas prendre en compte leurs approches de la scolarisation, souhaitent un entre-soi social radical et refusent le vivre-ensemble plus ou moins proche de celui des établissements publics et, à tout le moins, revendiqué. Ils s'inscrivent délibérément dans la construction d'un dualisme scolaire, reflet d'une méfiance vis-à-vis de la société et d'un bien commun partagé. C'est aussi la crainte d'une scolarisation qui ne conviendrait pas à leurs enfants, mais également le signe paradoxal d'une hausse généralisée du niveau de connaissances et d'expertise des membres de la société : si une fraction des citoyens remet en cause, par le biais des écoles indépendantes ou de l'instruction à domicile, l'ensemble du système scolaire, c'est au fond parce que ce dernier leur a fourni les armes de ce combat. Souvent ils sont très instruits par l'école qu'ils estiment « traditionnelle », au point de parfois pouvoir enseigner eux-mêmes et de créer des structures de scolarisation qu'ils estiment plus adéquates. Les pédagogies utilisées peuvent être très conservatrices, peu ouvertes aux innovations, ou liées à des pédagogues reconnus qui transforment les pratiques pédagogiques. Ces écoles sont de tailles très différentes, plus nombreuses en primaire que dans le secondaire, fragiles pour certaines, car liées aux besoins de telle ou telle famille. Elles mettent aussi souvent en cause le caractère professionnel du métier d'enseignant, car bon nombre des éducateurs ne sont pas de profession des enseignants. Faut-il y voir, selon le mot de Robert Baillion (1982), des consommateurs d'école, lié à une montée de l'individualisme, à un refus du mélange des individus dans la société ? À une volonté de se distinguer, à « apprendre à briller » selon l'appellation d'une école de Compiègne (Oise) ?

En partie, mais en partie seulement ; car l'existence de ces structures pose aussi la question de la prise en compte par les écoles dites traditionnelles des enfants qui se plient plus difficilement à la vie collective. Toutefois, certaines de ces écoles sont aussi liées à un projet clairement identifiable de mise en cause du caractère public de l'école : ce qui est nouveau, c'est que désormais elles se sont organisées au niveau national. Cela devient, en ce sens, non plus un projet pédagogique, mais un projet politique. Le refus de la forme scolaire traditionnelle est aussi le refus d'une société démocratique pour affirmer l'existence d'une société, au fond, aristocratique. Désormais, ces établissements demandent une aide publique à seule fin de concurrencer écoles publiques et écoles privées sous contrat. Ce qui est aussi en jeu, en dernière analyse, c'est la mise en cause de loi Debré de 1959 pas toujours bien comprise en France : des écoles privées, oui, mais contractualisée, dans le cadre républicain fixé par l'État, au bénéfice de l'unité nationale. Tout le contraire d'une école de consommateurs prônée par ce type de structure qui tourne le dos

à la construction d'une société commune et se dirigent, pour certaines, vers une industrie éducative. En définitive, le hors contrat est un véritable kaléidoscope des interrogations sur l'école : à l'un des extrêmes, c'est une période de transition obligatoire pour le sous contrat, à l'autre c'est le lien possible avec ceux qui refusent toute forme scolaire parce qu'ils ont une véritable défiance par rapport à l'école qui remplit une mission de service public.

Néanmoins, pour le moment, malgré quelques tentatives de structuration, on en reste encore à de l'artisanat : la faiblesse et la fragilité de ces structures est tel qu'elle ne met pas réellement en cause l'existence d'un enseignement public ou concédé sous la forme des établissements privés contractuels désormais quasiment tous sous contrat d'association. Le coût et le peu de rentabilité de tels établissements n'attirent que peu les investisseurs, sauf dans quelques niches favorisées par la fiscalité, telles les structures d'aides au devoir, de rattrapage, de petits cours financés indirectement par les finances publiques. Bref, dans l'enseignement scolaire, les établissements sous contrat sont souvent une alternative aux difficultés rencontrées dans l'enseignement public (et inversement), il en va finalement, d'une certaine manière, de même dans l'enseignement dit indépendant – d'ailleurs, nombre d'établissements se qualifient eux-mêmes d'écoles alternatives.

Pour autant, une dualité croissante existe, elle est largement inaperçue, elle est récente (une vingtaine d'années) et ne concerne pas l'enseignement scolaire : on aura reconnu l'enseignement supérieur. Celui-ci n'a jamais été gratuit en France et se caractérise par sa triple organisation depuis toujours inégalitaire : enseignement public universitaire et classes préparatoires aux grandes écoles (où une partie de l'élite recrutée et sélectionnée est payée pour faire ses études contre un engagement plus ou moins respecté de servir pendant dix ans la République, comme à Polytechnique), établissements privés, enfin.

Or, ce chapitre a montré qu'il s'agit assez peu de l'enseignement académique qui reste très modeste, même s'il a augmenté sensiblement ces dernières années, mais essentiellement d'un domaine laissé en jachère par les structures publiques : écoles de commerce, de science politique, de gestion, d'ingénieurs, d'art, de préparation à l'enseignement supérieur. Bref, le dualisme s'est installé, pour le moment, essentiellement dans l'enseignement supérieur à visée professionnelle : on se situe, en réalité, à la croisée des chemins. Ou le divorce va s'accentuer avec les établissements publics et une concurrence féroce va s'installer y compris dans l'enseignement académique ou un rapprochement se fera, pour des raisons liées à la qualité de l'enseignement, aux exigences de la recherche, à la nécessité de la reconnaissance internationale, au processus de Bologne. Ce rapprochement existe déjà dans les formations à but non lucratif, des fusions ont même eu lieu entre établissement public et privé (IGAENR, 2015). Rien n'est aujourd'hui définitivement écrit. L'État peut en effet intervenir pour

faciliter le rapprochement, améliorer une législation complexe et pas toujours opératoire. Le paysage de l'enseignement supérieur est très mouvant, encore peu stabilisé, à l'heure des regroupements entre établissements publics et privés, des fusions d'établissements publics, du développement de pôles d'excellence, de l'évolution des contenus d'enseignement, voire de l'existence de diplômes tels que le bachelor. Le dualisme peut aussi se créer entre certains établissements supérieurs publics, non sélectifs, qui seraient davantage en prise avec le grand nombre et des structures sélectives, plus proches des grandes écoles, payantes à un niveau plus ou moins élevé. Il ne s'agirait plus d'alternative, mais de dualisme.

Aussi peut-on dire aujourd'hui que le risque de dualisme existe bien, qu'il n'est pas encore réellement en œuvre, et pas là où on le cherche, mais là où l'on risque de ne pas le voir : dans l'enseignement supérieur. C'est l'un des enjeux essentiels de l'avenir.

Références

Circulaire n° 2015-115 du 17 juillet 2015, *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, n° 30, 23 juillet 2015.

Loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, dite « loi Falloux ».
— du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire.
— du 25 juillet 1919 dite Astier, codifiée, organisation de l'enseignement technique industriel et commercial.
— du 13 juillet 1925 : budget de l'exercice 1925.
— n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés.
— n° 71-400 du 1er juin 1971 modifiant la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés.
— n° 77-1285 du 25 novembre 1977 dite Guermeur, complémentaire à la loi 591557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi 71400 du 1er juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement.
— n° 85-97 du 25 janvier 1985 dite Chevènement, modifiant et complétant la loi 83663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales.
— n° 94-51 du 21 janvier 1994 relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.
— n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat.
— n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence.
— n° 2018-266 du 13 avril 2018 sur l'ouverture et le contrôle des établissements hors contrat, *Journal officiel* du 14 avril.

Baillon R., 1982, *Les consommateurs d'école*. Paris : Stock.

Cohen M., 2011, « De l'école juive aux écoles juives », dans B. Poucet (dir.), *L'État et l'enseignement privé*. Rennes : PUR.

Cuchet G., 2018, *Comment notre monde a cessé d'être chrétien*, Paris : Seuil.

Fitoussi M. et Khaldy E., 2008, *Main basse sur l'école publique,* Paris : Démopolis.

Guigue M. et Sirmons R., 2015, *L'instruction en famille*. Paris : L'Harmattan.

IGAERN, 2015, Rapport n° 2015-047 sur l'enseignement supérieur privé à madame la ministre, Propositions pour un nouveau mode de relations avec l'État.

Langlois C., 1984, *Le catholicisme au féminin*. Paris : Cerf.

Langouët G., 2002, *Élèves, parents, enseignants*. Paris : Fabert.

Merle P., 2012, *La ségrégation scolaire*. Paris : La Découverte.

Ministère de l'Éducation nationale, 2017, « Indicateurs des résultats des lycées ».

Obin J.-P., 2017, « La déscolarisation des élèves juifs de l'enseignement public français », *Commentaire*, 157.

Perrin L., 2011, « Les nouvelles écoles catholiques : écoles identitaires dans la mouvance traditionaliste », dans B. Poucet (dir.), *L'État et l'enseignement privé*. Rennes : PUR.

Portier P., 2016, *L'État et les religions en France : une sociologie historique de la laïcité*. Rennes : PUR.

Poucet B., 2001, *La loi Debré, paradoxes de l'État éducateur*. Amiens : CRDP.
—, 2009, *La liberté sous contrat*. Paris : Fabert.
—, 2011, « La naissance d'une école privée musulmane sous contrat », B. Poucet (dir.), *L'État et l'enseignement privé*. Rennes : PUR, 2011, p. 263-275.
—, 2014, « La formation des maîtres de l'enseignement catholique », A. Prost (dir.), *La formation des maîtres de 1940 à 2010*. Rennes : PUR.
—, 2016, « Les commissions de l'enseignement privé sous contrat depuis 1959 », *Histoire de l'éducation*, 146.

Prélot P.-H., 2008, « Le monopole de la collation des grades : Études historiques du droit positif et ses évolutions contemporaines », *RDP*, 5.

RERS (*Repères et références statistiques pour les enseignements, la formation et la recherche)*, 2016.
—, 2017.

Van Zanten A., 2009, *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*. Paris : PUF.

Chapitre 6

Enseigner hors discipline ? Enjeux et limites

Isabelle HARLÉ

S'intéresser aux contenus dispensés par l'école peut consister à poser deux séries de questions de natures relativement différentes qui recoupent en partie la façon dont les champs épistémologiques de la sociologie et de la didactique s'emparent de la thématique des contenus d'enseignement.

La première est politique, relative aux processus de sélection des contenus dans les programmes. Pourquoi tel objet de savoir ou de pratique s'enseigne-t-il à l'école ? Comment de nouvelles matières sont-elles introduites ou disparaissent-elles ? Comment certains savoirs, certaines pratiques en viennent, à un moment donné de l'histoire, dans une société donnée, à être institués en matière d'enseignement ? Comment ces savoirs, ces pratiques en viennent-ils à être considérés comme devant être dispensés à tous ? Pourquoi, par exemple, enseigne-t-on la musique et pas les sciences économiques et sociales à l'école primaire ? Pourquoi la philosophie est-elle absente des filières professionnelles ?

Avant même la question des formats (disciplinaires ou non) ou des modalités d'enseignement se pose la question : qui décide ce qui doit être enseigné ? C'est la « société », affirme André Chervel : « Installons-nous dans un schéma simple, sur lequel on s'abstiendra de théoriser plus longtemps : la société demande à l'école de répandre une culture nettement spécifiée, l'école s'attelle à cette tâche, crée ses propres procédures d'enseignement et livre enfin son produit culturel » (Chervel, 1998, p. 181). Il convient d'identifier précisément les groupes et les acteurs qui interviennent dans ces processus de décision. C'est l'objet de l'approche sociologique ou sociohistorique, encore appelée sociologie du curriculum (Forquin, 2008) qui vise à mettre à jour les conflits d'intérêts, les enjeux de pouvoir sous-jacents aux processus de sélection de catégories de savoirs ou de pratiques dans les programmes d'enseignement.

La deuxième approche concerne la mise en forme de ces contenus, la façon dont ils sont organisés en relation ou pas avec la forme disciplinaire dominante. C'est ce deuxième point qui est l'objet de ce chapitre dans un contexte d'évolution d'une logique disciplinaire vers une logique curriculaire. Il ne s'agit évidemment pas que d'une question de format ou de modalité. La spécificité du système éducatif français est qu'il est fortement structuré par une organisation disciplinaire qui légitime les contenus. On rappelle ici brièvement les caractéristiques de la discipline scolaire telles

qu'a pu les mettre en évidence Antoine Prost (Prost, 1998). Elles sont au nombre de cinq. Une discipline se caractérise par des contenus, délimités et identifiés, cohérents entre eux. Ils constituent un corpus articulé, hiérarchisé, organisé en séquences successives clairement identifiées. Une discipline scolaire propose des exercices et des méthodes d'évaluation. Elle est dispensée par un corps d'enseignants spécialisés. Les disciplines présentent enfin des finalités qui renvoient à des choix politiques.

Nombre d'enseignements présents dans les programmes scolaires dérogent depuis longtemps à certaines de ces caractéristiques : comment délimiter clairement par exemple les contenus d'histoire de l'art et identifier précisément les disciplines desquelles ils relèvent ? Quels enseignants ont historiquement pris en charge les sciences économiques et sociales avant la création d'un CAPES (Certificat d'aptitude à l'enseignement du second degré) spécifique ? La création d'un CAPES d'histoire-géographie implique-t-elle la reconnaissance d'une discipline unifiée ? Ces quelques exemples interrogent la notion même de discipline : qu'est-ce qu'une discipline ? Qu'est-ce qui constitue une discipline ? Se définit-elle « naturellement » par rapport à son contenu ? Par rapport à une filière universitaire ? À un corps d'enseignants spécialisé chargé de l'enseigner ? À une plage fixe dans l'emploi du temps ? Un rapport à l'écrit ?

La logique curriculaire[1] qui préside actuellement notre système éducatif continue à bouleverser et questionner la logique disciplinaire. En nous appuyant sur nos travaux de recherche et la réflexion menée à l'occasion de la rédaction d'un document pour l'habilitation à diriger des recherches (Harlé, 2017), nous nous proposons de définir dans un premier temps les caractéristiques d'un programme curriculaire, puis de débattre de questions induites par sa mise en place : quelles difficultés posent des contenus d'enseignement qui se situent hors discipline ? Nous verrons que ces difficultés renvoient à la fois à des questions d'identités disciplinaires et de forme scolaire. Deux exemples soutiendront nos analyses : les expérimentations interdisciplinaires en sciences et techniques et l'enseignement moral et civique.

1. Un programme d'enseignement curriculaire

Commençons par définir ce que peut être un programme non disciplinaire. Quelle distinction faire entre curriculum et programme disciplinaire, organisé par la juxtaposition de disciplines distinctes ? L'approche

1. Ce passage d'un cursus articulé sur des sujets disciplinaires à un cursus générique a été identifié par Young aux niveaux européen et international. Il observe la réduction du contenu disciplinaire des curricula, la promotion de thèmes transdisciplinaires, le brouillage des frontières entre savoirs scolaires et savoirs non scolaires, la prise en compte des expériences extrascolaires des élèves (Young, 2010).

curriculaire s'inscrit dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Le socle ne se décline pas en disciplines, mais en domaines d'enseignement et en compétences auxquels chaque discipline contribue. Cette approche on le comprend, brouille les frontières entre disciplines et les identités disciplinaires associées. Elle bouleverse aussi certaines de nos catégories : l'idée de moyenne n'a pas de sens dans le socle, car les domaines ne sont pas compensables entre eux. Par ailleurs, la question de l'évaluation est vive pour plusieurs raisons. L'une d'entre elles concerne les difficultés à évaluer les compétences, et plus encore certaines compétences comme la culture du jugement ou de l'engagement présente dans l'enseignement moral et civique.

Ce terme vient du mot anglais *curriculum* que l'on réduit trop rapidement en France à l'expression « programmes d'enseignement », voire « matières », mais la signification est plus précise. Le curriculum désigne originellement le parcours d'un élève au sein d'une institution, l'ensemble des situations d'apprentissage auxquelles il s'est trouvé effectivement confronté. Par extension, ce terme endossera également la dimension prescrite : il fait référence à des contenus formels et plus précisément (et c'est ici qu'il se distingue de l'expression « programme d'enseignement ») à la façon dont ces contenus s'organisent dans un cursus donné. Cette question de l'organisation est centrale : analyser le curriculum suppose de considérer comment les matières s'organisent les unes par rapport aux autres, les liens qu'elles entretiennent les unes avec les autres, mais également comment les matières s'organisent dans le temps, sur l'ensemble du cursus. L'approche est systémique et dynamique comme le précise Jean-Claude Forquin :

> La notion de curriculum implique en effet que l'on prenne en considération l'ensemble d'un parcours de formation et non pas un aspect ou une étape considérés isolément. Elle suppose ainsi, premièrement, l'idée d'une pluralité organisée de contenus cognitifs (on parlera plutôt du « programme » de telle ou telle matière étudiée à tel ou tel niveau du cursus, alors que le terme de « curriculum » conviendra mieux pour désigner l'ensemble des matières enseignées dans le cadre de tel ou tel cursus : le curriculum comporte une dimension « systémique », il comprend et véhicule nécessairement des « contenus » – savoirs, représentations, valeurs – mais il constitue lui-même une « forme », une mise en forme, mise en cohérence, ou « mise en système » de ces contenus, et appelle de ce fait une analyse morphologique et pas seulement une analyse épistémologique ou idéologique. Elle suppose, deuxièmement, l'idée d'un processus étalé et ordonné dans le temps [...]. Elle suppose enfin, troisièmement, que le processus d'enseignement apprentissage se déroule dans le cadre et sous le contrôle d'une institution d'éducation formelle : un curriculum correspond normalement à quelque chose de prescrit et de construit institutionnellement, et, ajouterons-nous, de prescrit collectivement [...] (2008, p. 73-74).

On le voit, le curriculum suppose d'étudier les relations entre matières. Basil Bernstein n'affirme pas autre chose : « j'entends par curriculum les

principes qui gouvernent la sélection des matières scolaires et les relations entre les matières » (Bernstein, 1997, p. 159). Dans sa classification des curriculums « intégrés » ou « cloisonnés », il s'agit bien d'examiner les relations ouvertes ou fermées entre contenus. Bernstein distingue ainsi les curriculums « cloisonnés » où les contenus sont nettement délimités et séparés entre eux des curriculums « intégrés » qui sont en relations « ouvertes » : « tout programme implique un principe ou une série de principes en vertu desquels, parmi tous les contenus possibles, certains seulement sont retenus puis hiérarchisés et placés les uns par rapport aux autres dans une relation ouverte ou fermée » (Bernstein, 1975, p. 266). Trois idées importantes dans cette affirmation : les relations entre contenus[2], mais au préalable les questions de sélection de ces contenus et de hiérarchisation.

Les éducations à… comme l'éducation au développement durable, à la citoyenneté, à la santé, l'éducation aux médias et à l'information, les dispositifs interdisciplinaires s'inscrivent dans cette logique curriculaire, car ils sont pensés en réaction à des savoirs disciplinaires jugés cloisonnés, supposent un bouleversement des frontières disciplinaires traditionnelles nécessitant un examen des matières impliquées. Ils interpellent la forme disciplinaire et scolaire car ils ne relèvent pas nécessairement de savoirs académiques de référence, répondent à des demandes sociales, introduisent les notions de valeurs et de compétences et supposent de nouvelles modalités pédagogiques qui reposent non pas tant sur des contenus organisés en discipline que sur des actions éducatives qui ont des objectifs exprimés en termes de compétences transférables dans la vie quotidienne[3]. Comment intégrer ces contenus transversaux dans la formation des élèves ? Ce pilotage par les actions éducatives pose des problèmes de légitimité dans l'espace scolaire, organisé autour des disciplines.

Les questions que ces dispositifs posent et que nous souhaiterions aborder dans ce chapitre sont au croisement de la didactique et de la sociologie.

2. Une externalisation hors discipline de contenus

Ces objets interrogent le lien entre contenus et discipline et plus précisément envisagent l'externalisation hors discipline de contenus.

Le choix du terme « contenu » n'est pas anodin, il participe d'une dénaturalisation des disciplines scolaires. Parler de contenu permet comme le précise Yves Reuter « de réfléchir sans *a priori* aux types de contenus

2. Bernstein adopte une définition large du contenu, désignant « la manière dont une période est utilisée » (1975, p. 265).
3. On pourra consulter le n° 50 de la revue *Spirale* : « Les éducations à : nouvelles recherches, nouveaux questionnements ? », Maria Pagoni et Nicole Tutiaux-Guillon (dir.), 2012.

possibles (savoirs, savoir-faire, techniques, valeurs, rapports à, manières d'agir, de penser, de discourir…), […] de dénaturaliser et d'interroger les relations entre contenus et disciplines qui sont, de fait, loin d'être simples » (Daunay et Reuter, 2013, p. 31). Il s'agit donc d'envisager les différentes catégories de contenus possibles : savoirs, valeurs, compétences… et leurs relations aux disciplines. Cette façon de procéder amène à considérer des contenus hors discipline dans le cas, comme l'expose Yves Reuter, de dispositifs transversaux ou des éducations à…

Cette question a été pensée comme un point de « vigilance des didactiques » dans l'avant-propos de l'ouvrage dirigé par Bertrand Daunay, Cédric Fluckiger et Rouba Hassan : *Les contenus d'enseignement et d'apprentissage : approches didactiques*. Les auteurs souhaitent « interroger le fondement des multiples dispositifs transversaux qui structurent de plus en plus l'activité d'enseignement et en externalisant les contenus hors des disciplines, au profit d'une dimension "générique" des contenus (Young, 2010) » (Daunay, Fluckiger et Hassan, 2015, p. 11).

Jean-Louis Martinand affirme que les didactiques ont « une responsabilité par rapport au contenu de la discipline » (1987, p. 24). En 2007, il module son expression, évoquant la « responsabilité concernant les contenus éducatifs » (Lebeaume, Martinand et Reuter, 2007, p. 107). Bertrand Daunay, Cédric Fluckiger et Rouba Hassan analysent précisément cette inflexion comme une prise en compte des contenus qui ne coïncide pas ou excède les disciplines comme les éducations à… (Daunay *et al.*, 2015, p. 11). Toutefois cette prise en compte s'accompagne d'une nécessaire « vigilance des didactiques », car dans la perspective développée par ces auteurs, les didactiques conçoivent « leur projet scientifique en référence aux disciplines scolaires et aux disciplines de référence de ces dernières » (*ibid.*, p. 11). Yves Reuter le dit encore autrement : « les modalités organisationnelles des contenus, quelle que soit leur diversité, se constituent en relation aux disciplines et au système auquel elles appartiennent/qu'elles constituent » (Reuter, 2014a, p. 80-81). Selon Yves Reuter les didactiques ne peuvent être que disciplinaires, il évoque des « relations structurelles entre didactiques et disciplines scolaires » (*ibid.*, p. 80).

Les relations entre « contenus » et « disciplines » constituent un point central de la réflexion didactique et plus particulièrement de celle du laboratoire Théodile-Centre interuniversitaire de recherche en éducation de Lille (CIREL). Yves Reuter développe une réflexion conclusive intitulée « Explorer les relations entre contenus et disciplines » dans l'ouvrage dirigé par Daunay, Fluckiger et Hassan précédemment cité. Quels sont ses questionnements et en quoi éclairent-ils nos analyses ? Yves Reuter propose plusieurs pistes de questionnements : « Des contenus peuvent-ils exclure toute dimension disciplinaire » ? « Qu'est-ce qui fait qu'un contenu est disciplinaire ou non-disciplinaire, non scolaire » ? Quels sont les contenus « emblématiques » des différentes disciplines, reprenant ici les travaux sur la « conscience disciplinaire » ? On se propose de prolonger ces questionnements en examinant, au regard des concepts de stratification

et de hiérarchisation des savoirs (Young), les difficultés posées par cette externalisation hors discipline de contenus.

3. La réticence des disciplines à « haut statut » à participer aux expérimentations interdisciplinaires

Si la question du cloisonnement ou celle du découpage disciplinaire peut être celle de la didactique lorsqu'elle interroge les rapports entre contenus et disciplines, la spécificité de la sociologie est bien la dimension des rapports de pouvoir au sein de la hiérarchisation des savoirs :

Il est difficile d'apercevoir immédiatement comment traduire (la présentation des types et variétés en lesquels se subdivise le code série) selon des concepts sociologiques de manière à passer de la description simple à un problème sociologique spécifique. Il est évident cependant que le langage que j'utilise ici porte une problématique spécifique, celle du pouvoir et du contrôle social (Bernstein, 1975, p. 270).

Cette dimension des rapports de pouvoir est apparue très clairement lors d'une recherche concernant les expérimentations interdisciplinaires en sciences et techniques menées dans le cadre de l'article 34 de la loi d'orientation de 2005. Elle a été conduite de 2007 à 2011 à l'occasion d'une coopération entre le rectorat de l'Académie de Nantes, l'Institut national de recherche pédagogique (INRP) et le Centre de recherche en éducation de Nantes (CREN) (Harlé et Lanéelle, 2011 ; 2015). Cinq établissements ont été enquêtés. Précisons tout de suite le contexte de cette recherche. L'article 34 de la loi d'orientation de 2005 est mis en place alors que PISA affiche des évaluations décevantes, qu'un échec scolaire massif est attesté par un nombre important de sortants du système éducatif sans diplôme et qu'une désaffection pour les disciplines scientifiques et techniques semble avérée. Les élèves manifesteraient peu d'intérêt pour les sciences, on pourrait en voir ensuite les effets dans l'érosion de l'orientation vers les filières scientifiques à l'université. Cette question constitue un enjeu politique pour le système éducatif et pour notre compétitivité dans le cadre d'une Europe qui se veut une économie de la connaissance d'excellence (Lanéelle et Harlé, 2011). De fait, ces expérimentations sont pensées comme devant améliorer les performances des élèves dans les disciplines scientifiques. Aucune mesure n'a pourtant permis d'en déterminer les effets.

Ces expérimentations recomposent les formes scolaires traditionnelles qu'il s'agisse des découpages disciplinaires (fusion de l'« initiation aux sciences de l'ingénieur » [ISI] et des « mesures physiques informatiques » [MPI] dans une seule option), de l'introduction de nouvelles options (« sciences + » en classe de seconde, regroupant quatre disciplines : sciences de la vie et de la terre, physique-chimie, mathématiques, sciences de l'ingénieur) ou de l'intégration d'enseignements (les sciences physiques,

la technologie, les mathématiques, les sciences de la vie et de la terre) dans le cadre d'un pôle scientifique et technologique au collège.

Les expérimentations que nous analysons relèvent, selon les propos d'un inspecteur général, d'un « enseignement coordonné » : « L'idée, c'était de décloisonner un peu les champs disciplinaires, mais sans aller jusqu'à un enseignement de physique et de technologie qui serait fait par le même enseignant. »

La formule est suffisamment vague pour donner lieu à une variété de pratiques qui bouleversent la forme scolaire traditionnelle, évacuant tout d'abord la notion de « discipline » au profit de celle de « champ » ou de « pôle » et qui privilégient des formes de travail en commun. Ces dernières vont des plus classiques (travail de préparation en commun des séances entre professeurs de technologie et de sciences physiques et une mise en commun de ces préparations par le biais de l'intranet) aux plus novatrices lorsqu'elles consistent à prendre en charge indifféremment des séances, effectuées par le professeur de physique ou celui de technologie de façon à ce que les élèves n'identifient plus l'enseignant de physique ou de technologie, mais bien celui du pôle science.

Ces pratiques ne peuvent se comprendre que rapportées à des traditions disciplinaires de travail en équipe, particulièrement chez les enseignants qui ont dû s'adapter aux évolutions de leur matière et l'on sait combien les enseignants de technologie au collège ont souffert d'un manque de compétences, lorsque formés aux travaux manuels, ils ont vu l'introduction de l'informatique ou de l'électronique dans les programmes. L'examen historique de l'inscription de la technologie au collège fait apparaître les profondes modifications qu'a connues la matière : des travaux manuels éducatifs, à l'éducation manuelle et technique (1975), à la technologie (1985). Ces différentes réformes ont drainé des générations d'enseignants (Tanguy, 1991) aux parcours et surtout aux formations très diverses : titulaires d'un CAPES « travaux manuels éducatifs, enseignement ménager », professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) section 13 (enseignement manuel et préprofessionnel), titulaires d'un Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique (CAPET) « Éducation manuelle et technique et enseignement technologique (B5) », d'un CAPET de technologie qui comporte lui-même trois options (construction mécanique, construction électrique, gestion). À ces enseignants viennent s'ajouter des maîtres-auxiliaires et des enseignants bi- voire trivalents qui ont souvent comblé les déficits de la discipline. Cette hétérogénéité est source de pratiques d'enseignement clivées, mais a également favorisé, de fait, le travail d'équipe. Il est en effet plus « rassurant » pour les professeurs les plus anciens, qui ont dû s'adapter aux récentes réformes, d'établir et de bâtir les cours en groupe. On peut comprendre le désarroi de certains enseignants, formés aux travaux manuels et à la couture, qui ont à enseigner l'informatique ou l'électronique. Les compétences des enseignants de technologie, en informatique par exemple, sont d'ailleurs souvent sollicitées au sein des établissements (mise en place du brevet Informatique

et Internet [B2I]). Le travail d'équipe apparaît donc, en technologie au collège, comme une constante. Il est souvent pris en charge par les enseignants les plus jeunes et les mieux formés qui se portent volontaires pour suivre des stages de formation et répercuter les informations auprès de leurs collègues (Harlé, 2003). Les propos des enseignants de collège, tout comme ceux d'Initiation aux sciences de l'ingénieur (ISI) illustrent bien cette réflexion : « On avait un souci matériel et on est intervenu tous les deux ensemble sur ce problème matériel, ça permet d'avoir des compétences de l'autre pour résoudre ce problème. »

L'habitude du fonctionnement par projet favorise également le travail en commun ou la co-animation de séance de travaux pratiques. Les enseignants d'ISI ont ainsi pour habitude de travailler à partir de projets sur le thème de l'énergie solaire par exemple. Ces projets sont l'occasion de pratiquer de la co-animation, puisque les deux enseignants reçoivent ensemble les deux groupes :

> on est tous les deux collègues d'ISI, on a un champ un petit peu différent : mon collègue est plutôt domaine électrique et moi je suis plutôt domaine mécanique, donc on a des compétences qui vont s'associer entre nous [...] construire un projet c'est utiliser plusieurs champs de technologie.

La démarche est identique au cours des travaux pratiques qu'ils réalisent également en commun : « L'élève ne sait même pas s'il va répondre à mon collègue ou à moi, le but est de résoudre un problème. »

Si les enseignants des disciplines techniques ou de sciences physiques ont adhéré aux expérimentations interdisciplinaires, d'autres ont résisté comme les enseignants de mathématiques. L'approche sociologique permet ici d'analyser les réactions aux nouvelles configurations disciplinaires provoquées par ces expérimentations qui supposent de nouveaux regroupements, de nouveaux découpages des savoirs et qui peuvent être perçues comme une déstabilisation des rôles, une menace pour l'identité intellectuelle et sociale des professeurs en place. La contribution pionnière en ce domaine est due à Franck Musgrove, en 1968. Celui-ci considère les matières d'enseignement comme autant de systèmes sociaux, organisés en communautés, qui veillent sur leurs frontières et confèrent une identité à leurs membres : « les matières sont des communautés sociales entre lesquelles existent des rapports de compétition et de coopération, qui définissent et défendent leurs frontières, exigent fidélité de la part de leurs membres et leur confèrent un sentiment d'identité » (Musgrove 1968, p. 101).

L'approche sociologique interroge ici les difficultés récurrentes d'intégration de certaines matières, comme les mathématiques : n'est-ce pas la forme disciplinaire qui freine la possibilité même de tels projets ? La référence au savoir savant, la constitution d'un corps d'enseignants spécialistes dotés de références universitaires et seuls dépositaires de leur spécialité sont des caractéristiques que les enseignants sont prêts à défendre et que les projets interdisciplinaires peuvent ébranler. Ce n'est sûrement

pas un hasard si ce sont les matières les moins « installées » dans l'enseignement secondaire (comme en témoigne leur histoire), les moins dotées de ces caractéristiques comme la technologie au collège, qui sont fer de lance de ces projets. Comme le note un enseignant, ce sont toujours les mêmes disciplines qui sont sollicitées dans les projets interdisciplinaires qui réclament un travail collaboratif :

> Le problème dans notre établissement, c'est qu'à chaque fois qu'il y a eu, par exemple, l'option découverte professionnelle, la techno, la physique sur les rangs. Des Itinéraires de découverte (IDD) à coller à quelqu'un, y'en a qui traînent un peu les pieds… la techno, les SVT (sciences de la vie et de la Terre), la physique s'en occuperont. Chaque fois qu'il y a un truc nouveau, on pense à nous.

Cette réflexion d'un enseignant de sciences physiques est complétée par sa collègue de technologie qui remarque qu'« au niveau de la réflexion pédagogique, c'est techno, physique, SVT, c'est là qu'il y a eu beaucoup de fait ».

En revanche, les mathématiques pourtant prévues au départ dans les projets sont très souvent absentes des expérimentations. Les enseignants revendiquent la spécificité de leur discipline à travers leur réticence à pratiquer l'informatique ou en faisant des « mathématiques appliquées » qui mettent en péril le statut représenté du savoir : à valeur sociale élevée, abstraite, générale, qui emprunte une forme écrite (je reprends les caractéristiques du savoir « stratifié » développées par Young, 1997). Les mathématiques peuvent ici être qualifiées de « discipline » dont les caractéristiques ont été mises en évidence par ailleurs : « indépendance, centration sur des savoirs en textes qui écartent les applications et les savoirs d'action, prévalence pour une culture désintéressée, concurrence et ambition sélective, horizon de l'enseignement supérieur, stratégies de maintien… » (Lebeaume, 2011, p. 93).

Dans leur discours les enseignants reprennent ces caractéristiques lorsqu'ils opposent les mathématiques associées à « une matière fondamentale », « rigoureuse », « logique », « purement intellectuelle », « spéculative », « qui élabore des théories » et « raisonne » aux sciences expérimentales réduites à la dimension d'« outils ».

Dans un établissement, si l'enseignante de mathématiques s'est associée pendant un temps, elle s'est rapidement désengagée pour des raisons d'incompatibilités d'emploi du temps qui dissimulent des obstacles plus fondamentaux. La spécificité de la discipline mathématique peut être revendiquée à travers, par exemple, la réticence à pratiquer l'informatique ou à faire des « mathématiques appliquées » ou des mathématiques « un peu ludiques », ce qui ne semblait pas lui convenir : « Comment faire des maths sans parler des maths ! » L'enseignant de mathématiques

est réticent à abandonner sa spécificité disciplinaire. Travailler ensemble certes, mais pas à n'importe quel prix :

> Je ne vois pas comment les maths qui sont une matière fondamentale peuvent entrer dans des sciences expérimentales… Ce n'est pas un outil, c'est quand même quelque chose d'intellectuel au départ. […] Pour moi, dans le mot science, il y a toujours une expérimentation qui va avec. Or les mathématiques, non, on élabore des théories qui par chance, sont utiles dans d'autres domaines. […] C'est quand même très rigoureux c'est-à-dire qu'il y a quand même une certaine logique, un certain raisonnement. […] C'est un peu spéculatif quand même parce que quand on prend les géométries non euclidiennes, elles ont bien été créées parce que quelqu'un s'est dit « mais pourquoi on part de ce point et il serait parallèle à une droite ? » et après, on a démontré qu'il n'y avait que trois géométries possibles. C'est quand même spéculatif, purement intellectuel, mais après, il y a eu des applications dans l'astronomie qui servent.

Les deux enseignantes s'accordent à rejeter la dimension d'outils que certains attribuent aux mathématiques :

> ENSEIGNANTE 1. — Ça ne m'intéresse pas de servir d'outils… Moi je suis plus dans l'histoire des nombres, comment les nombres ont été créés, tous les nombres différents : les nombres transcendants, les nombres rationnels…
>
> ENSEIGNANTE 2. — Ça peut toujours être introduit… […]. Le thème de l'eau, ça ne veut pas dire que quand on travaille sur l'eau… Après tu peux dire « là, vous avez besoin de nombres » et introduire tes nombres et faire ton projet de mathématiques. C'est juste le point de départ et le prétexte : c'est comme ça que j'avais vu le projet. Par rapport à l'eau, peut-être qu'il y avait des formules avec des scientifiques qui ont utilisé l'eau pour faire des trucs et peut-être que c'est des scientifiques qui ont fait des maths et partir sur l'histoire des maths… C'est juste le point commun qui te permet d'étudier ton thème.

On retrouve bien, dans les propos de ces enseignants, deux des dimensions du savoir stratifié, défini par Young : l'abstraction, le peu de pertinence pratique. La défense de ces caractéristiques, ici par les enseignants de mathématiques, explique leur résistance au changement et en particulier au passage à ce que Bernstein appelle un « code intégré » reposant sur une compartimentation faible entre les savoirs. Ce modèle est qualifié par Young de « caste » dans un sens où « un type de savoir déterminé se trouve hautement valorisé et considéré comme nécessaire et où d'autres savoirs sont considérés comme sans valeur » (Young, 1997, p. 192-193).

Nous assistons depuis plusieurs années à la multiplication et à la succession de dispositifs transversaux : les travaux personnels encadrés (TPE), les IDD, les expérimentations interdisciplinaires, objets de nos analyses, et plus récemment les enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI). Ceux-ci peuvent s'appréhender comme des contenus enseignés hors de la forme disciplinaire traditionnelle (Vincent, 1994). Nous avons montré la participation des disciplines « de peu d'envergure » et la réticence des disciplines « stratifiées ». La résistance des mathématiques, en particulier, pourrait s'interpréter en référence au concept de « noyau dur » défini par

Yves Reuter comme « ce qui caractérise “centralement” une discipline », c'est-à-dire « un domaine et des objets du monde privilégiés ; en ce sens, toute discipline est un découpage du monde ; une perspective sur ce découpage du monde » (Reuter 2014a, p. 87). Les mathématiques, dans les cas étudiés, valoriseraient une approche conceptuelle, abstraite, non pratique. Ce « noyau dur » entrerait en tension avec les projets interdisciplinaires comme l'expriment les critiques portées par les enseignants que nous avons présentées ci-dessus. Ces difficultés sont aussi le signe de la prégnance des « critères existants d'évaluation sociale du savoir » autrement dit de la prégnance de ces critères de stratification qui empêchent un assouplissement de la forme scolaire.

Comment fabriquer de l'enseignable hors discipline ? Nous avons examiné ci-dessus, dans le cadre d'expérimentations interdisciplinaires en sciences et techniques, les difficultés relatives aux statuts et aux identités disciplinaires associées, nous proposons dans la partie suivante une réflexion autour de l'enseignement moral et civique (EMC) qui se heurte à la forme scolaire.

Nous tenons à préciser le statut différent des deux exemples proposés dans ce chapitre. Si les expérimentations interdisciplinaires avaient entre autres pour objectif d'améliorer le niveau des élèves dans les disciplines scientifiques, ce n'est pas le cas pour l'EMC ou les éducations à ... qui n'affichent pas de finalités en matière de performances, mais en matière d'acquisition de valeurs et de compétences, de transformations des pratiques.

4. L'enseignement moral et civique et les contraintes de la forme scolaire

Les programmes de 2015 définissent l'EMC du cours préparatoire à la terminale. L'EMC remplace les trois dispositifs passés : l'instruction civique en primaire, l'éducation civique au collège et l'éducation civique juridique et sociale au lycée (Tihy, 2017). Ce programme est novateur par son architecture qui rompt avec la forme disciplinaire classique : il s'inscrit dans une organisation curriculaire qui se décline en quatre dimensions : la culture de la sensibilité, la culture de la règle et du droit, la culture du jugement, la culture de l'engagement que l'on retrouve sur les trois cycles avec les mêmes compétences. Ces quatre dimensions doivent être travaillées, non de façon séparée, mais croisée : « Les connaissances et compétences à faire acquérir ne sont pas juxtaposées les unes aux autres, elles s'intègrent dans une culture qui leur donne sens et cohérence et développe des dispositions à agir de façon morale et civique[4]. » Des objectifs

4. Programme d'enseignement moral et civique des cycles 2, 3 et 4 (*Bulletin officiel de l'éducation nationale*, 21 juin 2015).

communs de formation aux trois cycles assurent par ailleurs l'unité et la cohérence de cet enseignement. Cette logique curriculaire s'éloigne d'une logique disciplinaire, où la discipline serait entendue comme composée de « contenus nettement délimités, cohérents entre eux, constituant un corpus articulé, hiérarchisé, organisé en séquences successives clairement identifiées » (Prost, 1998, p. 58). Par ailleurs, si l'EMC présente une dimension d'information et de connaissance, de compréhension des institutions, il se décline également en une éducation morale comme support d'une réflexion éthique sur soi et sur son environnement (Chauvigné, 2013) travaillée par exemple dans les projets collectifs et le « vivre-ensemble » et une éducation au politique traversée par la participation et l'engagement. Ces deux dernières dimensions s'accommodent mal de la forme disciplinaire et exigent de penser des situations et des dispositifs pertinents afin de construire et de mobiliser ces compétences. Le tout en respectant le principe d'« une continuité des apprentissages dans ces différents espaces éducatifs » que sont la classe et le hors la classe (Condette-Castelain, 2009, p. 53). Si le manque de participation des lycéens dans leurs établissements est un constat ancien (Rayou, 1998), il peut s'exprimer aujourd'hui à travers la contrainte des emplois du temps qui peut prendre la forme d'une « superposition des temps », lorsque par exemple la formation des délégués a lieu en même temps qu'une heure de cours. Cela crée des tensions entre acteurs, mais est surtout significatif de la valeur accordée à cet enseignement. Les activités citoyennes des élèves sont inscrites dans les programmes, mais pas dans les temps. Comment rendre lisible l'éducation à la citoyenneté par une meilleure articulation entre le pédagogique et l'éducatif ? Quelles modalités de travail collectif entre l'équipe vie scolaire et les enseignants proposer afin de donner davantage de lisibilité aux actions menées et aux contenus abordés ? Cela peut passer par la mise en place de lieux « para-pédagogiques », c'est-à-dire des lieux où la transmission des savoirs va pouvoir se réaliser en dehors des temps de cours. Des lieux et des temps organisés, prévus, qui permettent aux élèves de disposer de tout ce qui permet de mettre en place concrètement la représentativité des lycéens. Scolariser un contenu ne revient-il pas ici à retrouver quelques caractéristiques de la forme scolaire traditionnelle : une salle dédiée avec du matériel, un créneau horaire défini pour les réunions qui traitent de l'organisation générale de l'établissement ? Le nouveau socle réintroduit d'ailleurs la dimension disciplinaire à travers l'horaire dédié :

> l'EMC doit avoir un horaire spécialement dédié, mais il ne saurait se réduire à être un contenu enseigné à côté des autres. Tous les enseignements à tous les degrés doivent y être articulés en sollicitant les dimensions émancipatrices et les dimensions sociales des apprentissages scolaires, tous portés par une même exigence d'humanisme. Tous les domaines disciplinaires ainsi que la vie scolaire contribuent à cet enseignement[5].

5. *Ibid.*

La concession à l'horaire dédié peut être interprétée comme une incitation pour les enseignants à prendre en charge l'EMC. Elle interroge également les conditions de possibilité d'un enseignement non disciplinaire. Cette organisation curriculaire, porteuse d'articulations entre les contenus et de cohérence sur un parcours scolaire peut-elle trouver sa place à l'école ? échapper à la compartimentation des disciplines ? Bernstein appelait de ses vœux le passage d'un curriculum cloisonné à un curriculum intégré ; est-ce possible ? Que signifie « fabriquer de l'enseignable » ? Est-ce fabriquer des frontières ?

Conclusion

Le point de vigilance que nous souhaitons aborder dans la conclusion concerne le rapport à la difficulté scolaire. Les dispositifs interdisciplinaires tout comme les éducations à.... ont été pensés comme permettant de redonner du sens aux contenus. Les travaux de l'équipe ESCOL[6] montrent bien que les élèves en difficulté ne réinvestissent pas à l'extérieur de l'école ce qu'ils ont appris à l'école. Comment les aider à faire le lien ? Suffit-il de décloisonner les disciplines pour redonner du sens aux apprentissages ? L'école doit-elle renoncer aux savoirs « traditionnels » éloignés de la culture familière des élèves ? Est-il prouvé que supprimer les frontières entre savoirs scolaires et savoirs de la vie courante permettrait à tous les élèves de réussir ? Le risque n'est-il pas de mettre en difficulté les élèves qui n'identifient plus les contenus de savoir ? Les positions sur ces questions sont contrastées. Young (2010) estime que l'on peut identifier au sein des disciplines des contenus robustes ou à valeur élevée (« *powerful knowledge* »), indispensables pour comprendre le monde et progresser socialement et qui constituent surtout des contenus que les enfants des classes défavorisées ne pourront trouver et acquérir ailleurs qu'à l'école.

Cette prise de position entre en tension avec les finalités que donne aux Enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) l'arrêté du 19 mai 2015 : « construire et approfondir des connaissances et des compétences par une démarche de projet conduisant à une réalisation concrète, individuelle ou collective ». C'est bien la finalité pratique qui est ici mise en avant : l'objectif est de parvenir à une réalisation concrète. Remotiver par le concret... l'idée n'est pas neuve et ne risque-t-elle pas de cantonner les élèves en difficulté à la manipulation, entériner une hiérarchisation des rôles ? Les EPI et plus généralement les dispositifs interdisciplinaires sont-ils un moyen de réintroduire du sens pour tous les élèves et spécialement ceux en difficulté ? Sur cette question, il serait intéressant de recueillir le

6. L'équipe ESCOL (Éducation et scolarisation) regroupe des enseignants-chercheurs et chercheurs associés exerçant pour la plupart à l'université Paris 8 Saint-Denis ou à l'université Paris-Est Créteil-ESPE de l'Académie de Créteil.

point de vue des élèves et de mobiliser la notion d'« espace vécu » afin de « comprendre les manières dont les élèves existent [...], c'est-à-dire leurs différents modes d'être, de ressentir, de se positionner... dans ces espaces d'enseignement et d'apprentissages et, complémentairement, de comprendre ce qu'ils en retirent et ce qui leur en reste (au même titre que les contenus) » (Reuter, 2014b, p. 58).

Références

BERNSTEIN B., 1975, *Langage et classes sociales*. Paris : Minuit.

—, 1997, « Écoles ouvertes, société ouverte ? », dans J.-C. Forquin (dir.), *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques*. Paris, Bruxelles : De Boeck, p. 155-171.

CHAUVIGNÉ C., 2013, « Former ? Éduquer ? Comment s'inscrit l'apprentissage de l'éducation à la citoyenneté dans le parcours des lycéens en France ? », dans L. Clavier (dir.), *Peut-on encore éduquer à l'école ?* Paris : L'Harmattan, p. 91-126.

CHERVEL A., 1998, « Des disciplines scolaires à la culture scolaire : l'exemple de l'orthographe », *La culture scolaire, une approche historique*. Paris : Belin, p. 181-197.

CONDETTE-CASTELAIN S., 2009, « L'implication des élèves dans la vie de l'établissement : regards croisés des enseignants et des conseillers principaux d'éducation », *Carrefours de l'éducation*, 28, vol. 2, p. 53-64.

DAUNAY B. et REUTER Y., 2013, « Penser et problématiser les contenus disciplinaires : un enjeu fondamental pour les didactiques », dans B. Daunay, Y. Reuter et A. Thépaut (dir.), *Les contenus disciplinaires. Approches comparatistes,* Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, p. 21-34.

DAUNAY B., FLUCKIGER C. et HASSAN R., 2015, *Les contenus d'enseignement et d'apprentissage : approches didactiques*. Pessac : PUB.

FORQUIN J.-C., 2008, *Sociologie du curriculum*. Rennes : PUR.

HARLÉ I., 2003, « L'introduction d'une culture technique au collège : une analyse sociohistorique », dans *Revue française de pédagogie*, 144, p. 95-103.

—, 2011, « Une innovation locale en sciences et techniques : essai pour une analyse de réseaux sociaux », *Éducation et Didactique*, 3, p. 101-116.

—, 2015, « Expérimentations en Sciences de l'ingénieur et interdisciplinarité : obstacles et ressources », dans J. Lebeaume et A. Hasni (dir.), *Éducation technologique et sciences de l'ingénieur : Regards sur les curricula et les pratiques*. Lille, Presses universitaires du Septentrion, p. 99-108.

—, 2017, *Sociologie du curriculum et didactiques disciplinaires : contribution à une approche croisée des contenus d'enseignement*, Note de synthèse pour l'HDR. Caen : UCN.

— et LANÉELLE X., 2011, « Expérimentations d'enseignements scientifiques et techniques : éclairages sociologiques », dans J. Lebeaume, A. Hasni, et I. Harlé (dir.), *Recherches et expertises pour l'enseignement de la technologie, des sciences et des mathématiques*. Bruxelles : De Boeck ; Paris : éditions universitaires, p. 41-51.

LEBEAUME J., 2011, « Nouveaux programmes de technologie en France : regard d'un didacticien », dans J. Lebeaume, A. Hasni et I. Harlé (dir.), *Recherches et expertises pour l'enseignement scientifique*. Bruxelles : De Boeck, p. 91-99.

—, MARTINAND J.-L. et REUTER Y., 2007, « Contenus, didactiques, disciplines, formation. Entretien », *Recherche et formation*, 55, p. 107-117.

MARTINAND J.-L., 1987, « Quelques remarques sur les didactiques des disciplines », *Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle*, 2, p. 23-35.

MUSGROVE F., 1968, « The contribution of sociology to the study of curriculum », dans J. F. Kerr (dir.), *Changing the curriculum,* London, University of London Press, p. 96-109.

PROST A., 1998, « Un couple scolaire », *Espace Temps*, 66-67, p. 55-64.

RAYOU P., 1998, *La cité des lycéens*. Paris : L'Harmattan.

REUTER Y., 2014a, « Construire la catégorie de discipline scolaire en didactique(s) », *Linguarum Arena*, 5, p. 79-95.

—, 2014b, « Didactiques et disciplines : une relation structurelle », *Éducation et didactique*, 1, vol. 8, p. 53-64.

TANGUY L., 1991, *L'enseignement professionnel et France. Des ouvriers aux techniciens*. Paris : PUF.

TIHY S., 2017, *Les éducations à…. au lycée : entre résistance de la forme scolaire et implication des acteurs. L'exemple de l'éducation à la citoyenneté*, mémoire de master 2 Recherche en sciences de l'éducation, université de Caen.

VINCENT G. (dir.), 1994, *L'éducation prisonnière de la forme scolaire ? Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*. Lyon : PUL.

YOUNG M. F. D., 1997, « Les programmes scolaires considérés du point de vue de la sociologie de la connaissance » [1971], dans J.-C. Forquin (dir.), *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques.* Paris-Bruxelles : De Boeck, p. 173-199.

—, 2010, « Alternative educational futures for a knowledge society », *European Educational Research* Journal, 9, p. 1-12.

Chapitre 7

Les enjeux scientifiques et démocratiques d'une évaluation indépendante des systèmes scolaires : cas français et comparaisons internationales

Nathalie Mons

Les politiques et les outils d'évaluation se sont massivement développés dans le secteur de l'éducation depuis les années 1990. La France n'est pas restée en marge de ce mouvement généralisé à l'ensemble des pays de l'OCDE. Mais si le paysage de l'évaluation en France est riche d'acteurs et d'instruments variés, il est aussi très fortement balkanisé, dominé par les productions internes du ministère de l'Éducation et diffuse peu ses résultats dans la communauté éducative et la société civile. Face à des attentes fortes professionnelles et citoyennes en lien avec des impératifs démocratiques de reddition des comptes et d'amélioration des services éducatifs, la création récente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) en 2014 trace la voie d'un développement d'une évaluation scientifique et indépendante. Mais des développements sont encore nécessaires pour construire une politique d'évaluation qui serve autant la communauté éducative que le citoyen et donc l'intérêt général.

1. L'évaluation dans les pays de l'OCDE : un phénomène en expansion

Suite notamment au choc PISA des années 2000 (Mons et Pons, 2009), de nombreux pays de l'OCDE ont entamé, durant les deux dernières décennies, des révolutions scolaires (Mons, 2008a). Des politiques de formation initiale et continue des enseignants, d'allongement des troncs communs au sein du collège, de compensation et déségrégation sociales, mais aussi de développement de l'évaluation se sont massivement imposés (Maroy, 2013).

L'évaluation n'est pas une pratique nouvelle dans les systèmes éducatifs des pays développés, la notation des élèves y est traditionnelle et l'évaluation formative et la certification par les enseignants des pratiques historiques. Pour autant, depuis les années 1990, se développent massivement

de nouvelles formes d'évaluation : évaluations et palmarès des établissements scolaires, évaluations des programmes éducatifs des collectivités territoriales, développement d'évaluations standardisées des acquis des élèves (Mons, 2009 ; Dupriez, 2015).

Ces développements récents suscitent de nombreuses polémiques, tant scientifiques que médiatiques (Haney, 2000 ; House of Commons, 2007). Par exemple, si l'instrument de l'évaluation standardisée est fortement questionné, c'est parce que, désormais, loin d'être un simple outil neutre de mesure des compétences et des savoirs des élèves, il s'est imposé comme un instrument majeur d'une nouvelle régulation politique des systèmes éducatifs. Alors qu'hier l'évaluation, cet outil qui se caractérise par la conception, l'administration et la correction d'épreuves uniformisées, standardisées, centrées sur la mesure des apprentissages, s'intéressait principalement à l'élève, aujourd'hui son champ d'intervention est beaucoup plus large et met en lien le pédagogique – sa terre d'élection traditionnelle – et le politique dont il est devenu un outil de pilotage dans le cadre d'une nouvelle régulation institutionnelle par les résultats (Behrens, 2006).

Ces dispositifs d'évaluation sont à la croisée des nouvelles tendances qui caractérisent les politiques éducatives développées dans les pays de l'OCDE depuis les années 1980 (Mons 2007, 2009 ; Dupriez, 2015). Pour en affiner la compréhension, la montée en charge de l'évaluation doit, en effet, être mise en relation avec quatre évolutions récentes des systèmes éducatifs : a) la centration sur une mesure quantitative des apprentissages et la priorité donnée à des objectifs cognitifs au détriment d'objectifs de socialisation larges (Osborn, 2006), en lien avec le développement du concept de compétences dans la veine économiste de la théorie du capital humain ; b) le développement d'un nouveau contrôle social des enseignants et des écoles par les responsables administratifs de l'éducation au sens large (districts, municipalités, administrations déconcentrées, régions suivant les pays) dans le cadre, le plus souvent, de réformes de décentralisation et d'autonomie scolaire (Maroy, 2008) ; c) l'évolution de la répartition des pouvoirs entre les acteurs centraux ou fédéraux et les responsables locaux qui voient ainsi leurs marges de manœuvre fortement encadrées (Broadfoot, 2000) ; et, enfin, d) le développement de la redevabilité de l'École envers le grand public, en général, et les parents, en particulier, dans le cadre de nouvelles relations entre le politique, l'État, l'administration, d'un côté, et la société civile, de l'autre, ces nouvelles relations étant sous-tendues par l'avènement d'une « démocratie du public » dans laquelle la définition du bien commun n'est plus le seul monopole des dirigeants légitimes (Manin, 1996).

Au confluent de ces multiples influences – influences auxquelles de nombreux acteurs au sein des systèmes éducatifs essaient de résister (les enseignants contre la nouvelle culture d'évaluation quantitative, les autorités locales contre la mainmise des responsables politiques centraux ou

fédéraux, l'École-institution forteresse contre l'immixtion des parents…) –, l'évaluation est donc élevée au rang d'outil politique.

Fondée sur la rhétorique de l'efficacité scolaire – le développement des tests, par exemple, est censé permettre d'améliorer le fonctionnement général des systèmes éducatifs et les apprentissages des élèves en particulier, de nombreux écrits théoriques et empiriques se sont intéressés aux effets attendus ou réels de l'évaluation à la fois comme outil de pilotage (ou de régulation) des systèmes éducatifs et comme instrument pédagogique d'une amélioration des acquis individuels des élèves.

La synthèse de ces travaux met en évidence que les cadres théoriques décrivant les possibles effets de l'évaluation standardisée et des politiques de pilotage par les résultats en général (Dupriez, 2015) sur les performances des élèves en matière d'efficacité et d'inégalités scolaires demeurent aujourd'hui faiblement étayés. Les processus qui seraient en jeu, les mécanismes intermédiaires par lesquels ces instruments sont censés pouvoir avoir un effet sur les acquis des élèves doivent davantage être détaillés et évalués empiriquement. Les recherches empiriques menées sur les effets réels des dispositifs de *testing*, par exemple, sur les performances des systèmes scolaires ne permettent pas non plus de dessiner, à ce jour, un consensus, car elles présentent des résultats le plus souvent contradictoires. Les réformes fondées sur l'évaluation standardisée, soutenues par une rhétorique politique forte, se sont développées alors que les effets de ces instruments apparaissent encore largement aléatoires. De même, l'évaluation des coûts de ces politiques est encore peu explorée, alors que la filiation théorique de ces réformes les inscrit de façon privilégiée dans la veine économiste, qui se fait fort, à juste titre, de maximiser l'utilisation des ressources publiques, budgétaires en particulier. Ces résultats variables des effets du *testing* peuvent certainement en partie s'expliquer par le fait que cet outil peut s'intégrer dans des modèles de reddition des comptes (*accountability*) fort différents (associés à des enjeux – récompenses ou sanctions – plus ou moins élevés, accompagnés par des formations continues des enseignants plus ou moins développées par exemple).

Au-delà des effets de ces politiques trop faiblement analysés à ce jour, un champ de recherche s'est aussi intéressé aux mécanismes associés à l'introduction de nouvelles évaluations, notamment standardisées, en lien avec les comportements d'une pluralité d'acteurs : les enseignants compris individuellement et collectivement comme équipe pédagogique, les personnels encadrant le système éducatif (chefs d'établissement, responsables d'autorités locales ou supérieures en charge de l'éducation…), les parents d'élèves et les élèves bien sûr… L'introduction d'évaluations standardisées a notamment été analysée par un champ riche de recherches dans des contextes nationaux multiples (Mons, 2009).

Les réactions des différents acteurs impliqués dans le système éducatif – enseignants, cadres de l'éducation, élèves et parents – apparaissent fortement conditionnées par le contexte dans lequel se développent les dispositifs d'évaluation. Contrairement à d'autres politiques qui peuvent

susciter des phénomènes de rejet ou d'adhésion de principe (la création de filières scolaires dans l'école unique, la décentralisation, l'autonomie scolaire…), il semble que cet instrument n'entraîne pas un positionnement – positif ou négatif – *a priori*, certainement parce qu'il est associé à des pratiques traditionnelles de l'école – l'évaluation et la notation. L'outil apparaît, dans un premier abord, neutre et semble le demeurer quand les conséquences qui y sont attachées demeurent faibles. Il semblerait que ce soit principalement les épreuves standardisées à forts enjeux (dont les résultats, par exemple, sont associés aux salaires des enseignants, à la fermeture d'établissement ou à la restructuration de l'équipe pédagogique) qui suscitent des réactions négatives des acteurs et conduisent au développement d'effets pervers jouant négativement sur les processus d'apprentissage. Ces recherches montrent que – quand leurs résultats constituent des ressources et non des contraintes ou des sanctions pour les acteurs de terrain – le développement d'évaluation peut conduire à une meilleure connaissance des acquisitions scolaires des élèves et des impacts des politiques scolaires ainsi qu'à la mise en œuvre d'une reddition de comptes du personnel politique.

2. Évaluation en France : un pays riche, des usages faibles

La France n'est pas passée à côté de ce phénomène de développement massif de l'évaluation dans le champ de l'éducation. Le paysage français de l'évaluation présente plusieurs caractéristiques.

Tout d'abord, ce paysage apparaît riche : les acteurs évaluateurs y sont particulièrement nombreux (Pons, 2015). Au sein du ministère de l'Éducation nationale, deux inspections générales et une Direction générale (DEPP) développent à la fois un appareil statistique riche et des analyses d'évaluation de politiques et dispositifs scolaires. À l'extérieur du ministère, des laboratoires de recherche (IREDU, LIEPP[1]), la Cour des comptes et le Conseil national d'évaluation du système scolaire conduisent aussi de telles analyses.

Un *mapping* des acteurs de l'évaluation met en évidence la prédominance d'une « évaluation maison » développée dans et pour le ministère de l'Éducation. Aux côtés des rapports des deux inspections, les outils statistiques, et notamment les évaluations standardisées, du ministère de l'Éducation nationale y tiennent une place de choix : la France qui s'était imposée dès les années 1970 comme un acteur pionnier dans ce domaine présente aujourd'hui un appareil statistique d'évaluation des acquis des élèves très riche. Les travaux de Pons (2012) se sont attachés tout particulièrement à l'analyse de la montée en charge, relativement erratique selon

1. Institut de recherche sur l'éducation (sociologie et économie de l'éducation) ; Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques.

les époques, de ces évaluations standardisées du ministère de l'Éducation nationale.

S'appuyant sur une perspective de sociologie historique des instruments d'action publique, il retrace la carrière de cet outil d'évaluation utilisé dans le champ de l'éducation en France depuis le milieu des années 1970. Pour cela il caractérise leur contexte de développement selon trois dimensions : les liens de ces évaluations avec la politique éducative impulsée par les décideurs (dimension politique), les propriétés méthodologiques et morphologiques générales de l'outil (dimension cognitive) et les relations entre les groupes professionnels concernés (dimension professionnelle). Cette démarche le conduit ainsi à mettre en évidence deux tendances principales au cours de la période étudiée : la complexification et la politisation de l'outil au début des années 2000. Ce travail met en évidence des intérêts diversifiés pour les instruments selon les époques, leur empilement sans logique politique globale, les faibles enjeux attachés à ces tests pour les élèves et les personnels, à l'exception récente de certaines formes d'instrumentalisation politique.

Aux côtés de ces évaluations standardisées nationales, la France participe à la majorité des programmes internationaux d'évaluation des acquis des élèves. Le pays est engagé historiquement, mais de façon intermittente dans les programmes de l'*International association for the evaluation of educational achievement* (IEA) en mathématiques – *Trends in international mathematics and science study* (TIMSS) actuellement – et compréhension de l'écrit – *Progress in international reading literacy study* (PIRLS) – et de façon continue dans celui de l'OCDE, le programme PISA[2] entamé en 2000. L'ensemble des résultats des évaluations nationales et internationales ont mis en évidence les performances scolaires médiocres de la France (*cf.* encadré p. suivante).

Seconde caractéristique de ce paysage de l'évaluation en France : riche, voire touffu, il s'avère cependant balkanisé entre ces différents acteurs, chacun (à l'exception du CNESCO qui croise disciplines et méthodes de recherche) conduisant des évaluations arrimées le plus souvent à une méthode d'évaluation exclusive (méthodes quantitative ou qualitative), dans un régime ou spectre disciplinaire spécifique (évaluations budgétaires, travaux d'économistes, de sociologues…), le plus souvent dans une perspective franco-française qui ignore la comparaison internationale. Il en résulte une faible cohérence et mise en complémentarité des dispositifs d'évaluation (même au sein du ministère de l'Éducation) et, corollaire, la faiblesse de l'analyse menée en termes de cumulativité des résultats des évaluations.

2. Programme international pour le suivi des élèves

Les résultats passables du système éducatif français

Malgré cet investissement important, l'ensemble des enquêtes nationales et internationales menées tant dans l'enseignement primaire (enquêtes PIRLS [IEA, 2017] en compréhension de l'écrit, TIMSS [IEA, 2016] en mathématiques de l'IEA) que dans l'enseignement secondaire (enquête PISA de l'OCDE [OCDE, 2016a]) mettent en évidence des résultats globaux passables, en régression depuis le début des années 2000. L'école française est marquée de plus par une proportion importante d'élèves en grande difficulté scolaire et un niveau record d'inégalités scolaires d'origine sociale (CNESCO, 2016).

Sur les deux dernières décennies le pays est marqué par un recul, dans l'absolu, de ses performances scolaires, mais aussi et surtout par une distanciation par rapport aux autres pays de l'OCDE davantage capables de mettre en œuvre des politiques éducatives efficaces.

Ces compétences faibles se retrouvent en numération et littératie dans la population adulte : l'enquête *Programme for the international assessment of adult competencies* (PIAAC) de l'OCDE (OCDE, 2016b) place la France dans le groupe des pays de l'OCDE de fin de palmarès, malgré des résultats croissants dans les classes d'âge les plus jeunes, davantage diplômées de l'enseignement supérieur.

Ces formes de spécialisation conduisent à négliger l'investigation de certains champs d'évaluation et de certains objets d'évaluation (l'évaluation des établissements, des académies, des programmes éducatifs des collectivités territoriales…), à limiter les travaux d'évaluation pluridisciplinaires, à ignorer les perspectives trans-niveaux d'enseignement (scolaire/supérieur…) et à minorer l'activité de synthèse et de vulgarisation des évaluations.

Dernière caractéristique : la faiblesse de l'usage des résultats des évaluations par les décideurs et acteurs de terrain pour faire évoluer les cadres légaux et les pratiques professionnelles. Si, sur le terrain, le personnel d'encadrement (surtout les inspecteurs de l'Éducation nationale du premier degré et certains chefs d'établissement) peuvent s'investir dans les évaluations et tenter de renvoyer aux enseignants ces résultats pour les mobiliser dans une réflexion sur les pratiques pédagogiques, ces derniers restent en France le plus souvent au mieux indifférents aux enseignements des évaluations, ou pire résistants lorsque des tentatives d'instrumentalisation politique des évaluations voient le jour (Pons, 2012 ; Barrère, 2009 ; Mons, 2009). Ces périodes de fortes résistances, qui ont pu se traduire en 2008 par la grève des remontées des résultats des évaluations par les enseignants du primaire, restent cependant très épisodiques dans un pays

qui n'a pas attaché de forts enjeux aux évaluations standardisées. Ni les carrières scolaires des élèves, ni les promotions des enseignants ou les financements des établissements, par exemple, ne sont corrélés aux résultats des élèves contrairement à la mise en place de certains dispositifs d'évaluation standardisée à forts enjeux dans certains pays de l'OCDE.

Au total, ce paysage riche de l'évaluation, peu structuré et peu gouverné irrigue très à la marge la construction des politiques scolaires et les pratiques des praticiens de l'éducation sur le terrain. Ce diagnostic et l'histoire récente des évaluations du système scolaire conditionnent des attentes fortes en termes d'évaluation du système éducatif.

3. Efficacité, démocratie et intérêt général : des attentes sociales fortes vis-à-vis de l'évaluation en éducation

Malgré des usages faibles, l'évaluation suscite des attentes professionnelles et politiques fortes.

Les consultations réalisées dans le cadre de la mission de préfiguration du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) en 2013, dont les résultats ont été consignés dans le rapport de préfiguration pour la construction du CNESCO (Mons, 2013), ont fait apparaître un relatif consensus sur plusieurs dimensions d'une politique d'évaluation du système éducatif qui associerait évaluation, intérêt général et démocratie.

La mission de préfiguration du CNESCO a donné lieu à la consultation d'un panel large et varié de parties prenantes potentielles d'un projet d'évaluation du système éducatif, tant au niveau national que local. L'enquête, menée sur le mode d'investigation scientifique sur la base d'une grille d'entretien commune, a permis d'interviewer près d'une cinquantaine d'acteurs, appartenant à l'Éducation nationale, aux personnels politico-administratifs national et local ainsi qu'aux univers de la recherche, des syndicats, des associations, des médias et des évaluateurs du système scolaire extérieurs au ministère de l'Éducation.

Différentes attentes, relativement convergentes, ont été exprimées vis-à-vis d'une politique d'évaluation et de la création d'un organisme chargé d'une évaluation indépendante de l'école. Ces attentes placent ces politiques, institutions et outils à la fois dans le champ professionnel de l'éducation (comme outil d'amélioration par exemple des pratiques éducatives), mais aussi dans le champ du politique, de la démocratie, de l'intérêt général, car l'évaluation est positionnée également, par les différents acteurs, comme un instrument de reddition de comptes au bénéfice du citoyen. Ces positions convergent avec un ensemble de résultats de recherche sur le positionnement des acteurs de terrain face à l'évaluation en éducation (Dupriez et Mons, 2011). Ces constats et attentes sont multiples.

Tout d'abord, l'évaluation est présentée comme acceptée et conçue comme nécessaire. Le rapport de préfiguration note qu'aucun des acteurs interviewés ne s'oppose au développement de l'évaluation et plus

spécifiquement à la mise en place d'un organisme qui serait en charge de l'évaluation externe du système scolaire. Au contraire, sa création est fortement appuyée par les différents interlocuteurs, notamment sur la dimension de l'évaluation des politiques éducatives. Ces résultats sont en lien avec les recherches empiriques montrant la perception positive du développement de l'évaluation par les personnels d'encadrement et les enseignants (Mons, 2009 ; Barrère, 2009).

Second constat : l'évaluation est acceptée si elle se trouve légitimée par son indépendance et ses qualités scientifiques : les acteurs interviewés mettent l'accent sur les conditions d'une évaluation qui se doit d'être légitime scientifiquement et donc politiquement. Ceci passe par l'indépendance des évaluations pratiquées, leur robustesse scientifique et la publicité des rapports d'évaluation, dont l'ensemble des conclusions doit être livré à la communauté éducative, mais aussi à la société civile.

Les demandes d'une évaluation utile pour éclairer les pratiques et construction de politiques scolaires sont aussi fortes, c'est-à-dire une évaluation développée dans le cadre de processus d'aide à la décision. Les différents acteurs interviewés mettent en avant comme prioritaire la nécessité de développer une politique d'usage institutionnalisé des résultats des évaluations, point aveugle du système français actuel. Les liens nécessaires entre les évaluations et la production des programmes scolaires, la formation des personnels et, plus généralement, la régulation des politiques éducatives sont soulignés. L'institutionnalisation de l'usage des évaluations nécessite une réflexion sur les conditions de la publicisation de leurs résultats, de façon à pouvoir faire cohabiter sereinement reddition des comptes, notamment au grand public, et appropriation des résultats par les acteurs de terrain et les décideurs dans la perspective d'évolution de leurs pratiques.

Le nécessaire élargissement des objets de l'évaluation est aussi affirmé. Au-delà de l'évaluation des acquis des élèves, déjà largement pratiquée en France, un consensus s'établit sur le fait de rendre plus centrale l'évaluation des politiques éducatives. Des évaluations intersectorielles, mais aussi multi-niveaux (nationales, mais aussi locales, comme l'évaluation des politiques des collectivités territoriales) sont également mises en avant.

Nombre de ces attentes rejoignent le modèle d'évaluation des politiques publiques développé le plus récemment : le modèle de l'« évaluation pluraliste ». Les politologues, spécialistes de l'évaluation des politiques publiques, distinguent en effet trois principaux modèles d'évaluation des politiques publiques[3] schématiquement. Le modèle de l'« évaluation gestionnaire », tout d'abord, vise dans une perspective techniciste le développement de dispositifs d'évaluation par et pour l'administration, le plus

3. Voir sur le sujet Duran et Monnier, 1992 : un texte classique fondateur de la réflexion sur les modèles d'évaluation des politiques publiques.

souvent à partir d'une vision principalement quantitativiste (modèle historique français). Le modèle de l'« évaluation démocratique » conçoit cet exercice, orchestré par une autorité indépendante, comme un acte politique de reddition des comptes de l'exécutif à la société civile. Le modèle met l'accent sur la publicisation des résultats de ces investigations ainsi qu'un montage complexe alliant évaluation quantitative, mais aussi qualitative (modèle américain). Enfin, le modèle de l'« évaluation pluraliste » reprend certaines dimensions de l'évaluation démocratique (autorité indépendante, rigueur de l'évaluation, reddition des comptes au grand public), mais insiste sur la participation des acteurs évalués au dispositif d'évaluation ainsi que sur l'usage des évaluations dans une perspective d'amélioration des résultats des politiques publiques. Ce modèle, historiquement développé dans certains pays nordiques, est aujourd'hui en expansion dans les pays de l'OCDE.

La logique d'« évaluation pluraliste » rejoint les principales tendances observées aujourd'hui sur le champ de l'évaluation des politiques publiques dans les pays de l'OCDE[4]. Progressivement depuis les années 1990-2000, de plus en plus de pays européens, et plus largement de l'OCDE, ont adopté des dispositifs nationaux ou locaux fondés sur une logique d'évaluation pluraliste et participative (dans le cadre de l'évaluation des collectivités locales ou des établissements scolaires), du fait des lacunes constatées dans les deux autres modèles, à savoir le caractère intellectuellement réducteur et endogène de l'« évaluation gestionnaire » et la faible capacité du modèle de l'« évaluation démocratique », conçu exclusivement comme un contrôle externe a posteriori, à dépasser le simple exercice de reddition de comptes et à associer les décideurs politiques et acteurs de terrain dans une réflexion visant l'amélioration du fonctionnement de l'État.

Ce diagnostic posé sur l'évaluation scolaire en France et les attentes fortes qui y sont attachées a conduit à la définition du positionnement du CNESCO, créé par la loi de refondation de l'école de la République de 2013 et installé en 2014.

4. Choix d'un modèle d'évaluation des politiques publiques et le positionnement du CNESCO

En s'adossant aux attentes fortes des acteurs de la communauté éducative et de la société civile, le positionnement du CNESCO a permis de développer un positionnement original dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, complémentaire des activités riches des évaluateurs historiques de l'éducation. Si quatre ans après sa création, l'instance

4. Sur le sujet, voir notamment : CE-Eurydice, 2009 ; Mons, 2009b ; CE-Eurydice, 2007 ; Dupriez et Mons, 2011 ; Mons, 2008b ; Demailly, 2001.

présente une activité soutenue et des résultats probants notamment en matière de dissémination de ces rapports, l'évaluation indépendante des politiques et pratiques scolaires reste encore à renforcer en France par une gouvernance, des moyens et des outils plus adéquats.

À partir de sa création en 2014, le CNESCO a mis en place une méthode originale d'évaluation des politiques et pratiques éducatives qui trace la voie d'une évaluation indépendante, scientifique et participative. Cette méthode est fondée sur trois dimensions majeures.

Le CNESCO : une institution récente

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) a été créé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013.

Il est composé de huit scientifiques issus de champs disciplinaires variés, de quatre parlementaires ainsi que de deux membres du Conseil économique, social et environnemental, nommés, pour un premier mandat de six ans (2014-2020).

Le CNESCO a notamment développé un cycle de conférences de consensus où un jury d'acteurs de la communauté éducative est chargé, à partir de ressources d'évaluations scientifiques produites par les scientifiques mobilisés par le Conseil, d'auditionner des experts de disciplines variées pour produire des recommandations. De même, des conférences de comparaisons internationales permettent de réunir des décideurs français et internationaux pour échanger autour des politiques publiques, en appui sur les résultats de la recherche, afin de proposer des pistes de préconisations.

Première caractéristique des évaluations du CNESCO : elles sont produites par la communauté scientifique. Ainsi, depuis la création du CNESCO en 2014, un réseau de plus de 250 chercheurs français et étrangers a été associé à ses activités. Ces apports scientifiques indépendants du ministère de l'Éducation nationale, de qualité, lisibles par tous, fondent l'indépendance du CNESCO. Ces évaluations scientifiques sont pluridisciplinaires et internationales. Par exemple, le rapport sur les inégalités scolaires d'origines sociale et migratoire (CNESCO, 2015), analysé dans le chapitre 17 ci-dessous, a été construit à partir des contributions de vingt-deux équipes françaises et internationales sociologues, économistes de l'éducation, mais aussi psychologues et didacticiens. Ce croisement des disciplines a permis d'analyser les causes multiples de ces inégalités de ressources, de résultats, d'orientation, depuis la classe et les pratiques pédagogiques jusqu'au niveau national embarquant des décisions de politiques publiques.

Cette expertise scientifique permet aussi un regard distancié – et la production de rapports dédiés – sur les outils d'évaluation internationaux et nationaux, garantissant ainsi une meilleure évaluation globale du système scolaire.

L'ensemble des rapports des chercheurs sont rendus publics, largement médiatisés et publiés sur un site internet de façon à donner l'assurance à la communauté éducative et à la société civile que toutes les conclusions des évaluations sont mises à la disposition de chaque citoyen pour éclairer son engagement civique, et affermir ainsi l'exercice démocratique de reddition des comptes.

Seconde dimension du positionnement du CNESCO : l'instance a adopté une vision à 360° de l'évaluation en éducation. Alors que les acteurs traditionnels de l'éducation notamment lorsqu'ils sont positionnés au cœur du ministère de l'Éducation se sont attachés de façon privilégiée à l'évaluation des résultats scolaires et de la gouvernance de l'éducation nationale, le CNESCO s'est attelé à élargir le spectre de l'évaluation de l'éducation. Des analyses approfondies en termes d'insertion professionnelle, mais aussi d'attitudes et représentations civiques des jeunes sont conduites. De même les politiques et les ressources en éducation des collectivités territoriales commencent à être analysées, quand elles s'intègrent dans des programmes scolaires.

Autre caractéristique du modèle d'évaluation développé par le CNESCO : la participation des acteurs de terrain de la communauté éducative au processus de construction des recommandations (mais pas à l'élaboration des rapports scientifiques). Ainsi, près de 1 300 praticiens en éducation et membres de la société civile ont été directement impliqués dans l'ensemble des opérations du CNESCO depuis sa création pour, à partir des évaluations scientifiques, proposer des pistes de préconisations d'amélioration de l'école. En ce sens, le CNESCO s'inscrit très clairement dans le modèle d'évaluation des politiques publiques pluraliste, avec l'objectif de diffuser l'évaluation dans la communauté éducative en l'associant au processus de construction de l'évaluation dans sa dimension de préconisation. Le CNESCO n'est donc pas conçu comme un contrôleur externe « gendarme » qui interviendrait exclusivement *a posteriori* pour porter un jugement hors sol sur la qualité du fonctionnement et des résultats du système scolaire, mais comme un centre de ressources et un accompagnateur/facilitateur de mise en application des réformes sur des temporalités de moyen terme.

Cette participation de la communauté éducative prend aussi la forme de partenariats et collaborations multiples. Ainsi, les cadres évaluatifs du CNESCO sont pensés le plus possible en association avec les évaluateurs internes de l'école (DEPP, inspections) ainsi qu'avec les partenaires de l'éducation nationale en charge de la recherche-action comme l'Institut français de l'éducation (IFE-ENS Lyon) ou ceux dédiés à la formation interne des personnels de l'éducation (comme le réseau des ESPE, l'école

des cadres ESENESR ou encore Canopé, l'opérateur du ministère en charge de l'accompagnement pédagogique des enseignants).

Cette stratégie volontariste de production scientifique et de diffusion des évaluations, dans un cadre participatif, s'est traduite par des résultats concrets. En quatre ans, le réseau des chercheurs associés du CNESCO a permis de produire plus de 36 rapports sur des champs éducatifs variés (les apprentissages des fondamentaux [mathématiques, lecture…], la mixité sociale, le handicap, l'enseignement professionnel, le redoublement, le décrochage, la qualité de vie à l'école…). Afin de s'assurer de l'appropriation des résultats de l'évaluation par les acteurs et les décideurs, le CNESCO a diversifié les formats de diffusion : rapports scientifiques, dossiers de ressources en ligne, vidéos d'experts, dossiers de synthèse, conférences en présentiel (diffusées à distance et disponibles en *replay*), conférences de consensus, conférences virtuelles interactives… La communauté éducative s'est largement emparée des différentes ressources mises à disposition par le CNESCO depuis sa création. Plus d'un million de pages ont été consultées sur le site internet du CNESCO – dont près de la moitié en 2017 – et les vidéos d'interventions d'experts totalisent plus de 160 000 vues. Les médias, avec près de 1 400 reprises, se sont largement emparés des rapports du CNESCO et diffusent ainsi les évaluations dans la société civile.

Si les premiers pas du CNESCO montrent l'intérêt d'une démarche évaluative scientifique et participative, résolument inscrite dans une démarche démocratique de reddition des comptes, conforter cette démarche nécessitera à terme de repenser la gouvernance d'une telle instance, ses moyens et de doter le pays d'un ensemble d'outils aujourd'hui inexistants. Au rattachement au ministère de l'Éducation, qui porte le budget du CNESCO, pourrait être substitué un statut d'autorité administrative indépendante ou un rattachement au Parlement. À terme, les moyens d'une telle instance devraient être mis en relation avec ses missions larges, la construction pour l'instant du CNESCO s'étant largement appuyée sur les apports de la communauté scientifique et scolaire. Enfin, un ensemble d'outils et de projets lourds partagés entre les institutions (interministériel, collectivités territoriales…) devraient voir le jour si l'on souhaite armer significativement le pays d'une capacité d'évaluation de politiques scolaires (études longitudinales lourdes développées sur plusieurs décennies, observatoire complet des politiques des collectivités territoriales, mutation des bases de données administratives en bases de données de recherche dans le cadre d'une politique d'open data offensive…).

Enfin, on notera que le CNESCO est un des rares organismes à être missionné pour mener une évaluation indépendante d'une politique publique dans un domaine spécifique d'action publique. En France, le citoyen demeure sous-informé sur les résultats réels de l'action publique. Lors des principales échéances électorales, son vote se fonde peu sur des éléments objectivés en termes d'efficacité des politiques publiques. Au-delà de l'éducation, à terme, la reddition des comptes et la transparence

de l'action publique passent par le développement d'un réseau d'agences d'évaluation sectorielles, un réseau de CNESCO qui informe le citoyen sur l'efficacité des politiques publiques.

En conclusion, à l'instar des autres pays de l'OCDE, la France s'est bien embarquée dans la vague réformiste qui a vu s'implanter des formes multiples d'évaluation dans le champ de l'éducation. Le paysage français est donc marqué par de nombreux évaluateurs et profusion d'outils et de travaux d'évaluation. Cette richesse n'est pas toujours associée à une mise en cohérence dans le cadre d'une politique nationale globale d'évaluation des politiques publiques. Si la France se hasarde à quelques tentatives d'évaluation scientifique et indépendante dans le domaine de l'éducation à travers l'action du CNESCO, développer une évaluation à visée démocratique demandera des changements de gouvernance majeurs. Ce n'est qu'à ce prix que l'évaluation pourra converger avec un souci d'intérêt général, qui passe, a minima par l'information transparente du citoyen sur l'usage des deniers publics pour le soutenir dans un vote éclairé.

Références

Barrere A., 2009, « Les directions d'établissement scolaire à l'épreuve de l'évaluation locale », *Carrefours de l'éducation*, 28.

Behrens M., 2006, *Analyse de la littérature critique sur le développement, l'usage et l'implémentation de standards dans un système éducatif*, rapport, IRDP.

Broadfoot P., 2000, « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur », *Revue française de pédagogie*, 130.

CE-Eurydice, 2007, *School autonomy, Policies and historical background, governance and content.*

—, 2009, *National Testing of Pupils in Europe : Objectives, Organisation and Use of Results*.

CNESCO, 2016, *Rapport sur les inégalités sociales à l'école*. Paris.

Demailly L. (dir.), 2001, *Évaluer les politiques éducatives : sens, enjeux, pratiques*. Paris : De Boeck.

—, 2003, « L'évaluation de l'action éducative comme apprentissage et négociation », *Revue française de pédagogie*, 142.

Dupriez V., 2015, *Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.

— et Mons N., 2011, « Les politiques d'*accountability :* du changement institutionnel aux transformations locales », *Éducation comparée*, 5.

Duran P. et Monnier E., 1992, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 235-262.

Haney W, 2000, « The myth of the Texas miracle in education », *Education Policy Analysis Archives*, vol. 24-1, http://epaa.asu.edu/epaa/v8n41/.

House of Commons, 2007, *Testing and assessment : Third report of Session 2007-08, Children, Schools and Families Committee*. London.

IAE, 2016, *TIMSS. Trends in International Mathematics and Science Study*. Boston.
—, 2017, *PIRLS 2016 international results in reading*. Boston.

Manin B., 1996, *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion.

Maroy C., 2008, « Perte d'attractivité du métier et malaise enseignant », *Recherche et formation* [En ligne].
— (dir.), 2013, *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles : De Boeck.

Mons N., 2008a, *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris : PUF [nouv. éd. : 2015]
—, 2008b, « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales », *Revue française de pédagogie*, 164.
—, 2009a, *Theoritical and real effects of standardised assessment*, rapport pour la Commission européenne-Eurydice
—, 2009b, « Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée », *Revue française de pédagogie*, 169.
—, 2013, *Rapport pour la préfiguration du conseil national d'évaluation du système scolaire*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.
— et Pons X., 2009, « The reception of PISA in France : a cognitive approach of institutional debate (2001-2008) », *Sísifo. Educational Sciences Journal*, 10.

Osborn M., 2006, « Changing the context of teachers' work and professional development: a European perspective », *International Journal of Educational Research*, 45.

Pons X., 2012, « Quarante ans d'évaluation ministérielle des acquis des élèves en France : complexification et politisation », *Politiques sociales et familiales*, 110.
—, 2015, *Évaluer l'action éducative : des professionnels en concurrence*. Paris : PUF.

OCDE, 2016a, *Résultats du PISA 2015, L'excellence et l'équité dans l'éducation*. Paris.
—, 2016b, *PIAAC International Reports. Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. Paris.

Chapitre 8

L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur et la recherche : le HCERES, un partenaire de progrès

Michel Cosnard*

Autorité administrative indépendante, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) assure des missions de service public. Son ambition ? Être une référence incontournable du dispositif d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur et la recherche.

Dans un contexte global où les résultats de la recherche transforment la société et où l'offre de formation se mondialise, le HCERES se place au service des différents acteurs : établissements d'enseignement supérieur et de recherche, décideurs et financeurs publics, citoyens. Sa méthode ? S'engager auprès des entités évaluées et les accompagner, pour être à leurs côtés un partenaire de progrès, au service de l'intérêt général.

Issu de la volonté du législateur de restructurer le dispositif d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche, le HCERES met en œuvre une méthodologie s'adaptant aux évolutions régulières du secteur et permettant aux entités évaluées de s'inscrire dans un processus d'amélioration continue. C'est dans cette optique qu'il s'est également enrichi de deux activités supplémentaires.

1. Aux origines du HCERES : la volonté de parfaire le dispositif d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est développée de manière progressive. Elle a d'abord été le fruit d'une démarche simplement pragmatique.

---

* Avec la participation d'Annie Vinter, Frédériqe Sachwald, Michel Robert, Pierre Glaudes et Jean-Marc Gleib.

Les organismes de recherche ont été les précurseurs. Très rapidement, après leur création, ils ont confié à des structures internes la mission d'évaluer les équipes de recherche. L'évaluation est apparue indispensable pour procéder à la répartition des crédits entre elles en fonction de l'intérêt de leurs projets et de leur capacité à les traiter.

S'agissant de l'évaluation des formations, elle était quasiment inexistante, car perçue comme sans objet. Il ne faut pas oublier que les études étaient strictement encadrées et organisées par des maquettes très détaillées de nature réglementaire sur la base desquelles était donnée aux universités l'habilitation à délivrer les diplômes.

Quant à la gestion des établissements, l'évaluation apparaissait tout aussi inutile. Les universités ne bénéficiaient que d'une faible marge d'autonomie, elles étaient des services extérieurs de l'administration centrale placées sous l'autorité du recteur.

C'est le développement de l'autonomie par la loi Edgar Faure du 12 novembre 1968, puis par la loi Savary du 26 janvier 1984 qui va amorcer un besoin d'évaluation. L'enseignement supérieur et la recherche continuent à faire partie du service public, l'évaluation en est la garantie.

C'est dans ce contexte qu'est créé, par la loi Savary, le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE). Autorité administrative indépendante, le CNE est la première incarnation d'une instance d'évaluation. Mais son impact réel, malgré une montée en puissance certaine, est resté limité, car, parallèlement, l'administration centrale a régulièrement créé des structures internes mélangeant évaluation et décision. On peut citer la DRED (Direction de la recherche et des études doctorales), la MSTP (Mission scientifique, technique et pédagogique divisée en dix départements), les CEPPE (Comité d'expertise pédagogique et des projets d'établissement).

L'évaluation s'apparente à un véritable phénomène administratif. Elle est plurielle, dispersée, multiforme et manque de lisibilité. Le foisonnement des instances en réduit la portée. Une réforme de son organisation et de son fonctionnement est devenue inéluctable. Elle sera réalisée par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 qui crée l'AERES (Glaudes, 2014 ; Gozlan, 2016 ; Houssin, 2012, 2013). Le HCERES lui succédera dans une parfaite continuité.

Créé par la loi Fioraso du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, le HCERES a remplacé l'AERES le 17 novembre 2014. Les membres de son collège et son président ont été nommés le 30 octobre 2015 pour un mandat de quatre ans. Également autorité administrative indépendante, le HCERES s'est vu confier plusieurs missions :

- évaluer les établissements d'enseignement supérieur et leurs regroupements, les organismes de recherche, les fondations de coopération scientifique et l'Agence nationale de la recherche, les entités de recherche, les formations et diplômes des établissements d'enseignement supérieur ou, le cas échéant, de valider les procédures d'évaluation réalisées par d'autres instances ;

- évaluer, à leur demande, les établissements d'enseignement supérieur étrangers ;
- produire des analyses et indicateurs à l'échelle nationale et internationale en s'appuyant sur les travaux de l'Observatoire des sciences et techniques (OST), département du HCERES ;
- contribuer à la définition d'une politique nationale de l'intégrité scientifique, observer les pratiques et accompagner les acteurs dans la mise en œuvre de leurs obligations, en s'appuyant sur l'Office français de l'intégrité scientifique (OFIS), département du HCERES.

Œuvrant dans le cadre du processus de Bologne, le HCERES participe à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et fonde son action sur les meilleures pratiques internationales et européennes en matière d'assurance qualité. À ce titre, il est membre de l'association européenne des agences d'assurance qualité pour l'enseignement supérieur, ENQA (*European association for quality assurance in higher education*), et est inscrit au registre européen, EQAR (*European quality assurance register for higher education*).

Le Haut Conseil travaille en coopération avec les acteurs français du domaine : la Commission des titres d'ingénieur (CTI), la Commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) et la Commission consultative nationale des IUT (CCN-IUT).

Le HCERES est administré par un collège composé de trente membres, dont le président. Le collège arrête le programme annuel d'évaluation et définit les mesures propres à garantir la qualité, la transparence et la publicité des procédures mises en œuvre par le Haut Conseil. À ses côtés siègent le Conseil d'orientation scientifique de l'OST et le Conseil de l'intégrité scientifique.

2. Une méthodologie d'évaluation évoluant en cohérence avec les transformations structurantes du secteur

2.1. *Un service public de l'évaluation*

Exerçant une mission de service public, le HCERES conçoit ses évaluations et ses analyses, formulées par des experts comme des outils de développement de chaque structure d'enseignement supérieur et de recherche qu'il évalue. Son objectif est d'accompagner, de conseiller et de soutenir la démarche d'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, tout en éclairant la décision publique (Kernéis, Tchamitchian et Houssin, 2015).

L'évaluation est indispensable pour garantir la qualité du système d'enseignement supérieur et de recherche et contribuer au renouveau d'une confiance partagée entre la société et les acteurs du domaine.

Quatre valeurs essentielles guident son action : l'indépendance, l'absence de conflits d'intérêts, la transparence et l'équité. Le HCERES rend

Chiffres clés

Au cours d'un cycle quinquennal, le HCERES évalue environ :
- 3 000 entités de recherche ;
- 6 000 formations, incluant les écoles doctorales ;
- 300 établissements d'enseignement supérieur ou organismes de recherche, incluant leurs regroupements.

Ressources mises en œuvre :
- un vivier d'environ 10 000 experts régulièrement formés et renouvelés, au sein duquel 4 500 personnes sont sollicitées chaque année (dont 20 % d'étrangers) ;
- 230 personnels administratifs et scientifiques (incluant 120 délégués scientifiques, travaillant à temps partiel).

Un budget de 17,8 M€.

Un cycle quinquennal d'évaluation

Le HCERES réalise l'ensemble des évaluations dont il a la charge en cinq vagues successives (A, B, C, D et E), au rythme fixé par la politique contractuelle de l'État qui a réparti les établissements concernés en cinq zones géographiques.

publics sa méthodologie, ses procédures, la composition des comités d'évaluation, les rapports d'évaluation et les analyses. Il assure à chaque entité évaluée un traitement identique dans la procédure, quel que soit l'établissement ou le territoire concerné.

2.2. *Des principes et une méthodologie assurant l'équité au service de l'intérêt général*

2.2.1. L'évaluation des formations et écoles doctorales

Ce domaine d'activité du HCERES concerne l'évaluation des formations de licence, licence professionnelle et de master, qui relèvent de l'autorité du ministère de l'enseignement supérieur, ou des niveaux grades qui relèvent aussi d'autres ministères de tutelle, ainsi que l'évaluation des écoles doctorales (ED). Elle intervient en amont du dispositif national d'accréditation par l'État, et suit une périodicité de cinq ans.

La méthodologie d'évaluation du HCERES pour les formations trouve ses fondements au niveau national dans le « cadre national de formation »

Tableau 8 : *Nombre d'évaluations par type de formation réalisées par le HCERES.*

	Licences	**Licences pro**	**Masters (mentions)**	**Écoles doctorales**	**Autres L et M***	**Total**
Total (France)	1 398	1 671	1 624	249	351	5 293
Moyenne (par an)	280	334	325	50	37	1 059

* Les autres L et M regroupent les grades licences, grades masters, masters ingénieurs, et formations en santé.

Chiffres basés sur l'intervalle vague B (2010-2011) à vague A (2014-2015).

et le processus d'accréditation[1], et au niveau européen dans les « *European standards and guidelines* » (ESG). Elle se concrétise dans un référentiel d'évaluation externe structuré sur le modèle domaines/références/critères. Pour les formations, il existe quatre domaines d'évaluation : finalité de la formation, positionnement, organisation pédagogique et pilotage de la formation. Ce référentiel donne aux évalués, ainsi qu'aux experts, l'outillage pour construire leur analyse au regard des objectifs à atteindre, ou des actions à mener qu'il décrit.

Les écoles doctorales sont des structures internes aux établissements publics accrédités par le ministère en charge de l'enseignement supérieur pour délivrer le doctorat et mettant en œuvre une formation doctorale. Elles apportent aux doctorants une culture pluridisciplinaire dans le cadre d'un projet scientifique cohérent. Les écoles doctorales rassemblent des unités et des équipes de recherche d'un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur, dont au moins un établissement public. Pour l'évaluation des écoles doctorales, il existe trois domaines d'évaluation : fonctionnement et adossement scientifique de l'école, encadrement et formation des doctorants, suivi et insertion des docteurs. L'évaluation des mécanismes d'assurance qualité de ces structures prend en compte de manière centrale le lien formation-recherche.

L'évaluation est toujours réalisée par des comités d'experts (incluant des étudiants ou jeunes docteurs), qui sont des comités de pairs. Ils travaillent sur la base de dossiers déposés par les établissements et de visites dans les établissements. Pour toutes les évaluations, une phase contradictoire est toujours installée, au cours de laquelle il est demandé aux entités évaluées

1. Arrêté du MENESR du 22 janvier 2014 fixant le cadre national des formations conduisant à la délivrance des diplômes nationaux de licence, de licence professionnelle et de master, et arrêté du 22 janvier 2014 fixant les modalités d'accréditation d'établissements d'enseignement supérieur.

de faire part de leurs observations, qui sont ensuite intégrées aux rapports d'évaluation avant publication sur le site du HCERES.

Il faut ici revenir sur l'importance sociétale de la mission de formation des établissements d'enseignement supérieur et sur le rôle de l'évaluation externe par une agence nationale. L'enseignement supérieur français relève principalement du domaine public. Plus de 2 500 000 étudiants y sont inscrits en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer. Le développement d'une culture qualité dans l'enseignement supérieur est reconnu comme crucial pour toute la société. Le HCERES participe fortement au développement de cette culture en prônant, pédagogiquement : 1) le rôle central de l'autoévaluation dans les établissements, 2) l'importance d'un regard externe bienveillant, mais exigeant et 3) en accompagnant les évolutions du dispositif global de l'enseignement supérieur comme le passage au LMD (licence, master, doctorat) et l'accréditation des établissements dans un contexte d'autonomie pédagogique.

L'évaluation des formations du supérieur est donc centrale dans l'élaboration d'un mode de construction de l'intérêt général répondant aux nouvelles attentes sociétales. Elle apporte une information utile aux différentes parties prenantes : les étudiants (et les parents d'étudiants ou de futurs étudiants) qui y trouvent des informations qualitatives sur les possibilités qui leur sont offertes, les acteurs de l'enseignement supérieur qui y trouvent reconnaissance et éventails de bonnes pratiques, la société médiatique et politique qui y trouve des indicateurs de positionnement de l'action publique et plus généralement la société française en matière de formation de nos professionnels et élites. Enfin, elle intéresse le monde international par le modèle qu'elle exporte en matière de pédagogie, de qualité et de référence.

2.2.2. L'évaluation de la recherche

En matière d'évaluation de la recherche, le HCERES remplit trois missions.

Comme l'a prévu la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de juillet 2013, il instruit d'abord les dossiers de validation des procédures d'évaluation d'autres instances qui en feraient la demande pour leurs entités de recherche. Une fois instruits, ces dossiers sont soumis à une commission *ad hoc*, composée de représentants du HCERES et de membres de son collège, à qui il revient de se prononcer sur la demande de validation.

Il évalue ensuite les entités de recherche, y compris leurs équipes internes et leurs thèmes. Parmi ces entités, on trouve des unités de recherche, équipes d'accueil (EA) et unités mixtes de recherche (UMR), qui constituent de loin, en volume, la part la plus importante, mais aussi des structures fédératives (SF), des centres d'investigation clinique (CIC), des

activités de recherche effectuées en dehors de laboratoires labellisés dans les centres hospitalo-universitaires (CHU) et l'ensemble des unités mixtes des Instituts français de recherche à l'étranger (UMIFRE), sous tutelle du CNRS et du ministère des Affaires étrangères.

Il produit des documents de synthèse sur la recherche dans chaque site évalué (Cosnard, 2016). Plus largement, avec le concours de l'Observatoire des sciences et techniques (OST), il contribue à la caractérisation de la recherche française en produisant des documents de synthèse par discipline à l'échelle nationale.

À ce jour, le HCERES a eu très peu d'occasions de remplir sa mission de validation de procédures d'évaluation externe, les établissements et les organismes, dans leur quasi-totalité, continuant à faire appel au HCERES pour organiser l'évaluation de leurs entités de recherche. Si la production de synthèses sur la recherche, à l'échelle des sites évalués comme au plan national, prend depuis trois ans une importance croissante dans ses activités, il continue à consacrer l'essentiel de ses forces à l'évaluation, par cycles de cinq ans, des entités de recherche financées par des fonds publics, soit 550 en moyenne chaque année.

Tout comme pour les autres processus, la méthodologie d'évaluation des entités de recherche se fonde sur des principes figurant dans la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de juillet 2013 : une évaluation par les pairs, collégiale, transparente et contradictoire, qui garantit l'égalité de traitement entre les entités de recherche évaluées. Cette évaluation, qui fournit un diagnostic extérieur bienveillant et néanmoins exigeant, est au service de ces entités de recherche et de leurs tutelles.

Les comités d'experts constitués pour évaluer ces entités sont choisis pour leurs compétences. Tous les experts sélectionnés sont invités à renseigner une déclaration publique d'intérêt qui permet de veiller à leur absence de liens d'intérêt avec les évalués. Ils apprécient les activités et les résultats passés des entités de recherche dont ils s'occupent, mais aussi leurs perspectives pour les cinq années à venir. Pour ce faire, les comités d'experts reçoivent de ces entités un dossier d'autoévaluation, à partir duquel ils composent un premier état de leur rapport et ils leur transmettent une liste de questions, qui nourriront la visite sur site prévue dans le processus d'évaluation.

Cette visite, qui a lieu quinze jours au moins après l'envoi des questions du comité d'experts, permet à ce dernier de compléter son information sur l'entité évaluée, de visiter ses locaux et installations (plateformes technologiques, animaleries…) et de rencontrer ses personnels, à la fois dans une séance plénière et dans une série de huis clos (avec les enseignants-chercheurs et les chercheurs, avec les personnels d'appui à la recherche, avec les doctorants, avec les représentants des tutelles).

À la suite de cette visite, le comité d'experts remet son rapport, qui apprécie les activités, les résultats et le projet de l'entité évaluée selon trois critères : le premier porte sur la qualité des produits et activités de recherche (la production de connaissance, le rayonnement et l'attractivité

académiques), la vie et l'organisation de l'entité évaluée, sa stratégie et son projet. Pour chacun de ces critères, le comité d'experts détermine des points forts, des points à améliorer, des recommandations, et il compose une appréciation textuelle synthétique qui, depuis la loi de juillet 2013, remplace la notation.

Pour remplir cette mission, il s'appuie sur le référentiel d'évaluation des entités de recherche, document publié sur le site du HCERES qui informe sur les critères d'évaluation, en définissant, pour chacun d'eux, son champ d'application, ainsi que les observables et les indices de qualité qui s'y rapportent. Depuis deux ans, le HCERES a entrepris de compléter ce document par des Guides d'évaluation des produits et activités de recherche établis, par ensembles disciplinaires, avec le concours des représentants des communautés concernées (sections du CNU, du CoNRS, des CSS de l'Inserm, associations professionnelles, sociétés savantes…). Ces guides définissent, pour chaque ensemble disciplinaire, le périmètre des produits et des activités qu'il est pertinent pour les entités évaluées de prendre en compte dans leur dossier d'autoévaluation, mais aussi la hiérarchie de ces produits et activités et leurs modalités d'évaluation.

Le rapport ainsi rédigé est envoyé aux évalués et à leur(s) tutelle(s), qui communiquent au HCERES leurs observations, lesquelles sont annexées à la version finale de ce rapport. Celle-ci est signée à la fois par le président du comité d'experts et par celui du HCERES ou par son représentant. La signature du président du comité atteste que les experts endossent la responsabilité des appréciations formulées dans le rapport ; celle du président du HCERES ou de son représentant certifie la conformité de l'évaluation avec la méthodologie d'évaluation et les principes déontologiques définis par le Haut Conseil.

Si l'évaluation de la recherche telle que la met en œuvre le HCERES reste pour l'heure en dehors du champ couvert, au plan international, par l'ENQA, qui concerne essentiellement l'évaluation des formations et celle des établissements, elle s'inspire néanmoins dans ses principes des ESG, qui lui ont permis de définir un certain nombre de « bonnes pratiques ». Sans prétendre épuiser le sujet, on trouvera ci-après une liste de celles qui ont donné lieu, au cours des dernières années, à des évolutions du processus d'évaluation des entités de recherche.

Depuis l'origine, le HCERES se place dans la perspective de l'amélioration permanente de ses processus d'évaluation. Pour relever ce défi, il s'appuie chaque année sur des retours d'expérience, prenant la forme de questionnaires adressés aux présidents de comités d'experts, aux directeurs d'entités de recherche évaluées, aux responsables de la recherche des établissements et organismes auxquels appartiennent ces entités.

Soucieux d'associer le plus étroitement possible à l'évaluation toutes les catégories de personnels composant les communautés évaluées, le HCERES a étendu, depuis deux ans, la composition de ses comités d'experts aux personnels d'appui à la recherche (BIATSS, ITA). La loi lui fait seulement obligation d'inclure un représentant des instances d'évaluation

des établissements et des organismes de tutelle de l'entité évaluée (CNU, CoNRS, CSS de l'Inserm…), lequel est en général un enseignant-chercheur ou un chercheur.

La formation des experts aux processus d'évaluation des entités de recherche est un défi pour le HCERES qui emploie chaque année en moyenne 2 500 personnes pour ces missions d'expertise. Depuis peu, il a entrepris de surmonter cette difficulté en mettant en œuvre un programme de formation à distance, grâce à des supports audiovisuels s'apparentant à des *Moocs*.

Également soucieux d'apprécier l'effet de sa précédente évaluation lors de la suivante, le HCERES, à défaut d'être en situation d'assurer un suivi de ses évaluations en cours de contrat quinquennal, prévoit dans le dossier d'autoévaluation une rubrique invitant les évalués à exposer les actions entreprises pour tenir compte des recommandations du dernier rapport d'évaluation. Dans le même temps, il met à la disposition des comités d'experts le rapport établi sur l'entité évaluée lors de la précédente campagne et il invite les conseillers scientifiques en charge de l'organisation des évaluations à ne pas hésiter à solliciter à nouveau un expert ayant appartenu au précédent comité.

Pour tenir compte du caractère propre des entités évaluées, en particulier lorsque celles-ci sont engagées dans une recherche interdisciplinaire, le HCERES leur offre la possibilité de choisir entre l'évaluation standard et une évaluation interdisciplinaire, qu'il limite actuellement à la transversalité à au moins deux grands domaines disciplinaires (sciences et technologies, sciences de la vie et de l'environnement, sciences humaines et sociales). La composition des comités d'experts veille à intégrer des spécialistes de l'interdisciplinarité ; de même, les critères d'évaluation sont complétés de façon à intégrer des observables et des indices de qualités propres à l'évaluation de la recherche interdisciplinaire.

Enfin, le référentiel d'évaluation des entités de recherche est régulièrement mis à jour pour tenir compte des évolutions réglementaires et des grands défis auxquels doit faire face le système français d'enseignement supérieur et de recherche. C'est dans cet esprit qu'ont été introduits de nouveaux observables et les indices de qualités correspondants pour évaluer la façon dont les entités de recherche se saisissent des questions de parité, d'intégrité scientifique et de protection de leur potentiel scientifique et technique.

2.2.3. L'évaluation des établissements

Chaque année, le HCERES évalue en moyenne une cinquantaine d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche et d'organismes de recherche.

Le processus d'évaluation porte sur une période de référence de cinq années. Dans le contexte de l'autonomie et de la responsabilité de chaque

établissement, l'acte d'évaluation s'appuie sur des principes d'objectivité, de transparence et d'égalité de traitement. Pour chaque établissement un comité de quatre à huit experts (dont un président) est désigné. Ces experts sont des pairs choisis au sein du vivier du HCERES en constante évolution et qui ont une expérience de la gouvernance et du pilotage institutionnel. Les nominations des experts se font en concertation avec l'établissement évalué afin notamment de prévenir les conflits et liens d'intérêts.

Le comité d'experts est responsable du contenu du rapport final signé par son président. La validation finale par le président du HCERES atteste du bon déroulement des procédures. Le président/directeur de l'établissement évalué transmet une lettre d'observation sur le rapport qui est jointe au rapport publié ensuite sur le site du HCERES. Tous les rapports sont donc accessibles aux publics, et peuvent faire l'objet d'une médiatisation locale ou nationale. Ils permettent aux tutelles, aux partenaires d'un établissement (collectivités territoriales, partenaires du monde socio-économique…) ou aux usagers (et notamment les étudiants et futurs étudiants) de disposer d'informations sur les établissements suivant un plan identique pour tous les établissements.

L'institution est évaluée dans le respect de ses choix passés et à venir en s'appuyant sur un rapport d'autoévaluation qui est le point d'appui principal de l'évaluation externe.

L'évaluation institutionnelle s'appuie sur un référentiel de l'évaluation externe des établissements publié par le HCERES, prenant en compte les principes d'assurance qualité définis au niveau européen par les ESG. Le rapport d'évaluation du comité suit le plan du référentiel. L'évaluation d'un établissement porte les enjeux suivants :

- un périmètre de l'évaluation qui couvre toutes les activités de l'établissement (partenariats, recherche, valorisation, formation, parcours étudiant, internationalisation…) ;
- une analyse des modes d'élaboration de la stratégie de l'établissement et de sa mise en œuvre opérationnelle ;
- une analyse des mécanismes de gouvernance de l'établissement et de sa capacité à maîtriser le pilotage de ses activités, en lien avec sa stratégie et en appui sur une politique identifiée de la qualité ;
- une analyse de la capacité de l'établissement à suivre et qualifier sa trajectoire au cours de la période de référence dans ses différentes activités et à en déduire ses forces et faiblesses ;
- une analyse de la cohérence globale des politiques d'établissement dans les différentes activités, respectant ses choix stratégiques.

Dans le cadre de la démarche d'amélioration continue du HCERES, un retour d'expérience est réalisé chaque année à l'issue du processus d'évaluation.

2.2.4. L'évaluation des coordinations territoriales

La loi Fioraso prévoit que les établissements d'enseignement supérieur se regroupent sur un territoire académique ou interacadémique en partenariat avec les organismes de recherche pour coordonner, dans le cadre d'un projet partagé, leur offre de formation, leur stratégie de recherche et de transfert et pour coopérer à une amélioration de la vie étudiante (mise en place d'une coordination territoriale d'enseignement supérieur et de recherche). Ces regroupements pouvaient prendre la forme de fusion d'universités, de communauté d'universités et établissements (COMUE) ou d'association par convention à un établissement « chef de file » porteur de la coordination territoriale (ou toute combinaison de ces formes de regroupements).

Le but premier de ces regroupements est d'inciter les établissements de l'espace enseignement et recherche en France à renforcer leurs partenariats et améliorer leur visibilité et attractivité.

C'est dans un contexte d'affirmation de l'importance des regroupements d'établissements et des stratégies de développement qu'ils portent, associé leur autonomie et responsabilité, que le HCERES a conçu un dispositif qui prend en compte les interdépendances des différentes entités constitutives de la stratégie de coordination territoriale et la nécessité d'en articuler les évaluations. Sous la coordination opérée par le Département d'évaluation des coordinations territoriales, le HCERES s'est ainsi fixé comme objectif de réaliser une évaluation intégrée de la coordination territoriale et de ses différentes entités soumises à évaluation :

- en analysant la mise en œuvre de la stratégie de l'établissement porteur de la coordination territoriale et son articulation avec les mises en œuvre des stratégies spécifiques à chacun des établissements entrant dans la coordination territoriale ;
- en s'assurant de l'exhaustivité et du continuum de l'ensemble des évaluations (coordination territoriale, établissements, formation, recherche) ;
- en apportant une plus-value à la conduite stratégique d'un site et de ses entités par la production d'une synthèse finale d'évaluation intégrée de la coordination territoriale, et de différents rapports d'évaluation concernant toutes les entités examinées, chacun de ces rapports étant assorti de recommandations visant à contribuer aux processus d'amélioration continue.

Les principales caractéristiques du processus d'évaluation intégrée, qui différencie bien une phase d'évaluation suivie d'une phase de production de synthèses, sont les suivantes :

- l'évaluation de la stratégie de la coordination territoriale est réalisée en amont des évaluations des établissements qui composent le périmètre du site considéré, et ses résultats guident pour partie ces évaluations institutionnelles. Les activités des autres entités évaluées du site (écoles doctorales, formations, unités de recherche…) sont

analysées, pour partie, au regard des objectifs poursuivis par la coordination territoriale et pour partie, au regard de la stratégie propre à l'établissement dont elles dépendent ;
- les évaluations menées au niveau des activités et résultats observés dans les unités de recherche, les écoles doctorales et les formations sont progressivement consolidées au niveau du site dans des synthèses de site. Ces synthèses sont à leur tour intégrées pour donner lieu à un document de synthèse finale d'évaluation intégrée, mettant en relief les lignes de force du site et contribuant à en améliorer la qualité du pilotage.

Enfin, l'évaluation d'une coordination territoriale répond à la même approche d'analyse institutionnelle que l'évaluation des établissements. L'évaluation d'un regroupement d'établissements s'inscrit dans une démarche visant à améliorer les missions de l'ESR en France, et se situant au service des évalués, en aide à leur pilotage institutionnel. Son enjeu fondamental est de contribuer à ancrer, au sein des établissements, une vraie culture de l'autoévaluation, et plus globalement de la qualité en tant que levier de la gouvernance.

Par ailleurs, la production d'une synthèse finale intégrant toutes les évaluations conduites sur un site et confrontant leurs conclusions avec d'autres documents concernant le champ de la formation du supérieur et de la recherche pour le même site (par exemple, les schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation) peut constituer un outil d'intérêt général pour éclairer les choix à opérer et les décisions à prendre quant aux politiques publiques, qu'elles soient nationales ou régionales.

3. Une mission d'évaluation enrichie par de nouvelles compétences

3.1. *La production d'analyses et d'indicateurs*

Créé en 1990 et intégré au HCERES depuis 2015, l'Observatoire des sciences et techniques (OST) produit des analyses et des indicateurs afin de contribuer à la réflexion stratégique des acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ainsi qu'à la conception et à l'évaluation des politiques publiques au service de l'intérêt général.

Universités, organismes de recherche publics ou privés, agences de financement de la recherche, ministères, Commission européenne, Conseils régionaux : les acteurs concernés par les travaux de l'OST sont variés. Ses travaux sont de trois grands types :
- la production régulière d'indicateurs sur la production scientifique et technologique à différents grains géographiques et thématiques ;
- la réalisation d'analyses plus spécifiques, notamment en appui aux évaluations du HCERES ;

– la conduite des projets qui lui permettent d'améliorer ses méthodes et ses outils.

3.2. *Des indicateurs normalisés*

Pour assurer la production de ses indicateurs, l'OST qualifie, enrichit et mobilise divers types de données et travaille sur des bases de données qui permettent des comparaisons internationales. Elles portent notamment sur les publications scientifiques et leurs citations, les brevets et les projets de recherche et d'innovation européens. Il utilise des méthodes conformes aux standards internationaux en matière de scientométrie et participe à des activités de recherche. En particulier, afin de permettre les comparaisons dans l'espace, dans le temps et entre discipline, l'OST produit des indicateurs normalisés.

L'OST met à disposition diverses ressources, dont ses indicateurs de référence, sur Internet. Déclinés au niveau des pays, des régions, des zones géographiques, ils mettent en évidence les évolutions selon différentes focales.

3.2.1. Un appui à l'évaluation

Conformément au plan stratégique du HCERES, un programme pluriannuel d'études a été établi à partir de 2016-2017. Ce programme comporte, en plus des travaux récurrents, des études thématiques ainsi que des projets mobilisant de nouvelles méthodes (nouveaux indicateurs, analyse textuelle…). Le rapport sur le positionnement scientifique de la France, la poursuite du projet IPERU (Indicateur de production des établissements de recherche universitaire), la caractérisation de la recherche française en sciences humaines et sociales constituent également des travaux majeurs en cours.

Par ailleurs, l'OST réalise désormais régulièrement des rapports d'indicateurs sur le profil scientifique des coordinations territoriales. Ces rapports donnent lieu à des échanges en amont du rapport d'autoévaluation avec les évalués et sont transmis et présentés au comité en charge de l'évaluation.

3.3. *L'intégrité scientifique*

Le 20 mars 2017, le collège du HCERES a voté la création d'un nouveau département au sein du Haut Conseil : l'Office français d'intégrité scientifique (OFIS). Cette mesure figure parmi les premières prises en application des conclusions du rapport de Pierre Corvol intitulé « Bilan et propositions de mise en œuvre de la charte nationale d'intégrité scientifique » (rapport

remis le 29 juin 2016 à Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Structure nationale, transversale et indépendante, l'OFIS assure une triple mission :

- d'expertise : accompagner les établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans la mise en œuvre de leurs obligations et coordonner leur réflexion pour l'élaboration de référentiels ;
- d'observation : piloter un observatoire national sur les pratiques en matière d'intégrité scientifique et assurer la veille et la diffusion des informations ;
- d'animation : contribuer à la définition d'une politique nationale de l'intégrité scientifique, favoriser l'harmonisation et la mutualisation des pratiques, accompagner le réseau des référents « Intégrité scientifique » des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et représenter la France à l'échelle européenne et internationale.

L'OFIS est doté d'un Conseil de l'intégrité scientifique (CIS) composé de douze experts nommés *intuitu personae*. Placé auprès du président et du collège du HCERES, le CIS est chargé de définir les grandes orientations en matière de politique d'intégrité scientifique.

Conclusion

Depuis plusieurs décennies, l'impulsion forte donnée à l'évaluation des politiques publiques en France s'est traduite dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche par la mise en place de l'AERES, puis du HCERES au début des années 2000. Ce choix politique s'est vu renforcé par l'engagement de la France dans le processus de Bologne qui pose l'assurance qualité des formations du supérieur et des établissements qui les portent comme l'un des facteurs clés de succès de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Au cours de ses quelque dix années d'existence, le dispositif restructuré d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche porté par le HCERES a donné la preuve de ses capacités d'adaptation aux besoins sans cesse renouvelés des entités évaluées. Ne figeant pas l'institution dans ses pratiques, sa stratégie poursuit un objectif ultime : promouvoir et accompagner l'amélioration continue de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche au service de ses usagers.

Après avoir progressivement trouvé sa place dans l'écosystème, le HCERES est aujourd'hui un acteur reconnu aux niveaux national et international, et résolument intégré au paysage français de l'enseignement supérieur et de la recherche. Fort de nouvelles compétences en matière d'analyse quantitative et d'intégrité scientifique, le HCERES souhaite renforcer sa présence dans les débats et réflexions publics pour participer plus

encore à la progression de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche en France.

Références

COSNARD M., 2016, « L'évaluation de la recherche par le HCERES : la dimension territoriale au cœur du dispositif », *Revue Administration*, 251.

GLAUDES P., 2014, « L'évaluation de la production scientifique en France par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur », *Mélanges de la Casa Velàzquez*, http://mcv.revues.org/5858.

GOZLAN C., 2016, *Réinventer le jugement scientifique. L'évaluation de la recherche en sciences humaines et sociales à l'AERES*, thèse de doctorat (Christine Musselin dir., Centre de sociologie des organisations).

HOUSSIN D., 2012, « La prise en compte de l'activité d'expertise dans les évaluations de l'AERES », *Hermès La Revue*, 64.

—, 2013, « Coproduire des évaluations dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche pour améliorer leur qualité et leur légitimité : difficultés et leviers d'action », *Revue française d'administration publique*, 148.

KERNÉIS D., TCHAMITCHIAN P. et HOUSSIN D., 2015, « Le recours à des experts dans l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche français. Un regard externe porté par des pairs au service des établissements », *Les Cahiers de la fonction publique*, 352.

Annexe statistique de la première partie Comparaison internationale (Allemagne, Corée du Sud, Finlande, France, Royaume-Uni, USA, moyenne OCDE)

préparés par Félicien Leclair et Jacques Fournier

Introduction

L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) centralise des informations sur un ensemble important de pays. À partir des rapports « Regards sur l'Éducation 2017 » et PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves, 2015), des éléments de comparaisons internationales sont introduits à la fin de chaque chapitre de ce volume pour permettre de situer la France.

L'échantillon des pays retenus est limité à cinq. Allemagne et Royaume-Uni sont deux partenaires importants de la France. Le rôle d'influence internationale des États-Unis conduit à s'intéresser à leurs réalisations. La Finlande est un pays scandinave souvent cité comme bon exemple en matière d'éducation. Enfin, la Corée du Sud est un pays qui a connu un développement important ces dernières décennies et constitue une bonne référence asiatique. Pour mémoire est introduite la moyenne OCDE. Elle porte sur des pays très avancés, mais aussi des pays en rattrapage. Les dynamiques des pays moins développés seraient intéressantes à étudier, mais dépasseraient l'objet de l'ouvrage.

Chaque pays a constitué historiquement son système éducatif, et l'OCDE a établi des nomenclatures internationales où sont reclassées les catégories d'enseignement propres à chaque pays. Les statistiques présentées dans ce volume sont décrites dans ce cadre.

1. Niveaux d'éducation des populations et caractéristiques des systèmes éducatifs

1.1. *Le niveau de formation de la population adulte entre 25 et 64 ans*

Ce tableau compare les « stocks » d'éducation dans la population en âge de travailler des différents pays.

Il distingue trois niveaux de formation, celui de l'école de base (primaire et premier cycle du secondaire), celui qui correspond en France au baccalauréat (2e cycle du secondaire et post secondaire non tertiaire) et celui de l'enseignement supérieur.

La France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais la proportion des diplômés du tertiaire (35 %) y est inférieure à celle de plusieurs des pays étudiés.

Tableau 9 : *Niveau de formation des adultes âgés de 25 à 64 ans en 2016.*

Pourcentage selon les niveaux d'études	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	États-Unis	Corée du Sud	Moyenne OCDE
Inférieur au primaire	2				1		2
Primaire	6	3	1	3	3	5	6
Premier cycle du secondaire	14	10	18	9	6	8	14
Inférieur au secondaire	*22*	*13*	*20*	*13*	*10*	*13*	*22*
Formation intermédiaire			16				
Deuxième cycle du secondaire	43	46	18	43	44	40	39
Post-secondaire non tertiaire		12		1			5
Secondaire et post-secondaire non tertiaire	*44*	*58*	*34*	*44*	*44*	*40*	*44*
Tertiaire de cycle court	14	1	10	12	11	13	8
Licence ou niveau équivalent	10	15	23	16	22	34	16
Master ou niveau équivalent	10	11	12	14	11		12
Doctorat ou niveau équivalent	1	1	1	1	2		1
Tertiaire	*35*	*29*	*46*	*43*	*46*	*47*	*37*
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

En Grande-Bretagne, on observe une formation intermédiaire, supérieure au premier cycle du secondaire, mais inférieure au deuxième cycle selon la nomenclature CITE 2011. Dans cette comparaison, ce niveau est compté avec le secondaire. De même, en Allemagne des formations à caractère professionnel sont post-secondaires, mais ne constituent pas une formation tertiaire. Elles sont aussi globalisées avec la formation secondaire.

1.2. *L'évolution du niveau de formation des 25-34 ans entre 2005 et 2016*

Le tableau 10 permet de rapprocher les dynamiques de développement du système éducatif dans les pays étudiés.

Les formations limitées à l'enseignement de base inférieur au deuxième cycle sont partout en diminution. La part des diplômés de l'enseignement tertiaire est partout en augmentation sensible.

Une mention spéciale doit être faite pour la Corée du Sud : en 2016, 70 % des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement tertiaire.

Tableau 10 : *Évolution du niveau de formation des 25-34 ans entre 2005 et 2016.*

Pourcentage de diplômés	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	États-Unis	Corée du Sud	Moyenne OCDE
Inférieur au 2e cycle							
2005	19	16	nd*	nd	13	3	21
2016	13	13	13	10	9	2	16
2e cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire							
2005	42	62	nd	nd	47	46	48
2016	43	56	36	49	44	28	42
Tertiaire							
2005	40	22	nd	nd	39	51	32
2016	44	31	52	41	48	70	43

* nd : données non recalculées selon la CITE 2011.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

1.3. *Le taux de scolarisation de la jeunesse selon les groupes d'âge*

Le tableau 11 compare les taux de scolarisation dans différents pays en 2015.

Il montre que la scolarisation est quasi totale pour les 5-14 ans, c'est-à-dire au niveau de l'école de base, et qu'il se situe entre 80 % et 90 % pour les 15-19 ans, au niveau du second cycle du secondaire.

Dans la tranche des 20-24 ans, les situations sont plus disparates. France, États-Unis et Royaume-Uni scolarisent le tiers de la classe d'âge, tandis qu'Allemagne, Finlande et Corée du Sud en scolarisent autour de la moitié.

Les proportions de scolarisés parmi les 25-29 ans diffère notablement selon les pays. On ne trouve que 7 % d'étudiants en France contre 21 % en Allemagne.

Tableau 11 : *Taux de scolarisation selon le groupe d'âge en 2015.*

Proportion scolarisée dans la classe d'âge	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	États-Unis	Corée du Sud	Moyenne OCDE
5-14 ans	99	99	98	96	98	98	97
15-19 ans	85	88	84	87	82	86	85
20-24 ans	36	49	32	52	35	51	42
25-29 ans	7	21	10	31	15	10	16

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

1.4. *Le taux de scolarisation des jeunes enfants de 2 à 6 ans*

Les pratiques d'accueil des jeunes enfants de deux ans varient selon les pays. À cet âge, le taux de scolarisation en France est inférieur à la moyenne.

De trois ans à six ans, pour chaque âge, le taux français s'établit au maximum.

Tableau 12 : *Taux de scolarisation préélémentaire selon l'âge en 2015.*

Proportion scolarisée selon l'âge en pourcentage	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	États-Unis	Corée du Sud	Moyenne OCDE
2 ans	12	66	44	53	m	89	39
3 ans	99	93	100	68	43	92	78
4 ans	100	97	100	74	66	91	87
5 ans	100	98	98	79	91	93	95
6 ans	100	99	99	98	98	98	98
Proportion scolarisée à 4 ans							
2005	100	89	m*	69	68	30	76
2015	100	97	100	74	66	91	86

* m : donnée manquante

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

1.5. *La participation à une activité de formation par les adultes de 25 à 64 ans*

Ce tableau est à prendre avec précaution compte tenu des difficultés du recensement des situations en ce domaine.

Il fait apparaître pour la France un faible niveau de participation à des activités de formation en cours de vie active.

Tableau 13 : *Participation des 25-64 ans à une activité de formation en 2012 ou 2015.*

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	États-Unis	Corée du Sud	Moyenne OCDE
Pourcentage de participants	36	53	39	66	59	50	50
Erreur type*	(0.6)	(1.1)	(0.9)	(0.7)	(1.1)	(0.8)	(0.2)

* Erreur type : ces résultats proviennent d'échantillons. La valeur de la participation est pour 95 % de probabilité dans un intervalle autour de la valeur publiée plus ou moins deux fois l'erreur type.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

1.6. *Organisation et temps d'instruction dans la filière générale de l'enseignement obligatoire*

Le tableau 14 fait apparaitre un nombre de jours d'instruction, par an comme par semaine, inférieur en France à celui des autres pays et à la moyenne OCDE.

Le nombre de jours d'instruction par semaine en France est de 4,5, inférieur aux 5 observés dans les autres pays et dans la moyenne OCDE.

Le nombre de jours d'instruction par an est 162 en France, inférieur à celui de tous les pays de l'échantillon.

Tableau 14 : *Organisation de la filière générale de l'enseignement obligatoire en 2017.*

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	États-Unis	Corée du Sud	Moyenne OCDE
Enseignement primaire							
Nombre d'années d'études obligatoires	5	4	6	6	6	6	6
Âge théorique de début	6	6	5	7	6	6	6
Nombre moyen de jours d'instruction par an	162	188	190	187	180	190	185
Nombre moyen de jours d'instruction par semaine	4,5	5	5	5	5	5	5
Répartition flexible du temps d'instruction entre différentes années d'études	non	non	oui	oui	m*	oui	
Premier cycle du secondaire							
Nombre d'années d'études obligatoires	4	5	3	3	3	3	3
Âge théorique de début	11	10	11	13	12	12	12
Nombre moyen de jours d'instruction par an	162	188	190	187	180	190	184

Nombre moyen de jours d'instruction par semaine	4,5	5	5	5	5	5	5
Répartition flexible du temps d'instruction entre différentes années d'études	non	non	oui	oui	m	oui	

* m : donnée manquante.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

Néanmoins, le tableau 15 place la France au-dessus de la moyenne en nombre d'heures d'enseignement.

Avec 8 356 heures sur 9 ans, elle dépasse tous les autres pays, sauf les États-Unis.

Le nombre d'heures d'enseignement par journée est plus élevé en France (5,7) qu'aux États-Unis (5,5) et les autres pays.

Tableau 15 : *Temps d'instruction en filière générale de l'enseignement obligatoire en 2017.*

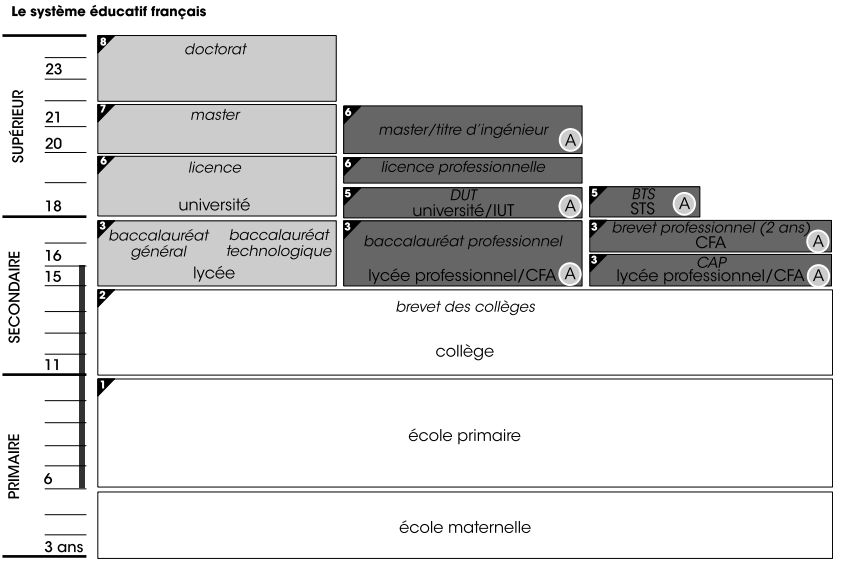
	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Enseignement primaire							
Nombre d'années d'études obligatoires	5	4	6	6	6	6	6
Nombre annuel moyen d'heures d'instruction	864	705	m*	683	970	655	800
Nombre total d'heures d'instruction	4 320	2 822	m	4 100	5 820	3 928	4 626
Premier cycle du secondaire							
Nombre d'années d'études obligatoires	4	5	3	3	3	3	3
Nombre annuel moyen d'heures d'instruction	1 009	909	m	894	1 019	842	913
Nombre total d'heures d'instruction	4 036	4 544	m	2 683	3 057	2 525	2 911
Ensemble du primaire et du premier cycle du secondaire							
Nombre d'années d'études obligatoires	9	9	9	9	9	9	9
Nombre total d'heures d'instruction	8 356	7 366	m	6 783	8 877	6 453	7 538

* m : données manquantes au Royaume-Uni, données sur l'Angleterre.

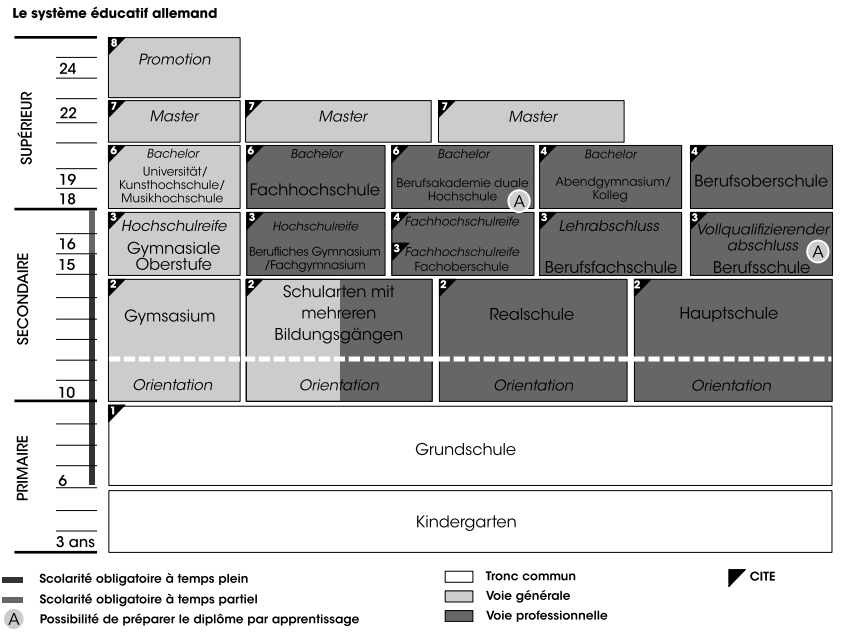
Les heures d'instruction considérées sont obligatoires pour la majorité des pays cités. Les heures indiquées pour la Finlande comprennent un petit nombre d'heures non obligatoires.

Aux heures indiquées pour les États-Unis peuvent s'ajouter des heures obligatoires, mais l'OCDE n'en a pas connaissance.

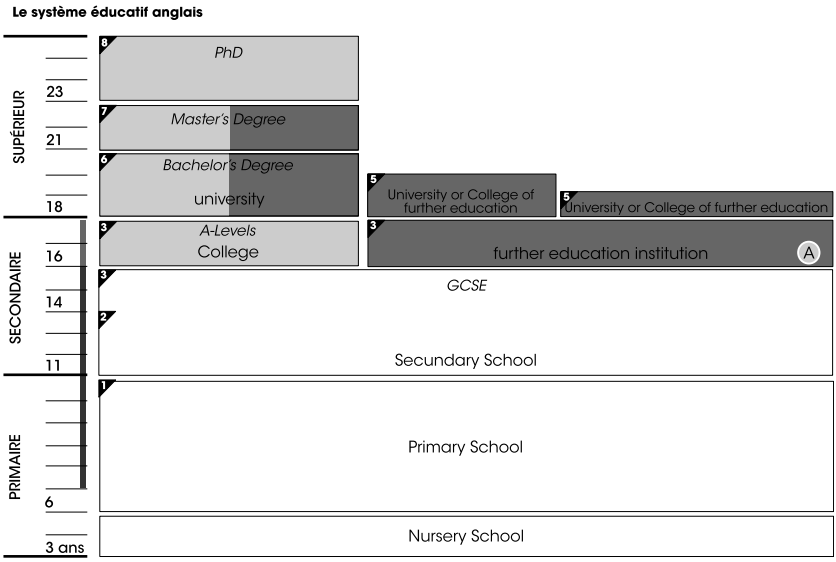
2. La structure du système d'éducation dans les quatre pays européens



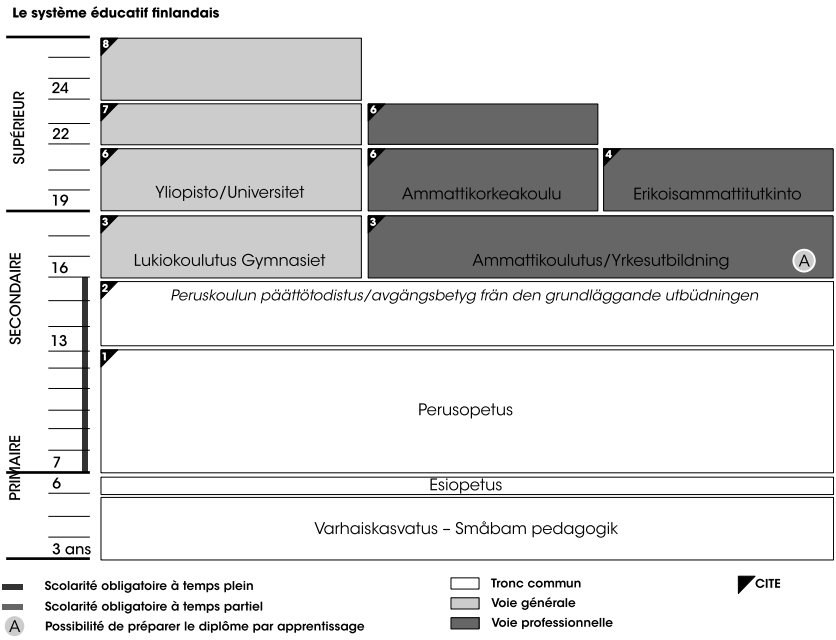
Graphique 16 : *France.*



Graphique 17 : *Allemagne.*



Graphique 18 : *Royaume-Uni.*



Graphique 19 : *Finlande.*

Source : DEPP (ministère de l'Éducation nationale), *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2016.

II^{e} partie

L'ORGANISATION ET LA GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Ont été réunis dans cette deuxième partie deux groupes de quatre contributions.

Les contributions relevant du premier groupe traitent de l'organisation et du fonctionnement du système éducatif, de la formation et de la carrière des personnels enseignants. Elles sont l'œuvre de spécialistes de ces questions.

Marc Debène, ancien recteur qui a mis en œuvre à titre expérimental la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'académie de Bretagne, montre dans son chapitre « Gouvernance et Performance : les répercussions de la Nouvelle gestion publique (NGP) et de la LOLF sur l'administration de l'éducation » que la NGM, à travers sa traduction française qu'est la LOLF de 2001, a eu une influence certaine sur l'administration de l'éducation nationale. La présentation des crédits par les projets de loi de finances en programmes et missions a eu en effet des conséquences sur la gouvernance tant au centre qu'à la périphérie ; la déclinaison territoriale des programmes s'est accompagnée d'une centralisation de la gouvernance académique ; la globalisation des moyens et l'assimilation des établissements à des opérateurs de l'État ont impacté la gouvernance universitaire. Les objectifs et indicateurs liés aux programmes ont permis un approfondissement des logiques antérieures qu'il s'agisse de la logique contractuelle avec la généralisation des contrats d'objectifs ou de la logique d'évaluation qui devrait toutefois être approfondie, notamment pour les établissements du second degré.

Bernard Toulemonde, inspecteur général honoraire de l'Éducation nationale, dans sa contribution « Décentralisation du système éducatif et autonomie des établissements » précise que coexistent trois évolutions : une décentralisation territoriale qui confie le « gîte et le couvert » des lycées et collèges aux collectivités, et qui donne aux régions des compétences stratégiques (enseignement professionnel, orientation, numérique, enseignement supérieur, recherche…) ; une forte déconcentration au profit des recteurs (offre de formation, carte scolaire, répartition des financements, gestion des personnels) ; quelques marges d'autonomie aux établissements sur un chantier qui reste à ouvrir vraiment. Ce processus est pour lui inachevé au regard des comparaisons internationales. Sa poursuite devrait conduire à redéfinir le rôle de l'État, autour de trois missions : évaluation des établissements, régulation d'ensemble, péréquation entre collectivités.

Daniel Filâtre, recteur de l'académie de Versailles, la première par la taille, et qui a présidé en 2016 le Comité de suivi de la réforme de la formation, précise dans sa contribution « La formation des enseignants en France : un nouveau cadre et des transformations majeures au service

d'une société du savoir et de l'innovation » que la France s'est engagée dans une réforme de la formation initiale des enseignants et personnels d'éducation afin de mieux accompagner des réformes éducatives plus inclusives et d'améliorer la performance du système éducatif. En 2013, dans le cadre de la loi de refondation de l'École de la République, une École supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) est créée dans chaque académie, en remplacement des anciens Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Ces écoles universitaires et professionnelles dispensent aux futurs professeurs, une formation initiale en alternance, de niveau master. Si cette réforme a permis de répondre aux importants besoins de recrutement, le bilan des quatre années de fonctionnement révèle de nouvelles problématiques et conduit à mettre l'accent sur la formation tout au long de la vie des enseignants dans une perspective de qualification et de développement professionnel. Ainsi, les évolutions de la société du savoir et l'ambition d'assurer la réussite de chaque élève conduisent, en France comme au plan international, à l'émergence d'un nouveau modèle de formation centré sur l'acquisition de compétences, l'analyse scientifique des contextes professionnels et l'innovation.

Angélique Chassy et Jean-Pierre Lavignasse, docteure en économie et professeur agrégé en sciences économiques et sociales, se demandent quant à eux, « Face au désenchantement, comment restaurer l'attractivité du métier d'enseignant ? » Ils considèrent que la perte d'attractivité du métier d'enseignant est à replacer dans un contexte de crise de l'institution scolaire et de remise en cause larvée du statut professionnel. La crise des vocations, la perte de motivation, le sentiment de déclassement et la crainte d'une mise en concurrence avec les nouvelles formes d'apprentissage numérique sont des symptômes qui ne relèvent pas d'une simple gestion du personnel, mais se manifestent à l'occasion d'un vaste processus de recomposition des missions de l'école. Le consensus scolaire se fissure aujourd'hui sous l'effet d'une « démocratisation » devenue « massification », synonyme de baisse du rendement des diplômes dans un contexte de chômage de masse. Symétriquement, la réalité professionnelle vécue par les enseignants engendre un sentiment d'insatisfaction, d'impuissance et de crainte en raison de l'incertitude sur le devenir de leur statut professionnel.

Les contributions relevant du second groupe donnent la parole à des acteurs qui, à l'intérieur du système éducatif ou en relation avec lui, présentent leurs points de vue sur la situation, les évolutions en cours et les orientations qu'ils souhaiteraient voir mises en œuvre.

Denis Adam et Fabrice Coquelin, responsables du Centre Henri-Aigueperse-UNSA Éducation, réfutent dans leur chapitre « Syndicalisme enseignant et réformes éducatives », l'idée selon laquelle le système d'éducation français se révèlerait irréformable à cause de l'existence de très puissants syndicats enseignants hostiles à toute évolution. Leur analyse vise à mettre en évidence que, confrontés à des annonces de changements permanents et inaboutis à chaque nomination d'un nouveau ministre, ce sont les personnels éducatifs eux-mêmes qui ont cessé de croire dans

les réformes. S'étendant sur le large spectre des courants pédagogiques et des conceptions sociétales, les organisations syndicales du champ de l'éducation sont contraintes de trouver un équilibre entre l'adéquation de leurs revendications avec les aspirations de ceux qu'ils représentent et la volonté d'améliorer les résultats du système éducatif français. Les auteurs s'attachent à montrer que, depuis 2012, davantage que des postures de principes, ce sont leurs postulats éducatifs, voire pédagogiques, et leur choix de société qui orientent les syndicats de l'éducation dans leur acceptation, accompagnement ou refus d'une réforme.

Liliane Moyano, présidente de la Fédération des conseils de parents d'élèves de l'école publique (FCPE), traite de « La place des usagers dans l'enseignement » et constate que, depuis la création de l'instruction publique obligatoire jusqu'à aujourd'hui, celle-ci a évolué. D'abord peu considérés, ils sont devenus au fil du temps des partenaires de l'enseignement. Ce résultat raconte aussi la lutte engagée par les parents et les élèves pour qu'ils soient reconnus comme des acteurs de l'enseignement. Si la loi de refondation de l'école de 2013 consacre le terme de coéducation, cher aux parents d'élèves, le chemin vers une prise en compte de tous les usagers est encore long. Ils sont divers et doivent tous pouvoir trouver leur place, être traités avec une égale dignité loin des préjugés que chacun peut avoir sur l'autre, et doivent pouvoir se sentir représentés dans toutes les strates de l'enseignement. S'il est vrai que cela entraînerait nombre de bouleversements, de petites révolutions dans les pratiques, c'est pourtant pour l'auteure la condition de la réussite de tous les élèves.

Roland Berthillier, président de la MGEN et de l'association d'économie sociale et solidaire ESPER, précise dans son chapitre « L'École publique et la société civile » que l'École est un socle que nous partageons tous et n'est pas qu'un lieu où on apprend les mathématiques ou la géographie. C'est une institution dépassant ses murs et par laquelle nous apprenons le vivre-ensemble. C'est un laboratoire où nous façonnons notre identité et notre libre arbitre. L'unité et la force d'une société se dessinent à travers son École qui nous engage toutes et tous. Il montre également l'ouverture de l'École sur son environnement et le dynamisme de ses relations avec les acteurs de la société civile que sont la MGEN et l'ESPER, bien sûr, mais aussi les acteurs de l'éducation populaire, les familles, ou encore les entreprises, qu'elles soient de l'ESS ou non. L'auteur espère ainsi mettre en lumière la complémentarité du scolaire et du périscolaire et dépasser le vieux clivage éducation/instruction.

La dernière contribution, intitulée « Pour une école de la confiance. Les propositions de réformes d'un groupe d'inspecteurs de l'Éducation sans frontières » (IESF) est présentée en leur nom par André Hussenet et Michèle Sellier. Tous issus de la maison Éducation nationale, les auteurs considèrent que l'on peut retrouver une école de la confiance et formulent à cet effet des propositions hiérarchisées, organisées dans une visée systémique. Il convient de donner davantage d'autonomie tant aux enseignants mieux formés tout au long de leur carrière qu'aux établissements,

tous organisés en établissements publics locaux, et aux recteurs, à la tête d'établissements publics régionaux. En contrepartie, évaluer les équipes, les établissements ainsi que les différents niveaux de l'administration et mobiliser les corps d'inspection participant à des audits externes dont les rapports rendus publics contribueraient au débat démocratique. La cohérence de ces propositions se trouve dans le choix d'un État stratège qui, fixant les finalités et les objectifs de l'éducation, donne sens à l'action de tous aux différents niveaux du national au régional et au local.

Chapitre 9

Gouvernance et performance : les répercussions de la nouvelle gestion publique et de la LOLF sur l'administration de l'éducation

Marc Debène

L'administration de l'éducation est l'ensemble des structures (centrales, déconcentrées et autonomes) qui permettent à l'État de faire fonctionner le système éducatif, de remplir son devoir d'éducation ; qu'il s'agisse de l'enseignement scolaire ou de l'enseignement supérieur, l'éducation est considérée comme un bien public, une activité d'intérêt général, « un service public national dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État » (Code de l'éducation, art. 211-1).

Depuis sa fondation, l'administration de l'éducation nationale a connu de multiples réformes. Sur le plan éducatif, elle a dû accompagner l'extension de la gratuité et de l'obligation scolaire puis faire face à la massification. Au niveau administratif, de nombreuses mesures ont cherché à rationaliser les structures ou à simplifier les procédures, à accroître leur efficacité ou à réduire leur coût. Sous la V^{e} République, l'éducation nationale a été partie prenante des grandes réformes administratives que furent la déconcentration (qui permit une large délégation de compétences, notamment pour la gestion des personnels aux autorités académiques et aux universités), la décentralisation (dont les différents actes permirent de transférer aux départements et aux lycées les compétences concernant tant l'investissement que le fonctionnement des collèges et des lycées leur permettant ainsi de « les associer au développement du service public », art. L.211-1) ou l'autonomie des établissements, des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) corollaire de la décentralisation, comme des établissements d'enseignement supérieur depuis les lois de 1968 et 1984.

La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 a ouvert de nouvelles voies. Tout d'abord, elle reconnaît aux élèves un droit subjectif (le « droit à l'éducation ») et complète l'égalité de droit par une référence à l'« égalité des chances » qui justifie la politique d'éducation prioritaire comme l'intégration des élèves souffrant de handicap ; le premier article du Code de l'éducation qui en résulte a par la suite été enrichi. La loi Avenir de l'école de 2005 ajoute : « la scolarité obligatoire garantit à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition du socle commun » ; la loi de refondation de

l'école de la République de 2013 poursuit : « il veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants » (Code de l'éducation, art. L 111-1). La loi de 1989 dispose ensuite que la Nation « se fixe comme objectif de conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles et 80 % au niveau du baccalauréat ». Malgré les critiques adressées à cette approche fondatrice du « gouvernement par les nombres » (Supiot, 2015), elle a été reprise et complétée par les lois de 2005 et 2013 ; aux objectifs initiaux ont été ajoutées une référence à l'enseignement supérieur (50 % d'une classe d'âge diplômés de l'enseignement supérieur) et la réduction de moitié des sorties sans qualification, en cohérence avec la stratégie de Lisbonne (mars 2000). Ces objectifs sont réaffirmés chaque année dans les projets de loi de finances qui mentionnent notamment la volonté de « conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et des compétences du socle commun[1] » comme celle de « conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues », notamment au baccalauréat (la cible 2020 étant fixé à 82 %) et à un diplôme de l'enseignement supérieur[2] (50 %). L'administration comme les acteurs et partenaires de l'éducation dispose ainsi d'une feuille de route ouvrant la perspective d'un pilotage par les résultats là où la tradition privilégiait l'injonction par les circulaires. Enfin, la loi de 1989 introduit une série de dispositions innovantes (projet d'établissement, communauté éducative ouverte aux parents d'élèves et autres partenaires, évaluation). La même année, la circulaire Rocard sur le renouveau du service public avait pour objectif l'efficacité et l'équité des politiques publiques. La loi s'inscrit dans une logique managériale : compromis entre l'exigence d'efficacité et les spécificités de la gestion publique, le management public vise alors à atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics au meilleur coût, à améliorer la performance publique (Chevallier, 2014).

Au début du XXI^e^ siècle, l'ouverture européenne et internationale a mis en lumière l'insuffisance des résultats du système scolaire et universitaire (choc PISA[3], classement de Shanghai) et la nécessité de maîtriser le déficit et la dette publics (rapport Pébereau, 2006). Le discours a alors évolué, l'accent étant mis sur la nécessité d'assurer tant la maîtrise de la dépense publique que la performance par une nouvelle gouvernance sur le modèle de l'entreprise. On a pu y voir un écho à la Nouvelle Gestion publique (traduction approximative de *New Public Management*, NPM) qui se focalise

1. Budget général, MIRES, Projet annuel de performance, annexe au projet de loi de finances pour 2018, objectif MEC1.
2. *Ibid.*, objectif Indicateur P. 150 1-1.
3. Programme mesurant les acquis des élèves de 15 ans en lecture et en math, organisé par l'OCDE depuis 2000, voir le chap. 7 ci-dessus.

sur les résultats et formule des exigences en matière de qualité des services rendus, d'efficacité des politiques et d'efficience (rentabilité). La référence renvoie à un ensemble hétérogène d'idées issues des théories économiques néo-libérales, des recettes du management moderne, des leçons tirées des expériences menées dans différents pays (États-Unis, Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande…), synthétisés par des organisations internationales (OCDE, GATT, Banque mondiale…), les présentant comme autant de recommandations pour une « bonne gouvernance ». Dans sa forme absolue, elle préconise le repli de l'État (par les privatisations, la dérégulation, l'externalisation…) ; à un degré moindre, elle prône la distinction des fonctions stratégiques (politiques publiques) et opérationnelles, le renforcement de l'autonomie managériale, le suivi permanent des moyens (*value for money*), la nécessité de rendre des comptes (*accountability)*, la motivation et l'intéressement des personnels. On débouche alors sur une vision gestionnaire du contrôle des organisations publiques par la production et le traitement de l'information, sur la base d'indicateurs (logique calculatrice et comptable), avec la mise en place de nouveaux outils de rationalisation (contrats d'objectifs, comptabilité analytique pour calculer et comparer les coûts, systèmes de mesure de la performance, *benchmarking*, rémunération au mérite, charte client, standard de qualité, tableaux de bord…). Appliquées au service public, ces recettes en changent la logique : l'intérêt général érigé en service public par la loi n'est plus une donnée, mais un produit qui doit convenir à l'usager (qui, comme le client privilégie la qualité), au citoyen (efficacité) comme au contribuable (efficience).

Les principes du NPM ont pu être infléchis en fonction des contextes nationaux (Chevallier, 2014). En France, le choix a été fait d'une approche globale. L'adoption consensuelle de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) a permis d'adopter une réforme budgétaire et comptable doublée d'un instrument de réforme de l'action publique. Sur le plan politique, l'ambition était de redonner un rôle plus important au Parlement dans le vote et le contrôle du budget, sur le plan administratif, la volonté est de lancer une dynamique de modernisation en substituant à la logique de moyens une logique de résultat, pour dépenser mieux et améliorer l'efficacité de l'action publique, en mettant en place une nouvelle gouvernance financière (Baribari et Bouvier, 2004). Après une phase d'expérimentation en académies et dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur, la LOLF a été mise en œuvre à partir de la loi de finances pour 2006. Elle substitue à la classification administrative par chapitres une nouvelle nomenclature fonctionnelle en missions, programmes et actions. Il a fallu plus de dix ans pour que la réglementation de la comptabilité publique soit adaptée par le décret de 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) qui définit, par ailleurs, les rôles des acteurs de la gestion issue de la LOLF. Parallèlement, pour maîtriser la dépense publique, les gouvernements ont organisé une revue

systématique des dépenses d'abord sous la forme des audits de modernisation (dont douze avaient été consacrés à l'enseignement) puis par une revue générale des politiques publiques (RGPP 2007, période pendant laquelle on a pu justifier le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, et la suppression de la formation initiale). En 2012, le thème de la modernisation de l'action publique (MAP) a débouché sur les programmes ministériels de simplification. Enfin, Action publique 2022 souhaite redonner du sens, de la cohérence et de la lisibilité à l'action publique (améliorer la qualité des services publics, en passant d'une culture du contrôle à une culture de la confiance ; maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens).

Dix ans après, le bilan financier est mitigé, même s'il est vrai que le contexte économique a été peu favorable, entraînant une extrême tension budgétaire. Si des progrès ont été faits en termes de lisibilité et de globalisation, notamment pour les emplois, la pratique a pu engendrer des désillusions, les marges de manœuvre promises aux gestionnaires ont pu paraître très limitées, les objectifs et les indicateurs trop nombreux, parfois irréalistes ou d'une faible pertinence et de nouvelles rigidités sont apparues, avec une obsession du chiffre (RFFP 2016). Sur le plan éducatif, l'affichage et la déclinaison des objectifs ont permis de progresser dans le pilotage par les résultats, même si une perception technocratique de la réforme n'a pas permis de surmonter les réticences fondées sur la critique de la logique comptable et la remise en cause de la professionnalité enseignante. Au-delà des aspects financiers et éducatifs, on peut s'interroger sur les changements introduits dans l'organisation (gouvernance) et le fonctionnement (performance) de l'administration de l'éducation nationale. En partant de ces deux totems (gouvernance, performance), on se demandera quels changements structurels et fonctionnels ont pu apporter les concepts véhiculés par la LOLF, écho national du NPM ; on verra alors que la LOLF a servi d'alibi à un renforcement de la gouvernance (donnant à ce concept ambigu un sens très étroit) et qu'elle a pu accompagner des démarches préexistantes (démarche contractuelle, démarche évaluative) dont l'approfondissement devrait faire évoluer la gouvernance (et donner au terme une signification plus riche).

1. Gouvernance : la LOLF, alibi pour une gouvernance resserrée

La LOLF a mis en place une nouvelle gouvernance financière fondée sur l'idée de responsabilité et d'autonomie (marges de manœuvre). Les réformes administratives qui l'ont accompagnée utilisent le même terme : « gouvernance des programmes », « gouvernance académique », gouvernance universitaire ». Récemment introduite en France, la notion peut avoir des sens différents. Accompagnée d'un adjectif soulignant sa nouveauté ou sa bonne qualité, elle souligne la complexité, la multiplicité des

acteurs, la recherche du consensus par la délibération et la nécessaire transparence des processus. Ici, le sens est plus strict : la gouvernance est resserrée. La nouvelle architecture budgétaire a eu une influence directe (administration centrale) ou indirecte (par déclinaison sur les services académiques, par ricochet pour les opérateurs de l'État, notamment les universités) sur l'administration de l'éducation.

2. La restructuration de l'administration centrale : cohérence et incohérences

Les crédits prévus et autorisés par les lois de finances sont, depuis la LOLF, regroupés par missions (ministérielles ou interministérielles) comprenant un ensemble de programmes ministériels concourant à une politique publique définie. Les programmes et missions sont des notions budgétaires (le programme est l'unité de spécialité qui regroupe des crédits globaux faisant l'objet d'une double présentation indicative, par nature et par destination, assortie d'un double plafond, en dépenses et en emplois tandis que la mission est l'unité de vote) dont la mise en œuvre à partir de 2006 a imposé des choix qui ont eu des conséquences structurelles (Cytermann, 2006).

2.1. *Les programmes (ministériels) et l'évolution de l'organigramme*

On a pu voir dans la « gouvernance des programmes », une illustration de la théorie de l'agence. La responsabilité de chaque programme ministériel est confiée à un responsable de programme (Rprog) qui dispose, sous l'autorité du ministre chargé des fonctions stratégiques, d'une enveloppe globale pour atteindre les objectifs du programme dont il élabore la stratégie, le budget et le projet annuels de performances (PAP avec ses objectifs et indicateurs), les met en œuvre, assure leur suivi et doit rendre compte au ministre des résultats obtenus (pour le rapport annuel de performance, RAP, annexé à la loi de règlement). Cette nouvelle fonction a été traduite dans l'organigramme ministériel par la constitution de trois directions générales auxquelles s'ajoute un secrétariat général exerçant des fonctions transversales justifiées par la recherche de cohérence.

Le choix a été fait de confier la responsabilité des programmes à des directions préexistantes érigées en directions générales considérées comme des centres de responsabilité. La responsabilité des programmes n^{os} 140 (enseignement public du premier degré), 141 (enseignement public du second degré) et 230 (vie de l'élève regroupant les bourses, la santé scolaire…) a été confiée au directeur général de l'enseignement scolaire dont les services (DGESCO prenant la suite de la DESCO, elle-même résultat du regroupement des directions des écoles, des lycées et des collèges). Si

ses objectifs sont les mêmes, le programme n° 139 « enseignement privé premier et second degré » échappe à la DGESCO, évitant ainsi de heurter les responsables des établissements privés qui redoutaient que le principe de parité ne soit mis à mal par les facilités de redéploiement qu'aurait apportées le classement dans un même programme. S'agissant de l'enseignement public, on peut s'étonner du maintien de la distinction premier et second degré alors que les stratégies et les objectifs sont communs lorsqu'il s'agit de la scolarité obligatoire, de l'école du socle (voir chap. 3 ci-dessus) ; on peut aussi remarquer que pour des raisons techniques et corporatistes, le programme second degré public contient les crédits et les emplois permettant d'assurer le fonctionnement des classes préparatoires et des sections de techniciens supérieurs qui relèvent de l'enseignement supérieur. Il serait aujourd'hui plus cohérent avec les parcours des élèves de disposer d'une première direction générale de l'enseignement obligatoire (écoles/collèges), laissant alors ouvert le choix d'une deuxième, la logique des parcours bac – 3/bac + 3 impliquant de réunir les formations secondaires, les formations supérieures des lycées, mais aussi les licences universitaires. Le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), responsable des programmes n^{os} 231 (vie de l'étudiant) et 150 (Formations supérieures et recherche universitaire) perdrait alors l'action « licence », conservant les actions « master » et « doctorat » dont la liaison étroite avec la recherche pourrait inciter à les rapprocher du directeur général de la recherche et de l'innovation (DGRI), responsable de quatre programmes regroupant les crédits de recherche.

La reconstitution du secrétariat général (qui avait déjà existé de 1963 à 1968) met en place un pôle transversal qui veille à la cohérence de l'action ministérielle par la coordination administrative entre les quatre directions générales et l'animation territoriale. Le secrétaire général conduit les réflexions stratégiques relatives à l'organisation et à la modernisation des services et il est responsable du programme n° 214 (soutien à la politique de l'éducation nationale) assurant la fonction support des politiques scolaires et universitaires. Pour assurer ses différentes fonctions, plusieurs directions ont été rattachées au secrétariat général. Ainsi, le directeur des affaires financières (DAF) auquel a par ailleurs été confiée la responsabilité du programme n° 139 (enseignement privé du premier et second degré) exerce la fonction financière ministérielle. À ce titre, il coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget, en lien permanent avec Bercy ; le secrétaire général coordonne les dispositifs de contrôle interne pour la maîtrise des risques. Il assure en outre la fonction performance qui doit s'assurer de la prise en compte des objectifs de performance des programmes budgétaires et coordonner la préparation des projets et rapports annuels de performance ; il s'appuie sur la direction des études de la prospective et de la performance (DEPP) qui met au point et utilise les outils d'évaluation et de mesures de la performance et assure la production statistique. Enfin, l'importance de la fonction GRH justifie l'existence d'une direction générale assurant la gestion prévisionnelle des emplois des

recrutements et des carrières des personnels de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

3. Les missions interministérielles et la recherche de la cohérence

Les missions correspondent à des politiques publiques auxquelles les programmes contribuent. La notion est plus large que celle de politique éducative, visant par exemple l'éducation prioritaire, la lutte contre le décrochage scolaire ou la réussite en licence. Les lois de finances sont votées en distinguant les missions interministérielles qui concernent l'enseignement scolaire (MIES) d'une part, la recherche et l'enseignement supérieur (MESR), d'autre part.

L'existence de deux missions pose la question de l'unité ou de la dualité ministérielle**.** Les deux formules ont été tour à tour pratiquées ; chaque politique publique concerne un ministre différent, autonome ; les deux missions peuvent être rassemblées, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pouvant alors être accompagné de ministres délégués ou de secrétaires d'État (aux universités, à la recherche…) ; parfois même les ministres, au-delà des missions correspondant à leurs attributions principales, peuvent participer à une autre mission, par exemple la mission interministérielle jeunesse et sports ; si la dualité des missions plaide pour celle des ministres, les arguments pour l'unicité sont solides : l'idée initiale était de limiter le nombre de ministres. Certains programmes sont imbriqués : des crédits enseignement supérieur sont contenus dans les programmes de la mission enseignement scolaire (n° 41 : enseignement secondaire, et n° 214 : soutien) ; les services peuvent être partagés comme le montre l'existence d'un secrétariat général commun, responsable de fonctions transversales communes.

Au-delà de l'interrogation sur le ou les ministres de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le choix de l'interministérialité a été fait pour regrouper les programmes. Dès 2004, il a été décidé que les deux missions seraient interministérielles, l'une pour l'enseignement scolaire (la MIES qui regroupe les quatre programmes du ministère de l'Éducation nationale et le programme n° 143 (enseignement technique agricole) du ministère de l'Agriculture), l'autre pour la recherche et l'enseignement supérieur, la MIRES formée des quatre chapitres relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche et de cinq chapitres des ministères de l'Écologie, de l'Économie et des Finances, des Armées, de la Culture et de l'Agriculture.

Si chaque mission réunit des programmes qui affichent des objectifs (dont les plus utilisés sont désormais présentés au niveau de chaque mission), la stratégie qui la sous-tend peut être précisée par un autre document.

Tel est le cas de ceux introduits par la loi ESR de 2013[4] qui confie au ministre chargé de l'enseignement et de la recherche l'élaboration des stratégies nationales de l'enseignement supérieur (SNES) et de la recherche (SNER). Les priorités sont arrêtées en concertation (avec la communauté scientifique et universitaire, les collectivités territoriales, les autres ministères), le ministre a alors un rôle de chef de file pour veiller à la cohérence tant interne qu'externe. La loi de 2013 confie au ministre chargé de l'enseignement supérieur la coordination du service public de l'enseignement supérieur, notamment en assurant conjointement avec les autres ministres concernés la tutelle des établissements d'enseignement supérieur. La pratique montre que cette coordination est limitée (divergences entre les universités et les grandes écoles, notamment à propos de Saclay), imposant alors l'intervention du Premier ministre ou du président de la République. Il en est ainsi pour le programme des investissements d'avenir (PIA) préconisés par le rapport Juppé-Rocard de 2009 privilégiant l'excellence par des pratiques budgétaires innovantes. La Cour des comptes ayant critiqué le montage extrabudgétaire, les investissements d'avenir font désormais l'objet de programmes (n° 421 : soutien des projets de l'enseignement supérieur et de la recherche ; n° 422 : valorisation de la recherche) rassemblés dans une nouvelle mission placée sous la responsabilité du Premier ministre (Mission investissements d'avenir).

4. Territoires et établissements

Les crédits et les emplois des programmes sont délégués aux unités périphériques, aux académies et aux établissements. La mise en place de la nouvelle gouvernance financière a été l'occasion (l'alibi ?) d'une organisation insistant plus sur le gouvernant que sur la gouvernance, même si apparaissent ici et là des lieux ou des outils dont le bon usage permettrait de desserrer la gouvernance.

4.1. *Gouvernance académique*

La tradition est bien ancrée ; depuis 1808, chaque académie est « gouvernée par un recteur » qui représente le ministre. À ses côtés, l'inspecteur d'académie a très tôt été en résidence dans le département. Au cours du siècle dernier, les autorités académiques ont vu leur rôle fortement évoluer, combinant des fonctions administratives, financières, pédagogiques et éducatives, rassemblées sous le terme d'« action éducatrice » pour assurer leur autonomie vis-à-vis du représentant de l'État. Les nombreuses

4. Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (Code de l'éducation).

mesures de déconcentration ont conforté l'inspecteur d'académie dans la gestion et l'animation du premier degré, le recteur, par ailleurs chancelier des universités (depuis 1968), gardant la compétence du second degré (voir chap. 10 ci-dessous).

L'exécution des programmes ministériels a imposé le choix du niveau pertinent pour constituer et déléguer une enveloppe globale de crédits (BOP, budgets opérationnels de programme) à un responsable (le RBOP) qui les gère librement en s'inscrivant dans la logique de performance et en affectant des crédits aux diverses unités opérationnelles (UO). Parfois, le territoire du BOP est national. Tel a été le cas, dans un premier temps, du programme 139 « enseignement privé » pour lequel les responsables préféraient conserver le ministère (DAF) comme interlocuteur direct ; le rectorat aura alors un rôle d'unité opérationnelle. De même, pour l'enseignement supérieur, la DGESIP est à la fois RPROG et RBOP. Pour l'enseignement scolaire, notamment pour le programme 140 (enseignement du premier degré), l'hésitation était possible entre la gestion départementale et la régulation académique. Le souci de cohérence stratégique a justifié le choix du territoire académique (à côté du BOP central géré par la DGESCO existent donc 30 BOP rectoraux et 95 UO). Le recteur est donc responsable des budgets de programmes académiques BOPA « enseignement premier degré public », « enseignement second degré public », « vie de l'élève », « enseignement privé » et « soutien » ; les inspecteurs d'académie, dans chaque département, sont chargés de l'exécution des UO. La technicité financière qui impose le développement d'une fonction expert au sein de chaque rectorat a été mise en avant pour ouvrir le choix des recteurs aux hauts fonctionnaires dont la compétence financière est avérée.

Le décret du 5 janvier 2012 met le droit en cohérence avec la pratique budgétaire : les compétences jusque-là attribuées ou déléguées aux inspecteurs d'académie sont directement rattachées au recteur d'académie qui devient le seul responsable de la stratégie éducative dans l'académie, la seule autorité compétente pour l'ensemble de l'enseignement scolaire, primaire comme secondaire. Les inspecteurs d'académie laissent la place aux directeurs d'académie des services de l'éducation nationale (DA-SEN) qui ne peuvent plus agir que sous l'autorité du recteur qu'ils représentent à l'échelon départemental. À l'instar du préfet (décret du 29 avril 2004), le recteur arrête, conformément aux orientations ministérielles, l'organisation territoriale et fonctionnelle de l'académie ainsi que les attributions des services de l'académie et des services départementaux placés sous son autorité. Si cette possibilité avait été envisagée avant (notamment dans les projets et contrats de service), la déconcentration administrative n'avait pas su rompre avec l'uniformité. Les contraintes financières avaient toutefois amené les responsables académiques à réfléchir sur les voies et moyens de dégager des marges de manœuvre. Le décret permet aujourd'hui de les rechercher par des mesures de réorganisation fonctionnelle et territoriale des services académiques (Cour des comptes, 2017). Si le renforcement de la ligne hiérarchique s'est accompagné de la création d'un

comité de direction de l'académie constitué par le recteur et ses adjoints (DASEN et SGA[5]), la gouvernance de l'académie ne peut s'y limiter dans la mesure où elle implique un dialogue avec les responsables pédagogiques et éducatifs (notamment avec les chefs d'établissements, les inspecteurs…) et avec les organisations syndicales (dialogue social).

À la suite de la création des grandes régions par la loi du 16 janvier 2015, un décret du 10 décembre 2015 crée un nouvel échelon, les régions académiques ; le recteur de l'académie chef-lieu devient recteur de région académique ; des compétences lui sont attribuées pour être l'interlocuteur de la région tant pour l'enseignement secondaire que supérieur. Il préside le comité régional académique réunissant les recteurs des académies de la région en se dotant d'une « charte de gouvernance » pour organiser les modalités de l'action commune et coordonner les politiques académiques. Les recteurs d'académie mettent en œuvre des politiques éducatives dans leur ressort et sont toujours, à ce titre, seuls responsables des budgets opérationnels de programmes académiques. Un décret du 6 novembre 2017 ouvre la possibilité de confier au recteur de région académique l'administration des autres académies de la même région académique (avec expérimentation en Normandie). Une réflexion sur les « schémas d'organisation » des treize régions académiques a été lancée en novembre 2017, elle devrait permettre de s'interroger sur la qualité de la gouvernance académique : comment assurer une meilleure cohérence avec l'ensemble des acteurs, garantir une animation de proximité des établissements scolaires et des écoles, assurer la cohérence des parcours, une meilleure efficience des organisations fonctionnelles et administratives ? Il faudra évidemment prendre en considération l'aspect budgétaire (crédits, emplois et performance), en envisageant dans l'hypothèse d'un regroupement d'académies de transformer les BOP académiques en BOP de régions académiques dont l'un des avantages serait de dégager des marges plus importantes…

4.2. *La gouvernance universitaire*

Contrairement aux établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) que sont les collèges et lycées (dont les budgets sont toutefois soumis aux principes généraux du droit budgétaire et comptable résultant de la LOLF et du DGCB, leur imposant notamment des obligations d'information sur la masse salariale), les établissements publics nationaux, notamment les établissements publics à caractère culturel et professionnel (EPSCP[6]), sont aujourd'hui considérés comme des « opérateurs de l'État » (disposant de

5. SGA : secrétaire général d'académie.
6. Les EPSCP constituent une catégorie d'établissements publics administratifs dont font notamment partie les universités, les grands établissements et les communautés d'universités et d'établissements (voir Code de l'éducation, livre VII)

l'autonomie juridique, assumant une activité de service public rattachée à une politique publique définie par l'État, financés majoritairement par lui et placés sous sa tutelle). Si cette notion ne figure pas dans la LOLF, elle en est le prolongement direct ; parmi les dépenses de fonctionnement de l'État, les « subventions pour charges de service public » sont affectées aux « organismes dont la continuité est indispensable à la mise en œuvre des services publics » (LOLF, art. 5). Chaque année, le gouvernement présente un rapport récapitulant les crédits destinés aux opérateurs ; pleinement concernés par le volet performance, ils font l'objet d'un volet spécifique dans les PAP et les RAP. Plus de 50 % d'opérateurs relèvent de la mission « recherche et enseignement supérieur » (287 opérateurs, dont les universités, les grands établissements et les COMUE).

Si les universités (et les autres EPSCP) disposaient depuis les lois de 1968 et 1984 de l'autonomie financière, leurs budgets étaient peu représentatifs de leurs activités dans la mesure où ils ne comprenaient pas les traitements et indemnités versés par l'État aux enseignants chercheurs et aux agents. Depuis de nombreuses années, les responsables universitaires défendaient l'idée d'un « budget global », la rigidité des règles de la fonction publique appelait en outre des inflexions en termes de GRH (gestion prévisionnelle, recrutement, gestion de la masse salariale et performance). Une réponse fut apportée par la loi du 10 août 2007, intitulée « Loi relative à la liberté et à la responsabilité des universités (LRU) », confiant aux établissements des responsabilités et compétences élargies (RCE). L'idée générale était d'accroître les capacités d'action des établissements en leur permettant de mobiliser des ressources nouvelles (notamment par la mise en place des fondations), en renforçant leur autonomie de décision et en consacrant la notion de budget global : la masse salariale financée principalement par le programme 150 est transférée aux établissements qui doivent tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du programme ; le montant des budgets des établissements a ainsi multiplié par trois. Le décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des RCE prévoit une nomenclature cohérente avec la LOLF avec des plafonds de crédits pour les trois enveloppes correspondant à l'investissement, au fonctionnement et à la masse salariale, cette dernière étant assortie de plafonds d'emplois. En principe, la logique de la fongibilité asymétrique doit permettre d'arbitrer entre fonctionnement et investissement, entre enseignement et recherche et transférer des crédits de masse salariale disponibles vers le fonctionnement et l'investissement, mais non l'inverse ; à l'intérieur d'une masse salariale limitative et d'un plafond d'emplois, il est possible d'arbitrer entre nombre et niveau des emplois, requalifier les emplois ou construire des politiques indemnitaires. Ce décret ouvre, en outre, des perspectives managériales dans le droit fil de la LOLF : efficience et pilotage des performances, projet annuel de performances, indicateurs d'efficience, d'efficacité et de qualité, rapport annuel de performances. L'autonomie ainsi accrue est toutefois « contrainte », les opérations les plus importantes étant soumises au contrôle, sinon à

l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle (quand la qualité d'opérateur de l'État ne va pas plus loin, par exemple en interdisant le recours à l'emprunt).

Dans cette nouvelle version de l'autonomie, le président de l'université joue un rôle pivot. Le pilotage budgétaire est recentré autour de son action ; de même, de nouvelles compétences lui sont conférées pour la gestion des ressources humaines (recrutement, attribution des primes…). Si la LRU introduit dans le Code de l'éducation une nouvelle section intitulée « gouvernance des universités », elle conserve l'architecture institutionnelle de la loi de 1984 avec ses trois conseils. Le président est désormais élu par les seuls membres élus du conseil d'administration dont l'importance numérique est divisée par deux et le mode de désignation modifié pour assurer une majorité au projet porté par le président, seul le conseil d'administration a alors le pouvoir de délibérer, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) n'ayant plus qu'un rôle consultatif. L'objectif était clair : donner au président, autorité de droit commun, le statut et les moyens nécessaires pour diriger l'établissement, à l'instar d'un chef d'entreprise, en s'appuyant sur le projet soutenu par l'équipe présidentielle et la majorité du conseil d'administration. Si gouvernance il y a, elle est resserrée sinon personnalisée. Le système ainsi mis en place a fait l'objet de critiques fortes lors des Assises nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2012 (abandon de la collégialité propre à la culture universitaire au profit d'une hyper gouvernance centralisée). En 2010, le rapport Aghion avait souligné que l'excellence universitaire devait reposer sur la mise en place d'une gouvernance équilibrée entre légitimité exécutive (conseil d'administration resserré) et académique (enseignants-chercheurs). La loi ESR du 22 juillet 2013 a modifié une nouvelle fois le système : la première idée est alors de recentrer le conseil d'administration sur son rôle stratégique ; la seconde de mieux équilibrer les pouvoirs en créant un conseil académique plus large doté de compétences décisoires tant en matière de recherche, de formation et de vie universitaire que de gestion des personnels, notamment des enseignants chercheurs dans le cadre stratégique et financier défini par le conseil d'administration. La gouvernance globale de l'établissement impose de prendre en compte les conseils de composantes et le conseil des directeurs de composantes d'une part, les personnels par le biais de leurs représentants dans le cadre de la consultation du comité technique d'autre part. Mais, le président, élu désormais pour quatre ans renouvelables une fois, reste la pièce maîtresse du système, sinon l'incarnation de la gouvernance. Sur le plan administratif, il s'appuie sur des services centraux, notamment les directions financières et de gestion des ressources humaines, et des systèmes d'information mis en place pour le suivi de la performance et le contrôle de gestion.

5. Performance : la LOLF accompagne les démarches préexistantes, contractualisation et évaluation

La logique de performance impulsée par la LOLF a-t-elle modifié le pilotage des services académiques et des établissements (en clair, l'impulsion et le contrôle) ? En fait, si elle introduit des outils et principes novateurs, elle s'inscrit dans deux démarches préexistantes (la démarche contractuelle, la démarche évaluative) qui permettent de prendre en considération la diversité des situations (entre établissements, entre territoires) et de vérifier le bien-fondé des objectifs (évaluation)–dans une perspective pluriannuelle.

5.1. *La démarche contractuelle : contrats et projets*

5.1.1. Une démarche préexistante

Dans l'enseignement supérieur, l'idée de contrat, envisagée dès 1975, est introduite par la loi Savary de 1984 : les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements peuvent faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels. Si les premiers « quadriennaux » sont limités à la recherche, une étape décisive est franchie en 1990 avec l'extension de la négociation contractuelle à la totalité des activités des établissements. Le processus est relancé en 1998 : l'idée est assurer l'autonomie, la responsabilité et l'efficacité des établissements. Outil souple et pragmatique qui permet une approche globale, le contrat a introduit de nouvelles formes de relations entre le ministère et les universités qui, par vagues annuelles, ont négocié et adopté un document commun. Si les contrats d'établissement ne concernent qu'un pourcentage très faible des moyens récurrents (hors masse salariale) attribués par l'État, ils portent sur des actions innovantes. Pour négocier, les établissements vont être amenés à s'interroger sur leurs forces et leurs faiblesses et à proposer des axes de développement bientôt présentés sous la forme de projet.

Pour les écoles, les collèges et les lycées, la loi met le projet en première ligne, le contrat n'intervenant que dans un second temps. Si le projet d'école ou d'établissement a été consacré par la loi d'orientation de 1989, l'idée avait été mise en avant en 1982 avec la création des ZEP, en 1983 par le rapport Prost sur les lycées, et la « rénovation des collèges ». Élaboré avec les représentants de la communauté éducative, le projet est adopté par le conseil d'école ou le conseil d'administration sur proposition des équipes pédagogiques pour ce qui concerne la partie pédagogique du projet ; si l'exercice est souvent formel, les équipes peuvent s'en saisir dans le cadre d'une gouvernance plus ouverte. Le projet fait l'objet d'un examen par l'autorité académique et peut donner lieu à l'attribution de moyens spécifiques. Il était donc logique d'envisager de recourir à une

procédure contractuelle. L'idée, formulée en 1989, a souvent été rappelée (par exemple : rapport Blanchet, 1999) et, depuis, quelques académies ont pu expérimenter la formule.

La démarche de projet a été reprise par les recteurs pour encadrer la stratégie académique ; la diversité des contextes éducatifs a en effet imposé une réflexion territoriale débouchant, ici ou là, sur des projets d'académie. Les partenaires et acteurs de l'école sont associés à cet exercice de diagnostic partagé et de mobilisation de l'académie. Il en résulte un document de base qui permet aux responsables académiques d'appuyer leurs analyses pour dialoguer avec les responsables ministériels, mais doit aussi permettre aux autres territoires (départements, bassins de formation, circonscriptions du premier degré) et aux écoles, collèges et lycées de prendre en compte la stratégie académique. Dès 1997, le ministère va accompagner la démarche académique en apportant une aide ciblée sur quelques points, consignés dans un document d'allure contractuelle.

5.1.2. Une démarche enrichie par la LOLF : les contrats d'objectifs

Présentant la stratégie du programme 150 (formations supérieures et recherche universitaire), les lois de finances indiquent depuis 2006 que son pilotage repose sur les contrats passés entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Comme les autres opérateurs de l'État, les universités vont négocier et conclure avec l'État des contrats d'objectifs. La mise en place de la LOLF devait être l'occasion d'améliorer le processus. La logique de performance impose en effet de recentrer l'exercice contractuel sur les objectifs, prenant en considération les priorités nationales du programme, distinguant objectifs stratégiques et opérationnels, les accompagnant des indicateurs qui doivent permettre à chaque établissement une autoévaluation de ses résultats et aux deux parties de mesurer ensemble la performance (indicateurs contractuels). La loi LRU de 2007 a confirmé l'importance du dialogue ; le « contrat pluriannuel d'établissement (CPE) » devient désormais la règle, son contenu est enrichi, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Parallèlement, s'est développée la pratique des contrats d'académie. Depuis 2012, le processus est généralisé ; le ministre conclut pour une durée de quatre ans des contrats avec chaque recteur d'académie. Ces contrats visent à formaliser des engagements réciproques de l'administration centrale et des services déconcentrés. Ces documents ont pour objectif de concilier la délégation pérenne de ressources globalisées aux académies et la possibilité de dégager des marges de manœuvre pour atteindre des objectifs opérationnels, en adéquation avec des orientations politiques nationales. L'efficacité de ce dispositif est limitée par la difficulté d'articuler la démarche contractuelle et le tempo de la définition des priorités

nationales, notamment par la traditionnelle circulaire de rentrée et surtout par l'absence d'engagement ferme du ministère sur les moyens alloués.

Pour l'enseignement scolaire, la concomitance du « grand débat sur l'école » et du passage d'une logique de moyens à une logique de résultats impulsée par la LOLF a permis de refonder la démarche de projet. La loi avenir de l'école de 2005 en constitue le premier acte : elle ajoute que le projet « précise les voies et moyens qui sont mis en œuvre » et « détermine également les modalités d'évaluation des résultats atteints » (Code de l'éducation, L. 401-1). Avec les données chiffrées qui accompagnent les objectifs et indicateurs de performance introduits par la LOLF, les équipes disposent de repères nouveaux pour approfondir la démarche. Le projet d'établissement comme le projet académique doivent ainsi devenir des projets de performance, des outils de management et de mobilisation des ressources dans le cadre d'une stratégie adaptée. La loi de 2005 a ajouté aux compétences du conseil d'administration de l'EPLE (mais non à celles du conseil d'école, ce qui est juridiquement logique puisque l'école ne dispose pas de la personnalité morale) le soin de se prononcer sur le « contrat d'objectifs » conclu entre l'établissement et l'autorité académique. Devant définir les objectifs à atteindre et mentionner les indicateurs ce nouveau type de contrat se situe dans la logique de la performance développée par l'État. L'objectif reste d'élargir « les marges d'autonomie des établissements pour leur permettre de moderniser leur fonctionnement » (RGPP, 2009). Dans les collèges et les lycées, le projet d'établissement et le contrat d'objectifs sont désormais pris en considération par le budget et le compte financier.

5.1.3. Une démarche à renforcer

Le contrat d'objectif devrait être considéré comme un cadre de performance pluriannuel adopté après un dialogue portant sur le diagnostic et les axes de développement pour l'ensemble des compétences concernées, retenant les objectifs et indicateurs pertinents. Dans ce cadre, des rendez-vous annuels permettraient un dialogue de gestion précédant l'allocation de l'ensemble des moyens, crédits et emplois. Le cadre pluriannuel devrait pouvoir être présenté à d'autres partenaires, comme c'est dorénavant le cas pour les EPLE, la collectivité de rattachement pouvant avec l'établissement et l'académie conclure un contrat tripartite (voir chap. 10 ci-dessous). Le grand nombre d'établissements (comme c'est le cas des collèges d'un département, des lycées d'une région, ou des universités) nécessitent l'adoption d'un cadre commun, convention tripartite pour les EPLE (loi de refondation de 2013), contrat avec un regroupement d'établissements d'enseignement supérieur comme il est prévu par la loi ESR de 2013.

5.2. *La démarche évaluative*

La nécessité de rendre des comptes (*accountability*) est un des thèmes centraux de la nouvelle gestion publique, repris par la LOLF dont « les ambitions évaluatives... sont très élevées » (Baslé, 2005). La démarche d'évaluation est toutefois antérieure ; elle a été préconisée par les universitaires tant pour l'enseignement supérieur (Laurent Schwartz, voir Merindol, 2008) que pour l'enseignement secondaire (Prost, 1980). Les promoteurs de la LOLF y voient même un impératif démocratique fondé sur l'article 15 de la déclaration de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Le compte rendu doit permettre d'évaluer une action ou un ensemble d'actions formant une politique ; il est alors nécessaire de rechercher si les moyens mis en œuvre produisent les résultats attendus, permettent d'atteindre les objectifs. Il s'agit de mesurer tant l'efficacité de la politique que son efficience au regard des dépenses effectuées, mais aussi d'apprécier sa pertinence et son impact à long terme sur l'état de la société. Aussi est-il nécessaire de disposer de méthodes, d'outils et de lieux permettant non seulement une approche rigoureuse, scientifique et indépendante, mais aussi une démarche permettant de vérifier le fondement des analyses, de les confronter par un débat approfondi permettant d'obtenir un consensus ou de comprendre les raisons du dissensus.

Dans le domaine de l'éducation, l'évaluation est d'abord celle des élèves (voir chap. 7 ci-dessus). Les limites de la notation mises en lumière par la docimologie ont justifié le recours à l'évaluation (mesure des acquisitions des élèves par des tests). La formalisation des outils a permis une évaluation standardisée des acquis des élèves, d'abord réalisée par des organismes internationaux (UNESCO) puis dans le cadre national. En France, la première évaluation de masse des acquis en français et mathématiques a été réalisée en 1974 (en fin de 5e) ; elle a ensuite été étendue (1979, en fin de CP ; 1980, en 6e, français et mathématiques ; 1989, à l'entrée en CE2 et en 6e). On distingue alors les « évaluations diagnostiques » fournissant aux enseignants des informations pour concevoir une pédagogie différenciée des « évaluations bilan » portant sur les compétences acquises en fin de cycle (Pons, 2011).

Les évaluations des élèves fournissent des données (à compléter par d'autres éléments, notamment contextuels) qui doivent être prises en compte pour évaluer le système éducatif et ses différents rouages. La recherche des facteurs de la réussite permet ainsi de s'interroger sur « l'effet maître » ; l'une des questions qui devrait être traitée dans le cadre de la nouvelle politique de ressources humaines est celle de l'évaluation des enseignants : comment remplacer le processus formel de notation de leur manière de servir par la prise en compte de leur action pour assurer la réussite des élèves ? Au-delà du maître dans sa classe, il est indispensable de s'interroger sur « l'effet établissement » ; certaines écoles, collèges ou

lycées aboutissent, à publics d'élèves comparables, à de meilleurs résultats dans l'acquisition de connaissances ou la réussite aux examens, d'autres entretiennent un meilleur climat scolaire. La composition des classes (« effet pairs ») comme le rôle du chef d'établissement peuvent avoir une influence sur les résultats et le comportement des élèves. L'une des missions de l'État consiste à assurer l'« évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif » (Code de l'éducation, art L 211-1, loi du 13 août 2004) formule qui vise tant les politiques nationales que les politiques territoriales menées par les autorités déconcentrées (politiques académiques) ou en collaboration avec les collectivités territoriales (politiques régionales, départementales, locales).

Les institutions évaluatrices sont multiples. La loi de 1989 en consacrant un titre à l'évaluation du système éducatif souligne le rôle en ce domaine des inspections générales (IGEN et IGAENR) et rappelle l'existence du Conseil national d'évaluation (CNE), autorité administrative indépendante créée par la loi Savary en 1984 pour évaluer les établissements d'enseignement supérieur (Code de l'éducation, art. L 241-1) Les uns et les autres doivent présenter des rapports publics et transmettre au Parlement leurs évaluations. À côté des évaluations internes au système éducatif, celui-ci peut en effet faire l'objet d'analyses externes par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat éclairées par la Cour des comptes. La loi confie aux inspections générales le soin de procéder à des évaluations départementales, académiques et régionales en insistant sur la nécessaire prise en compte des expériences pédagogiques afin de faire connaître les pratiques innovantes ; elle précise que ces évaluations se font en liaison avec les services administratifs compétents qui peuvent être nationaux (le DEPP) ou académiques (les inspecteurs pédagogiques régionaux, les cellules évaluations mises en place dans les rectorats).

La loi ne dit mot de l'évaluation des établissements secondaires. La DEPP produit des indicateurs sur la performance et la valeur ajoutée des établissements. Les corps d'inspection, nationaux et académiques, ont croisé les approches pédagogiques et administratives pour réaliser des évaluations ponctuelles, certaines académies ont lancé des opérations ambitieuses d'audit d'établissement (Lille, Nantes) tentant de combiner autoévaluation et regards extérieurs ; mais aucune évaluation systématique n'est prévue. Autre lacune : aucune évaluation préalable n'est requise en cas de réforme nationale (par exemple pour l'abandon de la réforme des rythmes scolaires).

La LOLF a eu pour effet de renforcer les pouvoirs du Parlement (pour l'adoption des lois de finances et en développant les outils de contrôle) et de la Cour des comptes désormais chargée de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. En mettant en place de nouveaux indicateurs (et sous-indicateurs) de performance (parfois contradictoires avec des outils préexistants), elle incite les acteurs à amplifier une démarche déjà existante. Elle a entraîné le développement de la fonction

de contrôle de gestion au sein des ministères qui permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services ainsi que la connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant à chaque échelon d'apprécier la pertinence des objectifs retenus, mais la LOLF a été conçue pour évaluer la dépense publique, tant *ex ante* (audit des programmes) qu'*ex post*, non pour évaluer les établissements ou les politiques.

Depuis l'adoption de la LOLF, le thème de l'évaluation n'a cessé d'être débattu. Reprenant la question classique du contrôle des contrôleurs, l'idée d'évaluation des évaluations était déjà apparue avec la création en 2000 du Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCERES). Celui-ci n'avait pas pour objet d'assurer l'évaluation de l'école, mais de contribuer à la diffusion de la démarche évaluative et de produire du consensus ; la loi de 2005 le remplaça par un Haut conseil de l'école. La loi du 8 juillet 2013 tente de le faire revivre en instituant le Conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESCO) qu'elle charge d'évaluer « en toute indépendance » l'organisation et les résultats de l'enseignement scolaire. La nouvelle instance mène une évaluation scientifique et participative du système scolaire, met à disposition son expertise sur la méthodologie de l'évaluation et promeut une culture d'évaluation. Dans l'enseignement supérieur, l'impératif d'indépendance a été traduit organiquement. Comme le CNE, le HCERES qui a succédé à l'AERES créée par la loi de 2006, dispose du statut d'autorité administrative indépendante. L'idée a alors été de s'inspirer des meilleures pratiques internationales, en habilitant cette instance non seulement à procéder directement aux évaluations des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche, mais aussi de valider les procédures d'évaluation réalisées par d'autres instances et en fournissant des repères pour l'autoévaluation (voir chap. 8 ci-dessus) ; son conseil garantit la qualité, la transparence et la publicité des procédures auxquelles doivent être associés les personnels et les étudiants.

Il serait aujourd'hui nécessaire de systématiser la démarche. Comme les établissements d'enseignement supérieur, les écoles, collèges et lycées devraient faire l'objet d'une évaluation systématique ; il en est de même des politiques, nationales ou locales, notamment pour lesquelles un bilan devrait être présenté avant tout changement d'orientation. Pour mesurer les évolutions, il est impératif que ces évaluations soient périodiques. La Charte d'évaluation dont s'est doté le HCERES pourrait alors être reprise insistant sur les exigences de compétence, d'impartialité (indépendance, intégrité, collégialité) et de respect des entités évaluées (diversité, autonomie, transparence, publicité, confidentialité).

Pour conclure

En France, la LOLF a été le prétexte à une série de réformes structurelles qui ont abouti à resserrer la gouvernance tant au niveau central que dans les territoires académiques et les établissements publics d'enseignement supérieur sans toujours garantir la cohérence. En s'inscrivant dans des politiques préalables qu'elle a pu parfois conforter la logique de performance qu'elle sous-tend a pu contribuer à enrichir l'idée de gouvernance. Encore faudrait-il que les démarches contractuelles et évaluatives soient systématisées, recherchant à approfondir le dialogue entre les différents acteurs du système éducatif et à progresser en matière de transparence.

Références

Les lois citées sont réunies dans le Code de l'éducation (https//www.legifrance.gouv.fr).

Les objectifs et indicateurs contenus dans les missions et programmes du projet de loi de finances pour 2018 : https//www.performance-publique.budget.gouv.fr.

Aebisher S., 2010, *Mettre l'élève et le management au centre du système. Sociologie d'un moment réformateur. Le ministère Jospin (1988-1989)*, thèse, université Lyon II, 2010.

Anonyme, 2017, « Manager la LOLF », *Revue française de finances publiques*, 137.

Baslé M., 2005, « L'économie de la loi organique du 1er août 2001 et l'évaluation », *Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Philip*. Paris : Economica, p. 265-274.

Barilari A. et Bouvier M., 2010, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État* [3e éd.]. Paris : LGDJ.

Beaud S., 2002, *80 % d'une classe d'âge au bac… et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*. Paris : La Découverte.

Bezets P., 2009, *Réinventer l'État. La réforme de l'administration française (1962-1968)*. Paris : PUF.

Blanchet R., 1999, *La revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire*. Paris : La documentation française.

Chevallier J., 2014, *L'État post-moderne* [4e éd.]. Paris : LGDJ.

Cytermann J.-R., 2006, « L'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les domaines de l'éducation et de la recherche : choix politiques ou choix », *Revue française d'administration publique*, 117.

—, 2007, « Les grands choix ministériels autour de la LOLF », *Administration et éducation*, 113, p. 19-32.

Descamps F., 2007, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », *Revue française d'administration publique*, 5, p. 114.

DEBENE M., 2018, « Commentaire », dans *Code de l'éducation* [12e éd.]. Paris : Dalloz.

EYRAUD C., EL MIRI M. et PEREZ P., 2011, « Les enjeux de quantification de la LOLF, le cas de l'enseignement supérieur », *Revue française de socio-économie*, 7, p. 256.

GERARD P., 2017, *L'administration de* l'État [2e éd.]. Paris : Lexis-Nexis.

HEURDIER L et PROST A., 2017, *Les politiques d'éducation en France* [2e éd.]. Paris : La Documentation française.

IGAEN, Mission « Centrale 2000 », Rapport final no 930005 de janvier 1993.

MAROY C. (dir.), 2013, *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles : De Boeck.

MERINDOL J.-Y., 2008, « Comment l'évaluation est arrivée dans les universités françaises », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 55-4*bis*.

MERRIEN F.-X., 1997, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politiques*, 41, p. 95-103.

PONS X., 2011, *L'évaluation des politiques éducatives*. Paris : PUF.

PROST A., 1985, « La politique de démocratisation de l'enseignement : essai d'évaluation, 1959-1980 », Commissariat général au plan.

RGPP, 2009, 2e rapport.

SIMON J. *et al.*, 2014, *Organisation et gestion de l'Éducation nationale. De la maternelle à l'enseignement supérieur* [11e éd.]. Boulogne-Billancourt : Berger Levrault.

SUPIOT A., 2015, *La gouvernance par les nombres. Cours au collège de France, 2012-2014*. Paris : Fayard.

THELOT C., 2004, *Pour la réussite de tous les élèves : rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École*. Paris : La Documentation française.

VAN ZANTEN A, 2004, *Les politiques d'éducation*. Paris : PUF.

Chapitre 10

Décentralisation du système éducatif et autonomie des établissements

Bernard TOULEMONDE

Réputé immobile, le système éducatif français subit pourtant une transformation profonde : depuis une bonne trentaine d'années, son centre de gravité, traditionnellement situé dans son administration centrale, le ministère de l'Éducation nationale tend à se déplacer vers les collectivités territoriales, les académies et les établissements scolaires. On assiste donc à un glissement qui s'opère par étapes, suscite des résistances et des tensions, mais se poursuit inexorablement. Celui-ci entraîne d'importantes conséquences sur les modes de fonctionnement et de pilotage du système et des établissements. Ce phénomène conduit peu à peu à rapprocher la France de la quasi-totalité des pays de l'OCDE : partout, la décentralisation et l'autonomie des établissements scolaires y sont beaucoup plus profondes.

1. Une territorialisation progressive

C'est une vraie « révolution », au sens physique du terme, que subit le système d'enseignement français : typiquement « napoléonien » pendant presque deux siècles, il s'ancre progressivement dans ses territoires ; son « centre », encore puissant, cède peu à peu le pas à sa « périphérie » sous l'effet d'un certain nombre de nécessités nouvelles et selon des méthodes originales.

1.1. *Un système traditionnellement très centralisé*

Le système éducatif français s'est construit au cours de l'histoire sur des bases qui ont longtemps exclu, sauf pour l'enseignement primaire, toute intervention des collectivités territoriales, toute autonomie individuelle des établissements et, de façon plus générale, toute influence extérieure.

Il est d'abord un système étatique : pour les régimes politiques successifs depuis la Révolution, il s'agit avant tout de contrôler les esprits au travers de l'enseignement (Napoléon I^{er}, Guizot) et le conflit avec l'Église à ce

sujet, dont l'État républicain sort vainqueur (Jules Ferry), illustre cette attitude. L'enseignement est une « affaire d'État », qui a trouvé sa traduction juridique dans le préambule de la Constitution de 1946 : « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ». Cette tendance à l'étatisation s'est poursuivie jusque dans les années 1970 avec la politique gaulliste de « nationalisation » des établissements secondaires qui relevaient des collectivités locales. Elle explique aussi la difficulté à reconnaître l'existence et le financement public d'établissements privés, même après le vote de la loi Debré de 1959.

La seule concession à cette tendance au « tout État » réside dans l'école primaire, mais l'équilibre institué à la fin du XIX^e^ siècle ne confie aux communes que l'entretien matériel des écoles, les activités pédagogiques et les instituteurs relevant exclusivement de l'État.

Il est aussi un système centralisé : il y a tout juste deux siècles, l'Empire napoléonien réunit tous les établissements d'enseignement, depuis l'école primaire jusqu'aux facultés, dans une institution unique, l'Université, dirigée par un « Grand Maître » (devenu ministre de l'Instruction publique, puis de l'Éducation nationale) qui dispose de tous les pouvoirs de réglementation et de nomination. Celui-ci a autorité sur les recteurs, simples rouages d'exécution appelés à « gouverner » leur circonscription administrative, l'académie. Cette architecture purement hiérarchique, ébranlée au niveau universitaire en 1968, a dans l'ensemble perduré jusqu'au début des années 1980, même si les procédures de concertation et la montée des syndicats avaient associé les acteurs aux décisions de l'administration centrale.

Enfin, c'est un système autonome, globalement, en particulier par rapport aux pouvoirs locaux de toute nature. N'oublions pas que les universités du Moyen Âge se sont construites contre les pouvoirs municipaux et ont obtenu à la fois leurs « franchises » et une tutelle lointaine, celle du Pape. Au XIX^e^ siècle, la loi Falloux de 1850 a eu pour but de soumettre l'Université aux notables locaux, aux évêques et aux préfets ; cette tentative de « décentralisation » s'est traduite par la révocation de plusieurs centaines d'instituteurs, soupçonnés d'idées révolutionnaires… Dès 1852, Napoléon III rétablit l'Université dans son autonomie à l'égard des pouvoirs locaux. La nomination des instituteurs resta toutefois sujette à un partage des pouvoirs avec les préfets jusqu'au transfert de cette décision aux seules autorités académiques en 1944. De cette longue tradition d'autonomie demeure encore aujourd'hui une disposition du statut des préfets excluant de leur autorité « l'action éducatrice, les personnels et les établissements qui y concourent ».

Ces caractéristiques historiques ont marqué profondément le fonctionnement du système éducatif ; elles y ont développé une solide culture de la centralisation et de l'uniformité, frappant d'illégitimité toute intervention extérieure. Elles expliquent bien des résistances au changement en cours.

1.2. *Les raisons du changement*

Diverses raisons expliquent l'inadaptation croissante du système éducatif traditionnel et la nécessité d'y introduire de nouveaux modes d'organisation et de gestion.

La première raison est propre à l'Éducation nationale : la transformation du public scolaire. D'une part, sur le plan quantitatif, l'Éducation nationale est devenue gigantesque (12 millions d'élèves, 2,5 millions d'étudiants, 1,2 million d'agents) du fait de l'augmentation massive du nombre des élèves et des étudiants, portée par la demande sociale et la volonté politique d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Dans ces conditions, l'État central n'est plus en mesure de régenter et de gérer seul dans de bonnes conditions la première administration française. La croissance des effectifs s'accompagne d'autre part, sur le plan qualitatif, d'une extrême hétérogénéité du public scolaire, de profondes inégalités entre établissements et, de façon générale, de difficultés d'adaptation d'un nombre grandissant d'élèves à l'égard de la culture scolaire traditionnelle. À cet égard, la dégradation continue des résultats globaux des élèves, due pour une bonne part à l'augmentation de la part des élèves en difficultés (la France est la championne des inégalités après la Slovénie et la Bulgarie), constatée par toutes les enquêtes nationales (effectuées par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) et internationales (PISA, TIMSS, PIRLS)[1] illustrent l'inadaptation du modèle de l'Éducation nationale aux évolutions sociales.

Les solutions à ces difficultés peuvent-elles résider dans des réglementations uniformes imposées du sommet ? Ne doivent-elles pas plutôt être laissées à l'initiative des responsables locaux, mieux à même d'analyser les besoins, d'inventer et d'ajuster les dispositifs pédagogiques aux caractéristiques propres des élèves ? Cette seconde solution, qui se fraye peu à peu un chemin, implique que des marges de liberté soient ouvertes au niveau local.

La seconde raison tient aux conséquences d'une politique générale de transformation de l'administration territoriale du pays : la décentralisation. Celle-ci a conduit à accroître les libertés et les champs de compétence des collectivités territoriales (1982-1983, 2003-2004, 2014) ; elle est marquée par la montée en puissance des régions (lois de 1972, 1982, 2014) et de l'intercommunalité (lois de 1999 et 2014). Cette transformation a naturellement des incidences sur l'administration de l'éducation comme

1. Programme international de suivi des acquis des élèves (PISA), conduit depuis 2000 par l'OCDE tous les 3 ans sur les enfants de 15 ans de 65 pays ; Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS) et Tendances des études en mathématiques et en sciences (TIMSS), conduits notamment sur les élèves de CM1, par l'Association internationale pour l'évaluation en éducation (IEA).

sur les autres administrations marquées en particulier par des transferts de compétence.

Enfin, la troisième raison trouve sa source dans l'affaiblissement de l'État. Celui-ci est très accentué dans l'Éducation nationale. L'État central y rencontre une particulière difficulté à définir des politiques à long terme, correspondant au temps de l'éducation, qui permettraient un véritable pilotage, et à imposer les réformes, comme le montre la réforme des collèges de 2016. L'histoire récente est marquée par une instabilité ministérielle (durée moyenne au cours des 25 dernières années : moins de 2 ans), elle est émaillée de renoncements, voire de départs de ministres sous l'effet de manifestations et de révoltes. À cela s'ajoute une paupérisation croissante de l'État, privé des moyens de sa politique et par conséquent tenté de se décharger sur les collectivités locales…

Ces différentes raisons expliquent que, dans l'Éducation nationale, les pouvoirs de décision tendent à se déplacer au niveau local. Ce mouvement n'est toutefois pas spécifique à la France : dans tous les pays européens à tradition centralisatrice, une redistribution des pouvoirs au profit des collectivités locales et des établissements tend à s'opérer, souvent plus avancée que dans notre pays.

1.3. *Les modalités particulières de la décentralisation de l'éducation*

La décentralisation de l'éducation s'opère de façon originale par l'alliance de trois modalités conduites de façon concomitante qui imbriquent étroitement les compétences des différents acteurs.

D'abord, la décentralisation territoriale par le transfert de compétences de l'État aux collectivités locales.

Pour l'essentiel, les actes I (1983-1985), II (2004) et III (2013-2014) de la décentralisation portent sur l'enseignement secondaire. Ils confient aux départements et aux régions un certain nombre de tâches : planification (schéma prévisionnel de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation ; schéma prévisionnel des formations des lycées et collèges ; contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles, le CPRDFOP, et carte de l'enseignement professionnel initial ; sectorisation des collèges), construction et équipement, y compris le numérique, entretien et fonctionnement matériel, accueil, restauration et hébergement dans les lycées et collèges ; personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS). Les tâches ainsi transférées excluent la pédagogie (programmes, examens…) et les personnels enseignants, d'éducation et d'encadrement : les textes affirment nettement le caractère national du service public d'enseignement qui demeure, et définissent le concours que les collectivités lui apportent, essentiellement sur le plan matériel. Jusqu'à présent d'ailleurs cette décentralisation a été incontestablement bénéfique au système éducatif : les collectivités territoriales font plus,

mieux et plus vite que ne le faisait l'État avant elles ; leur effort financier est sans commune mesure avec la compensation fournie par l'État (dotation de décentralisation).

Ensuite, la déconcentration, par le transfert de compétences aux agents locaux du pouvoir central.

Le niveau académique, échelon vaste et historiquement bien assis, a été le réceptacle naturel d'une déconcentration massive de pouvoirs de décision et de gestion : ensemble de l'offre de formation (ouvertures et fermetures d'établissements, filières, sections, options, classes, à la seule exception des classes préparatoires aux grandes écoles et de l'enseignement supérieur) ; ensemble des moyens d'enseignement des 1er et 2e degrés publics et privés sous contrat (postes et heures d'enseignement) alloués globalement par l'administration centrale et répartis par les recteurs au sein de leur académie dans le cadre des budgets opérationnels de programme institués par la LOLF (loi organique sur les lois de finances de 2001). En matière de gestion des personnels, la déconcentration est plus lente, face à la résistance des organisations syndicales ; elle est totale pour les agents des catégories B et C et elle se poursuit graduellement pour les personnels de catégorie A et pour les enseignants.

En tout cas, les rectorats sont devenus des organismes puissants et des interlocuteurs valables dans le dialogue qu'ils mènent avec les collectivités territoriales.

L'autonomie des établissements scolaires ou décentralisation « fonctionnelle » constitue le troisième élément de la décentralisation de l'Éducation nationale.

Ce troisième élément se traduit par l'octroi à un établissement d'enseignement de la personnalité morale, accompagnée d'organes propres de gestion, d'une liste de compétences et d'un budget. Notons que les écoles primaires ne possèdent pas la personnalité morale et n'ont aucune autonomie, elles constituent de simples services communaux et dépendent donc étroitement de la commune pour leur gestion matérielle – ce qui constitue aujourd'hui un problème et suscite des propositions de modification du statut des écoles.

Pour leur part, les universités ont ouvert le chemin de la décentralisation fonctionnelle, d'ailleurs tardivement par rapport aux autres pays, avec les lois de 1968, de 1984 et de 2007, complétées par la loi sur l'enseignement supérieur de 2013. Celles-ci en ont fait des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), dotés d'une autonomie accrue graduellement, en particulier avec le transfert de la masse salariale. Cette autonomie est souvent jugée insuffisante et peu efficace, au regard de celle dont disposent la plupart des universités étrangères. En particulier se posent les questions, controversées, de la coopération des universités et des grandes écoles – une distinction inconnue à l'étranger – et de l'association des régions à leurs projets et à leur financement.

Les collèges et les lycées ont été érigés en établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) en 1985. Ils sont dotés d'un conseil d'administration, d'un budget et d'un certain nombre de compétences, administratives et pédagogiques. Cette volonté de donner aux établissements d'enseignement des marges de liberté et d'initiative pour mieux répondre aux besoins des élèves n'a pas produit son plein effet, pour différentes raisons : les activités d'enseignement restent un objet de réglementations nationales souvent très détaillées ; elles sont dispensées et gérées par des fonctionnaires d'État, soumis à un statut national et le plus souvent recrutés au niveau national, à la seule exception des personnels techniques, ouvriers et de services, les TOS (transférés aux collectivités territoriales), et des assistants d'éducation (nouveaux surveillants, recrutés et gérés par l'EPLE). Quant au chef d'établissement, proviseur ou principal, il est tiraillé entre plusieurs fonctions puisqu'il est à la fois représentant de l'État (soumis au pouvoir hiérarchique), exécutif des délibérations du C.A. (soumis alors à la tutelle) qu'il préside, et il reçoit désormais des directives de la collectivité territoriale. Outre cette architecture un peu baroque, peu favorable à l'autonomie, l'EPLE peine à se saisir de ses minces plages d'autonomie et à prendre des responsabilités face aux pesanteurs centralisatrices de l'administration de l'Éducation nationale comme des personnels. Le bilan est donc mitigé sur ce point même si on rencontre çà et là de belles réussites.

2. Vers un copilotage du système éducatif ?

Le législateur ambitionnait initialement de constituer des « blocs de compétences » au profit des collectivités territoriales : or la méthode utilisée dans l'éducation aboutit en réalité à un système de compétences partagées – situation que l'on connaît depuis longtemps dans l'enseignement primaire, étendue désormais au second degré avec une complexité plus grande encore. Ce partage possède une double dimension : d'abord entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi entre les niveaux de collectivités territoriales (par exemple entre la région et les départements pour les questions de planification) et entre l'État, la collectivité et l'établissement. Comme on le voit, l'État, les collectivités territoriales et les établissements scolaires sont condamnés à travailler en bonne intelligence, à trouver les modalités d'un pilotage partagé, faute de quoi le système serait bloqué.

Il est vrai que dans le second degré, pendant plusieurs années, les collectivités territoriales se sont montrées frileuses et ont souvent laissé le champ libre aux services de l'État et aux établissements. Mais un tournant s'est produit depuis 2004 sous l'effet de plusieurs facteurs : d'une part, l'apparition d'un mouvement de régionalisation au sein de la décentralisation, d'autre part une pénétration croissante des collectivités au sein des lycées et collèges et, enfin, la mise en place des prémices d'un copilotage

du système éducatif, associant autorités académiques, collectivités territoriales et établissements scolaires. Reste la question de l'autonomie des établissements, un chantier à ouvrir.

2.1. *Le mouvement de régionalisation*

Un changement s'était déjà produit en 2004 avec l'arrivée d'une nouvelle génération de présidents des conseils régionaux pour la plupart issus de l'opposition d'alors, bien décidés à exercer pleinement leurs pouvoirs. Surtout, on assiste peu à peu à la montée en puissance d'une régionalisation, tant au sein des collectivités territoriales que dans les administrations de l'État. Plutôt positionné sur les questions stratégiques, le niveau régional tend à prévaloir sur le niveau départemental, cantonné à la gestion. Se mettent ainsi en place, à ce niveau, les conditions d'un pilotage concerté de certaines missions et singulièrement de l'éducation.

2.1.1. La montée en puissance des régions

Les collectivités régionales ont été dotées, pour l'essentiel, de compétences de nature politique : aménagement du territoire, formation et emploi, développement économique. Dans le domaine de l'éducation, elles gèrent certes les lycées sur le plan matériel, mais elles ont surtout acquis une série de compétences stratégiques dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation, du décrochage, du numérique. Gageons que ce mouvement ne s'arrêtera pas… De plus, la création des 17 nouvelles régions en 2014 leur donnera incontestablement un poids politique accru face à l'État. À l'inverse, les départements ont été centrés sur des tâches de gestion, souvent très lourdes (aide sociale, RSA, handicapés…). Une sorte de division du travail s'est installée : les régions revendiquent d'être « les pilotes dans l'avion des territoires », des « chefs de file », à tel point qu'après plusieurs tentatives d'enterrement, le département subsiste, mais apparaît désormais en sursis, coincé entre les régions et les métropoles.

2.1.2. La régionalisation de l'administration

Parallèlement, l'administration d'État vivait sa « révolution » : campée depuis la Constituante sur le département, avec son préfet (an VIII) et ses directeurs départementaux des services de l'État, elle se cale depuis 2010 sur le niveau régional : le préfet de région est désormais chargé de conduire les politiques de l'État et, à cette fin, il concentre l'essentiel des pouvoirs entre ses mains, entouré des chefs de services régionaux ; il reçoit autorité sur les préfets des départements, eux-mêmes dépouillés d'une bonne partie de leurs administrations. Pour sa part, l'administration de l'Éducation nationale se trouve renforcée au niveau qu'elle a toujours occupé, à

savoir le niveau académique, harmonisé avec celui des circonscriptions régionales (à quelques exceptions près). Ce renforcement se traduit dans le décret du 5 janvier 2012 : le recteur est responsable de la conduite de la politique éducative dans son académie ; il détient tous les pouvoirs déconcentrés, y compris ceux qui auparavant étaient confiés à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), notamment dans l'enseignement primaire ; il est assisté d'une équipe académique dans laquelle figurent les DASEN (directeurs académiques des services de l'éducation nationale, nouvelle appellation des inspecteurs d'académie), promus « adjoints » du recteur ; il organise et mutualise les services académiques, etc.

Ce mouvement de régionalisation s'accentue en 2014 : les administrations de l'État, à commencer par les préfectures, se coulent dans les nouvelles circonscriptions régionales. L'Éducation nationale, attachée à ses académies, résiste, puis finalement est contrainte en 2015 de donner à l'un des recteurs des nouvelles régions le titre de « recteur de région académique » et une série de compétences correspondant à celles des collectivités régionales : ce *primus inter pares* va-t-il s'affirmer comme le « patron » dans sa région ? On peut le penser : un décret de 2017 permet au recteur de région d'administrer plusieurs académies de sa région et tel est le cas, à titre expérimental, en région Normandie[2]. Ces régions académiques vont-elles aussi être le berceau d'une nouvelle vague de déconcentration ? On peut aussi le prévoir avec, par exemple, la possibilité de régionaliser les concours de recrutement des enseignants du secondaire.

Quoi qu'il en soit, deux responsables régionaux, le président du Conseil régional et le recteur tendent à peser de plus en plus dans la conduite de la politique éducative, d'autant que les collectivités territoriales sont de plus en plus présentes dans les établissements secondaires.

2.1.3. La pénétration croissante des collectivités territoriales dans les EPLE

Souvenons-nous de l'acte I, au début des années 1980 : le souci principal de l'éducation nationale était de tenir les collectivités en lisière et de les cantonner aux charges financières (les bâtiments et le fonctionnement matériel), « à la plomberie et au chauffage » résumaient des parlementaires… Pour sa part, Edgar Faure, alors président du Conseil régional de Franche-Comté, se montrait visionnaire : « Nous finirons bien par entrer dans les lycées, fût-ce par les chaudières ! » Et ils sont rentrés en effet, par deux voies.

---

2. Décret n° 2017-1543 du 6 novembre 2017 relatif aux attributions des recteurs de région académique. Le ministre a institué une mission chargée de définir des schémas d'organisation adaptés aux 13 régions (Dépêche Agence éducation formation n° 576787 du 8 décembre 2017).

Par l'élargissement législatif de leurs compétences : l'acte II de la décentralisation de l'éducation marque en 2004 un changement de nature des transferts. Cette fois, il ne s'agit plus simplement de charges financières, mais de missions de service public qui sont confiées aux collectivités. La particularité de ces missions est de se situer au sein des établissements scolaires : l'accueil, la restauration et l'hébergement, l'entretien général et technique. Titulaire de ces missions, la collectivité en est l'autorité organisatrice avec toutes les conséquences juridiques de cette situation, l'EPLE devenant un opérateur de la collectivité si celle-ci lui en confie l'exécution. En outre, par souci d'économie, les collectivités prennent de plus en plus en charge directement, à la place des établissements, les marchés et commandes (électricité, gaz, contrats d'entretien, etc.) Ce transfert de missions s'accompagne de celui des personnels qui assument ces missions : au total, 100 000 personnes qui exercent leurs fonctions dans les établissements secondaires sont désormais gérées par les collectivités territoriales.

À la pénétration par la loi dans les établissements, les collectivités ont ajouté une autre forme de pénétration, spontanée, en quelque sorte par « effraction »... En dehors de tout cadre législatif, les collectivités ont pris de multiples initiatives en direction des établissements, au titre de leur compétence générale. Il en résulte un foisonnement d'interventions de toute nature. Certaines sont classiques, à caractère social (bourses, manuels scolaires des lycéens, etc.) ou d'ordre culturel et sportif. Mais d'autres adoptent une finalité nouvelle : le soutien à l'action pédagogique (Centres de documentation et d'information, séjours à l'étranger, langues vivantes...) avec le vaste champ des matériels susceptibles de peser sur les méthodes pédagogiques (TICE, ENT...). Sur ce dernier point, la loi de refondation de l'école de 2013 transfère aux collectivités locales la compétence sur le « numérique » (acquisition et maintenance), qu'elles avaient déjà largement investie, dont on voit bien que l'enjeu est plus pédagogique que technique.

En somme, les initiatives des régions et des départements sont de plus en plus tournées vers la réussite des élèves. Certaines vont même jusqu'à élaborer, à l'imitation de ce qui se pratique couramment dans l'enseignement primaire, des projets éducatifs régionaux ou départementaux associant tous les acteurs, projets qui sont encouragés par la loi de 2013.

La présence croissante des collectivités locales au sein des établissements a une série de conséquences :

- l'amélioration incontestable du cadre de travail des communautés éducatives ;
- la mise en place de méthodes de travail en commun : la méfiance réciproque tend à s'estomper, les deux mondes se sont apprivoisés. Certes, il y a çà et là des incidents de frontières, des résistances, des initiatives malheureuses perçues comme des intrusions intolérables... Mais dans la plupart des cas, une coopération de bon aloi

s'est nouée, à tel point que la frontière symbolique qui sépare le « pédagogique » du « matériel » tend à devenir poreuse ;
– les collectivités locales prennent désormais une part déterminante dans le financement du système éducatif : le quart de la dépense intérieure d'éducation, soit le double de 1980. Bien des élus estiment que « financeurs passifs, c'est fini ! ». Ils souhaitent avoir leur mot à dire sur le pilotage du système et des établissements, concourir à la réussite des élèves dont ils se sentent également responsables – sentiment qui se traduit sur le terrain avec les prémices d'un copilotage des EPLE.

2.2. *Les prémices d'un copilotage des EPLE et du système éducatif*

On assiste insensiblement à la mise en place d'un système de double commandement des collèges et des lycées.

Sur le plan juridique, les actes des EPLE sont soumis à une double tutelle, bien connue : les actes relatifs à l'action éducatrice sont contrôlés par l'autorité académique, ceux relatifs au fonctionnement, et en particulier le budget, relèvent également de la collectivité territoriale de rattachement. En réalité, la tutelle académique est largement défaillante : l'application « formelle » des textes et des instructions laisse place à bien des accommodements, pour peu que le chef d'établissement fasse preuve d'habilité… La « réforme » des collèges engagée par M^me^ Vallaud-Belkacem en fut l'illustration (les classes « bilangues », par exemple, en principe supprimées, mais maintenues sous des formes diverses).

De façon plus significative, une double hiérarchie qui n'en a pas le nom a été instituée. Elle trouve ses bases dans la loi de 2004 (art. L 421-23 II du code de l'éducation) : à côté de la traditionnelle hiérarchie académique, le président de la collectivité correspond « directement » avec le chef d'établissement, lui fixe des « objectifs » et lui alloue des moyens ; le chef d'établissement « met en œuvre » et « rend compte ». Tous les éléments d'une ligne hiérarchique, parallèle à celle de l'État, sont présents (à la seule exception du pouvoir de sanction). Normalement, cette nouvelle ligne hiérarchique se traduit dans une convention qui lie l'EPLE à la collectivité et précise l'exercice des compétences respectives. Or, les présidents utilisent de façon de plus en plus intensive leurs droits pour orienter l'action des EPLE : restauration (tarifs, menus, produits…), économies d'énergie, groupements de commandes, montant du fonds de roulement, utilisation des TOS (devenus agents techniques territoriaux), etc. Ce qui n'est pas parfois sans créer des tensions avec les chefs d'établissement et les gestionnaires, voire avec les autorités académiques lorsque le double commandement n'est pas parfaitement harmonieux…

Sur le « copilotage » des établissements, une nouvelle étape se dessine. Différentes hypothèses avaient été émises ces dernières années : par

exemple, transférer les gestionnaires des lycées et collèges dans les personnels de la collectivité territoriale ou confier la présidence du conseil d'administration de l'EPLE à un élu de la collectivité. Ces hypothèses ont été vivement combattues dans l'Éducation nationale.

La loi de 2013, outre le doublement du nombre de représentants de la collectivité de rattachement (de 1 à 2) au sein du C.A., retient une mesure différente préconisée par certains acteurs : la signature d'un « contrat tripartite » entre l'autorité académique, la collectivité et l'EPLE. Ce contrat associera la collectivité, si elle le souhaite, à l'autorité académique et à l'EPLE, au « contrat d'objectifs » signé par l'autorité académique avec chaque EPLE et centré sur les objectifs éducatifs et pédagogiques fixés à l'établissement ; ce contrat pourra intégrer en tout ou en partie les dispositions portant sur les compétences de la collectivité, centrée sur les questions de gestion matérielle (qualifiée de « convention »). Ce tripartisme est susceptible de modifier profondément le pilotage des établissements : celui-ci sera le fruit d'une négociation globale entre les acteurs qui concourent d'une façon ou d'une autre au bon fonctionnement des lycées et collèges.

Au-delà de l'aspect technique, cette méthode de travail conduira les responsables d'abord à s'accorder sur les objectifs fixés à l'établissement et, par conséquent, à impliquer les collectivités locales dans les objectifs pédagogiques, ensuite à tout mettre en œuvre pour accompagner l'établissement dans la réalisation des objectifs ainsi retenus. De plus, d'une gestion plus ou moins uniforme, on va nécessairement passer à une gestion individualisée de chaque établissement. On le voit, une petite disposition de la loi de 2013 peut entraîner de grands changements !

Au-delà du copilotage des EPLE, ne s'oriente-t-on pas vers un copilotage du système d'enseignement ? Les instances actuelles de dialogue des autorités académiques avec les différents acteurs, dont les collectivités locales, créées en 1983 (CDEN et CAEN)[3], sont largement reconnues comme purement formelles. En réalité, les relations entre les recteurs et les présidents de région et, dans une moindre mesure, des DASEN et des présidents des conseils départementaux sont abandonnées à la bonne volonté des personnes, avec les aléas qui en résultent. C'est pourquoi de nombreuses voix appellent à la mise en place de structures adéquates. Diverses formules ont été envisagées, plus ou moins légères ou intégratives, depuis la création d'un « établissement public régional d'éducation » (sorte d'agence régionale de l'éducation) jusqu'à de simples « conférences régionales » réunissant les présidents des collectivités et les représentants de l'État. L'avenir tranchera.

3. Conseils académiques et départementaux de l'Éducation nationale qui regroupent, dans de vastes assemblées les représentants des collectivités, des syndicats et des parents d'élèves.

3. Le chantier à ouvrir : l'autonomie des établissements

Dans la circulaire du 31 décembre 1982 en vue de la rentrée scolaire 1983, intitulée « Vers une plus grande responsabilité des établissements scolaires », Alain Savary présentait un programme d'autonomisation : nouveau statut des établissements (plus démocratique et participatif), dotation horaire globale (avec faculté réelle de répartition), marges de liberté nouvelles (pédagogiques et éducatives). Il n'eut pas le temps de mettre en œuvre ce programme et son successeur, Jean-Pierre Chevènement, n'était pas sur la même ligne…

L'autonomie est souvent proclamée, quelques marges sont çà et là accordées (par exemple, les dédoublements, l'accompagnement éducatif dans les lycées et les collèges), mais en réalité, le système demeure globalement très uniforme, enserré dans des réglementations étroites, en dépit des efforts d'équipes qui, çà et là, prennent des initiatives. Le chantier reste donc ouvert et le ministre Jean-Michel Blanquer a annoncé son intention d'avancer dans ce domaine. Dans quels domaines ? De ce point de vue, les comparaisons internationales offrent des pistes de réflexion.

3.1. *Le statut des établissements*

Sur ce point, le statut administratif et financier actuel des écoles et des EPLE leur laisse peu de marges de liberté :

- d'une part les écoles, dont le statut date sur ce point de la loi Guizot de 1833, sont placées sous la gestion directe de la commune ; elles ne disposent ni de la personnalité morale, ni d'un conseil d'administration (le conseil d'école n'est pas décisionnaire sur le plan matériel), ni d'un budget ; leur gestion dépend entièrement du bon vouloir de la commune. C'est pourquoi, depuis plusieurs années, des voix s'élèvent pour instituer un véritable établissement d'enseignement primaire, disposant de la personnalité morale, qui couvrirait un réseau d'écoles, au niveau d'une intercommunalité, par exemple (IGEN-IGAENR, 2015). Mieux encore, d'autres pensent qu'il est temps de bâtir « l'école du socle », c'est-à-dire de réunir dans un même ensemble le collège et ses écoles de recrutement : projet pédagogique et structure institutionnelle seraient réunis ;
- d'autre part, les collèges et lycées ont reçu le statut d'EPLE par un décret de 1985 (aujourd'hui codifié) : statut uniforme, organes propres en partie élus (les 2/3 du CA), chef d'établissement multipliant les fonctions (représentant de l'État, exécutif du CA, président du CA), maigres plages de décisions, budget réduit aux dépenses de fonctionnement matériel (la masse salariale n'y figure pas), tutelle de l'État et de la collectivité sur les actes. Sans doute serait-il bienvenu de revoir ce statut, de le moderniser (ouverture au monde extérieur,

place des enseignants dans les processus de décision pédagogique, posture du chef d'établissement).

3.2. *La gestion pédagogique*

La France est un des rares pays à connaître des « programmes » qui comportent à la fois des prescriptions détaillées (que les enseignants ont toujours du mal à « boucler ») et des horaires obligatoires. Dans la plupart des autres pays, on pratique les « curriculums », c'est-à-dire des compétences à atteindre par cycle, évaluées sérieusement en fin de parcours. Il appartient alors aux équipes pédagogiques de fixer, compte tenu de la nature de leurs élèves, les contenus précis et les rythmes d'acquisition. Cette méthode a inspiré certaines réformes, depuis l'introduction des cycles en 1989 dans l'enseignement primaire, puis dans les baccalauréats professionnels et plus récemment dans les collèges. Ces réformes balbutient et rencontrent beaucoup de difficultés pour se traduire dans les pratiques – ce qui suppose un important travail d'équipe des enseignants et de nouvelles modalités d'évaluation en fin de cycle. C'est pourquoi, de nos jours, les quelques marges d'autonomie, plus ou moins utilisées, restent centrées sur les dédoublements ou les heures de soutien/accompagnement.

Il serait également possible d'encourager les expérimentations dans les établissements (nous y reviendrons en conclusion), que les textes subordonnent aujourd'hui à autorisation préalable de l'autorité académique. Plus généralement, les enseignants devraient pouvoir innover – comme nombre d'entre eux le font, sans être soumis à un contrôle de conformité (fonction traditionnelle des corps d'inspection), mais à une évaluation de leurs résultats.

3.3. *La GRH*

Le système français a une particularité majeure : la gestion centralisée des enseignants, sans intervention locale alors que dans plus de trois quarts des pays de l'OCDE, leur recrutement et leur gestion relèvent du niveau local (collectivité et/ou établissement). Par tradition, le recrutement des enseignants est effectué au niveau national (second degré) ou académique (1er degré), à partir d'épreuves de concours très largement théoriques. Les affectations, avancements et mutations sont gérés par l'administration, souvent en fonction de barèmes qui font une large place à l'ancienneté. En tout cas, comme le dénoncent régulièrement la Cour des comptes et bien d'autres[4], l'intérêt du service, représenté par les élèves et

4. Cour des comptes : « Gérer les enseignants autrement » (2013) et « Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire » (2017) ; IGAENR : « Les mouvements académiques et départementaux », rapport août 2015.

les établissements, n'intervient que rarement (CPGE, classes européennes) dans les affectations, comme si tous les enseignants se valaient et tous les établissements étaient identiques – ce qui de nos jours est loin d'être le cas. C'est pourquoi quelques tentatives ont eu lieu pour profiler des postes et consulter l'établissement dans la procédure (par exemple, dans les établissements les plus difficiles, qualifiées ECLAIR, de 2010 à 2012) : ces tentatives ont été éphémères, face à l'opposition résolue des syndicats majoritaires.

Et pourtant l'autonomie de l'établissement ne prendra corps que si celui-ci dispose d'un projet, élaboré en fonction de ses caractéristiques propres, et d'une équipe cohérente pour le mener à bien. Un vrai challenge – qui suppose une véritable gestion des ressources humaines.

3.4. *L'évaluation*

Il ne peut y avoir d'autonomie sans responsabilité, c'est-à-dire sans évaluation des établissements. Partout ailleurs des modalités d'évaluation ont été mises en place et, comme aime à le rappeler l'IGAENR, seuls deux pays d'Europe ne font pas d'évaluation systématique de leurs établissements : la France et la Grèce.

En France, les évaluations sont très composites et discutables :

- celles des élèves se traduisent dans des examens (brevet de collèges et baccalauréat), et dans des évaluations « diagnostiques » en primaire et au début du collège (destinées essentiellement aux enseignants pour situer leurs élèves) instaurées avec succès à la fin des années 1980, supprimées en 2012 et réapparues en 2017 ;
- celles des enseignants se traduisaient dans les traditionnelles notations par les chefs d'établissement et les inspecteurs, système bureaucratique et inefficace (en moyenne un enseignant était inspecté tous les 5 ans).

Ce système fait l'objet d'une révision depuis 2017 avec le PPCR[5] : parviendra-t-on à évaluer réellement le travail et l'implication des enseignants et à les accompagner dans leurs parcours professionnels ?

Quant aux établissements, ils restent dans le clair-obscur : aucune évaluation systématique des écoles et des collèges. Des indicateurs de résultats pour les lycées, publiés chaque année, qui cherchent, au-delà des résultats bruts au bac, à cerner la valeur ajoutée des établissements, compte tenu de la nature de leur population scolaire (indicateurs « IVAL ») ; un progrès, mais qui reste mal connu des familles.

Un chantier s'ouvre donc : organiser une évaluation systématique – avec son cortège de questions à résoudre (parts de l'auto-évaluation et de l'évaluation externe ? Quels évaluateurs ? Quelle publicité ? Quelle sanction ?).

5. Parcours professionnels, carrières et rémunérations.

Des expériences ont été conduites depuis les années 1990 çà et là par des recteurs (à Lille par exemple), par les corps d'inspection générale (les évaluations des académies) et les corps d'inspection territoriaux. Ces expériences sont précieuses et peuvent permettre d'engager un mouvement qui transformera le contrôle sur les établissements, le faisant passer d'un contrôle *a priori*, largement inefficace, à un contrôle a posteriori de ses résultats. Vaste programme !

Conclusion

Progressivement la décentralisation territoriale et la déconcentration du système éducatif français ont mis en place certains instruments d'une gestion de proximité qui, incontestablement, sont des facteurs de progrès pour le service public. Il reste que, au sein de l'OCDE, notre pays continue à se singulariser par de puissants éléments de centralisation, en particulier en matière de gestion des personnels enseignants, et par une autonomie très réduite des établissements scolaires, alors que toutes les études internationales montrent que les performances des établissements dépendent largement des marges laissées aux établissements sur ce point. Il reste donc un long chemin à parcourir : deux facteurs peuvent y concourir, susceptibles de convaincre du bien-fondé de cette voie.

Tout d'abord, privilégier l'expérimentation locale. La « réforme clé en main », parachutée du sommet, est désormais vouée à l'échec, les exemples récents montrent que cette méthode *top down* n'est plus acceptée. Il convient donc de laisser aux acteurs locaux, au niveau d'une académie, d'une circonscription ou d'un établissement, le soin de prendre l'initiative et, après évaluation, d'en tirer les conclusions en l'écartant, la corrigeant ou la généralisant. Jusqu'à présent, les syndicats majoritaires s'y sont opposés, au nom de « l'égalité », notamment lorsque le ministre Peillon avait envisagé de l'inscrire dans la loi en 2012. Or, le gouvernement vient d'autoriser plusieurs préfets de région et de département et directeurs généraux d'agences régionales de santé à expérimenter, dans certaines conditions, un droit de dérogation pendant deux ans[6]. À quand un droit d'expérimenter confié aux autorités académiques et aux chefs d'établissement ?

Ensuite, montrer que la décentralisation et l'autonomie des établissements assurent une meilleure réussite des élèves et non une aggravation des inégalités – éternelle objection soulevée par ceux qui s'opposent à tout changement. Toutes les études françaises et internationales constatent que le système français d'éducation est, nous l'avons vu, très inégalitaire. Peut-on faire pire ? Notre traitement égalitaire, d'ailleurs parfaitement

6. Décrets n° 2017-1845 et n° 2017-1862 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet et au directeur général de l'ARS (*Journal officiel* du 31 décembre)

théorique, n'est pas la garantie de l'égalité des élèves, bien au contraire. Actuellement, la principale source des inégalités provient de la gestion des personnels d'encadrement, d'enseignement et d'éducation par l'État, qui représentent environ 80 % du coût de fonctionnement des établissements scolaires : leur répartition est très variable entre les établissements, comme leur coût[7], sans parler de leur qualité (titulaires, néo-titulaires, contractuels, suppléants). Comme l'a souligné le CNESCO, les élèves des milieux défavorisés dans les ZEP subissent une inégalité de traitement tant en temps d'apprentissage que de pratiques pédagogiques et d'expérience professionnelle de leurs enseignants (2016). À l'inverse, selon l'enquête PISA ou les travaux comparatifs de chercheurs[8], les systèmes qui laissent des marges d'autonomie pédagogique aux établissements sont ceux qui ont tendance à avoir les meilleurs résultats. Faisons donc confiance aux équipes pédagogiques des établissements ! Quant aux collectivités locales, leur rôle en matière éducative, certes en croissance nous l'avons vu, reste encore marginal ; mais avec la mise en place des régions depuis le début des années 1980, il est démontré que, loin de creuser les inégalités territoriales dans le domaine éducatif, elles ont au contraire eu tendance à les combler[9]. Voilà une idée reçue, largement répandue, qui se dégonfle ! Décentralisation et autonomie ne sont donc pas nécessairement synonymes d'accroissement des inégalités, comme certains le disent… Mais elles supposent néanmoins une régulation sérieuse par l'État et les autorités académiques en termes de péréquation des ressources (notamment celle des enseignants), d'accompagnement des établissements, notamment si des faiblesses apparaissent, et d'évaluation des résultats – comme le font la plupart des pays.

Références

AFAE (Association française des acteurs de l'éducation), 2013, « La décentralisation », *Administration et éducation*, 4.

—, 2015, « L'autonomie, pour quoi faire ? », *Administration et éducation*, 3.

—, 2016, *Le système éducatif français et son administration* [13e éd.]. Paris : AFAE.

BOISSINOT A., 2017, « Régions et académies : nouvelles compétences et enjeux stratégiques », *Les cahiers de la fonction publique*, 374, p. 43.

CNESCO, 2016, *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école française amplifie-t-elle les inégalités ?*, rapport, septembre.

7. La Cour des comptes a calculé en 2012 que le lycéen parisien coûte à l'État 47 % de plus que le lycéen de l'académie de Créteil (*Le Monde*, 12 avril 2012).
8. N. Mons, 2007, *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : PUF ; OCDE, 2011, « Pisa à la loupe », 9 ; B. Hugonnier, 2015, « Bilan de l'autonomie des établissements en Europe », *Administration et éducation*, 3, pp. 33 et 171.
9. C. Dupuy, 2017, *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*. Rennes : PUR.

CYTERMANN J.-R., PERRITAZ A. et SIMON J., 2014, *Organisation et gestion de l'Éducation nationale*. Paris : Bernard-Levrault.

IGEN-IGAENR, juin 2015, « Le pilotage et le fonctionnement de la circonscription du premier degré ».

MONS N., 2007, *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : PUF.

SZYMANKIEWICZ C. (dir), 2013, *Le système éducatif en France* [4e éd.]. Paris : La Documentation française.

TOULEMONDE B., 1988, *Petite histoire d'un grand ministère, l'Éducation nationale*. Paris : Albin Michel.

—, 2016a, « La nouvelle organisation des académies », *Les cahiers de la fonction publique*, 363, p. 63.

—, 2016b, « Nouvelle organisation des académies, nouveaux recteurs. Vers un alignement sur le droit commun ? », *L'Actualité juridique, droit administratif*, 5, p. 260.

—, 2017, « Où en est la décentralisation de l'éducation ? », *Les cahiers de la fonction publique*, 374, p. 47.

— et LE NEVÉ S., 2017, *Et si on tuait le mammouth ? Les clés pour (vraiment) rénover l'Éducation nationale*. La Tour d'Aigues : L'Aube.

Chapitre 11

La formation des enseignants en France : un nouveau cadre et des transformations majeures au service d'une société du savoir et de l'innovation

Daniel Filâtre

En engageant l'étude sur la formation initiale des enseignants dans le cadre du programme TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) 2018, Andréas Schleicher, responsable de la direction de l'évaluation et des compétences de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), explicitait avec force l'ambition qu'il porte au nom de l'organisation internationale : « attirer les enseignants les plus performants et les plus brillants dans la profession. Ils jouent en effet un rôle crucial dans l'économie du savoir, où la réussite future de chaque élève repose essentiellement sur une formation de qualité » (OCDE, 2017a, p. 2). Ce propos est intéressant, car il combine clairement les trois défis majeurs que doivent relever un grand nombre de pays : faire réussir chaque élève et le préparer à penser et agir dans la société du XXIe siècle, attirer les talents vers la profession d'enseignants de moins en moins attractive, bien former ces enseignants dans une logique de développement professionnel. D'autre part, il rompt assez fortement avec la vision commune développée dans notre pays sur ce secteur d'activité.

En effet, la formation des enseignants en France, qu'il s'agisse des enseignants du primaire et du secondaire sans parler de celle quasi absente des enseignants du supérieur, n'apparaît pas comme une priorité. Seules les modalités de formation initiale ont fait l'objet d'une attention particulière ces deux dernières décennies, avec des aléas ne permettant pas de saisir clairement les orientations des pouvoirs publics.

Or, parallèlement et dès le début des années 2000, dans de très nombreux pays, la qualité de la formation des enseignants a été mise en avant pour accompagner les politiques éducatives plus inclusives, améliorer la performance du système éducatif et limiter le décrochage scolaire. Ainsi, en mai 2009, l'Union européenne adoptait un plan stratégique pour l'éducation et la formation afin de proposer aux enseignants une formation initiale permettant de dispenser un enseignement de grande qualité et d'assurer la réussite de chaque élève, d'offrir un développement professionnel

continu et de faire en sorte que la profession constitue un choix de carrière intéressant (Commission européenne, 2009).

Dresser une analyse des politiques publiques de formation des enseignants suppose donc d'évaluer la situation française au regard de ces grandes tendances internationales et des spécificités nationales. Telle sera l'organisation de ce chapitre, en présentant tout d'abord les réformes récentes intégrées dans la loi de refondation de l'École de la République de juillet 2013 et en dégageant ensuite les grandes orientations qui se dessinent.

1. Les politiques de formation des enseignants en France, de 1989 à 2012 : inflexions et enjeux

1.1. *L'importance des recrutements d'enseignants*

Afin d'apprécier les enjeux de la formation des enseignants du primaire et du secondaire, il convient d'observer quelques données générales. Avec un taux de fécondité parmi les plus importants d'Europe et un taux très élevé de scolarisation des jeunes, le système éducatif français s'adresse à un grand nombre d'élèves et requiert donc un nombre important d'enseignants dont les caractéristiques sont toutefois assez semblables à leurs homologues européens. Le tableau 9 en présente certaines à partir des données nationales de l'année scolaire 2016-2017 (DEPP, 2017a).

Tableau 20 : *Répartition des enseignants du premier et second degré par secteur en 2016-2017.*

Effectifs par niveau	Secteur public	Secteur privé (sous contrat)	Indicateurs
1er degré : 384 768 professeurs	341 658	43 110	83,4 % de femmes âge moyen : 41,9 ans 11,7 % temps partiel
2e degré : 499 580 professeurs	400 211	99 369	58,4 % de femmes âge moyen : 43,8 ans 9,6 % temps partiel

Si l'on s'intéresse aux recrutements des professeurs, force est de constater une évolution importante ces dernières années :

- une baisse significative des recrutements entre 2007 et 2013 puis une remontée importante entre 2013 et 2016, notamment pour le premier degré ;
- une détérioration du taux de couverture des concours du second degré qui traduit une baisse de l'attractivité vers le métier de professeur ;

– une diminution du nombre de candidats présents aux épreuves du concours de professeur des écoles au regard au nombre de postes offerts.

Tableau 21 : *Les concours de recrutement des personnels enseignants en France.*

Concours 1er degré public	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2016**
Postes	14 084	7 904	3 364	8 710	12 067	13 057
Admis	13 591	7 728	3 292	8 342	11 854	12 343
Taux de couverture	0,965	0,978	0,979	0,958	0,982	0,945
Taux candidats/postes	4	5,9	5,7	2,4	2,6	2,6
Concours 2e degré public	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2016**
Postes	11 650	9 950	10 055	12 435	14 764	15 431
Admis	11 604	9 896	9 070	10 903	13 042	13 655
Taux de couverture	0,996	0,995	0,902	0,877	0,883	0,885

Source : DEPP, 2017, p. 205-309.

Ces données qui concernent à la fois la population enseignante et les flux d'entrée nous conduisent à regarder avec intérêt l'organisation des politiques de formation initiale et continue.

1.2. *Les politiques de formation initiale des enseignants*

L'examen des différentes lois qui ont organisé la formation initiale des enseignants ces dernières décennies rappelle concomitamment des tendances lourdes et des soubresauts. Les tendances lourdes sont à l'aune de ce qui s'est opéré dans la plupart des pays européens : un allongement de la durée des études par une élévation du niveau de diplôme requis pour devenir enseignant, plus particulièrement pour le premier degré ; une universitarisation progressive de la formation ; un changement du modèle de formation visant à former les futurs enseignants en combinant les savoirs académiques et les savoirs professionnels. Des soubresauts également puisque l'organisation de la formation des enseignants a connu dans notre pays des interrogations, des doutes conduisant au final à certaines ruptures que nous évoquerons rapidement.

Lorsque la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 crée les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), il s'agit de proposer un même modèle de formation pour l'ensemble des enseignants, en remplacement des écoles normales d'instituteurs qui assuraient la formation des professeurs des écoles, en remplacement des centres pédagogiques

régionaux (CPR) en charge de la formation des professeurs des lycées et collèges, en remplacement enfin des écoles normales nationales d'apprentissage (ENNA) à destination des professeurs de lycées professionnels.

En 1989, l'ambition du gouvernement et du législateur est de rapprocher le modèle de formation professionnelle des enseignants du premier et du second degré, mais aussi de généraliser leur recrutement au niveau de la licence universitaire. Ce faisant, le rapprochement des différents modèles de formation et leur intégration au sein des IUFM avaient deux conséquences immédiates : l'élévation des connaissances disciplinaires et universitaires des maîtres du premier degré, d'une part et de l'autre, la mise en place d'une formation pédagogique et professionnelle pour ceux qui se destinaient à enseigner en collège ou en lycée.

Dans les faits, la mission des IUFM combinait des objectifs distincts : préparer les étudiants aux concours de l'enseignement d'une part et former les professeurs débutants durant leur année de stage, d'autre part. Leur organisation traduisait cette dualité : un établissement autonome, rattaché à une ou plusieurs universités, mais une gouvernance fortement liée au rectorat d'académie. Après un démarrage plutôt réussi dans leurs premières années d'existence, les IUFM ont essuyé de nombreuses critiques autour de trois registres principaux : la tension avec les composantes des universités devenues prestataires pour la préparation de leurs étudiants aux concours de l'enseignement en collège et lycée ; les critiques répétées des jeunes professeurs stagiaires quant au décalage durant leur année de stage entre la formation reçue, jugée très théorique et l'exercice effectif du métier en classe ; la nature même de l'enseignement parfois trop universitaire, parfois trop pédagogique, souvent insuffisamment intégré à l'activité de l'enseignant et à la progressivité de son apprentissage. Ces discussions seront vives au milieu des années 2000, en témoigne la publication par la DEPP d'une étude sur le ressenti des professeurs stagiaires en IUFM sur leur formation (DEPP, 2006b)[1].

Deux changements majeurs vont conduire à une mise en cause des IUFM et au final à leur disparition au profit d'un autre modèle de formation. Le premier concerne l'intégration des IUFM dans l'université. Décidée dans le cadre de la loi d'avril 2005, cette mesure conduira d'ici 2008 à ce que les IUFM deviennent des écoles intégrées au sein d'une université au même titre que les instituts universitaires de technologie (IUT) ou les écoles internes d'ingénieur. Le second changement est beaucoup plus marquant et concerne l'élévation du niveau de recrutement exigé pour devenir professeur. En mai 2008, il est décidé de porter l'accessibilité des concours de l'enseignement aux seuls candidats titulaires d'un master universitaire ou d'un grade équivalent. En portant le niveau de recrutement des professeurs du premier et du second degré (enseignement général et

1. Voir annexe ci-dessous.

technologique) au niveau 7 du cadre européen de certification, la France se positionne au même niveau de recrutement de ses enseignants qu'un grand nombre d'autres pays européens. C'est une avancée qui semble considérable.

Mais en parallèle, un autre changement concerne l'année de stage qui est supprimée au profit d'une formation professionnelle plutôt légère durant les deux années de master et de quelques éléments de formation et d'accompagnement à l'entrée dans le métier pour la première année de fonctionnaire stagiaire. Cette orientation fera l'objet de vives réactions et *a posteriori*, on s'étonne de ces choix. Deux raisons semblent avoir conduit à son établissement.

La première se fonde sur une appréciation négative et, semble-t-il, assez largement partagée, sur l'organisation et la qualité de la formation des fonctionnaires stagiaires au sein des IUFM. Lors de l'enquête de la DEPP fondée sur l'évaluation que font les jeunes professeurs du dispositif de formation initiale (2006b), la principale critique concernait l'insuffisance de la formation pour exercer le métier de professeur. Cela visait tout autant l'articulation théorie-pratique que la préparation, l'exploitation et le suivi des stages. Mais surtout, cette enquête souligne une insatisfaction générale sur la formation suivie durant l'année de stage. La sévérité du jugement sur la formation concerne plus de trois jeunes enseignants du premier degré sur quatre et porte sur les constats suivants : manque de conseils pour gérer les situations difficiles, manque d'échanges avec des pairs en poste, manque d'analyses de pratiques professionnelles, brièveté des stages en responsabilité. Certes, il faut prendre de la distance à l'égard de ces résultats, mais ils témoignent d'une faible efficience du modèle de formation, tout du moins tel que ressenti par les jeunes professeurs. Il illustre également, si besoin était, de la difficulté de l'exercice et des débats idéologiques qui nourrissent la manière dont une nation doit former ses jeunes professeurs.

La seconde raison est beaucoup plus matérielle. Au moment d'engager la réforme de la « masterisation » qui consistait à procéder à l'élévation du niveau de qualification au niveau du master pour le recrutement des jeunes professeurs, le gouvernement menait une politique offensive de réduction du nombre de fonctionnaires. L'Éducation nationale, premier secteur ministériel pour le nombre d'emplois et donc pour le nombre de recrutements, était aussi concernée. L'annulation de l'année de stage pour les jeunes enseignants stagiaires permettait au ministère d'apporter sa contribution à cet effort budgétaire, sans trop de douleur pour les familles et les élus puisqu'elle ne touchait en rien l'offre scolaire dans les académies.

Au moment des rendez-vous électoraux du printemps 2012, la situation dans laquelle se trouvaient les jeunes enseignants à la suite de la réforme de la « masterisation » était sérieusement problématique : baisse du nombre de candidatures, malaise des jeunes professeurs placés directement en situation de responsabilité, manque de formation fortement

ressenti… La situation obligeait, chacun en convenait, à remettre l'ouvrage sur le métier. Les options politiques divergeaient, mais plus que jamais, un sentiment général semblait se faire jour à l'issue de ces dernières années de tâtonnements : enseigner est un métier qui s'apprend.

2. Une nouvelle orientation : la création des ESPE en 2013

2.1. *Les ESPE, une mesure phare de la loi de refondation de l'École*

Dès le début de la nouvelle mandature issue de ces consultations, le gouvernement s'engage dans la préparation d'une loi de refondation de l'École visant à réduire les inégalités et à favoriser la réussite de tous les élèves. Parmi les différentes mesures phares de la loi du 8 juillet 2013 figure la création des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) en remplacement des IUFM désormais supprimées. Ces écoles supérieures destinées à former les nouveaux professeurs présentent trois caractéristiques.

Tout d'abord, elles assurent une formation professionnelle et universitaire de niveau master avec une entrée progressive dans le métier, un modèle de formation par alternance et l'acquisition simultanée de l'ensemble des compétences professionnelles liées au métier de professeur qui ont fait l'objet d'un référentiel spécifique. C'est un changement de modèle du processus de formation initiale des professeurs et autres personnels d'éducation. En effet, traditionnellement, il existe deux modèles de formation initiale des professeurs, un modèle successif et un modèle simultané. Dans le premier modèle, les futurs enseignants suivent d'abord une formation académique dans une ou plusieurs disciplines pour ensuite se spécialiser dans le métier d'enseignant. Dans le second modèle, les futurs enseignants suivent une filière de formation à visée professionnelle, intégrant de manière concomitante les savoirs académiques et professionnels. Parfois, les deux modèles peuvent coexister selon les niveaux d'enseignement, mais majoritairement au sein de l'UE, c'est le modèle simultané qui est prédominant (OCDE, 2013).

Ensuite, dans chaque territoire académique, est positionnée une ESPE soulignant la relation étroite entre le rectorat d'académie représentant l'employeur et l'écosystème universitaire. En effet, les ESPE sont intégrées dans les universités et mobilisent donc toutes les composantes universitaires de leur université de rattachement, mais aussi des autres universités de l'académie, afin de s'engager dans un travail d'innovation et de formation par la recherche. Il s'agit donc d'anticiper les changements liés aux pratiques professionnelles et à la révolution numérique. Les services académiques, les corps d'inspection et les écoles et établissements sont fortement associés au projet de formation de chaque ESPE.

Enfin, les ESPE préparent aux métiers du professorat et de l'éducation de manière globale et transversale, dans le cadre d'un master MEEF (Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation) avec quatre mentions possibles, un même cadre national de formation et une culture professionnelle commune.

La loi confie aux ESPE d'autres missions, au-delà de la formation initiale des futurs professeurs : participer à l'organisation des actions de formation continue des professeurs, y compris des personnels enseignants-chercheurs et enseignants de l'enseignement supérieur, participer à la recherche disciplinaire et pédagogique et promouvoir des méthodes pédagogiques innovantes, former les étudiants et les enseignants à l'usage pédagogique des outils et ressources numériques.

Ces trois changements s'efforcent de répondre aux dysfonctionnements des précédents modèles. Toutefois, ils doivent s'opérer à partir des potentiels de formation existants au sein des anciens IUFM. C'est pourquoi, afin d'organiser les transformations nécessaires et d'accompagner sur la durée la montée en puissance de ces écoles supérieures, une procédure nouvelle d'accréditation est arrêtée par les deux ministères en charge de cette réforme, le ministère de l'Éducation nationale d'une part et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche d'autre part. Chaque ESPE est accréditée pour la durée du contrat pluriannuel liant l'État à l'établissement public universitaire intégrant l'ESPE. Cette accréditation répond à un cahier des charges précis et est renouvelée après une évaluation nationale. Il s'agit donc d'une procédure relativement innovante qui permet de considérer chaque ESPE comme un projet vivant et de les accompagner très fortement sur la durée. Elle permet aussi à l'État d'évaluer le fonctionnement de chaque ESPE, de suivre son évolution et de s'assurer qu'elle répond à ses attentes en matière de formation, de recherche et d'innovation.

Au 1er septembre 2013, ce sont trente ESPE qui sont accréditées, une par académie, même si certaines l'ont été pour une durée limitée afin que leur dossier s'améliore et puisse mieux répondre au cahier des charges. Dès cette rentrée 2013, elles ont toutes accueilli les premières promotions d'étudiantes et d'étudiants en formation pour se préparer aux métiers du professorat et de l'éducation. Il faut dire que l'augmentation des recrutements est forte, en correspondance avec les créations d'emplois de professeurs, annoncées pour la période 2013-2017.

2.2. *Premiers éléments de bilan*

Cette réforme va se mettre en œuvre rapidement et avec un engagement important des universités, des personnels des ex-IUFM, des services des rectorats et des corps d'inspection. De leurs côtés les deux ministères vont assurer la publication des circulaires encadrant la mise en œuvre des nouvelles orientations.

À la rentrée scolaire et universitaire 2015, plus de 60 000 étudiants sont inscrits, au sein des ESPE, dans un master MEEF ou dans un diplôme universitaire dédié à la formation des enseignants (SIES, 2017). Cela signifie que 20 % des étudiants inscrits dans un master universitaire français le sont dans un master MEEF. Quant à la sociologie de ces étudiants se destinant aux métiers de professeurs, l'analyse des données pour l'année 2014-2015 montre que les étudiants en ESPE sont à majorité des femmes (72 %), de 27 ans en moyenne, et possèdent pour la très grande majorité d'entre eux un bac général (86 %).

Ces chiffres démontrent l'attractivité de ces écoles et des formations dispensées même si par ailleurs, dans certaines disciplines et dans certaines académies, le nombre de candidats aux concours de recrutement reste insuffisant. Un tel développement des ESPE est un enjeu majeur pour la France qui doit recruter à cette époque plus de 22 000 nouveaux professeurs chaque année, dont près de 12 000 professeurs des écoles pour faire face aux besoins démographiques, aux départs à la retraite et à la création de nouveaux emplois. L'analyse des statistiques liées aux concours de recrutement des professeurs en 2015 démontre sensiblement la réussite des ESPE. En effet, vouloir être professeur (ou personnel d'éducation) attire un nombre important de candidats. Pour le second degré, près de 80 000 candidats se sont inscrits au concours pour plus de 9 000 postes ouverts. Or on constate, pour les recrutements de l'année 2015, que les étudiants ESPE représentent un cinquième des inscrits, près d'un tiers des présents et presque la moitié des admis. Pour le premier degré, il est fort probable que ces taux soient supérieurs pour les candidats aux concours de professeurs des écoles.

Les tableaux 22 et 23 (DEPP, 2017c) illustrent le rôle important que jouent les ESPE dans la préparation aux métiers de professeur.

Tableau 22 : *Effectif et part des candidats aux concours enseignants du premier degré public, session 2015.*

	Inscrits		**Présents**		**Admis**	
	Effectif	**%**	**Effectif**	**%**	**Effectif**	**%**
Étudiants ESPE	22 529	34,1	13 847	45,1	6 789	58,5
Étudiants hors ESPE	2 550	3,9	1 042	3,4	303	2,6
Autres candidats	40 984	62,0	15 846	51,6	4 515	38,9
Ensemble	66 063	100,0	30 735	100,0	11 607	100,0

N.B. : ce classement des candidats en trois catégories provient des réponses qu'ils ont eux-mêmes apportées à leur inscription.

Source : MENESR-DEPP, Système de gestion Ocean.

Tableau 23 : *Effectif et part des candidats aux concours enseignants (de niveau Capes et agrégation) et de personnels d'éducation, session 2015, secteur public.*

	Inscrits		Présents		Admis	
	Effectif	**%**	**Effectif**	**%**	**Effectif**	**%**
Étudiants ESPE	14 375	21,0	12 448	31,2	5 021	46,9
Étudiants hors ESPE	6 279	9,2	4 410	11,0	1 570	14,7
Autres candidats	47 761	69,8	23 084	57,8	4 118	38,5
Ensemble	68 415	100,0	39 942	100,0	10 709	100,0

N.B. : ce classement des candidats en trois catégories provient des réponses qu'ils ont eux-mêmes apportées à leur inscription. Les « autres candidats » se sont déclarés actifs ou étudiants d'ENS, ces derniers constituant 1,4 % des inscrits, 2,7 % des présents et 12 % des admis de ce groupe.

Source : MENESR-DEPP, Système de gestion Ocean.

Plusieurs enquêtes menées par le ministère ou bien par les ESPE elles-mêmes dans le cadre des démarches de qualité montrent que la réforme de la formation a apporté manifestement une amélioration pour les futurs professeurs. Quatre changements sont soulignés par les stagiaires et les étudiants : l'entrée progressive dans le métier dès la première année de master, la formation en alternance, un apprentissage professionnel cohérent même si ceci peut varier selon les écoles, l'accompagnement sous forme de double tutorat universitaire et académique.

Par contre, des difficultés de mise en place sont apparues. Certaines concernent directement le concept d'ESPE et notamment leur difficile positionnement dans le paysage universitaire et académique. Certaines sont de nature organisationnelle comme la gestion du temps, l'éloignement des lieux de stage, l'inflation des horaires de formation. D'autres sont de nature pédagogique portant sur le modèle de formation lui-même : une formation par alternance, plus intégrative et professionnalisante, la réalisation d'un mémoire scientifique et professionnel…

Dans les faits et de manière durable, deux obstacles principaux marqueront l'évolution des politiques de formation initiale des enseignants en France. Le premier concerne le modèle de recrutement des enseignants. Le second porte sur le modèle de formation en alternance mis en avant dans la réforme de 2013.

Chacun sait le cadre législatif et réglementaire qui préside au recrutement des enseignants en France. Fonctionnaires de l'État, les professeurs des écoles, des collèges et des lycées sont recrutés par concours à partir de critères dont une part relève des dispositifs généraux de la fonction publique d'État. Ceci conduit à ouvrir l'accès à ces concours à partir de diplômes généraux et non à partir d'un parcours de formation spécifique. Ainsi peut-on devenir professeur des écoles sans avoir validé un cursus de formation au sein d'un master MEEF si le lauréat est titulaire d'un autre

master ou d'un grade équivalent. Seule l'année dite de stage se passera au sein d'un parcours de formation adapté au sein d'une ESPE.

Dès l'année 2014-2015 qui était la première année de mise en œuvre de la formation rénovée, les ESPE ont eu à traiter la très grande diversité des publics stagiaires. Alors que la réforme s'est organisée sur la formation de publics entrant en master MEEF, la particularité des règles présidant aux concours de recrutement tout comme le positionnement du concours au milieu de la formation ont obligé les équipes pédagogiques universitaires des ESPE à concevoir des parcours de formation mieux adaptés à cette diversité des publics. C'est un défi que doivent relever les ESPE. Il témoigne de l'évolution probable des modes de recrutement et de formation des futurs enseignants. Toutefois, il semble difficile à mettre en œuvre dans le modèle traditionnel de formation initiale et les équipes pédagogiques des ESPE ne s'attendaient pas à la très grande variété des publics entrant dans les métiers de l'éducation.

Le second obstacle concerne le modèle de formation basé sur l'alternance. Cette conception d'une alternance intégrative où les savoirs et dispositions s'éprouvent en contextes professionnels, au sein d'établissements, écoles ou réseaux qui doivent plus que jamais définir voire affirmer leur mission formatrice constitue un changement important. En effet, ce modèle de formation, qui est le cœur du système de formation intégré ou simultané, suppose des ruptures aussi bien en matière d'ingénierie que dans le suivi des jeunes professeurs stagiaires. Ce temps d'alternance suppose évidemment une approche globale et cohérente de la formation : progressivité des apprentissages, positionnement et suivi du stage, réalisation du mémoire scientifique et professionnel, rôle moteur de la recherche…

Or, quatre années après la création des ESPE, le bilan sur cette réforme est à la fois positif et mitigé. Positif, car il était attendu une évolution du modèle autour de ces trois piliers du changement : un master universitaire et professionnel, une formation par alternance, un accompagnement des jeunes professeurs entrant dans le métier. Mitigé, car les universités et les ESPE ont dû mettre en place un modèle de formation très nouveau, en rupture avec les modèles précédents en s'appuyant principalement sur les personnels qui portaient les précédentes approches de la formation et notamment les personnels des ex-IUFM. Clairement, certains attendus de la réforme ne sont pas encore au rendez-vous qu'il s'agisse de la mise en place effective des équipes pluricatégorielles, de la place de la recherche dans les cursus de formation ou de l'effectivité de l'alternance.

Indéniablement, cette réforme s'est mise en place de manière dynamique et variable selon les territoires. Dès lors, la réforme engagée mettra du temps à se réaliser et devrait s'inscrire dans un processus d'amélioration permanente que lui permet la démarche d'accréditation insuffisamment appropriée par les ministères de tutelle. Toutefois, on ne peut s'en tenir aux seules évolutions de la formation initiale. En effet, les politiques de formation des enseignants doivent être abordées de manière globale,

en intégrant formation initiale et continue, mais aussi en s'appropriant les nouveaux paradigmes de la société du savoir.

3. L'émergence d'une nouvelle approche de la formation fondée sur le développement professionnel des enseignants dans une société du savoir

3.1. *La formation continue des enseignants en France*

La qualité des dispositifs de formation des enseignants est une dimension de plus en plus importante des politiques éducatives des pays de l'OCDE. Pour la France, les réformes engagées depuis près de dix ans sont d'autant plus importantes que les résultats scolaires des élèves positionnent notre pays à un rang très moyen dans les enquêtes internationales, comme l'indique Yannick Prost (chap. 17 ci-dessous). Surtout, la singularité de cette position repose sur les écarts de résultats liés aux origines sociales des élèves, mais aussi sur un modèle faiblement capable d'aider les élèves issus de l'immigration ou ayant des besoins éducatifs spécifiques comme en témoignent les résultats de l'enquête PISA de 2015 (OCDE, 2016). On aura compris qu'au sein du système éducatif français, le modèle de formation des professeurs devient une pièce majeure de l'intervention publique. Il doit contribuer à l'amélioration de ces résultats et à l'émergence d'une société de la connaissance.

Si, comme les deux premières parties de ce chapitre le montrent, la France est engagée dans une transformation profonde de son système de formation initiale, il convient de s'interroger sur la situation de la formation professionnelle continue des enseignants. Tout d'abord, les résultats et analyses du rapport Eurydice consacré à la profession enseignante en Europe soulignent l'importance des programmes d'accompagnement à l'entrée dans le métier. Mais surtout, ils montrent que la formation continue est une obligation professionnelle pour les enseignants dans la plupart des pays européens. Les plans de formation sont généralement élaborés au niveau de l'établissement, parfois même par l'enseignant lui-même ou par l'autorité supérieure. Ainsi, suivre une formation est souvent pour un enseignant une obligation, liée de manière incitative à une promotion ou une évolution professionnelle. Or l'étude TALIS, publiée en 2013 (OCDE, 2014) pour le seul niveau collège, met en évidence que 88 % des enseignants ont participé à une action de formation continue dans les douze derniers mois, la France se situant dans les dernières positions.

Cette situation singulière de la France est reprise dans l'analyse opérée par la DEPP pour l'année scolaire 2015-2016 (DEPP, 2017d). Si 2 459 100 candidatures à des sessions de formation ont été déposées par 40 % des personnels du premier degré public et 50 % des personnels du second degré public, près de 90 % d'entre elles ont été retenues et dans ce cas, seulement 70 % des candidats se sont présentés aux modules de formation. Ces

modules ont en moyenne duré 1,3 jour. Ils concernaient pour plus de la moitié des candidatures le « développement des qualifications ou acquisitions nouvelles ». Indéniablement, ces deux enquêtes montrent combien la formation continue est le parent pauvre des politiques de formation des enseignants français.

Toujours selon l'enquête menée à la demande de l'OCDE, les modalités de ces formations sont très variables : cours et ateliers, conférences et séminaires, visites d'étude, programmes qualifiants, participation à un réseau d'enseignants, participation à la recherche, tutorat et coaching. Mais pour ce qui concerne les besoins de formation, l'enquête montre que les enseignants placent en priorité la prise en charge d'élèves à besoins spécifiques, les Technologies de l'information et de la communication (TICE), la gestion de la classe et du comportement des élèves, l'enseignement en milieu multiculturel ou plurilingue, les approches pédagogiques individualisées. Puis sont aussi exprimées des attentes de formation liées à l'orientation des élèves et à leur évaluation. La connaissance des programmes et la maîtrise de la discipline viennent en dernier, notamment pour la France. Ainsi, dans notre pays, ce sont bien les questions de pédagogie et de didactique ainsi que celles liées aux pratiques professionnelles qui sont centrales dans les attentes des professeurs.

Tableau 24 : *Sentiment d'être préparé à la profession d'enseignant (en %).*

	Contenus disciplinaires	**Pédagogie appliquée aux contenus à enseigner**	**Pratiques de classe dans la matière enseignée**
France	*90*	*60*	*58*
Royaume-Uni (Angleterre)	93	90	93
Australie	93	91	91
Canada (Alberta)	89	89	90
Espagne	99	91	93
Finlande	72	64	66
Italie	96	90	91
Pays-Bas	93	85	81
Pologne	98	97	96
Suède	97	90	90
Moyennes TALIS	*93*	*89*	*89*

Source : TALIS (OCDE, 2014).

Par ailleurs, l'enquête TALIS montre que les enseignants en France sont moins nombreux à participer à la formation continue et pour des durées

plus courtes. Le tableau repris dans la note de la DEPP sur la fréquence et la durée de la participation des enseignants à des activités de formation continue sous forme de stages ou d'ateliers confirme la position singulière de la France. Dans notre pays comme dans tous les pays, les manques d'incitation et de temps sont perçus comme des freins à une formation professionnelle continue.

Cette enquête montre aussi l'évolution des métiers de l'enseignement et la nécessité de mettre en place une formation initiale et continue qui prenne en compte les transformations en cours : nouvelles approches pédagogiques, ingénierie ou design pédagogique, travail en réseau ou travail collaboratif, démarches inclusives, prise en compte de l'hétérogénéité des publics apprenants… C'est une nouvelle conception de la formation des professeurs qui se dessine.

4. Une conception plus globale de la formation professionnelle

La lecture de ce rapport révèle l'émergence d'une conception nouvelle qui, dans plusieurs pays, structure les politiques de formation et d'accompagnement des professeurs. Cette conception est associée à une approche de développement professionnel continu (DPC) considéré comme un processus graduel d'acquisition et de transformation des compétences et de composantes identitaires. Cette démarche doit permettre aux enseignants d'améliorer leur pratique, notamment en direction des élèves et de leur réussite, mais aussi de mieux saisir les évolutions de leur travail.

Une telle perspective dessine pour la formation professionnelle continue des professeurs deux processus concomitants : un processus d'apprentissage au cours duquel l'enseignant construit et enrichit progressivement ses savoirs par ses propres expériences ; un processus de recherche qui permet à l'enseignant de porter un regard réflexif et scientifique sur ses pratiques.

Évidemment cette approche de la formation professionnelle continue peut prendre des formes variées, souvent intégrées dans les contextes de travail, mais elle permet surtout d'encourager des évolutions dans les pratiques professionnelles, et ce, tout au long de la carrière. Sans doute aussi la place de l'université et de la recherche dans la formation a tendance à devenir incontournable, tout comme le rôle de l'établissement et l'engagement du professeur. Adoptée en France, cette vision d'une formation des professeurs basée sur le développement professionnel continu conduit, à n'en pas douter, à des changements importants.

4.1. *Une perspective nouvelle de formation tout au long de la vie*

Si le professeur doit désormais s'inscrire dans un contexte d'apprentissage tout au long de la vie, il n'est pas concevable de considérer que l'on puisse acquérir en formation initiale l'ensemble des connaissances et compétences nécessaires pour toute une carrière. L'organisation de la formation initiale est donc conduite à évoluer sensiblement.

En effet, dans la plupart des pays de l'OCDE il semble qu'il existe un large consensus sur le fait que la formation d'un enseignant doit être considérée comme un processus graduel comprenant trois phases : une formation initiale, une phase d'accompagnement et ensuite un perfectionnement professionnel continu. Les auteurs du rapport Eurydice insistent sur le passage de la formation initiale à la vie professionnelle et utilisent le terme de « transition vers la profession enseignante » (Commission européenne, 2017). Il s'agit d'une conception inhabituelle en France où le processus de titularisation des enseignants débutants à l'issue de l'année de stage signe, en quelque sorte, leur capacité à enseigner. Partout ailleurs, la phase de formation et d'accompagnement des professeurs débutants est plus longue, de l'ordre de trois à cinq ans, et s'appuie sur un programme de formation et de soutien pour les primo-enseignants.

Instaurer en France un tel modèle résoudrait au moins deux types de difficultés rencontrées par nos jeunes professeurs : la charge de travail durant les deux années de master ; les difficultés repérées chez les jeunes professeurs lors des évaluations et des auto-évaluations opérées à l'issue de la période de stage et au moment de la titularisation.

Tous s'accordent à considérer que la période de formation initiale ne saurait suffire pour que les enseignants débutants maîtrisent pleinement les compétences nécessaires. Il est donc illusoire de vouloir tout faire pendant cette période. Et des évolutions seront nécessaires.

L'autre changement concerne évidemment l'organisation de la formation continue, si l'on concède que se former tout au long de la carrière fait désormais partie du métier d'enseignant.

Lors des travaux menés au sein du comité national de suivi de la réforme de la formation des enseignants et des personnels d'éducation, il a été retenu une définition du développement professionnel qui permet aux professeurs et aux équipes pédagogiques et éducatives d'améliorer, d'enrichir et d'actualiser leur pratique. Il permettrait aussi d'assurer une plus forte appropriation des changements et de renforcer leur niveau d'expertise. Il améliorerait ainsi leur efficacité et leur bien-être au travail. Dans cette acception, le développement professionnel s'exprime aussi bien dans une démarche individuelle que collective. Il serait donc intéressant que le ministère et les autorités académiques conçoivent de nouvelles modalités de la formation continue basée sur la demande des équipes pédagogiques et éducatives et sur les contextes professionnels territorialement situés (Portelance, Martineau et Mukamurera, 2014).

Plusieurs expérimentations se déroulent déjà au travers de programmes où les interactions entre pairs, les recherches collaboratives, les formations hybrides favorisent l'ouverture professionnelle et renforcent les qualifications. Ces nouveaux dispositifs de formation continue conçus souvent à partir des dilemmes d'exercice du métier se veulent à effet transformant et proposent des changements de paradigme importants. Notamment, l'exigence du travail collaboratif et encore plus l'exigence du travail de nature réflexive semblent, l'une et l'autre, consubstantielles à une approche de la formation par le développement professionnel. Une telle approche qui pose l'enseignant comme acteur de sa formation et le conduit à s'engager dans des cadres de formation collectifs est assurément plus exigeante.

Tout ceci devrait conduire à favoriser les expérimentations, mais dessine surtout une évolution structurelle importante, déjà engagée dans plusieurs pays et fortement liée à l'émergence d'une société du savoir.

4.2. *De nouvelles politiques de formation et de développement professionnel des enseignants nécessairement intégrée dans une société du savoir*

S'il est encore un peu prématuré d'évaluer les résultats de ce nouveau cadre, les premiers bilans dessinent les enjeux d'une formation tout au long de la vie des professeurs dans une perspective de développement professionnel et de renforcement de leur expertise, au service de la réussite et du bien-être de chaque élève. Cette perspective est à peine esquissée dans les évaluations établies sur la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale en France comme en témoigne le rapport parlementaire publié en 2016 sur l'évaluation de la mise en œuvre des ESPE dans le cadre de la loi de 2013 (Ménard, 2016). Cependant, elle rejoint les préconisations développées en 2012 par l'Agence européenne pour l'éducation spécialisée et plus largement par l'ensemble des institutions internationales afin d'œuvrer par la qualité de l'éducation à une société du savoir et de l'information plus égalitaire et plus ouverte (Agence européenne, 2011).

Un tel projet repose sur une amélioration significative de la formation initiale, l'accompagnement des enseignants débutants et des enseignants en difficulté et le développement de la formation continue des enseignants. Mais à chaque fois, il s'agit bien de permettre aux enseignants de développer sans cesse leurs connaissances, d'améliorer continûment leur pratique professionnelle afin d'assurer, dans chaque pays et au meilleur niveau, la réussite de chaque élève, son éducation et son insertion sociale et professionnelle. Or, cette ambition s'intègre dans plusieurs évolutions simultanées, indissociables et fortement liées à la société du savoir.

Tout d'abord, la première de ces évolutions concerne ce que l'on demande aux élèves et l'on peut avec intérêt s'intéresser aux démarches expérimentales menées par l'Institut national d'éducation de Singapour depuis 2009 afin de répondre aux défis du XXI^{e} siècle (NIE, 2018). Celles-ci

proposent d'offrir aux élèves des processus d'apprentissage plus participatifs, plus collectifs et réflexifs, sensibles aux langages graphiques et connectés. Pour favoriser une école plus inclusive, il s'agit de renforcer trois modes d'apprentissage : apprendre à apprendre ce qui conduit les professeurs à mieux connaître les processus d'apprentissage et non les manières de transmettre des contenus ; apprendre à coopérer et renforcer le travail de pairs à pairs ce qui amène les professeurs à favoriser le travail collaboratif, à ouvrir la porte de sa classe, à développer l'accès aux documentations et les formes de partage, à recevoir et assurer des *feedbacks* ; apprendre en s'ouvrant au monde ce qui engage les professeurs vers une société apprenante, faite d'échanges et de coopération avec d'autres partenaires.

Ces changements sont à peine abordés en France. Pourtant une sensibilisation s'opère depuis peu, notamment au regard des résultats des enquêtes comparatives internationales sur les connaissances et les compétences des élèves. On sait que les principes organisant les évaluations du programme PISA (OCDE, 2016) reposent fortement sur la nature et les processus de résolution de problèmes exprimés dans des contextes précis. L'enquête internationale vise à évaluer la capacité des jeunes élèves à utiliser et mobiliser leurs connaissances et leurs compétences, c'est-à-dire à évaluer ce qu'ils savent faire avec ce qu'ils ont appris en classe tout autant que ce qu'ils ont assimilé des matières spécifiques enseignées. L'objectif de ces évaluations est donc bien de mesurer l'aptitude d'un élève à formuler, employer et interpréter des mathématiques dans un éventail de contextes, c'est-à-dire à raisonner en termes mathématiques en utilisant des concepts, des procédures et des outils pour décrire, expliquer et prévoir des phénomènes.

Le tableau 14 montre le cadre du programme PISA sur la culture mathématique (OCDE 2013, p. 18) : « La culture mathématique renvoie à la capacité des élèves à analyser, à raisonner et à communiquer efficacement leurs idées lorsqu'ils énoncent, formulent et résolvent des problèmes mathématiques relevant de situations variées, et qu'ils en interprètent les solutions. »

Pour les professeurs français, il s'agit d'une évolution sensible de la mesure du raisonnement des élèves, de leur créativité, de leur ingéniosité et de leurs compétences scientifiques, mais aussi cognitives pour mobiliser leurs connaissances afin de trouver des solutions à des problèmes du quotidien.

Une autre évolution marquante de la société du XXI^{e} siècle concerne la révolution numérique, qu'il s'agisse de l'accès aux ressources, des formes de partage ou de la réalité augmentée qui pénètrent évidemment dans l'univers de la classe (voir le chap. 25 ci-dessous). Mais surtout, le statut des connaissances évolue passant d'une définition par les stocks à une approche par les flux. Dès lors, trois glissements de frontière dessinent un nouveau paradigme de la formation : l'immensité des ressources disponibles pour tout apprenant, le brouillage des frontières entre le *teaching* et

Tableau 25 : *Aspects de l'évaluation PISA de la culture mathématique.*

Les processus	Trois catégories de processus (*formuler*, *appliquer* et *interpréter*) décrivent le cheminement des individus lorsqu'ils tentent d'établir un lien entre le contexte d'un problème et le monde des mathématiques et donc, de résoudre le problème	Formuler des situations de façon mathématique Employer des concepts, faits, procédures et raisonnements mathématiques Interpréter, appliquer et évaluer des résultats mathématiques
Les contenus	Les contenus se rapportent à quatre idées majeures qui sont liées aux disciplines mathématiques, telles que l'arithmétique, l'algèbre et la géométrie, et qui se chevauchent de façon complexe	Les variations et les relations L'espace et les formes La quantité L'incertitude et les données
Les contextes	Les contextes se définissent en fonction des aspects du monde dans lesquels les problèmes se situent	Personnels Professionnels Sociétaux Scientifiques

le *learning*, l'importance des apprentissages par le projet et les réalisations concrètes.

Ces évolutions conduisent à transformer les politiques publiques éducatives comme le souligne l'OCDE dans un texte édité en 2016, sur l'émergence d'écoles apprenantes : « Les écoles d'aujourd'hui doivent former les étudiants aux connaissances et aux compétences dont ils auront besoin pour réussir dans cet avenir incertain en constante mutation. Mais beaucoup d'écoles n'ont pas évolué en l'espace d'une génération, et trop de professeurs ne développent pas les pédagogies et les pratiques professionnelles correspondant aux besoins des apprenants du XXI^{e} siècle » (OCDE, 2017b).

En réponse à ce constat, il est proposé d'expérimenter des écoles apprenantes capables de relever davantage le défi de la réussite de tous les élèves et reposant sur un ensemble de dispositions : une culture commune et partagée, des relations de confiance, l'appui sur les technologies liées à la révolution numérique, une disposition permanente en faveur des démarches évaluatives. Dans ce type d'établissements redéfinis, trois

concepts structurent la démarche éducative et pédagogique : l'innovation, la recherche et le travail collaboratif. Ce dernier concept est largement mobilisé par les experts du test PISA développé en 2015, qui ont intégré la mesure d'une nouvelle compétence, la résolution de problèmes en collaboration qui regroupe la pensée critique, la créativité et la capacité de l'élève ou du groupe d'élèves à travailler et résoudre ensemble des problèmes, en mettant en commun leurs connaissances, leurs savoir-faire et leurs efforts pour comprendre et parvenir à une solution (OCDE, 2013).

On pourrait prendre d'autres exemples pour témoigner de ces transformations en cours et des modèles scolaires et d'apprentissage qui émergent depuis presque deux décennies. Ces évolutions ne sont pas dissociables de la question du modèle de formation des professeurs. Les travaux menés en 2016 au sein du comité national de suivi de la réforme de la formation des enseignants prônaient une formation tout au long de la vie des enseignants prenant en compte les transformations liées à la société du savoir, intégrant ces dynamiques collectives et s'appuyant sur la recherche et l'innovation (Filâtre, 2016). Il y aurait ainsi un principe d'isomorphisme entre la manière dont les élèves apprennent ou sont invités à le faire avec leurs professeurs et la manière dont il faudrait former ceux-ci. Plusieurs démarches sont engagées en France, certes timidement, mais qui témoigne d'un changement de posture dans la formation des professeurs. Ainsi en est-il de l'accompagnement et de l'observation des pratiques professionnelles, ou de nouvelles démarches d'ingénierie pédagogique. Par exemple, les expérimentations de type « Fab-lab », menées au sein du centre de recherche interdisciplinaire dirigé par François Taddéi et centrées sur l'innovation dans l'éducation ou les approches multiscalaires, développées notamment à l'École normale supérieure de Lyon (ENS-Lyon) par Luc Ria, professeur titulaire de la chaire UNESCO « Former les enseignants au XXI^e^ siècle », montrent l'intérêt de ces nouveaux développements de la formation professionnelle continue des enseignants, reconnus comme des professionnels et devenant de plus en plus maîtres d'œuvre de leur formation et intégrés dans des postures de chercheurs.

Ces perspectives s'appuient sur de nouveaux paradigmes concernant les relations entre professionnalisation et formation. Cette hypothèse est largement débattue par les spécialistes de ces questions (Barbier, 2009 ; Wittorski, 2016 ; Evans, 2017). En effet, si la formation des enseignants n'est pas séparable d'un processus de développement professionnel permanent qui s'appuie sur une analyse réflexive et collaborative de leurs pratiques, elle s'intègre également dans des transformations plus profondes dans la société qui concernent les environnements organisationnels et collectifs, les usages sociaux et techniques, les relations scientifiques voir les rapports cognitifs. Le principal changement concerne à notre sens le rôle et la mobilisation de l'enseignant dans le processus de formation. Mais il s'étend également aux futures politiques publiques de formation et de développement professionnel des enseignants. Et dès lors, il vise aussi une évolution des ESPE.

Ainsi en décembre 2017, un troisième Programme d'investissements d'avenir (PIA) est annoncé par les pouvoirs publics français, prévoyant de financer des actions dédiées à des innovations afin de renforcer la capacité du système éducatif à atteindre ses objectifs fondamentaux. Le texte publié au Journal officiel (*JORF*, 2017) stipule qu'il s'agit de contribuer au développement de projets innovants et à des expérimentations dans des domaines variés, en favorisant la coopération entre les différents acteurs et la diffusion des innovations. Parmi les thèmes proposés, l'un concerne les ESPE du futur. Le texte de référence valide en tous points les orientations esquissées précédemment et dessine la manière dont les politiques de formation initiale et continue des enseignants intègrent peu à peu une société du savoir basée sur l'accès total à l'information, sur une éducation de qualité à destination de tous et sur l'innovation. Quatre principes structurent l'ambition de ce projet pour les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation : améliorer la qualité et l'efficacité du système éducatif en concevant et en déployant sur le terrain des approches pédagogiques adossées à la recherche et fondées sur les meilleures pratiques ; soutenir des projets d'excellence structurés autour d'un pôle recherche à dimension nationale et internationale, pluridisciplinaire, dédié à la sphère éducative, en lien avec un réseau d'établissements scolaires ; offrir aux jeunes professeurs un parcours de formation individualisé et bien accompagné leur permettant d'acquérir les compétences nécessaires à leur premier emploi, de s'adapter et se perfectionner ; assurer par le numérique et pour tout professeur, des formations et des ressources constituant une base de références et un relais d'innovations et enfin en étant un espace de diffusion et mutualisation des expérimentations. Indéniablement, les politiques de formation initiale et continue des enseignants, initiées en France depuis moins d'une décennie, entrent progressivement dans le mouvement général que l'on constate au niveau international au service d'une société du savoir.

Conclusion

On aura compris combien la formation des enseignants en France est soumise à des transformations profondes. Parmi celles-ci, l'évolution de l'activité professionnelle enseignante est sans aucun doute la plus frappante. L'image classique du maître semble s'effacer sous une triple exigence : celle d'une école inclusive mise au défi de faire réussir chaque élève au meilleur niveau, celle d'une école ouverte, celle d'une école intégrée dans la transition numérique. Dès lors, la formation des enseignants, tant initiale que continue est invitée au cœur du débat éducatif en France comme dans tous les autres pays où l'accès de l'éducation à tous est devenu une priorité.

À l'issue de la conférence d'Incheon en mai 2015, l'UNESCO a défini les grands axes des politiques éducatives pour 2030 afin de « transformer la

vie grâce à une nouvelle vision de l'éducation, ainsi qu'à des initiatives audacieuses et novatrices » (UNESCO, 2015). Parmi ces axes, le recrutement des enseignants, leurs moyens d'agir, leur formation professionnelle, leur qualification ainsi que leur motivation sont une des priorités partagées afin de renforcer la qualité de l'éducation.

Ainsi former des professionnels centrés sur la réussite des élèves et sur leurs apprentissages devient progressivement l'objectif des programmes et des dispositifs de formation tout au long de la vie des enseignants en charge de la scolarité obligatoire comme de la scolarité secondaire et supérieure. Il ne s'agit donc pas de savoirs préalables ou de gestes professionnels à acquérir. Il ne s'agit pas davantage d'expertise pratique. Il s'agit d'une transformation radicale centrée sur les notions de compétences et de développement professionnel, en prise avec l'évolution des savoirs, des contextes et du métier.

Ce sont bien ces tendances que l'on observe en France et dont ce chapitre s'est efforcé de présenter les éléments structurants de leur mise en œuvre. Jules Ferry soulignant la nécessité de transformer les pratiques pédagogiques s'exclamait à la fin du XIX^e^ siècle : « À des méthodes nouvelles, il faut des maîtres nouveaux. Pourquoi ne pas le dire ? » (Robiquet, 1896). Les réformes engagées depuis quelques années posent de la même manière les exigences nouvelles pour l'École du XXI^e^ siècle.

Annexe

Dossier DEPP (août 2006) sur le ressenti des enseignants du premier degré au sujet de leur formation

Avant-propos

Les Instituts universitaires de formation des maîtres ont un système de formation créé il y a plus de dix ans. Interroger les intéressés eux-mêmes sur la formation qu'ils ont reçue ou l'ensemble des enseignants sur leurs attentes vis-à-vis de la formation initiale ou continue, tel est l'objet de ce dossier.

Le premier constat qui vient à l'esprit à la lecture des réponses à la centaine de questions posées à la rentrée 2005 à un échantillon représentatif d'enseignants du premier degré est la critique fortement exprimée d'une formation jugée insuffisante pour exercer le métier.

Si les enseignants en soulignent l'insuffisance, c'est que l'attente exprimée est forte notamment dans l'articulation théorie-pratique et les stages suivis pendant la formation, jugés insuffisamment préparés ou exploités.

Les reproches adressés aux IUFM sont récurrents depuis leur création comme en attestent les différentes enquêtes menées par la DEPP depuis 1994 avec cependant une amélioration de l'accompagnement des stagiaires en 2005.

De même sont récurrentes les difficultés éprouvées par les enseignants à enseigner certaines matières, mais les différentes enquêtes effectuées dans le temps montrent précisément que les langues ou l'informatique sont beaucoup plus enseignées en 2005 qu'en 1994.

Deuxième constat : la difficulté majeure que rencontrent les enseignants, qu'ils aient ou non reçu une formation initiale et quels que soient leur lieu d'exercice et leur ancienneté, est la prise en compte de la diversité des élèves et il est significatif que les classes considérées comme les plus difficiles soient le CP, le CE1 et le CM2.

Troisième constat : une large majorité des enseignants estiment que la formation continue devrait être obligatoire, mais, le plus souvent, à condition qu'elle soit suivie pendant le temps de service.

Quatrième constat : si le sentiment d'un malaise enseignant perdure en 2005, il est moins ressenti qu'en 2004. Plutôt que l'annonce d'un changement durable de tendance, il peut s'agir d'un phénomène conjoncturel dû à la différence du moment de l'interrogation : à la rentrée scolaire, période de l'interrogation 2005, les enseignants sont moins fatigués et plus optimistes qu'en fin d'année scolaire, période de l'interrogation 2004.

Pour atténuer ce sentiment de malaise, des formations orientées vers la pratique du métier au quotidien et aussi, le souhait qu'existe une véritable communauté éducative soudée et ouverte au dialogue, sont néanmoins attendues. Ces quelques points ne reflètent qu'une petite partie des informations contenues dans ce dossier et révèlent avant tout un regard très pragmatique des enseignants sur leurs formations et de fait une pratique autoréflexive fréquente.

Références

Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.
— n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.
— n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Agence européenne, 2011, *Rapport sur la formation des enseignants pour l'inclusion en Europe. Défis et opportunités*. European Agency for Special Needs Education, http://www.european-agency.org/.

Barbier J.-M., 2009, « Tendances d'évolution de la formation des adultes », *Encyclopédie de la formation*. Paris : PUF, p. 1131-1149.

Commission européenne, 2009, « Soutenir l'éducation et la formation en Europe et dans le reste du monde », Cadre stratégique Education 2020, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework.

—, 2017, « La profession enseignante en Europe. Pratiques, perceptions et politiques », *Rapport Eurydice*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, https//webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:The_Teaching_Profession_in_Europe :_Practices,_Perceptions,_and_Policies.

Conseil de l'Union européenne, 2009, « Éducation et formation 2020 », 2 941e session du Conseil Éducation, Jeunesse et Culture, Bruxelles, http://www.consilium.europa.eu/Newsroom.

DEPP, 2006, « Les enseignants des écoles publiques et la formation. Interrogation de 1 200 enseignants du premier degré réalisée en septembre-octobre 2005 sous la responsabilité de Catherine Larivain », *Dossier DEPP. Enseignants et personnels d'éducation*, 176.

—, 2014, « TALIS 2013, Enseignant en France : un métier solitaire ? », *Note d'information*, 22, http://www.education.gouv.fr/statistiques.

—, 2017a, *Repères et références statistiques 2017*.

—, 2017b, « Concours enseignants 2016 du second degré public », *Note d'information*, 17-4.

—, 2017c, « Les concours de recrutement de personnels enseignants du premier et du second degré », *Repères et références statistiques 2017*, pp. 305-309.

—, 2017d, « La formation continue des personnels des premiers et second degrés publics », *Repères et références statistiques 2017*, pp. 300-301.

EVANS L., 2017, « Une formation permanente sur le modèle étranger », dans B. Hugonnier et G. Serrano (dir.), *Réconcilier la République et son école*. Paris : Cerf.

FILÂTRE D., 2016, *Vers un modèle de formation tout au long de la vie*, rapport issu des travaux du comité national de suivi de la réforme de la formation des enseignants, novembre 2016, http://www.education.gouv.fr/cid110079.

JORF, 2017, « Convention du 29 décembre 2017 entre l'État et la Caisse des Dépôts et consignations relatives au programme d'investissements d'avenir (action "Territoires d'innovation pédagogique") », no 0305, 31 décembre.

LUSSI-BORER V. et RIA L. (dir.), 2015, *Apprendre à enseigner*. Paris : PUF.

MÉNARD M., 2016, *Rapport d'information sur la formation des enseignants*, Assemblée nationale, commission des affaires culturelles et de l'éducation, rapport no 4075 déposé le 5 octobre 2016, http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4075.asp.

NIE (*National Institute of Education*), 2018, *Leadership and professional development*. Singapore : Nanyang Technological University.

OCDE, 2013, Cadre d'évaluation et d'analyse du cycle PISA 2012, http://dx.doi.org/10.1787/9789264190559-fr.

—, 2014, « Une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage », *Enquête internationale TALIS 2013*, http://www.oecd.org/edu/school/Résultats-de-TALIS-2013-synthèse.

—, 2015, « PISA 2015, Collaborative Problem Solving Framework », http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts.
—, 2016, *PISA 2015 – Résultats à la loupe*. Paris, http://www.oecd.org.
—, 2017a, *Avant-propos sur l'étude TALIS 2018 sur la formation initiale des enseignants*, p. 2, http://www.oecd.org/fr/education/scolaire/TALIS-2018-ITP-Project-Brochure-FRE.pdf.
—, 2017b, « What makes a school a learning organisation ? A guide for policy makers, school leaders and teacher », *Education Working Paper*, 137, http://www.oecd.org/education/school/school-learning-organisation.pdf.

Portelance L., Martineau S. et Mukamurera J. (dir.), 2014, *Développement et persévérance professionnels en enseignement. Oui, mais comment ?* Québec : PUQ.

Robiquet P., 1896, *Discours et opinions de Jules Ferry*. Paris : Armand Colin, t. VII, p. 540.

SIES, 2017, « Les effectifs en ESPE en 2016-2017 », *Note flash n° 05*, MESRI.

UNESCO, 2015, « Agenda Éducation 2030 et cadre d'action : vers une éducation de qualité inclusive et équitable et un apprentissage tout au long de la vie pour tous », *Déclaration d'Incheon*. République de Corée.

Wittorski R., 2016, *La professionnalisation en formation. Textes fondamentaux*. Rouen : PURH.

Chapitre 12

Face au désenchantement, comment restaurer l'attractivité du métier d'enseignant ?

Angélique Chassy et Jean-Pierre Lavignasse

Évaluer les conditions d'une meilleure attractivité du métier d'enseignant[1] relève de la recherche de l'intérêt général. Celui-ci s'incarne dans l'égalité et la laïcité portées par l'école de la République. Si les enseignants ne sont plus les hussards noirs investis de la mission civique d'instruire le peuple (Péguy, 1913), leur utilité sociale découle de leur rôle de passeurs de savoirs (Poteaux, 2013). Or ce métier semble de moins en moins attirer, à mesure que les normes du management dominant le reste du monde du travail menacent d'altérer sa définition première (Laval, 2003) sous l'influence d'une Union européenne assez hostile au statut de fonctionnaire. L'efficacité pédagogique s'efface devant la performance, sur un mode gestionnaire et comptable, contraignant la pédagogie à respecter des ratios[2] financiers voués à la réalisation d'économies budgétaires. Le discours « moderniste » peine à dissimuler la remise en cause d'une identité professionnelle construite autour des valeurs d'engagement et d'autonomie dans le travail. Nous y voyons une explication du malaise enseignant dont les manifestations sont éloquentes : baisse du nombre de candidats aux concours, postes non pourvus, taux de démission élevé dans les premières années d'enseignement, besoin de recourir à des contractuels pour pallier le manque d'enseignants, nombreux écrits et témoignages exprimant un certain désarroi… Comment enrayer cette tendance inquiétante et renouer avec la vision d'un métier attractif et susceptible d'attirer des candidats motivés ? Comment transformer ceux-ci en enseignants compétents ? Faute de réponses pertinentes à ces défis, la crise des vocations pourrait bien amplifier les autres éléments de la crise du système éducatif tel qu'il ressort de nombreuses enquêtes (Soulié, 1993)[3].

1. De la maternelle au secondaire.
2. Voir la tyrannie des taux de réussite, des indicateurs d'activité, de performance qui s'étend au sein des communautés éducatives.
3. Qui attestent du caractère longitudinal de cette crise en dépit de son acuité présente.

En premier lieu, on analysera comment le socle de la culture enseignante se fissure sous l'effet d'une massification scolaire propre à disqualifier des représentations du métier calées sur les besoins d'une élite scolaire. La doxa modernisatrice s'empresse quant à elle de lier l'adaptation des pratiques professionnelles au démantèlement du statut salarial fixé dans les années 1950. Les témoignages d'enseignants restituent le point de vue subjectif des acteurs sur la crise des vocations, la perte de motivation, le sentiment de déclassement et les inquiétudes liées à la perspective d'une concurrence dans les formes d'apprentissage. Nous croiserons ces points de vue avec les réflexions issues d'une étude menée par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO, 2016) portant sur les différents leviers de l'attractivité du métier d'enseignant utilisés dans les pays membres, afin d'enrichir les perspectives de remédiation en France.

1. Le métier d'enseignant : entre culture scolaire et statut professionnel

La modification des attentes envers les enseignants s'effectue dans un contexte de réformes institutionnelles redéfinissant profondément la culture scolaire. La promotion d'une école réceptive aux attentes consuméristes des élèves et des familles suscite de profondes inquiétudes quant au devenir de l'identité professionnelle, un phénomène amplifié par la dégradation de l'image des enseignants dans la société.

1.1. *Le cadre général du métier d'enseignant*

Les nombreux témoignages sur l'existence d'un malaise enseignant peuvent être rapprochés des enquêtes PISA qui diagnostiquent une impressionnante perte d'efficacité du système français, matérialisée par une baisse des compétences des élèves, tandis que les inégalités scolaires et socio-économiques se creusent. Nathalie Mons du CNESCO, dans une note commentant les résultats de PISA et TIMSS, confirme ce constat plutôt préoccupant pour un pays si attaché à l'excellence scolaire[4]. La promesse d'une mobilité sociale déjouant les « destins prescrits » (Bertaux, 1977) grâce à la démocratisation scolaire est un des piliers du modèle social français. L'école est perçue comme un levier de transformation de la société, un outil au service de la justice sociale, synonyme d'abolition des inégalités d'accès au savoir.

Pierre Bourdieu dans *Les héritiers* (1964) démystifie cette vocation égalitariste : l'école n'a d'autres finalités que celle de légitimer la sélection des

4. Voir en particulier les débats fondateurs entre Mirabeau, Condorcet, Talleyrand et Le Peletier de Saint-Fargeau dans Dorigny, 1989.

élites tout en assurant l'extraction de quelques « miraculés » qui serviront d'alibi au système de la reproduction sociale. La mystification pédagogique (Charlot, 1977) entretient l'illusion d'une méritocratie abolissant les inégalités d'accès aux positions sociales dominantes au sein d'une institution sanctuaire du savoir. Loin d'incarner la fin des classes sociales, la mobilité sociale reste fonctionnelle et strictement calibrée par les besoins du système économique selon une logique de « distribution des individus dans des places » (Bertaux, 1977)[5]. *Les héritiers* décrit le monde d'avant le collège pour tous ou l'université de masse, à partir d'un matériau statistique antérieur à la démocratisation scolaire.

Les thèses bourdieusiennes ont bénéficié d'une bonne réception au sein de l'Éducation nationale ; elles entraient en résonance avec la pensée critique post-1968, incitaient à contester un modèle républicain jugé obsolète dans ses formes, voire ses finalités. Ainsi, derrière l'apparent consensus autour de la réussite scolaire, deux courants s'affrontent progressivement à partir des années 1980 :

- les contempteurs de « la fin de l'école républicaine[6] » la jugeant minée par la généralisation de l'accès aux établissements du second degré[7] et le projet de conduire un jeune sur deux vers un diplôme de l'enseignement supérieur (loi Fillon, 2005) ; l'effet pervers résiderait dans la « relégation des apprentissages à une fonction secondaire de l'école » (Chauvel, 2016) ;
- les « pédagogues », soucieux de promouvoir la réussite pour tous, s'inspirant de la critique bourdieusienne pour déjouer les mécanismes de la sélection sociale s'opérant au travers des jeux pipés de la méritocratie.

La culture professionnelle des enseignants s'est très largement nourrie de ces deux perspectives concurrentes, affichant l'une comme l'autre le souci de la réussite des élèves à travers un engagement au travail parfois qualifié de « vocation », contribuant à l'édification d'une école juste distinguant le mérite indépendamment de la naissance ou de l'origine sociale (Dubet, 2004). Le manque d'engagements financiers a réduit cette espérance au rang d'une « massification » incompatible avec le maintien des exigences de maîtrise des connaissances et des savoir-faire, dont les effets pervers (Boudon, 1973) engendrent peu à peu une insatisfaction

5. Bourdieu, à l'aide du concept de « capital culturel », introduit une distinction claire entre le « talent » et « les aptitudes scolaires » ; les règles de la compétition scolaire sont taillées sur mesure pour les enfants de l'élite sociale, familiarisés dès leur plus jeune âge avec la culture légitime, développant ainsi des dispositions que les défenseurs du talent individuel attribuent aux hasards de la distribution naturelle.
6. Voir par exemple la défense de « l'inégalité des talents » contre la « passion égalitaire » dans Finkielkraut, 2007.
7. La réforme de 1975 supprime les filières au sein des anciens CES pour fonder le collège unique.

sourde à l'encontre d'un système qui produit à la fois de l'échec scolaire et une certaine dépréciation du baccalauréat.

Trois ruptures ont miné le consensus dont elle bénéficiait, puis déstabilisé des enseignants voyant vaciller le socle sur lequel reposait leur vision du métier :

1) *L'épuisement du cycle de croissance d'après-guerre* met un terme au vaste processus de redistribution des places au sein de l'appareil productif. La mobilité sociale bute dès lors sur sa contradiction initiale : lorsqu'il n'y a plus de mobilité structurelle d'ampleur suffisante, la fluidité sociale ne peut se maintenir sans remettre en cause la transmission privilégiée du statut au sein des classes favorisées désormais préoccupées par la menace d'un déclassement les incitant à multiplier les stratégies d'investissement des filières d'excellence[8]. De fait, 50 % des étudiants en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), toutes catégories, ont un parent appartenant à la catégorie « professions intellectuelles supérieures » contre 14 % pour les professions intermédiaires et 5 % pour celle des d'ouvriers. Le blocage de la mobilité sociale accroît la compétition scolaire et conforte l'hypothèse simpliste d'une baisse du niveau des diplômes. La différenciation hiérarchique des filières transforme la démocratisation scolaire en processus ségrégatif (Merle, 2012). Si la « baisse du niveau des élèves » prend des allures de discussion byzantine (Establet et Baudelot, 1988 ; Duru-Bellat, 2006), il n'en va pas de même pour ce qui touche à la négociabilité d'un diplôme désormais banalisé sur le marché de l'emploi (Peugny, 2013)[9]. La valeur du diplôme est une valeur d'échange, fixée sur le marché ; elle ne se confond pas avec sa valeur d'usage – les savoirs acquis – (Chauvel, 2016), et encore moins avec la valeur du diplômé. Amalgamant ces trois perspectives, les « déclinistes » ont vite pointé la responsabilité de l'école dans la « baisse du niveau », relayés en cela par de nombreux essais d'enseignants sensibles au blocage de la promotion sociale[10] dont ils se voyaient les principaux artisans.

2) *La montée d'un chômage de masse* à partir des années 1980 s'accompagne d'une difficulté croissante des jeunes à s'insérer dans le système d'emploi, vérifiant la puissante corrélation entre employabilité et niveau de diplôme. Peu à peu, la pression s'est accrue sur le système éducatif, accusé de privilégier les savoirs académiques au détriment de l'ouverture

8. L'explosion des demandes d'entrée en classes préparatoires s'accompagne du reste d'une forte augmentation de l'offre dans ce domaine : 86 000 étudiants inscrits dans ces cursus en 2016, soit 11 000 de plus qu'en 2006 (MEN, 2016). Les CPGE parisiennes concentrent 20 % du total des inscrits dans ces cursus.
9. Peugny, 2013 offre une synthèse des travaux démontrant que les titulaires d'un diplôme ont désormais accès à des positions moins élevées et moins bien rémunérées, phénomène connu dans les sciences sociales sous le nom de « paradoxe d'Anderson ».
10. « Malgré la progression de l'emploi qualifié, un quart des personnes se sentent socialement déclassées » (INSEE, 2017).

sur le monde de l'entreprise, naïvement assimilé au « réel[11] ». Plutôt que de raisonner en termes d'apprentissage, il conviendrait de promouvoir la notion de « compétence ».

La formation ainsi réorientée devient une solution privilégiée pour résorber le chômage, un semblant d'alternative aux préconisations des économistes libéraux, inlassables promoteurs de la flexibilité et de la baisse du coût du travail. L'injonction faite aux enseignants de passer d'une culture disciplinaire à une culture professionnelle prétend répondre à la demande sociale, ou du moins à celle d'une partie de l'opinion publique, celle qui craint le déclassement pour la génération « en panne d'avenir ». Celle-ci attend davantage de l'école qu'elle soit une initiation à la vie professionnelle bien plus qu'une formation aux humanités. Pour elle, l'école de la réussite est devenue « école de l'échec » ou « fabrique de chômeurs ». Cette pente mène rapidement à la disqualification utilitariste des disciplines jugées trop intellectualistes (philosophie, littérature) ou critiques (sciences économiques et sociales), voire dispensables dans certains cursus. C'est du reste la direction dans laquelle s'engage le projet de réforme du baccalauréat annoncé au début de l'année 2018 qui privilégie un socle d'enseignements obligatoires en nombre restreint (dont les sciences et l'économie seraient exclues), complété par un bouquet d'options exclusives les unes des autres, avec un volume horaire global en nette diminution.

3) *Une crise d'efficacité du système éducatif français*. La perte de confiance dans l'institution scolaire concerne sa capacité à transmettre les savoirs aux élèves (instruction), à socialiser les jeunes (interaction sociale) et à les préparer à l'entrée dans la vie active (insertion). Les dernières comparaisons internationales effectuées par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) montrent un recul des performances cognitives des élèves français, en mathématique et maîtrise de la langue maternelle (OCDE, 2017). Il n'en fallait pas davantage pour discréditer le système éducatif et exciter des ardeurs réformatrices promptes à dénoncer les archaïsmes de l'Éducation nationale. Pour les uns, « l'inflation scolaire » (Duru-Bellat, 2006) découle d'une croyance erronée, celle qui voudrait qu'une élévation continue du niveau d'études pour tous soit un gage de progrès social. L'allongement des scolarités n'est finalement pas source de démocratisation. Confrontée à la nécessité d'absorber le choc de la massification, l'école serait devenue incapable d'assurer le même niveau de formation exigeante aux élèves ; les moins compétents, pudiquement définis comme « nouveaux publics scolaires », sont décrits comme trop peu motivés par l'assurance d'un passage automatique dans les classes supérieures (Brighelli, 2005), peu concernés par une culture savante éloignée des éléments constitutifs de leur capital culturel, qu'ils n'ont pas

11. Pour une approche critique du « chômage d'inadéquation », voir Bourdieu et Boltanski, 1975 ou Tanguy, 1986.

grand-chose à attendre d'une institution perçue comme lointaine et plus ou moins hostile à leur habitus de classe.

D'autres auteurs (Poullaouec, 2010 ; Maurin, 2007 ; Dubet, 2004) maintiennent le cap de la démocratisation de l'enseignement, soulignant la persistance des inégalités au sein du système scolaire français[12]. Ils s'interrogent sur les responsabilités propres de l'école sous l'effet notamment d'une injonction paradoxale à l'autonomie des élèves dans le cadre d'une offre de formation très contrainte, à laquelle les élèves issus des milieux les plus favorisés semblent mieux préparés. Ils montrent également que la valeur d'usage des diplômes n'est pas nécessairement disqualifiée par les tensions sur le marché du travail. S'ils ne sont plus suffisants, les diplômes restent nécessaires pour s'insérer et surtout évoluer dans le monde du travail. Poullaouec met en doute la capacité des employeurs à définir a priori leurs besoins précis sur un horizon de dix ou vingt ans, celui-là même des politiques d'éducation et formation. L'identification de « compétences » ne saurait enfin tenir lieu de projet éducatif global. L'inflation des diplômés n'aurait rien d'absurde au sein d'un système économique où les qualifications demandées progressent, où les métiers se transforment en dépit d'intitulés inchangés[13].

L'allongement des scolarités est ainsi resté l'horizon constant des politiques du ministère de l'Éducation nationale depuis 1945. Il a néanmoins fallu absorber l'accroissement de la population scolaire sous une contrainte budgétaire stricte, au risque d'engendrer de nouvelles inégalités. En 2017, le Conseil national d'évaluation du système scolaire notait dans son rapport : « Toutes ces politiques et les budgets afférents resteront très peu efficaces si les écoles et les collèges les plus ségrégués ne font pas l'objet d'une politique volontariste de mixité sociale. Aucune politique, aucune pratique pédagogique ne résiste aux effets délétères de la concentration extrême des difficultés scolaire et sociale dans des établissements ghettos » (CNESCO, 2017, p. 9). La massification scolaire à moyens constants impose un allègement continu des programmes, débarrassés des contenus les plus sélectifs, au profit d'activités transversales et pluridisciplinaires (TPE), aux contenus pour le moins ambigus[14]. Beaucoup d'enseignants y voient la source d'une dévalorisation de leur qualification. Ils deviennent ainsi les « ennemis de la massification », aspirent à restaurer les conditions d'un enseignement jugé de qualité supérieure, celui-là même dont ils ont pu bénéficier. À rebours de ces aspirations, les réformes récentes visent la mise en concurrence des établissements à travers la

12. Située encore dans la moyenne en 2000, la France se place désormais en toute fin de palmarès pour les inégalités à l'école au sein de l'OCDE (CNESCO, 2017).
13. Les compétences requises d'une secrétaire en 2017 sont bien supérieures à celles des années 1950.
14. Les consignes des TPE impliquent des attentes implicites que seuls les élèves les plus favorisés sont en capacité de maîtrise ; l'habitus de classe joue ici à plein.

logique de projets d'établissement. Beaucoup d'enseignants perçoivent le risque d'un système public réduit à transmettre un socle commun de connaissances et de compétences très générales, bien en deçà des réquisits des cursus d'élite, aspirant les élèves privilégiés vers des formations sélectives et/ou privées fondant leur attractivité sur l'affichage d'exigences maintenues. Ces mutations suscitent beaucoup d'exaspération sans qu'il y ait consensus au sein du corps enseignant.

1.2. *Une transformation progressive du métier d'enseignant*

Les éléments constitutifs du statut social des enseignants combinent la reconnaissance des qualifications et leur traduction en termes salariaux, mais aussi la considération dont ils jouissent dans la société. La position relative occupée par les métiers de l'éducation dans la structure mouvante de la population active reflète celle du savoir scolaire dans la légitimation des hiérarchies professionnelles. L'explosion du nombre de diplômés agit directement sur la « valeur économique et sociale » de ceux qui les distribuent. Une réflexion recentrée sur les transformations internes du métier permet d'intégrer toutes les manifestations du déclassement tel qu'il s'exprime au travers des témoignages, enquêtes sociologiques et revendications syndicales.

Si les enseignants se situent dans la moyenne des rémunérations de la fonction publique, leurs salaires restent très inférieurs à ceux des « fonctionnaires d'autorité » ou à ceux des cadres du secteur privé à niveau de formation comparable. Ceci peut expliquer la diminution des candidatures aux concours de recrutement, voire leur faible niveau académique pointé dans les rapports de jurys de concours (Jarraud, 2012). Certaines disciplines scientifiques sont sinistrées en raison des écarts de rémunération avec le secteur privé : inférieurs en moyenne de 30 % à celui des cadres du privé, les salaires apparaissent faibles en comparaison des revenus de certaines professions libérales. L'intériorisation tacite de cette inégalité passait par un attachement démonstratif aux valeurs du service public. Tout démantèlement de cette éthique[15] augmenterait la pondération du salaire dans le rejet du métier d'enseignant.

Les comparaisons internationales montrent qu'une telle paupérisation des enseignants n'est pas fatale et que les pouvoirs publics français ont renoncé à réaliser un effort financier comparable à celui d'autres pays

15. Castoriadis (1986) souligne malicieusement combien le système capitaliste a besoin d'agents non utilitaristes, honnêtes ou incorruptibles afin que les institutions de marché soient viables ; que vaudraient les jugements si les magistrats étaient tous corrompus ? Que vaudraient les diplômes si tous les enseignants étaient prêts à les vendre au plus offrant ?

industrialisés, en dépit des ambitions affichées pour l'éducation[16] ; à titre d'exemple, le salaire d'entrée de carrière d'un professeur en Allemagne (3 500 €) est quasiment celui de fin de carrière d'un agrégé en France. Ces éléments bien connus semblaient compensés par un statut professionnel ménageant des conditions de travail jugées attractives. Les modalités de recrutement, l'organisation des promotions et le déroulement des carrières, la définition des services d'enseignement, les modalités d'exercice du métier au sein des établissements scolaires en forment encore le socle. Formalisé par un décret de 1950 – modifié en 2014 –, ce statut combine :

- la liberté pédagogique totale dans la classe ainsi qu'un temps de travail décomposé entre préparation des cours (recherche) et activité en classe ;
- le statut de fonctionnaire d'État (garantie de l'emploi) ;
- des obligations réglementaires de service dérogatoires de 15 à 18 heures hebdomadaires en lycées et collèges selon le grade, ainsi que les modalités de décharges ; 24 + 3 heures hebdomadaires pour les enseignants du premier degré[17] et 30 h pour les professeurs documentalistes ;
- des promotions découlant à la fois de l'ancienneté et du mérite : la reconnaissance de la valeur disciplinaire et pédagogique repose sur des évaluations par le corps des inspecteurs pédagogiques et la hiérarchie administrative[18].

Nous faisons l'hypothèse que ce statut des enseignants les reconnaît comme des intellectuels, reflétant les attentes des usagers envers cette corporation. Le consensus scolaire républicain requiert des enseignants militants de la cause éducative, engagés et dévoués à la cause de la démocratisation scolaire.

En contrepartie d'un temps de travail autonome non strictement contrôlable (souvent à domicile), l'enseignant fournit tacitement du « travail gratuit », en recevant les élèves ou les parents, en participant à des formations ou des réunions, en prenant des responsabilités professionnelles supplémentaires ou électives (conseils d'administration). Cette autonomie dans le travail, commune à tous les niveaux d'enseignement de la maternelle à l'université, reconnue nécessaire à l'engagement professionnel est fondatrice d'une réelle attractivité du métier d'enseignant. La remise en cause

16. OCDE, 2017 et l'annuaire européen Eurydice. Si les salaires moyens des enseignants français sont bien inférieurs à ceux des principaux pays occidentaux, ils sont comparables en fin de carrière ; la différence est en partie due à la jeunesse relative du corps enseignant en France. En revanche, le pouvoir d'achat des enseignants français n'a cessé de se réduire entre 2000 et 2010 tandis qu'il a augmenté d'au moins 20 % en moyenne dans les autres pays.
17. Les 3 heures (108 annuelles) correspondent au travail de concertation inscrit désormais dans le service.
18. Le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (2017) change la donne : tous les agents avanceront au même rythme dans un grade : disparition de la distinction ancienneté, choix ou grand choix.

de ce contrat implicite affecte grandement la satisfaction au travail : la logique de projet et de contrat d'objectifs, la montée de l'hétéronomie, la volonté de transformer les chefs d'établissement en organisateurs du travail des enseignants en fonction du projet d'établissement (voir le chap. 9 ci-dessus), celle d'individualiser les salaires et les tâches, provoquent une mutation du métier qui dissout la relation de don/contre-don qui prévalait dans un passé certes un peu fantasmé, mais toujours présent dans la mémoire collective des enseignants. La modernisation du système éducatif telle qu'elle est conduite fait douter de la volonté de conserver un corps enseignant qualifié bénéficiant de conditions de travail adaptées aux nécessités d'un engagement personnel.

Se dessine désormais, au vu des annonces récentes concernant l'avenir de la fonction publique, la perspective de recruter massivement des contractuels, titulaires d'un master d'enseignement, non nécessairement admis aux concours, susceptibles d'enseigner hors du statut de référence. Le recrutement par concours national nous semble pourtant revêtir une importance symbolique décisive, notamment du fait qu'il donne à l'enseignant sa pleine légitimité dans sa classe et vis-à-vis des usagers du système éducatif. Une remise en cause de ce modèle de recrutement au profit de modalités dépréciées[19] aurait des conséquences funestes dans les séquences délicates de l'évaluation ou de l'orientation des élèves. Le concours confère une autorité légale-rationnelle au sens de Max Weber (1971). Si la figure de l'enseignant charismatique alimente fréquemment la littérature ou le cinéma[20], elle ne saurait être une norme généralisable. Seul paraît opérationnel un système établissant le statut et le rôle des enseignants de manière formalisée, source exclusive et objective de leur légitimité : le caractère sensible des verdicts énoncés par les enseignants (note, sanctions, orientation) exige que leur compétence ne soit pas mise en doute par une quelconque indétermination de leur droit à prononcer cette parole. Tout affaiblissement statutaire affaiblirait leur crédibilité, vis-à-vis de familles consommatrices et parfois mécontentes du service dû, ou bien encore vis-à-vis d'une autorité administrative maîtresse des recrutements et déroulement de carrières. L'indépendance donnée par le statut de la fonction publique n'est pas un privilège exorbitant, mais tout au contraire une condition nécessaire au bon exercice du métier dans une « société du concours » (Allouch, 2017). Le caractère bureaucratique de cette logique de statut peut certes présenter des effets pervers, insuffisants cependant pour justifier le démantèlement de tout l'édifice, en important des modèles construits pour d'autres fins (management) ou issus d'autres systèmes institutionnels ayant leur propre cohérence socio-historique.

19. Comme un recrutement local sur titre ou entretien, pour des « missions d'enseignement ».
20. À l'image du film *Le Cercle des poètes disparus* (1989).

La mobilité restreinte des enseignants recouvre les opportunités très réduites de pouvoir changer d'affectation, d'évoluer dans sa carrière. Les jeunes enseignants du secondaire sont très fréquemment nommés loin de leur académie d'origine, sans grand espoir d'y revenir avant de nombreuses années, du moins pour les régions les plus prisées. Cet exil intérieur a longtemps été très mal vécu, et suscité des stratégies de mutation compliquées par des règles du jeu changeant à l'improviste. Certains candidats des académies du sud de la France ont pu renoncer aux concours et viser une titularisation après quelques années exercées comme maîtres auxiliaires. À nouveau le statut des enseignants faisait office de compensation pour accepter le déracinement dont il était un des prix implicites. Cette mobilité contrainte peut du reste s'avérer riche d'expériences, mieux intégrée par les « générations Erasmus ». Encore faudrait-il nuancer le propos selon que l'on est affecté en zone rurale plus ou moins éloignée, dans une banlieue défavorisée ou une métropole dynamique… À cette dimension s'ajoutent les difficultés nées des disparités grandissantes entre les différents sous-espaces de la carte scolaire. Les nominations de jeunes enseignants, peu expérimentés, dans les zones sensibles posent de grandes difficultés du fait de leur concentration et du déséquilibre des équipes pédagogiques. Les gratifications proposées sous forme de prime ou de points de bonification pour les promotions ou mutations n'ont pas atteint la masse critique pour peser sur le choix de s'installer durablement dans les zones difficiles. Les meilleures volontés s'étiolent face à l'absence de perspective d'évolution, géographique ou professionnelle. Sur le plan des évolutions de carrière, on peut déplorer la faiblesse des promotions trop peu articulées au mérite effectif – qui ne consiste pas exclusivement à s'insérer dans les actions d'éclat pilotées par l'administration. L'avancement est à la fois long et plafonné à un niveau peu élevé, tant en termes indiciaires que sur le plan des reconversions professionnelles, tandis que la formation continue est soumise à l'austérité budgétaire, les congés formation ou de reconversion accordés au compte-goutte si ce n'est supprimé.

2. L'amélioration de l'attractivité du métier d'enseignant

Une réflexion autour de l'attractivité pourrait alors servir de médiation entre deux perspectives, étant entendu que des réformes régressives amplifieraient la crise des vocations, tandis qu'une crispation sur des points jugés archaïques pourrait bloquer tout compromis mutuellement avantageux. L'attractivité du métier pourrait s'interpréter comme un objectif d'intérêt général bien compris. Restaurer l'attractivité du métier d'enseignants profiterait sans nul doute à ceux-ci, aux usagers, mais également à l'employeur lui-même, qui ne peut ignorer que l'engagement au travail participe de la performance globale du système éducatif.

2.1. *La perte d'attractivité : parole d'enseignants*

La perte d'attractivité du métier d'enseignant se décline en quatre dimensions : la crise des vocations, la perte de motivation, le sentiment de déclassement et la perspective de concurrence dans les formes d'apprentissage. La crise des vocations se lit à travers la baisse du nombre de candidats aux concours de recrutements. Par exemple : « 24 % des postes de l'académie de Créteil n'ont pas été pourvus dans le cadre du premier concours » (CNESCO, 2016, p. 21), l'augmentation des démissions, la multiplication des essais et livres contenant des témoignages très pessimistes et enfin la multiplication du nombre de contractuels. Le métier d'enseignant apparaît désormais comme un *second best*, faute de mieux, ou comme une deuxième carrière pour des personnes exclues du marché du travail. La perte de motivation s'incarne dans un certain fatalisme, l'inertie ou le rejet des réformes proposées. Elle peut s'expliquer par une politique de formation insuffisante, mais aussi découler de la contestation de la légitimité des réformes en vertu d'une représentation du métier calée sur un âge d'or plus ou moins mythifié. Le sentiment de déclassement tend à placer la politique de rémunération au cœur du débat à défaut de pouvoir peser sur des paramètres beaucoup plus profonds ; citons enfin la perspective d'une concurrence avec les formes d'apprentissage numérique qui risquent de déprécier le rôle de la transmission en présentiel, collective et interactive, au profit de missions d'accompagnement de tutoriels plus ou moins individualisables. Cependant, ces conséquences sont-elles partagées par tous les enseignants ?

Nous avons mené une enquête exploratoire auprès d'enseignants exerçant aux niveaux élémentaire ou secondaire. Le CNESCO précise que « si la crise d'attractivité du métier d'enseignant est loin d'être générale, certaines académies présentent des difficultés sévères » (2016, p. 21). Il s'agit d'académies se trouvant en zone d'éducation prioritaire (ZEP). Nous avons choisi d'aller rencontrer des enseignants en dehors de ces périmètres afin d'éviter le biais de conditions particulièrement difficiles. Les enseignants ont été mobilisés *via* leur direction en les sollicitant par courriels sous le label de l'université de Rouen. Il a été proposé aux enseignants volontaires de répondre à des questions ouvertes et non codifiées portant sur les éléments précédemment décrits. Il s'agissait d'instaurer un contexte d'entretien moins contraint afin de libérer la parole. Les enseignants ont préféré participer à cette enquête dans le cadre d'un entretien collectif plutôt qu'en face-à-face. Les entretiens ont duré en moyenne une heure. Ils ont eu lieu directement au sein des établissements scolaires. Douze enseignants[21] du département de l'Eure (une école maternelle et élémentaire

21. Dans les propos apportés entre guillemets par les différents enseignants, nous avons retenu les points dominants.

et un collège en zone périurbaine et un lycée en zone urbaine) dans la région Normandie ont accepté de s'y soumettre. Nous aurions aimé avoir un échantillon plus important, mais la mobilisation des enseignants s'est avérée difficile du fait qu'ils se sentaient tenus par un devoir de réserve. Si l'échantillon n'atteint pas une taille critique pour être statistiquement représentatif, l'enquête qualitative a permis de tester nos hypothèses sur la perte d'attractivité du métier d'enseignant.

Deux perspectives se dégagent de l'analyse des entretiens.

Un premier axe (1), mettant en évidence des disparités de profil dans les réponses apportées aux différents problèmes soulevés (crise des vocations, sentiment de déclassement et concurrence dans les formes d'apprentissage).

Un deuxième axe (2), dégageant une grande convergence de vues quant aux raisons de la démotivation.

1) Trois profils d'enseignants se distinguent : les enseignants exerçant en maternelle et en primaire (a), au collège (b) et enfin au lycée (c). La perception du métier est en effet différente selon les niveaux d'enseignement (Farges, 2017) : les réponses se concentrent sur le niveau des élèves pour les enseignants du lycée, tandis qu'elles sont plus axées sur l'image du métier pour les enseignants du collège et le rôle des enseignants en maternelle et en primaire.

Les enseignants du lycée invoquent la baisse du niveau des élèves pour expliquer la perte d'attractivité de l'enseignement. Les programmes scolaires semblent peu adaptés provoquant une remise en question du savoir scolaire par des publics déroutés ou hostiles, en phase avec les propos de Pierre Périer (2004, p. 85) : « les difficultés d'adaptation de l'hétérogénéité sociale et du faible niveau scolaire des élèves – que les enseignants jugent par ailleurs peu intéressés par leur enseignement […] – [entraînent] des tensions dans les relations pédagogiques. »

Les enseignants du collège sont plus sensibles à la dégradation de l'image du métier au sein de la société en raison d'une méconnaissance de ses réalités : « [il] se perpétue par ces effets de langage, une représentation du métier qui en appelle à la nature humaine et à la responsabilité des individus » (Périer, 2004, p. 89).

Enfin, les enseignants des écoles maternelles et élémentaires imputent la crise des vocations à la remise en cause du contrat social et des modalités du « vivre-ensemble », à la perte de vue de « ce qui fait sens aujourd'hui ». L'évolution du statut des enseignants n'en fait plus des militants de l'enseignement, des animateurs de la vie sociale au sein des communes, notamment les plus petites. L'instituteur de jadis était un personnage reconnu, respecté, consulté et invité à participer à la vie publique en tant qu'« intellectuel » ou personnage dépositaire d'un « savoir savant » encore peu diffusé dans la population (Compagnon et Thevenin, 2001). Cette position sociale a disparu à mesure que le métier d'instituteur se banalisait, rattrapé par la hausse des qualifications moyennes. Appartenant désormais aux professions intermédiaires, ces salariés ne se différencient plus des autres. L'ancrage local cède la place à des « enseignants TGV »

qui n'habitent plus là où ils travaillent[22] ce qui rejaillit sur la concertation défaillante entre enseignants, au profit d'un individualisme souvent mal vécu : « on se retrouve seul face à ses élèves, on ne discute plus avec nos collègues ; pourtant, devenir enseignant, c'est le vivre-ensemble. »

Chaque niveau d'enseignement problématise la crise du recrutement de la corporation en fonction du prisme de son propre milieu : les difficultés scolaires commencent pour beaucoup d'élèves au collège, se prolongent au lycée : c'est justement dans ces établissements que les enseignants pointent des problèmes de niveau et de culture scolaire ; en revanche, l'isolement et le sentiment du déclassement affectent davantage les enseignants du primaire, faisant écho à la typologie des PCS qui les place en-dessous des professions intellectuelles supérieures[23]. La dépréciation du statut social est plus particulièrement ressentie dans les niveaux d'enseignement du premier degré et du collège, beaucoup moins dans les lycées.

Les premiers estiment vivre une situation de précarité, leur salaire n'étant qu'un salaire d'appoint : « On ne peut pas vivre uniquement avec ce salaire, nous avons une perte de pouvoir d'achat, la sécurité de l'emploi est cher payée. »

Les enseignants du collège, surtout ceux qui sont en début de carrière, se plaignent d'une promotion d'échelon beaucoup trop lente, sans oublier le gel du point d'indice dans la fonction publique. Hubert Raguin (2012), syndiqué à Force ouvrière, précise « qu'en France, les enseignants débutants gagnent à peine 1 500 € nets par mois ». « Ces conditions de rémunération sont pénalisantes », car en inadéquation avec le niveau d'études.

Ce manque de valorisation du métier peut s'observer à l'occasion de la mise en œuvre des formes d'apprentissage autour des outils numériques comme les plateformes en ligne. Les enseignants de lycée, premiers concernés, se demandent s'ils ne contribuent pas à la mise en danger de leur métier : « Veulent-ils faire disparaître les profs ? Faut-il que ce soit l'élève qui construise son cours (progressions à la carte ; tests de connaissance ; choix du cours), comme le suggèrent les différentes réformes ? » Ceci questionne sur la place dévolue à l'enseignant au sein de la situation d'apprentissage : « Le numérique c'est "un paquet" qui joue sur la forme ; il y a en revanche une absence de fond ; c'est la fin de la transmission du savoir » au profit d'un simple accompagnement. En effet, si l'enseignant reste le concepteur des cours, il devient dans l'accompagnement numérique, un référent qui n'est plus le seul détenteur du savoir[24]. Cette nouvelle forme d'apprentissage synonyme de modernité ne doit rester qu'un complément au présentiel : le « face-à-face » pédagogique doit être

22. À rapprocher de la diminution des logements de fonction qui attachaient l'instituteur à son école
23. https://www.snuipp.fr/Professeurs-des-ecoles-declasses.
24. La conférence de dissensus sur le numérique en éducation organisée par la Ligue de l'enseignement le samedi 8 octobre 2016 dans le cadre de la Semaine de l'éducation.

obligatoirement maintenu, tout particulièrement au profit des élèves les moins favorisés, ceux-là mêmes qui quoiqu'ayant accès aux réseaux sociaux ne possèdent pas les codes et la culture suffisante pour exploiter de manière autonome et féconde l'ensemble des ressources accessibles en ligne.

Le numérique favorise l'émergence de nouvelles formes d'enseignement qui pourraient contribuer à désacraliser l'enseignant, en réduisant sans cesse l'importance des contenus disciplinaires véritables garants de sa qualification et de son statut d'intellectuel. Ce type de déqualification progressive ne peut qu'entretenir la médiocrité des salaires, la perte de prestige et d'autorité conférés par la fonction auprès des élèves et des familles ; autant d'incitations négatives à rester ou devenir enseignant !

2) Le second axe d'analyse de nos entretiens révèle une perte de motivation de nombreux enseignants dans l'exercice de leur métier.

Ils condamnent tout d'abord le mode d'élaboration des réformes de l'Éducation nationale, à la fois hiérarchisé et soumis aux pressions idéologiques. Beaucoup d'enseignants estiment ne pas être « véritablement consultés » ; en dépit d'un simulacre de « grande concertation », les dés semblent pipés et les orientations déjà fixées par le ministère, en fonction de considérations comptables et bureaucratiques et parfois électoralistes[25].

Les implications des dernières réformes sont très mal vécues par des enseignants subissant la disqualification de leurs pratiques par une administration obnubilée par l'efficience et la performance au mépris du service fait selon leur propre éthique professionnelle[26] : « La nouvelle réforme du collège en 2016 a plombé l'ambiance ; on nous dit à demi-mot : "vous ne savez pas travailler, nous allons vous apprendre à travailler" ; il faudrait jeter l'ancien et faire du neuf. » L'analogie avec le processus taylorien de confiscation des savoir-faire ouvriers par le bureau des méthodes saute aux yeux. Le renforcement de la division verticale du travail a nourri un vif ressentiment chez tous les ouvriers qualifiés, conscients des enjeux que revêtait la confiscation d'une compétence technique forgeant une identité au travail mêlant fierté et conscience professionnelle.

La multiplication des réformes engendre une grande confusion, surtout si on s'attache à leurs justifications démagogiques[27] autant qu'à leur contenu substantiel : « Les réformes ne sont pas claires ; on ne comprend pas quelle est la commande ; quel est [désormais] le sens de notre métier ? »

---

25. Comme le montre le discours récurrent sur la restauration de l'uniforme à l'école, plus propice à complaire aux nostalgiques de l'ordre militarisé qu'à rétablir l'autorité des enseignants dans leurs classes.
26. Une forme de « *one best way* » pédagogique en quelque sorte.
27. Sur fond de dénonciation de « la baisse du niveau » ou de « perte du sens de l'autorité, de l'effort… », sans oublier un absentéisme des enseignants régulièrement mis en exergue…

Du fait de leur succession rapide[28], elles exigent une refonte incessante des manières d'enseigner, au gré des modes et des inflexions idéologiques[29]. Leur rejet exprime une lassitude face à la versatilité de l'Éducation nationale plus qu'un refus de se remettre en question. Cette situation serait déstabilisante pour quiconque contesté dans ses méthodes de travail ne pourrait bénéficier de la formation professionnelle requise par son adaptation. L'autoformation faisait déjà partie de l'ADN des enseignants ; il s'agit désormais de se conformer à des modèles imposés d'en-haut, légitimés parfois par les certitudes un peu pompeuses des sciences de l'éducation. Le CNESCO (2016) s'en fait l'écho, notant que « la France est marquée par l'absence de formation continue annuelle obligatoire pour les enseignants contrairement à d'autres pays européens » : « Selon la Cour des comptes, les enseignants français bénéficient en moyenne de deux jours et demi de formation continue par an » (p. 29).

Ce manque de formation réduit l'attractivité d'un métier perçu comme difficile, ingrat et de moins en moins respecté. Le manque de possibilités de reconversion professionnelle apparaît également comme un élément dissuasif : elle devrait pourtant s'imposer quand « le métier ne plaît plus » ; bien au contraire, « parler de reconversion professionnelle reste un tabou », comme si quitter le sacerdoce de l'enseignement confinait à l'apostasie ; « il existe très peu de passerelles entre les différents types de fonctions publiques ; la seule possibilité de reconversion professionnelle consiste à passer les concours internes de direction dans l'Éducation nationale ». Certes, la loi n° 2003-775, suivie de son décret d'application n° 2005-959 portant sur la seconde carrière des personnels des enseignants, envisage la possibilité de bénéficier d'une seconde carrière dans une autre fonction publique. La suppression du congé de mobilité fait cependant douter de sa pertinence : « seuls 13 000 enseignants (soit environ 1,5 % des enseignants) sont aujourd'hui détachés sur un autre poste dans la fonction publique » (CNESCO, 2016, p. 32).

Les enseignants militent dans leur très grande majorité pour le maintien du statut de la fonction publique. Des entretiens menés, il ressort que sa remise en cause pourrait compromettre les pratiques pédagogiques auxquelles ils restent attachés, tant la corrélation entre les éléments protecteurs du statut et la sérénité nécessaire pour innover sur le plan professionnel leur semble avérée. L'attachement à l'autonomie dans le travail apparaît bien au centre de la représentation du métier.

---

28. Chaque gouvernement successif semble vouloir faire « sa » réforme sans même attendre que la précédente ait été évaluée, validant ainsi l'hypothèse d'un primat de l'idéologique sur le pragmatique.
29. Voir à cet égard les discussions à la fois passionnées et stériles sur les méthodes d'apprentissage de la lecture.

2.2. *Pour aller vers un statut plus attractif : quatre mesures prioritaires*

De nombreux experts de l'éducation ont proposé un certain nombre de mesures pour relancer l'attractivité du métier d'enseignant. Pour les enseignants et le syndicaliste rencontrés, quatre priorités hiérarchisées de la plus importante à la moins importante s'imposent ; deux d'entre elles du reste font partie des « leviers d'attractivité » proposés dans d'autres pays (Allemagne, Estonie, Singapour) de l'OCDE (CNESCO, 2016).

1) *La valorisation de l'image de l'enseignant* représente la première mesure d'urgence : « en valorisant les enseignants, on en attire de meilleurs, on augmente le succès des élèves et c'est toute la société qui finit par en profiter » (Lamontagne, 2015). Cette valorisation doit reposer sur un discours public (dans la société) et éducatif (dans le milieu familial).

Pour nos interlocuteurs, il est important de promouvoir une meilleure connaissance du métier : « nous devons être reconnus par la société, mais également par les parents. » Cette problématique est commune aux différents pays de l'OCDE. On peut citer en exemple, les cérémonies publiques organisées pour accueillir les nouveaux enseignants ou les départs en retraite (Allemagne), moments permettant « d'accroître la visibilité au plan local des réussites en matière d'actions éducatives » (p. 39). En Estonie, des débats publics et des journées « professeurs » sont organisés dans ce même esprit. Lamontagne (2015) décline ces actions de valorisation en quatre points :

- engagement et soutien apporté par la direction aux enseignants en toutes circonstances, notamment dans les établissements « difficiles » ;
- contrôle et participation renforcée aux décisions qui entourent les actions pédagogiques, préservation de l'autonomie pédagogique ;
- renforcement du travail en équipe : la collaboration évite les situations d'isolement ;
- reconnaissance et gratifications : « être reconnu par ses pairs, ses proches, les parents ou la communauté locale est souvent plus valorisant et plus durable » ; la promotion et la carrière doivent mieux prendre en compte l'engagement personnel de manière transparente.

Ces quatre points peuvent servir de guide pour jauger l'efficacité de la gouvernance du système éducatif ou des différents organismes consultatifs[30] mis en place par l'Éducation nationale. Concernant la phase *ex ante* des réformes et celle *ex post* des conditions d'application, nos entretiens font état de fortes attentes en matière de concertation, à l'image de ce que

30. Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) ; le Conseil national de la vie lycéenne (CNVL) ; le Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public ; la Commission spécialisée de néologie et de terminologie de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

laisse entrevoir le Conseil consultatif de l'enseignement et de l'éducation (CCEE) mis en place en Nouvelle-Calédonie et conçu comme un cadre d'élaboration d'actions pédagogiques co-construites.

2) *L'intégration du perfectionnement de l'enseignement dans un continuum pédagogique et salarial*. L'enquête internationale TALIS 2013 (OCDE) nous apprend que les enseignants français bénéficient de moins de formation que leurs collègues étrangers, tant en quantité qu'en durée[31] – par exemple : France, 2,7 % ; Suède, 7,4 % ; Espagne, 7,6 % ; Royaume-Uni, 22,4 % ; Brésil, 37,7 % (voir chap. 11 ci-dessus). La formation initiale des enseignants pour tous les niveaux d'enseignement est à la fois courte et dense[32]. Pour Young (2008), cette formation privilégie les savoirs théoriques au détriment des savoir-faire et savoir-être. Ses insuffisances se révèlent préjudiciables dans les premières années d'enseignement pendant lesquelles les taux de démission sont les plus importants. Les enseignants se retrouvent très vite en face des élèves sans y être suffisamment préparés, voire se sentent isolés lorsque les équipes pédagogiques ne sont pas soudées.

Aussi, peut-on suivre Young (2008) lorsqu'il invite les « différentes institutions chargées de la formation des enseignants tant initiale que continue, [à] trouver et [à] créer des espaces de parole[33], d'échange et de négociation où ces pratiques réflexives peuvent être développées » (p. 198). Ces recommandations vont dans le sens d'un allongement du temps de formation, du développement de tutorat ou « mentorat intensif » avec un enseignant expérimenté sur le long terme. Enfin, l'accès à la formation continue, outre qu'il n'est pas obligatoire, est désormais proposé par des structures en ligne, au détriment de la formation présentielle (Julien, 2014). Ce dernier constate que « les profs sont le plus souvent obligés de se former seuls, comme ils le peuvent, s'ils veulent continuer à évoluer ou simplement se mettre à jour ». Dans ces conditions, nous sommes favorables à rendre obligatoire le droit à la formation continue, conformément à la préconisation du rapport européen *Study on Policy Measures to Improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe* (2013). Sa mise en œuvre effective impose de rétablir les congés pour formation professionnelle. Cela nécessite également de valoriser le temps consacré par les enseignants à leur formation. Singapour propose des incitations

31. Proportion d'enseignants ayant participé à des activités de formation continue en dehors de leur établissement au cours des 12 mois précédant l'enquête.
32. Le comité d'experts auprès du ministre de l'Éducation nationale a dans son agenda en janvier 2018 « une réflexion sur le contenu des formations enseignantes et la façon dont les sciences de l'apprentissage pourraient être intégrées aux formations existantes ».
33. À l'image des groupes de parole Balint pour les médecins généralistes (inventés par Michael Balint, les premiers groupes Balint ont été expérimentés dans le cadre de la *Tavistock Clinic* de Londres, puis proposés, dès 1949, dans le cadre de la formation continue des médecins généralistes. Voir : http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1961_num_2_1_6824.

financières aux enseignants qui se forment tout au long de leur carrière en suivant des programmes universitaires, ainsi que des facilités pour gérer ces périodes : « le paiement des études, une revalorisation salariale correspondant au niveau d'études visé, une flexibilité laissant la possibilité de suivre des cours » (p. 42). Ce temps de formation pourrait aussi favoriser les reconversions professionnelles qualifiées de « secondes carrières ».

3) *La valorisation des reconversions professionnelles* permettrait aux enseignants de ne pas rester prisonniers d'un « métier [qui] ne plaît plus ». Selon le CNESCO, « l'amplification des secondes carrières permet de renouveler le métier tout au long de la carrière » (2016, p. 43). Réinstaurer le congé de mobilité permettrait au ministère de l'Éducation nationale de se doter d'un contingent d'enseignants motivés et de respecter la loi « seconde carrière » (nº 2003-775). Les enseignants ayant bénéficié d'un congé de mobilité pourraient réintégrer l'enseignement avec de nouvelles motivations, de nouveaux projets, en bénéficiant des effets d'apprentissage par la fréquentation ou l'expérimentation d'autres métiers. Des stages de longue durée dans l'administration[34] pourraient inciter au dialogue et à la compréhension mutuelle. S'il existe déjà ce type d'échanges professionnels dans le parcours des enseignants, beaucoup souhaitent qu'ils soient plus développés.

4) La dernière mesure concerne *l'amélioration des conditions de rémunération* : « bien que les niveaux de rémunération n'influencent pas directement les prestations des enseignants, les compensations et les conditions d'enseignement peuvent influencer les recrutements, la stabilité et le moral du corps enseignant » (Carnoy et De Angelis, non daté). Rappelons que la réforme dite de la masterisation exige la détention du grade de master pour exercer le métier d'enseignant et que les comparaisons avec d'autres professions sont dissuasives. Dès le début de carrière, il paraît crucial de mettre le salaire des enseignants en adéquation avec le niveau de diplôme requis par leurs concours. Les activités péri-éducatives hors temps d'enseignement réglementaire (décret nº 90-807 du 11 septembre 1990), les travaux de suivi et d'orientation des élèves, les réunions avec les parents, et les activités relevant directement des programmes scolaires devraient, aux yeux de certains, être davantage valorisés, au motif que tous contribuent à la réussite scolaire, et impulser une dynamique collective dans les établissements.

On peut émettre cependant une réserve : la reconnaissance pécuniaire de ces activités va de pair avec un dénombrement vétilleux de toutes les activités pédagogiques jadis incluses dans le compromis professionnel des enseignants. S'il convient de reconnaître à sa juste valeur le surtravail (promotion, avancement de carrière, heures supplémentaires), les effets

34. Ou réciproquement des périodes « d'implication sur le terrain » pour les administratifs du ministère !

pervers risquent d'être ambigus. Ce que l'on faisait volontiers gracieusement en contrepartie d'un statut protecteur, on devrait désormais le faire monnayer en contrepartie du renoncement à celui-ci. L'exemple de l'université devrait faire réfléchir : en voulant « mettre au travail » les enseignants-chercheurs réputés peu investis, il a fallu mettre en place un « référentiel des tâches » qui gonfle d'année en année, qui pèse de plus en plus lourd dans les budgets, et incite chacun à renoncer désormais aux activités « gratuites » puisque d'autres, voisines, sont éligibles à des émoluments. Au final, l'esprit de service public est asphyxié par une logique mercantile qui n'améliore en rien la qualité des services rendus.

Sur un autre plan, les enseignants rencontrés mettent en doute la sincérité des pouvoirs publics, qu'ils considèrent surtout préoccupés par la mise au pas d'une profession jugée trop indépendante, multipliant pour ce faire les entreprises de déstabilisation ou d'altération progressive de leur statut. Aussi n'est-ce pas tant le statut de la fonction publique qui serait un obstacle à la rénovation du métier d'enseignant, que la succession de réformes qui le déstabilise peu à peu, sans se soucier de l'adhésion des personnels aux évolutions engagées. Tout ceci engendre un climat crépusculaire au sein de l'Éducation nationale, alimentant à loisir la caricature de personnels sur la défensive, rivés à des « corporatismes », que seul le manque d'objectivité ou d'information pousse à qualifier de « privilèges ». Le décalage entre les visées des politiques d'éducation et le statut des enseignants fait office de verrou. Ces politiques obéissent à des logiques économiques bien plus qu'elles ne répondent à des besoins pédagogiques. Dans ce contexte, le statut des enseignants devient une variable d'ajustement ou un obstacle. Se pose alors la question de la nature des modifications statutaires envisageables et préalablement celle de leur lien de causalité avec les buts poursuivis[35]. Les attentes des réformateurs ministériels et celles des enseignants se révèlent fort éloignées. Si la concertation apparaît toujours souhaitable, est-elle concevable dès lors que les projets implicites des pouvoirs publics ne sont jamais reconnus, au simple motif qu'ils entraîneraient une opposition vigoureuse ? Nul doute que la tradition autoritaire de l'administration française peine à s'affranchir d'un modèle de commandement peu enclin à se justifier auprès des subordonnés. Il pourrait être intéressant de confronter ce qui relève des représentations des enseignants eux-mêmes et les préconisations émanant de l'employeur qui tend à s'inspirer des modèles du management[36]. La sécurité de l'emploi et le recrutement par concours institutionnalisent

35. Ainsi peut-on démontrer que la sécurité de l'emploi est un obstacle à la bonne qualité de la transmission des savoirs ? La liberté pédagogique est-elle incompatible avec la remise en cause personnelle de ses méthodes de travail ou le souci d'actualiser sans cesse ses propres connaissances ?

36. Voir l'entrée en vigueur de nouvelles modalités d'évaluation, sous forme de 3 rendez-vous de carrière en remplacement des inspections traditionnelles

un compromis professionnel au sein duquel les enseignants acceptent en retour d'être évalués, non par le marché, mais conjointement par le corps des inspecteurs et par l'administration.

Conclusion

Les causes de la perte d'attractivité du métier d'enseignant ne sont pas nouvelles, mais prennent une acuité particulière dans un contexte de remise en cause larvée du service public d'éducation et du statut professionnel qui tenait lieu de compromis professionnel institutionnalisé. Force est de constater que beaucoup de problèmes qu'il conviendrait de résoudre aujourd'hui découlent en fait de la déstabilisation du corps enseignant par les réformes mises en œuvre dans les quarante dernières années. Elles n'expliquent certes pas tous les problèmes, dont certains sont profondément ancrés dans les mutations sociales intervenues depuis les années 1950, moment où se forge l'école démocratique dont nous observons aujourd'hui la crise. Il existe cependant un tropisme français qui se nourrit d'une crise d'efficacité de l'école dans un contexte d'austérité budgétaire et de remise en cause du service public « à la française ». La conduite des réformes alterne la continuité dans la recherche d'une massification scolaire au moindre coût et la rupture recherchée à travers la remise en cause du statut professionnel des enseignants. S'il présente des rigidités, elles ne sont pas moindres que celle de l'administration qui l'incrimine. Conscients des limites d'un modèle scolaire présenté comme à bout de souffle, inquiets quant au sort que leur réservent les mutations à l'œuvre, les enseignants sont exposés au désenchantement. Le métier ne fait plus recette auprès des jeunes diplômés conscients de la modestie relative des rémunérations et de la perte de ce qui faisait son attrait. À cela s'ajoute le sentiment d'une emprise bureaucratique grandissante à travers la multiplication des normes et contraintes de toute sorte, au moment même où l'on attend des enseignants qu'ils fassent preuve de flexibilité et de créativité. Autant de raison de réfléchir plus avant aux moyens de renverser ces tendances dépressives en redonnant aux enseignants des raisons de se sentir utiles, écoutés et respectés.

Références

Loi n° 2003-775 du 21 août 2003, suivie de son décret d'application 2005-959 portant sur la seconde carrière des personnels des enseignants.

Alain, 1986, *Propos sur l'éducation* [1932]. Paris : PUF.

Allouch A., 2017, *La société du concours*. Paris : Seuil.

Bertaux D., 1977, *Destins personnels et structure de classe ; pour une critique de l'anthroponomie économique*. Paris : PUF.

BOUDON R., 1973, *L'inégalité des chances*. Paris : Armand Colin.

BOURDIEU P. et BOLTANSKI L., 1975, « Le titre et le poste ; rapports entre le système de production et le système de reproduction », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n° 2.

BOURDIEU P et PASSERON J.-C., 1964, *Les héritiers*. Paris : Minuit.

BRIGHELLI J.-P., 2005, *La fabrique du crétin : la mort programmée de l'école*. Paris : J.-C. Gawsewitch.

CARNOY M. et DE ANGELIS K., sans date, « Situation et rémunération des enseignants », OCDE, http://www.oecd.org/fr/education/scolaire/1840237.pdf.

CASTORIADIS C., 1986, *Les carrefours du labyrinthe 2. Domaines de l'homme*. Paris, Seuil ;

CHAUVEL L., 1998, *Le destin des générations*. Paris : PUF.

CHAUVEL S., 2016, *Course aux diplômes, quels sont les perdants ?* Paris : Textuel.

CHARLOT B., 1977, *La mystification pédagogique*. Paris : Payot.

CNESCO., 2016, « Dossier de synthèse : le métier d'enseignant attire-t-il toujours ? ».

—, 2017, « Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ».

COMPAGNON B et THEVEVIN A., 2001, *Histoire des instituteurs et des professeurs de 1880 à nos jours*. Paris : Perrin.

—, 2005, *L'école en France : au carrefour des valeurs républicaines*. Toulouse : Milan.

DESMARAIS C et ABORD de CHATILLON E., 2008, « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'administration publique*, 128.

DORIGNY M., 1989, « La citoyenneté, un projet », communication aux journées d'étude de la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC), université de Paris VIII.

DUBET F., 2004, *L'école des chances, Qu'est-ce qu'une école juste ?* Paris : Seuil.

DURU-BELLAT M., 2006, *L'inflation scolaire*. Paris : Seuil.

ESTABLET R. et BAUDELOT C., 1988, *Le niveau monte ; réfutation d'une vieille idée concernant la prétendue décadence de nos écoles*. Paris : Seuil.

FARGES G., 2017, *Les mondes enseignants : identités et clivages*. Paris : PUF.

FELOUZIS G. et PERROTON J., 2011, « Enseigner dans le privé et le public en France, une analyse comparative », *Revue française de pédagogie*, 177.

FINKIELKRAUT A. (dir.), 2007, *La querelle de l'école*. Paris : Stock-Panama.

FRACKOWIACK P., 2008, « La liberté pédagogique des enseignants, alibi ou garantie ? », *Le Nouvel Éducateur*, 188.

INSEE, 2017, *Insee première*, juillet.

JARRAUD F., 2012, « Café pédagogique », *L'Expresso*.

Julien G., 2014, « Les 10 idées de l'Europe pour relancer l'attractivité du métier d'enseignant (et pourquoi la France n'est pas près d'y arriver) », *L'Instit Humeur*, France TV info, https://blog.francetvinfo.fr/l-instit-humeurs/2014/06/07/les-10-idees-de-leurope-pour-relancer-lattractivite-du-metier-denseignant-et-pourquoi-la-france-nest-pas-prete-dy-arriver.html.

Lamontagne D., 2015, « Valoriser les enseignants : quatre pièces faciles », *Thot Cursus*, https://cursus.edu/articles/33453/valoriser-les-enseignants-quatre-pieces-faciles#.W5oMTkYzaUk.

Laval C., 2003, *L'école n'est pas une entreprise : le néolibéralisme à l'assaut de l'enseignement public*. Paris, La Découverte.

Lessard C *et al.*, 2008, « Les politiques et les pratiques en éducation : un couplage problématique. Une perspective anglo-américaine ». *Carrefours de l'éducation,* vol. 1, 25.

Maurin E., 2007, *La nouvelle question scolaire – les bénéfices de la démocratisation*. Paris : Seuil.

MEN, 2016, *Note Flash*, n° 5, mai 2016.

Merle, P., 2012, *La ségrégation scolaire*. Paris : La Découverte.

OCDE, 2017, « Regards sur l'Éducation », *Les indicateurs de l'OCDE*.

Parienty A., 2015, *School Business. Comment l'argent dynamite le système éducatif*. Paris : La Découverte.

Peugny C., 2013, *Le destin au berceau*. Paris, Seuil.

Perier P., 2004, « Une crise des vocations ? Accès au métier et socialisation professionnelle des enseignants du secondaire », *Revue française de pédagogie*, 147.

Péguy C., 1913, *L'argent*, 2008, Paris : Équateurs.

Poteaux N., 2013, « Pédagogie de l'enseignement supérieur en France : état de la question », *Distances et médiations des savoirs*, 4.

Poullaouec T., 2010, *Le diplôme arme des faibles*. Paris : La Dispute.

Raynaud P et Thibaud P., 1990, *La fin de l'école républicaine*. Paris : Calmann-Lévy.

SNES, 2015, *La liberté pédagogique et autonomie professionnelle*.
—, 2017, *La liberté pédagogique : une notion en débat*.

Soulié C., 1993, « Un succès compromettant », dans P. Bourdieu (dir.), *La misère du monde*. Paris : Seuil.

Tanguy L., 1986, *L'introuvable relation entre formation et emploi*. Paris, La Documentation française.

Thélot C., 1982, *Tel père, tel fils. Position sociale et origine familiale*. Paris : Dunod.

Torres J.-C., 2014, « La reconnaissance professionnelle des enseignants : difficultés et contradictions », *Administration et éducation*, 144.

Verret M., 1975, *Le temps des études*. Paris : Honoré Champion.

Vial O. et Charles-Lavauzelle I., 2012, *L'école malade de l'égalitarisme. Comment la soigner ? Ordonnance 2012*. Paris : Books on Demand.

WEBER, M., 1971, *Économie et société*. Paris, Plon.

YOUNG A., 2008, « La prise en compte des enfants bilingues à l'école primaire : penser la formation des enseignants autrement », dans C. Helot, B. Benert, S. Ehrhart et A. Young (dir.), *Penser le bilinguisme autrement*. Frankfurt : Peter Lang.

Chapitre 13

Syndicalisme enseignant et réformes éducatives

Denis Adam et Fabrice Coquelin

De nombreuses réformes sont requises pour améliorer la qualité de l'enseignement, le rendre mieux adapté aux caractéristiques de la société de ce début de XXIe siècle, plus performant et mieux à même de prendre en compte les besoins et aspirations diverses des élèves. La qualité de l'enseignement dépend largement des enseignants : de leur niveau de connaissance, de leur sens de la pédagogie, de leur contact avec les élèves, de leur motivation et, plus généralement, de leur professionnalisme. La mise en œuvre réussie des réformes de l'éducation passe par l'adhésion des enseignants à un projet éducatif, et donc par un dialogue avec leurs représentants. De nombreuses réformes ont échoué faute d'avoir obtenu leur coopération. Comprendre les syndicats des enseignants, la manière dont ils opèrent et leurs objectifs afin de dialoguer avec eux est une priorité pour les planificateurs, les gestionnaires, les décideurs en éducation.

En 2005, Gudmud Herses, directeur de l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO, préface ainsi les travaux de Denise Vaillant sur « Les réformes éducatives et les syndicats d'enseignants : des pistes pour l'action ». Certes, ces propos s'adressent à une étude consacrée aux pays d'Amérique latine, mais ils n'en demeurent pas moins transférables à l'analyse de toutes les réformes qui touchent les systèmes éducatifs, quel qu'en soit le pays. Les responsables de l'éducation en France auraient souvent été inspirés en s'y référant.

Longtemps convaincue d'avoir le meilleur système d'enseignement – ou l'un des meilleurs du monde –, la France est, depuis une vingtaine d'années, désignée comme l'un des mauvais élèves des évaluations internationales dans ce domaine. Les éléments statistiques développés dans ce volume, ainsi que le chapitre rédigé par Antoine Prost éclairent bien cette dimension mise en avant notamment par les tests PISA. Pire, la prise de conscience de ses faiblesses étant tardive, alors que d'autres pays ont su réagir et corriger les défauts de leur système éducatif, aucun changement profond n'est intervenu et donc aucune amélioration sensible n'a eu lieu.

L'argument majeur avancé régulièrement par la classe politique, souvent repris par les médias et l'opinion publique, serait que le système scolaire français serait irréformable, corseté par trop de blocages idéologiques dont le premier responsable serait le corporatisme enseignant entretenu par ses puissants syndicats. Il est vrai qu'avec 24 % de syndiqués

(comparés aux 11 % de syndiqués en France toutes professions confondues), le secteur public de l'éducation, de la formation et de la recherche – secteur qui emploie un salarié sur cinq des trois fonctions publiques – est particulièrement bien représenté. La diversité des syndicats du champ, de leurs positionnements, de leurs revendications, de leurs démarches est à étudier et peut expliquer une part des blocages face aux volontés de réforme.

Mais pour bien comprendre les difficultés de transformation du système éducatif français, plusieurs de ses caractéristiques doivent d'abord être mises en évidence.

1. La pluralité des approches éducatives

Avant d'aller plus loin et sans réécrire l'histoire de l'éducation en France, plusieurs remarques s'imposent. Parler d'éducation en France revient à parler d'école. En effet, et contrairement à d'autres pays, notre conception éducative est « scolaro-centrée », les autres formes éducatives étant – au mieux – considérées comme des compléments à l'action de l'école. Cette perception conduit souvent à la confusion, ou tout au moins à la réduction des concepts, considérant qu'éduquer revient à instruire, et donc qu'enseigner est avant tout transmettre des connaissances.

La place particulièrement importante qu'occupe ainsi l'école en France ne peut être dissociée de la notion même de République. Si elle a été pensée dès la Révolution de 1789 comme devant permettre l'instruction des citoyens, elle est devenue, avec la III^{e} République, l'un des piliers constitutifs de la République laïque et éclairée. Une double mission lui est alors confiée :

- celle de démocratiser le savoir au plus grand nombre et donc de donner à chaque enfant les bases les plus solides des savoirs ;
- celle de faire émerger une élite et de la construire au plus haut niveau d'instruction et de culture.

Il s'agit donc d'élever tous les enfants (les élèves), mais certains plus que d'autres : une injonction paradoxale et impossible à tenir !

Si l'accompagnement d'une élite peut être considéré comme une réussite, donnant raison aux thèses de Bourdieu sur la reproduction sociale à laquelle l'école participe pleinement, le succès de la démocratisation scolaire a conduit à son propre échec. En effet, la massification et la hausse progressive de niveau ont peu à peu entraîné une part grandissante d'enfants et de jeunes, socialement, culturellement, économiquement trop éloignés de la culture scolaire pour réussir dans le système proposé. « La massification du second degré qui s'en est suivie a fait apparaître l'échec scolaire comme nouveau problème social [...]. Les professeurs des collèges et lycées se sont vus sommés de s'adapter à leur "nouveau public" pour ne pas laisser quiconque au bord de la route », comme l'analyse Pierre Kahn (2006).

Ainsi s'est développé l'échec scolaire, l'impératif besoin d'y remédier et donc la nécessité de réformer l'école.

1.1. *Des réformes permanentes et inabouties*

Si l'école française est irréformable, rares sont les ministres qui n'ont pas cherché à laisser une trace de leur passage rue de Grenelle en y apportant des modifications. Or, la durée de vie ministérielle moyenne pour un ministre de l'Éducation nationale est de deux ans. La scolarité obligatoire dure 10 ans (de 6 à 16 ans) et est le plus souvent allongée en amont par l'école maternelle et en aval par une poursuite d'études. Autant dire que peu de ministres ont été présents assez longtemps pour mettre en œuvre des changements et en évaluer l'efficacité à l'issue d'un cycle scolaire.

Mais le plus important n'est pas là. Il est dans la non-continuité des actions entreprises. En effet, la majorité des changements de ministres s'accompagne d'un changement de politique. Le nouveau venu (jusqu'à ce jour une seule femme Najat Vallaud-Belkacem a occupé ce portefeuille ministériel) s'empresse de remettre en cause les décisions de son prédécesseur pour proposer sa propre vision éducative.

Ainsi, une « réforme » en chasse une autre. Sans que la première soit réellement opérationnelle, aboutie, et donc bien entendu, sans que sa pertinence puisse être mesurée. Et chaque réforme qui succède à la précédente « tombe » d'en haut, imposée par le ministère, pour une application identique sur l'ensemble du territoire national, le plus généralement sans s'appuyer ni sur les spécificités locales ni sur les expérimentations déjà réalisées ici ou là. Dans ce contexte, à force de devoir travailler dans une « réforme » permanente, mais toujours partielle et jamais aboutie, les personnels éducatifs et tout particulièrement les enseignants ont cessé de croire à la possibilité même de réformer le système scolaire. Pire, ils ont, pour partie, cessé de la vouloir. Ils ont cessé de militer pour qu'elle se réalise. L'inertie du système les a convaincus que l'attentisme est une mesure de protection salutaire. Plutôt qu'attendre ordre et contrordre, ils ne changent rien. Ils se sont repliés dans une forme de conservatisme et de nostalgie passéiste. Leur premier réflexe est donc de refuser – par principe – tout changement qu'ils savent non durable et donc déstabilisant. Ce n'est certes pas le cas de tous les personnels ou de tous les enseignants, mais l'effet « groupe » joue en faveur de cette inertie. La posture influe sur la position des organisations syndicales autant que celles-ci l'entretiennent voire la suscitent.

En effet, les syndicats doivent tenir en permanence un équilibre entre deux logiques :

- celle de défendre leur ligne, et donc de soutenir ou de s'opposer à une mesure en fonction de leur propre vision éducative ;

– celle aussi de ne pas se couper de leur base et donc de prendre en compte l'avis des personnels, les réactions des salles des professeurs, les revendications corporatistes.

La recherche de cet équilibre n'invite pas à prendre des risques. Face à une profession peu encline au changement, le refus des transformations peut souvent apparaître comme l'attitude la plus populaire et donc la plus immédiatement payante pour emporter l'adhésion de la communauté des professionnels de l'éducation.

Ceci est d'autant plus vrai en France puisque la tradition contestataire du syndicalisme y est encore fortement ancrée, davantage que dans d'autres pays occidentaux plus inscrits dans la négociation et la social-démocratie. Pour beaucoup, le syndicat est synonyme d'opposition : opposition face aux propositions des décideurs, et donc de l'État en matière d'éducation, opposition entre syndicats souvent en désaccord entre eux, car porteurs de conceptions éducatives et de démarches syndicales différentes voire opposées.

1.2. *Des idéologies éducatives qui s'opposent*

L'éducation en France n'est pas un sujet de consensus. C'est un euphémisme. Il n'y a pas d'alliance nationale sur le sujet. Il fait débat et même conflit. Sa traduction la plus récente a été celui opposant les « pédagogistes » aux « républicains ». Même lorsque l'état des lieux semble partagé, comme cela est dorénavant le cas à la suite des évaluations internationales et tout particulièrement de PISA, alors que tous les acteurs éducatifs s'accordent à reconnaître un dysfonctionnement du système scolaire français et son indispensable évolution, les solutions avancées divergent. Elles occupent même le spectre très large de la diversité des positionnements éducatifs possibles, allant d'une volonté à revenir à un passé mythifié à celui de considérer la fin de l'école grâce à l'apport des nouvelles technologies. Les clivages sont intellectuels, culturels, sociologiques, politiques et, pour tout dire, idéologiques.

L'école profite d'abord à ceux qui en connaissent le mieux le fonctionnement. Les enfants des classes sociales supérieures et des enseignants sont parmi ceux qui y réussissent davantage. Ils seraient certainement aussi ceux qui pourraient se passer de l'école puisque les apports familiaux pourraient s'y substituer (bibliothèque, Internet, aide des parents…). À l'inverse, les enfants des classes défavorisées – qui subissent le plus l'échec scolaire – pâtiraient les premiers d'une diminution de l'apport de l'école. Les premiers appellent donc un système qui valorise encore davantage le mérite et la réussite. Les seconds se réfèrent à une école d'antan, rêvée comme capable de faire réussir tous les enfants, dont les leurs.

On retrouve dans les programmes politiques ces clivages. La dernière campagne présidentielle a ainsi été révélatrice des clivages éducatifs profonds qui traversent les partis politiques. Ainsi, à l'une des extrémités

des propositions, Nicolas Dupont-Aignan souhaitait revenir à l'instruction publique. De l'autre côté, Jacques Cheminade voulait investir un milliard d'€ pour « sortir de l'enseignement des savoirs morts ». Nathalie Arthaud, pourtant enseignante, n'avait rien à proposer pour l'éducation en dehors d'une hausse des salaires des personnels. Jean-Luc Mélenchon non plus, pour ancien ministre délégué de l'Enseignement professionnel, si ce n'est l'émancipation. François Asselinau proposait de davantage reconnaître l'effort et la persévérance. Comme Marine Le Pen qui portait l'idée d'une école à deux vitesses (pour ceux qui réussissent et pour les autres). Pour François Fillon, il fallait réhabiliter la méritocratie et donner plus de liberté de choix entre l'école publique et les écoles privées. Ayant été vite privé de s'en occuper, Benoît Hamon promettait de renforcer la refondation. Quant à Emmanuel Macron, il proposait, en même temps, des retours en arrière et de nouvelles avancées.

Contrairement à la campagne précédente dans laquelle le collectif Racine, groupe d'enseignants du Front national en charge d'élaborer son programme scolaire, avait affirmé se reconnaître dans le projet de Force ouvrière, aucun syndicat n'a cette fois été associé à ces programmes politiques.

1.3. *Un large spectre syndical*

Il faut d'ailleurs reconnaître que si le spectre syndical dans l'éducation est large, il l'est moins que dans le champ politique ou intellectuel. Pour ne prendre que l'exemple du numérique, les positions vont de la méfiance à la reconnaissance de possibilités nouvelles et intéressantes. Mais aucun syndicat ne rejette totalement ces nouveaux outils. Pas plus qu'ils ne réclament leur usage massif pour supprimer demain la présence des professeurs ou des salles de classe.

Sur certains sujets, les clivages sont plus importants. Mais pour l'essentiel, tous s'inscrivent dans une évolution du système tel qu'il existe, en prenant en compte son histoire, sa construction et son possible devenir. Ainsi, si nous analysons la structuration de l'École, nous pouvons observer une approche pédagogique différente entre la Fédération syndicale unitaire (FSU) et l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), pour ne prendre en compte que les deux premières fédérations. Le Syndicat national des enseignements de second degré (SNES) et le Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles (SNUIPP), affiliés à la FSU, maintiennent une séparation entre premier et second degrés. Leur fédération revendique le prolongement de la scolarité obligatoire jusqu'à 18 ans. Pour autant, elle ne milite pas pour un corps unique de professeurs du second degré, fusionnant certifiés et agrégés, pas plus qu'elle n'assigne les agrégés à enseigner uniquement dans les lycées… La première mesure assurerait une cohérence à tout le second degré, la seconde serait logique pour asseoir la distinction entre collège et lycée.

Après la scission de 1993, la Fédération de l'Éducation nationale (FEN), qui allait devenir l'UNSA Éducation en créant le Syndicat des enseignants (SE-UNSA) a fait le choix de reconnaître un corps unique de tous les enseignants de l'école maternelle au lycée. Elle porte la revendication du socle commun de la scolarisation obligatoire (école primaire + collège) puis d'un parcours bac - 3 bac + 3 (lycée + enseignement supérieur). Pourtant, elle ne demande pas le rattachement des écoles à un collège dans un Établissement local d'enseignement (EPLE) unique, ce qui donnerait une réalité au réseau du socle commun, par exemple.

Si longtemps, jusque dans les années 1990, le syndicalisme de l'éducation a pu donner l'illusion d'une unité, elle n'était que de façade, tant la FEN, colosse aux pieds d'argile, était traversée par des courants internes en conflit. Son éclatement et la création de la FSU ont été le premier signe d'un large mouvement de division dans le monde syndical enseignement. En effet, à l'exception de la CFDT qui, depuis sa création par scission avec la CFTC, avait développé une fédération de l'Éducation – le SGEN-CFDT né en 1937 –, les confédérations n'avaient pratiquement pas de syndicats dans l'éducation, laissant ce champ à la FEN qui, en 1948, refusant de choisir entre la CGT et la CGT-FO, s'était installée dans l'autonomie.

La fin de la FEN marque la création ou le développement de nouvelles organisations :

- en 1998, des dissidents du SGEN-CFDT et du courant École émancipée de la FSU fondent SUD Éducation ;
- le SNETAA, syndicat des professeurs de l'enseignement professionnel, est désaffilié de la FSU en 2002 et rejoint FO en 2010 ;
- en 2011, plusieurs syndicats locaux ou corporatistes rejoignent la Fédération autonome de l'Éducation nationale (FAEN), créée en 1990 ;
- le SNALC, syndicat autonome des professeurs de lycées et de collèges, bien qu'existant depuis 1905, connaît également une nouvelle notoriété médiatique.

Si historiquement il fut relativement évident de marquer une coloration politique des différents syndicats de l'éducation, elle est plus difficile aujourd'hui. Le courant « Unité et action », qui dirigeait dans la FEN, le SNES et le Syndicat national de l'éducation physique (SNEP), proche des communistes, est aujourd'hui à la tête de la FSU. Et ce sont les dirigeants du courant « Unité, indépendance et démocratie », plus socialisant, qui ont fondé et dirigé l'UNSA. Les adhérents de FO semblent appartenir à tous les courants politiques. Le Syndicat national des lycées et collèges (SNALC), généralement identifié à droite, dénie cette appartenance.

Aussi est-ce essentiellement dans leur positionnement pédagogique et éducatif que les distinctions peuvent s'établir, davantage que dans leurs appartenances ou proximité politiques, même si celles-ci peuvent influer.

2. Les syndicats face aux (dernières) réformes

Le débat autour de la réforme scolaire a débuté en 2012 avant même l'élection de François Hollande. Vincent Peillon, alors en charge du projet éducatif du candidat socialiste, a multiplié les rencontres et affiné les pistes de ce qu'il porterait, une fois nommé ministre, comme étant une « refondation de l'École de la République ». Grâce à ses nombreux contacts avec les acteurs éducatifs et en particulier les organisations syndicales, il se faisait fort d'aboutir vite à un consensus.

L'histoire montrera que ce ne fut pas le cas. François Hollande élu, il impose à son ministre de l'Éducation nationale (et uniquement de l'Éducation nationale alors que Vincent Peillon se rêvait à la tête d'un grand ministère éducatif regroupant le scolaire, l'enseignement supérieur et la recherche, la jeunesse, l'éducation populaire – voire le sport) une large concertation. Elle réunit en ateliers thématiques chaque semaine tout ce que la France compte comme acteurs de l'Éducation. En six mois, elle établit un état des lieux exhaustif (ou presque) de notre système scolaire. Elle met aussi en évidence les divergences d'approches et de positionnements.

Ces différences seront permanentes et d'une certaine manière « structurantes » du débat éducatif durant la totalité du quinquennat, avec les trois ministres successifs en charge de l'Éducation nationale. Elles perdurent aujourd'hui, bien que s'exprimant dans un contexte modifié, face aux propositions du président Macron et du ministre Blanquer.

Chaque action de transformation entraîne son lot de critiques, d'adhésions ou de rejets. Il serait pour autant caricatural d'enfermer les organisations syndicales dans des postures figées. Si le clivage existe entre syndicats contestataires (souvent héritiers d'un syndicalisme révolutionnaire, de lutte, de refus…) et syndicats réformistes (valorisant la négociation au risque d'être considérés comme pratiquant du syndicalisme d'accompagnement), il faut observer que – sauf à de rares exceptions – tous les syndicats de l'Éducation acceptent généralement de négocier. Ce sont même eux qui revendiquent davantage de dialogue avec les pouvoirs publics et politiques. Cela n'empêche pas bien entendu de repérer, dans les fonctionnements habituels des syndicats, une tendance plus ouverte aux changements pour le SGEN-CFDT ou l'UNSA Éducation, davantage de résistance du côté de la CGT, de FO, de SUD ou de la FSU, un tropisme à un retour à l'École d'hier pour le SNALC ou la FAEN. Il faut nuancer ce tableau, facilement caricatural, par deux éléments : les attitudes sont différentes selon les sujets abordés et il peut y avoir de véritables divergences entre les syndicats d'une même fédération (SNES-FSU/SNUIPP-FSU ou SE-UNSA/SNPDEN-UNSA, par exemple).

Il ne s'agit pas ici de prendre, une par une, l'ensemble des évolutions successives qui ont alimenté les débats éducatifs de ces six dernières années. L'approche privilégiée dans cette analyse est davantage thématisée

en s'appuyant sur certains des éléments les plus marquants de ces dernières réformes. En effet, au travers des changements proposés, c'est bien une vision globale de l'éducation qui se dessine et qui est questionnée. Elle repose sur plusieurs interrogations, parmi lesquelles nous avons choisi d'en mettre trois en évidence, tant elles nous apparaissent comme essentielles.

La première concerne la place, centrale ou non, accordée à l'élève au sein du système éducatif. La seconde interroge la mission de transmission de l'école. Quant à la dernière, elle propose de questionner la notion même d'Éducation, envisagée dans sa globalité ou exclusivement dans sa dimension scolaire.

2.1. *Élèves ou professeurs au centre du système ?*

Même si l'expression et son contenu s'inscrivent dans une vaste histoire de l'éducation, c'est la loi d'orientation de l'Éducation nationale française, portée en 1989 par Lionel Jospin, qui consacre l'expression « l'élève au centre du système éducatif ».

Ainsi l'article L111-3 du Code de l'éducation stipule : « Dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à l'accomplissement de ses missions. » Approche qui ne va pas de soi pour une organisation syndicale, qui, certes, porte un projet éducatif et défend la place de l'éducation dans un modèle sociétal, mais a pour première mission de défendre les intérêts matériels et moraux de ses mandants, à savoir les professionnels de cette communauté éducative. Il n'est pas rare d'ailleurs d'entendre au Conseil supérieur de l'éducation, lors d'un débat sur les réformes, un responsable syndical souhaitant que l'on envisage plus souvent la place centrale des personnels. À ce titre, la réforme des « rythmes scolaires » en est une excellente illustration.

En 2012, Vincent Peillon, s'appuyant sur la concertation menée par son prédécesseur, est persuadé que le sujet fait accord. Les travaux des chronobiologistes montrent avec évidence que la semaine de cinq matinées de classe est plus adaptée aux rythmes des enfants et donc est davantage favorable aux apprentissages. Enseignants et parents semblent partager le constat. Le bien de l'enfant, sa place centrale dans le système éducatif conduit donc naturellement à aller vers cette nouvelle organisation de la semaine scolaire.

Pour faire bonne mesure, le dispositif est accompagné par l'obligation, pour les communes, de mettre en place des activités périéducatives facultatives afin de garantir aux familles qui le souhaitent ou en ont besoin un maintien de l'amplitude horaire d'accueil des enfants. Quant aux enseignants du premier degré, leurs obligations de services ont été stabilisées à « 24 heures d'enseignement hebdomadaires et 108 heures annuelles de

travaux en équipe au sein d'un cycle d'enseignement, d'activités pédagogiques complémentaires et de participation aux conseils d'école[1] ».

Contrairement à ce que le ministre Peillon espérait et que les débats pouvaient laisser envisager, la proposition des nouveaux rythmes scolaires n'a pas fait l'unanimité. Loin de là, puisque le Conseil supérieur de l'Éducation a désapprouvé majoritairement le texte proposé par 5 voix pour, 30 abstentions, 23 votes contre et 14 refus de vote.

Ainsi, l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), la Ligue de l'enseignement et Jeunesse au plein air (JPA) ont voté pour. La FSU, les syndicats SUD, CGT, SNALC et FO, ainsi que la fédération de parents d'élèves PEEP se sont exprimés contre. Les syndicats SGEN-CFDT et FEP-CFDT, les fédérations de parents d'élèves FCPE et UNAPEL, l'association étudiante UNEF, l'Association des régions de France (ARF), le SNDPEN-UNSA se sont abstenus. Et ont refusé de voter le SIEN et le SE-UNSA.

Les raisons des uns et des autres ne sont pas forcément les mêmes. Le refus de vote du SE-UNSA n'est pas une opposition au changement de rythme que le syndicat soutient. Il est justifié par le fait que le « projet de décret n'est pas complet : il manque le volet service des enseignants avec la question des 108 heures et de la revalorisation financière qui l'accompagne ». Pour le SNUIPP-FSU la critique est nettement plus sévère. Il justifie son opposition à un projet « incomplet, bricolé et insatisfaisant » et considère que « le projet de décret a été désavoué par la communauté éducative ».

Certes, il y avait beaucoup à redire des modalités d'application d'une telle réforme et les collectivités territoriales n'ont pas manqué de mettre en évidence le coût qui leur incombait ainsi que les difficultés d'organisation inhérentes à la réalité des territoires. Ces critiques auront d'ailleurs trois effets successifs, la création d'un fonds de soutien, le recul du président Hollande face à l'Assemblée des maires, autorisant une mise en œuvre décalée d'un an, puis le décret Hamon (une des rares mesures de l'éphémère ministre de l'Éducation nationale) introduisant une dérogation pour certains territoires et certaines activités (comme le ski dans les Alpes…).

En fait, la principale opposition de ceux qui combattent la réforme des rythmes scolaires relève d'une dimension corporative. Les enseignants ont le sentiment d'avoir gagné une journée avec la décision (imposée) de Darcos de réduire la semaine scolaire à quatre jours de classe. Ils vivent donc comme un retour en arrière, alors même que leur temps d'enseignement diminue, ce rajout d'une demi-journée.

Les syndicats sont alors confrontés à un paradoxe. Défendre une mesure favorable aux élèves, aux apprentissages et donc au système scolaire.

1. Décret n° 2017-444 du 29 mars 2017 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du premier degré (*JORF*, n° 0077, 31 mars 2017).

Soutenir la demande des collègues dans l'amélioration de leurs conditions de vie professionnelle.

Au risque de mécontenter les enseignants, le SGEN-CFDT (peu présent dans le premier degré) et le SE-UNSA prendront le risque de soutenir la réforme. À l'exception de quelques sections, en particulier d'Île-de-France, très hostiles, ce soutien sera porté et bien vécu au sein de l'UNSA Éducation et les chiffres en hausse de syndicalisation du SE-UNSA tendent à démontrer que cet engagement ne lui a pas porté préjudice (voir l'annexe de ce chapitre). Les autres syndicats, SNUIPP-FSU en tête, s'arcbouteront contre, dans une opposition active, accompagnée de manifestations.

L'une des premières mesures du nouveau gouvernement, annoncée dès la campagne d'Emmanuel Macron, a été de permettre la dérogation généralisée aux 9 demi-journées dont 5 matinées de classe. 80 % des écoles ont fait le choix de revenir à 4 jours. Dans la majorité des cas, ce sont les enseignants qui le demandent et emportent l'adhésion des conseils d'école pour aller dans ce sens.

Le seul argument avancé concernant les élèves serait une plus grande fatigue, ce qui est immesurable. Par contre, le fait de ne pas venir à l'école le mercredi, de pouvoir garder ses propres enfants, d'avoir une journée entière en semaine pour soi apparaît comme un « confort » revendiqué par les enseignants et bien compris par les « plus corporatistes » des syndicats.

2.2. *Transmission de connaissances ou acquisition de compétences ?*

Dans son ouvrage *L'inflation scolaire : les désillusions de la méritocratie*, Marie Durut-Bellat (2006) montre que « la méritocratie s'est progressivement imposée comme idéologie fondatrice des sociétés démocratiques », et qu'en France c'est à l'institution scolaire qu'on a confié « la responsabilité de détecter, de cultiver et de sanctionner ce mérite par des diplômes ». Cette inflation du « niveau » se traduit par la reconnaissance et la validation de la quantité de connaissances acquises. L'école étant le lieu de leur transmission.

Ce modèle traditionnel est aujourd'hui battu en brèche par deux contradictions. Tout d'abord celle de son échec partiel, puisqu'une partie des élèves ne réussit pas à acquérir ces connaissances ou du moins ne réussit pas à en valider l'acquisition. Ensuite parce que, parallèlement aux savoirs académiques, se développe l'idée d'autres savoirs utiles (manuels, sociaux, comportementaux…) qui ne sont pas – ou peu – pris en compte dans les évaluations scolaires et pour lesquels le mérite de leur acquisition apparaît comme moindre.

Il en découle une hiérarchie des formations. Ainsi, la voie professionnelle, bien que pouvant déboucher sur de véritables réussites, est dévalorisée. À l'inverse, le bac S, finalement assez généraliste, est surcoté. Comme à d'autres époques, comme ce fut le cas pour la littérature ou la

philosophie (« les humanités »), les mathématiques servent aujourd'hui de critère d'excellence et les options rares permettent les sélections. Au bout du compte, cette approche maintient, voire amplifie les reproductions sociales.

Trois « sujets éducatifs » ont mis ces éléments en débat durant ces dernières années.

Le socle commun tout d'abord, censé poser les bases des acquisitions pour tous les élèves à l'issue de leur scolarité obligatoire. Une première mise en place a été faite durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy.

Voici comment, en 2006, le café pédagogique, site d'informations éducatives en ligne, rend compte des positionnements syndicaux face à cette mesure :

> Socle commun : réactions syndicales
> Le SGEN, la FEP, la FCPE, le SE-UNSA, la Ligue de l'enseignement, le SNPDEN et l'UNSA Éducation rappellent qu'elles « revendiquent depuis plusieurs années que soit clairement établi dans notre pays l'ensemble des connaissances et compétences que tous les jeunes doivent impérativement posséder à l'issue de la scolarité obligatoire… [mais] regrettent que le projet de décret définissant le socle commun de connaissances et de compétences ne réponde que très partiellement et imparfaitement à cet objectif.

Pour le SGEN-CFDT, « le projet de socle commun que vous nous présentez est loin d'être mené à son terme de notre point de vue ». Le SGEN dénonce l'apprentissage à 14 ans, « obstacle majeur » au socle, ainsi que « des listes-catalogues de connaissances qui recouvrent en fait les programmes actuels de l'école et du collège, des démarches fondamentalement disciplinaires, des formulations sur le mode injonctif, voire moraliste concernant les attitudes à acquérir, l'absence de fait de la place de l'élève dans ces apprentissages ».

Pour le SNUIPP-FSU, « le socle proposé tend en effet à différencier encore plus les élèves entre ceux pour qui l'ambition ne sera que la maîtrise du socle et ceux pour qui le socle permettra d'aller au-delà. Le risque est trop important que l'objectif plancher pour tous les élèves devienne l'objectif plafond pour certains. Limité à certains égards, très élevé pour d'autres, le socle se présente comme un ensemble hétérogène de savoirs et de compétences. Il est parfois confus entre ce qui relève des outils et ce qui relève des objectifs à atteindre, comme en témoigne le retour à la dictée. Il est souvent très éloigné des programmes de 2002 et prend peu en compte les compétences transversales. La question de l'échec scolaire est la question majeure posée à l'école aujourd'hui. La seule définition d'un socle de connaissances ne peut transformer l'école en lieu de réussite. Il faut dire comment on fait pour que tous les élèves acquièrent les connaissances jugées nécessaires ». Le SNUIPP évoque aussi de « réels dangers » du socle : « sa mise en place implique-t-elle des modifications d'horaires ? » (Jarraud, 2006).

La volonté de la loi de refondation était donc de renforcer le socle, de l'améliorer et de gommer les « scories » qui avaient pu entacher la version

précédente. Elle pose le principe du socle commun comme élément de réussite pour tous : « La scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, auquel contribue l'ensemble des enseignements dispensés au cours de la scolarité. Le socle doit permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté. Les éléments de ce socle commun et les modalités de son acquisition progressive sont fixés par décret, après avis du Conseil supérieur des programmes. » Il s'agit de « mieux articuler » le socle et les programmes, le socle devenant « le principe organisateur de l'enseignement obligatoire dont l'acquisition doit être garantie à tous ». Il est ainsi « le programme général » correspondant aux cycles de l'école primaire et du collège[2].

Lors des discussions, le nom même de « socle » a fait débat. Le compromis a fini par imposer la notion de « socle commun de connaissance, de compétence et de culture ». La culture commune est fortement revendiquée par la FSU et ses syndicats.

« Je fais partie d'un syndicat et d'une fédération sur ce point "isolés" qui, de la commission Thélot au vote de la loi Fillon, ont manifesté leur opposition au "socle commun" et avancé comme alternative la notion de "culture commune" », écrit, dès 2006, Alain Becker, secrétaire national du SNEP-FSU, en réaction à la parution d'un numéro des *Cahiers pédagogiques* consacré au socle commun. Il ajoute « Nous pensons avec un certain nombre de professionnels de l'enseignement et de chercheurs que "l'entrée" en culture des jeunes, tout particulièrement de ceux qui souffrent de difficultés diverses, est une condition déterminante de leur réussite scolaire. Ce sont les problèmes relatifs au sens des savoirs, à l'épaisseur des contenus, à leur mise en perspective critique sociale et historique qui sont ici posés et ceux relatifs à la nécessaire complexité des apprentissages qui doivent être proposés aux élèves en difficulté » (*Cahiers pédagogiques*, 2006).

Si, dans le monde de l'EPS, la relation entre connaissance et compétence relève d'une construction épistémologique déjà ancienne et avérée, il n'en est pas forcément de même pour d'autres champs disciplinaires. La notion de culture commune reste souvent vague. L'opposition entre l'acquisition de connaissances à celle des compétences est très présente. Certains à la FSU parlent « exposition au savoir », reconnaissant difficilement les diverses formes de savoirs et considérant les compétences difficilement évaluables. Celles-ci sont parfois identifiées comme des exigences à être en capacité de répondre immédiatement aux besoins des employeurs. Ainsi SUD et la CGT dénoncent régulièrement sous ce terme, repris par les textes

2. Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, Section 4 : Le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, art. 13 à 15.

européens, une volonté d'aliéner l'enseignement à l'emploi. Alors que pour l'UNSA Éducation, « les compétences sont la capacité de mobiliser des connaissances dans une situation complexe donnée », et donc les premières englobent forcément les secondes.

En fait ce débat en cache un autre. Celui des disciplines. En novembre 2014, le SNES-FSU publiait un document « les disciplines dans la culture commune », découpant par matières scolaires séparées le contenu de leur projet éducatif. SNES-FSU et SNALC privilégient l'entrée par les disciplines. S'ils se disent non opposés à l'interdisciplinarité, ils rejettent généralement les dispositifs qui souhaitent les privilégier. Ainsi, les deux syndicats ont fortement combattu les enseignements pratiques interdisciplinaires contenus dans la réforme du collège portée par la ministre Najat Vallaud-Belkacem. À l'opposé, pour l'UNSA Éducation ou pour le SGEN-CFDT, ils correspondaient à la double logique d'impliquer les élèves dans des réalisations concrètes et de construire des liens entre les disciplines.

Dans le débat sur l'évolution du baccalauréat ouvert par Jean-Michel Blanquer, cette question des disciplines est un point de conflit important. Quelles places doivent-elles occuper ? Lesquelles seront évaluées en contrôle continu ? Lesquelles en épreuves terminales ? Et donc quelle hiérarchie entre elles ?

Du côté de l'UNSA, le SE-UNSA revendique une évolution ambitieuse allant jusqu'à la suppression des filières et la mise en place d'un lycée modulaire. Le SNPDEN-UNSA envisage davantage de contrôle continu et un passage du bac dès la fin du premier semestre de la classe de terminale afin de proposer ensuite une adaptation à l'enseignement supérieur. Alors que le SNES-FSU met en garde contre les risques d'inégalité, de manque de temps pour boucler les programmes et de baisse du niveau.

2.3. *Recentrage sur l'enseignement par l'école ou la coéducation ?*

Les rythmes scolaires, le socle commun, les EPI, le baccalauréat sont autant d'éléments qui marquent des clivages importants entre les organisations syndicales de l'éducation et dessinent plus profondément des lignes de fractures entre des conceptions éducatives divergentes. Celles-ci sont également marquées par la dimension pédagogique. S'agit-il de privilégier la transmission verticale du maître qui sait vers les élèves qui doivent apprendre, ou de mettre en place des processus participatifs et actifs pour faciliter le travail d'élaboration et d'appropriation des savoirs ? À cette question, les réponses syndicales sont nuancées, même si officiellement aucun ne s'inscrit exclusivement dans l'une ou l'autre des positions au risque de les caricaturer et de retomber dans le débat stérile entre pédagogistes et républicains.

Pour autant, il s'avère que c'est le SGEN-CFDT qui apparaît comme le plus « pédagogue » des syndicats de l'Éducation. Longtemps ceux qui

voulaient faire bouger le système scolaire se sont retrouvés dans ses positions et ses revendications. Moins audible, parfois contradictoire dans ses positions ou trop jusqu'au-boutiste, il est ces derniers temps en perte de vitesse dans les résultats des élections de l'Éducation nationale et certainement dans son nombre d'adhérents des premier et second degrés.

Les syndicats de l'UNSA Éducation dont le SE-UNSA, son syndicat des enseignants, s'inscrivent dans une démarche assez proche, mais ils ont fortement consolidé leur capacité à accompagner les personnels également dans les revendications corporatives. Le travail fédéral permet, sans forcément toujours construire une position unanime, d'harmoniser les approches entre le syndicat des enseignants (SE-UNSA, second syndicat d'enseignants), ceux de l'inspection (SIEN et SNIA-IPR), celui des personnels administratifs (A et I) et celui des chefs d'établissement (SNPDEN), tous majoritaires dans leurs champs.

La dimension pédagogique indéniable du SNUIPP-FSU dans le premier degré ne se retrouve pas à la même hauteur, loin s'en faut, au SNES-FSU. Cela conduit souvent à des écarts, parfois importants, voire à des contradictions, entre les syndicats de cette même fédération. Leurs champs de syndicalisation étant bien distincts, ils ne s'expriment généralement que sur leur domaine respectif. Mais c'est lorsque le sujet est partagé que les différences sont mises en exergue. Bien que connaissant un essoufflement depuis plusieurs élections, la FSU reste de loin la première fédération des enseignants des premier et second degrés.

Le SNALC s'est fait beaucoup entendre depuis quelques années. Il défend un enseignement traditionnel axé sur les disciplines et le mérite. À l'exception des rythmes scolaires, il a pourtant voté pour la refondation, revendiquant une approche plus moderne que la posture dans laquelle il est traditionnellement enfermé, y compris de par sa propre attitude.

CGT, FO et SUD restent des organisations marginales parmi les enseignants bien que FO bénéficie d'une implantation élargie dans l'enseignement professionnel depuis l'adhésion du SNETAA. Ils défendent surtout les acquis, les statuts et séduisent davantage les contractuels et les personnels non enseignants.

Nous ne pouvons en effet afficher ce panorama des positionnements syndicaux face aux réformes éducatives sans évoquer, au-delà des enseignants, l'ensemble des acteurs éducatifs.

Fortement implanté auprès des personnels administratifs, A&I-UNSA s'est longtemps refusé à intervenir directement sur le champ éducatif, ne s'y sentant pas légitime et préférant affirmer participer à la mission éducatrice de l'État. La nouvelle position des gestionnaires, devenus adjoints aux chefs d'établissement dans les collèges et les lycées, les font dorénavant participer à de nombreuses actions en faveur des élèves décrocheurs, contre l'absentéisme, pour permettre des sorties et des projets… et les font entrer directement en appui des missions pédagogiques, ce que le syndicat commence à intégrer.

Les syndicats des personnels sociaux et de santé sont souvent moins entendus. Il n'en demeure pas moins que la médecine scolaire est en souffrance, que la présence des infirmières n'est pas suffisante dans les écoles primaires et que les rôles des assistants des services sociaux sont souvent brouillés par l'intervention d'autres acteurs internes (vie scolaire) ou externes à l'établissement. Si les syndicats qui les représentent tentent de participer plus largement à une dimension éducative multiprofessionnelle (comme la construction du parcours santé dans le système scolaire proposé par les syndicats de l'UNSA Éducation SNASEN, SNIES, SNMSU en partenariat avec le SE, le SI.EN, le SNIA-IPR, le SNPDEN, A&I et UNSA ITRF.BI.O), certains restent davantage centrés sur la seule profession qu'ils représentent comme le SNICS-FSU (syndicats d'infirmiers scolaires) incapable de dialoguer avec les médecins, ou le Snamspen-SGEN-CFDT (syndicat de médecins scolaire) autocentré sur les seuls médecins.

En dehors des acteurs internes à l'École, se posent également la place des partenaires et celle des parents. SGEN-CFDT et UNSA Éducation s'inscrivent clairement dans la revendication de la coéducation qu'ils travaillent en particulier avec la FCPE, la Ligue de l'enseignement et des mouvements pédagogiques comme les CRAP-*Cahiers pédagogiques* et Éducation et devenir. Les autres organisations syndicales sont moins engagées sur le sujet. Le débat sur le dernier mot aux familles dans le cadre de l'orientation comme dans celui du redoublement avait fait grincer quelques dents. Le récent retour en arrière sur le redoublement par le ministre Jean-Michel Blanquer rassure certains syndicats.

Pour conclure, il faut préciser que le sujet mériterait une thèse. Un corpus de plusieurs volumes de prises de paroles, déclarations, réactions syndicales pourrait être analysé plus finement pour rendre toute la nuance des positionnements et des revendications des uns et des autres. Ce balayage rapide tente de mettre en évidence, au-delà des caricatures souvent diffusées, l'articulation entre les projets éducatifs et l'accompagnement des personnels. La difficulté rencontrée par toutes les organisations syndicales est d'être fidèle à l'un sans abandonner l'autre. Une vision éducative trop innovante ou trop réactionnaire ne serait ni comprise ni suivie. Un immobilisme est identifié à un nouveau blocage du système (dans lequel il y a déjà trop de freins pour évoluer) et donc serait rejeté.

Pour autant les personnels éducatifs et tout particulièrement les enseignants attendent d'être défendus, écoutés, pris en compte. Ils revendiquent une amélioration de leurs conditions de travail et une reconnaissance de leur engagement. Et ils attendent des actions des syndicats dans ce sens, sans que cela se limite à une augmentation de salaire. La nouvelle génération ayant peu bénéficié de la formation initiale (remise en œuvre par la création des ESPE, mais encore trop inégale) est demandeuse d'un accompagnement dans le métier, d'une aide au développement professionnel, d'un accompagnement à l'évolution voire à des reconversions. S'ils se font peu d'illusion sur la capacité de l'administration de l'Éducation

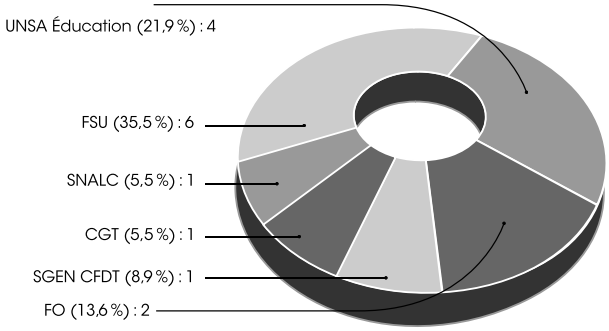
nationale à leur offrir cette aide, les personnels ont tendance à la chercher du côté des syndicats dont ils jugent la cohérence (ou non) entre les discours et les actes, entre les principes énoncés nationalement et la présence au quotidien dans les écoles, les établissements, les services.

Ils ne sont plus prêts à suivre par idéologie ou adhésion totale tous les mots d'ordre. Les derniers mouvements d'opposition l'ont largement montré. La réforme de l'entrée dans l'enseignement supérieur n'a pas réussi à mobiliser alors qu'un grand nombre de syndicats (FSU, CGT, F.O., SUD, UNEF…) appelaient à s'y opposer.

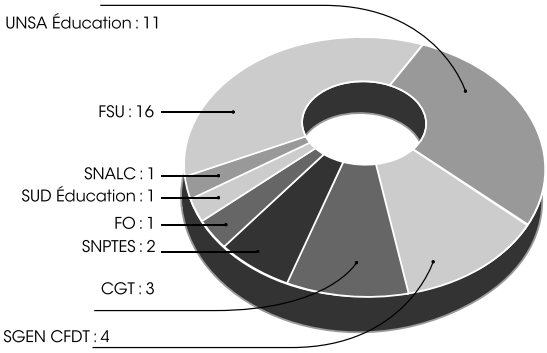
Chacun juge dorénavant la cohérence des démarches et le réalisme des revendications. Les démarches de dialogue et de négociation sont davantage comprises et soutenues que les oppositions systématiques ou « les toujours plus » qui n'aboutissent pas.

Philippe Tournier, secrétaire général du SNPEN-UNSA, a tendance à dire que c'est dans l'évolution des mentalités des enseignants que se feront les réformes du système éducatif. Un défi à relever par toutes les organisations syndicales.

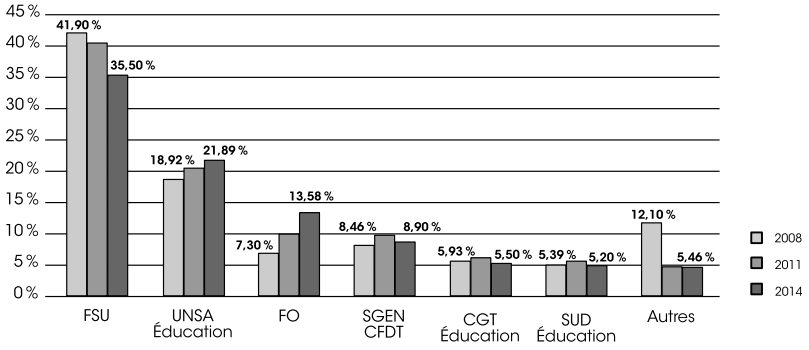
Annexe
Représentativité des organisations syndicales (suite aux élections professionnelles de décembre 2014)



Graphique 26 : *Répartition des 15 sièges au CTM de l'Éducation nationale.*



Graphique 27 : *Répartition des 39 représentants du personnel public au Conseil supérieur de l'éducation (CSE).*



Graphique 28 : *Poids et évolution des syndicats aux élections du Comité technique ministériel de l'Éducation nationale*

Références

Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (*JORF*, n° 0157, 9 juillet 2013, p. 11379).

Décret n° 2017-444 du 29 mars 2017 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du premier degré (*JORF*, n° 0077, 31 mars 2017).

Bourdieu P., 1966, « L'école conservatrice. Les inégalités devant l'école et devant la culture », *Revue française de sociologie*, 7-3, p. 325-347.

Cahiers pédagogiques, 2006, http://www.cahiers-pedagogiques.com/La-culture-commune-contre-le-socle-commun [réaction à l'ouvrage de Zakhartchouk et Madiot].

DURUT-BELLAT M., 2006, *L'inflation scolaire : les désillusions de la méritocratie*. Paris : Seuil.

GEAY B., 2005, *Le syndicalisme enseignant*. Paris : La Découverte.

JARRAUD F, 2006, « Le café pédagogique », http://www.cafepedagogique.net.

KAHN P., 2006, « La critique du "pédagogisme" ou l'invention du discours de l'autre », *Les Sciences de l'éducation. Pour l'ère nouvelle*, vol. 39, n° 4, p. 81-98.

ROBERT A.-D., 2007, *Miroirs du syndicalisme enseignant*. Paris : Nouveaux Regards-Syllepse.

— (dir.), 2005, « Le syndicalisme enseignant et la recherche : clivages, usages, passages », *Revue française de pédagogie*, 153, p. 174-177.

VAILLANT D., 2005, *Les réformes éducatives et les syndicats d'enseignants : des pistes pour l'action*. Paris : UNESCO.

ZAKHARTCHOUK J.-M. et MADIOT P. (dir.), 2006, « Quel socle commun ? », *Les Cahiers pédagogiques*, 439.

Chapitre 14

La place des usagers dans l'enseignement

Liliana MOYANO

La loi de refondation de l'école de 2013 consacre le terme de coéducation. Ce terme, important, fait entrer tous les acteurs du monde éducatif dans la vie de l'école. Parmi eux, les usagers, les parents et les élèves en premier lieu. Les parents d'élèves sont alors reconnus comme des membres à part entière de la communauté éducative. Pour autant, si cela est acté par le législateur, il n'en demeure pas moins que sur le terrain, cela est loin d'être acquis partout.

Des parents d'élèves restent encore à la porte de l'école, en partie exclus des décisions qui concernent leurs enfants, mais également le fonctionnement de l'école. Parallèlement, si la majorité des acteurs du monde éducatif s'accordent sur le fait que l'implication des parents est indispensable à la réussite de tous les enfants, les parents ne trouvent pourtant pas leur place, leur rôle, ou alors avec de nombreuses difficultés, dans l'école.

Cette place des usagers dans l'enseignement, si elle est aujourd'hui considérée comme indispensable, est pourtant le résultat d'une conquête.

1. Une prise en compte de la place des usagers sur le long terme

Dès la création de l'instruction obligatoire, dans les textes et déclarations des pouvoirs publics, cohabitent deux visions de la famille. Les familles des milieux populaires qu'il faudrait « éduquer » et les familles des milieux bourgeois qu'il faudrait « ménager ». Ainsi, vers 1880, l'école de la République s'adresse aux familles, celles-ci devant venir en appui de l'action éducative des enseignants.

Le dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire de Ferdinand Buisson, s'il ne comprend par le mot « parents », invite tout de même les usagers par les mots de « famille, père et mère ». La famille, ici présentée comme un relais du travail des enseignants. Un relais, mais avec des rôles très précis définis comme suit : « La plupart des familles honnêtes exercent une influence irrégulière, intermittente, mêlée de beaucoup de négligence ; elles comptent sur l'école pour en exercer une plus suivie, méthodique, réglée par l'expérience, en un mot raisonnable ; et elles sont

fondées à n'attendre pas moins. » Il y a bien donc ici une volonté de bien définir le rôle de chacun dans l'instruction et l'éducation d'élèves, la nation se donnant pour objectif, par l'intermédiaire des maîtres, de « préparer en même temps que des esprits bien réglés, des hommes de bien et de bons citoyens » (Buisson, 2017, p. 301-302).

L'instituteur rencontre alors les familles (on parle ici des familles populaires), soit à l'école, soit directement au domicile et s'entretient avec elles des études, des bonnes pratiques à mettre en œuvre. Ces temps de rencontre se font aussi de manière collégiale, lors de la remise des notes par exemple. Cependant, il ne faut pas minorer l'influence considérable de l'Église dans ces années et la bataille menée sur le territoire pour l'éducation des jeunes. Cette bataille rejaillit également sur les familles, où l'influence de l'Église n'est pas moins forte.

La place des usagers est alors, pour les parents, une place de relais, de prolongement du travail de l'enseignant et la place de l'élève, elle, ne fait pas vraiment cas ; l'enseignant étant, lui, le sachant, le détenteur du savoir, tant pour les élèves que pour les parents, créant des situations tendues dans de nombreux points du territoire.

Les revendications autour de l'école deviennent de plus en plus importantes au fur et à mesure que le nouveau siècle avance et que les générations d'élèves passées par l'école publique deviennent des adultes instruits par elle. Elles peuvent ainsi être le fait de syndicats, comme la CGT qui lors de son congrès de 1908 met à l'ordre du jour la question de l'adaptation de l'enseignement aux besoins de la classe ouvrière, voulant ainsi corriger l'éducation bourgeoise donnée dans les écoles, et pour la CGT adaptée aux attentes de la classe dirigeante. Elles peuvent aussi être le fait des familles catholiques conservatrices qui se regroupent alors dans les « associations de pères de famille » et qui souhaitent conserver le magistère moral de l'Église sur l'éducation morale et spirituelle des enfants.

Face à ces revendications particulières, la question posée est alors celle de l'intérêt général poursuivi, l'éducation des enfants dans l'école de la République.

La conquête de la place des usagers dans l'éducation passe alors par l'organisation dans les mouvements d'éducation populaire comme l'Union des parents et des éducateurs qui vise selon ses statuts à « faire de la famille une meilleure éducatrice, en apprenant aux mères et aux pères l'art de bien élever leurs enfants, petits et grands, de manière que des millions de parents deviennent de vrais éducateurs, préparant, renforçant et continuant l'œuvre moralisatrice de l'école ». Au congrès de la Ligue de l'enseignement, à Toulouse, en 1899 et à Paris un an plus tard, une motion est présentée et votée indiquant notamment : « Le Congrès, [...] considérant que la pédagogie familiale est la science à la fois la plus universellement utile et la plus noble, [...] émet le vœu que les éducateurs et les amis de l'école fassent dans chaque localité des conférences sur l'éducation morale

et physique des enfants par les parents ; qu'ils créent partout des *Cercles de parents éducateurs et amis de l'école*[1]. »

L'organisation d'un réseau de parents d'élèves émerge, et met du temps à se structurer et à rassembler. Les prémices des associations de parents d'élèves voient le jour dès 1905 au lycée Carnot à Paris. En 1910, d'autres associations ont vu le jour et la décision de se fédérer est prise en 1910 en créant la Fédération des Associations des parents d'élèves des lycées et des collèges (FAPELC). Une autre association voit le jour en 1932, spécifiquement axée sur les écoles primaires supérieures, puis les collèges modernes et les collèges techniques, la Fédération des associations de parents d'élèves de l'enseignement public, qui milite pour la démocratisation de l'enseignement.

La place des parents d'élèves passe aussi par une reconnaissance au niveau des institutions. Aussi, un premier décret de 1928 reconnaît la représentation des parents d'élèves dans les conseils d'administration des lycées. Cette représentation est pour autant encore très sujette à l'appréciation de l'administration puisque le parent d'élève est désigné par elle. En 1934, les parents d'élèves font irruption au Conseil supérieur de l'instruction publique.

La place des usagers à la veille de la seconde guerre mondiale est donc très timide et très contrôlée par l'administration qui choisit elle-même ses interlocuteurs, uniquement dans le second degré, la représentation des parents étant inexistante dans le premier degré.

Il faut attendre la fin de la guerre pour voir émerger de manière très importante les associations de parents d'élèves dans les premier et second degrés. Les parents d'élèves de primaire s'organisent et créent la Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE) sous l'impulsion conjointe de la Ligue de l'enseignement et du Syndicat national des instituteurs. La particularité de la fédération réside dans le fait que, dès le départ, elle définit une « collaboration organique entre enseignants et parents », ayant des représentants des syndicats enseignants au sein de son conseil d'administration (Vernus, 1987).

Rapidement après sa création, la FCPE compte 500 000 adhérents en 1951. Fortement ancrée dans les mobilisations pour l'école laïque, elle interroge l'institution scolaire face à la massification sur le recrutement des enseignants, leur formation, le bâti scolaire, la formation auprès des parents, les réformes du système scolaire en faisant entrer un usager prioritairement dans le champ de l'éducation, l'enfant. Le titre de sa publication est tendu vers cet objectif, de l'enfant vers l'homme. Naturellement, la FCPE se dirigera rapidement également vers le secondaire en travaillant toujours à faire vivre la laïcité, à promouvoir l'école publique comme le moyen le plus

1. http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2716.

sûr de former des générations de citoyens libres, éclairés et conscients de leur choix.

La place des parents d'élèves est conquise peu à peu et les usagers sont mieux reconnus par l'administration en même temps que se structurent les grandes fédérations de parents d'élèves. La place des parents d'élèves, après la guerre, se fait de plus en plus importante, tout ceci étant corrélé à l'augmentation du nombre d'élèves et à l'évolution des conditions d'études. La culture de l'engagement est également très importante dans l'ensemble de la société. Les débats, notamment sur la nature de l'enseignement, se font de plus en plus importants, avec notamment la loi Debré, en 1959, qui amènera les parents d'élèves, de la FCPE principalement, à se joindre au combat pour l'école publique, recueillant plus de 10 millions de signatures et réunissant plus de 400 000 délégués à Vincennes sous l'égide du Comité national d'action laïque, le CNAL. De ce rendez-vous émergera le serment de Vincennes, structurant pour des générations de militants parents d'élèves.

Suite aux événements de 1968, qui redéfinissent le rôle des enseignants, mais aussi celui des élèves, des parents, et plus largement interroge la société, le décret du 8 novembre 1968 institue les premières élections des parents d'élèves aux conseils d'administration des collèges et lycées et la participation aux conseils de classe. Ce nouveau champ de la démocratie, par le vote entre pairs, la Loi Haby viendra, huit ans plus tard, instituer les mêmes élections dans le premier degré. C'est également entre 1974 et 1976 qu'apparaissent les « comités d'usagers » dans tout le service public. Ces comités d'usagers, portés par le Premier ministre de l'époque, avaient pour ambition affichée « d'accroître la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie », selon la lettre du président Valéry Giscard-d'Estaing à son Premier ministre Jacques Chirac le 25 février 1975[2]. La réalité de ces comités a été pour le moins contrastée, étant sous l'égide de parlementaires et ne pouvant pas se démultiplier. De plus, les compositions de ces comités, dont les membres étaient désignés par les ministres, ne tenaient pas toujours compte de la représentativité des associations. Enfin, ces comités étaient souvent limités à donner leur avis sur des problèmes très ponctuels. Il n'en demeure pas moins que la création de ces comités d'usagers révèle la nécessité pour l'exécutif, de travailler avec les usagers des services publics.

La loi Haby reconnaît dans son article premier le rôle des parents : « Tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation. Cette formation scolaire est obligatoire entre six et seize ans. Elle favorise l'épanouissement de l'enfant, lui permet d'acquérir une culture, le prépare à la vie professionnelle et à l'exercice de

2. http://discours.vie-publique.fr/notices/757011200.html.

ses responsabilités d'homme et de citoyen. Elle constitue la base de l'éducation permanente. Les familles sont associées à l'accomplissement de ces missions. Pour favoriser l'égalité des chances, des dispositions appropriées rendent possible l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire. Ces dispositions assurent la gratuité de l'enseignement durant la période scolaire obligatoire. L'État garantit le respect de la personnalité de l'enfant et de l'action éducative des familles. »

On parle alors d'association des familles à l'école. Cela sera complété par l'arrivée du terme « communauté éducative[3] » dans le code de l'éducation, communauté dont les parents, mais également les élèves, sont membres à part entière.

Le décret du 28 juillet 2006 et la circulaire du 25 août viennent encore préciser le rôle et la place institutionnelle des parents d'élèves, le décret du 23 novembre 2016 donnant lui un statut réel aux représentants de parents siégeant dans les instances de l'éducation nationale, de l'échelon départemental à l'échelon national.

Ce passage long de collaborateurs, d'interlocuteurs choisis, à membres à part à part entière de la communauté éducative ne s'est pas fait sans mal ni sans mobilisation des usagers, conscients que la réussite de chaque élève passe par l'implication forte de tous les acteurs. Il convient désormais de rendre réelle cette implication de toutes et tous, en utilisant les différences comme des richesses et pas des freins.

2. Une reconnaissance des élèves comme usagers reste encore à construire

L'institution scolaire, si elle reconnaît aujourd'hui les usagers comme des partenaires éducatifs, ne les légitiment pas comme membres acteurs de l'école. C'est le cas pour les parents, mais c'est également le cas pour les élèves.

La prise en compte des élèves et de leur implication dans l'enseignement reste encore aujourd'hui faible. Pourtant, la place des élèves, les premiers concernés par ce qui se passe à l'école, devrait être travaillée, d'abord avec eux. Ils sont des citoyens en devenir, l'école française se fixe cet objectif magnifique de former des citoyens conscients et capables de faire leurs propres choix, mais souvent ne leur laisse pas la possibilité d'exercer cette citoyenneté dans leur état d'élève.

Pourtant, depuis le début des années 1990, les lycéens ont acquis des droits dont la vocation est de favoriser et de faciliter leur participation à la vie de l'établissement. Par une réaffirmation de leur rôle dans les

3. Art. L 111-4 du Code de l'éducation.

conseils de classe et au sein du conseil d'administration, par la création de nouvelles instances de concertation, comme le conseil de la vie lycéenne ou encore le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté. Ces nouveaux droits ont été acquis par les lycéens depuis seulement la fin des années 1960. En novembre 1968, par le décret du 8 novembre, la reconnaissance de la parole des élèves et des parents, leur possible participation à la vie de l'établissement sont affirmées pour la première fois, mais se heurtent dès le départ à de nombreuses oppositions de la part des personnels qui ne voyaient pas d'un bon œil l'arrivée des usagers dans l'école. En 1991, par un décret du 18 février, les élèves et particulièrement les lycéens obtiennent des nouveaux droits, assortis aussi d'obligations. Ces nouveaux droits n'ont pas manqué de susciter des réactions, parfois vives, de la part des personnels, voyant là une possible atteinte à l'exercice de leur autorité. Dans les faits, le cadrage est suffisamment étroit pour que l'autorité des responsables, particulièrement des chefs d'établissements, demeure bien établie.

Les lycéens obtiennent ainsi un droit d'expression individuelle et collective, mais dans un cadre défini, celui de l'établissement scolaire, à condition qu'il en use dans un esprit de tolérance et de respect d'autrui. Une association composée d'élèves, réunissant éventuellement d'autres membres de la communauté éducative de l'établissement, est autorisée à fonctionner à l'intérieur d'un lycée, après le dépôt préalable d'une copie des statuts de l'association, si le conseil d'administration a donné son accord, sous réserve que l'objet et l'activité de l'association soient compatibles avec les principes du service public de l'enseignement. Les lycéens ont le droit de réunion dont les modalités d'exercice sont précisées dans le règlement intérieur de l'établissement. Le droit de publication est également accordé aux lycéens, dans le respect des règles correspondant à la déontologie de la presse.

Ces droits trouvent également leur application dans des instances officielles qui leur permettent de s'exprimer comme le Conseil de la vie lycéenne (CVL) notamment, qui, réunit à parité de 10 élèves et 10 adultes, doit théoriquement se réunir avant chaque conseil d'administration.

Si les droits d'expression existent donc, ils restent sous le contrôle fort des adultes de l'établissement, ce qui permet en effet de prévenir toute difficulté ou dérive, mais ce qui ne permet pas non plus d'avoir un nombre d'élèves conséquent qui exercent leurs droits au sein des établissements, souvent du fait d'une méconnaissance de ces droits ou d'une information et d'une formation insuffisante des adultes qui les encadrent. L'exemple du règlement intérieur de l'établissement est assez parlant. Les élèves peuvent en théorie, co-construire le règlement intérieur. La pratique et l'expérience indiquent que lorsque cela se fait, les règles communes sont mieux acceptées par tous. Dans les faits, l'immense majorité des établissements ne mettent pas en place cette co-rédaction.

Les élèves d'aujourd'hui semblent parfois être les parents d'hier, auxquels l'institution explique l'école sans que vraiment ils aient leur mot à

dire ni leur avis à donner. Pourtant l'école, creuset de la République, doit pouvoir offrir à chaque élève les clés pour comprendre le monde, c'est d'utilité publique et d'intérêt général. Comprendre le monde dans lequel on interagit avec les autres, c'est aussi pouvoir façonner ce monde, avoir de l'influence sur lui, pouvoir guider sa vie.

Cette sensation de subir l'école se retrouve aussi chez les parents qui peuvent se sentir souvent en plus, en trop, à côté, pas sur un pied d'égalité avec les équipes éducatives. De citoyen à citoyen. Ceci est tellement vrai que des parents ne franchissent jamais le seuil de l'école. L'école est, pour certains parents, un lieu de défiance, où ils sont convoqués et où on attend d'eux qu'ils répondent aux attentes de l'institution. Sont-ce des parents démissionnaires ? Assurément non puisque ces parents à qui l'école fait peur sont souvent également ceux qui mettent le plus d'espoir dans celle-ci. Mais ils ne se pensent pas légitimes à aller dans l'école, à échanger avec les enseignants, ou encore à s'investir dans l'institution scolaire. Le manque de maîtrise des codes, des acronymes de l'école, ou encore les difficultés à accompagner le travail personnel de leur enfant sont les premières des barrières. Elle ne fait que leur rappeler que c'est à eux de s'adapter, mais surtout pas l'inverse. Cette difficulté à être reconnus, les parents d'élèves élus peuvent la constater aussi. Malgré les textes de loi et les décrets qui ont définis tout au long du XX^{e} et le début du XXI^{e} siècle le rôle et la place des parents sur le terrain, les difficultés demeurent.

3. Des usagers divers qui doivent tous être également considérés

L'ensemble de ces situations aboutissent à des tensions fortes entre école et parents. Entre institution et usagers. La députée Valérie Corre (2014) a conduit un rapport sur les relations entre l'école et les parents et a identifié des points particuliers qui demeurent des sources de tensions. L'évaluation, l'orientation, les procédures disciplinaires, l'externalisation de la prise en charge de la difficulté scolaire, la pression des devoirs en sont autant de facteurs. Ces constats montrent que les difficultés dans les relations entre les familles et l'école ne viennent pas des parents seuls, contrairement à ce que l'on entend trop souvent. L'entrée des parents dans l'école s'est traduite pour eux par une longue liste d'injonction et une culpabilisation en cas d'échec de leur enfant. Pourtant, l'échec scolaire ou les orientations subies sont bien le fruit des dysfonctionnements de l'institution scolaire. L'engagement et l'investissement de l'ensemble de la communauté éducative sont indispensables pour faire réussir tous les élèves.

Les usagers que sont les parents d'élèves sont divers et les situations socioéconomiques le sont tout autant. Pourtant, il est une catégorie de la population des usagers pour qui il semble que la place soit encore plus réduite. Pour les parents de milieu populaire, la distance avec l'école est

souvent plus importante encore, notamment parce qu'ils ont souvent mal vécu l'école dans leur enfance, cette École qui souvent les a rejetés. De plus, ils ne sont pas reconnus dans leurs compétences éducatives. Mais la problématique des relations parents/école ne peut pas se réduire à ces seuls parents. Au contraire, focaliser les débats et les actions mises en place sur eux ne fait que les stigmatiser et ne permet pas de réinterroger la place des parents à l'école. Cette approche induit qu'il suffit de « donner les codes scolaires » aux parents qui ne les auraient pas et que c'est à eux de devenir de « bons parents », ceux qui répondent aux attentes de l'école.

Ainsi, être un « bon parent » pour l'institution scolaire peut être perçu comme un parent « responsable », « qui applique ce que demandent les enseignants, se tient informé de ce qui se passe dans l'école et connaît les filières d'orientation. Le « mauvais » est celui qui lui ne vient jamais au sein de l'établissement. L'institution demande aux parents que les enfants qui lui sont confiés soient scolarisables, la famille étant le premier lieu de socialisation. Ainsi, les enseignants souhaitent que les parents soutiennent l'institution scolaire quand elle prend une sanction et acceptent les décisions d'orientation. Les parents sont donc appelés à s'adapter et ce n'est pas leur pouvoir d'agir qui est recherché. Les attentes et demandes de l'institution scolaire sont nombreuses et relèvent en grande partie de l'implicite. Pour être un « bon parent », il faut bien connaître le système éducatif et pouvoir accompagner son enfant dans sa scolarité. Une responsable de la FCPE résume ainsi les exigences de l'institution : « J'ai l'impression que l'école attend des parents qu'ils soient relais de messages éducatifs portés par l'école, qu'ils soient les garants de l'assiduité de leurs enfants à l'école, qu'ils soient le garant du travail scolaire fait. » Comme tous les parents ne sont pas dotés du même capital scolaire, il leur est difficile de répondre à toutes les demandes des enseignants. Ces attentes implicites génèrent un certain nombre de malentendus qui se situent à plusieurs niveaux (Roinel, 2011).

Ces mythes du « bon parent » et du « mauvais parent » ne permettent pas de voir et d'appréhender la diversité des situations et la diversité des possibilités amenant à des solutions concrètes, ramenant l'école vers tous les parents, vers tous les usagers.

Un autre exemple de difficulté peut être pris avec les élèves dits « décrocheurs ». Il convient tout de même de s'interroger sur ce terme qui fait peser sur l'élève seul l'échec. Plutôt que de parler de décrocheur, il conviendrait plutôt de parler de « décroché ». Les récentes études et dispositifs mis en place montrent qu'il n'y a pas de solution toute faite, mais bien une solution par élève, car il existe autant de situations de décrochage que d'élèves décrochés.

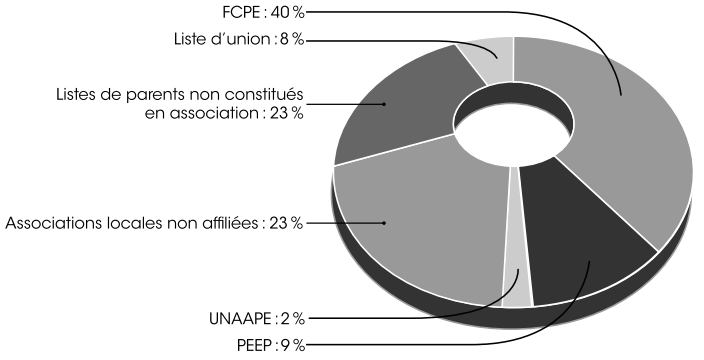
La place des usagers est alors parfois fonction de leur état socioéconomique, parfois fonction de leur état d'élève, toujours fonction de ce que l'institution attend d'eux dans leur rôle.

Pourtant, si les parents d'élèves sont divers, leurs représentants ne le sont pas moins. La fédération des conseils des parents d'élèves n'échappe

pas à cette règle et ne compte pas, comme on peut l'entendre parfois, une majorité d'enseignants. Au sein du conseil d'administration de la fédération, il y a, à titre d'exemple, sur un total de 24 membres, 6 indépendants, 3 non-salariés, 10 salariés du secteur privé et 5 salariés du secteur public. Elle est composée d'autant d'ouvriers que de cadres ou de fonctionnaires dans les départements où l'on retrouve des chiffres similaires à ceux du conseil d'administration. Parmi eux, de nombreux élus dans les conseils de classe, en Conseil académique de l'Éducation nationale, en Conseil départemental de l'Éducation nationale, dans les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, les Conseils de la Culture de l'Éducation et de l'Environnement, au Conseil supérieur de l'Éducation. Cette légitimité, ils la tirent du vote des parents d'élèves, de tous les parents d'élèves, car les élections des représentants sont l'une des seules élections sans condition de nationalité. Seul est pris en compte le fait d'avoir un enfant scolarisé dans un établissement public.

Ce vote appelle donc un corps électoral composé de plus de 20 millions de personnes, ce qui en fait un événement démocratique important, malheureusement toujours trop peu connu et reconnu. La place des usagers de l'enseignement doit aussi passer par la reconnaissance de ce moment démocratique fort, contribuant fondamentalement, intrinsèquement, à l'intérêt général. Le graphique 18 permet de se rendre compte du poids respectif de chaque organisation en termes de votes lors des élections scolaires.

Ce graphique indiquant le poids respectif de chaque organisation doit être mis en corrélation avec le taux de participation qui malheureusement ne cesse de chuter depuis des années.

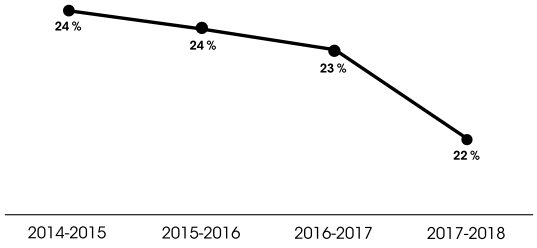


Source : ministère de l'Éducation nationale.

Graphique 29 : *Résultats 2017 aux élections des parents d'élèves dans le second degré.*

Ce taux de participation ne peut être tenu pour satisfaisant, au regard des enjeux de l'école. Pourtant, il est le reflet d'un travail trop peu mené par

l'institution, laissant seules les organisations de parents faire la promotion de ce moment démocratique. Le travail à mener pour l'institution scolaire est alors encore long, que ce soit pour la participation aux élections, mais également de manière générale dans une meilleure prise en compte des usagers. Il existe néanmoins des leviers puissants pour accélérer ce mouvement.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Graphique 30 : *Évolution du taux de participation aux élections des parents d'élèves dans le second degré.*

4. Des leviers pour une meilleure prise en compte des usagers

La place des usagers, si elle est aujourd'hui reconnue dans les textes et diversement mise en place selon les territoires, doit pour autant être valorisée et un effort considérable doit être fait pour l'améliorer. Pas seulement parce que cela donne de la légitimité aux parents d'élèves élus, mais parce que cette place faite aux usagers est une des conditions de la confiance de ceux-ci envers l'institution. Et l'essentiel de l'effort doit aujourd'hui porter sur les parents dont l'école s'est depuis trop longtemps éloignée et reconnaissant que les parents, s'ils sont tous usagers, n'en sont pas pour le moins divers.

Reconnaître la diversité des parents implique de développer de nouvelles formes d'actions et pratiques professionnelles. Considérer qu'il y a un modèle unique d'élève, c'est exclure une bonne partie des enfants de la réussite, considérer qu'il y a un parent modèle, c'est ne pas reconnaître une bonne partie d'entre eux, alors que tous sont désireux de voir leur enfant réussir. Ainsi, pour faire réussir tous les élèves, le système éducatif doit être pensé pour tous et non pour un petit nombre. De même, en réfléchissant aux conditions de participation des parents exclus de l'institution, c'est l'ensemble des relations parents/école qui pourront évoluer vers une éducation mieux partagée.

En opérant une distinction entre les parents « dans » l'école et ceux « en dehors », on veut faire oublier que dans leur ensemble, ils ont un

regard propre, un point de vue particulier à défendre. Le temps où ils sont en charge de l'éducation de leur enfant ne se limite pas à une année scolaire ou à un champ particulier. Ils connaissent leur enfant dans sa globalité et depuis sa naissance jusqu'à l'entrée dans la vie adulte où il prendra son autonomie, ils vont l'aider à grandir et se construire. Ce point de vue doit trouver sa place dans l'école. Mais bien souvent, lors des rencontres individuelles, les parents se sentent mal reconnus dans leur compétence éducative, seuls face à des professionnels qui représentent une institution difficile à appréhender. Il faut pouvoir dépasser parfois une méfiance réciproque entre les parents et les enseignants, les uns se sentant jugés dans leur rôle de parents, les autres se sentant jugés ou remis en cause dans leurs compétences professionnelles. Ces situations existent et relèvent bien plus souvent d'un manque de communication que d'une volonté réelle de la part des uns ou des autres, de juger. Ces inquiétudes, cela se voit sur le terrain, disparaissent lorsque le climat de discussion est serein et que le lien entre les usagers et les professionnels est fort.

C'est par le collectif que se trouve une partie de la réponse. Ils sont nombreux ces parents qui ont timidement passé la porte de l'école peu sûrs d'eux, sans connaissance des codes, avec leur parcours personnel en baluchon, et qui petit à petit, accompagnés par leurs pairs d'une association de parents d'élèves ou non, ont pu s'exprimer pour leur enfant. Puis, sur un constat, un échange, une envie, ont voulu s'investir chacun à leur niveau dans l'école, auprès des enseignants ou encore ont voulu agir pour le bien de tous en participant à des élections… Les élections de parents sont d'ailleurs les seules ouvertes à tous, quelle que soit leur nationalité. C'est une démarche citoyenne à laquelle tous les parents sont invités à participer. Pour cette raison notamment, la promotion de ces élections et la facilitation du vote sont des leviers puissants. En permettant aux parents d'élire leurs représentants, ces élections leur confèrent une légitimité dans l'école. Ils ne sont pas les représentants de leur situation propre, mais bien d'un ensemble de parents qui soutiennent leurs propositions pour l'école. Par l'accompagnement et les échanges entre pairs, par la mise en place d'un cadre collectif, par la formation des parents, par la définition commune d'un projet politique pour l'école, c'est l'engagement des parents qui est facilité. C'est là le rôle d'une fédération de parents d'élèves. À cette fin, la démarche d'éducation populaire semble la plus à propos, car elle permet aux parents de s'émanciper, d'agir sur leur environnement et même sur leur vie. Car en agissant dans l'école avec leurs pairs pour un projet les parents se voient évoluer, prendre des responsabilités, prendre une place différente dans leur village ou leur quartier…

Si l'engagement collectif des parents est une première étape, c'est bien l'ensemble de la communauté éducative qui doit évoluer. Depuis plusieurs années, de nombreux textes réglementaires ont été écrits pour améliorer les relations familles/école et impliquer davantage les parents, de nombreux acteurs et institutions, pas que scolaires, s'investissent dans

des projets pour rapprocher les parents de l'école. Pourtant la situation ne s'est pas améliorée de manière significative et s'est même tendue dans certains territoires. Il est malheureusement fréquent de trouver des établissements dans lesquels les parents d'élèves restent à la porte de l'établissement, où les droits des parents d'élèves élus ne sont pas respectés. Il est par exemple très fréquent que les parents d'élèves élus n'aient pas accès à la liste des coordonnées des parents d'élèves, ne pouvant donc pas exercer convenablement leur rôle d'élu. Comment sortir de cette impasse pour faire de la coéducation un levier pour l'école ?

Changer de paradigme sur la question de la place des parents dans l'école est une piste. Finalement, ils ont aujourd'hui la place que l'institution a bien voulu leur laisser, d'où leur sentiment d'un écart important entre les textes réglementaires et leur application. D'où également les nombreux projets qui fleurissent pour rapprocher les parents de l'école en reposant sur l'idée qu'il faudrait seulement donner les connaissances et les codes qui manquent à certains parents sur l'école, où leur adjoindre des professionnels sur tous les aspects de leur vie de parents.

La coéducation porte en elle-même un enjeu fort, celui de la gouvernance du système éducatif et de l'égalité entre ses acteurs. Aucun domaine ne devrait être la prérogative d'une partie de la communauté éducative et l'école ne peut pas avancer en opposant ses membres entre eux. L'école ne peut pas être définie par des plates-bandes à ne pas dépasser ou des rapports de force où il y aurait des camps aux intérêts divergents. Même si chacun a un rôle propre, chacun doit pouvoir participer aux débats, prendre part aux décisions sur un même pied d'égalité. Par exemple, si la dimension professionnelle des pratiques pédagogiques est un sujet qui concerne les enseignants, les orientations en termes de choix pédagogiques devraient être décidées avec les parents. Aujourd'hui, même si les textes prévoient des temps de consultation, les parents sont souvent associés au moment où le processus de décision est arrivé à son terme. Tant que les parents ne seront pas considérés comme des acteurs légitimes et qu'ils ne pourront s'investir que dans les espaces que l'on a définis pour eux, les constats que nous sommes nombreux à porter sur les relations entre l'école et les parents ne pourront pas être dépassés.

Cette nouvelle approche devra trouver des implications concrètes. Par exemple : pourquoi les réunions de rentrée ne pourraient-elles pas être coanimées par un enseignant et un parent ? Les parents racontent souvent que lors des réunions de rentrée, ils se retrouvent assis au pupitre de leur enfant, à écouter l'enseignant leur indiquer ce qu'on attend de leur enfant et d'eux-mêmes durant l'année scolaire. Comment construire une relation basée sur l'égalité dans ces conditions ? Pourquoi les conseils d'administration des établissements ne pourraient-ils pas être présidés par une autre personne que le chef d'établissement, tel un parent élu ? Cela se fait d'ailleurs déjà dans l'enseignement agricole. Pourquoi les parents ne sont-ils pas associés à l'écriture du projet d'établissement et du projet académique ? Pourquoi ne participent-ils pas à la formation des

enseignants, apportant ainsi leur expérience ? Pourquoi ne pas remettre les espaces parents entre les mains des parents, en leur donnant les clés, en les laissant s'organiser comme ils le souhaitent ?

Il est également indispensable d'améliorer les conditions de participation des parents aux instances de l'Éducation nationale. Pour rappel, ils sont la plupart du temps les seuls bénévoles autour de la table. Qu'il soit salarié, chômeur ou inactif, novice dans les instances de l'Éducation nationale ou déjà initié, chaque parent doit pouvoir siéger. C'est à cette fin que le statut de délégué parent doit pouvoir être réellement mis en œuvre. Ce statut repose sur trois piliers : tout d'abord la reconnaissance des parents d'élèves comme membres à part entière de la communauté éducative. Une nouvelle étape a été franchie récemment avec un décret donnant accès au congé de représentation à des parents qui en étaient exclus auparavant. Ils vont désormais pouvoir siéger dans les instances départementales, académiques et nationales sans pour autant que leur travail en pâtisse. Il faut aussi que les horaires de réunions où siègent les parents soient compatibles avec leurs horaires de travail. Car, si ce décret va faciliter l'engagement des 907 parents siégeant dans les instances collégiales, il reste les 300 000 autres parents élus pour qui participer à un conseil de discipline se tenant à 10 heures du matin reste impossible. Les dispositions du décret de 2006 doivent enfin devenir pour tous les parents une réalité.

Le deuxième pilier du statut de délégué parent est la valorisation de leur engagement, à travers la reconnaissance des compétences acquises. Enfin le troisième pilier est celui de la formation des parents par leurs pairs pour qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle d'élus. Les parents doivent trouver dans l'école les moyens de s'organiser pour développer ou renforcer cette formation. C'est par ce biais-là que les parents ne se sentiront plus à côté de l'école et y prendront toute leur place.

En définitive, la place des usagers dans l'enseignement est toujours en construction, mais elle ne grandira pas si l'école ne se transforme pas, ne s'ouvre pas. Le rôle de l'institution scolaire est de faire entrer tous les usagers dans les processus de décisions, de construction de l'école de demain. Pour que cela devienne réalité, les leviers vus précédemment sont de nature à pouvoir atteindre cet objectif. Il est cependant un levier qui est aujourd'hui indispensable, c'est celui des élections des représentants des usagers. Le travail de popularisation de ces élections doit être fait, avec les moyens que mérite ce grand moment démocratique. Viser l'intérêt général, c'est faire en sorte que chacun des usagers se sente décisionnaire des orientations prises, se sente considéré et se sente reconnu comme un atout, non comme un frein. Penser autrement la place de chacun, construire des ponts entre les temps des enfants, qu'ils soient à l'école, en périscolaire ou à la maison suppose que chaque adulte en charge de l'éducation des enfants puisse prendre part aux discussions, d'égal à égal, de citoyen à citoyen, tendu vers un seul et même objectif, construire

ensemble la société de demain, où chacun est acteur de la politique engagée et où tous se retrouvent en un lieu, l'école, pour construire ensemble. Promouvoir la coéducation, vouloir que chaque acteur ait une place dans le système éducatif, c'est opérer une révolution dans l'école de la République, une révolution dans un but, l'intérêt général.

Références

Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés.
— n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation.
— n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Décret n° 68-968 du 8 novembre 1968 relatif aux conseils des établissements d'enseignement public du niveau du second degré.
— n° 2006-935 du 28 juillet 2006 relatif aux parents d'élèves, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents d'élèves.
— n° 2016-1574 du 23 novembre 2016 relatif aux représentants des parents d'élèves siégeant dans les conseils départementaux, régionaux, académiques et nationaux.

BISSON-VAIVRE C. et KHERROUBI M. (dir.), 2017, « Parents "gêneurs" ou "acteurs", la place difficile des parents dans l'école », *Administration et éducation*, 153.

BUISSON F., 2017, *Dictionnaire de pédagogie et d'Instruction primaire*. Paris : Robert Laffont.

CORRE V., 2014, *Rapport d'information au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur les relations entre l'école et les parents*, Assemblée nationale, n° 2117.

CONDETTE-CASTELAIN S, 2009, « L'implication des élèves dans la vie de l'établissement : regards croisés des enseignants et des conseillers principaux d'éducation », *Carrefour de l'éducation*, 28.

ROINEL E. 2011, *L'éloignement des familles populaires de l'école, la construction d'un problème social*, F. Lebon (dir.), UPEC.

VERNUS M., 1987, *Parents d'élèves en marche*. Paris : Martinsart.

Chapitre 15

L'école publique et la société civile

Roland Berthilier

Ce chapitre vise à interroger les influences réciproques entre l'école et la société civile. À l'évidence, l'école procède de la société à laquelle elle appartient.

De l'ordre de 13 millions d'élèves et apprentis, 1,1 million de personnels de l'Éducation nationale, 62 600 écoles et établissements du second degré, ces quelques chiffres globaux parlent d'eux-mêmes. Ainsi que les 150 milliards d'euros de dépense totale de formation consacrés chaque année dans notre pays par l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages, écoles privées, enseignement supérieur et formation continue compris, soit près de 7 % du PIB (DEPP, 2017). 21 735 communes disposent d'au moins une école publique.

Les missions propres de l'école publique la distinguent. Ses particularités tiennent à l'âge de celles et ceux auxquels elle s'adresse et aux métiers qu'elle réunit afin de satisfaire à l'obligation scolaire de 6 à 16 ans, tous les enfants présents sur le territoire national devant en bénéficier.

La vie même des enfants, de leurs parents, des enseignants et des professionnels qui concourent au fonctionnement de l'école ne s'arrête pas aux portes de nos écoles. Symétriquement, on ne peut guère imaginer qu'une société puisse être indifférente à ce qui se vit au sein de ses écoles et qui contribue tant à son futur. Nombre de chapitres de ce livre en développent les marqueurs et traductions contemporains.

Ce chapitre est structuré de la manière qui suit. Dans la première partie, on donnera les éléments d'une définition de la société civile. La seconde partie portera sur l'École vue comme matrice de la société civile. Dans la troisième partie, on s'efforcera de décliner l'influence de la société civile sur l'école.

1. Éléments d'une définition de la société civile

Pour notre part, nous en privilégions une conception non manichéenne, c'est-à-dire libérée d'une opposition stérile à l'État. En effet, dans une démocratie moderne, comment maintenir une représentation de la société dans laquelle l'État serait une sorte d'entité surplombant toutes, tous et tout, régnant en majesté et incarnant à elle seule l'intérêt général, sans

être notre bien commun ? N'est-ce pas Aristote lui-même qui désigne « société citoyenne » une assemblée sans hiérarchie dominante, composée de personnes partageant les mêmes points de vue ? L'un de ces points de vue ne pourrait-il être que l'éducation comme la santé sont d'une telle importance qu'il s'agit de causes communes de premier ordre qui méritent le meilleur de toutes les contributions possibles ?

Il ne s'agit en rien de promouvoir une vision idyllique de la société et d'occulter les rapports de force, les conflits de personnes et de groupes constitués, les confrontations entre des intérêts qui peuvent diverger fortement et gravement. Mais ne plus voir la vie sociale que comme un espace informe de concurrence de chacun avec tous et de tous contre chacun est l'un des plus sinistres ferments de « guerre civile » latente, situation à laquelle répond inévitablement la dimension autoritaire de tout État constitué.

Les citoyens ont droit à la parole. Ils ont le droit de s'associer, de coopérer et de décider des questions les plus importantes dans le débat public. Des tensions extrêmes naissent lorsque nous avons des raisons de penser que ces droits fondamentaux ne s'exercent plus correctement. C'est d'autant plus parlant dans le champ éducatif. Ce champ n'a-t-il pas historiquement été le lieu de l'association, de la coopération, d'instituteurs volontaires pour créer d'aussi belles réalisations depuis le XIX^e^ siècle que la Ligue de l'enseignement ou, plus tard, la Mutuelle générale de l'Éducation nationale ?

Sans développer l'histoire du concept, du mot et des réalités de la société civile, nous en sélectionnons une définition d'intensité modérée et donc consensuelle. Il faut d'abord rappeler que le concept de « société civile » ne dispose pas de définition officielle internationale. John Locke l'opposait à la « société sauvage » régie par les « lois de la nature » tandis qu'Hegel l'opposait à la « société politique » et à l'État. En fait, il faut attendre le forum social mondial, en 2001 à Porto Alegre et réunissant des organisations citoyennes partageant la vision d'un autre monde possible, pour que le concept prenne une nouvelle dimension, celle de la contestation face aux excès et dérives d'un pouvoir dominant et de la mondialisation contemporaine. Dans ce contexte, l'expression de société civile embrasse d'abord les groupements communautaires, organisations non gouvernementales, syndicats, associations et fondations dans leur diversité, mouvements populaires et réseaux sociaux.

Pour notre part, nous retiendrons la définition proposée par Christian Brodhag : « Ensemble des individus et des groupes, organisés ou non, qui agissent de manière concertée dans les domaines sociaux, politiques et économiques, et auxquels s'appliquent des règles et des lois formelles ou informelles » (Brodhag, 2003). Ainsi, la société civile peut être organisée sous une forme associative ou ne pas l'être et simplement bénéficier d'infrastructures préexistantes, communales par exemple. Elles sont nombreuses dans le champ éducatif.

Des critiques et réserves sont émises sur les registres de la légitimité, de la transparence, de la représentativité démocratique, de la dispersion des forces actives. Nous savons bien que certains groupes de pression font de l'entrisme ou utilisent l'image positive de certaines organisations de la société civile. Pour autant, un meilleur fonctionnement démocratique de nombre de nos grandes organisations étatiques et entrepreneuriales ne contraindrait pas tant de personnes à construire des organisations à seule fin de se faire entendre et de construire des solutions pour faire face à des problèmes immédiats de la vie quotidienne autrement délaissés.

Pratiques du « terrain », rapidité d'exécution, capacité de mobilisation traduisent la vigueur d'une société. N'est-il pas juste de reconnaître que cette vigueur s'exprime souvent face à la sclérose et à l'indifférence ? Dans trop de régions et pays du monde, les excès des États et, plus récemment, d'entreprises géantes à visée monopolistique excitent à juste titre le désir d'émancipation des citoyens. Sans définition ni mode de fonctionnement homogènes, la société civile assume autant que possible et non sans maintes difficultés des fonctions fondamentales : protection, participation, entraide, médiation ou encore consolidation du lien social. Au total, les efforts constants de toutes les organisations de la société civile représentent de formidables initiatives qui ont l'avantage irremplaçable d'épouser la diversité des personnes, des territoires, des temporalités, des savoirs et des savoir-faire. D'ailleurs, la plupart des élus locaux en sont convaincus et encouragent ces dynamiques.

C'est peut-être cela la force unique et fondamentale de la société civile : savoir nous impliquer, hors des forces de l'État et de l'argent. Et savoir nous impliquer dans des actions qui dépassent notre personne. Telle est la vision développée par le professeur canadien en sciences de gestion Henry Mintzberg dans *Rééquilibrer la société* : « [...] une société équilibrée... un secteur public géré par une administration respectée pour prendre en charge nombre de nos besoins de protection (comme le maintien de l'ordre et la réglementation) ; un secteur privé composé d'entreprises responsables pour fournir nombre de nos produits et services ; et un secteur pluriel composé de communautés solides au sein desquelles se nouent une grande partie de nos relations sociales » (2017).

Le concept d'équilibre peut rendre les meilleurs services dans les débats sur les interactions réciproques entre l'école publique et la société civile. Encore faut-il que le monde de l'actionnariat privé voie autre chose dans l'école que la fabrique de ses futurs salariés, les plus adaptables possible et un système de reproduction des élites dirigeantes. Encore faut-il que l'État voie autre chose dans l'école qu'un océan de problèmes à régler ou le champ clos d'enjeux électoraux et de pouvoir. C'est au nom de l'équilibre et du rééquilibre que l'on peut maintenant travailler sur le point de vue suivant.

2. L'école, matrice de la société civile

2.1. *L'école, « laboratoire de façonnement » des élèves et étudiants*

Par définition, l'école et les familles sont à la source de l'avenir même. Les messages diffusés auprès de millions d'enfants pendant au moins dix ans ont une influence durable et souvent considérable.

L'école peut ainsi être vue comme un « laboratoire de façonnement » de la société civile. Elle est, avec les familles, la matrice de l'avenir de chacune et chacun et donc de l'ensemble de la société. Chacun sait bien que les connaissances ultérieures sont assises sur un socle fondamental. Chacun sait bien que l'attachement à des valeurs construites par l'histoire, inscrites dans le droit, pratiquées par les citoyens d'un pays se forme à l'école. Chacun sait bien encore que la cour de l'école et les salles de classe sont des espaces d'apprentissage du vivre-ensemble et que les relations avec les adultes qui enseignent préfigurent à bien des égards celles des générations entre elles. Deux précisions sont sans doute utiles.

« Laboratoire », d'abord. Ce terme ne doit pas être entendu au sens d'un lieu où toute innovation serait de mise, les enfants n'étant pas un matériel d'expérimentation biologique, chimique ou physique, c'est évident. Encore faut-il ajouter que « laboratoire » peut se comprendre ici comme une métaphore du lieu privilégié qu'est une classe. Toute classe a sa vie propre, ses atouts et ses faiblesses, son rythme et ses évolutions. Ainsi, constamment évoquer la société du changement, de la communication, du dépassement des frontières sans jamais en pratiquer le meilleur au sein des écoles serait un contre-message. Avec ce que nous imaginons et comprenons des voies possibles de l'avenir, nous essayons de conforter chez les élèves les qualités qui leur permettront de vivre au mieux dans ce monde futur. Il s'agit moins d'en faire des individus simplement adaptés à ce monde, mais d'en faire des contributeurs, ce qui est autrement intéressant. Au total, avec le terme de « laboratoire » nous visons simplement la dimension la plus créative des écoles de la République.

La seconde précision porte sur l'expression de « façonnement ». Quel que soit notre attachement aux arts plastiques, en matière d'éducation, le façonnement est relatif ! Les enfants ne sont pas des pages blanches sur lesquelles les éducateurs écriraient, au gré de leurs idées, désirs et volontés. De plus en plus tôt – parfois peut-être trop tôt – les enfants sont influencés par bien des sources : la vie interne à leur famille, les copains et copines, les voyages, les images et les sons véhiculés par les médias et les dispositifs numériques, en particulier. On peut craindre que la concentration et l'attention n'en souffrent. On peut craindre le choc d'images inappropriées. On peut aussi rappeler combien l'influence de tel ou tel enseignant a été grande dans notre éducation, sans qu'il soit

toujours possible d'en déterminer les facteurs et encore moins le mode d'emploi. D'ailleurs, la diversité des enfants et de leurs réactions, très tôt, est étonnante.

En revanche, la pédagogie étant l'art de la répétition, des messages soigneusement calibrés selon l'âge de celles et ceux qui vont les recevoir et suffisamment reproduits pour être mémorisés et compris les influencent durablement. C'est aussi la raison pour laquelle des propos véhiculant le pire sont punis par la loi : racisme, antisémitisme, mépris de la femme, haine des différences…

Si les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation diffusent auprès des futurs enseignants une base commune de messages essentiels, pédagogues et responsables de l'Éducation nationale savent très bien que l'une des qualités premières de tout enseignant réside dans la manière originale dont il transmettra ce qu'il a lui-même reçu. À partir du même programme et des mêmes supports documentaires, chaque enseignant adapte son enseignement au contexte des classes dont il a la charge et à sa propre expérience.

C'est bien par le contexte que la société civile entre dans chaque école. À cet égard, notre pays présente une diversité exceptionnelle, d'un village ou d'un bourg à celui d'à côté, d'une artère à la voisine en banlieue ou en ville.

Ces précisions apportées, il demeure que chaque école constitue une sorte de microcosme de la société, avec ses symboles, récits et temps forts privilégiés, de la rentrée aux grandes vacances.

2.2. *L'école, lieu d'apprentissage des savoir-être et savoir-vivre*

Si l'histoire enseigne quelque chose, c'est bien la dangerosité d'enchaînements fatals qui font se croiser la misère d'un grand-nombre, la folie et la manipulation de quelques-uns, la mythologie des conquêtes, la traque de boucs émissaires et l'effondrement moral de toute considération d'autrui.

Il est d'observation commune que ne pas savoir qui l'on est ni d'où l'on vient et ne pas être assez familier de sa langue maternelle et *a fortiori* de celle de son pays d'accueil incite au redoutable choc des incultures, porte ouverte à la barbarie. Bien sûr, les esprits forts argumenteront d'emblée que l'héritage socioculturel produit des inégalités. Est-ce pour autant une raison pour déshériter nos enfants ? Que la promotion cartésienne de la raison face à la tradition, à l'autorité et aux préjugés ait bouleversé l'histoire est indéniable. La laïcité devait nourrir la science. En revanche, la position radicale consistant à faire table rase du passé, à ne rien vouloir en recevoir ou encore à vouloir être l'auteur de soi-même conduit à une solitude inouïe.

À la suite de Marx et d'Engels, on a pu réduire l'histoire à celle de la lutte des classes. Toute clé d'interprétation unique condamne à l'arbitraire. La culture étant assimilée à celle des dominants, elle assurerait la reproduction sociale par le biais de l'école et de ses critères considérés comme arbitraires. Ensuite, avec l'ultralibéralisme, on a pu réduire nos vies et nos savoirs à leur unique valeur marchande et au règne de l'*Argent sans maître* (Fillipi, 2009). Ces deux visions extrêmes ne reviennent-elles pas à privilégier à outrance un rapport matérialiste à l'éducation et à asseoir une victoire de l'utilitarisme et du pouvoir de quelques-uns sur tous les autres ?

Il est vrai qu'une part de la sélection sociale est liée à des acquis et titres scolaires et universitaires. Il est vrai aussi que la priorité donnée à l'accès aux grandes écoles françaises est contradictoire avec la volonté affichée de contribuer à la réduction des inégalités. Certaines œuvres dites de déconstruction étaient peut-être nécessaires. Mais alors même que l'on a pu bénéficier de l'immense apport de l'école de la République, tirer l'échelle derrière soi et avec quelle violence n'est guère digne.

En outre, nous pensons toujours avec les mots des autres, patiemment appris dans l'enfance. Sacrifier l'apprentissage de sa langue et d'autres langues semble la porte ouverte non pas à l'émancipation de la personne, mais à sa servitude intérieure puisque la richesse des mots porte aussi celle des sentiments désignés. Faut-il rappeler que le latin *liber* signifie à la fois « libre » et « livre » ?

Œuvrer constamment à l'affaiblissement de l'autorité des maîtresses et des maîtres n'est en rien une garantie pour l'apprentissage des savoir-être et savoir-vivre. Œuvrer contre la transmission du meilleur du passé a aussi condamné les enfants dont les familles n'étaient pas en mesure de prendre le relais, ce que tous les travaux internationaux montrent.

Ainsi, avec une ambition éducative historique, notre pays se caractérise aujourd'hui par plusieurs aspects contradictoires : des performances moyennes du système éducatif, le nombre considérable des échecs scolaires et universitaires, une sélection drastique dans quelques rares écoles qui garantissent fortement l'accès à une élite dirigeante.

Sans doute marquée par des années d'une impitoyable sélection sur la capacité d'abstraction, la mémoire, le travail solitaire, la compétition, elle ne semble guère préparée ni à la bienveillance ni à l'esprit d'équipe et de créativité, valeurs pourtant exaltées par les *mots* de tant de discours, alors même qu'on oublie dans les *actes* que créativité et innovation proviennent d'interactions *positives* avec bien d'autres personnes.

2.3. *L'école, lieu d'apprentissage des valeurs de la République*

Si l'école enseigne, elle n'est pas étrangère à la transmission par la pratique. Elle transmet des savoirs et aussi des savoir-être et des savoir-vivre. Afin de s'apprendre en profondeur, les valeurs de liberté, d'égalité

entre les filles et les garçons notamment, de fraternité et de laïcité doivent se vivre. L'influence de l'école sur la société civile est patente, d'abord par ses efforts quotidiens d'intégration des enfants, celles et ceux qui sont en situation de handicap notamment.

Quant à la laïcité, la longue et difficile expérience nationale en la matière en montre les exigences. Avec l'islam comme naguère avec le catholicisme, il ne va pas de soi de faire comprendre que la séparation des Églises et de l'État est la garantie de la liberté de toutes et tous.

L'école n'est en rien compatible avec l'importation de ferments de guerres civiles, religieuses, idéologiques, économiques et géopolitiques. Avec les élus locaux, les responsables scolaires doivent être soutenus. Un programme massif de formation à la laïcité, à l'enseignement laïque du fait religieux et à l'enseignement moral et civique mobilise l'école.

Chacun sait qu'en France vouloir imposer ses signes et ses normes dans l'espace scolaire, les cours de récréation, les cantines, les piscines n'est pas acceptable comme le précise Bernard Ravet (2017). Telles sont les lois de la République et la garantie du vivre-ensemble.

En outre, nous sommes suffisamment informés pour savoir que le sentiment religieux peut constituer un outil de manipulation dès le plus jeune âge. La tolérance n'est pas la faiblesse et encore moins la porte ouverte à des prises de pouvoir par la violence. Tel est l'honneur et la force des militants laïques de rappeler qu'aucun motif ne justifiera jamais la moindre violence au sein de nos écoles, ni la fracture entre garçons et filles, ni la contestation des acquis des sciences et de la liberté d'expression. Par exemple, comme le proviseur de son lycée, la MGEN a soutenu de manière inconditionnelle Hélène Yildiz, lycéenne et lauréate du prix de l'engagement citoyen remis au Mémorial de Caen pour sa défense de la liberté d'expression de la minorité des Alévis de Turquie, ce qui lui vaut d'être attaquée de manière inique sur les réseaux sociaux.

Les pouvoirs publics, à tous les niveaux, ont eu tendance à rajouter des missions à l'école de la République. Peut-être le temps des priorités est-il venu. Les révéler, en débattre largement, les fixer et s'y tenir dans la durée : telle est sans doute une attente particulière de l'ensemble de la société française. Ce serait une manière de répondre positivement à l'influence grandissante et polymorphe de la société civile sur l'école.

À titre de transition symbolique entre les deux parties traitant de l'influence de l'école sur la société civile et de l'influence de la société civile sur l'école, mentionner la réserve citoyenne de l'Éducation nationale semble s'imposer. En 2015, à l'occasion des Assises de la mobilisation pour les valeurs de la République à l'école, une réserve citoyenne de l'Éducation nationale a été constituée. Y participent les personnes et les associations désireuses d'apporter leur concours aux missions de l'école et à certaines activités périscolaires. La MGEN y adhère.

2.4. *L'influence de la société civile sur l'école*

Il y a vingt ans, Philippe Meirieu et Marc Guiraud (1997) n'avaient-ils pas raison d'attirer l'attention sur les graves tensions importées à l'école ? Leur titre, *L'école ou la guerre civile*, était rugueux. À juste titre, il fallait attirer l'attention. On sait aujourd'hui que les progrès technologiques accélérés, les crises à répétition, le chômage, les inégalités, un aménagement du territoire déficient, des messages véhiculés par les médias et les réseaux sociaux secouent l'école. Dans leur avant-propos, Philippe Meirieu et Marc Guiraud signaient cette phrase à laquelle nous adhérons : « Pourtant l'école avance, progresse, grâce aux efforts parfois désespérés de ceux qui y travaillent. »

Que l'école ne soit pas une forteresse est une évidence. D'ailleurs, si elle en avait le projet – ou le fantasme – pourrait-elle raisonnablement l'assumer et une telle vision serait-elle acceptable en démocratie ? Qu'il faille protéger les élèves de certaines influences déstabilisantes et construire leur capacité de concentration – ce qui n'est pas une mince affaire – est évident. En revanche, à quoi ressemblerait une école « hors-sol » et à quelle préparation des jeunes pourrait-elle prétendre ?

En pratique, les enseignants adaptent en permanence les messages théoriques et pratiques qu'ils diffusent, selon l'âge, la maturité, l'attention, la maîtrise de la langue, le contexte familial, social et territorial de leurs élèves. On filtre, on souligne, on répète, on insiste. On s'attache à tenir compte aussi bien des meilleurs que de celles et ceux dont les dispositions sont moindres. On doit ménager fierté, amour-propre, volonté de réussir. Qu'on y pense parfois : il s'agit d'un extraordinaire tissage social et cognitif, au sein de chaque classe et pour chaque discipline au programme.

S'inspirer de la pensée d'Edgar Morin sur l'éducation peut permettre de mieux positionner à la fois les contenus scolaires, périscolaires et extrascolaires (Morin, 2014, p. 22 et 54). Sans avoir l'ambition de tenter une synthèse de son projet éducatif, on en retiendra ici trois points saillants : l'importance, dès l'école primaire, de la découverte de sa triple nature, biologique, psychologique et sociale ; celle, lors du secondaire, de la rencontre entre la culture des humanités et la culture scientifique ; enfin, contrebalancer à l'université la tendance monolithique à la professionnalisation, la technicisation, la rentabilité économique. L'école porte un héritage transnational qui est aussi transdisciplinaire. Ainsi en va-t-il de la science écologique, notamment. Autrement dit, apprendre à penser n'est-il pas la vocation, la mission et la priorité des priorités de toute école ?

L'influence de la société civile sur l'école est tellement polymorphe que cette partie vise principalement à proposer quelques illustrations, sans aucune prétention à l'exhaustivité. Avec les autres contributions de ce livre, ne dessinent-elles pas à la fois la valeur de solides pratiques sociales issues de la société civile, d'ailleurs reconnues par l'institution, et l'émergence permanente de multiples initiatives visant à améliorer l'école du quotidien ?

Il est un message que la société civile et l'Éducation nationale pourraient ensemble apprendre à mieux partager : les complexités et diversités contemporaines condamnent à l'obsolescence accélérée les modèles « hors-sol », « *top-down* » et « hiérarchiques ». En tenant compte des responsabilités respectives et surtout des enjeux pour l'avenir de nos enfants, donnons toutes ses chances à l'émergence d'un modèle plus « horizontal » et fluide.

2.5. *Le mutualisme et l'exemple de la MGEN*

Les années de jeunesse devraient être, pour toutes et tous, celles des plus larges ouvertures. Pour peu que l'on sache captiver l'attention des élèves, particulièrement du secondaire, leur faire approcher le meilleur des innovations sociales peut s'avérer déterminant pour toute leur vie. Il s'agit de présenter une vision positive de la société. Dans tous les domaines des activités humaines, on peut observer de meilleures pratiques, des manières plus intelligentes de procéder.

Le mutualisme constitue l'un de ces ensembles de pratiques. Plutôt que de constamment privilégier le seul modèle dominant, l'entreprise de capitaux, il nous semble préférable de présenter la diversité des modes d'entreprendre. Ainsi, l'ensemble des associations, coopératives et mutuelles représente 2,4 millions d'emplois en France. 13 millions de Français consacrent bénévolement une part de leur temps à de multiples engagements.

Il y a trois secteurs importants dans une société : le secteur public, le secteur privé et le secteur pluriel. Pluriel pour en exprimer la grande diversité d'organisations : à but non lucratif, non marchand. Ce secteur pluriel recouvre largement maintes organisations de la société civile qui sont le plus souvent créées par de petits groupes pour promouvoir un changement nécessaire et utile, pour rendre des services qui autrement n'existeraient pas. Tels sont l'histoire et le sens du mutualisme dont la valeur sociale dépasse de beaucoup sa valeur mesurée par les systèmes comptables. Toutes les mutuelles, partout dans le monde, ont été fondées par des groupes humains solidaires pour faire face à des situations très difficiles et à l'absence de protections organisées. Ainsi, la tuberculose faisant des ravages parmi les instituteurs, les premières mutuelles d'enseignants visaient à aider les veuves et les orphelins.

L'histoire de la Mutuelle générale de l'Éducation nationale est emblématique à cet égard. Elle a été constituée par le rapprochement d'une centaine de sociétés de secours mutuels départementales d'enseignants. Elle présentait suffisamment d'expérience et de garanties pour bénéficier d'une loi lui déléguant le régime obligatoire d'assurance maladie des fonctionnaires de l'Éducation nationale. Elle a aussi constitué une puissante offre complémentaire santé et a construit de nombreux services à partir de

sa base militante affinitaire qui permettait d'avoir une très bonne perception des besoins et attentes des enseignants. On peut dire, sans lyrisme, que l'école est à l'origine de notre mutuelle de la société civile. Si la MGEN n'a pas été créée par l'institution ministérielle, ce sont bien des instituteurs qui l'ont fondée, à partir de leurs observations des nécessités de leur époque. Dès sa création, elle a pu accompagner celle de la Sécurité sociale. Depuis plus de 70 ans, la MGEN est naturellement très proche de celles et ceux qui travaillent au sein de l'Éducation nationale. Les sections départementales ajoutent à une proximité géographique le fait que les militants mutualistes en sont tous issus. Cette proximité a permis un accès privilégié à des établissements de soins de la mutuelle pour les fonctionnaires de l'Éducation nationale en situation de *burn-out* par exemple, et à un réseau d'aide et de suivi. Les relations avec les organisations syndicales ont toujours été de qualité.

Sans panégyrique, nous soulignons combien de telles appartenances permettent de dépasser la dimension purement assurantielle d'une complémentaire santé. Là encore, il s'agit d'un choix politique et humain. Veut-on que la protection sociale se réduise aux dispositions techniques d'un contrat d'assurance individuel ou collectif d'entreprise calculé selon les capacités financières et les risques de chacun ou que la dimension solidaire soit présente comme elle l'est à la MGEN ?

2.6. *L'éducation populaire*

Courant de pensée occidental depuis le XVIII^e^ siècle, l'éducation populaire cherche à promouvoir, en sus des systèmes éducatifs institutionnels, une éducation visant l'amélioration de l'ensemble de la société. L'éducation populaire embrasse les arts, les sciences et techniques, les sports, l'animation sociale, les activités ludiques, le militantisme dans sa plus large acception. En avril 1792, Condorcet remet son rapport *L'Organisation générale de l'instruction publique*. Il distingue les hommes qui « raisonnent » des hommes qui « croient ». Pour lui, il n'y a pas de démocratie du pouvoir sans démocratie du savoir (Condorcet, 1792). En 1866, Jean Macé crée la Ligue de l'enseignement. Ses comités scolaires et bibliothèques sont célèbres. Tradition laïque éducative, tradition chrétienne humaniste et mouvement ouvrier contribuent puissamment à accompagner le développement d'une école ouverte à toutes et tous. Sous le Front populaire, Léo Lagrange est nommé sous-secrétaire d'État aux Sports et à l'Organisation des loisirs auprès du ministre de la Santé publique. On commence à prendre en charge des enfants en vacances. À la Libération, l'éducation des jeunes à la démocratie vise à éviter le retour de régimes totalitaires ou autoritaires. En 1948, le ministère de l'Éducation fusionne sa direction de l'Éducation des adultes et de la Culture populaire et celle de l'Éducation physique et des Activités sportives dans une direction de la Jeunesse et des Sports. Scouts de France et Éclaireurs de France sont puissants. Sous

l'impulsion du Parti communiste et de la CGT, la loi du 16 mai 1946 sur le comité d'entreprise dispose que 1 % de la masse salariale sera consacré aux œuvres sociales des CE. Plus tard, André Malraux inaugurera le ministère de la Culture. En 1981, le gouvernement de Pierre Mauroy comprend un « ministère du Temps libre, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs » confié à André Henry. En son sein, une direction du Loisir social, de l'Éducation populaire et des Activités de pleine nature procède au recrutement de conseillers techniques et pédagogiques qui constitueront les corps des chargés et conseillers d'Éducation populaire et de Jeunesse.

2.7. *Les associations agréées par l'Éducation nationale*

Le ministère de l'Éducation nationale reconnaît aujourd'hui des associations complémentaires de l'école publique. Membres de la communauté éducative, elles proposent des activités éducatives complémentaires aux enseignements. La liste est accessible sur le site du ministère.

Elles participent à la vie des écoles pendant ou en dehors du temps scolaire. L'agrément national ou académique garantit que l'association respecte les principes de l'enseignement public. Accordé pour cinq ans, il est renouvelable. L'association doit cumuler six conditions obligatoires : intérêt général, non-lucrativité, qualité, compatibilité avec les activités du service public de l'Éducation nationale et complémentarité avec les instructions et programmes d'enseignement, respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous sans discrimination.

On y retrouvera ATD Quart Monde, *Cartooning for Peace*, la Fédération des associations pour adultes et jeunes handicapés (APAJH), la Fédération nationale solidarité femmes, Jeunesse au plein air, L'enfant @ l'hôpital, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), la Ligue de l'enseignement, et la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), la Ligue nationale contre le cancer, Prévention MAIF, Solidarité laïque, l'Union nationale des associations familiales, et bien d'autres, dont Wikimédia France. La reconnaissance dont bénéficient ces associations comporte deux dimensions au moins : matérielle et immatérielle.

2.8. *Les parents, acteurs du champ éducatif*

Les parents ont plusieurs droits : celui d'information sur le suivi de la scolarité et le comportement scolaire de leurs enfants ; celui de réunion de nature collective et individuelle ; celui de participation par leurs représentants qui siègent dans les instances des établissements. La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a prévu la création, dans tous les établissements d'enseignement, d'un espace à l'usage des parents, dans leur ensemble, et de leurs délégués. Le décrochage scolaire, l'orientation, l'aide aux devoirs,

l'absentéisme, le harcèlement entre pairs, le sommeil, l'alimentation, le numérique et les usages d'internet sont abordés. Des services en ligne sont aussi développés.

Ainsi, tout ce qui rapproche les parents du monde enseignant, dans le respect des responsabilités des uns et des autres, contribue à de saines relations entre l'école publique et la société civile. Ces liens sont tissés jour après jour, dans le concret de chaque école. Si l'on considère ce que l'école doit mettre en valeur aujourd'hui, la contribution des parents et, de plus en plus souvent, des grands-parents, est nécessaire : capacité de cultures différentes à coexister en paix, prise d'initiatives dans de multiples domaines, aptitude à changer de métier plusieurs fois dans une vie ou à voir son métier fortement évoluer, aisance dans un espace public saturé d'informations, conscience d'appartenir simultanément à plusieurs niveaux de vie sociale, reconnaissance de nos liens intimes avec le reste de la nature et de la finitude de notre planète.

La capacité d'apprendre tout au long de sa vie se forge dès l'enfance et l'adolescence, en famille et à l'école. Si cette dernière est vécue comme une course d'obstacles, une succession d'humiliations, une machine à sélectionner, c'est la manière d'entrer dans le futur de toute la société qui sera compromise.

2.9. *Les activités périscolaires*

La vaste question des rythmes scolaires relève de décisions gouvernementales qui se situent à l'articulation entre l'organisation du monde éducatif et scolaire et celle du monde économique, social et familial. Ces décisions constituent des contraintes et aussi des enjeux. Si, par exemple, les vacances doivent être gérées par les familles, elles représentent des atouts pour les territoires propices aux activités sportives et touristiques. Naturellement, la durée de présence à l'école sur l'année, la semaine et la journée ouvre plus ou moins de possibilités aux activités périscolaires et comporte aussi des conséquences sur l'ampleur des programmes, de l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul à celui des universités et des grandes écoles.

Par définition, une activité périscolaire complète l'enseignement scolaire. Le temps périscolaire est constitué des heures qui précèdent et suivent la classe. Les lois de 2005 et celle de 2013 ont créé de nombreux dispositifs : accompagnement éducatif, aide personnalisée, stages d'anglais, stages de remise à niveau, stages passerelles. Les collectivités territoriales sont mobilisées, dans le cadre du projet éducatif territorial. Chaque territoire de notre pays s'efforce ainsi de mobiliser ses ressources propres pour contribuer à l'épanouissement des enfants. Nombre d'initiatives visent aussi à réduire les inégalités culturelles dont chacun sait qu'elles sont déterminantes à bien des égards.

2.10. *L'influence du monde des entreprises*

Les questions posées par l'influence du monde des entreprises sont complexes et d'abord parce que les entreprises sont d'une rare diversité. Faut-il rappeler que les 3,1 millions de TPE-PME emploient la moitié des salariés et réalisent 36 % du chiffre d'affaires des entreprises françaises ? À quoi l'école prépare-t-elle : à devenir cadre dirigeant dans une société du CAC 40 ou à la vie professionnelle dans plusieurs entreprises de taille moyenne du secteur marchand ou de l'économie sociale et solidaire ?

Toujours est-il que le discours idéologique a souvent empêché une prise de contact avec les réalités de la plupart des entreprises concrètes. Quant aux organisations patronales, en retour, elles ont pu véhiculer des jugements négatifs sur la manière dont l'Éducation nationale préparait les futurs salariés. L'éducation mériterait pourtant d'être une cause commune ouverte à toutes les contributions. Depuis quelques années, elle devient une source d'intérêt pour les entreprises, attirées également par une Éducation nationale en quête de sources de débouchés, de pistes d'orientations professionnelles ou de stages en entreprises pour ses élèves.

Encore faut-il que l'école dans son enseignement de l'économie et même avant diffuse une vision équilibrée de la majorité des entreprises et d'abord de celles qui existent dans la proximité.

C'est bien avant l'orientation que certaines vocations se jouent ou, plus simplement et couramment, que certains goûts se forment, celui de l'apprentissage en particulier. Le travail commun initié en 2015 par l'association L'Économie sociale partenaire de l'école de la République (L'ESPER), avec le Conseil national éducation économie (CNEE), a notamment permis d'insérer davantage d'économie sociale et solidaire dans les supports pédagogiques fournis aux enseignants et éducateurs au sens large. Les Chambres régionales de l'ESS (CRESS) faisaient alors leur apparition dans les Guides de la relation école-entreprise édités par le Conseil en septembre 2015.

Pourtant, les représentations du monde de l'entreprise qui sont données à voir sont encore trop monolithiques. La représentation de toutes les formes économiques, dans leur diversité, serait plus fidèle à la diversité du paysage économique français. C'est là précisément l'objet social de l'ESPER, association qui rassemble 46 organisations de l'Économie sociale et solidaire (ESS), associations, mutuelles, coopératives, syndicats et agit dans le champ de l'école et de la communauté éducative. Plusieurs réalisations sont à souligner : l'ESS est inscrite dans les travaux sur la formation des enseignants, notamment l'offre de stages courts en entreprises avec le Centre d'études et de recherches sur les partenariats avec les entreprises et les professions (CERPEP) ; des accords-cadres pour l'éducation à l'ESS ont été signés en 2013 et 2014 avec les ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et de l'Économie sociale et solidaire ; le programme « Mon entreprise sociale et solidaire à l'école »

a été créé ; la « semaine de l'ESS à l'école » est désormais fixée à l'agenda de l'Éducation nationale.

Considérant le dynamisme de l'Économie sociale et solidaire, associations, mutuelles, coopératives, syndicats, et la diversité de ses activités en santé, assurance, banque, domaine médico-social, formation, accompagnement des métiers éducatifs, centres de vacances et de loisirs, activités post et périscolaires, éducation populaire, considérant aussi que l'ESS participe pour 10 % des emplois dans notre pays et que ses besoins dans les prochaines années sont importants, elle fait entendre sa voix.

Être fonctionnaire au service de l'État, des hôpitaux publics, des collectivités territoriales ou être salarié au service du ou des propriétaires de l'entreprise. Ce dualisme est réducteur des faits et des pratiques réelles. Il faut donc constamment rappeler que les sociétés de personnes se distinguent radicalement par la non-lucrativité, l'indivisibilité des fonds propres et la gouvernance démocratique. Le dynamisme de la notion d'entrepreneuriat social exprimée depuis la loi Hamon sur l'ESS[1] contribue également à démontrer que ces valeurs et ces principes ont de l'avenir.

Nous voyons enfin ici que l'ESS permet de revenir aux racines de la République. Les mêmes racines que celles de l'école publique. Elle peut constituer un formidable vecteur d'expérimentation des valeurs fondamentales de coopération, de collectif, de solidarité, de démocratie ou encore d'égalité.

2.11. *L'influence du monde numérique*

Depuis 2000, sans doute, les connaissances humaines sont multipliées d'un facteur deux chaque année. L'intelligence artificielle et l'implantation de nouvelles familles d'algorithmes et de dispositifs connectés – au-delà des inévitables effets de mode et engouements passagers qui forment des bulles spéculatives – peuvent laisser à penser que le monde enseignant – particulièrement celui de l'enseignement supérieur – est de moins en moins apte à diffuser aux jeunes ce qu'ils devront savoir ne serait-ce que dans dix ans. Cet ensemble de phénomènes qui est inédit dans l'histoire humaine devrait mobiliser puissamment notre attention collective et individuelle et nos facultés d'imagination et de créativité. Que la technologie puisse permettre d'accéder à des contenus comme jamais auparavant est indéniable. Cependant, la puissance des disruptions technologiques appelle à la réflexion et à la lucidité. Les promesses des cours en ligne n'ont en rien fait disparaître l'enseignant. Comme hier et aujourd'hui, l'école de demain reste celle de l'enseignant, celle de sa relation humaine avec l'élève ou l'étudiant.

1. Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Le monde numérique, au-delà de son épaisseur technique, des intérêts multiples qu'il propulse, des changements individuels et collectifs et des réactions institutionnelles qu'il induit, influence fortement nos pensées et comportements quotidiens. C'est évident. Dans ce nouvel environnement, la finalisation intelligente des cahiers des charges et les exigences posées sur les traitements et les usages des données paraissent essentielles. Continuer à promouvoir l'émancipation et la liberté nécessite d'investir dans une meilleure compréhension des technologies, de poser des exigences démocratiques quant à la loyauté et à la sécurité des algorithmes et de financer de véritables études d'impact, notamment sur les conséquences sociétales de l'intelligence artificielle.

Au titre de la sécurité psychique et de la bonne santé sociale, renforcer les capacités de jugement et de lutte contre la crédulité, les peurs et les croyances absurdes, l'« infobésité » et la saturation nous semble prioritaire. Face à la désinformation, à la destruction de la pensée, à la masse des commentaires manipulateurs, la notion de « force de réflexion rapide » mériterait d'être concrétisée. C'est pour nous d'une autre urgence que les chimères coûteuses et dépassées nommées « système national d'exploitation », « commissariat à la souveraineté numérique » ou encore « système et institut nationaux des données de santé ». Si nos multiples institutions, en querelles permanentes de bornage, ne s'intéressent ni à une véritable résilience du lien social ni à celle de la santé intellectuelle et mentale dans notre pays, le mouvement mondial de désintermédiation pourrait interroger gravement leur raison d'être.

Nous sommes de ceux qui pensent que l'Internet d'aujourd'hui résulte largement, parmi d'autres facteurs, de l'un des plus grands projets mutualistes de l'Histoire qui semble correspondre à certaines de nos valeurs nationales proclamées. En effet, nous avons appris les uns des autres le maniement des ordinateurs personnels, périphériques, connexions et applications. Combien d'années aurait-il fallu attendre pour que les écoles achètent suffisamment d'ordinateurs, modifient leurs programmes, forment des enseignants ?

Personne n'a contrôlé ou dirigé ce processus d'apprentissage progressif, n'a organisé ce progrès social qui a porté sur le langage et les modes de vie et représente des avantages considérables pour l'humanité. Il serait réellement catastrophique que ce mouvement initié en 1969 en Californie sombre sous des comportements qui n'ont été que trop répandus dans l'histoire : la prédation, le piratage, la domination de quelques-uns sur la plupart. Nous savons bien que toute révolution technologique comporte à la fois des possibilités fascinantes et des facteurs latents de tyrannie, dont celle de la monétisation de nos vies. Des démocrates seraient-ils responsables d'exclure cette possibilité, l'information étant ce qui donne une forme à l'esprit. Nous plaidons donc dans le sens d'une interrogation collective de la légitimité éthique des processus de modélisation sur lesquels reposent les grands fonctionnements de nos sociétés.

Apprendre à apprendre, certes. Apprendre à penser, d'abord. Définissant les Lumières en 1784, Emmanuel Kant écrit : « *Sapere aude* ! Aie le courage de te servir de ton propre entendement. Voilà la devise des Lumières. » Tel est toujours l'honneur de l'école publique que de nous conduire sur ce chemin.

Références

Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

BRODHAG C. *et al.*, 2003, *Dictionnaire du développement durable*. Québec : Multimondes.

CONDORCET, 1792, *Rapport et projet de décret relatifs à l'organisation générale de l'instruction publique*, 20-21 avril 1792, www.assemblee-nationale.fr.

DEPP, 2017, « Coûts et financement », *Note d'information*, n° 17.32, décembre.

FILLIPI C.-H., 2009, *L'Argent sans maître*. Paris : Descartes.

MEIRIEU P. et GUIRAUD M., 1997, *L'école ou la guerre civile*. Paris : Plon.

MINTZBERG H., 2017, *Rééquilibrer la société*. Paris : Maxima, p. 12-13.

MORIN E., 2014, *Enseigner à vivre. Manifeste pour changer l'éducation*. Arles : Actes Sud.

RAVET B., 2017, *Principal de collège ou imam de la République ?* Paris : Kero.

Chapitre 16

Pour une école de la confiance
Les propositions d'un groupe d'inspecteurs de l'Éducation sans frontières (IESF)

André Hussenet et Michèle Sellier*

Ce texte émane d'un groupe d'inspecteurs ayant exercé des responsabilités à divers niveaux du ministère de l'Éducation nationale, du terrain aux responsabilités dans les cabinets et aux fonctions ministérielles. Témoins des difficultés de mise en œuvre de transformations du système éducatif pourtant reconnues nécessaires et observateurs attentifs des initiatives prises par d'autres pays, ils formulent quelques propositions susceptibles de retrouver une école qui inspire « confiance ».

Faut-il rappeler que dans la « perte de confiance » vis-à-vis de l'école, souvent évoquée aujourd'hui, se mêlent le mal-être d'une partie des élèves, parfois en souffrance, et la conviction de certains parents qui affirment que l'enseignement (et en particulier l'enseignement public) se dégrade et ne répond plus à leurs attentes. Et cela malgré les réussites de l'institution scolaire qui a su faire face, en grande partie, à la massification comme à l'hétérogénéité des publics accueillis depuis un demi-siècle.

Perçue comme inégalitaire, ce que les récentes évaluations du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) confirment, comme le lieu de la reproduction sociale et de l'accentuation des inégalités socio-économiques[1], l'école n'est plus universellement vécue comme libératrice et émancipatrice, mais souvent comme vecteur d'une violence symbolique qui s'exerce sur un nombre de plus en plus grand d'élèves et de familles.

L'ère de la défiance n'épargne pas les différents échelons de l'institution scolaire, aggravée en France par l'existence d'un système hiérarchique et par la pérennisation de la centralisation malgré les évolutions récentes

---

* Avec la participation de Nicole Baldet, Robert Chapuis, Jean-Pierre Delaubier, Françoise Duchêne, Anne-Marie Houillon, Jean-Michel Lochet, Françoise Monti, Héla Nafti, Jacques Perrin, Jean-Claude Ravat, Jean Salles-Loustau et Christian Saint-Lézer.

1. Voir annexe statistique (3e partie), « Les performances scolaires et leurs déterminations sociales : les performances moyennes » (tableau C1) et « Performance en sciences et origine sociale » (tableau C2).

(voir chap. 10 ci-dessous). Ainsi les programmes sont sans cesse modifiés sans que les enseignants aient eu le temps d'assimiler les anciens et sans même que leur mise en œuvre ait fait l'objet d'une évaluation. À chaque changement de ministre (la France détiendrait le record d'avoir eu, depuis deux siècles, un ministre de l'Éducation par an en moyenne, soit, jusqu'en 2017, 185 ministres de l'Éducation pendant 189 ans (Toulemonde et Le Neve, 2017), les nouvelles réformes peuvent prendre le contre-pied des précédentes, sans justification crédible sur les buts recherchés.

Ce texte ne prétend pas traiter de l'ensemble des problèmes à résoudre, mais il se concentre sur des réformes à promouvoir et des stratégies à mettre en œuvre.

Dans une perspective systémique et soucieux de hiérarchiser les mesures proposées, nous donnerons la priorité à la question des enseignants, dont la formation est la condition première de la qualité d'un système éducatif, nous poursuivrons en traitant du degré d'autonomie des établissements et du rôle de leur chef pour atteindre une plus grande efficacité, avant de promouvoir la contractualisation comme mode de pilotage du système et de conclure sur la nécessité de modifier en profondeur le rôle et le fonctionnement des corps d'inspection pour que leur action soit en cohérence avec les indispensables évolutions proposées.

1. Pour des enseignants mieux formés et responsables

Curieusement le métier d'enseignant cumule des caractéristiques propres à trois catégories de salariés : aux cadres par leur niveau d'études et leur style de vie, sinon par leurs salaires ; aux ouvriers spécialisés par les contraintes d'emploi du temps, le respect d'un programme, le peu d'initiative et de responsabilité dans le fonctionnement de l'établissement où ils exercent ; et enfin aux professions libérales par l'extraordinaire marge de manœuvre dont ils disposent solitairement dans la classe une fois la porte fermée.

De fait, la crise qui affecte la profession depuis plusieurs décennies et dont le symptôme principal est son manque d'attractivité (Commission européenne, 2014) tient à plusieurs facteurs déjà abondamment étudiés : absence de reconnaissance professionnelle, des conditions de travail chaotiques et de faibles rémunérations[2]. Ces différents aspects du malaise enseignant sont interdépendants. Il faut reconnaître que les réformes consenties ces dernières années, notamment en matière de rémunération, n'ont pas été accompagnées par les changements profonds du métier d'enseignant qui s'imposaient, en particulier, en matière d'organisation et de temps de travail.

2. Voir annexe statistique (2e partie), « Les dépenses d'éducation et les caractéristiques des enseignants II : Les enseignants, les salaires des enseignants » (tableau B2).

1.1. *La formation des maîtres*

Base de la qualité d'un système éducatif, le recrutement et la formation sont en France parmi les principales raisons des médiocres performances de l'école aujourd'hui[3].

1.1.1. Pour une formation initiale profondément revue

Si la création dans la loi de 2013 des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) résulte de la double volonté de mobiliser les compétences universitaires comme le font les autres pays de l'OCDE et d'enrichir les liens entre la formation, la pratique et la recherche, il faut, pour être efficace, d'abord renoncer à une formation professionnelle réduite à deux années après la licence, abandonner le mythe d'un modèle commun à tous les métiers de l'enseignement et enfin veiller à favoriser l'émergence d'une école du socle qui évite la brutale rupture entre l'école primaire et le collège. On ne modifiera en profondeur les performances de l'enseignement primaire et secondaire que si l'on considère qu'enseigner est un métier et que la maîtrise d'une ou de plusieurs disciplines ne constitue qu'une composante, certes fondamentale, de l'expertise professorale à ces niveaux. Il faut admettre, comme l'a fait la quasi-totalité des pays européens, que cette expertise justifie cinq années pleines d'une formation de haut niveau, simultanément disciplinaire et professionnelle, théorique et pratique et pas seulement, comme c'est le cas aujourd'hui en France, d'une durée de deux années – dont la préparation au concours – après l'obtention d'une licence (voir chap. 11 ci-dessus).

Dans le premier degré, le professeur des écoles est d'abord un expert des apprentissages premiers. Il doit aujourd'hui, à partir de n'importe quelle licence, se former en deux années à enseigner toutes les matières alors qu'il a très généralement bénéficié d'une formation dans une seule discipline et pas nécessairement l'une de celles qui constituent le programme de l'école primaire. C'est ainsi que la grande majorité des enseignants du primaire n'ont plus fait de mathématiques ou de sciences depuis le lycée. Nous proposons que les futurs professeurs des écoles préparent d'abord une licence pluridisciplinaire d'enseignement primaire dont le contenu doit être construit en fonction de tous les champs disciplinaires abordés à l'école avec des apports dans les sciences humaines, les technologies numériques et les neurosciences notamment. C'est sur la base solide de cette licence choisie après le baccalauréat que le candidat aux fonctions d'enseignant dans le primaire préparera le master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation ».

3. Voir annexe statistique à la 3e partie déjà citée.

Dans le second degré, la formation doit satisfaire des exigences variées sinon contradictoires :

- celles qu'imposent la construction d'une école du socle et la nécessaire continuité entre l'école et le collège ;
- celles qui découlent du fait que la très grande majorité des collégiens poursuit ses études au lycée (général, technologique ou professionnel) et que la maîtrise des savoirs disciplinaires des professeurs doit grandir avec l'élévation du niveau des élèves et leur spécialisation progressive ;
- celles qui résultent de la nécessité de ne pas enfermer les enseignants dans un niveau scolaire, mais au contraire de favoriser une mobilité au moins au sein du système. Un minimum de flexibilité apporterait un plus à la gestion des carrières enseignantes et au fonctionnement du système lui-même.

En conséquence, nous proposons que la formation des professeurs des lycées et collèges prenne appui sur une licence d'enseignement bi-disciplinaire avec une discipline majeure et une discipline mineure comprenant également des éléments de préprofessionnalisation. Le master Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation devrait permettre un approfondissement disciplinaire et proprement professionnel. Dans ces conditions, affectés au collège, les professeurs seraient nécessairement bivalents évitant ainsi la rupture trop brutale entre l'école et le collège et favorisant la cohérence d'une école du socle. Affectés en lycée, ils seraient soit monovalents dans la discipline majeure de leur licence, soit bivalents comme le sont déjà les professeurs d'enseignement général des lycées professionnels. À terme, les professeurs agrégés enseigneraient exclusivement dans les années terminales du lycée et les premières années de l'enseignement supérieur.

Nous pensons qu'il est indispensable, pour tous les enseignants, de procéder à un rééquilibrage de la formation qui devrait conduire à un abandon, au moins une modulation, du modèle consécutif (soit une formation universitaire suivie aujourd'hui d'une formation professionnelle d'un peu plus d'un an) pour adopter le modèle simultané combinant en alternance le volet académique et le volet professionnel, mettant ainsi fin à une exception française en Europe, en particulier dans l'enseignement primaire où la France est le seul pays, avec le Portugal, à avoir adopté le modèle consécutif (Eurydice, 2013, p. 24).

1.1.2. Pour une formation continue enfin existante

La formation continue est le parent pauvre du système éducatif français. Les premières années en situation dans leur classe (huis clos où peuvent se passer le meilleur et le pire), les enseignants sont trop souvent abandonnés à leur sort. Leur accompagnement est estimé essentiel dans les rapports de la Commission européenne sur le métier d'enseignant (en particulier

« *the attractiveness of teaching profession in Europe* ». Ainsi les nouveaux enseignants devraient-ils, à notre avis, au moins pendant leurs trois premières années de carrière, et non plus seulement durant leur première année, bénéficier d'un tutorat exercé par des maîtres expérimentés, des conseillers pédagogiques travaillant collectivement, qui pourraient être recrutés parmi les meilleurs maîtres de l'académie, reconnus tant par leurs pairs que par leur hiérarchie et qui bénéficieraient de décharges de service.

Une fois nommés dans leur établissement, les enseignants peuvent ne jamais recevoir de formation. La formation continue qui est pourtant reconnue comme un droit pour tous les membres de la Fonction publique existe très insuffisamment dans l'Éducation nationale. L'organisation d'échanges d'expériences ne saurait constituer qu'une première démarche.

C'est en fait toute la conception de la formation continue des enseignants qui est à repenser pour devenir un élément constitutif de leur carrière. Dans tous les cas, la formation ne peut pas être « facultative » et « au choix ». Nous pensons qu'elle devrait tendre à devenir obligatoire, compte tenu de l'évolution des disciplines et de nos connaissances. Elle constitue une composante permanente du métier et bien évidemment son déroulement ne pourra pas se situer à l'intérieur du service dû aux élèves : elle devra avoir son temps propre à l'intérieur d'un service global dorénavant redéfini sur l'année.

L'essentiel réside dans le fait que les efforts de formation fournis par les enseignants se traduisent par des certifications qui peuvent prendre les formes les plus variées, mais qui seront, ensuite, dans tous les cas, prises en compte dans l'évolution de la carrière de chacun.

1.2. *La carrière des enseignants : pour un nouveau mode de gestion des ressources humaines*

Nous prenons acte du décret du 5 mai 2017 définissant de nouvelles modalités de promotion dans la carrière à partir de trois rendez-vous, établis à dates fixes et prévisibles, dans la vie professionnelle de l'enseignant, mais d'ores et déjà, nous émettons des réserves sérieuses sur la pertinence et l'efficacité d'une évaluation ponctuelle et individuelle en cours de carrière (alors qu'en Europe, le contrôle individuel a progressivement évolué vers une évaluation de l'équipe pédagogique, mais également vers des auto-évaluations menées ou aidées par des pairs ou par un interlocuteur de proximité (OECD, 2014). Selon nous, ces modalités d'évaluation ne répondent pas à la nécessité d'un travail plus collaboratif des enseignants. Plutôt que des évaluations individuelles des enseignants, nous proposons des évaluations d'équipes pédagogiques disciplinaires et pluridisciplinaires.

La carrière des enseignants pourrait se concevoir en fonction des missions et responsabilités qu'ils prendraient progressivement dans leur établissement : tuteurs, conseillers pédagogiques, coordinateurs de disciplines

ou de niveau, formateurs, responsables de la pédagogie auprès du chef d'établissement. Elle devrait également offrir des possibilités de mobilité soit au sein de leur corps, en devenant, par exemple, des conseillers pédagogiques formateurs, soit en changeant de corps.

Si dans le cadre d'une autonomie accrue des établissements, les enseignants pouvaient être plus largement recrutés sur profil (ce que les textes actuellement en vigueur permettent), leur affectation dans un établissement et leur progression dans la carrière ne seraient plus obtenues en fonction de leur barème (reposant essentiellement sur l'ancienneté), mais de leurs compétences et des responsabilités déjà exercées dans le système éducatif.

En outre les enseignants devraient également systématiquement progresser dans leur carrière en fonction des certifications obtenues en formation continue.

2. Pour des établissements autonomes et évalués

2.1. *Une autonomie à renforcer*

La création, par la loi de 1983, des Établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) pour les lycées et collèges instaure une autonomie renforcée pour les établissements, mais le bon équilibre entre le centre et le local n'est pas encore trouvé (voir chap. 10 ci-dessus). En particulier, les parents sont souvent les grands oubliés du système scolaire français, ce qui n'est pas le cas dans nombre de pays : au Québec, par exemple, où au mois de septembre de chaque année, le président du conseil d'établissement ou, à défaut, le directeur de l'école, convoque obligatoirement, par écrit, tous les parents des élèves fréquentant l'école à une assemblée dite « assemblée générale annuelle (AGA) », véritable institution politique et administrative, afin de les impliquer dans la marche de l'établissement (loi sur l'Instruction publique, 1988, art. 96). Nous pensons qu'en France, il faut encore accroître le degré d'autonomie consentie aux établissements. Rappelons que l'autonomie n'est pas l'autogestion, elle repose sur un projet d'établissement (inscrit dans la loi du 10 juillet 1989, art. 18) qui s'inscrit dans la politique générale définie par les autorités rectorales (projet rectoral) et qui prend également en compte les spécificités du terrain. Mais pour qu'un établissement puisse bénéficier d'une relative autonomie, il devrait disposer d'une liberté pédagogique accrue (en particulier le recours plus large au recrutement des enseignants sur profil) et d'une marge de manœuvre supplémentaire d'utilisation des moyens dont il dispose, quelle qu'en soit la source (voir chap. 19 ci-dessous). L'autonomie suppose une évaluation *a posteriori* des résultats obtenus.

2.2. *Des établissements publics locaux d'enseignement à créer à tous les niveaux*

En vertu de la loi du 5 mai 2005, article 9, « la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société ». Mais ce socle commun de connaissances, de compétences et de culture que tout élève devrait avoir acquis au terme de sa scolarité obligatoire implique que se mette en place une école du socle qui rapproche l'école primaire du collège ; or aujourd'hui, en 2018, cette école du socle commun n'a toujours pas de véritable existence.

Compte tenu des résultats très moyens obtenus à la fin du collège (attestés par les récentes évaluations internationales[4]) une remise en cause de l'organisation de la scolarité obligatoire nous paraît inévitable. La discontinuité entre l'école et le collège reste trop grande. Malgré les premiers efforts de rapprochement, l'organisation pédagogique demeure relativement inchangée : l'enfant passe d'un maître unique à l'école primaire à au moins huit enseignants au collège. Quelle que soit la bonne volonté des personnels qui y travaillent, ce niveau reste encore aujourd'hui celui où s'amorcent les décrochages et les échecs, et où se développe, encore trop souvent, une certaine violence. Loin de réduire les écarts constatés chez les élèves de 15 ans (et les écarts socioculturels souvent corrélés[5]), elle les accentue et détermine lourdement le parcours ultérieur. Là encore, il ne suffit pas d'ajouter les réformes aux réformes. Rien ne changera sans une rupture effective avec le modèle du « petit lycée » (voir chap. 3 ci-dessus). En particulier, les statuts des enseignants du primaire et du collège devraient se rapprocher de manière à permettre des échanges de service. Une véritable école du socle devrait assurer une réelle continuité du cours préparatoire (CP) à la troisième.

Aujourd'hui, l'école primaire ne dispose d'aucun statut, alors que les collèges, depuis 1983, sont des EPLE. L'idée a été émise, dès 2004, d'attribuer aux écoles primaires le statut d'EPLE où le directeur d'aujourd'hui *primus inter pares* (le premier entre ses pairs) pourrait faire fonction de chef d'établissement (voir chap. 4 ci-dessus). Mais il nous paraît beaucoup plus conforme aux parcours souhaités pour les élèves de constituer des « écoles du socle commun » regroupant un collège et les écoles de son secteur de recrutement. Cette école du socle commun aurait le statut d'EPLE avec un chef d'établissement.

4. Voir ci-dessous tableau C1.
5. Voir ci-dessous tableau C2.

Au-delà de la scolarité obligatoire, les élèves sont « orientés » (pas nécessairement conformément à leurs vœux), pour la très grande majorité d'entre eux, vers des études courtes ou longues. Des cursus nouveaux scolaires et universitaires allant de bac – 3 à bac + 3, davantage conformes aux souhaits et aptitudes des élèves, nous semblent éminemment souhaitables. Ces cursus articuleraient les études en lycées professionnels ou en lycées d'enseignement général et technologique avec celles conçues dans des institutions post-bac et éventuellement dans de futurs collèges universitaires, autonomes au sein des universités.

2.3. *Des chefs d'établissement responsables*

Malgré l'autonomie que confèrent les textes (voir chap. 10 ci-dessus) aux chefs d'établissement, ces derniers sont en butte à un contrôle tatillon qui frise le harcèlement bureaucratique et « textuel » de la part de leur hiérarchie et aux pressions de leurs deux autorités de tutelle (recteur et président des collectivités locales concernées). Il ne s'agit pas pour autant d'en faire des « petits chefs » comme le craignent certaines organisations syndicales, mais au contraire de leur permettre, en s'entourant d'une équipe élargie, comprenant des responsables de la pédagogie, de piloter efficacement leur établissement. En lieu et place d'un contrôle tatillon, il faut privilégier la politique du contrat, sous la réserve qu'il ne soit pas léonin et que l'attribution des moyens pour une durée déterminée, le pouvoir de gestion, les modalités de l'évaluation soient en conformité avec les termes du contrat. Les chefs d'établissement devraient être recrutés et formés pour devenir de véritables animateurs de projets pédagogiques, pour gérer des établissements « auto-apprenants », établir des liaisons avec les chercheurs, installer des relations harmonieuses avec les collectivités territoriales et l'ensemble des ressources locales.

Pour donner tout son sens au projet d'établissement faisant l'objet d'un véritable contrat qui lie l'établissement, le rectorat et la collectivité territoriale concernée, le chef d'établissement ne peut pas être en même temps, le représentant de l'État et le président du conseil d'administration de l'établissement. Il doit pouvoir rendre des comptes devant le conseil d'administration présidé par une personnalité extérieure et parallèlement devant son autorité de tutelle.

C'est pourquoi nous proposons que le conseil d'administration de l'établissement scolaire (EPLE) de l'école du socle comme du lycée ne soit plus présidé par le chef d'établissement, lui-même soumis à sa hiérarchie, mais par une personnalité qualifiée, comme cela a déjà été envisagé et comme c'est le cas pour les lycées agricoles. L'avantage de ce conseil d'administration ainsi présidé par une personnalité qualifiée consiste à le mettre en position de suivre la mise en œuvre du projet d'établissement. Le conseil d'administration pourrait également vérifier l'utilisation des

moyens mobilisés de façon à pouvoir infléchir la politique de l'établissement. Il reviendrait à l'établissement d'en tirer les conséquences.

2.4. *Des établissements réellement évalués*

Nous constatons que les projets d'établissement prévus par la loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989, dite loi Jospin, sont restés, depuis des décennies, le plus souvent des coquilles vides qui n'ont fait qu'exceptionnellement l'objet d'une véritable évaluation. Or plus l'autonomie des établissements, exprimée à travers son projet, sera accrue, plus l'évaluation de sa mise en œuvre et des résultats obtenus s'avérera indispensable. En Europe, les évaluations des établissements sont inégalement pratiquées et quand elles sont pratiquées, elles peuvent être suivies d'effets comme c'est le cas en Angleterre, par exemple (Demailly, 2006). Ainsi dans ce pays, les évaluations effectuées par les inspecteurs de l'*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (OFSTED, service financé par le gouvernement britannique, mais ne relevant pas de la responsabilité directe du ministre), peuvent conduire à la fermeture de l'établissement. Le système en place en Écosse est sans doute plus instructif pour nous. L'Écosse a, en effet, à sa disposition des *Her Majesty Inspectors of schools* (HMI) qui constituent un corps d'experts attaché au ministre. Ces inspecteurs procèdent à intervalle régulier, selon une batterie d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, à des audits externes des établissements scolaires, de manière à les conduire progressivement à un système d'autoévaluation. Le rapport d'inspection, après discussion avec le chef d'établissement et le représentant du conseil des parents d'élèves, est rendu public et envoyé à chaque parent. Après l'audit, le relais est pris par les autorités locales qui accompagnent les établissements pour les aider à améliorer leurs résultats. Le Québec fournit également un exemple intéressant d'évaluation des performances des établissements par des « commissions scolaires » toutes puissantes, rassemblant des acteurs et des usagers de l'École élus au suffrage universel dans un secteur géographique donné et rendant régulièrement des comptes à leurs électeurs (loi sur l'Instruction publique, 1988, art. 176).

Ces exemples étrangers sont pour nous sources de réflexion, mais notre système d'évaluation doit prendre en compte le contexte français. Nous proposons donc que les établissements scolaires fassent régulièrement (soit tous les trois à quatre ans) l'objet d'audits externes effectués par des commissions composées de personnalités et d'experts compétents en matière d'éducation (le ministre Jean-Michel Blanquer propose dans le même esprit une inspection collective des établissements (Blanquer, 2016).

Le chef d'établissement et ses équipes ainsi que le conseil d'administration devraient ensuite en tirer toutes les conséquences, en particulier

mettre en place les formations continues correspondant aux besoins révélés par l'audit, proposer également des promotions de carrière pour certains personnels dont l'audit aurait constaté les efforts et les réussites et d'une façon générale, prendre toutes les mesures à même d'améliorer les résultats.

3. Pour une contractualisation véritable du pilotage administratif

3.1. *Un pilotage inscrit dans la durée*

L'évolution de l'école s'effectue sur le temps long qui n'est pas celui du politique. Ainsi, il nous paraît éminemment souhaitable que les responsables du système scolaire et universitaire, à tous les échelons, soient assurés d'une relative stabilité.

Idéalement le ministre de l'Éducation nationale et celui de l'Enseignement supérieur devraient être nommés pour la durée de la législature, mais il est impossible de leur donner, au sein du gouvernement, un statut à part.

En revanche, nous proposons que le recteur, représentant le ministre dans son académie, soit nommé en conseil des ministres pour quatre ans, renouvelable une fois, sauf faute grave, sans crainte d'être remercié chaque mercredi lors d'un conseil des ministres. Cette stabilité des fonctions rectorales serait de nature à permettre au recteur d'impulser une véritable politique dans son académie et d'en rendre compte, en toute confiance, sereinement et régulièrement au ministre de l'Éducation qui disposerait ainsi d'une meilleure connaissance et compréhension du terrain. Les recteurs ne se croiraient donc plus obligés d'expliquer au ministre, en particulier en conférence des recteurs, que tout va pour le mieux et que la politique voulue par le ministre est parfaitement comprise et appliquée à la base.

À l'échelon départemental, le directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN), représentant le recteur dans le département, est déjà nommé pour quatre ans, renouvelable une fois. Les chefs d'établissement de l'école du socle comme ceux des lycées pourraient également être nommés pour la même période, renouvelable une fois.

3.2. *Un rectorat à renforcer à l'échelle des régions*

Nous proposons que, face à des régions qui disposent de pouvoirs grandissants, le recteur puisse disposer des moyens de remplir une véritable mission d'intérêt général dans le domaine de l'éducation et de la formation. Aujourd'hui, le rectorat, qui est un simple échelon déconcentré de l'administration centrale, ne dispose d'aucun budget propre. Nous proposons que le rectorat se transforme en établissement public administratif

dénommé « Établissement public régional » (EPR) selon une logique de décentralisation, comme cela a déjà été envisagé dans le passé et abandonné en 2004 par le cabinet du ministre Luc Ferry. Il deviendrait ainsi une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière lui permettant un véritable pilotage de l'académie. Le recteur aurait l'obligation de présenter et d'exécuter un budget en équilibre, comprenant une dotation ministérielle calculée selon les principes actuellement en vigueur à l'administration centrale et également des financements hors subvention ministérielle, tels que des fonds européens, le Fonds social européen, la taxe d'apprentissage ou des fonds de la formation continue. Le rectorat aurait également l'assise juridique lui permettant d'être un opérateur de coopération européenne et internationale. Le conseil d'administration de l'EPR permettrait la participation de tous les acteurs en éducation et en formation nécessaires à la conduite de la politique académique et devrait être présidé, non par le recteur, mais par une personnalité qualifiée extérieure. Ce conseil d'administration aurait à approuver les objectifs à atteindre, les actions à mener et les financements à mettre en œuvre, dans le cadre d'un projet académique, à charge de présenter ensuite devant le conseil d'administration le bilan des actions financées. Cette évolution, dont la proposition n'est pas nouvelle (puisqu'elle avait déjà été envisagée en 2002), présente plusieurs avantages. Non seulement elle donne une bien meilleure stabilité de direction, car les directeurs, en l'occurrence les recteurs, seront nommés pour un mandat quatre ans renouvelable une fois, mais elle donne également au rectorat devenu EPA, une solidité opérationnelle indispensable dans le travail à mener avec les nouvelles régions. Elle allège l'environnement administratif d'échelons et de structures qui sont autant de prés carrés, elle permet surtout une organisation calée sur le parcours des élèves, en particulier pour la formation professionnelle et la formation continue tout au long de la vie. Elle traduit une volonté d'aller vers un modèle de gouvernance multiniveaux, l'État acceptant de se dépouiller de ses prérogatives pour faire confiance aux niveaux décentralisés (Bance, 2016).

3.3. *Un ministère de l'Éducation nationale stratège*

On a beaucoup ironisé sur le ministère, surnommé « le mammouth » (Toulemonde et Le Neve, 2017) qui a pris, du fait de la tradition jacobine française, une taille excessive. Mais contrairement à la Finlande qui a supprimé son ministère de l'Éducation ou à l'Allemagne fédérale, l'existence d'un ministère de l'Éducation nationale nous paraît indispensable, en France, pour décliner, dans une démarche stratégique, les grandes orientations telles qu'elles ont été fixées par le ministre et pour corriger, sur le terrain, les plus grandes disparités.

4. Faut-il supprimer l'inspection ou la transformer ?

4.1. *Le constat : l'image brouillée*

Des pays étrangers, comme la Finlande sans parler des États-Unis, de la Russie, de l'Allemagne ou du Québec ont supprimé toute inspection ou n'en ont même jamais eu.

En France, il est permis de s'interroger sur les rôles et les missions des inspecteurs dont l'image, sans être nécessairement toujours mauvaise, est cependant souvent brouillée, floue et ambiguë, principalement pour les raisons suivantes :

- La confusion des rôles : les inspecteurs aux différents échelons locaux, régionaux et nationaux du système scolaire sont régulièrement placés en situation d'être « juges et parties ». Il leur est demandé tout à la fois d'accompagner des réformes sur le terrain et de les évaluer.
- Les modalités des inspections individuelles ponctuelles des enseignants sont souvent vécues comme stressantes, infantilisantes et rarement de nature à faire évoluer les pratiques.
- L'accumulation des tâches administratives et des évaluations pédagogiques qui sont confiées aux mêmes inspecteurs. Tel est, en particulier, le cas pour l'inspecteur de l'Éducation nationale (IEN) du premier degré qui assure un travail de responsable administratif dans sa circonscription (qui peut faire doublon avec celui des services départementaux) et en même temps qui est inspecteur pédagogique, chargé de l'évaluation, de l'accompagnement et de la formation des professeurs des écoles.

4.2. *Un cœur de métier : l'évaluation*

Ces différents constats nous amènent à proposer une clarification des missions des diverses inspections qui rompe avec les pratiques actuelles, elles seraient centrées sur l'évaluation, le cœur du métier des inspecteurs.

Cette mission d'évaluation n'est aujourd'hui pas remplie de façon satisfaisante. L'hypothèse de la création d'une agence indépendante, confiée à des experts extérieurs à l'Éducation nationale, est plausible, comme cela se pratique dans d'autres pays comme l'Angleterre par exemple. Déjà beaucoup d'évaluations se font en dehors des corps d'inspection par les Commissions parlementaires, la Cour des comptes, le CNESCO (voir chap. 7 ci-dessus) ou la Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP).

Afin d'évaluer la qualité de l'enseignement et les résultats de la politique éducative à l'échelle de l'établissement, de l'académie, de la région et du pays, nous proposons que les inspecteurs se consacrent essentiellement à leurs tâches d'évaluateur, dans une démarche propre à l'audit, et qu'ils

soient déchargés de tâches administratives, qu'ils soient des inspecteurs chargés principalement du 1er degré (IEN), des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) ou inspecteurs généraux.

Ainsi, pour un établissement de l'école du socle ou d'un lycée, des équipes d'évaluateurs de différentes origines se prononceraient, à intervalles réguliers dans une démarche d'audit sur la pertinence du projet d'établissement et sur la qualité des résultats obtenus.

De même, pour l'évaluation du projet académique des rectorats, devenus des EPR, des équipes constituées d'inspecteurs généraux, d'élus, d'universitaires et d'experts reconnus évalueraient, sous forme d'audit, la pertinence du projet et les résultats obtenus.

En cas de dysfonctionnement perturbant la vie d'un établissement ou d'un service ou de cas graves concernant un personnel, les inspecteurs des divers corps d'IEN, d'IPR et d'inspections générales sont toujours tenus d'effectuer les inspections à caractère disciplinaire qui leur sont demandées.

Les inspecteurs auraient toujours un rôle d'expertise auprès des échelons administratifs départementaux, académiques et nationaux du système scolaire, que ce soit auprès du directeur académique des services de l'Éducation nationale, auprès du recteur ou du ministre.

Mais nous insistons sur le fait que les tâches des inspections sont du domaine de l'évaluation et qu'en conséquence il ne nous paraît pas logique de demander à des inspecteurs de participer à l'élaboration des réformes et des programmes (comme cela s'est fait dans le passé) et ensuite d'en contrôler et d'en évaluer leur application. Rien n'empêcherait cependant un inspecteur, un inspecteur général, par exemple, d'être individuellement mis, pour un temps limité, à disposition auprès du ministre ou d'un groupe de travail pour participer à l'élaboration de nouvelles réformes ou de nouveaux programmes.

4.3. *Enrichir les compétences en facilitant les passages entre fonction de direction et d'inspection*

À l'évidence, les chefs d'établissement et les inspecteurs ont une palette de compétences partagées et leur formation en partie commune ; l'accès d'ores et déjà possible des fonctions de direction à celles d'inspection en atteste. On enrichirait la compétence de tous les personnels d'encadrement et on renforcerait leur efficacité et leur crédibilité vis-à-vis des enseignants en fluidifiant considérablement les passages d'une fonction à l'autre[6].

6. Proposition figurant également dans Blanquer, 2016, p. 109.

4.4. *À qui confier l'accompagnement des réformes ?*

À la lumière des propos recueillis dans les établissements, tant auprès des enseignants que des inspecteurs, nous avons des doutes sur l'opportunité de faire accompagner les réformes par les inspecteurs qui seront, par la suite, amenés à les évaluer et qui, en outre, avaient déjà été conduits à défendre la réforme précédente, parfois fort récente.

Il est vrai que l'animation et l'accompagnement des équipes enseignantes ne peuvent être conduits par les seuls chefs d'établissement, des apports extérieurs sont nécessaires dans la durée et doivent être clairement distincts de l'évaluation externe, de l'inspection et du contrôle.

Le dispositif des conseillers pédagogiques, recrutés parmi les meilleurs enseignants de l'académie (dont nous avons précédemment souligné dans ce texte la nécessité), trouverait ici toute sa raison d'être, tant dans les écoles du socle que dans les lycées, pour expliciter et débattre avec les enseignants de la mise en œuvre des évolutions et des changements qui leur sont demandés.

4.5. *Une, deux ou trois inspections générales ?*

L'histoire des inspections générales est déjà longue et les transformations nombreuses. L'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), forte de 156 membres (en 2016) répartis en 14 groupes, est née en 1802 en temps qu'inspection générale des études (comprenant alors deux membres) ; elle intégrera progressivement l'Inspection générale des maternelles (créée en 1886) puis celle de l'Inspection générale de l'enseignement technique (créée en 1921).

L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), créée en 1965 (95 membres), est l'héritière de l'Inspection générale des services administratifs (créée en 1920) et sa compétence dans le domaine de la recherche ne date que de 1999.

L'Inspection générale des bibliothèques datant de 1822 compte neuf membres et est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et mise à la disposition du ministre chargé de la culture.

Faut-il conserver cette atomisation des inspections ou continuer les évolutions jusqu'à la fusion des trois inspections générales en considérant notamment que toute décision administrative a des répercussions pédagogiques et inversement ? Nous considérons que les évaluations ou les audits des établissements ou des académies doivent nécessairement mobiliser les différentes compétences comme ce fut le cas de manière exemplaire lors des évaluations conjointes des académies réalisées dans le passé. Michèle Sellier écrivait en 2016 : « Continuer de séparer deux inspections, c'est risquer une dérive qui semble menacer tout le système éducatif et universitaire français : rechercher, dans un cadre inchangé,

l'éducation des jeunes au moindre coût plutôt que de tenter d'innover et ensuite d'évaluer » (Sellier, 2016). Nous proposons en conséquence de réunir les trois inspections et au moins l'IGEN et l'IGAENR.

La peur d'être jugé, qui paralyse de haut en bas le système éducatif, est sans doute un des maux principaux dont souffre notre École, pour ne pas dire notre culture française. Cette peur se traduit souvent par le silence et le repli de l'élève qui craint de « dire une bêtise », par la politique de la cloison étanche entre collègues soucieux de ne pas livrer leurs doutes et leurs faiblesses, voire par l'omerta pratiquée par des cadres qui cachent des réalités qui pourraient nuire à leur image, alimentant par-là la spirale de la désinformation. C'est dans ce contexte infantilisant et culpabilisant que les inspecteurs exercent souvent leurs missions.

Afin de rompre avec cet état d'esprit, d'ouvrir des portes closes et d'abandonner la langue de bois, nous proposons de repenser la place et le rôle des inspecteurs et de les transformer en « évaluateurs-experts », en cohérence avec les réformes suggérées dans le présent texte.

Conclusion

Pour le système d'enseignement, le choix d'organiser les fonctions opérationnelles au niveau régional avec des rectorats érigés en établissement public et au niveau local avec des établissements publics locaux d'enseignement intégrant collèges et écoles primaires relève d'une démarche nouvelle cherchant à combiner une gestion aussi décentralisée que possible avec des exigences de solidarité. De même réserver les fonctions stratégiques de définition des politiques éducatives au niveau de l'État central signe notre volonté d'adopter le modèle de gouvernance de l'État stratège (Bance, 2016) qui permet de renforcer la responsabilité et l'investissement des acteurs s'appropriant en toute confiance leur école.

Responsables devant des conseils d'administration qu'ils ne président pas et dont les usagers sont membres, les recteurs et les chefs d'établissement sont ainsi en réelle capacité de faire participer, chacun à leur niveau, tous les acteurs à la mise en œuvre des politiques publiques d'éducation. L'État conserve et renforce son rôle d'évaluation et de contrôle grâce notamment aux corps d'inspections dont l'activité est recentrée sur leurs fonctions d'auditeur et dont les rapports publics sont source de débats démocratiques. L'État central est en situation de veiller à corriger les inégalités entre les établissements et les territoires.

L'école française, indissolublement liée à la République, devrait ainsi assumer davantage sa mission de service public conçu comme un instrument majeur de la promotion de l'intérêt général.

« Dans notre France moderne, qu'est-ce donc que la République ? C'est un grand acte de confiance… Oui la République est un grand acte de

confiance et un grand acte d'audace », comme le déclarait Jean Jaurès lors de son discours à la jeunesse au lycée d'Albi en 1903[7].

Références

Loi n° 83-633 du 22 juillet 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
— de 1988 sur l'Instruction publique (Québec).

— n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.
— n° 2005-380 du 5 mai 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.
— n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.
— n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Décret 2017-886 du 5 mai 2017 modifiant divers décrets portant statut particulier des personnels enseignants et d'éducation du ministère chargé de l'éducation nationale.

Bance P. (dir.), 2016, *Quel modèle d'État stratège en France ?* Rouen : PURH.

Blanquer J.-M., 2016, *L'École de demain*. Paris : Odile Jacob.

Commission européenne, 2014, *The Attractiveness of Eaching Profession in Europe*, http://ec.europa.eu/education/news/2014/2010428-teaching-profession-attractive.
— EACEA-Eurydice, 2013, « Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissement en Europe – Rapport Eurydice ». Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

Demailly L., 2006, « En Europe : l'évaluation contre la crise des systèmes scolaires, l'évaluation en crise », *Éducation et sociétés*, 17.

Eurydice, 2008, *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe*, Direction générale de l'Éducation et de la Culture, Commission européenne.

OECD, 2014, *Teaching and Learning International Survey, Talis-2013.*

Paquay L., 2004, *L'évaluation des enseignants : tensions et enjeux*. Paris : L'Harmattan.

Sellier M., 2016, « D'une inspection à l'autre. Témoignage », *Administration et éducation*.

Toulemonde B et Le Neve S, 2017, *Et si on tuait le mammouth ?* La Tour-d'Aigues : L'Aube.

7. www.jaures.eu/tag/discours-a-la-jeunesse.

Annexe statistique de la deuxième partie

Les dépenses d'éducation et les caractéristiques des enseignants

Les dépenses d'éducation

La dépense annuelle par élève en France est de 7 396 € dans le primaire, moindre que dans les autres pays. La dépense dans le secondaire est de 11 815 €, niveau comparable aux autres. La dépense dans le tertiaire est de 16 422 €, plus forte qu'en Corée du Sud mais moins importante que celle des autres pays.

Tableau 31 : *Dépenses annuelles par élève en $ PPA (parité de pouvoir d'achat) selon les cycles, 2014.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Primaire	7 396	8 546	11 367	8 812	11 319	9 656	8 733
Secondaire 1er cycle	10 309	10 554	12 478	13 865	12 261	8 932	10 235
Secondaire 2e cycle	13 927	13 615	12 435	8 759	13 776	11 610	10 182
Secondaire Ensemble	11 815	11 684	12 452	10 387	12 995	10 316	10 106
Tertiaire	16 422	17 180	24 252	17 893	29 328	9 570	16 145
Total	11 184	12 063	13 906	11 381	16 268	9 873	10 759

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2017.

De même, calculée en rapport au PIB, la dépense d'éducation en France en 2014 est, par rapport à celle de la plupart des autres pays, inférieure pour le primaire et le tertiaire, et supérieur pour le secondaire.

Pour l'ensemble, la France se situe à la moyenne de l'OCDE mais, sauf pour l'Allemagne, au-dessous des autres pays recensés (tableau 32).

Tableau 32 : *Dépenses publiques et privées selon les cycles en 2014 rapportées au PIB, exprimées en pourcentage.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Primaire							
Dépenses publiques	1,1	0,6	1,8	1,4	1,5	1,6	1,4
Dépenses privées	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Dépenses totales	1,2	0,6	2,0	1,4	1,6	1,7	1,5
Premier cycle du secondaire							
Dépenses publiques	1,2	1,2	1,0	1,1	0,8	0,9	0,9
Dépenses privées	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Dépenses totales	1,3	1,3	1,1	1,1	0,9	1,0	1,0
Deuxième cycle du secondaire et post-secondaire non tertiaire							
Dépenses publiques	1,2	0,8	1,4	1,5	0,9	1,0	1,1
Dépenses privées	0,1	0,3	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1
Dépenses totales	1,3	1,2	1,7	1,5	1,0	1,3	1,2
Ensemble du secondaire et post-secondaire non tertiaire							
Dépenses publiques	2,4	2,0	2,4	2,6	1,7	2,0	2,0
Dépenses privées	0,2	0,4	0,4	0,0	0,2	0,3	0,2
Dépenses totales	2,6	2,5	2,8	2,6	1,9	2,3	2,2
Tertiaire							
Dépenses publiques	1,2	1,1	0,6	1,7	0,9	1,0	1,1
Dépenses privées	0,3	0,2	1,3	0,1	1,7	1,2	0,5
Dépenses totales	1,5	1,2	1,8	1,8	2,7	2,3	1,6
Tous niveaux							
Dépenses publiques	4,8	3,7	4,8	5,6	4,2	4,6	4,4
Dépenses privées	0,5	0,6	1,9	0,1	2,1	1,7	0,8
Dépenses totales	5,3	4,3	6,6	5,7	6,2	6,3	5,2

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

N.B. : pour certaines valeurs, l'arrondi de la somme n'est pas tout à fait la somme des arrondis.

En évolution sur les dix dernières années le rapport au PIB de l'ensemble des dépenses d'éducation se modifie peu, en France comme dans la plupart des autres pays (tableau 33).

On observe une légère baisse en France pour les enseignements primaires et secondaires de 3,9 % à 3,8 % du PIB, entre 2005 et 2014. La dépense d'enseignement tertiaire augmente de 1,3 % à 1,5 % dans la même période.

Tableau 33 : *Évolution des dépenses (publiques et privées) en pourcentage de PIB.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire							
2005	3,9	3,3	4,1	3,7	3,8	3,8	3,6
2010	3,9	3,3	4,3	4,0	3,9	4,4	3,8
2012	3,8	3,1	4,4	3,9	3,7	4,3	3,7
2014	3,8	3,1	4,8	3,9	3,5	4,0	3,6
Tertiaire							
2005	1,3	1,0	m*	1,7	2,5	2,1	1,4
2010	1,5	1,2	m	1,8	2,7	2,4	1,6
2012	1,4	1,2	1,8	1,8	2,8	2,3	1,6
2014	1,5	1,2	1,8	1,8	2,7	2,3	1,6
Du primaire au tertiaire							
2005	5,2	4,3	m	5,4	6,3	6,0	5,0
2010	5,4	4,5	m	5,8	6,7	6,8	5,3
2012	5,2	4,3	6,2	5,8	6,5	6,7	5,2
2014	5,3	4,3	6,6	5,7	6,2	6,3	5,2

* m : donnée manquante.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

Les enseignants

Le nombre d'élèves par classe est, dans le pré-primaire et primaire, plus élevé en France : 19 élèves contre 15 en moyenne de l'OCDE. Il est de 15, même niveau supérieur à la moyenne, dans le premier cycle du secondaire. Il est moindre dans le deuxième cycle du secondaire : 10 élèves par enseignant (tableau 34).

Tableau 34 : *Nombre d'élèves par enseignant en 2015.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Primaire et pré-primaire	*19*	*15*	*18*	*14*	*15*	*17*	*15*
Secondaire 1er cycle	15	13	14	9	15	16	13
Secondaire 2e cycle	10	13		16	15	14	14
Secondaire ensemble	*13*	*13*	*16*	*13*	*15*	*15*	*13*
Post-secondaire non tertiaire		*13*		*18*			
Tertiaire	*19*	*12*	*16*	*15*	*14*	*m*	*16*

Les salaires des enseignants du primaire sont plus faibles en France, particulièrement pour les débutants. À l'échelon maximum, en fin de carrière ils se classent au niveau des pays comparables (tableau 35).

Les niveaux français sont plus comparables pour l'enseignement secondaire.

Néanmoins, pour l'ensemble des niveaux, les enseignants français sont moins rémunérés que les Allemands et Américains.

Tableau 35 : *Salaire annuel des enseignants en $ des États-Unis, converti en PPA, selon le niveau de l'enseignement en 2015.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Préprimaire							
Début de carrière	28 525	m	27 646	29 160	43 570	28 352	29 636
Après 10 ans d'exercice	32 617	m	43 772	31 492	52 455	42 525	36 599
Échelon maximum	51 325	m	47 070	31 492	72 612	78 628	49 253
Primaire							
Début de carrière	28 525	54 426	27 646	33 034	42 563	28 352	30 838
Après 10 ans d'exercice	32 617	65 007	43 772	38 237	55 037	42 525	39 854
Échelon maximum	51 325	72 473	47 070	42 963	68 478	78 628	52 748
Premier cycle du secondaire (filière générale)							
Début de carrière	31 207	61 207	27 646	35 676	44 322	28 411	32 202
Après 10 ans d'exercice	35 299	71 093	43 772	41 296	54 995	42 584	41 807
Échelon maximum	54 182	80 694	47 070	46 400	67 542	78 687	55 122
Deuxième cycle du secondaire (filière générale)							
Début de carrière	31 499	61 589	27 646	37 832	43 678	27 703	33 824
Après 10 ans d'exercice	35 591	74 979	43 772	45 345	56 105	41 875	44 240
Échelon maximum	54 503	89 428	47 070	50 087	68 558	77 979	57 815

* Angleterre seule, données incomplètes sur le Royaume-Uni.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

Pour l'ensemble du primaire et du secondaire, la pyramide des âges montre un monde enseignant d'âge mûr en France : 63 % de 30 à 49 ans, 30 % de plus de 50 ans (tableau 36).

La proportion de jeunes de moins de 30 ans est faible en France (7 %), comme en Allemagne et en Finlande.

Notons que le Royaume-Uni montre, contrairement aux autres pays européens, compte un niveau important (25 %) de jeunes enseignants.

Tableau 36 : *Pyramide des âges des enseignants en 2015 selon la classe d'âge en pourcentage.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Primaire							
– de 30 ans	8	8	31	8	15	20	12
30-49 ans	66	51	54	61	53	65	56
50 ans et +	26	41	15	31	31	15	32
Premier cycle du secondaire							
– de 30 ans	9	7	24	8	17	12	10
30-49 ans	65	45	58	60	53	62	54
50 ans et +	27	48	18	32	30	26	36
Deuxième cycle du secondaire							
– de 30 ans	5	5	9	4	14	11	7
30-49 ans	58	52	49	50	52	59	52
50 ans et +	36	42	42	46	34	30	40
Primaire et secondaire							
– de 30 ans	7	7	25	7	15	15	10
30-49 ans	63	48	55	57	53	62	54
50 ans et +	30	45	20	36	31	23	35

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

Le corps enseignant comprend une part très importante de femmes, notamment dans le primaire, plus de 80 % dans l'ensemble hors la Corée (tableau 37). Parmi les moins de 30 ans, on compte 90 % de femmes en France dans le primaire.

La part des femmes diminue à mesure que le niveau de l'enseignement augmente, tant parmi les plus jeunes que les plus âgées.

Tableau 37 : *Part des femmes parmi les enseignants pour 2 classes d'âge en 2015.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Primaire							
Tous âges	82	87	85	80	87	78	83
– de 30 ans	90	93	82	82	m	73	85
50 ans et +	74	84	88	76	m	87	83
Premier cycle du secondaire							
Tous âges	64	66	64	73	67	70	69
– de 30 ans	68	78	67	75	m	74	70
50 ans et +	62	66	60	73	m	54	67
Deuxième cycle du econdaire							
Tous âges	54	53	59	60	57	51	59
– de 30 ans	62	73	57	70	m	71	64
50 ans et +	52	49	55	55	m	27	55
Enseignement tertiaire							
Tous âges	38	38	44	51	49	35	43
– de 30 ans	43	45	49	46	m	67	52
50 ans et +	33	27	40	51	m	21	39

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

III^{e} partie

L'ÉCOLE DANS LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS ET LA PRÉPARATION À LA VIE SOCIALE

Cette troisième partie compte quatre chapitres. Les trois premiers portent sur un thème fondamental, présent tout au long de l'ouvrage, mais plus spécifiquement traité ici : la lutte contre les inégalités que celles-ci soient sociales ou territoriales, ce qui va souvent de pair. Le dernier chapitre renvoie plus particulièrement à la préparation à la vie sociale sous l'angle de la formation aux sciences économiques et sociales.

Yannick Prost, directeur au comité international des villes, livre, dans le chapitre « Éducation et inégalités », une analyse sans concession de la situation du système éducatif français en ce domaine. La France se distingue par l'ampleur de ces inégalités, aggravées par l'école elle-même. Les quartiers urbains les plus défavorisés voient la ségrégation sociale se transformer en ségrégation scolaire. Les modèles étrangers montrent qu'une gestion différente des établissements scolaires et des enseignants, une rénovation des approches pédagogiques, le maintien d'un tronc commun scolarisant les élèves jusqu'à un âge tardif et un effort financier important peuvent nettement améliorer les performances des élèves les plus faibles. Mais les gouvernements successifs ont échoué à engager les moyens pour réduire cette fracture. Pire, le mythe de méritocratie et de l'égalité des chances dans une école « républicaine » sert utilement les bénéficiaires de ce système qui réfutent la pertinence d'une mixité sociale accrue dans les établissements scolaires.

Didier Bargas, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) honoraire et Marc Douaire, président de l'Observatoire des zones prioritaires (OZP), défendent dans le chapitre « Éducation prioritaire : une longue histoire, des succès partiels, viser maintenant une réussite plus ambitieuse », le point de vue, qu'ils qualifient eux-mêmes de non académique, d'une organisation engagée sur le terrain de l'éducation prioritaire. Celle-ci s'est constituée en 1982 en accordant une priorité aux territoires de relégation. Elle a connu, en près de quarante ans, des périodes de délaissement suivies de brèves relances. Elle s'est étendue progressivement jusqu'à concerner aujourd'hui environ 20 % des collégiens, ce qui l'aurait trop éloignée de son cœur de cible. Ses résultats sont mitigés : pas de réduction significative des écarts constatés au départ, mais pas non plus d'aggravation. Les auteurs appellent à sa refondation dans le cadre d'une action globale visant à réduire la ségrégation spatiale.

C'est une expérience originale que présente ensuite, dans leur contribution « Lycée Le Corbusier : le commun à l'ouvrage », l'équipe « L'anthropologie pour tous » de ce lycée de Seine-Saint-Denis. Elle conduit depuis plusieurs années ses élèves (issus de milieux défavorisés et d'origines culturelles très diverses) à des résultats largement supérieurs aux attentes académiques. Elle s'appuie sur plusieurs principes : la sérénité

éducative, la réduction des effectifs par classe, la complémentarité des projets culturels et de soutien et la collaboration avec la recherche. Une des conditions indispensables de sa réussite est l'organisation collective. Le souci commun qui la guide n'exige pas de travailler à l'identique ni de s'accorder sur tout, mais de « renoncer à l'individualisme frileux qui est souvent pensé comme une protection par les enseignants alors qu'il empêche la réussite de tous ».

Le sujet dont traite le dernier chapitre de cette partie, « Faire l'économie des sciences sociales ? Enjeux et controverses autour de l'enseignement des sciences économiques et sociales dans le lycée français », n'est pas sans lien avec celui des précédents, dans la mesure où l'enseignement des sciences économiques et sociales (SES) est un moyen privilégié d'ouvrir l'école sur la société et de préparer à la vie sociale. Pour Igor Martinache, co-secrétaire général de l'Association des professeurs de cette discipline (APSES), cet enseignement remet profondément en question le choix des contenus à enseigner, les méthodes pédagogiques à privilégier, la reproduction des découpages disciplinaires établis à l'université, et au bout du compte les finalités mêmes du système éducatif, et de l'enseignement secondaire en particulier. S'agit-il de privilégier la préparation à la poursuite d'études supérieures, voire la formation professionnelle, ou la formation d'un esprit critique rigoureux indispensable aux citoyennes et citoyens en devenir ? Ces objectifs ne sont évidemment pas exclusifs. L'histoire mouvementée des SES met en évidence les tensions qui les traversent et rappelle que l'école n'est pas un sanctuaire à l'abri des influences et des débats qui animent le monde social dans son ensemble.

Chapitre 17

Éducation et inégalités

Yannick Prost

La question des inégalités – nous entendrons ici d'accès aux savoirs scolaires et de réussite à l'école en fonction de son origine sociale – a pris une place centrale dans le débat des politiques publiques depuis quelques années. Le degré des inégalités, leur dynamique et leur origine affectent la confiance et le compromis social qui font tenir une nation : son aggravation, même en période de croissance, entraîne toujours un risque politique majeur (phénomène de frustration relative, mis en exergue dans les phénomènes révolutionnaires). Sur le plan économique, des travaux plus récents montrent les effets pervers collectifs que les inégalités entraînent (Wilkinson, 2007 ; Atkinson, 2014 ; Stiglitz, 2015).

Dans cette perspective, l'école joue un rôle déterminant, car la propension à basculer du côté de la pauvreté ou, au contraire, à atteindre les félicités des strates favorisées d'une société sommes toutes prospère dépend en grande partie des « capacités » acquises par l'individu au nombre desquelles l'éducation et la formation.

Le système scolaire n'a pas été conçu historiquement pour réduire les inégalités, ou tout du moins favoriser l'égalité des chances. L'école fut créée pour instruire, ce qui aux temps glorieux de la III^{e} République, constituait *de facto* un moyen de réduire le fossé culturel entre les classes aisées, alors sceptiques face à la doxa républicaine, et les classes populaires désormais plus aptes à profiter des nouveaux droits politiques puis sociaux. Elle demeure largement une institution préparant à la vie citoyenne, à la formation pour l'insertion professionnelle, et favorisant l'épanouissement personnel. Mais, marquée par cette doxa républicaine plus que jamais nécessaire pour faire sens après la disparition des utopies du siècle passé, l'école est sommée d'offrir une nouvelle chance à ceux que le hasard de la naissance n'a pas favorisés. La rencontre des intérêts – détecter les talents pour les besoins d'une économie de la connaissance qui n'a sans doute pas besoin d'un si grand nombre de diplômés que le prétendent l'OCDE et l'Union européenne, et promouvoir socialement les enfants des classes modestes – donne toute son importance politique au sujet.

Or, l'école répond également à des attentes individuelles : le désir de promotion sociale vient rencontrer le même désir de reproduction sociale (parmi les classes les plus favorisées) ou de peur de déclassement social (chez les classes moyennes) qui renforce la détermination des parents

à utiliser l'école dans une logique de compétition individuelle : chacun pour soi et Dieu (ou les réseaux familiaux, les concours) pour tous… Si l'école publique ne répond pas à ces attentes, elle sera contournée, contestée et peut-être un jour condamnée. Enjeu politique, donc. Dès lors, les autorités publiques se retrouvent piégées dans ce combat : répondre aux demandes des acteurs déterminés et éclairés sur les enjeux, anticiper les effets pervers dévastateurs d'une politique scolaire déséquilibrée, gérer les raidissements de la corporation enseignante dont les objectifs sont propres.

Comme souvent dans pareil cas, les décideurs politiques sont tentés de s'en remettre à un arbitrage extérieur, qui redonnera la légitimité scientifique alors que celle-ci est effritée par des débats récurrents et violents en France : l'Europe, ou les standards internationaux, tirés d'expériences satisfaisantes. Mais ces conclusions d'experts sont à prendre avec précaution : la politique scolaire dépend toujours d'un contexte national particulier, et répond à une demande qui elle-même résulte d'un rapport de forces politiques. Du reste, elle n'a pas manqué d'être contestée par ceux qui étaient mis sur la sellette. Pourtant, au milieu des années 2010, la convergence des constats internationaux et des études réalisés par les experts français – il faut saluer ici le travail accompli dans le cadre du rapport du CNESCO (2016) –, oblige à une prise de conscience sur les retards et les dérives du système français. Les résultats des tests réalisés dans le cadre du programme PISA confirment les travaux de nos auteurs qui alertent sur l'aggravation des inégalités, et surtout la dérive des résultats des plus défavorisés par rapport à la moyenne des élèves de l'OCDE. Cette dérive, qui se traduit immanquablement par une dégradation de l'insertion professionnelle et sociale de ces perdants du système scolaire, nourrit une crise de la jeunesse dont les symptômes aigus sont la désaffiliation sociale, et pour certains d'entre eux, la radicalisation, et le basculement dans la violence.

Les dysfonctionnements de notre système doivent être rappelés et bien expliqués à nos concitoyens pour nourrir un débat faussé par les incantations sur un âge d'or de l'école qui n'a jamais existé. Mais les conclusions d'un débat honnête doivent ensuite trouver une traduction dans une volonté politique qui jusque-là a fait défaut.

1. Le système français a connu une forte dégradation de l'égalité des chances

1.1. *Le système français est historiquement inégalitaire et il s'est aggravé*

L'histoire de l'école française, et au fond de bien des écoles dans le monde occidental dessine un parcours ambivalent, bien définie par le

terme de « démocratie ségrégative ». L'école a répondu à une double demande : tous les pays industrialisés ont eu besoin d'une main-d'œuvre mieux formée, de citoyens mieux instruits et d'opportunités de promotion pour faire accepter les inégalités de condition sociale.

Mais cette ouverture de l'enseignement secondaire – et plus récemment supérieur – n'a fait que translater les inégalités vers le haut (Durut-Bellat et Kieffer, 2000 ; Shavit et Blossfeld, 1993). Derrière la massification de l'enseignement s'est constituée une subtile diffraction en filières, séries de bac, classements et prestiges des établissements qui ont permis de conserver les inégalités de parcours et donc de destins professionnels[1]. Ces subtilités sont plus difficilement perçues par les familles modestes. Ainsi, la croissance de la filière professionnelle en France a permis de capter une partie importante de ces « nouveaux lycéens » dont le faible capital culturel et les acquis scolaires médiocres au sein du collège unique leur rendaient bien illusoires les chances de décrocher un bac des séries générales (les plus prisées, car offrant les meilleures perspectives de poursuite d'études supérieures). Les représentants des courants politiques conservateurs ont beau louer les vertus des métiers manuels et partant de l'apprentissage ou de l'enseignement professionnel, les familles des classes moyennes et supérieures se sont bien gardées d'y envoyer leurs enfants et 69 % des élèves des terminales de bac professionnel sont issues des classes populaires.

L'OCDE, dans le cadre des études PISA, a étudié l'évolution de ces inégalités de performances scolaires liées à l'origine sociale, mais aussi établi des comparaisons entre pays. L'organisation internationale attribue un indice composite de statut socio-économique et culturel (SESC) pour synthétiser certaines caractéristiques de l'environnement familial des élèves (profession et niveau d'éducation des parents ; biens matériels et culturels du foyer). La relation entre cet indice et les performances des élèves, ou plutôt le gain de performance par unité de cet indice, permet à l'OCDE d'établir un classement des pays selon le niveau d'équité de leur système éducatif[2].

Les premiers résultats délivrés par les enquêtes[3], qui visaient d'abord à mesurer une performance globale, furent un choc pour certains pays (notamment l'Allemagne) ; ils permirent aussi de prendre conscience du lien entre inégalités et mauvais résultats. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, les élèves défavorisés sur le plan socio-économique sont près de trois fois plus susceptibles que leurs pairs favorisés de ne pas atteindre le seuil de compétence en sciences. Mais certains pays font mieux que

1. Pour de plus amples développements sur l'histoire de la fabrique des inégalités scolaires – et notamment leur impact sur la situation actuelle du corps enseignant –, voir ci-dessus chap. 12.
2. Voir ci-dessous l'annexe statistique de la 3e partie.
3. Le débat sur la pertinence et la mise en cohérence entre évaluations et l'applicabilité de leurs conclusions en matière de politiques publiques est présenté ci-dessus dans le chap. 7.

d'autres : ainsi, le Canada, le Danemark, l'Estonie, Hong Kong et Macao se distinguent par des niveaux élevés de performance ainsi qu'un rendement de l'éducation plus équitable. Et si, entre 2006 et 2015, aucun pays n'a vu son niveau de performance en sciences et son degré d'équité progresser simultanément, certains ont bénéficié d'un affaiblissement du lien entre niveau socio-économique des familles et performance des élèves tout en maintenant leurs résultats moyens en science – notamment les États-Unis (OCDE, 2016).

Les résultats de la France furent éloquents : les élèves français ne sont pas si bons que l'on voulait le croire et non seulement les inégalités sont fortes, mais elles se sont accrues durant les années 2000.

La part d'« excellents élèves » dans le total des élèves en fin de scolarité obligatoire se situe, en France, dans la moyenne de l'OCDE, et la part d'élèves « peu performants » est en revanche nettement plus élevée : 14,6 % contre 9,8 % en Allemagne et 6,3 % en Finlande[4]. Mais c'est surtout l'évolution des inégalités qui interpelle. Lors des deux premières éditions de PISA (2000, 2003), les inégalités sociales étaient proches de leurs valeurs moyennes dans l'OCDE. Elles ont augmenté entre les éditions 2003 et 2006 dans les trois domaines mesurés (l'accroissement de l'impact de l'environnement familial sur le score est toutefois pire sur les résultats en mathématiques que sur l'écrit). Le premier décile de la distribution des scores (les 10 % d'élèves les plus faibles) baisse de 21 points en compréhension de l'écrit (sur un total d'environ 500) et de 20 points en mathématiques.

Pour les élèves qui ont eu 15 ans en 2006, l'équité de la distribution des compétences en France est, d'après Pisa, une des pires de tous les pays de l'OCDE. En 2006, en mathématiques, l'influence du statut professionnel des parents n'est dans aucun pays de l'OCDE plus forte qu'en France. De 2006 à 2009, la situation ne s'améliore ni ne s'aggrave, mais, depuis 2006, si le niveau des élèves les plus faibles s'est à peu près stabilisé, l'impact du statut social a continué d'augmenter (+ 6 points en mathématiques, + 10 points en compréhension de l'écrit). En 2015, le quartile inférieur au regard de l'indice SESC accuse un retard de 117 points en sciences par rapport au quintile supérieur ; cet écart n'est que de 88 points pour la moyenne des pays de l'OCDE et de 76 pour la Finlande[5].

L'augmentation des écarts s'explique d'abord par la baisse de niveau des élèves socialement défavorisés : le niveau des élèves en fin de 3e scolarisés dans les 25 % d'établissements les plus défavorisés socialement a diminué de manière continue tandis qu'il est resté (approximativement) stable dans les 75 % des autres collèges. Ainsi, en 2012, les élèves des établissements les plus défavorisés ne maîtrisent que 35 % des compétences attendues en français en fin de 3e, contre 60 % en 2007.

4. Voir annexe statistique de la 3e partie.
5. Voir *ibid.*

Entre 2000 et 2012, la corrélation entre le milieu social et la moyenne des performances dans les trois domaines de PISA a augmenté en France davantage que dans tout autre pays de l'OCDE, à égalité avec l'Autriche (Monsieur et Baye, 2015).

En somme, la France apparaît désormais comme le pays le plus inégalitaire en matière d'inégalités scolaires d'origine sociale et cela, sans que son système soit particulièrement performant en matière de production moyenne ou d'excellents élèves.

Il semble que la dégradation de l'égalité a commencé avant les années 2000. Elle ne s'explique pas par une inflexion brusque des conditions sociales, mais sans doute par une efficacité moindre de l'enseignement primaire. Une étude du ministère de l'Éducation nationale en 2008 a mis en exergue une comparaison préoccupante des scores des élèves de CM2 entre 1987 et 2007. Tous les élèves voient leur niveau de compréhension d'un texte diminuer, mais cette baisse est corrélée au niveau socio-économique des élèves, le niveau des élèves les plus faibles baissant le plus. L'évolution est pire en mathématiques : le score moyen a baissé de sorte que 80 % des élèves en 2007 ont un score inférieur au score de l'élève médian de 1987[6] (Rocher, 2008).

Mais le collège est également responsable de cette dégradation dans les résultats PISA (qui portent sur des élèves testés vers l'âge de 15 ans). Si une première étude portant sur les années 1997-2006 (Trancart, 2012) ne semble pas confirmer l'hypothèse d'une plus grande ségrégation sociale dans les collèges à cette époque, l'évolution de climat scolaire s'est nettement dégradée, rendant les conditions de travail plus difficile (Meuret et Lambert, 2011).

Ainsi, l'école non seulement refléterait les inégalités sociales en matière de performances scolaires, mais elle les aggraverait.

1.2. *Les facteurs qui caractérisent l'échec des élèves défavorisés*

La faiblesse du capital social et culturel des familles modestes est généralement et intuitivement le point de départ de la réflexion. Les études sur les enfants en bas âge confirment cette inégalité d'héritage éducatif : dès l'âge de 1 an, le développement cognitif est statistiquement lié à des indicateurs du milieu social tel que les pratiques éducatives en vigueur dans la famille (Pourtois et Desmet, 1998). À l'âge de 5 ans, les inégalités entre les enfants de cadres et les enfants d'ouvriers sont sensibles dans plusieurs domaines cognitifs : la logique verbale, l'aisance graphique, la

6. Une note plus récente (MEN-DEPP, 2015) tend à porter un regard plus optimiste sur la période récente, tout en nuançant eu égard aux conditions de comparaison.

structuration spatiale, l'organisation temporelle. Ces inégalités sociales sont plus marquées que les inégalités entre les sexes, bien que celles-ci soient constatées également en faveur des filles dans le domaine de la logique verbale dès les premières années. Elles peuvent aussi être constatées entre des familles d'origine migratoire différente[7]. Enfin, il semble que le facteur le plus déterminant est le niveau d'éducation et de diplôme de la mère (OCDE, 2012).

1.2.1. L'autocensure et le manque d'attentes

Au-delà de compétences culturelles moindres dans les familles défavorisées – que l'école pourrait théoriquement combler –, il semble que ces élèves souffrent d'un biais d'orientation, qui les incitent à limiter leurs espoirs envers l'école, leurs propres capacités et la traduction qu'ils peuvent en attendre en matière de statut social et de réussite professionnelle.

Ainsi, les souhaits d'orientation sont d'autant plus ambitieux que l'origine sociale des parents est élevée. Par ailleurs, les conseils de classe ne révisent généralement pas à la hausse les choix d'orientation moins ambitieux des enfants d'origine modeste. En revanche, les parents des catégories aisées font davantage appel aux décisions du conseil de classe et obtiennent majoritairement satisfaction.

Il a ainsi longtemps été tenu pour acquis qu'une inégalité d'orientation (décidée par l'équipe pédagogique) et l'autocensure déterminaient en partie la moindre réussite de ces élèves dans les études longues. Mais des travaux plus récents montrent que les élèves des milieux défavorisés ne sont pas les victimes d'une sélection à leur détriment pour une orientation vers un cursus d'études générales au lycée. En fait, les retards de savoir scolaire accumulés durant le collège et l'école élémentaire, masqués par une notation très généreuse dans les établissements des quartiers populaires, diminuent les chances de ces élèves au lycée : ils réussissent systématiquement moins bien au bac. (Felouzis, 2003 ; Ben Ayed et Broccolichi, 2011).

1.2.2. La concentration spatiale et la ségrégation scolaire

Les travaux plus récents ont mis l'accent sur la concentration de la difficulté scolaire dans les mêmes établissements. En résumé, mettre ensemble les élèves issus de milieux défavorisés et caractérisés par un niveau moyen plus faible renforcerait les obstacles à l'amélioration de leurs performances.

Le CNESCO souligne notamment ce travers du système scolaire français : « plus d'un élève sur dix (12 %) fréquentent un établissement qui

7. Voir le vif débat qui a suivi la publication d'Hugues Lagrange, *Le déni des cultures* (2008), sur la surreprésentation de l'échec scolaire chez les enfants d'origine sahélienne.

accueille deux tiers d'élèves issus de milieux socialement très défavorisés (ouvriers, chômeurs ou inactifs), 5 % des élèves de 3e sont dans des établissements qui accueillent au moins 60 % de PCS (professions et catégories sociales) très favorisées et 43 % d'élèves parmi les 25 % meilleurs élèves au brevet » (CNESCO, 2016, p. 33).

La concentration d'élèves défavorisés, vivant dans des milieux sociaux plus précaires, plus ségrégués dans la ville et donc plus relégués sur le plan culturel, exerce un effet considérable sur le climat des établissements scolaires. Le sentiment d'insécurité, et la délinquance réelle y sont avérés. De fait, les temps d'apprentissage sont plus courts (difficulté d'obtenir le calme et l'ordre dans les classes) et les attentes des professeurs envers les élèves plus modestes : les professeurs y sont affectés en début de carrière et sont moins expérimentés ; ils tendent à mettre en œuvre des méthodes pédagogiques moins efficaces pour établir, sur le long terme, des « compétences complexes ». Cet effet négatif de la concentration des élèves des milieux défavorisés sur les apprentissages se retrouve dans les autres pays (Rompré, 2015). La concentration de l'échec scolaire dans certains quartiers serait susceptible de déclencher des effets de pairs qui modifient les préférences scolaires et éloignent les élèves des normes de réussite (le bon élève devient le « bouffon » isolé du groupe) (Goux et Maurin, 2007).

Mais la ségrégation sociale favorise aussi une attitude moins tolérante envers autrui, et réduit les capacités de communication et de participation au débat, affaiblissant ainsi le rôle futur de citoyen. Enfin, les élèves des établissements ségrégués sont beaucoup plus affectés par les rumeurs complotistes[8].

Il est difficilement crédible d'attribuer à l'Éducation nationale une volonté de cantonner la difficulté sociale et scolaire dans les mêmes établissements *ex ante*. On peut toutefois concéder qu'elle ne s'en préoccupe guère : « des recherches menées au sein des inspections académiques ont montré l'absence de prise en compte de l'enjeu des ségrégations scolaires dans les pratiques administratives quotidiennes » (Ben Ayed, 2013). Elle hérite en fait en partie du phénomène : le découpage des circonscriptions scolaires (bassin de recrutement des établissements) se superpose à la géographie urbaine et donc sociale qui lui préexiste ; les quartiers pauvres des centres-villes anciens non rénovés, des petites villes industrielles en pleine débâcle économique, les quartiers sensibles des agglomérations, etc.

Mais à partir de ces données objectives, l'importance qu'accorde une partie des familles au choix de l'établissement, choix déterminé par la réputation et qui se traduit par un souci d'évitement des populations « indésirables », car considérées comme porteuses d'échec scolaire, voire

8. Ainsi que l'Éducation nationale l'avait reconnu dans le cadre des travaux coordonnés par le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de lutte contre la radicalisation en 2016.

de violence, va renforcer la ségrégation. Les stratégies d'évitement adoptées, et la course aux établissements et aux filières censées assurer les meilleures chances d'ascension ou de maintien social finissent par dessiner une hiérarchie entre les établissements, enfermant les plus malfamés dans un cercle vicieux. Cette tendance s'est confirmée à la suite d'un ensemble de politiques (autonomie des établissements scolaires, renforcement de l'attrait de l'enseignement privé, assouplissement de la carte scolaire) reposant sur la conviction que l'émulation entre secteurs publics et privés, entre établissements était gage d'une amélioration générale du niveau scolaire. Les inégalités scolaires sont ainsi bien plus marquées dans les grandes agglomérations que dans les petites villes où le faible choix (un ou deux collèges) réduit les stratégies d'évitement. « Dans cette dernière configuration, les écarts de résultats [au diplôme du brevet] entre groupes sociaux ne dépassent pas 3,3 points, alors qu'ils s'approchent de 4 points en France globalement et atteignent 4,7 points dans les agglomérations de Paris, Lille et Marseille (la moyenne nationale est proche de 10 sur 20) » (Ben Ayed et Broccolichi, 2011).

1.3. *La spécificité des immigrés*

Parmi les élèves les plus défavorisés, les enfants immigrés ou descendants d'immigrés occupent une place particulière dans les études. En premier lieu, parce que les attitudes racistes qui ont pu marquer la relation entre la population majoritaire des « natifs » et les nouveaux venus au cours du XX^{e} siècle peuvent continuer à laisser des traces et à faire perdurer des attitudes discriminatoires, y compris de la part des enseignants (Sayad, 2014). En deuxième lieu, parce que les spécificités culturelles et les particularités de l'expérience migratoire (déracinement, confrontation culturelle, nouvel univers mental et intellectuel dans certains cas) peuvent rendent plus difficiles l'intégration scolaire. Enfin, parce qu'une part anormalement élevée d'élèves immigrés ou descendants d'immigrés en situation d'échec scolaire, si elle se confirmait, pourrait nourrir un sentiment d'injustice, lui-même porteur d'une pathologie sociale redoutable (« je ne suis pas Charlie[9] »).

En moyenne, dans les pays de l'OCDE comptant des effectifs relativement importants d'élèves issus de l'immigration, la scolarisation dans un établissement présentant une forte concentration d'élèves issus de l'immigration n'est pas corrélée à l'obtention de moins bons résultats, après

9. Lors de la minute de silence, des manifestations de solidarité et de deuil après l'attentat commis contre les journalistes de *Charlie Hebdo*, un certain nombre d'incidents ont eu lieu dans des établissements scolaires, au cours desquels des élèves ont manifesté leur refus de solidarité avec l'émotion nationale, voire une approbation des motifs du crime.

contrôle du profil socio-économique de l'effectif d'élèves dudit établissement (OCDE, 2012).

Toutefois, les travaux de l'OCDE évoquent un *late-arrival penalty* – l'écart entre les élèves natifs et les migrants en fonction de leur date d'arrivée – dans la plupart des pays. Mais il est particulièrement fort en France : « le score moyen en mathématiques de l'ensemble des pays de l'OCDE est de 482 pour les élèves arrivés avant 5 ans, 455 pour ceux arrivés entre 6 et 12 ans et de 449 pour ceux arrivés après 12 ans. Dans le contexte français, les moyennes sont respectivement de 455, 411 et 374 » (Felouzis et Fouquet-Chauprade, 2015).

Les migrations ne se ressemblent pas : la langue parlée à la maison, les conditions de scolarisation antérieures « au pays » et le niveau socio-économique des familles représentent des facteurs importants.

Il a été longtemps considéré que le retard pris par les élèves d'origine immigrée était essentiellement déterminé par le profil socio-économique plus défavorisé. Par ailleurs, il était fréquemment entendu que le biais d'orientation de la part des conseils de classe leur était préjudiciable. Ce sont les élèves originaires du Sahel, du Maroc, de la Turquie et du Portugal qui s'orientaient (ou sont orientés) majoritairement vers la voie professionnelle : or, durant les années 2005-2015, les aspirations de ces familles sont devenues beaucoup plus ambitieuses, même si des inégalités selon l'origine subsistent. Elles excèdent celles des familles natives, à catégories socioprofessionnelles comparables, dans certaines communautés, notamment maghrébine.

Ce décalage entre aspirations et orientations effectives, particulièrement important pour les familles d'origine maghrébines, peut faire naître un sentiment d'injustice et d'amertume chez les élèves. Cependant, « toutes choses égales par ailleurs (notamment en contrôlant le milieu social), les jeunes issus de l'immigration ont, dans leur ensemble, plus de chances d'accéder aux filières générale et technologique » (Ben Ayed et Broccolichi, 2011).

Mais les données PISA entre 2003 et 2012 pointent une autre évolution préoccupante. Les acquis scolaires des élèves descendants d'immigrés baissent sensiblement et l'écart se creuse avec les élèves natifs, sans que l'on puisse constater par ailleurs une évolution particulière des caractéristiques de ces élèves. En fait, la ségrégation urbaine joue à plein pour ces familles, qui subissent une dégradation du service éducatif (Brinbaum et Kieffer, 2009).

Au sein des enfants immigrés ou descendants d'immigrés, les destins apparaissent encore bien divers, en termes d'origines nationales, mais aussi de genre. Les enfants d'immigrés du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne sont plus nombreux à abandonner les études avant la fin du lycée (par rapport à la population majoritaire, 8 points pour les femmes et 13 points pour les hommes), même si cette différence semble s'atténuer avec le temps (Aeberhardt *et al.*, 2015). Les filles s'en sortent généralement mieux, et les différences attribuées à l'origine ethnique jouent moins ; elles

sortent nettement moins fréquemment du système scolaire sans diplôme que les garçons (7 points de pourcentage de différence), et leur taux se rapproche de celui des garçons de parents non immigrés. Par ailleurs, les femmes d'origine immigrée sont moins affectées par le fait de vivre dans un quartier sensible, comme si leur résilience et leur détermination à utiliser l'école pour la promotion sociale permettaient de dépasser ce handicap. Leur plus grande réussite scolaire va tendre à se retrouver sur le plan professionnel et social, et se traduire plus fréquemment par un éloignement vis-à-vis du quartier. Les garçons éprouvent ainsi un ressentiment contre cette réussite féminine, qui semble remettre en cause le cadre conservateur de la communauté, mais aussi contre l'école qui met en exergue leur incapacité à répondre aux attentes des familles dans le partage des rôles genré. Ce ressentiment contribue au succès d'une forme d'islam à la pratique plus littérale et stricte parmi ces garçons, ce qui leur permet de retrouver un statut et une fierté, face aux femmes, que l'école leur a enlevés (Kakpo, 2007).

2. Le traitement passe par une action vigoureuse sur les établissements scolaires défavorisés

Les réponses apportées par les différents pays confrontés à ce phénomène commun peuvent se résumer à trois catégories : une augmentation de moyens sur les populations ou les établissements défavorisés (donner plus à ceux qui sont en difficulté) ; modifier les pratiques et les méthodes pédagogiques et éducatives ; transformer les modes de gestion publique en introduisant une plus grande autonomie des établissements et une meilleure utilisation des ressources humaines.

Disons d'emblée que des progrès notables sont possibles et qu'il faut éviter le fatalisme consécutif à l'échec des politiques scolaires françaises. De nombreux pays ont su combler les écarts de performance entre les élèves des classes aisées et ceux des strates sociales modestes, tout en réussissant à améliorer le niveau scolaire global.

Ainsi, l'analyse comparative des résultats des enquêtes PISA 2000 et 2009, en Albanie, en Allemagne, au Chili et en Lettonie, montre que la corrélation entre le statut socio-économique des élèves et leurs résultats en compréhension de l'écrit peut s'améliorer. L'Allemagne a réduit l'écart de performance entre les élèves de plus de 25 points et a fait progresser les résultats moyens en compréhension de l'écrit de 13 points (OCDE, 2013a).

2.1. *Les principes d'une discrimination positive qui ne parvient pas à s'imposer en France*

Le ciblage de moyens plus importants sur des zones ou des populations défavorisées n'est pas propre à l'éducation. Pour les territoires ruraux

en déprise (zones de revitalisation rurale), pour les bassins industriels confrontés à la débâcle des mutations du siècle dernier, pour les départements d'outre-mer, et surtout pour les quartiers sensibles (zones franches urbaines, zones urbaines sensibles et récemment quartiers prioritaires de la politique de la ville), une disposition d'exonérations fiscales, sociales ou d'attribution de moyens supplémentaires a été mise en œuvre par la loi. Ce type de discrimination positive, que le sentiment d'équité permet de comprendre aisément, se traduit généralement avec difficulté dans la pratique. L'Histoire de la politique de la ville marque ainsi les fortes résistances des ministères impliqués à attribuer crédits et fonctionnaires en nombre suffisant sur des quartiers qui concentrent pourtant de graves difficultés économiques et sociales.

Les préconisations de l'OCDE vont dans ce sens et pointent les réussites des systèmes scolaires nationaux qui ont fourni un effort conséquent ; les résultats de l'enquête PISA 2015 montrent ainsi que dans les pays où davantage de ressources sont affectées aux établissements défavorisés, la performance globale des élèves en sciences est quelque peu supérieure (OCDE, 2016). Par ailleurs, la même enquête pointe que les établissements défavorisés comptent moins de professeurs de sciences qualifiés et sont moins susceptibles d'obliger les élèves à suivre des cours de sciences. Outre les moindres capacités des enseignants – les meilleurs et les plus expérimentés, sans incitation particulière, fuient ces établissements – il faut noter les difficultés de discipline et l'accompagnement social qui requièrent davantage de moyens humains.

Les élèves doivent étudier plus longtemps dans la journée, ils doivent également passer plus de temps en cours et bénéficier d'un meilleur enseignement, à l'instar de leurs pairs des établissements favorisés. Ils ont également besoin de plus de soutien une fois la journée de classe terminée, sous la forme de cours particuliers ou d'activités extrascolaires enrichissantes, surtout eu égard au développement dans bien des pays de l'OCDE d'un marché du soutien scolaire. Faute des ressources familiales supplémentaires pour des cours particuliers gratuits dans les établissements défavorisés, il est nécessaire d'apporter une réponse publique afin de garantir l'égalité des chances dans l'éducation.

En France, l'éducation prioritaire mise en place à partir de 1982 (voir chap. 18 ci-dessous) a produit très peu de résultats, voire des résultats négatifs (Bénabou, Kramarz, et Prost, 2004 ; Soussi *et al.*, 2012 ; Merle, 2017). Pire, les résultats scolaires sont plus défavorables pour les élèves de niveau faible scolarisés en éducation prioritaire – les résultats des bons élèves ne souffrant pas véritablement d'une même affectation (Meuret, 2014).

Les moyens supplémentaires affectés aux établissements classés en zone d'éducation prioritaire sont modestes et ne permettent de réduire les classes que de deux élèves. Si la réduction de l'effectif des classes est une mesure aux effets positifs, de tels effets ne jouent qu'à partir d'une baisse significative (Piketty et Valdenaire, 2006), ce qui n'est pas le cas en France. Il a même pu être mis en exergue quelques établissements en ZEP qui

disposaient de ressources inférieures aux établissements de droit commun (Moisan et Simon, 1997).

Les recherches récentes menées sur la réduction de la taille des classes, et qui ont trouvé leur traduction récente dans la mesure décidée à l'été 2017 dans le cadre des écoles REP+, montrent que seule une réduction importante de la taille des classes dès le primaire permet une amélioration significative des résultats scolaires des élèves socialement défavorisés, à condition toutefois qu'elle soit associée à une adaptation des pratiques pédagogiques (CNESCO, 2014).

2.2. *La nécessité d'avoir un tronc commun long, avec des politiques inclusives et des méthodes d'accompagnement repensées*

La convergence des pratiques étrangères est bien résumée dans l'étude de l'OCDE *Equity, Excellence and Inclusiveness in Education* (Schleicher, 2014). Ainsi, un certain nombre de mesures ont désormais prouvé leurs effets.

En premier lieu, il est nécessaire d'investir dans l'éducation préélémentaire. Les élèves qui ont bénéficié d'au moins une année d'une telle éducation réalisent de meilleurs scores aux tests PISA, et ces bénéfices sont plus importants pour les enfants des familles défavorisées.

Ensuite, la mixité sociale doit être maintenue dans les écoles. Elle doit être présente tant dans l'établissement que dans les classes elles-mêmes – le regroupement des bons élèves dans une classe d'élite est toujours une tentation pour les établissements qui cherchent à combattre les stratégies d'évitement de la part des classes moyennes. Lorsque le groupe « classe » est composé de plus de 40 % d'enfants de milieux favorisés, les enfants de milieux modestes connaissent des progressions supérieures à celles des enfants de cadres (Durut-Bellat et Suchaut, 2005). À l'inverse, la surreprésentation des élèves défavorisés entraîne une moindre progression pour ces derniers. La présence d'une proportion élevée de filles augmente les progrès scolaires des garçons, notamment en améliorant l'ambiance de classe (Van Houte, 2004).

La sélection précoce qui se traduit par un tri entre bons élèves et élèves faibles en sections ou filières séparées, puis par une sortie du système scolaire, ou vers un enseignement professionnel court, est à éviter. Les élèves ne sont d'ailleurs pas capables, en début de collège, de former des vœux d'orientation pertinents. Une orientation rapide en sections professionnelles rend illusoire le retour vers un cursus ultérieur de formation. Plus la première sélection des élèves dans différents établissements ou filières d'enseignement s'opère tardivement, et moins les redoublements sont fréquents, plus le système d'éducation est équitable ou plus la corrélation entre le milieu socio-économique des élèves et leur performance en

sciences est faible (OCDE, 2016). Ainsi, les pays qui ont favorisé l'émergence de cycle commun à tous les élèves, notamment l'Allemagne et la Pologne qui ont mis en œuvre les « politiques d'inclusion scolaire » préconisées par l'OCDE, ont amélioré les résultats scolaires de leurs élèves.

L'accompagnement doit évaluer régulièrement les performances et apporte des réponses adaptées (« *coaching, mentoring and counselling* ») aux élèves en difficulté.

Le système doit maintenir des attentes élevées envers les étudiants ce qui est rarement le cas de la part des enseignants envers les élèves aux faibles résultats scolaires. Non seulement une telle exigence impose des méthodes pédagogiques plus ambitieuses, mais aussi renforce l'estime de soi chez les élèves.

Le recours au redoublement doit être strictement limité. Le gain pédagogique d'une telle pratique est en effet peu significatif. Les élèves les plus faibles devraient au contraire pouvoir bénéficier d'un accompagnement supplémentaire qui permette une remédiation et un rattrapage. Cette préconisation a fini par tracer son chemin jusqu'aux décideurs de l'Éducation nationale qui ont réduit fortement les possibilités du recours au redoublement pour « régler » le problème des élèves qui décrochaient par rapport au rythme d'acquisition moyen du groupe de classe. Or, il est bien évident que le moindre recours au redoublement doit être compensé par d'autres dispositifs permettant aux élèves les plus faibles de poursuivre leur progression. De tels dispositifs ont fleuri durant ces trois dernières décennies ; c'est bien d'ailleurs le reproche qu'on peut leur faire : foisonnants, peu intégrés aux pratiques de droit commun, ils sont mal évalués et parfois inopérants (IGEN, 2010 ; Cour des comptes, 2015) : réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) créés en 1990 ; programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) créés par la loi d'orientation et de programme de 2005 ; accompagnement éducatif (2008) ; accompagnement personnalisé en sixième (2011) étendu ensuite à l'ensemble des élèves ; tutorat, stages passerelles et stages de langues, introduits au lycée professionnel dans le cadre de la rénovation de la voie professionnelle (2009), puis étendus à la voie générale et technologique par la réforme du lycée en 2010. Le changement fréquent de ministres, toujours soucieux de marquer leur passage par une nouvelle mesure phare en la matière, affaiblit la pérennité de ces dispositifs. L'aide individualisée, en particulier, peut décevoir. Certains travaux tendent à montrer que l'individualisation ne garantit pas la réussite des élèves en difficulté, et qu'il est nécessaire de l'accompagner de pratiques pédagogiques adaptées. Par ailleurs, l'élève singularisé dans ce type de dispositif tend à décrocher avec le groupe et ses acquis, et parfois à se trouver relégué avec un intervenant extérieur. Enfin, les heures d'enseignement associées sont trop peu nombreuses pour faire progresser significativement les élèves concernés (Toullec-Théry, 2016). En revanche, diverses expériences nationales de modulation individualisée des rythmes d'apprentissage se traduisent par des progrès notables des élèves.

Quelques dispositifs performants sont néanmoins mis en exergue dans le rapport du CNESCO : ceux qui font participer les parents, par exemple, ou encore ceux qui sont directement en rapport avec le travail scolaire. Plutôt que l'individualisation, il est préférable de constituer des groupes de huit à quinze élèves bénéficiant d'un apport substantiel d'heures complémentaires d'enseignement ou de soutien, si possible de niveau hétérogène.

Les réflexions les plus récentes sur ces dispositifs d'aide concluent, dans l'ensemble, dans la faible efficacité de ces dispositifs (Glasman et Rayou, 2016), coûteux par ailleurs (2 milliards d'euros annuellement), et proposent plutôt une répartition plus efficiente des crédits au profit des élèves faibles, en réduisant notamment le nombre d'élèves par classe, en formant davantage les enseignants, et le cas échéant en acceptant de toucher au tabou des programmes scolaires nationaux en tenant compte du niveau des élèves.

2.3. *La gestion des enseignants et des établissements*

Au niveau du pilotage global des établissements et des enseignants, la convergence des bonnes pratiques relevées à l'étranger – parfois résumées sous le terme d'*accountability*, singularise, par contraste, la voie suivie en France. L'OCDE conclut à l'importance du pilotage par les résultats sur la base d'évaluations nationales, alors qu'en France elles demeurent à la fois contestées et peu mobilisées.

L'autonomie des établissements est souvent évoquée pour expliquer certains modèles de réussite à l'étranger. Elle permet ainsi de mener une politique de projet d'établissement et de recrutement plus en phase avec les réalités du terrain. Les études PISA montrent que les systèmes scolaires qui concèdent une plus grande autonomie aux écoles pour définir leur programme d'enseignement et d'évaluation tendent à obtenir de meilleurs résultats. En revanche, la corrélation entre une plus grande autonomie dans l'utilisation des ressources et les performances des établissements n'est pas évidente (OCDE, 2013b).

Une telle autonomie est toutefois porteuse d'iniquité : les meilleurs enseignants et les familles aisées vont se tourner vers les établissements bénéficiant déjà de résultats et d'une réputation flatteuse. Il est dès lors important que l'autorité politique (nationale ou régionale) assure une redistribution équitable des ressources. La mise en œuvre de l'autonomie et de l'émulation entre établissements a fait couler beaucoup d'encre. Elle est souvent associée à une pénétration du domaine éducatif par le secteur privé. Une telle mutation sans la mise en place de garde-fous explique, par exemple, la régression du système scolaire suédois qui a pâti du cercle vicieux décrit précédemment (Fack et Grenet, 2010).

La gestion des enseignants représente l'autre aspect majeur d'un bon pilotage du système. « L'effet maître » est désormais un facteur beaucoup

mieux apprécié dans l'évaluation des performances du système scolaire : certains professeurs sont plus efficaces et d'autres plus « équitables » (c'est-à-dire qu'ils font progresser plus vite les élèves faibles). Les études rassemblées par l'OCDE concluent que les enseignants équitables sont aussi généralement les plus efficaces. Donc, recrutons et formons ces enseignants équitables…

La gestion des ressources humaines doit donc viser à recruter et retenir des professionnels de bons niveaux dans des zones qui tendent généralement à les faire fuir, tout en prenant soin de renouveler leurs compétences au bénéfice d'une pédagogie adaptée et exigeante. Sur ces deux points… la France n'est pas exactement un modèle. Le rapport CNESCO déclare sans ambages que sur trois dimensions centrales dans la réussite scolaire (le temps d'apprentissage, les pratiques pédagogiques et l'expérience professionnelle des enseignants), les élèves défavorisés en France ne bénéficient pas d'une égalité de traitement dans leurs conditions d'apprentissage avec leurs pairs favorisés.

Le niveau des candidats dans la « discipline universitaire », lors du recrutement et de la formation des enseignants du secondaire, conserve malgré les dernières réformes, un poids prépondérant en France. Les programmes de formation pour enseignants partant enseigner en éducation prioritaire doivent être « adaptés », voire « spécialisés ». Il est notamment nécessaire de développer les capacités des enseignants à diagnostiquer les difficultés des élèves et de comprendre les particularités culturelles et sociologiques de ces établissements et quartiers. La formation initiale en alternance semble donner de meilleurs résultats dans ce cadre (Musset, 2010 ; OCDE, 2010a, 2010b, 2013b). De telles compétences sont ainsi à la base des succès constatés en Finlande et en Suède. En revanche, l'évaluation du retard pris par l'Allemagne dans les tests PISA 2000 s'expliquent par l'absence de ce type de formation.

La constitution de véritables équipes pédagogiques, avec des ressources pour accompagner et encadrer les jeunes enseignants inexpérimentés, jouent un rôle important dans le choix de ceux-ci pour rester sur des périodes plus longues, et ainsi contribuer à la stabilité des équipes (Allensworth, Ponisciak, et Mazzeo, 2009).

La formation à la pédagogie demeure largement perfectible en France. Nous manquons d'études sur l'efficacité des différentes approches pédagogiques – la révélation tardive des méfaits de certaines méthodes de lectures est révélatrice. L'orthodoxie tend à régner, et la résistance au changement – phénomène dénoncé par les chefs d'établissements de la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2016) – prend une force particulière dans notre République.

Parmi les voies à privilégier, la « pédagogie explicite » constitue une forme de pédagogie mixte, alternant une approche dite traditionnelle, celle de l'exposé du professeur, et une approche de type constructiviste, où l'élève met en œuvre et s'approprie les notions présentées par l'enseignant. En France, la doctrine du ministère privilégie l'approche constructiviste.

Or, la recherche montre que la pédagogie constructiviste est moins efficace pour les élèves en difficulté scolaire dont l'autonomie est faible. Dans l'ensemble, la conjugaison de cette orthodoxie avec une culture pédagogique limitée des jeunes enseignants réduit leur capacité d'adaptation aux multiples difficultés du métier. Cette moindre capacité s'additionne à une ambition réduite pour les élèves : les enseignants préfèrent employer les méthodes les moins complexes, fondées sur la mémorisation, alors que des stratégies plus complexes, comme celles d'élaboration et surtout de contrôle, plus performantes dans la durée, sont délaissées. En effet, ces dernières sont généralement plutôt présentes chez les élèves issus des milieux socioculturels favorisés.

Sur le second aspect – recruter de bons profils et les motiver – la pratique des états diverge, mais les données de l'OCDE suggèrent que le retard moyen des salaires des enseignants sur des professions au niveau de qualification comparable offre quelques marges de manœuvre : l'élasticité des revenus serait importante pour développer le réservoir de candidats (l'accroissement du niveau de salaire entraîne un accroissement plus important du nombre de candidats). Or, eu égard au volume de la masse salariale de la profession enseignante, une telle augmentation doit être rigoureusement ciblée – c'est pourtant peu le cas en France. En Suède, le gouvernement fédéral fixe un salaire minimum, mais le complément est négocié annuellement entre le chef d'établissement et l'enseignant. Les parcours de carrière valorisés sont également à privilégier.

Dans l'ensemble, un système décentralisé coordonné avec le ministère pour équilibrer équité et efficacité dans la constitution des équipes pédagogiques permet de recruter des enseignants expérimentés et plus motivés sur les postes difficiles. En France, dans le système de mutation à l'ancienneté et contrôlé par les syndicats, c'est l'inverse. Dans le premier degré, en 2015, 26,3 % des enseignants de l'éducation prioritaire avaient moins de 30 ans, contre à peine 21,7 % en 2008. Si un quart des enseignants exerce depuis moins d'un an dans un collège de l'éducation prioritaire, la moitié d'entre eux y exerce depuis 3 ans ou moins, contre 5 ans ou moins dans les autres collèges hors d'éducation prioritaire (MENESR, 2015). Chair à canon qui se décourage face à l'ampleur des difficultés : en éducation prioritaire, en 2013-2014, le nombre moyen de jours de congés cumulés pour raisons de santé par enseignant est supérieur à celui calculé hors éducation prioritaire de 3,1 jours pour le premier degré et de 2,1 jours dans le second degré.

3. Les blocages politiques traduisent un rejet social des préconisations

Le diagnostic est posé, des solutions de remédiation sont proposées, et bien des pays ont nettement progressé tant dans leur performance globale que dans la réduction des inégalités et de l'échec scolaire. En France, la

réforme tient de l'incantation, mais voit s'évanouir sans cesse une mise en œuvre véritable.

La question scolaire en France noue les contradictions de notre société : prôner la réduction des inégalités, mais ne rien céder dans la distinction sociale et l'avantage acquis à la naissance grâce au capital culturel familial ; mettre en œuvre un système de qualité avec des enseignants motivés, bien formés et bien payés, mais réduire la dépense publique ; donner plus d'autonomie aux établissements et aux équipes pédagogiques, mais ne pas bousculer l'égalitarisme ; parier sur l'innovation et l'excellence pédagogique, mais conserver la prépondérance de l'approche disciplinaire incarnée par l'importance des inspecteurs généraux et des universitaires dans les conseils de programme.

En fait, les attentes des familles de classes moyennes et aisées sont trop fortes pour qu'elles cèdent du terrain. Elles continuent de prôner la méritocratie et l'égalité des chances dans une école républicaine, où il suffirait de maintenir les exigences et laisser faire la compétition entre élèves. L'entre-soi social dans le choix du lieu d'habitation et la liberté de l'enseignement qui permet les stratégies d'évitement permettent de maintenir l'illusion. Sur cela, les diverses réformes se cassent les dents. Espérons que les annonces du nouveau ministre depuis le printemps 2017 soient suivies d'effets.

3.1. *Le refus de s'attaquer à la ségrégation scolaire*

Dans les pays de l'OCDE, plus grande est la liberté de choix de l'école, plus les performances scolaires des élèves sont déterminées par leur origine sociale. Les gouvernements que l'on peut qualifier objectivement de conservateurs tendent à minimiser cet aspect des choses – le principe de liberté primant sur celui de réduction des inégalités. Ainsi, l'assouplissement de la carte scolaire en 2007 répond à cette philosophie : que ceux qui veulent échapper aux établissements difficiles puissent le faire en demandant une dérogation ; chacun pour soi et Dieu pour tous… Cela permettait sans doute à des élèves de milieu modeste et démontrant des capacités scolaires certaines d'échapper à des établissements défavorisés, mais ils contribuaient par-là à renforcer la ségrégation scolaire.

Des gouvernements plus progressistes cherchent théoriquement à introduire plus de mixité dans les établissements. Mais les principes posés au niveau national trouvent bien des assouplissements au niveau local. La carte scolaire est découpée par les élus locaux, toujours fort sensibles aux revendications des familles des classes moyennes. Ces dernières peuvent exprimer des aspirations sociétales progressistes tout en défendant avec opiniâtreté une vision très pragmatique et conservatrice de la sectorisation scolaire.

La direction des études du ministère de l'Éducation nationale (MEN) a développé, sous la présidence de François Hollande, de nouveaux outils pour mesurer la mixité sociale dans les établissements. Pourtant, le gouvernement socialiste ne s'est pas engagé dans une véritable politique de déségrégation. Tardivement (automne 2015), le MEN a ouvert une expérimentation dans 25 territoires volontaires – uniquement au niveau du collège – qui consistait à créer des bassins d'affectation des élèves comportant non pas un, mais plusieurs collèges, offrant ainsi un (peu) de choix aux familles. Mais un an plus tard, le nombre de territoires avait déjà été réduit. « La première conclusion de l'expérimentation qui peut être tirée dès aujourd'hui est que laisser les collectivités territoriales dans une posture de décideurs, sans objectifs nationaux ne conduit pas à un fort développement des politiques locales de mixité sociale » (CNESCO, 2016).

L'expérience de l'affectation par le logiciel Affelnet (affectation par le net) ouvre des perspectives intéressantes et rejoint un certain nombre de préoccupations présentes dans d'autres pays sur l'affectation par une autorité centrale des élèves sur un territoire donné en fonction d'une série de critères qui visent à maintenir ou réintroduire la mixité sociale dans les établissements. Ce dispositif, en France, est mis en œuvre par le recteur ou le DASEN (Directeur académique des services, autorité départementale de l'Éducation nationale), qui peuvent adapter au niveau local le paramétrage des critères d'affectation : résultats scolaires, profil socio-économique des familles, présence d'un handicap, proximité de l'établissement demandé…

Les premières évaluations sont mitigées. Certains travaux permettent de penser qu'une procédure avec un critère social important permet de réduire la ségrégation sociale, comme cela est montré pour les collèges et lycées parisiens (Merle, 2017 ; Fack, Grenet et Benhenda, 2014). Mais actuellement cette procédure est encore opaque ou trop complexe pour être maîtrisée efficacement par les familles de milieu modeste (CNESCO, 2016). Dans certaines académies, le critère « résultats scolaires » pèse trop lourdement par rapport à celui de l'origine sociale (Sénat, 2016). Enfin, la nécessité de tenir compte de la proximité des élèves par rapport à l'établissement, qui renvoie à la question fondamentale des politiques de peuplement (ségrégation urbaine), minore l'impact des autres critères.

3.2. *Le lent cheminement des réformes*

La loi pour la Refondation de l'école (2013) avait tracé un certain nombre de pistes prometteuses notamment en matière de pratique pédagogique en éducation prioritaire. Le décloisonnement des disciplines et l'insistance sur le travail en équipe allaient dans le bon sens. Mais la réforme du collège a rencontré une forte résistance d'un corps enseignant ne sortant pas de son malaise et démotivé. L'école primaire n'a pas connu de véritable réforme, mais la période Hollande a vu un effort réel, en termes de

moyens, porté sur la préscolarisation. Or, de 2000 à 2012, les réductions de la dépense publique avaient entraîné une suppression de postes sur les classes de maternelle de 2-3 ans. Le taux de scolarisation sur cette tranche d'âge est passé de 35,5 % à 11,2 %. Le taux n'est remonté qu'à 11,5 % en 2015, mais l'effort a été mieux ciblé sur les écoles d'éducation prioritaire (19,3 %) et sur les départements d'outre-mer (le taux est passé de 6 % à 12,5 %). Cet effort peut être salué, mais il faut aussi rappeler qu'en 2012, un quart seulement des enfants des milieux défavorisés (enfants d'ouvriers et d'employés) en bénéficient (Ben Ali, 2012).

La politique volontariste du gouvernement Ayrault puis Valls en la matière – objectif de 30 % d'élèves scolarisés dans les zones défavorisées – ne s'est pas suffisamment appuyée sur les collectivités territoriales, et elle n'a pas pris en considérations les spécificités des familles défavorisées (par exemple, les mères dans certaines familles immigrées, pour des raisons de statut et de rôle social, ne tiennent pas à confier si jeunes leurs enfants à l'institution scolaire).

La mise en place d'une nouvelle équipe gouvernementale à la fin du printemps 2017 s'inscrit dans un contexte assez particulier de rupture assumée par le président de la République avec les modes de décision et, partant, des modalités de conduite du changement. Les orientations du nouveau ministre de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, se nourrissent ouvertement des préconisations de l'OCDE et des pratiques éprouvées à l'étranger. Elles reflètent également une tendance à vouloir globalement comprimer les dépenses sociales et à les concentrer sur le noyau dur des catégories défavorisées, quitte à réduire la dépense publique sur les tranches un peu plus favorisées (par exemple dans le logement social). Elle fait en revanche l'impasse sur les questions de mixité sociale dans les établissements reflétant en cela les positions de l'Institut Montaigne qui a largement rédigé le programme du candidat Macron à l'élection présidentielle.

La mesure la plus spectaculaire a été l'annonce d'une réduction par deux du nombre d'élèves dans les classes de CP puis de CE1 en établissements des REP+ et REP. Dans un contexte de réduction global des effectifs de la fonction publique (70 000 postes sur l'ensemble de la fonction publique d'État et sur la durée du quinquennat), elle apparaît comme un effort notable. Toutefois, mise en œuvre dès la rentrée 2017 – donc à moyens ministériels constants, elle s'est faite au détriment d'une mesure (dite « plus de maîtres que d'élèves ») mise en place sous le précédent mandat qui affectait des enseignants surnuméraires aux classes d'écoles d'éducation prioritaire –, elle ne peut atteindre que progressivement toutes les écoles visées. Par ailleurs, elle nécessite une véritable évolution des pratiques professionnelles pour être pleinement effective.

Or, en la matière, le nouveau ministre affirme une orientation forte en faveur de l'innovation pédagogique et sa diffusion par un effort sérieux de formation continue – celle-ci avait été réduite à sa plus simple expression

durant ces dernières années. L'innovation pédagogique ne va pas de soi en France, pays où les questions scolaires peuvent très vite prendre des aspects de débats théologiques (celui sur les méthodes de lecture, par exemple). Le nouveau ministre est par ailleurs soumis à la pression d'une partie de la majorité présidentielle qui demande un retour à des méthodes anciennes « éprouvées » (lire les pratiques des établissements pour milieux favorisés) et fustige le « pédagogisme » des conclusions produites par quelques-uns des experts en science de l'éducation.

Notons encore un effort accru annoncé à l'automne 2017 pour les rémunérations des enseignants intervenant en éducation prioritaire (prime de 3 000 € annuelle, mais c'est encore loin des rémunérations discriminantes pratiquées dans certains pays dans de pareils cas) et la mobilisation de moyens pour le soutien aux devoirs scolaires en collège dans le cadre de l'opération « devoirs faits ». En matière de redoublement, si le nouveau gouvernement atténue (projet de décret décembre 2017) les très fortes restrictions opposées aux équipes pédagogiques par son prédécesseur, il ne remet pas en cause une tendance déjà engagée sous le gouvernement Fillon (Jean-Michel Blanquer, alors directeur général de l'enseignement scolaire, avait signé une circulaire en ce sens en 2010).

Conclusion

La prise de conscience par les gouvernements successifs, qui débouche aujourd'hui sur une politique plus volontariste, au moins dans son énoncé, ne doit pas cacher le redoutable casse-tête qui est posé à l'école française. L'instrumentalisation de l'école pour les stratégies familiales de promotion sociale ou de lutte contre le déclassement devrait se renforcer et devenir un thème politique majeur. Dans cette perspective, les milieux sociaux défavorisés sont encore mal armés pour défendre leurs intérêts et savoir recourir à des dispositifs complexes et dont la subtilité cache des conséquences redoutables. Il est donc nécessaire que le ministère de l'Éducation nationale cornaqué en cela par les élus locaux et un gouvernement répondant aux enjeux assurent le rôle de juge de paix, et procèdent à un basculement plus sensible de leurs moyens au profit des établissements d'éducation prioritaire, que ce soit en matière de rémunérations des enseignants ou d'effectifs. Mais cette révolution nécessite deux conditions : d'une part, parvenir à un changement radical dans le mode de gestion des enseignants, et d'abord dans leur recrutement, et d'autre part de mettre en œuvre une politique de peuplement visant à réduire la ségrégation urbaine et faire disparaître les quartiers relégués qui sont autant de trous noirs pour la scolarisation des enfants des milieux modestes. Il s'agit bien d'une ambition lourde qui dépasse la politique éducative et qui répond à un choix de société.

Références

Aeberhardt R. *et al.*, 2015 « Les difficultés scolaires et professionnelles des jeunes issus de l'immigration : effet de l'origine ou effets géographiques ? », *Population*, 70 (3).

Allensworth E., Ponisciak S. et Mazzeo C., 2009, *The Schools Teachers Leave : Teacher Mobility in Chicago Public Schools*, Consortium on Chicago School Research. Chicago : University of Chicago.

Atkinson A. B., 2014, *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge : Harvard University Press.

Benabou R., Kramarz F. et Prost C., 2004, « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et statistique*, 380.

Ben Ali L., 2012, « La scolarisation à deux ans », *Éducation et formations*, 82.

Ben Ayed C., 2013, « L'école et les ségrégations urbaines et scolaires 1986-2013 », *Diversité*, 174 (4).

— et Broccolichi S., 2011, « L'appréhension des inégalités de scolarisation. Ou comment y voir clair dans la jungle des idées reçues et des fausses oppositions », *Savoir/Agir*, 17.

Brinbaum Y. et Kieffer A., 2009, « Les scolarités des enfants d'immigrés de la sixième au baccalauréat : différenciation et polarisation des parcours », *Population*, 64 (3).

CNESCO, 2014, *Lutter contre les difficultés scolaires : le redoublement et ses alternatives ? Synthèse*.

—, 2016, *Inégalités sociales et migratoires, comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?*

Cour des comptes, 2015, *La formation continue des enseignants*. Paris.

Duru-Bellat M. et Kieffer A., 2000, « La démocratisation de l'enseignement en France : polémiques autour d'une question d'actualité », *Population*, 55 (1).

Duru-Bellat M. et Suchaut B., 2005, « L'approche sociologique des effets du contexte scolaire : méthodes et difficultés », *Revue internationale de psychologie sociale*, 18 (3).

Fack G. et Grenet J. 2010, « Que peut-on attendre de la réforme de la sectorisation en France ? Quelques enseignements des politiques de choix scolaire », *Revue d'économie politique*, 120 (5).

Fack G., Grenet J. et Benhenda A., 2014, *L'impact des procédures de sectorisation et d'affectation sur la mixité sociale et scolaire dans les lycées d'Île-de-France*, rapport, Institut des politiques publiques, 3.

Felouzis G., 2003, « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue française de sociologie*, 44, 3.

— et Fouquet-Chauprade B., 2015, « Les descendants d'immigrés à l'école », *Revue française de pédagogie*, 191.

Glasman D. et Rayou P. (dir.), 2016, *Ce qui soutient les élèves. Dispositifs et mobilisations dans divers établissements secondaires*. Centre Alain Savary-Lyon, IFE.

GOUX D. et MAURIN E., 2007, « Close Neighbours Matter: Neighbourhood Effects on Early Performance at School », *Economic Journal, Royal Economic Society*, 117 (523).

IGEN (Inspection générale de l'éducation nationale), 2010, *Observation et évaluation de l'ensemble des dispositifs d'aide individualisée et d'accompagnement à l'école, au collège et au lycée*, rapport n° 2010-114, Paris, MEN.

KAKPO N., 2007, *L'islam, un recours pour les jeunes*. Paris : Presses de Sciences Po.

LAGRANGE H., 2008, *Le déni des cultures*. Paris : Seuil.

MERLE P., 2017, *La démocratisation scolaire*. Paris : La Découverte.

MEURET D., 1994, « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire dans les collèges », *Revue française de pédagogie*, 109.

— et LAMBERT M., 2011, « La dégradation de l'équité de l'école française dans les années 2000 », *Revue française de pédagogie*, 177.

MEN, 2016, *Bilan social 2014-2015*. Paris : MENESR.

MOISAN C. et SIMON J., 1997, *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, Paris : INRP.

MONSEUR C. et BAYE A., 2015, *Quels apports des données PISA pour l'analyse des inégalités scolaires ?* Paris : CNESCO.

MUSSET P., 2010, « Initial Teacher Education and Continuing Training Policies », dans *A Comparative Perspective : Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects*, *OECD Education Working Papers*, 48, OCDE.

OCDE, 2016, *Les résultats du PISA 2015 à la loupe*. Paris.

—, 2010a, *Educating Teachers for Diversity : Meeting the Challenge, Educational Research and Innovation*.

—, 2010b, *PISA 2009 Results : What Makes a School Successful ? Resources, Policies and Practices (Vol. IV)*.

—, 2012, « Où en sont les élèves issus de l'immigration dans les établissements d'enseignement défavorisés ? », *Pisa à la loupe*, 22.

—, 2013a, *Pisa à la loupe*, 25.

—, 2013b, *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Vol. IV)*.

PIKETTY T. et VALDENAIRE M., 2006, *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*. Paris : MEN.

POURTOIS J.-P. et DESMET H., 1998, « Que nous enseigne le terrain de l'intervention ? Les principes d'une pratique sociale à visée préventive », *Revue française de pédagogie*, 124.

ROCHER T., 2008, « Lire, écrire, compter : les performances des élèves de CM2 à vingt ans d'intervalle, 1987-2007 », *Note d'information*, 08.38, MEN-DEPP.

ROMPRE G., 2015, *Rapport CSE CNESCO sur la mixité sociale à l'école*. Conférence de comparaisons internationales, CNESCO.

SAYAD A., 2014, *L'école et les enfants de l'immigration. Essais critiques*. Paris : Seuil.

SCHLEICHER A., 2014, *Equity, Excellence and Inclusiveness in Education: Policy Lessons from Around the World, International Summit on the Teaching Profession*. Paris : OCDE.

SÉNAT, 2016, *Une orientation réussie pour tous les élèves*, rapport de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

SHAVIT Y. et BLOSSFELD H. P. (dir.), 1993, *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder : Westview Press.

SOUSSI A., NIDEGGER C., DUTREVIS M. et CRAHAY M., 2012, « Un réseau d'enseignement prioritaire dans le canton de Genève : quels effets sur les élèves ? », *Revue française de pédagogie*, 178.

STIGLITZ J. E., 2015, *La grande fracture. Les sociétés inégalitaires et ce que nous pouvons faire pour les changer*. Paris : Les Liens qui libèrent.

TOULLEC-THERY M., 2016, *L'individualisation permet-elle de lutter contre les inégalités sociales dans la classe ?* CNESCO.

TRANCART D., 2011, « Ségrégation socio-spatiale et inégalités scolaires », dans C. Béduwé, M. Bruyère, T. Couppié *et al.* (dir.), *Les nouvelles ségrégations scolaires et professionnelles*. Marseille : CEREQ, p. 93-104.

VAN HOUTE M., 2004, « Why boys achieve less at school than girls: the difference between boys' and girls' academic culture », *Educational Studies*, 30 (2).

WILKINSON R. G., 2007, *The Impact of Inequality. How to Make Sick Societies Healthier*. Londres : Routledge.

Chapitre 18

L'éducation prioritaire : une longue histoire, des succès partiels, vers une réussite plus ambitieuse

Didier Bargas et Marc Douaire

1. Principes et mise en œuvre

1.1. *Une politique de discrimination positive*

La politique d'éducation prioritaire est en France le premier et longtemps le seul exemple d'une politique de « discrimination positive », qu'on devrait plus justement appeler « politique volontariste de rétablissement de l'égalité ».

Les Zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont été créées par le ministre Alain Savary en 1981. La circulaire ministérielle du 9 juillet 1981 en précise l'objectif : « corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé. »

En effet, la massification de l'enseignement par la prolongation de la scolarité obligatoire (1959) et par la création du collège unique (1977) visait l'élévation du niveau général de formation. Elle avait aussi pour objectif la réduction des inégalités de destins scolaires.

L'augmentation spontanée de la scolarisation n'ayant pas supprimé les inégalités de parcours et de diplômes, il a fallu réfléchir à une nouvelle approche des causes de l'échec scolaire en insistant sur le rôle joué par l'environnement familial et social des élèves. Les travaux de sociologie de l'époque montraient comment les inégalités sociales et les disparités spatiales se conjuguaient et se renforçaient conduisant à la concentration d'élèves ayant de grandes difficultés scolaires dans certains territoires.

La circulaire ministérielle du 1er juillet 1981 fixait très clairement le but à atteindre : « La politique du gouvernement consiste en effet à subordonner l'augmentation des moyens à leur rendement escompté en termes de démocratisation de la formation scolaire. C'est cet objectif qui doit être central pour tous ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre. »

En 1982, trois circulaires successives précisent la notion d'approche globale avec les partenaires pour la détermination des zones à prendre en compte. Elles proposent des indicateurs et insistent sur la notion de projet qui doit être à la base de l'action éducative des ZEP.

En référence à la réalité sociale des territoires, le principe est de différencier d'une manière maîtrisée et équitable le système éducatif. Prendre en compte la géographie sociale nationale tout en maintenant la référence aux principes républicains est la nouveauté introduite par la politique d'éducation prioritaire : « Pour la première fois dans l'Éducation nationale, et même dans le service public, une stratégie inégalitaire était employée dans un objectif d'équité » (rapport Moisan-Simon, 1997).

Cette politique nouvelle, qui appelait un bouleversement des représentations politiques et syndicales, était-elle partagée ? Non, y compris au sein de la majorité politique de gauche en 1981. Il a fallu le très grand volontarisme d'Alain Savary pour en imposer les principes et décider la mise en œuvre. Pouvoir conduire efficacement un processus de transformation de politique éducative requiert au moins deux conditions majeures : avoir du temps long et bénéficier d'une continuité du pilotage politique national. Or, ces deux conditions indispensables n'ont été que très rarement réunies dans l'histoire de l'Éducation prioritaire.

1.2. *Abandons, ruptures et relances*

Vouloir évaluer la politique de l'éducation prioritaire c'est d'abord prendre en compte 35 ans d'histoire faite d'abandons, de relances, de ruptures de la part des gouvernements successifs.

Le départ d'Alain Savary, en 1984, a donné un premier coup d'arrêt à la toute jeune dynamique politique. Il a fallu attendre le ministère Jospin et l'élan donné par la loi d'orientation du 5 juillet 1989 pour procéder à une première relance. La circulaire ministérielle du 1er février 1990 définissait les conditions de cette relance, articulant la nouvelle carte des ZEP avec la politique de la ville. Instituant le projet de zone et les institutions de régulation locales, cette politique devait être évaluée au bout de 3 ans. Il n'en a rien été, le changement de ministre de l'Éducation en 1992 n'a pas permis la poursuite de la dynamique engagée. Durant plusieurs années, le pilotage ministériel est retombé dans l'inertie.

En septembre 1997, un rapport des inspecteurs généraux Catherine Moisan et Jacky Simon mettait en évidence « les déterminants de la réussite scolaire en ZEP ». Ce rapport servait de base de réflexion à la préparation des Assises nationales de l'éducation prioritaire qui se sont tenues à Rouen au printemps 1998. Las, ni les préconisations du rapport ni les travaux des Assises qui avaient pourtant fortement mobilisé les acteurs n'ont trouvé de traduction politique si ce n'est la parution de la circulaire du 19 juillet 1998 qui mettait en place les contrats de réussite. C'était la fin de la deuxième relance.

De 1999 à 2005, la politique de l'éducation prioritaire a connu une longue phase de replis et d'abandons. Il a fallu les émeutes de banlieues de novembre 2005 pour assister à une troisième relance de l'éducation prioritaire. Le ministre de l'Éducation nationale, Gilles de Robien, décidait

la création de 254 réseaux ambition réussite dotés chacun de 4 enseignants supplémentaires pour renforcer l'action pédagogique en école et en collège, complétés par 856 réseaux de réussite scolaire. La carte des ZEP, qui avait déjà explosé à la rentrée 1999, concernait désormais 1 100 réseaux ce qui correspond toujours à son ordre de grandeur[1]. Cette relance pouvait s'appuyer notamment sur le rapport des inspectrices générales Anne Armand et Béatrice Gilles, « La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances » (2006).

Cette politique engagée en 2007 pour quatre ans devait être évaluée en 2011. Sans tenir compte des engagements de son prédécesseur, et sans tenir compte de l'évaluation nationale effectuée par ses propres services, le ministre Chatel décidait, en 2011, de remplacer les réseaux ambition réussite par un nouveau dispositif : le programme Éclair.

Le changement de majorité politique en 2012 et la décision d'organiser une consultation nationale pour l'avenir de l'école ont conduit à la quatrième relance de l'éducation prioritaire en 2013-2014 sous l'impulsion des ministres Peillon, Hamon et Vallaud-Belkacem. Il est à noter, pour la première fois en plus de 30 ans, une continuité de l'action ministérielle sur la question qui se prolonge au moins jusqu'en 2017 puisque le nouveau ministre, Blanquer, n'a jusqu'à présent remis en cause ni la finalité ni les ressources de l'éducation prioritaire.

1.3. *L'évolution des approches*

À cette discontinuité du pilotage politique national correspond, au fil des années, une évolution des conceptions politiques de l'éducation prioritaire.

Selon les époques, l'action a porté principalement sur différents niveaux :

- sur l'élève, dans la classe ou après la classe. Il s'agit alors de remédiation plus que de prévention, ce qui a donné des résultats limités. On a aussi essayé d'« exfiltrer » des élèves méritants des quartiers populaires vers les internats d'excellence, en contradiction complète avec la volonté d'origine de promotion collective de l'éducation prioritaire ;
- sur l'établissement, ce qui permet une approche plus globale, incluant notamment la vie scolaire, ce qui est essentiel, car créer un climat de sérénité, de confiance et de coopération favorise grandement la réussite de tous ;

1. Il existe actuellement environ 1 100 réseaux, dont 364 REP renforcés ou REP+ qui concentrent les plus grandes difficultés socio-scolaires et bénéficient de ressources spécifiques.

– sur l'environnement des établissements, ce qui était au fondement des zones d'éducation prioritaire devenues réseaux écoles-collèges en 2014. En effet, les personnels des écoles et des collèges les plus en difficulté ne peuvent venir à bout à eux seuls de l'échec scolaire massif, ils ont absolument besoin des parents d'élèves, des associations éducatives et des collectivités locales.

Il est nécessaire ici de rappeler que c'est ce dernier niveau de lecture de la politique de l'éducation prioritaire qui correspond au projet politique initial porté par Alain Savary. Son objectif est de réduire l'impact des inégalités sociales sur la réussite scolaire des élèves. Pour la première fois se met en place à l'école une stratégie inégalitaire de répartition des moyens dans un objectif d'équité. Pour la première fois également, la dotation de moyens d'enseignement était subordonnée à l'élaboration d'un projet inter-degrés s'appuyant sur un projet territorial de luttes contre les inégalités.

Les différents acteurs de l'Éducation nationale doivent travailler en synergie en lien avec les autres acteurs politiques et sociaux des territoires concernés. Chaque action mise en place par les partenaires constitue un élément qui entre dans un ensemble organisé de moyens tendant vers une même fin : renforcer l'action éducative pour réduire l'impact des inégalités sociales sur la réussite des élèves.

Cette nouvelle approche systémique n'est pas dans la culture de l'Éducation nationale. Comment favoriser des liaisons horizontales dans une organisation scolaire jacobine dominée par les relations verticales ? La rupture avec une conception égalitariste de la gestion des moyens scolaires, l'appel à une culture de projets jusque-là étrangère au monde de l'institution scolaire, l'invention de nouvelles manières de travailler avec de nouveaux partenaires extérieurs au monde scolaire créent beaucoup d'incertitudes et de débats. Il est clair que la politique engagée ainsi par Alain Savary représentait une véritable révolution culturelle au sein de l'Éducation nationale. Sa mise en œuvre s'est heurtée aux grandes réserves voire aux oppositions déterminées des principaux syndicats de la puissante FEN, alors première force syndicale du monde enseignant. Seul, le SGEN-CFDT, syndicat minoritaire, mais à l'origine du concept français des zones d'éducation prioritaire, a clairement apporté son soutien.

Le départ d'Alain Savary en 1984 a eu un double effet sur la jeune politique des zones d'éducation prioritaire : il n'a pas été possible d'en mesurer les premiers effets et ce fut l'occasion pour tous ses adversaires d'en marginaliser la portée afin de revenir au canon de la gauche traditionnelle partis et syndicats : plus de moyens partout, point.

C'est bien ce premier tournant politique et pédagogique non assumé par la gauche gouvernementale qui va marquer pour longtemps l'histoire de l'éducation prioritaire et largement influencer les représentations communes sur la question de sa légitimité.

2. Les leviers de l'éducation prioritaire

Le rapport Moisan-Simon (1997) préconisait un certain nombre de recommandations pour une relance de la politique des ZEP. Ces recommandations globales et ambitieuses ont trait à la fois aux pratiques pédagogiques, à la vie scolaire, au management éducatif et aux partenariats. Vingt ans plus tard, elles sont toujours d'une brûlante actualité. Elles auraient dû constituer le cahier des charges des ministres de l'époque (Claude Allègre, Ségolène Royal puis Jack Lang) qui ont refusé de s'en emparer. Faute d'une politique clairement assumée et pilotée nationalement, l'éducation prioritaire a été considérée dès la rentrée 1999 comme une machine à distribuer des moyens supplémentaires.

Le changement n'est pas venu du monde de l'institution scolaire. Les émeutes des banlieues de novembre 2005 ont conduit le gouvernement Villepin à considérer le problème des banlieues. Sollicité, le ministre de l'Éducation nationale de l'époque, Gilles de Robien, qui connaissait les ZEP par son mandat de maire d'Amiens, a décidé de relancer la politique des zones d'éducation prioritaire. Cette politique reposait sur un double principe :

- distinguer au sein de la carte de l'éducation prioritaire, les situations les plus lourdes d'inégalités : c'est ainsi que sont mis en place 254 Réseaux ambition réussite (RAR) qui se trouvaient complétés par 756 Réseaux de réussite scolaire (RRS). La carte des RAR relevait de l'échelon ministériel et celle des RRS de l'échelon académique ;
- doter les établissements les plus difficiles de moyens spécifiques. À cet effet, les RAR reçurent quatre postes d'enseignants supplémentaires destinés à l'action pédagogique en école et en collège, permettant de donner corps aux projets de transformation didactiques et pédagogiques au sein des réseaux. Ces enseignants, appelés enseignants référents ou enseignants d'appui, sélectionnés après appel d'offres et entretiens, vont constituer, après les coordonnateurs des zones d'éducation prioritaire, une nouvelle catégorie d'emplois spécifiques inventés par l'institution scolaire pour répondre aux difficultés qu'elle peut rencontrer dans l'exercice de ses missions.

Comme le confirme la loi sur la refondation de l'école de 2013 et le référentiel élaboré par la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) pour les enseignants en éducation prioritaire, le principal levier est pédagogique. Cela signifie qu'il faut plus d'enseignants capables de gérer l'hétérogénéité des classes, sachant s'adapter aux besoins individuels et désireux de travailler en équipe. À cet égard, la réforme des Écoles supérieures du professorat et de l'enseignement (ESPE) ne rassure pas, car elle semble incapable de préparer au travail en équipe et à la prise en charge des élèves en difficulté. Quant à la relance de la formation continue, qui avait quasiment disparu avant 2012, elle est encore bien timide sauf en REP+.

La co-intervention (le dispositif « plus de maîtres que de classes ») est en général très appréciée par les enseignants en éducation prioritaire. Ayant déjà subi des transferts de postes au bénéfice des cours préparatoires (CP) dédoublés, il serait très dommage qu'elle soit interrompue prématurément.

La diminution des effectifs des classes est une revendication constante des syndicats enseignants, mais elle se justifie particulièrement en éducation prioritaire où la diminution moyenne est faible : environ 22 élèves par classe en collège contre 24 hors éducation prioritaire. Encore doit-on observer que la diminution des effectifs, même importante, n'est pas une garantie d'efficacité si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration des méthodes pédagogiques. C'est ainsi que l'expérience de dédoublement des CP engagée par Luc Ferry n'a donné que des résultats très mitigés.

Un levier important est l'existence de fonctions spécifiques qui n'existent qu'en éducation prioritaire : les coordonnateurs jouent un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets des collèges et des réseaux ainsi que pour la continuité école-collège et les relations avec les partenaires, les professeurs référents conseillent leurs collègues, pratiquent la co-intervention et font parfois le lien avec la recherche, les anciens préfets des études, reconvertis en professeurs référents, faisaient un travail très utile de coordination par niveau scolaire et de suivi des parcours des élèves.

Toutes ces fonctions spécifiques ainsi que les chefs d'établissement font normalement l'objet de postes à profil ce qui permet de vérifier l'adéquation de leur candidature avec les caractéristiques et le projet des établissements.

Une des propositions récurrentes parmi les responsables politiques consiste à envoyer des enseignants expérimentés en éducation prioritaire à la place des néo-titulaires. Force est de constater que jusqu'à présent toutes les tentatives en ce sens ont échoué malgré les avantages de mobilité ou de rémunération, faibles dans ce dernier cas. En attendant de savoir si une prime importante pourrait renverser cette tendance[2], la seule solution consiste à mieux accueillir, accompagner et insérer les enseignants sortant des ESPE.

Enfin, en éducation prioritaire, plus encore qu'ailleurs, le rôle des directeurs d'école, des inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) de circonscription, des principaux et des proviseurs, est essentiel. Le pilotage des réseaux dépend beaucoup de la mobilisation et de la bonne entente entre le principal du collège, l'IEN, l'inspecteur académique-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) référent et le coordonnateur.

2. Le président Macron a proposé une prime de 3 000 € en REP+, toutefois son versement a été repoussé de 2018 à 2019.

À cet égard, la circulaire DGESCO du 3 mai 2017 a le mérite de clarifier et préciser la responsabilité en matière de pilotage des différents niveaux du système éducatif, en particulier celle de l'échelon académique.

3. Les critiques de l'éducation prioritaire

Un petit nombre d'universitaires et de chercheurs, parfois en situation de responsabilité, ont exprimé diverses critiques à l'égard de l'éducation prioritaire. On peut les résumer ainsi :

- *Un effet de stigmatisation* : selon eux, c'est le label éducation prioritaire qui ferait fuir les familles des couches moyennes et supérieures. Cette affirmation est contredite par toutes les observations de terrain et les rapports de l'Inspection générale. Ce qui provoque en effet le plus souvent l'évitement de certaines familles, ce n'est pas le classement en éducation prioritaire, ce n'est même pas de faibles résultats scolaires, c'est un climat scolaire détestable, des phénomènes de violence et de harcèlement et un environnement difficile.
- *La politique de l'éducation prioritaire serait peu coûteuse et pas vraiment prioritaire*. On peut répondre à cela que le ministère estime à environ 1 milliard d'€ le coût global de cette politique, ce qui n'est pas rien. Ensuite, l'argument qui consiste à montrer qu'un collège favorisé de centre-ville coûte davantage qu'un collège de la périphérie en éducation prioritaire n'a guère de sens. En effet, à effectifs d'élèves comparables, la différence vient essentiellement de la masse salariale, parce que le collège favorisé a plus d'agrégés et de certifiés anciens. Or ce qui est déterminant pour venir en aide aux élèves défavorisés, ce n'est pas la masse salariale globale, mais les ressources que la direction peut mobiliser pour l'action : emplois spécifiques, personnels médico-sociaux, crédits pédagogiques, crédits sociaux, aides financières extérieures.
- Le dernier argument des détracteurs de l'éducation prioritaire, le seul à vrai dire qui soit partiellement recevable, consiste à *contester l'efficacité de cette politique en termes de réduction des inégalités et d'amélioration des résultats*. À cela on peut répondre que de 1981 à 2013, l'éducation prioritaire a connu une succession de phases d'abandon et de relance, et qu'elle n'a presque jamais été poursuivie avec la force et la continuité qui auraient été nécessaires. Toutefois, s'il y a des réussites remarquables en éducation prioritaire, en collège comme en lycée, elles restent locales et ponctuelles. À titre d'exemple on peut mentionner que plusieurs lycées de Seine-Saint-Denis se classent depuis plusieurs années parmi les meilleurs de France pour la valeur ajoutée.

4. Des clarifications nécessaires

Comme il a été rappelé plus haut, la politique d'éducation prioritaire, dès son origine, a été violemment combattue par un certain nombre d'organisations politiques de droite, par une partie de la gauche et par la majorité des organisations syndicales enseignantes. Elle aurait dû mourir depuis longtemps si ce n'est qu'elle a rencontré l'adhésion de nombreux acteurs éducatifs locaux : équipes pédagogiques, associations de parents, élus politiques locaux et même un certain nombre de cadres et de décideurs de l'Éducation nationale qui ont su maintenir le navire à flot. À ces oppositions d'origine il faut ajouter les prises de position idéologiques de quelques ministres de droite ou de quelques universitaires qui n'ont de cesse de vouloir instaurer une discrimination positive à l'américaine ou de vouloir à tout prix effacer les marqueurs de la labellisation. Et pourtant !

Reportons-nous à la concertation nationale pour l'avenir de l'école organisée à l'été 2012. La question de l'éducation prioritaire a été largement débattue dans le cadre de l'atelier intitulé « Une école plus juste pour tous les territoires ». Cet atelier a réuni au cours de six réunions plus de soixante responsables associatifs, syndicaux, représentants des collectivités territoriales, universitaires, inspecteurs généraux de l'Éducation nationale…

À l'issue des travaux une synthèse a permis de mettre en évidence des points de consensus :

- le maintien de la labellisation « éducation prioritaire » constituait un accord unanime de l'ensemble des participants ;
- l'exigence d'un pilotage national ministériel ;
- l'affirmation du caractère territorial de la politique d'éducation prioritaire, reprenant ainsi les principes énoncés par Alain Savary ;
- la prise en compte prioritaire du premier degré ;
- le renforcement de l'accompagnement et de la formation continue des équipes ;
- la reconnaissance des fonctions spécifiques (coordonnateur, enseignant référent) et l'exigence de la prise en compte de l'évolution du métier enseignant.

En éducation prioritaire plus qu'ailleurs, le métier enseignant ne saurait se résumer au temps passé avec le groupe classe. Les nombreuses missions liées au suivi des élèves, au rapport avec les familles et les acteurs locaux, à l'élaboration de projets ne sauraient reposer sur le volontariat et le bénévolat de quelques-uns. Ces missions doivent être considérées comme faisant partie du métier et intégrées aux obligations de service ; ce qui appellera l'ouverture de discussions avec les organisations représentatives des personnels.

Deux points ne faisaient pas l'objet de consensus et appelaient à l'ouverture de discussions à l'initiative du ministère de l'Éducation nationale :

- l'utilisation des moyens supplémentaires attribués aux réseaux d'éducation prioritaire. Une partie des organisations syndicales du second degré avançaient que l'attribution de moyens supplémentaires

devait se faire sans condition ni de projet ni d'évaluation d'utilisation ;
- le périmètre de la géographie prioritaire.
- Un rappel historique est nécessaire :
- 1981 : 363 ZEP ;
- 1990 : 557 ZEP ;
- 1999 : 869 réseaux ;
- 2007 : 254 réseaux ambition réussite et 856 réseaux de réussite scolaire soit 1 100 réseaux ;
- 2014 : 365 REP+ et 732 REP soit 1 097 réseaux.

On constate une augmentation continue de la carte de l'éducation prioritaire de 1981 à 2007 puis une stabilisation depuis 10 ans avec une carte qui concerne 20 % des écoliers et des collégiens. Ce pourcentage paraît trop élevé, l'éducation prioritaire pourrait se limiter à son cœur, les REP+ soit environ 5 % des collégiens. Encore faudrait-il pour cela que le système éducatif ordinaire soit vraiment capable de réduire significativement l'échec scolaire.

Là encore, une partie des organisations syndicales du second degré défendait le principe d'une non-limitation *a priori* de la carte de l'éducation prioritaire ; celle-ci devait intégrer tous les établissements où les enseignants avaient signalé des difficultés d'exercice. Suivre cette position serait revenu à considérer l'éducation prioritaire comme le mode de scolarisation des enfants et des jeunes des classes populaires ; l'école ordinaire serait ainsi réservée aux élèves issus des classes moyennes et supérieures. Une telle conception conduirait à abandonner toute ambition de transformation de l'école ordinaire ; elle signifierait, au bout du compte, la mort de l'école publique.

Conclusion : propositions pour réussir la refondation de l'éducation prioritaire

Pour la première fois depuis longtemps, la politique de l'éducation prioritaire a été officiellement reconnue et soutenue ces dernières années par tous les responsables de l'Éducation nationale : allègement du service des enseignants en REP+, relance de la formation continue grâce notamment aux formateurs académiques, mise en place du référentiel pédagogique, implication des corps d'inspection.

La refondation est engagée, mais elle a besoin de temps. Menée avec volonté et persévérance, elle pourrait permettre de passer de succès remarquables mais ponctuels, à une réduction significative des écarts de réussite. À cette fin, il est indispensable de demander à l'ensemble

des forces politiques, sociales et syndicales de sanctuariser l'éducation prioritaire :

- sanctuariser ses ressources : moyens supplémentaires pour la transformation de l'action pédagogique, personnels sur fonctions spécifiques, aménagement du temps de service des enseignants, etc. ;
- consolider les réseaux école-collège pour mieux assurer la cohérence et la continuité des apprentissages éducatifs et pédagogiques ;
- développer les pôles de formateurs REP+ et garantir du temps professionnel pour le travail collectif ;
- accentuer la priorité à l'école primaire ;
- faire en sorte que l'éducation prioritaire soit réellement une politique prioritaire à tous les niveaux de l'institution scolaire ;
- développer, à tous les niveaux de l'institution, un pilotage favorisant l'autonomie pédagogique, l'innovation et renforçant le rôle de collectifs professionnels ;
- faire évoluer la gestion des ressources humaines compte tenu des spécificités de l'éducation prioritaire : généralisation des postes à profil pour l'affectation des personnels, reconnaissance financière et dans la carrière du travail accompli ;
- organiser la convergence des forces éducatives des territoires prioritaires autour d'un projet social, éducatif et culturel.

Les efforts des politiques complémentaires ne doivent pas se relâcher, mais être complétés par une amélioration des politiques urbaines et sociales afin de combattre à la racine les inégalités qui minent les quartiers défavorisés. De même, l'expérience en cours de renforcement de la mixité sociale et scolaire devrait être élargie et concerner aussi l'enseignement privé sous contrat.

Références

Arrêté du 9 juillet 2007 donnant la liste des collèges « ambition réussite ».
— du 17 juillet 2008 donnant la liste des établissements scolaires des réseaux ambition réussite.
— du 24 août 2014 fixant la liste des écoles et établissements scolaires publics inscrits dans le programme REP+ à la rentrée 2015.
— du 30 janvier 2015 fixant la liste des établissements scolaires publics inscrits dans le programme REP à la rentrée 2015.

Circulaire n° 81-238 du 1er juillet 1981.
— n° 81-536 du 28 décembre 1981.
— n° 82-128 du 19 mars 1982.
— n° 90-028 du 1er février 1990.

Armand A. et Gille B., 2006, « La contribution de l'Éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves », rapport des Inspections générales, IGEN et IGAEN.

Cahiers pédagogiques, 2012, 499.

Diversité, 2016, 186.

Moisan C. et Simon J, 1997, « Les déterminants de la réussite scolaire dans les ZEP », rapport des Inspections générales IGEN et IGAEN.

Chapitre 19

Lycée Le Corbusier : le commun à l'ouvrage

L'équipe « L'anthropologie pour tous »

La réflexion présentée ici part des expériences pédagogiques menées au lycée Le Corbusier d'Aubervilliers en Seine-Saint-Denis dans l'Académie de Créteil : elle est donc nécessairement soumise aux limites de ce point de vue circonstancié. La description de cette expérience particulière pourrait être utile et inspirer d'autres établissements situés dans des contextes socioculturels comparables. Mais si nous sommes persuadés que le dynamisme pédagogique est contagieux, nous ne pensons pas que ce que nous faisons vaille comme modèle exportable en l'état. L'infusion locale est plus aisée que la diffusion extérieure, tant les pratiques efficaces supposent une connaissance précise des différents acteurs de la relation pédagogique. Il faut connaître les élèves pour comprendre comment les aider à progresser, et il faut être soi-même capable de modifier ses usages pour les adapter aux exigences que dicte le terrain de son enseignement. Cela dit, nous sommes persuadés qu'une des conditions indispensables de la réussite est la constitution d'un collectif guidé par le souci commun. Ce commun est essentiellement politique et, en cela, l'aspiration à le réaliser est universalisable. Il n'exige pas que ceux qui l'animent travaillent à l'identique ni qu'ils s'accordent sur tout, mais il exige qu'ils renoncent à l'individualisme frileux qui est souvent pensé comme une protection par les enseignants alors qu'il empêche la réussite collective.

1. Le lycée Le Corbusier en chiffres : homogénéité sociale et diversité culturelle

En 2017, 89 % des élèves passant le baccalauréat au lycée Le Corbusier l'ont obtenu (la moyenne nationale est de 87,9 %). La situation est inattendue dans la mesure où les indicateurs sociaux laissent espérer un taux moins élevé : 80 % selon les calculs de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). La valeur ajoutée pour les différentes sections est la suivante : + 17 % en ES, + 7 % en S, + 5 % en STMG, + 6 % en STI2D. Le calcul des taux de mentions au baccalauréat est encore plus frappant : au total, 39 % des candidats obtiennent une mention, alors que 27 % sont attendus. Par section, la valeur ajoutée pour l'obtention

d'une mention est de + 19 % en ES, + 23 % en S, + 2 % en STMG et + 3 % en STI2D.

Deux traits caractérisent notre population scolaire : d'abord l'immense diversité des origines géographiques (11 % des élèves sont nés de deux parents eux-mêmes nés en France, quand les parents des autres lycéens viennent d'au moins 72 pays différents, et même davantage, si l'on tient compte des pays d'origine du père, de la mère et des quatre grands-parents) ; ensuite, l'homogénéité sociale fait que la modestie, sinon la précarité constituent le décor social du lycée. En 2015 (dernières statistiques académiques à disposition), 49,8 % des élèves étaient issus de familles de catégories sociales défavorisées et seulement 13,7 % de familles de catégories sociales favorisées.

La population d'Aubervilliers, très mouvante et très mêlée, a évolué au fil du temps : immigration espagnole (installée dans le quartier de la petite Espagne), italienne et portugaise, immigration nord-africaine (venue notamment de Kabylie) et subsaharienne, immigration kurde du refuge politique, puis immigration chinoise massive depuis que le secteur de vente en gros du sud de la ville constitue la plus grande zone d'import-export d'Europe, pour ne citer que les plus importants mouvements de population. Un recensement effectué sur les inscrits au lycée en 2010-2011 à partir des noms des élèves compte environ 80 % de noms à consonance étrangère, contre 20 % à consonance française. En 2016, les territoires dont proviennent les élèves ou leurs parents, sont, par ordre alphabétique : Algérie, Bangladesh, Brésil, Bulgarie, Cambodge, Cameroun, Chine (surtout du sud-ouest, région de Wenzhou), Comores, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Côte d'Ivoire, Égypte, France, Guyane, Haïti, Île Maurice, Inde, Jordanie, Kazakhstan, Kurdistan, Madagascar, Mali, Maroc, Martinique-Guadeloupe, Mayotte, Pakistan, Palestine, Portugal, Réunion, Roumanie, Russie, Sénégal, Serbie, Soudan, Sri Lanka, Syrie, Tunisie, Turquie. Cette liste est à peu près la même lorsque l'on demande, en 2017, quels sont les pays où vit la famille proche des élèves.

Cette pluralité des origines géographiques engendre une immense diversité culturelle au sein de notre établissement, laquelle se traduit aussi par une grande diversité des croyances et des représentations. On ne saurait la réduire à une conception unifiée. Les cultes chinois sont polythéistes ou panthéistes. Le taoïsme, le bouddhisme, le culte des ancêtres, le confucianisme sont autant de formes de croyance possibles pour les élèves d'origine chinoise. Ajoutons à cela des athées, des agnostiques, des représentants de l'hindouisme, des coptes orthodoxes, des Éthiopiens orthodoxes, des protestants évangélistes, des pratiquants du Vaudou, des Témoins de Jéhovah, des adeptes du kémitisme panafricain, des juifs, des chrétiens, des alévis, des animistes, etc. Cette liste, qui ne saurait être exhaustive (la loi française interdit de relever ces données), oblige néanmoins à rompre avec la représentation dominante qui fait de l'islam la référence religieuse unique en banlieue, à supposer d'ailleurs que l'islam soit un système unifié de pratiques, ce qui n'est absolument pas le cas.

Conséquence de la diversité des origines géographiques, la situation linguistique des élèves est particulière. Lors d'une enquête menée en 2016, 24 % des répondants déclarent parler à la maison le français et le français seulement, 48 % déclarent parler le français et d'autres langues, 28 % déclarent parler d'autres langues sans mentionner le français. Concernant les langues parlées par les grands-parents, les écarts se creusent : le français, seulement 8 % ; le français et d'autres langues, 20 % ; d'autres langues que le français, 72 %. Les bilinguismes les plus fréquents – hors langues enseignées au lycée – sont franco-arabes et franco-chinois. En outre, pour l'ensemble des langues déclarées, plus d'un quart des élèves parle des langues non indo-européennes : certains élèves parlent des langues sans distinction de genre, d'autres avec 2, 3, 5, 6, 7, 11, voire 12 genres. La proportion des élèves parlant différents types de langues en fonction de l'ordre SVO (sujet, verbe, objet) est la suivante : SVO, 77 % ; VSO, 12 % ; SOV, 10 %. Au moins 12 systèmes d'écriture sont attestés pour les langues représentées (latin, arabe, han, tamoul, tifinagh, devanagari, cyrillique, khmer, bengali, grec, balinais, thaï).

2. La diversité est une ressource

2.1. *Refuser le stigmate*

Le pauvre manque de ce dont jouit celui qui le plaint, voire l'accuse. L'intériorisation du stigmate est fréquente chez les adolescents désignés comme socialement et culturellement défaillants, et la confiance, indispensable à toute réussite, en est immanquablement entamée. Nous en avons fait l'expérience lors de notre réception au Conseil économique, social et environnemental (CESE) en février 2017, alors que les élèves étaient invités à témoigner de la pauvreté et qu'ils ont préféré parler de la solidarité à l'œuvre dans leur lycée et dans les communes de Seine-Saint-Denis dans lesquelles ils vivent. Pour échapper à la caricature du jeune de banlieue pauvre, ignorant, et manquant aux codes de l'étiquette, il faut d'abord éviter de le considérer *a priori* comme tel. Cela n'empêche évidemment pas de mettre en place un certain nombre de mesures, avec le fonds social du lycée, pour permettre par exemple aux élèves de se procurer des calculatrices à moindre coût ou pour leur offrir les moyens d'acquérir une tenue de sport *ad hoc* : mais dans ce dernier cas, l'assistante sociale rembourse l'achat fait par l'élève sans lui imposer l'humiliation d'une tenue réglementaire identique pour les plus démunis qui pourrait ainsi être reconnue comme telle. Considérer que les élèves sont issus de milieux populaires n'est pas la même chose que les traiter comme des pauvres auxquels l'institution scolaire doit la charité.

2.2. *Expliciter les attentes scolaires*

L'homogénéité sociale des élèves du lycée Le Corbusier incline plutôt à réfléchir à leur rapport à la culture scolaire. L'on peut s'appuyer pour cela sur la distinction posée par Bernard Lahire entre le rapport « scriptural-scolaire » et le rapport « oral-pratique » au langage. La pédagogie repose sur une objectivation écrite des savoirs et suppose la maîtrise d'un rapport métalinguistique à la production du sens. L'écriture et la grammaire, remarque Bernard Lahire (2008), « sont au centre de la constitution historique d'un rapport plus distancé au langage ». Cette disposition n'est pas seulement cognitive, elle dépend aussi du rapport que l'on entretient au monde social. Il s'agit donc de prendre la langue comme objet. Les notes qu'obtiennent les élèves du lycée Le Corbusier aux épreuves orales et écrites du baccalauréat de français ne marquent pas d'écart par rapport aux moyennes du département et de l'académie. Cela dit, exploiter la plasticité linguistique des élèves et les connaissances, même partielles, qu'ils possèdent autrement qu'en français pourrait être le moyen de renforcer leur maîtrise de la langue en renforçant leur usage objectif du langage. C'est pourquoi nous militons, avec le soutien des parents d'élèves, pour une offre plus diversifiée de l'enseignement des langues, à commencer par l'enseignement de l'arabe et du chinois, langues parlées par 43 % des élèves (sur 594 élèves interrogés, enquête interne 2016) : à cet égard, c'est l'offre éducative qui fait défaut, là où l'origine culturelle des élèves constituerait immédiatement un atout pour leur réussite.

2.3. *Exploiter la diversité*

Si la langue peut être prise comme objet, et pas seulement comme outil, il en va de même pour la culture, autant dans le domaine scientifique que dans celui des humanités. Il faudrait donc que tous (enseignants et élèves) apprennent ce qu'il en est du rapport scriptural-scolaire au savoir, et se l'approprient : il est très difficile, voire impossible, quand on est familier d'un seul de ces types de rapport à la langue, et plus généralement à la culture, de deviner seul qu'il en existe un autre. Tous les éléments de la culture scolaire pourraient être présentés comme des objets relevant d'un système particulier, intéressant en soi, mais incapable de valoir universellement. Une visite au Louvre, dès lors, n'est plus le pèlerinage dans le temple qui regroupe ce qu'il faut connaître pour être cultivé, mais une aventure exploratoire, qui permet d'aller de monde en monde. On découvre à chaque fois des cultures, des ontologies, des façons de considérer le monde et l'homme, et l'on se fait anthropologue, comme on peut aussi le devenir en circulant entre toutes les théories créées pour rendre compte de la condition humaine. Notre propos n'est évidemment pas de disqualifier la culture classique, mais de dépasser le rapport de domination dans lequel elle s'inscrit habituellement. Considérer tout

objet intellectuel ou culturel comme un objet d'enquête possible ouvre la curiosité à tous les systèmes de représentation, à ceux dont les élèves ont l'habitude comme à ceux auxquels ils sont étrangers.

Pour ce faire, l'Anthropologie pour tous (association réunissant enseignants du lycée et chercheurs et travaillant avec les élèves dans le cadre du projet Thélème, atelier culturel hebdomadaire) a choisi d'en passer par l'anthropologie sociale (comme méthode et pas seulement comme but). Comme La Main à la pâte dans le domaine des sciences et des technologies, le projet Thélème propose un laboratoire d'initiation aux sciences humaines. S'intéresser, entre autres représentations, à celles des cultures d'origine des élèves rompt avec cette hiérarchie des normes et renouvelle les perspectives d'apprentissage. Cette démarche est souvent mal comprise : il ne s'agit pas d'offrir les élèves en sacrifice aux fantasmagories identitaires. Les cultures d'origine sont intéressantes en elles-mêmes, pour les élèves autant que pour leurs professeurs qui bien souvent les ignorent. Et si elles intéressent les professeurs, ce n'est pas seulement parce que leur connaissance aurait des vertus psychologiques ou empathiques. Demander aux élèves de raconter les histoires et les mythes que rapportent leurs aïeux a un intérêt d'abord et avant tout scientifique : les grands-parents et les parents savent des choses qu'on ne pourrait pas connaître sans les interroger. L'enquête anthropologique et sociologique n'a pas pour but la revendication d'une identité exclusive. Elle vise plutôt à établir combien ces identités sont plurielles, diverses et hétérogènes. Les jeunes ayant grandi en banlieue empruntent des éléments parfois disparates pour se « bricoler » une identité mouvante, comme l'est celle de tout être social. Et il y a fort à parier qu'il en va à Guéret comme à Aubervilliers…

3. Les piliers de la réussite

3.1. *Sérénité éducative*

Il n'y a pas une solution unique pour enseigner ni une seule voie pour apprendre à aimer apprendre. Le sport, les ateliers de savoir-être, un club de bridge, un cours de théâtre : tout vaut dès lors qu'est donnée l'occasion d'une découverte de l'autre par le pas de côté nécessaire à la distanciation qui permet la maîtrise. Les projets pédagogiques multiples qui voient le jour chaque rentrée ou sont reconduits depuis plusieurs années au lycée Le Corbusier contribuent à installer un climat de confiance. Ils sont rendus possibles par un contexte scolaire serein et une situation matérielle confortable (précisons néanmoins que le lycée Le Corbusier ne bénéficie d'aucun traitement dérogatoire et que le lycée a perdu un poste d'agent d'entretien à la rentrée 2017). Difficile de dire ce qui est premier du matériel ou de l'intellectuel, mais leur relation dialectique engendre un cercle vertueux.

Un climat scolaire apaisé est indispensable à la réussite. Entre septembre et décembre 2017, un seul conseil de discipline a été réuni. Aucune violence n'est à déplorer dans l'établissement. La présence à demeure d'une infirmière et d'une assistante sociale facilite le travail par le moyen d'un repérage fin et accéléré des difficultés, permettant, par exemple, d'installer cette année un écrivain public dans le pôle médicosocial. Le respect mutuel et la confiance permettent de laisser les élèves en autonomie. Des goûters-révisions sont proposés deux soirs par semaine, les salles peuvent être ouvertes à la demande des élèves jusqu'à 18 h 30, la cafétéria est un lieu de détente, de rencontres et d'initiatives, comme des débats d'actualité ou des rendez-vous de lecture. La reconstruction du lycée en 2003 a fait de cet établissement un lieu de vie beau, lumineux et propre, auquel les élèves sont attachés et dont ils disent être fiers. Ils en respectent les équipements et le mobilier, et l'investissement des personnels non enseignants permet de leur offrir des conditions de travail optimales.

3.2. *Réduction des effectifs*

Un élément clé de la réussite est la limitation du nombre d'élèves par classe : depuis quatre ans, les classes de seconde ne comptent pas plus de vingt élèves, les classes de sections technologiques, pas plus de vingt-quatre. La première cohorte d'élèves ayant été scolarisés dans ces conditions favorables a eu le baccalauréat en 2017 : la réussite de ce dispositif est indéniable. Là encore, les calculs de la DEPP en attestent : 82 % des élèves de seconde accèdent au baccalauréat (soit une valeur ajoutée de 12 %, preuve avérée de l'efficacité de la réduction du nombre d'élèves par classe en seconde). Accèdent au baccalauréat 93 % des élèves de terminale (soit une valeur ajoutée de 4 %) et 92 % des élèves de première (soit une valeur ajoutée de 8 %). Cette répartition des effectifs ne correspond pas à l'octroi de moyens supplémentaires ou au confort d'une dotation horaire augmentée. Elle résulte d'une concertation de toute l'équipe enseignante : pour rendre possibles ces aménagements, certains collègues ont renoncé aux heures de dédoublement statutairement attribuées à leur discipline, pariant plutôt sur le confort des élèves et le bénéfice que tous peuvent en tirer. Sur ce point, il est indéniable que la réussite est le fait du collectif, c'est-à-dire de la mise en commun des moyens et de la décision en commun des priorités.

3.3. *Complémentarité des projets*

Les classes réduites ont également rendu les enseignants plus disponibles pour construire des projets pédagogiques, dynamique fortement appuyée par l'obtention, deux années durant, de la subvention du Fonds

social européen. Cela étant, les projets ont continué après la fin des financements européens, le collectif choisissant là encore d'y consacrer une partie de la dotation horaire globale. En 2017, des projets culturels, scientifiques et artistiques courent sur l'année scolaire, tantôt pour des classes, tantôt pour des groupes d'élèves volontaires qui assistent à ces ateliers en plus des enseignements disciplinaires. Un partenariat avec l'Opéra national de Paris propose à une classe de Sciences et technologies industrielles et du développement durable (STI2D) de découvrir l'opéra durant deux ans, croisant la pratique artistique et les enseignements généraux, technologiques et sportifs des élèves. Des manifestations ponctuelles dynamisent les apprentissages, comme la semaine des langues, qui vise autant à faire rayonner l'enseignement des langues au lycée qu'à mettre en avant la diversité des langues parlées par les élèves. S'y ajoutent des initiatives d'ouverture au monde professionnel : le projet Capital filles met en relation des élèves de terminales scientifiques et technologiques avec des marraines de sociétés partenaires ; des étudiants passant le brevet de technicien supérieur (BTS) font l'expérience de créer une mini-entreprise. Nombre d'autres initiatives sont celles des élèves : le Conseil de la vie lycéenne organise chaque année une semaine des talents, un bal, des journées de don du sang, des collectes solidaires, assurant une communication constante avec le milieu associatif à l'extérieur du lycée. La confiance, alliée à l'intelligence entre les différents acteurs, s'accompagne d'un travail qui croît d'année en année avec les parents d'élèves qui organisent un café des parents le jour de la remise des bulletins, rédigent le bilan des conseils de classe et s'associent souvent aux manifestations organisées par élèves et enseignants.

La concertation entre direction et équipes pédagogiques appuie les possibilités d'expériences. Depuis plusieurs années, les enseignants sont associés au processus de répartition de la dotation horaire globale de l'établissement. Ce dialogue a, par exemple, rendu possibles un dispositif de remédiation (le projet Courte échelle réunit chaque semaine enseignants et élèves de Sciences et technologies du management et de la gestion, STMG, pour aguerrir leurs méthodes de travail), et l'ouverture d'une classe de seconde évaluée par compétences. Les enseignants volontaires effectuent une partie de leur service à l'Institut hospitalier soins-études pour adolescents (IHSEA), né en 2009 d'un partenariat entre l'Établissement public de santé mentale de Ville-Évrard et l'Éducation nationale. Les cours, adressés à des élèves dont la fragilité psychique a fermé les portes de l'école ordinaire, offrent aux enseignants une nouvelle occasion de réfléchir et d'améliorer leurs pratiques.

4. Collaboration avec la recherche

La collaboration avec la recherche est menée à bien autant dans le domaine des sciences humaines que dans celui des sciences de la nature. Un partenariat est en chantier depuis cette année avec l'Institut Villebon-Georges-Charpak de l'université Paris-Saclay, dont l'objectif est « de permettre à ces étudiants motivés, parfois victimes d'autocensure du fait de leur environnement, intéressé par les sciences, mais rebutés par les aspects formels de l'enseignement, de réussir en licence, et d'acquérir la confiance et la motivation nécessaires pour poursuivre des études en master ou en école d'ingénieur[1] ». La stratégie pédagogique de cet institut est la même que celle de l'équipe pédagogique qui a lancé, cette année, un travail autour de l'évaluation par compétences en seconde. Le travail par compétences permet d'établir une liaison pédagogique entre le secondaire et le supérieur comme entre la troisième et la seconde. Les deux premières années de licence peuvent constituer, comme la seconde, un palier d'orientation, de remobilisation et d'accompagnement, qui permet d'établir une continuité pédagogique, d'éviter le décrochage scolaire et d'assurer un suivi individualisé des élèves et des étudiants.

Dans le cadre du projet Thélème, une collaboration est désormais installée avec les enseignants de sociologie et d'anthropologie de Paris VIII et Paris X, qui participent aux colloques et aux publications de l'Anthropologie pour tous permettant la rencontre entre les étudiants et les élèves. La Cité des humanités et des sciences sociales (Campus Condorcet), en construction entre le territoire de la porte de la Chapelle à Paris et la commune d'Aubervilliers, devrait constituer un pôle de recherche et d'enseignement dynamique et un vivier de collaborations nouvelles à imaginer et mettre en place. Dès 2010, le conseil scientifique du Campus Condorcet a lancé une initiative de diffusion des savoirs : les Conférences Campus Condorcet sont programmées de septembre à juin à Aubervilliers, au théâtre de la Commune, au Conservatoire à rayonnement régional Aubervilliers-La Courneuve et au lycée Le Corbusier. L'Anthropologie pour tous a aussi commencé à réfléchir avec l'École des hautes études en sciences sociales (bientôt sise au Campus Condorcet) à l'installation de chercheurs en résidence dans le secondaire (projet que nous défendons depuis trois ans). Les enquêtes du projet Thélème sont réalisées avec des chercheurs du supérieur, qui viennent régulièrement exposer leurs travaux et leurs méthodes au lycée. Ces liens ne sont pas seulement au bénéfice des élèves. Les professeurs du secondaire tirent en effet un évident profit du dialogue avec les chercheurs, et si l'on voulait imaginer les conditions d'une formation continue efficace des enseignants, c'est sans doute cette

1. Voir : www.villebon-charpak.fr.

voie fructueuse qu'il faudrait suivre. C'est en tout cas celle que nous avons décidé d'emprunter.

La collaboration avec la recherche relève de ce même souci de constituer un commun pédagogique et intellectuel. Les ponts entre les deux rives du baccalauréat sont encore à solidifier et il semble évident qu'il faille, à terme, soutenir la continuité de l'éducation des jeunes par la continuité de la formation des enseignants. Tout cela suppose d'étendre le travail collectif par une mutualisation des pratiques et un dialogue avec la recherche qui excède les limites d'un seul établissement. Le travail en réseau, à cet égard, pourrait permettre une formation plus efficace, mieux que les procédures institutionnelles encore trop hiérarchiques, souvent boudées par les enseignants et rarement productives. Imaginer un lycée où les enseignants, en dialogue avec les chercheurs, peaufinent leurs méthodes et se forment en même temps qu'ils forment les élèves est possible, à condition que chaque équipe réfléchisse aux conditions de sa réalisation locale.

Conclusion

Peu d'enseignants du lycée Le Corbusier demandent leur mutation : les départs sont majoritairement liés à la retraite ou au retour des provinciaux dans leur région d'origine. Cette faible rotation devrait permettre que se développent encore, comme nous le souhaitons, la concertation, la formation entre pairs et la co-animation. Tout travail en groupe suppose solidarité, écoute et attention à l'autre : voilà la démarche que nous nous efforçons d'appliquer à nous-mêmes et d'enseigner aux élèves. Le lycée Le Corbusier fait l'expérience du collectif. D'étape en étape, nous essayons d'en améliorer l'efficacité. Soutien du proviseur, investissement des professeurs et solidarité de l'équipe éducative améliorent les conditions de travail de chacun. La conviction des membres de cette équipe ne relève pas de l'angélisme ni d'une démagogie qui achèterait la paix sociale. Elle met en pratique des connaissances plus encore que des convictions, et peut être transposable à la condition de comprendre que rien ne peut se faire en appliquant une recette unique. Il s'agit d'avancer en rectifiant ses erreurs et en tâchant toujours, selon le mot de Samuel Beckett (1991) : « Essayer. Rater. Essayer encore. Rater encore. Rater mieux. »

Références

Beckett S., 1991, *Cap au pire*, E. Fournier (trad.). Paris : Minuit, p. 7-8.

Lahire B., 2008, « L'inscription sociale des dispositions métalangagières », dans *La Raison scolaire, École et pratiques d'écriture, entre savoir et pouvoir*. Rennes : PUR.

Chapitre 20

Faire l'économie des sciences sociales ? Enjeux et controverses autour de l'enseignement des sciences économiques et sociales dans le lycée français

Igor Martinache

Dans le flot des actualités et commémorations en tout genre qui ont émaillé l'année 2017, il est un anniversaire sans doute passé quelque peu inaperçu, mais qui n'en est pas moins lourd de sens quant à certains enjeux qui traversent le système éducatif et la manière dont il peut contribuer à l'intérêt général aujourd'hui. Il y a donc un peu plus d'un demi-siècle, la rentrée 1967 marquait l'introduction d'une nouvelle discipline dans le lycée français : l'initiation aux faits économiques et sociaux. Inscrit dans le cadre de la réforme du lycée confiée à Christian Fouchet, ce nouvel enseignement, bientôt rebaptisé sciences économiques et sociales (SES), se voit confier la mission explicite d'« ouvrir l'école sur la société » (Chatel, 1993 ; Galy, Le Nader, Combemale, 2015). Pour ce faire, deux dimensions sont particulièrement mises en avant par ses concepteurs : la première consiste à ne pas reproduire les divisions disciplinaires en vigueur dans la sphère académique, mais à privilégier une entrée par les « objets » qui étudie leurs différentes dimensions (économique, sociale, politique, historique, etc.) en mobilisant les outils et connaissances établis par les différentes sciences sociales – économie incluse. La seconde réside dans le primat accordé à une pédagogie active qui privilégie l'étude de documents et le cours dialogué plutôt que le cours magistral et la dictée. Contrairement à ce que suggère sa dénomination actuelle, il s'agit donc clairement moins d'inculquer aux élèves amenés à suivre cet enseignement un état de « la » science – qu'elle soit économique, sociale, politique, etc. –, qu'à leur transmettre une posture intellectuelle, leur permettant de questionner leurs propres représentations et celles qui sont véhiculées dans leur environnement au moyen des méthodes, outils et connaissances établis par les chercheuses et chercheurs des disciplines correspondantes, en n'oubliant pas que, comme tout autre, ces savoirs sont toujours provisoires et qu'il existe plusieurs paradigmes concurrents même si l'un domine généralement à un moment donné (Kuhn, 1983). Les instructions officielles qui

accompagnent les premiers programmes en 1967 énoncent ainsi d'emblée : « l'originalité de cet enseignement est sans doute de conduire à la connaissance de nos sociétés actuelles et de leurs mécanismes, d'établir une relation jusque-là incertaine entre culture et réalités économiques et sociales. Mais cette connaissance ne peut être que progressivement introduite : assurer la formation d'un esprit "expérimental", [...] tels sont les objectifs les plus raisonnables de cette nouvelle discipline. »

Cet attelage constitué d'un souci pour l'ouverture vers le monde socio-économique, la rigueur intellectuelle et l'attention au pluralisme constitue sans ambages un véritable programme d'éducation à la citoyenneté. Néanmoins, les concepteurs de cet enseignement prennent ainsi soin de préciser que « l'initiation économique et sociale n'est pas l'équivalent d'une instruction civique commune à toutes les sections du second degré[1] », mais prend place parmi les « disciplines fondamentales » et « définit l'une des sections » du lycée général, reflétant ainsi l'une des ambiguïtés durables des SES concernant l'opportunité de généraliser leur enseignement à l'ensemble des filières du lycée à l'instar de l'histoire-géographie ou la philosophie. En témoignent encore les objectifs assignés par le préambule des programmes actuellement en vigueur énoncés dans cet ordre significatif : « permettre aux élèves de s'approprier progressivement les concepts, méthodes et problématiques essentiels de trois sciences sociales » ; « préparer les élèves à la poursuite d'études post-baccalauréat » ; « contribuer à leur formation citoyenne[2] ». Si ces trois finalités ne sont bien entendu aucunement exclusives, et peuvent même à bon droit apparaître complémentaires, elles n'en sont pas moins porteuses d'un certain nombre de tensions entre elles que révèlent les controverses pratiquement ininterrompues que soulève l'enseignement des SES depuis sa création. Pour cerner les voies par lesquelles les SES peuvent contribuer à l'intérêt général, il importe donc de revenir sur ces dernières, qui rappellent qu'au-delà de l'opportunité d'enseigner l'économie, qui paraît plus que jamais faire consensus, la véritable question est de savoir quels contenus exactement il importe de transmettre, à quels publics et de quelle manière, avec en point d'orgue une opposition sur le fait de savoir s'il importe d'encastrer l'économie au sein de l'ensemble des sciences sociales ou au contraire s'il s'agit de l'en autonomiser.

1. Circulaire n° IV 67-416 du 12 octobre 1967 pour les 2 citations successives.
2. Préambule des programmes du cycle terminal, arrêtés des 12 et 21 juillet 2011 modifiés par l'arrêté du 3 avril 2013 (*Journal officiel*, 4 mai 2013).

1. La création des SES, contexte et intentions

Lorsque les SES sont créées, l'économie est en réalité déjà enseignée au lycée depuis 1952 à travers une discipline alors dénommée « techniques économiques et gestion » (TEG), ancêtre de l'actuelle économie-gestion à laquelle est dédiée une série du baccalauréat. Mais, alors que celle-ci est « implantée dans l'enseignement technique, enseignée par des professeurs de l'enseignement technique, pour des élèves de l'enseignement technique » (Chatel, 2015, p. 35), le nouvel enseignement d'initiation aux faits économiques et sociaux est lui destiné aux élèves des filières générales. Dans la nouvelle organisation du lycée portée par le ministre de l'Éducation Christian Fouchet à partir de 1965, celui-ci se voit également attribuer d'emblée une section spécifique parmi les cinq créées. Cette série dite B vient s'intercaler directement entre les séries A (lettres) et C (sciences exactes), conférant aux SES le statut d'une « troisième culture » à côté des cultures littéraire et scientifique[3]. C'est une véritable petite révolution qui commence ainsi au lycée et dont les répercussions se feront ensuite sentir à l'université avec le détachement de l'économie vis-à-vis du droit pour être inscrite parmi un vaste ensemble de sciences sociales[4]. Cette évolution n'est pas sans faire déjà débat au sein de la sphère académique comme le souligne Élisabeth Chatel, mais ce sont finalement les partisans de cette innovation qui emportent l'arbitrage gouvernemental contre ceux du *statu quo*. Il faut dire qu'à l'époque, l'école des Annales fondée par Marc Bloch et Lucien Febvre qui plaide pour un décloisonnement des sciences humaines et sociales jouit d'une aura considérable, à commencer par son chef de file Fernand Braudel. C'est justement à son plus proche collaborateur, Charles Morazé, que le ministère confie la charge de mettre sur pieds le nouvel enseignement. Celui-ci recrute alors Marcel Roncayolo[5] (géographe) et Guy Palmade (historien de l'économie) pour mener les travaux. Le premier coordonne ainsi la rédaction des premiers programmes tandis que le second devient doyen de l'inspection générale de la discipline, fonction éminemment stratégique qu'il occupe jusqu'à sa disparition en 1992. Autour d'eux, une commission est également réunie, composée de chercheurs ou « acteurs » économiques ou politiques qui représentent les différentes disciplines académiques recouvertes par les SES, avec un certain souci du pluralisme (mais non, signe de l'époque,

3. Comme l'explique l'un de ses principaux artisans, « l'idée était de créer une section pour des gens qui n'étaient plus littéraires, qui n'étaient pas assez intéressés par les langues anciennes, mais pas non plus voués à l'École polytechnique » (entretien avec Marcel Roncayolo réalisé par l'auteur le 22 janvier 2013).
4. À partir des années 1980, c'est au tour de la gestion de se détacher de l'économie.
5. Né en 1926 à Marseille, normalien, agrégé et docteur en géographie occupera successivement les fonctions de directeur-adjoint de l'École normale supérieure, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, professeur à l'université de Paris X et directeur de l'Institut d'urbanisme de Paris au début des années 1990.

pour la parité femmes-hommes, ni d'ailleurs la diversité sociale puisque ne sont prévus trouve aucune représentante ni aucun représentant·des salariés) : on y retrouve des figures aussi différentes que le sociologue Alain Touraine alors clairement ouvriériste, l'économiste libéral Jean-Claude Casanova et le meneur de la « deuxième gauche », Michel Rocard. Au-delà de leurs divergences, ceux-ci se mettent néanmoins assez vite d'accord sur l'objectif premier : « donner un enseignement du monde moderne, du monde dans lequel ils se trouvaient – et pas seulement de notre monde industrialisé –, aux jeunes gens qui passaient le bac ; [...] les remettre dans leur époque et plus seulement dans des époques historiques passées », ce que résumait bien un slogan alors en usage dans le groupe : « il faut les rendre capables de lire *Le Monde* ». Les SES représentent ainsi bien tout « le contraire d'un enseignement professionnel[6] », tourné vers l'acquisition de techniques et d'un métier en vue d'une insertion à court terme sur le « marché » du travail. Les SES s'adressent alors prioritairement à une relative minorité d'élèves[7] voués à effectuer des études longues et nécessitant donc avant tout un certain nombre de réflexes intellectuels associés à une culture générale solide.

1.1. *Une certaine posture intellectuelle plus qu'une spécialisation disciplinaire*

Dans une société en pleine « modernisation », les sciences sociales apparaissent désormais indispensables au bagage de l'honnête homme (et femme !), et les SES adoptent ainsi une « pluri-inter-disciplinarité » (Chatel, 1993) qui ambitionne d'intégrer – et pas seulement d'associer – l'économie aux autres sciences sociales afin d'étudier un certain nombre d'objets-problèmes dans leurs multiples dimensions – économique, sociologique, politique, anthropologique et historique –, même si, déjà, « l'économie l'emporte à tous les niveaux de classe » (Chatel, 1993, p. 22). Ces objets doivent eux-mêmes faire écho autant que faire se peut aux enjeux de l'époque et aux préoccupations des élèves, non sans affiner voire corriger et élargir ces dernières. La famille, la population, les besoins et la consommation ou encore le travail et l'activité économique constituent ainsi quelques-uns de ces objets justifiables d'une approche simultanément économique, sociologique, démographique, historique et anthropologique, entre autres. Comme le précisent encore les instructions officielles de 1967 accompagnant la mise en œuvre des premiers programmes, « l'enseignement économique et social suppose la connaissance d'un vocabulaire, d'un nombre restreint de concepts rigoureusement définis,

6. Marcel Roncayolo, entretien cité, pour les 2 citations successives.
7. Il ne faut pas oublier qu'en 1967, seuls 15,4 % d'une classe d'âge obtenait le baccalauréat.

comme il demande la manipulation élémentaire, la lecture des données chiffrées et de leur expression graphique ; en somme, un langage qu'il convient de rendre progressivement familier aux élèves ». Mais elles précisent aussitôt : « ce langage est difficile à définir, car cet enseignement correspond, à la différence des autres disciplines du second degré, à plusieurs ordres de recherche et d'enseignement supérieur, possédant leur problématique, leurs concepts, leurs méthodes propres. Mais il serait dangereux d'engager les élèves dans une spécialisation prématurée, alors qu'ils ne possèdent pas les méthodes de travail et de réflexion élémentaires. L'initiation aux faits économiques et sociaux doit, tout en répondant à une curiosité évidente chez les élèves, faciliter l'acquisition de ces méthodes : critique de l'observation, emploi de l'étude quantitative, lecture d'ouvrages et d'enquêtes de terrain[8]. » C'est donc un savant dosage qu'il s'agit d'opérer entre la description et l'analyse de phénomènes sociaux actuels d'une part et la transmission de savoirs et méthodes issus des disciplines académiques sous-jacentes de l'autre. En tous les cas, la hiérarchie entre ces objectifs est clairement affirmée par le même texte : « il s'agit donc moins d'accumuler un savoir que de créer chez les élèves une certaine attitude intellectuelle », précisant encore que « l'encyclopédisme des faits est à bannir. Mais il faut établir une certaine relativité des phénomènes, prendre une certaine mesure des distances, des différences, le cas échéant des permanences. Peut-être comprendre le mécanisme de certains passages ou de certaines mutations ».

1.2. *De la méthode avant toute chose*

Les méthodes jouent donc incontestablement un rôle primordial dans cet enseignement, tant celle qu'il s'agit de faire acquérir aux élèves que celles que les enseignantes et enseignants eux-mêmes doivent déployer dans leurs pratiques pédagogiques. Un mot d'ordre résume bien la posture que les uns et les autres doivent adopter : l'expérimentation. Les élèves sont ainsi invités à confronter leurs observations directes, tirées de leur propre expérience ou suscitées par l'enseignante et l'enseignant, à des observations indirectes effectuées à partir de documents statistiques ou textuels, ce qui leur permet, précise encore le texte officiel, « de passer de l'environnement immédiat, – point d'application utile, mais non exclusif de cet enseignement – à un monde moins proche ». De leur côté, les enseignantes et les enseignants sont sommés de s'inscrire dans une « recherche pédagogique continue », et d'être attentifs à leur progression pédagogique en veillant à respecter une « gradation » d'une classe à l'autre, « gradation

8. Instructions relatives à l'enseignement de l'initiation aux faits économiques et sociaux, circulaire citée.

selon les thèmes, mais plus encore selon les niveaux plus ou moins complexes de description et d'analyse ». Charge à elles et eux d'instaurer un dialogue quasi permanent, avec et entre les élèves, mais aussi entre eux et les documents : « La définition même de cet enseignement ne permet pas de distinguer un cours magistral et théorique d'exercices d'application. Il est souhaitable, au contraire, que, dans la plupart des cas, l'étude d'un thème dérive d'une analyse concrète, d'un ensemble d'observations, d'une confrontation de statistiques ou de textes. L'intérêt de cet enseignement est, en effet, de dégager progressivement des règles de raisonnement et d'analyse ». Est ensuite néanmoins précisé à l'attention des enseignantes et enseignants qu'il leur faut veiller à donner les « grilles » d'analyse, c'est-à-dire les outils de description et d'analyse qu'ils ne possèdent pas nécessairement[9], et que « les thèmes proposés ne se prêtent pas également à cette méthode ». Reste que « sous ces réserves », l'enseignement encore alors dénommé « Initiation aux faits économiques et sociaux » réclame « un échange constant entre maîtres et élèves, entre données concrètes et notions, le professeur intervenant aux "points stratégiques" pour guider les élèves, suppléer leurs défaillances d'information ou de raisonnement, les pousser à dépasser des analyses superficielles, leur fournir des définitions, critiques et schémas indispensables ». En somme, résume Marcel Roncayolo, pour les élèves, « il ne s'agit pas de recevoir un enseignement, mais d'y participer[10] ».

En résumé, la nouvelle discipline doit naviguer en permanence entre un double écueil si l'on peut s'exprimer ainsi, l'un cognitif, l'autre pédagogique. Le premier est bien résumé une fois encore par les instructions de 1967 : dans la mesure où celle-ci « ne présente pas le confort d'un enseignement clos sur lui-même. L'élève est plus ou moins engagé, dispose déjà d'un jeu de notions confuses, de préjugés ; il est soumis plus ou moins directement à des "mythologies". Autant d'obstacles. Inversement, l'enseignement trop précoce de modèles ou de schémas d'explication peut durcir de jeunes esprits et les rendre inaptes à entreprendre ultérieurement des études sérieuses de sciences économiques et sociales ». Le second consiste à susciter la participation des élèves et éviter autant que faire se peut le cours magistral avec toutes ses limites désormais bien connues, tant en termes d'intérêt pour les élèves, d'efficacité que d'inégalités sociales qu'il vient redoubler, tout en ne versant pas dans la discussion de « café du Commerce », qui ne serait que l'expression juxtaposée d'opinions plus

9. Le texte des instructions n'en fait pas mention et peut-être ses rédacteurs n'en ont pas encore conscience, mais là réside aussi un enjeu majeur d'inégalités sociales, entre les « héritiers » (Bourdieu et Passeron, 1964 ; 1970) dotés d'un « capital culturel » adéquat pour développer par eux-mêmes les outils intellectuels requis et les élèves d'origine plus populaire qui feraient au contraire les frais d'une « pédagogie implicite » (Bernstein, 1975).

10. Marcel Roncayolo, entretien cité.

ou moins bien fondées, et où seraient confondues les données et leurs interprétations et la montée en généralité rendue impossible.

1.3. *Débuts d'institutionnalisation et premières contestations*

Comme on l'a dit, la commission mise en place pour élaborer ce nouvel enseignement est traversée par de vifs désaccords entre ses membres. Certains professeurs de faculté d'économie ou de droit ainsi que les représentants de l'inspection générale de TEG, rédigent des propositions de programmes faisant de celui-ci une propédeutique à l'enseignement universitaire concentrée sur la transmission des outils et techniques – mathématiques notamment – de la seule science économique telle qu'elle y est enseignée (Chatel, 2015, p. 43-44 et 46). Néanmoins, ces projets alternatifs sont finalement écartés par la commission au profit de la ligne « sciences sociales » matérialisée dans une trame élaborée par Charles Morazé lui-même, qui sert de base de travail à une commission dont les rangs s'élargissent entre autres à l'alors jeune historien de l'éducation, Antoine Prost, également cheville ouvrière du Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN) affilié à la CFDT. Face aux incertitudes qui demeurent dans le nouveau projet (à commencer par les modes de recrutement des enseignantes et enseignants de la future discipline), les réticences et oppositions ne se taisent pas pour autant et émanent à la fois des différents syndicats d'enseignants – SGEN-CFDT compris –, que des inspections générales et associations de spécialistes des disciplines les plus proches du projet des SES. L'Association des professeurs de philosophie lance ainsi un appel au gouvernement intitulé « Pour la sauvegarde de la classe de philo » qui réclame l'enterrement du projet, estimant que leur enseignement aborde déjà les questionnements revendiqués par les SES. Celui-ci est signé par plusieurs milliers de personnes, dont plusieurs personnalités de l'époque d'horizons aussi divers que Louis Althusser, Françoise Dolto ou Raymond Aron (Chatel, 2016). Cette mobilisation rencontre un écho au sein du gouvernement, et bien que Georges Pompidou, alors Premier ministre, partage les réticences des pétitionnaires, l'arbitrage interministériel finit par écarter leur requête. De même, les enseignantes et enseignants d'histoire-géographie et de TEG voient d'un mauvais œil cet empiétement sur leurs territoires disciplinaires respectifs, mais c'est pourtant dans leurs rangs que sont recrutés les premiers enseignants de SES, en attendant la création de concours de recrutement spécifiques aux SES – CAPES en 1969 et agrégation en 1977.

Dès la rentrée 1966, des centaines d'enseignantes, enseignants et maîtres-auxiliaires volontaires sont ainsi recrutés et formés au cours de stages spécifiques organisés par Marcel Roncayolo et animés par de jeunes universitaires au centre interdisciplinaire d'études pédagogiques (CIEP) de Sèvres. Il n'en règne pas moins une certaine tension au départ entre le public

et la tribune, ainsi que le relate une figure de la discipline, Henri Lanta, alors jeune agrégé de TEG[11] : « l'Inspection générale et les professeurs de TEG ont le sentiment que l'économie leur appartient, que le nouvel enseignement marche sur ses plates-bandes, prend la partie la moins technique, la plus noble par conséquent, de leur enseignement. C'est la raison pour laquelle lors du premier stage de Sèvres auquel j'assiste, les professeurs de TEG regroupés dans un coin de la salle de conférence considèrent Marcel Roncayolo, parlant à la tribune, comme l'adversaire, que dis-je, l'ennemi ! » Ces derniers sont cependant en minorité numérique par rapport à leurs collègues d'histoire-géographie et surtout aux maîtres-auxiliaires. Et surtout, comme l'exprime encore aujourd'hui avec enthousiasme le témoin précédent, ces stages de Sèvres ont un effet socialisateur important, parvenant à la fois à insuffler un esprit de corps et une mentalité de pionniers parmi les participantes et les participants : « Les SES, au niveau des enseignants, ce sont les soldats de Bonaparte en 1796, lors de la première campagne d'Italie ! Les titulaires et, surtout, les maîtres-auxiliaires font preuve d'un tel enthousiasme pour le contenu des programmes, d'une telle envie d'enseigner les SES, comme on les encourage à le faire lors des stages de Sèvres – et qu'ils font déjà pour beaucoup sans qu'on ait besoin de leur dire –, qu'ils sont irrésistibles, tant dans les classes que dans la rue[12] ! » Cette dernière remarque quelque peu intrigante fait référence aux mobilisations répétées, dans lesquelles le corps des enseignantes et enseignants de cette nouvelle discipline va rapidement être impliqué, qui vont contribuer de manière décisive à consolider sa cohésion.

2. Les affrontements pour imposer la « bonne » définition des SES

Établissant une analogie avec l'introduction des sciences dites exactes au lycée à la fin du XIX^e^ siècle, Élisabeth Chatel insiste sur le fait qu'avec la création des SES au mitan des années 1960, « les savoirs des sciences sociales, qui jusque-là n'avaient pas été reconnus comme constitutifs de la culture générale d'un lycéen français puisqu'ils avaient été évincés du curriculum secondaire entre 1892 et 1901, font à cette occasion leur entrée dans le bagage culturel requis au XX^e^ siècle » (Chatel, 2015, p. 17). Il importe néanmoins de se garder de toute vision téléologique, tant cette reconnaissance n'a cessé par la suite d'être remise en question jusqu'à aujourd'hui. Alors qu'une première mission d'évaluation dont la tête est

11. Celui-ci est directement nommé chargé d'inspection de SES en 1970 avant même d'avoir enseigné cette discipline, ce qu'il ne fait qu'en 1980 après avoir demandé son congé de l'inspection générale.
12. Entretien avec Henri Lanta, 20 décembre 2012 pour les 2 citations successives.

confiée à Jean Fourastié dresse un premier bilan enthousiaste de l'enseignement des SES au milieu de la décennie 1970, les premières attaques surviennent en 1979 et, fait significatif, viennent du cœur de l'État lui-même, de son sommet pour être précis. Le Premier ministre d'alors, Raymond Barre, universitaire auréolé du surnom de « "meilleur économiste de France", mais aussi et surtout "figure" majeure de la mise en place du néolibéralisme européen et français » (Laval, 2018, p. 105), confie à Joël Bourdin, professeur d'économie-gestion à l'université de Dakar[13], la rédaction d'un audit des SES en vue d'une nouvelle réforme du lycée. Dans son rapport, celui-ci critique sèchement à la fois l'interdisciplinarité et la pédagogie active des SES et préconise leur disparition pure et simple et la suppression de la série B qu'il qualifie de « filière d'accueil des rejets des autres séries », restituant de ce fait le monopole de l'enseignement de l'économie au lycée aux TEG et à la série T du baccalauréat qu'elles structurent. Ces conclusions suscitent une importante mobilisation de la part des enseignantes et des enseignants de SES, coordonnés notamment par leur association professionnelle, l'Association des professeurs de sciences économiques et sociales (APSES), créée dès 1971. Fait suffisamment rare pour être souligné et en même temps révélateur de la relative zone d'incertitude entourant le partage des rôles entre syndicats et associations de spécialistes dans l'enseignement (Llobet et Martinache, 2014), l'APSES lance un mouvement de grève de deux jours pour les seuls enseignants et enseignantes de la discipline. Ces derniers s'emploient aussi et surtout à solliciter des soutiens extérieurs, ceux que les sociologues du courant de la mobilisation des ressources qualifient de « militants par conscience » (McCarthy et Zald, 1977), car ils apportent des ressources souvent décisives dans la lutte sans présenter un intérêt direct à sa réussite. Il s'agit donc des élèves et de leurs parents – audience que le ministère de l'Éducation nationale n'aime guère contrarier –, et surtout de personnalités du monde intellectuel. Une manifestation nationale est organisée à Paris le 2 juin 1980 durant la grève, où quelques élèves défilent aux côtés des enseignantes et des enseignants venus des quatre coins du pays. Le rassemblement se termine à la Bourse du travail par une série de prises de parole des soutiens qui apportent ainsi leur « capital symbolique », comme – logiquement ! – Pierre Bourdieu, mais aussi Jacques Attali, Françoise Héritier ou Edmond Malinvaud, titulaire de la chaire d'économie au Collège de France, sous le mot d'ordre du combat « pour un adjectif » (le « social » des SES).

13. Qui deviendra plus tard sénateur de l'Eure sous l'étiquette du parti de l'Union pour un mouvement populaire (droite) de 1989 à 2014.

2.1. *Des enseignants mobilisés et mobilisant leurs ressources*

Loin d'être spontanées, ces manifestations publiques de soutien sont le fruit d'un intense travail de sollicitation de la part des enseignantes et des enseignants de SES. Celui qui présidait alors l'APSES, Robert Jammes, raconte par exemple le culot dont il a fait preuve pour rallier Michel Foucault le jour des obsèques de Roland Barthes. Interpellant le philosophe à la fin de l'un de ses cours au Collège de France en jouant des coudes dans la foule de ses admirateurs, le professeur de SES réussit à se glisser dans le taxi devant conduire celui-ci à la gare et, le temps du trajet, à le convaincre de signer l'appel pour la défense des SES[14]. Au-delà de l'anecdote, on voit non seulement comment les enseignantes et les enseignants de SES ont su collectivement mettre en pratique leurs connaissances sociologiques, en matière d'action collective notamment, mais aussi à faire fructifier et socialiser leur « "capital social", c'est-à-dire l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession durable d'un réseau de relations » (Bourdieu, 1980, p. 2) nouées par les uns et les autres au cours de leurs études ou de leur exercice professionnel – certains comptant parmi leurs élèves ou anciens élèves les enfants de personnalités influentes par exemple. Enfin, cet épisode est également fondateur dans la mesure où il marque l'autonomisation de l'association, créée initialement par l'inspection, vis-à-vis de l'administration et de l'inspection générale en particulier, tout en s'ancrant dans la défense des sciences sociales dans leur diversité et du pluralisme des courants en leur sein, s'efforçant de gagner le soutien des universitaires en les convainquant que la défense des SES sert aussi leur intérêt. Cette défense du pluralisme à toutes les échelles se retrouve notamment dans une série d'une quinzaine d'affiches réalisée par l'APSES[15] et que les enseignantes et les enseignants sont invités à afficher dans les salles de classe[16]. Celle-ci met en scène différentes figures tutélaires des SES associées à un slogan qui les loue en détournant un concept phare de l'auteur considéré. Là encore, le souci de pluralisme[17] de l'APSES se manifeste puisque l'on trouve aussi bien Pierre Bourdieu (s'exclamant « Les SES, c'est mon habitus »), Karl Marx (« Les SES, c'est capital »), que Friedrich Von Hayek (« Ma liberté de penser ce sont les SES ») et Gary Becker (« Les SES pour un meilleur capital humain »), chacune comportant également une date suggérant qu'ils auraient effectivement prononcé ces phrases.

14. Entretien avec Robert Jammes, 9 décembre 2011.
15. Déclinés également sur des accessoires (tee-shirts et parapluies) arborés pendant les manifestations.
16. www.apses.org/spip.php ?article1125#.WX70PVFpy00.
17. Mais non de la parité puisqu'on ne trouve aucune femme…

2.2. *Les glissements progressifs des programmes*

Cette mobilisation obtient un écho suffisant pour que le ministère de l'Éducation nationale mette en place une nouvelle commission comprenant le président de l'APSES, mais aussi Joël Bourdin lui-même. Celui-ci voit son rapport précédent totalement désavoué et la place des SES est même renforcée, entrant dans le tronc commun de la classe de seconde, tandis qu'une option est proposée aux élèves des séries A et C. La commission prépare aussi la première révision des programmes qui intervient en 1982. Celle-ci accroît également la place de l'économie tout en privilégiant l'échelle « macro » et la « mesure des faits économiques et sociaux » sur les analyses théoriques. À partir de cette date, la séparation entre les dimensions économiques et sociologiques ne cesse de s'accentuer tandis que s'estompe la dimension historique à laquelle tenaient pourtant les fondateurs de la discipline (Chatel et Grosse, 2015, p. 37). Six ans plus tard, en 1988, les programmes sont de nouveaux réformés et font pour la première fois référence explicite aux disciplines universitaires tandis qu'est formulée l'exigence de préparer les élèves aux études supérieures (Chatel et Grosse, 2002, p. 132). Il faut dire que parallèlement, les attaques contre la discipline n'ont pas cessé et ont même redoublé. Les ministres de l'Éducation nationale successifs, Jean-Pierre Chevènement (PS) et René Monory (RPR), portent chacun un projet de réforme du lycée qui prévoit entre bien d'autres dispositions la séparation de l'économie des autres sciences sociales. Mais ceux-ci sont finalement remisés suite à l'importante mobilisation juvénile contre la loi Devaquet. À cette période, certains économistes universitaires attaquent la qualité « scientifique » des SES dans la lignée du rapport Bourdin (Chatel et Grosse, 2015, p. 37), mais une nouvelle commission convoquée à l'occasion de la création du Conseil national des programmes en 1989 et présidée par Edmond Malinvaud rend un rapport qui conforte les SES en distinguant sa « visée culturelle » de la « visée universitaire » du supérieur (*ibid.*). Henri Lanta, membre de la commission, raconte : « [Malinvaud] répétait que dans les programmes de SES il avait repéré au moins dix "grandes" questions auxquelles il se disait bien incapable de répondre. Il n'était évidemment pas difficile de lui faire remarquer que faire progresser la compréhension par des lycéens de faits et de mécanismes économiques et sociaux n'exigeait pas des réponses de niveau Collège de France[18]. » Les nouveaux programmes adoptés à partir de 1993 dans le cadre de la réforme Jospin qui changent la dénomination de la série B en ES semblent même conforter le projet initial, en adoptant une organisation autour de « concepts intégrateurs », en laissant une plus grande place à la dimension sociologique, à l'interdisciplinarité et à l'actualité. Mais dans le même temps, ils renforcent en pratique aussi la

18. Henri Lanta, entretien cité.

partition entre ces disciplines et un souci accordé aux « savoirs savants » (Chatel et Grosse, 2015, p. 38).

Les attaques suivantes vont surtout désormais émaner de l'extérieur du ministère de l'Éducation nationale, et plus particulièrement des milieux patronaux, mais aussi de Bercy. En 2006, le ministère de l'Économie et des Finances met ainsi en place un Conseil pour la diffusion de la culture économique (CODICE), réunissant journalistes, dirigeants de firmes, hauts fonctionnaires et économistes. Celui-ci commande plusieurs enquêtes d'opinion qui construisent un nouveau problème public : la supposée « inculture économique des Français ». « Manifestement, il ne s'agit pas de "l'économie" qu'affectionnent les statisticiens et les hauts fonctionnaires, celle des grands agrégats utilisés comme outils de pilotage de l'action publique, et encore moins de "l'économie" de la vie de tous les jours, telle qu'elle pourrait être appréhendée par des salariés regardant leur feuille de paie, s'inquiétant du niveau de remboursement de leurs frais médicaux ou imaginant l'achat d'un logement. Il s'agit plutôt de l'économie appréhendée au travers des lunettes des acteurs économiques dominants du moment (grandes entreprises, professionnels du secteur financier, agences étatiques de régulation des marchés) qui jouissent d'un accès privilégié » (Rozier, 2009, p. 67). Les SES, qui ne touchent pourtant qu'une minorité d'élèves, sont au premier rang des accusés désignés de cette méconnaissance doublée d'une hostilité à l'économie du marché et à l'entrepreneuriat. En fait, cela fait près de trois décennies que plusieurs officines patronales, au premier rang desquels l'Institut de l'entreprise[19], créé en 1975, s'intéressent de près à l'enseignement et aux enseignants de SES pour tenter de l'infléchir.

À travers son programme « Enseignants-entreprises », l'IDE ambitionne de « rapprocher » les uns et les autres en leur proposant des supports pédagogiques aux premiers, via un site baptisé « Melchior.fr », mais aussi des formations, comme les Entretiens Louis-le-Grand[20], du nom du prestigieux lycée parisien qui les accueille originellement, ainsi que des stages en entreprise. D'autres associations proches du MEDEF, telles que Positive entreprise ou l'Institut de recherches économiques et fiscales, publient périodiquement des « études » portant sur les manuels de SES plutôt que sur les programmes pour éviter de s'attirer l'hostilité du ministère de l'Éducation nationale (MEN). Celles-ci dénoncent en particulier une vision supposément « réductrice » et « pessimiste » de « l'entreprise » et du marché que véhiculent ces ouvrages en faisant l'hypothèse qu'ils proposeraient un reflet fidèle du contenu des cours mis en œuvre par les enseignantes et les enseignants. L'Académie des sciences morales et politiques (ASMP) constitue un autre foyer d'attaques contre les SES avec la publication

19. Officine qui succède en 1975 au Centre de recherche des chefs d'entreprise (CRC).
20. Rebaptisés depuis « Entretiens enseignants-entreprises » et organisés en cette rentrée 2016 dans le cadre non moins prestigieux de l'école Polytechnique.

en 2008 d'un rapport très critique contre la filière ES (nouvelle dénomination de l'ex-section B depuis 1993) piloté par Yvon Gattaz, ex-président du CNPF, l'ancêtre du Medef et président-fondateur d'une association répondant au nom de Jeunesse et entreprise, dont les SES sont également une des cibles favorites.

2.3. *Diffuser une vision « positive » de l'entreprise et du marché ?*

Mais c'est un autre de ses membres qui apparaît le plus déterminé à ramener les SES dans le « droit chemin » de la promotion de l'économie de marché : Michel Pébereau. Né en 1942, énarque et polytechnicien, il a appartenu aux cabinets de Valéry Giscard-d'Estaing et de René Monory à Bercy, enseigné l'économie à Sciences po Paris et présidé la Fondation nationale des sciences politiques et, surtout, il a conduit la privatisation du groupe BNP Paribas en 1993 avant d'en prendre la présidence durant une vingtaine d'années, siégeant également aux conseils d'administration de plusieurs sociétés cotées. Président de l'Institut de l'entreprise entre 2005 et 2010, cet agent multi-positionnel (Boltanski, 1973) est nommé au Haut Conseil de l'éducation à sa création en 2005 et participe peu après aux travaux de la commission présidée par l'économiste et professeur au Collège de France Roger Guesnerie chargée par le ministère d'auditer les manuels et programmes de SES. Le rapport que cette dernière remet début juillet 2008[21] reconnaît la « solidité de l'enracinement » de l'enseignement des SES au lycée, son « attractivité » et la bonne insertion estudiantine et professionnelle des bacheliers ES. Mais ses auteurs affirment également la nécessité de le porter vers l'« excellence » et accumulent une série de critiques rejoignant les diagnostics patronaux. Ils écrivent ainsi que les programmes « mettent plus l'accent sur les problèmes de notre société et peu sur ses réussites », critiquent le fait que les programmes soient trop chargés, mais notent en même temps un certain nombre de lacunes. L'entreprise et le marché[22] souffriraient en particulier d'un traitement insuffisant à leurs yeux tandis que la sociologie y serait souvent « trop abstraite, trop déterministe et trop compassionnelle ». Suite à ce rapport, un groupe d'« experts », présidé par l'économiste universitaire Jacques Le Cacheux, est mis en place pour réécrire les programmes.

Ces derniers, entrés en vigueur à partir de la rentrée 2010, accentuent les évolutions repérées précédemment, en entérinant tout d'abord officiellement le cloisonnement entre l'économie et les autres sciences sociales, avec une portion limitée laissée néanmoins à des « regards croisés »

21. www.idies.org/public/fichiers%20joints/Rapport_d_audit_sans_annexe.pdf.
22. Les deux termes étant significativement employés au singulier comme un déni implicite de pluralisme.

(20 h sur 170 en classe de 1re et 40 h sur 170 pour le tronc commun en terminale, relégués en fin de programmes). Chaque objet étudié est attaché à une discipline donnée, suggérant que les sociologues n'auraient rien à apporter sur la compréhension du fonctionnement des marchés, de la monnaie ou sur la question du développement durable, tandis que les classes sociales ou les conflits sociaux n'auraient aucune importance dans les analyses économiques. Certains thèmes, comme la famille qui ouvrait le programme de seconde, sont même évacués, ce qui au vu des controverses déclenchées par l'adoption du « mariage pour tous » en 2012 (Théry, 2016) peut laisser quelque peu circonspect. Il s'agit ensuite de privilégier la transmission de connaissances « savantes » sur l'expérience des élèves, directe ou indirecte. L'APSES, dont le président a démissionné de la commission chargée d'élaborer le programme de première pour protester contre les fortes « pressions patronales » s'exerçant sur cette dernière (David, 2012), dénonce ainsi « l'encyclopédisme » des programmes, autrement dit le nombre de notions très importantes à transmettre dans l'horaire imparti, ainsi que les nouvelles épreuves du baccalauréat qui privilégient la restitution des connaissances sur la confrontation d'idées, et cadrent ce faisant fortement les apprentissages[23]. Celle-ci obtient en partie gain de cause en obtenant de la rue de Grenelle un « allégement » des programmes avec la suppression de certains éléments. Le fait cependant qu'un chapitre sur le marché, jusque-là obligatoire en classe de seconde, devienne facultatif a suscité l'ire des milieux patronaux en juin 2016, en dépit du fait que ce thème occupe une place de choix dans le programme de première (voir APSES, 2016).

La dernière offensive en date a ainsi émané à nouveau de l'ASMP, dont la section « Économie politique, Statistique et Finances » est présidée par Michel Pébereau. Fin 2016, celle-ci a commandé à huit économistes « internationaux » (c'est-à-dire non basés en France, ce qui est censé leur assurer davantage d'objectivité, mais aussi de prestige) un audit sur les manuels de SES, chacun traitant d'un éditeur donné. Leurs rapports[24] s'avèrent dans l'ensemble assez mesurés dans leurs conclusions, voire louangeurs pour certains, mais l'ASMP invite les deux rapporteurs les plus critiques lors de deux colloques qu'elle organise en janvier et février 2017. L'un d'entre eux, Yann Coatelem, économiste à la banque Citygroup n'hésite pas à affirmer qu'aujourd'hui « plus personne ne parle de classes sociales ». Et préconise comme le rapport final de l'Académie de se recentrer sur la micro-économie et en particulier l'étude des mécanismes de marché et financiers afin de « développer une meilleure compréhension des concepts et des enjeux économiques par les futurs cadres d'entreprise,

23. Pour plus de détails sur ces enjeux, on pourra consulter le site de l'association (www.apses.org).
24. Disponibles en ligne sur le site de l'Académie : https://www.asmp.fr/travaux/gpw_enseignement_SES.htm.

et par le futur citoyen qui devra valider des réformes structurelles » (Académie des sciences morales et politiques, 2017).

Conclusion : quelle(s) « science(s) » pour quels élèves ?

Ces différentes controverses transcendent comme on l'a vu les frontières entre secteur public et privé, mais aussi pénètrent les rangs des enseignantes et des enseignants de SES eux-mêmes. Une partie d'entre eux, numériquement minoritaire, défend en effet une approche supposée plus « scientifique » caractérisée notamment par un cloisonnement entre économie et sociologie reproduisant le découpage universitaire, plus à même selon eux de réduire les inégalités scolaires (Gobert, 2014). Pour autant, les accusations de mal préparer à la poursuite d'études supérieures ne tiennent pas face aux analyses statistiques : alors que plus de 80 % des titulaires d'un bac ES se lancent dans la poursuite d'études longues (supérieures ou égales à trois années après le bac), plus de la moitié de celles et ceux qui s'inscrivent à l'université obtiennent une licence en 3 ou 4 ans – soit autant que les titulaires d'un bac S et 10 points de plus que la moyenne des bacheliers[25]. De même, la filière ES jouit d'une attractivité qui ne se dément pas année après année. À la rentrée 2016, plus de 120 000 élèves étaient ainsi inscrits en terminale ES, soit 23,9 % de l'ensemble des effectifs du lycée général et technologique (LGT) – en hausse continue depuis le début des années 1990 (Académie des sciences morales et politiques, 2017) – et leur profil social correspondait globalement à la moyenne des élèves du LGT, contrairement à leurs homologues de la filière S, d'origine nettement plus « favorisée » (IGEN, 2015).

Quoi qu'il en soit, quelles que soient les motivations et intentions réelles des différents intervenants ou la pertinence des arguments qu'ils brandissent dans ces controverses, ces dernières ont l'intérêt de mettre en évidence des questions cruciales que pose l'enseignement de l'économie que l'on retrouve dans d'autres pays voisins, comme l'Allemagne (Szukala, 2015). D'une certaine manière, c'est bien la question éminemment polanyienne (Polanyi, 1944) de l'encastrement des activités économiques dans les autres ordres sociaux qui trouve par-là un écho dans la sphère éducative. On l'aura compris, la question principale que soulèvent les SES depuis leur introduction au lycée réside dans l'opportunité d'articuler ou non l'économie à d'autres sciences sociales. Autrement dit, à savoir s'il faut prendre en compte les multiples dimensions des phénomènes sociaux, ou se concentrer sur ce qui est ordinairement désigné comme « économique ». Certains auront sans doute reconnu un débat

25. MENR, 2016. Pour plus d'informations sur le recrutement, les résultats et les débouchés de la série ES, voir l'onglet « SES et série ES » du site de l'APSES (www.apses.org) ainsi que Jeannin et Magliulo, 2015.

qui fait toujours rage dans la sphère académique où la théorie néoclassique dominante tend à évincer toute autre approche. Partant d'hypothèses fortes sur les comportements humains, selon lesquelles nous serions tous des acteurs rationnels dotés chacun d'un système de préférences immuable et indépendant de celui des autres, elle laisse la part belle aux mathématiques en évacuant toute dimension sociale ou historique, et considère la macroéconomie comme la simple agrégation de phénomènes microéconomiques (Bénicourt, Guerrien, 2008 ; Bourdieu, 2017). Ce débat a notamment été relancé par l'essai au titre provocateur de Pierre Cahuc et André Zylberberg (2016) où ils entendent pourfendre ce qu'ils appellent le « négationnisme économique ». On pourra d'ailleurs relever que ceux-ci évoquent à peine les enseignantes et les enseignants de SES qui seraient simplement victimes des mystifications de ceux qui osent remettre en cause la scientificité de l'économie standard, et en particulier des méthodes dites « expérimentales » qui transposent les techniques de la recherche médicale, à savoir les journalistes et surtout les économistes « hétérodoxes ». Ceux-ci n'ont pas manqué de répliquer dans un livre réfutant avec application les différentes assertions de leurs « confrères » (Coriat *et al.*, 2017). Il n'est pas fortuit que certains économistes brandissent plus que jamais l'étendard de « la science » pour tenter de faire taire toutes divergences d'approches en leur sein tandis que du côté de la sociologie, cette scientificité est au contraire l'objet d'attaques publiques de la part d'essayistes, mais aussi de responsables politiques de premier rang, comme l'ancien Premier ministre Manuel Valls lorsqu'il était en fonction, et même de certains sociologues appartenant cette fois à un courant minoritaire, l'individualisme méthodologique, mais proche de la théorie néoclassique dominante en économie (Bronner et Géhin, 2017).

Ceux-ci accusent ainsi la discipline sociologique d'entretenir une « culture de l'excuse », déclenchant là encore des répliques argumentées (Lahire, 2016), mais reflétant néanmoins une certaine humeur anti-sociologique. Il est à noter que, s'agissant des SES, les attaques contre le supposé manque de scientificité de la discipline ne doivent pas dissimuler une entreprise clairement politique qui entend en faire un simple outil de promotion d'une vision enchantée et acritique de l'économie de marché et de l'entrepreneuriat (Rozier, 2018).

De ce point de vue, il paraît plus que jamais nécessaire d'enseigner les sciences sociales, incluant résolument l'économie, afin de permettre aux élèves de saisir où réside la scientificité de leur démarche en dépit d'un empirisme irréductible (Passeron, 1991). De ce point de vue, il importe ainsi conformément à l'esprit des fondateurs des SES de ne pas faire comme l'idiot de la fable qui, quand le sage lui montre la lune, regarde son doigt, autrement dit de ne pas se focaliser sur les « résultats », mais d'accorder la priorité à la rigueur d'analyse et de démonstration qui caractérisent notamment les recherches en sciences humaines et sociales, sans occulter les débats qui les opposent. Bref, il s'agit de rompre avec une vision des sciences sociales comme produisant une vérité indiscutable

et de faire comprendre aux élèves que tout objet est construit par le chercheur en fonction de ses hypothèses et de ses méthodes, sans pour autant évidemment tomber dans un relativisme pour lequel toutes les opinions se vaudraient. Reste qu'au-delà de ce programme sur lequel pourront s'accorder la plupart de celles et ceux qui s'attachent à la manière de promouvoir l'intérêt général dans l'éducation, un certain nombre de questions restent à trancher. Ainsi, faut-il laisser les SES dans leur statut actuel réservé à une relative minorité d'élèves ou les généraliser à l'ensemble des lycéennes et des lycéens, voire des collégiennes et des collégiens (ou même, comme le préconise Bernard Lahire aux élèves de l'enseignement primaire !), au risque de leur dilution ? Quels enjeux nécessitent d'être étudiés en priorité, et lesquels faut-il laisser de côté, sachant que le temps d'enseignement est nécessairement limité et que qui trop embrasse mal étreint ? Quelle pédagogie est la plus à même de stimuler l'intérêt des élèves, préalable indispensable à leur apprentissage, tout en permettant de réduire les inégalités scolaires liées à l'origine sociale ? Faut-il faire passer la formation des citoyennes et des citoyens derrière la préparation des études supérieures et l'activité professionnelle ? N'appartient-il pas à l'école de développer l'esprit critique des élèves avec des bases suffisamment rigoureuses pour leur éviter de tomber dans un relativisme dont le succès actuel des « théories du complot » et autres *fake news* diffusées par Internet montre tous les dangers ? Telles sont quelques-unes des questions qui semblent mériter un véritable débat démocratique. Au-delà du cas des SES, c'est en effet la formation des (futures) citoyennes et des (futurs) citoyens qui est en jeu, et en particulier la place de l'esprit critique et du pluralisme, à l'école et au-delà, à une époque où certains s'emploient à faire passer les choix politiques pour de simples enjeux techniques qui n'appelleraient qu'une seule « solution », et devraient ainsi être laissés aux bons soins des seuls « experts », à l'instar de la politique monétaire, de la fiscalité ou du niveau des dépenses publiques pour ne citer que ces quelques thèmes.

On peut néanmoins s'inquiéter de la tournure que prennent les évolutions de la structure du lycée. À l'heure où ces lignes sont rédigées, le ministre de l'Éducation nationale a présenté les axes d'une réforme du baccalauréat et du lycée qui doit entrer en vigueur à partir de 2021 : la série ES disparaîtrait corps et biens, comme les deux autres séries de l'enseignement général (S et L), au profit du choix de trois « spécialités », en classe de première, réduites à deux en terminale (rebaptisée « maturité ») pour un horaire respectif de quatre et six heures. Exclues du tronc commun, les SES constitueraient l'une des dix spécialités possibles, et compte tenu de la suppression des heures d'accompagnement personnalisé et des travaux personnels encadrés, perdraient en fait 20 % du temps d'enseignement pour les élèves choisissant de les étudier jusqu'au baccalauréat (APSES, 2018). À noter également la création d'une spécialité intitulée « histoire-géographie-géopolitique-sciences politiques » qui pourrait accentuer la coupure entre l'économie d'une part et les autres sciences sociales de

l'autre, d'autant que le ministre a confirmé que les enseignantes et les enseignants de SES auraient vocation à l'enseigner. Une crainte d'autant plus légitime que la rue de Grenelle a confirmé son souci que le « nouveau lycée » favorise le passage vers l'enseignement supérieur et s'aligne notamment sur le découpage disciplinaire en vigueur dans ce dernier.

Si l'avenir n'est pas totalement écrit, il importe de rappeler que la vocation d'un enseignement de SES ne peut consister à « faire aimer » l'entreprise ou le marché, n'en déplaise à certains[26]. Elle semble bien davantage être de contribuer à aider les élèves à prendre conscience des interdépendances inhérentes à la vie en société et aux dilemmes auxquelles celles-ci nous confrontent. Et à réaliser en particulier que l'intérêt général n'est pas un donné, mais qu'il se construit par la confrontation d'idées et d'intérêts particuliers divergents. De ce point de vue, les SES constituent un beau cas d'école, y compris pour les SES elles-mêmes !

Références

Académie des sciences morales et politiques, 2017, *Rapport sur l'enseignement des sciences économiques et sociales*, https://www.asmp.fr/travaux/gpw_enseignement_SES.htm.

APSES, 2016, *L'allégement du programme de seconde et la saisine du CSP et du CNEE sur les programmes de SES*, 29 juillet.

—, 2018, *Réforme du lycée : accorder aux sciences économiques et sociales la place qu'elles méritent*, communiqué.

BENICOURT E. et GUERRIEN B., 2008, *La théorie économique néoclassique*. Paris : La Découverte.

BERNSTEIN B., 1975 [1971], *Langage et classes sociales. Codes sociolinguistiques et contrôle social*. Paris : Minuit.

BOLTANSKI L., 1973, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie,* 14, p. 3-26.

BOURDIEU P., 1980, « Le capital social : notes provisoires », *Actes de la recherche en science sociale*, 31, p. 2-3.

— et PASSERON J.-C., 1964, *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris : Minuit.

—, 1970, *La reproduction*. Paris : Minuit.

BRONNER G. et GEHIN E., 2017, *Le danger sociologique*. Paris : PUF.

CAHUC P. et ZYLBERBERG A., 2016, *Le négationnisme économique*. Paris : Flammarion.

26. Pour un dernier exemple d'attaques contre les SES par ailleurs mal informées (au mieux…) paru dans la revue *Commentaires* dirigée par Jean-Claude Casanova, voir Ménil, 2017.

Chatel E. (dir.), 1993 [1990], *Enseigner les sciences économiques et sociales. Le projet et son histoire*. Lyon : INRP.

—, 2015, « Genèse d'un enseignement de l'économie intégré aux sciences sociales dans l'enseignement secondaire français entre 1964 et 1966 », *Éducation et sociétés*, 35, p. 33-49.

—, 2016, « Il y a 50 ans naissait la filière ES », *Alternatives économiques*, 360.

— et Grosse G., 2002, « L'enseignement de la sociologie au lycée : entre problèmes sociaux et sociologie savante », *Éducation et sociétés*, 9, p. 127-139.

— et —, 2015, « Une brève histoire des sciences économiques et sociales », dans M. Galy, E. Le Nader et P. Combemale (dir.), *Les sciences économiques et sociales. Histoire, enseignement, concours*. Paris : La Découverte, p. 21-54.

Cohen A. et Corcia E., 1999, *30 ans déjà !* (film documentaire). Paris : APSES.

Coriat B., Eydoux A., Labrousse A. et Orlean A. (dir.), 2017, *Misère du scientisme en économique*. Bellecombe-en-Bauges : Le Croquant.

David S., 2012, « Les programmes et les manuels de SES : retour sur la remise en cause d'un enseignement », *Tracés. Revue de sciences humaines*, 12 [en ligne].

Galy M., Le Nader E. et Combemale P. (dir.), 2015, *Les sciences économiques et sociales. Histoire, enseignement, concours*. Paris : La Découverte.

Gobert C., 2014, *La séparation disciplinaire dans les programmes de SES : un enjeu pour les sciences sociales*, mémoire de master 2, université de Lille 1.

MENR, 2016, « Parcours et réussite aux diplômes universitaires : les indicateurs de la session 2014 », *Note flash*, n° 1.

Jeannin R. et Magliulo B., 2015, « Quelle place pour l'enseignement des SES ? », dans M. Galy, E. Le Nader, P. Combemale (dir.), *Les sciences économiques et sociales. Histoire, enseignement, concours*. Paris : La Découverte, p. 87-118.

Kuhn T., 1983 [1962], *La structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion.

Lahire B., 2016, *Pour la sociologie*. Paris : La Découverte.

Laval C., 2018, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*. Paris : La Découverte.

Llobet A. et Martinache I., 2014, « Syndicats et associations disciplinaires : des engagements concurrents ou complémentaires ? Le cas des enseignants de sciences économiques et sociales en France au début du XXIe siècle », *Histoire de l'éducation*, 142, p. 177-198.

McCarthy J. et Zald M., 1977, « Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory », *American Journal of Sociology*, 82, p. 1212-1241.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2016, « Parcours et réussite aux diplômes universitaires : les indicateurs de la session 2014 », Note flash n° 1.

Ménil de G., 2017, « L'enseignement des sciences économiques et sociales au lycée (I) », *Commentaires*, 157, printemps.

Passeron J.-C., 1991, *Le raisonnement sociologique. L'espace non-popperien du raisonnement naturel*. Paris : Nathan.

Polanyi K., 1983 [1944], *La Grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard.

ROZIER S., 2009, « “Une piqûre d’économie”. Enquête sur les activités d’un cercle de grandes entreprises », *Savoir/Agir*, 10, p. 65-72.

—, 2018, « Le patron et l’enseignant : controverses autour des savoirs économiques des Français », dans Sophie Richardot et Sabine Rozier (dir.), *Les savoirs de sciences humaines et sociales*. Villeneuve-d’Ascq : Presses du Septentrion.

SZUKALA A., 2015, « L’enseignement de l’économie dans le secondaire en Allemagne : une éducation à l’économie sociale du marché ? », *Éducation et sociétés*, 35, p. 67-85.

THÉRY I., 2016, *Mariage et filiation pour tous. Une métamorphose inachevée*. Paris : Seuil.

Annexe statistique de la troisième partie
Les performances scolaires et leurs déterminations sociales

L'OCDE supervise les tests PISA qui mesurent les performances des élèves de 15 ans dans trois domaines.

Le tableau 38 montre que les performances en France sont supérieures à la moyenne OCDE, comparables à celles des États-Unis et du Royaume-Uni, mais inférieures à celles de l'Allemagne, de la Finlande et de la Corée.

Tableau 38 : *Performances moyennes en 2015.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Scores							
Sciences	495	509	509	531	496	516	493
Compréhension de l'écrit	499	509	498	526	497	517	493
Mathématiques	493	506	492	511	470	524	490
Pourcentages d'élèves							
Très performants*	18,4	19,2	16,9	21,4	13,3	25,6	15,3
Peu performants**	14,6	9,8	10,1	6,3	13,6	7,7	13,0

* Élèves très performants dans au moins un domaine d'évaluation (niveau 5 ou 6).

** Élèves peu performants dans l'ensemble des trois domaines d'évaluation (sous niveau 2).

Source : OCDE, Enquête PISA 2015. Note pour la France, 2016.

Tableau 39 : *Pourcentage d'élèves peu ou très performants en sciences.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Score inférieur au niveau 2 (– de 409,54 points)							
2009	19,3	14,8	15,0	6,0	18,1	6,3	17,8
2015	22,1	17,0	17,4	11,5	20,3	14,4	21,3
Score supérieur au niveau 5 (+ de 633,33 points)							
2009	8,1	12,8	11,4	18,7	9,2	11,6	8,4
2015	8,0	10,6	10,9	14,3	8,5	10,6	7,7

Source : OCDE, Résultats PISA 2015, 2016.

Les élèves ont des niveaux de performance variables en sciences (tableau 39).

La part des élèves de faible niveau (score inférieur au niveau 2) en France est plus importante, en 2015 comme en 2009, relativement aux autres pays considérés.

Le pourcentage d'élèves de score supérieur est stable en France (8,1 % en 2009, 8,0 % en 2015). La part des élèves de très bon niveau est supérieure dans les autres pays considérés, en 2009 comme en 2015, mais elle tend à diminuer.

On observe une augmentation des inégalités dans la compréhension de l'écrit en France (tableau 41).

Entre 2009 et 2015, la part des élèves de score inférieur à 2 augmente, mais celle des élèves de score supérieur à 5 augmente aussi.

En moyenne OCDE, en Finlande, aux États-Unis, en Corée du Sud, on observe aussi une hausse de la part des faibles niveaux. Néanmoins, l'Allemagne et le Royaume-Uni réalisent un mouvement inverse de baisse de la proportion des niveaux faibles.

La part des élèves de bon niveau est 12,5 % en 2015 en France, en hausse relativement à 2009. Cette proportion est supérieure à celle de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des États-Unis et de la moyenne OCDE (6,4 %). La proportion des élèves de bon niveau est en hausse importante en Allemagne, plus modérée au Royaume-Uni.

Tableau 40 : *Pourcentage d'élèves peu ou très performants en compréhension de l'écrit.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Score inférieur au niveau 2 (– de 407,47 points)							
2009	19,8	18,5	18,4	8,1	17,6	5,8	18,5
2015	21,5	16,2	17,9	11,1	19,0	13,7	20,0
Score supérieur au iveau 5 (+ de 625,61 points)							
2009	9,6	7,6	8,0	14,5	9,9	12,9	7,5
2015	12,5	11,7	9,2	13,7	9,6	12,7	6,4

Source : OCDE, Résultats PISA 2015, 2016.

Les inégalités de performance scolaire ont une origine pour une part sociologique.

Le tableau 41 montre que le niveau de compétence scolaire en sciences des enfants augmente avec le niveau social des parents mesuré par l'échelle SESC (Indice de statut économique, social et culturel) de l'OCDE.

La France est le pays pour lequel cet écart est le plus important.

La performance en sciences des jeunes issus de l'immigration est aussi moins bonne que celle des autochtones dans tous les pays observés et dans la moyenne OCDE (tableau 42).

L'écart entre élèves autochtones et élèves issus de l'immigration est plus fort en Allemagne et en France qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

Tableau 41 : *Scores de niveau en sciences en 2015, selon le quartile de l'indice de statut économique, social et culturel (SESC).*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Score							
Quartile inférieur	441	466	473	494	457	480	452
2e quartile	477	503	490	517	478	502	481
3e quartile	515	527	525	542	508	527	505
Quartile supérieur	558	569	522	572	546	556	540
Moyenne	495	509	509	531	496	516	493
*Pourcentage de variance**	*20,3*	*15,8*	*10,5*	*10,0*	*11,4*	*10,1*	*12,9*

Source : OCDE, Résultats PISA 2015, 2016.

* Pourcentage de la variance de la performance des élèves en sciences expliqué par l'indice SESC.

Néanmoins, dans tous les pays, les élèves issus de la deuxième génération réussissent mieux que ceux de la première génération.

Tableau 42 : *Scores de niveau en sciences en 2015 selon le statut au regard de l'immigration.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Score							
Moyenne	495	509	509	531	496	516	493
Autochtones	506	527	516	535	506	516	500
Élèves issus de l'immigration	444	455	493	452	474	m*	456
Élèves immigrés de la 1re génération	419	434	485	443	456	m	447
Élèves immigrés de la 2e génération	456	461	503	464	482	m	469
Pourcentage d'élèves issus de l'immigration	13,2	16,9	16,7	4,0	23,1	0,1	12,5

* m : donnée non communiquée car l'échantillon est trop faible.

Source : OCDE, Résultats PISA 2015, 2016.

IV^e partie

LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DE L'ÉDUCATION

Ont été regroupées, dans cette quatrième partie, cinq contributions qui, sous des approches différentes, traitent de la relation entre éducation et économie.

Les études de Pascal Petit et Philippe Hugon, tous deux professeurs en science économique, sont centrées sur les apports de cette discipline dont Pascal Petit retrace la genèse, l'évolution, les courants qui la traversent, les répercussions qu'elle peut avoir sur les politiques publiques, analyse à partir de laquelle Philippe Hugon, dans ce qui aura été hélas l'une de ses dernières œuvres, présente l'ensemble des éléments permettant de circonscrire et d'évaluer l'impact économique de l'éducation.

Les deux contributions suivantes portent plus directement sur deux volets importants du système éducatif : le lycée professionnel et l'apprentissage, dont le sociologue Aziz Jellab circonscrit les enjeux en termes de contribution au développement économique et à l'émancipation sociale ; la formation professionnelle, que Paul Santeman, à partir de son expérience de responsable de recherche à l'AFPA, voit aujourd'hui « au milieu du gué ».

Jean-Marc Monteil présente enfin, en sa qualité de chargé de mission sur la place du numérique dans l'éducation, les réflexions en cours et les actions engagées sur la dimension dont la politique de l'éducation ne peut, en matière d'éducation moins que partout ailleurs, se désintéresser aujourd'hui.

Le chapitre de Pascal Petit analyse les répercussions des enseignements de la discipline économie sur les modalités de mise en œuvre des politiques économiques. Il montre que la naissance de cette discipline a d'emblée visé à situer la place relative des marchés et des États dans la conduite des activités économiques et que la régulation publique a ensuite évolué selon le contexte dans lequel elle s'est située, tout en développant ses méthodes et sa professionnalisation, une histoire qui a aussi différé selon les pays. Après la période dite des trente glorieuses qui prit fin au tournant des deux dernières décennies du XX^{e} siècle, la discipline est réinterrogée pour répondre au nouveau défi que pose la nécessaire transition vers des modes de développement soutenable sur les plans environnementaux, économiques et sociaux. Cette interpellation des différentes approches développées par la discipline va cependant conduire à des préconisations assez contrastées, en particulier par leur plus ou moins grande capacité à prendre en compte les apports des autres sciences humaines et sociales, comme il serait souhaitable pour répondre à un défi aussi global.

Philippe Hugon montre ensuite que l'éducation n'a pas seulement pour effet de former des individus ; elle participe de la socialisation des personnes et de la construction de la citoyenneté. Selon la théorie économique standard, elle crée, au-delà des bénéfices individuels évalués par des taux de rentabilité, des externalités positives ; elle ne peut être un service purement marchand résultant d'une demande solvable et d'un prix ; elle favorise à un niveau macro la croissance économique. Selon une démarche d'économie politique, elle est par ailleurs un droit humain qui précède le marché ; dans une logique de justice distributive, elle est le fondement d'une égalité des chances ; elle est un bien public qui participe de la construction de la citoyenneté ; elle est un bien commun qui transmet un patrimoine commun. Il y a cependant peu de domaines où les enjeux ne soient aussi conflictuels, que ce soit en matière de valeurs et de connaissances transmises, de tensions entre l'universalisme et le particularisme, d'accès différenciés à l'école selon les catégories sociales ou de divergences entre les États et les territoires.

Aziz Jellab traite de la place la formation professionnelle initiale assurée par les lycées professionnels et par les centres de formation d'apprentis dans le paysage scolaire en France. Après avoir mis en perspective le lycée professionnel, ses évolutions et ses missions, et après avoir présenté l'apprentissage, qui semble éternellement inscrit à l'agenda politique avec de nombreux présupposés qu'il convient de soumettre à un examen critique, il interroge le lien potentiel entre formation professionnelle initiale, développement économique et enjeux sociopolitiques pour une société plus solidaire. Et au moment où de récentes recommandations politiques relancent la rhétorique de la valorisation de la voie professionnelle, le propos permet d'apprécier les marges d'action possibles autorisant, comparaison avec d'autres pays européens à l'appui, une possible conciliation entre finalités économiques de la formation et émancipation culturelle et sociale des individus.

Paul Santelmann, aborde l'organisation et la place du système de formation professionnelle continue au sein du système éducatif, mais aussi du système productif français. Il traite notamment du déclin de la formation des adultes confrontée à une atrophie progressive des ambitions premières de la promotion sociale, de l'éducation populaire et de l'éducation permanente amorcées dans l'après-guerre. Les effets de ce recul, au regard des mutations du système économique, ont particulièrement pénalisé les salariés faiblement qualifiés, confrontés au risque du chômage de longue durée et à la stagnation professionnelle. Mais ces insuffisances, liées à une dispersion des ressources et une gouvernance pluri-institutionnelle souvent inopérante, ont aussi desservi l'économie elle-même, faute d'un pilotage maîtrisé des budgets de la formation qualifiante vers les secteurs innovants.

Jean-Marc Monteil précise enfin que, présent aujourd'hui dans tous les domaines de l'activité humaine, le numérique s'installe comme un facteur déterminant de l'évolution des modes de vie, professionnels comme

privés, individuels comme collectifs. Il montre que si l'on ne veut pas laisser le numérique s'installer dans l'éducation sous l'insistance et le contrôle des seuls grands leaders industriels du numérique, l'école ne peut rester spectatrice de ces transformations qui s'opèrent sous ses yeux, cela d'autant que le numérique modifie non seulement les accès aux savoirs, mais parfois les savoirs eux-mêmes. C'est une des raisons pour lesquelles, dans la cadre des investissements d'avenir, des programmes de recherche adossés aux meilleures équipes scientifiques soumettent à l'épreuve des faits des dispositifs d'enseignement et d'apprentissage pour en éprouver l'efficacité ; cela avec l'objectif de produire des données scientifiques pour fournir aux acteurs de l'éducation de solides repères pour agir.

Chapitre 21

La science économique face aux enjeux de la politique économique : son émergence, ses limites et ses divisions

Pascal Petit

Les répercussions économiques de l'enseignement de l'économie sont à l'évidence particulières de par l'objet de cette discipline qui couvre l'ensemble des activités. Mais cet avantage est aussi source de faiblesse, la discipline devant traiter de tout n'échappe pas aux questions qui divisent. C'est un peu ce que raconte son histoire. Elle émerge au temps de l'industrialisation quand la question se pose des responsabilités respectives des États ou des marchés dans ce processus. Chaque pays apportera des réponses spécifiques qui se différencieront surtout par la façon plus ou moins directe par laquelle l'État sera chargé d'intervenir dans les activités économiques à différentes périodes. Les contextes politiques et sociaux de ces interventions varient au cours de l'histoire contemporaine, marquant en retour les évolutions de la discipline. Ces expériences enrichissent cette dernière, lui donnant l'occasion de développer ses observations statistiques, ses concepts et ses méthodes, mais cette professionnalisation qui accroît son pouvoir de prescription continue à aller de pair avec de profondes divisions liées aux choix de valeurs et d'éthique qu'impliquent toujours de nouveaux défis, qu'il s'agisse de viser le plein emploi, de réguler la diffusion de nouvelles générations de technologies… ou très présentement de répondre aux dégradations de notre environnement. De fait, après la période dite des trente glorieuses qui prit fin au tournant des deux dernières décennies du XX^e^ siècle, la discipline est à nouveau interrogée pour répondre au nouveau défi que pose la nécessaire transition vers des modes de développement soutenable sur les plans environnementaux, économiques et sociaux. Une interpellation où les différentes approches développées par la discipline conduisent à des préconisations assez contrastées, en particulier par leur plus ou moins grande capacité à prendre en compte les apports des autres sciences humaines et sociales, comme il serait souhaitable pour répondre à un défi aussi global. La présente contribution évoque ainsi les mutations de la discipline et de son enseignement depuis son émergence au milieu du XIX^e^ siècle jusqu'à sa confrontation aux grandes questions contemporaines dans un monde

assez largement internationalisé où la question de la préservation de l'environnement devient de plus en plus pressante.

1. Une science morale et politique

L'économie est une science morale et politique. Elle ne peut être une science exacte, dépendant plus directement que toute autre discipline des évolutions politiques, morales, sociales et matérielles (au sens des technologies dont elle dispose) des sociétés qu'elle étudie. Nombre d'économistes semblent avoir du mal à accepter cette réalité, depuis quelque quatre décennies en particulier. Qu'ils représentent une large majorité de la profession pose problème. Comment expliquer qu'une discipline soit affectée d'une telle dyslexie qui tend à l'enfermer dans des *a priori* théoriques sans donner aux observations et au développement des autres sciences sociales l'attention qu'ils méritent[1] ? Est-ce lié à sa relative jeunesse et à son rapport avec les autres sciences humaines et sociales ? Ou à sa forte proximité potentielle avec les instances détentrices des pouvoirs économiques et politiques ? On essayera d'appréhender les possibles raisons de ce développement quelque peu pathologique en considérant la période contemporaine, plus exactement la période allant de l'après-seconde guerre mondiale à nos jours où les économistes ont de par le monde établi leur « professionnalité ». La période de reconstruction qui suivit la seconde guerre mondiale, où les pouvoirs publics ont été directement impliqués, a effectivement permis à la profession de s'affirmer de façon spécifique dans la plupart des pays développés, à l'ouest comme à l'est. C'est le cas aussi en France, même si les facultés d'économie n'ont été créées qu'en 1957[2], après que l'économie se soit développée au sein des facultés de droit, au moins à partir de la création en 1895 d'une spécialité « économie » pour les thèses de doctorat en droit. La France peut apparaître en la matière en retard par rapport à l'Angleterre, à l'Allemagne et aux États-Unis, voire à l'Italie… retard que traduiraient les dates de création des associations professionnelles. La première semble être l'association allemande *Verein für Socialpolitik*, créée en 1873, suivie par le Royaume-Uni, avec la *Royal Economic Society* (1890), puis l'*American Economic Association* (1895)… et l'Association française de science économique (1950). Mais cela n'est qu'un des signes du développement de l'institutionnalisation des sciences économiques qui selon les pays va suivre des cheminements assez différents. Dans la plupart des pays en cette seconde moitié du XIX^e siècle, des cercles de pensée économiste se

1. Trouble du développement que dénoncèrent certains groupes d'étudiants : voir http://www.autisme-economie.org/.
2. On ne créera des UFR de Sciences économiques indépendantes des facultés de droit qu'en 1968.

développent et la France ne fait pas exception, comme en témoigne la fondation de la *Revue d'économie politique* en 1887. Mais dans ce contexte général, ce qui se passe en Allemagne et en Angleterre illustre bien ce qui est au cœur de ces mouvements intellectuels. Le débat en Allemagne porte déjà sur les places respectives de l'État et du marché dans la dynamique du développement industriel de la jeune nation allemande. Il est mené par des philosophes, au premier rang desquels on trouve le grand Hegel qui entend s'opposer au modèle anglais, nation beaucoup plus ancienne (et ouverte aux échanges internationaux) où la place de la puissance publique est plus circonscrite et le rôle des entrepreneurs et du marché mis en avant par des « économistes » comme Ricardo et Mill. C'est donc par rapport à la construction des « États-nations » et des défis qu'ils rencontrent qu'il faut sans doute apprécier la naissance et les modalités de développement de l'économie et de ses praticiens. Ce contexte illustre bien le statut de science morale et politique que nous soulignions d'emblée. Le retard de la France s'explique alors par la façon dont sa construction d'État-nation et son industrialisation relative s'est opérée au tournant du XIX^e^ siècle où l'interventionnisme de l'État a pu s'appuyer sur une tradition bien établie de Colbert à Napoléon. Une attention particulière à cet égard doit être portée au développement du système des grandes écoles et des grands corps d'État qui seront au cœur des débats sur le rôle de l'État dans le développement industriel et autres choix de politique économique. Comme le souligne Le Van-Lemesle (2004), l'économie politique sera enseignée dès la fin du XIX^e^ siècle dans des grandes écoles comme les Ponts ou les Mines, mais aussi au Collège de France et à l'École libre des sciences politiques, avant donc que l'enseignement de l'économie ne s'institutionnalise dans les universités. Comme on le sait, cette structuration sera durable jusqu'aux grandes mutations sur les questions des relations entre l'État et le marché qu'imposera la crise des années 1930 et la grande conflagration de la seconde guerre mondiale ; ce dont témoignera par exemple l'action du groupe X-Crise et son influence sur le programme de la résistance. La création en octobre 1945 de l'ENA (très liée à un institut de sciences politiques ouvert à l'enseignement de l'économie) viendra parachever cette relation spécifique des arbitrages entre l'État et le marché en France où les énarques, inspecteurs des finances joueront un rôle majeur. Mais avant de revenir à cette période charnière de l'après-guerre, il est utile pour mieux saisir l'histoire du développement de la discipline et de ses praticiens d'évoquer un peu plus ce qui se passa en Allemagne à la fin du XIX^e^ siècle. Le débat lancé par les philosophes, comme Hegel déjà cité, mais aussi List (qui s'illustra par son opposition au libre-échange que prônait les Anglais) a donné lieu à tout un courant d'études sociales insistant sur la spécificité des contextes historiques, en particulier des architectures institutionnelles du moment pour formuler des principes de politiques à l'intention des gouvernements comme des dirigeants d'entreprises. Ce courant a eu beaucoup d'influence dans toute l'Europe (Cardoso et Psalidopoulosi, 2016), mais aussi aux États-Unis, ce

qui explique, qu'allant au-delà de l'influence des façons de voir anglaises, c'est bien ce courant historique institutionnaliste qui constitua la tendance dominante lors de la création de l'*American Economic Association*, avec des figures aussi centrales que Commons, Veblen, Mitchell... Les désastres humains de la première guerre mondiale, l'instabilité et les incertitudes de l'entre-deux-guerres, où apparut un nouveau modèle économique entièrement public (le communisme, puis la crise de 1929 et la seconde guerre mondiale ont bien sûr profondément transformé le débat sur les relations État-marché). Aux États-Unis où la naissance d'une nation[3] devient manifeste avec leur entrée dans la première guerre mondiale en 1917, on note un renversement des tendances dominantes, où les marginalistes et autres tenants de la liberté des marchés finissent par l'emporter sur les institutionnalistes au tournant des années 1940. La bataille du *New Deal*, lancée par Roosevelt pour sortir de la crise de 1929, fut une opération longuement controversée et combattue. Les débats sur le rôle de l'État en économie dans les années 1930 furent d'ailleurs partout particulièrement vifs... et internationaux. Le débat sur la notion de capital entre les deux Cambridge dans les années 1960 est un écho de ces divergences. La présence de l'alternative communiste, de plus en plus présente dans les controverses en Europe, en constitue un élément de division important dans ces débats. La seconde guerre mondiale en soulignant la vulnérabilité des économies des pays européens soumises aux crises et au sous-emploi a conduit à certaines radicalisations. Tout ceci va conduire dans l'immédiat après-guerre à un engagement général des gouvernements de l'époque à mener par tous les moyens à leur disposition des politiques devant conduire au plein emploi. Cette prise de responsabilité fait directement écho à l'article de 1943 de Kalecki (1943) sur le plein emploi, soulignant que le capitalisme devait réussir à garantir le plein emploi... ou il devrait être supprimé, alternative que l'existence de régimes communistes dans toute une partie du monde rendait très plausible. Ces conventions prendront des formes variées selon les pays et leurs expériences politiques (Petit, 1999). Ces politiques seront en particulier plus ou moins strictes sur l'objectif de plein emploi[4]. Certaines de ces conventions seront garanties par des textes législatifs ; d'autres ne parviendront pas au bout de cet objectif, comme l'*Employment Act* aux États-Unis qui sera discuté devant les chambres, mais jamais voté *in fine*. Cette diversité des conventions de plein emploi se retrouvera dans la diversité des modes de développement capitaliste que l'on retrouvera durant les trente glorieuses qui suivirent la fin de la

3. Pour reprendre l'expression de Dos Passos parlant de l'efficacité de la machine de guerre américaine dans les années 1940 qui finalement peut aussi s'appliquer à l'arrivée des États-Unis dans le concert des puissances avec son intervention, certes tardive, mais efficace dans le conflit de la première guerre mondiale.

4. Les plus rigoureuses qui visent à garantir un emploi à tous les citoyens sont qualifiées de beveridgiennes, les autres donneront des objectifs plus flexibles, acceptant même un certain niveau de chômage de mobilité.

guerre. Dans cet âge d'or du capitalisme pour reprendre la terminologie de Marglin et Schor (1992), les pays du monde dit occidental partagent bien cette idée d'une responsabilité des États dans la mise en œuvre de politiques, veillant au bien-être des citoyens, et en premier lieu à la satisfaction de leur demande d'emploi. La philosophie commune de ces États-providence s'inscrit dans la droite ligne des principes énoncés en 1944 lors de la Convention de Philadelphie à l'initiative de la Société des Nations (et de l'OIT) (Supiot, 2010). Mais cet âge d'or, déjà quelque peu différencié selon les pays, ne devait pas être éternel. De nombreuses contradictions et faiblesses en son sein le rendaient vulnérable. Ce fut le système monétaire international à taux de changes fixes basé sur un dollar dont la valeur or était fixée qui lâcha en 1971… Suite à la méfiance vis-à-vis du dollar, des pays fournisseurs de matières premières, en particulier de pétrole, devant les déficits commerciaux croissants des États-Unis, se garantirent en augmentant leur prix, provoquant en 1973 une crise pétrolière qui déstabilisa complètement le système monétaire international mis en place à Bretton Woods. Un système de change flexible fut mis en place en 1973, entraînant dans la foulée de fortes hausses des prix des produits pétroliers et une spirale d'inflation qui conduisit au tournant des années 1980 à un retournement des politiques, attendant des marchés et des privatisations (donc du retrait des interventions publiques dans l'économie), une réduction de l'inflation et une reprise de la croissance. C'est sous ces auspices de la diffusion d'une idéologie des miracles des mécanismes de marché que s'ouvre la période contemporaine de quatre décennies sur laquelle nous allons fonder notre recherche sur les fondements du développement de l'économie et de ses praticiens. L'immédiat après-guerre et ses conventions de plein emploi apparaissent pour beaucoup comme l'apogée d'une mouvance keynésienne, prônant le bien-fondé des interventions publiques pour atteindre les objectifs de plein emploi. La période qui s'ouvre dans les années 1980, avec l'épuisement de la dynamique des États-providence, apparaît *a contrario* comme la revanche de Hayek qui s'était opposé aux idées keynésiennes et soutenait dans les années d'après-guerre tous les bienfaits de dynamiques essentiellement portées par la libre entreprise et les rapports marchands. On va voir que les débats et les prédominances n'étaient pas aussi simplement dichotomiques, en particulier parce que s'introduisait dans le débat une nouvelle dimension avec une certaine professionnalisation des économistes.

2. L'essor de la profession d'économiste dans un monde plus complexe et plus internationalisé

On a déjà souligné que le débat sur ces questions de relations entre État, économie et marché fut vif dans l'entre-deux-guerres. L'après-guerre vit tout d'abord une montée de la profession d'économiste, non seulement dans les universités, où l'autonomie de la discipline était de plus en plus

reconnue, mais aussi dans les administrations publiques (nationales et internationales) et les grandes entreprises. L'ouverture des marchés et les mouvements d'internationalisation marchande « régulée » qui l'accompagnent favorisent aussi les contacts internationaux au sein de la profession. Les travaux de recherche opérationnelle, menés par des économistes (et des informaticiens), non seulement au cours de la seconde guerre mondiale, mais aussi dans les périodes de reconstruction, contribuent à renforcer le rôle des économistes dans la dynamique de croissance[5]. Ces travaux leur confèrent aussi une certaine technicité et tout ce qui touche à la planification (plus ou moins indicative ou centralisée pour certaines questions… ou pays) élargit leur domaine de compétence. C'est un peu dans cette mouvance que l'on peut situer les développements de la discipline vers certaines formalisations et celle de l'équilibre général va faire merveille. Reprenant les idées de Walras et Jevons sur l'existence d'équilibres économiques purement marchands par le simple jeu des mécanismes d'offre et demande, les chercheurs de la discipline arrivent à formaliser, en utilisant un théorème du point fixe, la possibilité de l'existence de tels équilibres généraux. On notera que dans cette formalisation va s'illustrer en particulier un chercheur français, Gérard Debreu, issu d'une grande école… et enseignant pour l'essentiel de sa carrière aux États-Unis. Cette tendance/capacité à la formalisation va s'avérer d'une grande importance pour la dynamique de la discipline comme pour la défense des mérites des mécanismes de marché qui nécessitent de savoir prendre en compte une multitude d'interactions, là où l'efficacité de la commande-économie apparaît plus facile à cerner. Ces formalisations ont par ailleurs le mérite de franchir plus facilement les frontières, c'est-à-dire de s'échanger entre économistes, placés par ailleurs dans des contextes historiques et institutionnels très différents. C'est dans ce contexte général que se forme dans les trente glorieuses dans le monde occidental, et sous le primat de plus en plus affirmé des universités et centres de recherche des États-Unis[6], une vague de professionnalisation des économistes qui voient leur influence s'accroître dans la conduite des affaires publiques et privées. On peut retrouver la trace de cette vague dans l'essor des associations professionnelles, comme dans celui des effectifs d'étudiants. Dans le même mouvement, le langage de l'économie devient de plus en plus présent dans les médias, via un fort développement des revues spécialisées, mais aussi dans les supports généralistes où les résultats de la conjoncture économique donnés par les instituts nationaux de statistiques comme par les instituts privés de sondage ou d'études économiques sont de plus en plus commentés. Une véritable culture économique, bien spécifique et rattachée à un ensemble d'indicateurs chiffrés, se diffuse largement dans

5. Le rôle de la *Rand Corporation* est intéressant à cet égard.
6. Et les périodes de formation aux États-Unis sont très bien vues dans les cursus des candidats aux postes d'enseignants-chercheurs en France.

les populations au-delà de la sphère des professionnels (Supiot, 2015). Les réussites des pays sont comparées grâce à ces indicateurs dont la diffusion a accompagné cette montée en régime des économistes. Les relations entre disciplines s'en trouvent modifiées. La petite dernière venue acquiert une certaine idée de son importance, voire de sa supériorité et tend à n'attacher qu'une attention marginale aux évolutions des autres sciences sociales et humaines. Certains, emportés par la vague de formalisation, et aidés par les développements de l'informatique, regarderaient même plutôt du côté des sciences exactes comme référence, en particulier du côté des formalismes utilisés en physique. Cette tendance forte à une certaine idéalisation des relations économiques est déjà en décalage, par les perspectives marchandes qu'elle privilégie, par rapport aux dynamiques constituantes de la période d'âge d'or du capitalisme où l'intervention publique a joué un rôle important. Il est vrai que cela est plus clair dans les pays d'Europe continentale que dans les pays anglo-saxons. En somme le retournement des années 1980 et le retour en grâce des mécanismes de marché, comme l'alpha et l'oméga d'une bonne régulation des économies, ne prennent pas au dépourvu la grande majorité d'une profession qui y voit plutôt l'opportunité d'un nouveau déploiement de ses compétences. De fait, au début des années 1980, les potentiels de production et de consommation, élaborés durant les trente glorieuses, sont avides d'extension sur des marchés beaucoup plus internationalisés. C'est d'ailleurs sur la base de ces avantages pour les consommateurs (baisse des prix des produits) et pour les producteurs (économies d'échelle) sur des marchés élargis que la révolution néolibérale essayera de se justifier[7]. D'où aussi une demande de conseils adressée aux économistes sur la bonne régulation de ces marchés élargis que ces derniers sont tout près à prendre en charge. Entendons-nous ; la régulation qu'il s'agit de théoriser est bien celle des mécanismes marchands pour éviter leurs échecs ou leurs biais éventuels, excluant autant que possible toute intervention publique autre qu'une réglementation incitative douce. Cette nouvelle économie industrielle « libérale » sera ainsi, au tournant des années 80, le créneau sur lequel l'école d'économie de Toulouse va pouvoir déployer son excellence[8]. Cette évolution, tout aussi douce soit-elle, doit plutôt être lue comme une révolution silencieuse, ce qui va, au fil du temps, grandement bouleverser la vie politique des différents pays concernés, c'est-à-dire de tous les pays capitalistes occidentaux qui avaient dans l'après-guerre organisé leur régulation économique autour de ce qu'on a appelé les conventions de plein emploi.

7. Les propagandistes de cette révolution que seront Reagan et Thatcher seront les premiers à mettre en avant ces vertus auprès de leur électorat populaire.
8. On notera là encore, pour compléter le tableau à grands traits des développements nationaux et internationaux de l'économie, que nombre d'éminents économistes de cette école de Toulouse sont à l'époque issus de grandes écoles françaises et ont fait de longs séjours formateurs dans les universités américaines.

3. Un changement de régime majeur que n'adoube aucune grande convention politique

Là où les consommateurs attendaient des augmentations du pouvoir d'achat et les producteurs des économies d'échelle, on a trouvé dans la phase d'internationalisation libérale, qui va des années 1980 à nos jours, un chômage élevé devenu persistant et des inégalités de revenu croissantes et pour les autres une aventure où l'extension des marchés devait s'accompagner d'une internationalisation des processus productifs renforçant la structure oligopolistique des entreprises au profit des plus grandes multinationales. Si à cela on ajoute que le monde de la finance (c'est-à-dire les institutions financières et les services qui les entourent) a été le grand arbitre (désordonné) de ces transformations, on aboutit à un monde qui n'a jamais été présenté et défendu comme un objectif politique pour les sociétés démocratiques concernées. L'idée même de rapports concurrentiels ne tient pas la route, les grandes multinationales disposent jusqu'à une période récente de pouvoirs que les États ne contiennent que très modérément, une structure oligopolistique que la force des lobbys souligne à chaque fois qu'un État cherche à y remédier un tant soit peu. Quant à la montée des inégalités, elle est un des sujets les plus présents dans les médias jusqu'aux grands tirages de librairie[9]. Ces réalités n'affectent en rien le credo de l'économie libérale. Les conséquences de cette « fermeture » de la discipline[10], si l'on s'en tient à la majorité orthodoxe qui la domine, sont pourtant dramatiques sur le plan politique où les mouvements dits « populistes » de rejet ne cessent de s'étendre, restant ouverts à tous les amalgames et prêts par exemple à porter au pouvoir, comme aux États-Unis, un narcissique réactionnaire, certes milliardaire, mais qui ne fera qu'empirer la situation des protestataires qui l'ont élu. Le protectionnisme du très caricatural président Trump n'est d'ailleurs pas le fruit d'une opposition à la brutalité de rapports uniquement marchands, mais d'un opportunisme qui lui permet d'utiliser les rapports de force impérialistes d'une économie continent. De fait, l'alternative à l'internationalisation marchande n'est pas un renversement vers un protectionnisme où jouerait à plein l'inégalité des rapports de force entre pays, mais qu'une autre internationalisation, avec ses principes rassemblés dans ce qui serait un nouveau type de convention, puisse se développer. On admettra que la tâche est particulièrement complexe, mais on soulignera par la suite

9. On s'en réjouit. Merci Thomas Piketty de ce retour du réel, mais reste à expliquer comment cette triste façade du monde attire plus d'1 million de lecteurs/acheteurs aux États-Unis par exemple.
10. Ce que dénoncent des mouvements initiés par des étudiants conscients du caractère hors sol de la discipline qui leur était enseignée. Voir : https://fr.wikipedia.org/wiki/Mouvement_des_%C3%A9tudiants_pour_la_r%C3%A9forme_de_l%27enseignement_de_l%27%C3%A9conomie.

qu'un défi collectif à l'échelle de tous les pays, comme celui que représentent les changements environnementaux, offre une telle perspective d'élaboration collective d'une autre internationalisation. Mais revenons pour l'instant à notre sujet et à la façon dont les économistes abordent cette transition. Le discours économique néolibéral n'a tout d'abord pas connu que des succès. Porteur de crises par essence, il eût pu disparaître assez rapidement au cours des 146 crises bancaires recensées entre 1970 et 2011 par Laeven et Valencia (2012) et l'on eût pu espérer que la dernière grande crise financière globale (CFG) lui fût fatale, mais l'on reviendra sur cette mort qui se fait attendre, car cette occasion a permis d'avoir une image précise de l'ampleur de la dérive autiste de la profession des économistes. Une défaite d'importance est celle que connut l'idéologie néolibérale de marché lorsqu'elle voulut, avec présomption, rapidement s'étendre aux pays en développement. Le FMI et la Banque mondiale jouèrent alors grâce à leurs prescriptions le rôle de courroie de transmission, prônant crûment que les privatisations et l'ouverture des marchés étaient les moteurs incontournables du développement économique. Ce consensus de Washington fut rapidement contredit par les faits, en l'occurrence par les succès relatifs des pays asiatiques où les interventions publiques étaient plus nombreuses et plus soutenues qu'ailleurs par les gouvernements en place. La comparaison avec les pays d'Amérique latine, où la *pax americana* de Washington avait plus sévèrement frappé, était à cet égard édifiante. La réalité cette fois l'emporta et ce consensus mourut très explicitement[11]. Une mort presque trop discrète tant les leçons en ont été oubliées… puisque la même idéologie néolibérale se permet, çà et là, d'attribuer à la libéralisation internationale des marchés le rattrapage des niveaux de développement inter-pays. On peut admettre que cette libéralisation a contribué à cette évolution, mais le fait que la Chine en soit un des pays emblématiques, alors même que les instances internationales lui récusent le statut d'économie marchande, suffit à remettre en cause une lecture trop simpliste des effets de la libéralisation des échanges[12]. Cela étant, ce que l'on peut affirmer est que cette internationalisation a aussi en grande part à son actif la croissance des inégalités internes que l'on retrouve à tous les niveaux de développement, inégalités internes qui là aussi sapent dans de nombreux pays en développement les conditions politiques qui permettraient l'élaboration de conventions de

11. Pour une histoire des conditions de cet abandon et des luttes au sein des institutions internationales où partisans et adversaires de ce consensus s'opposaient, voir Dezalay et Garth, 1998.
12. Les principes régulateurs de la libéralisation du commerce, qu'aurait pu instaurer une instance internationale comme l'OMC avec ses procédures d'arbitrage, ne fonctionnent pas… et derrière les accords régionaux on retrouve inlassablement les tentatives des grandes entreprises pour imposer leurs prérogatives libérales aux États et les accords bilatéraux n'entérinent le plus souvent que des rapports de force entre divers lobbys.

développement adaptées à la situation politique des pays[13]. Pour ce qui est des pays dits développés, le pourrissement des situations politiques est clair. La mise en cause des conventions dites de plein emploi dans lesdits États-providence a été continue depuis les années 1980. La disparition de l'alternative communiste n'a fait qu'accélérer un mouvement dont les constats ont acquis un caractère mécanique sans avoir l'impact que l'on était en droit d'attendre sur le plan politique. Pire que cela, la capacité de certaines grandes entreprises à licencier leurs salariés comme à surpayer leurs dirigeants[14] est devenue un facteur permettant de valoriser en bourse les actions des entreprises en question. Face à de telles situations, on est forcé de s'interroger sur la vie politique des sociétés dans lesquelles on constate de telles dérives et à parler comme Crouch (2004) ou Streeck (2014) de situations post-démocratiques. Les économistes orthodoxes qui défendent ces principes de libéralisme économique au mépris des situations sociales et économiques qui en découlent ont leur responsabilité dans cette dérive. La grande crise financière globale de 2008 qui a au moins réussi à faire poser certaines questions et à obliger d'aucuns à fournir des réponses illustre parfaitement cette responsabilité.

4. La grande crise financière globale (CFG) : ampleur des questions et vacuité des réponses

L'ampleur de la crise financière de 2008 a surpris, elle qui a conduit au plus fort des menaces de faillite à nombre de propositions de nationalisations et de soutiens financiers. La crise avait en 2008 tous les aspects d'une crise systémique susceptible de renvoyer l'économie mondiale vers des formes beaucoup plus publiques de régulation. L'absence de modèles réellement alternatifs[15] a contribué à ce qu'une régulation internationale, articulée autour d'un directoire des vingt plus grandes économies, favorise, si ce n'est une sortie de crise, tout au moins un atterrissage sans catastrophe immédiate. Politiques d'austérité massive, soutiens aux grands établissements financiers ou autres en quasi-banqueroute, relance *via* l'essor des économies émergentes moins directement affectées comme la Chine en premier lieu. Ceci ne veut pas dire que la sortie de crise fut indolore, mais plutôt que les impacts en furent suffisamment répartis pour

13. Force est de noter que les sources d'inégalités accrues dans les pays en développement peuvent avoir d'autres sources que des rapports de marché inégaux comme la corruption, particulièrement répandue dans les économies « rentières », c'est-à-dire dépendant de l'exportation de ressources minières.
14. Voir Steiner, 2011, qui reprend un qualificatif appliqué par Obama aux salaires de certains dirigeants : obscènes.
15. Même si certains ont pu voir dans la Chine un modèle où une structure publique centrale jouait un rôle encore majeur dans la gouvernance du pays.

éviter de grandes crises politiques ou sociales. Croissance accrue des inégalités, comme de l'endettement des plus fragiles ne firent que prolonger des tendances qui auraient déjà dû alarmer les opinions publiques contre ces régulations. Il est vrai que le « *finance bashing* » eût un certain succès auprès, non seulement des opinions publiques, mais aussi des dirigeants politiques, comme en témoigne l'exclamation de François Hollande lors de sa campagne présidentielle : « la finance, mon ennemi »... mais tout cela resta quelque peu sans conséquence et à l'image des aléas de la grande réforme financière lancée aux États-Unis, le *Dodd Franck Act*, tout cela finit rapidement dans les sables de la vie politique politicienne. Plus réellement ces volontés de réformes s'estompèrent face à la complexité de la tâche et à la difficulté de mener ces réformes de façon coordonnée à l'échelle internationale dans un monde déjà fortement internationalisé où les réformes ne peuvent guère être menées de façon isolée par un pays de taille moyenne, faute de faire le poids par rapport aux multinationales du secteur concerné. Hollande ne fut pas le seul à marquer son « étonnement », la reine d'Angleterre elle-même se posa ouvertement des questions à l'occasion d'une visite à la *London School of Economics* en juin 2008, non pas directement sur la *City* qui, rappelons-le, échappe partiellement à sa juridiction, mais sur la capacité des économistes, apparemment aussi brillants et sûrs d'eux-mêmes, à anticiper des cataclysmes de l'ampleur de cette CFG. La *Royal Economics Academy* lui envoya neuf mois plus tard une lettre qui a acquis d'emblée une certaine postérité[16]. Il est dit en essence à Sa Majesté qu'en toute bonne foi, ils pensaient que les financiers avaient agi avec probité et qu'à l'évidence agir à certain stade, où la spéculation paraissait trop forte, pouvait prendre la responsabilité de la crise alors que, comme aux États-Unis lors de la crise de 2001, le mieux était d'attendre que la crise éclate et d'en réparer les dégâts pour mieux en sortir. C'était un peu pour eux ce qui semblait se passer en 2008. Cela étant les académiciens admettaient avoir fait preuve d'une certaine myopie, en ayant quelques difficultés à adopter une vue d'ensemble de la situation. À cette lettre qui défend en quelque sorte la passivité des économistes devant la dégradation des conditions économiques, sociales et politiques et s'excuse étrangement pour cette absence de vue d'ensemble, quelques économistes hétérodoxes ajoutèrent leur propre missive pour compléter l'explication envoyée à la reine, en dénonçant un manque d'attention à l'économie réelle dans ses diverses dimensions et l'importance trop grande des formalismes dans la formation des économistes[17]. Certes un petit nombre d'économistes, très majoritairement hétérodoxes avait bien prévu que la spéculation débridée, au sens étymologique du terme, où l'on ne savait plus très bien quelles réalités se trouvaient derrière les

16. Voir : https://www.euroresidentes.com/empresa_empresas/carta-reina.pdf.
17. Voir : https://www.researchgate.net/publication/299194993_THE_GFC_AND_UNIVERSITY_ECONOMICS_EDUCATION_AN_OPEN_LETTER_TO_THE_QUEEN.

titres financiers en circulation, devait mener, si rien n'était fait, à une crise majeure. Ce tableau d'honneur restait fort réduit en nombre. De ce débat réduit où nombre de propagandistes des mérites du tout marchand sont restés silencieux, il semblait bien que la CFG sonnait le glas de cette idéologie économique néolibérale. Quelque dix années plus tard, force est de constater que tel ne fut pas le cas. Cet étrange « *non death* », comme le souligne Crouch (2011) du néolibéralisme économique, a de quoi étonner, si on oublie que, d'une certaine façon, il n'a jamais été vivant au sens d'une doctrine à laquelle auraient adhéré les populations. La nouvelle trahison des clercs en la matière (pour faire écho au livre de Julius Benda) est celle de ces économistes qui ne dénoncèrent pas la machinerie destructive qui s'était mise en place avec la diffusion de l'idéologie néolibérale. Cette révolution silencieuse était pourtant bien perceptible comme l'illustra la déclaration de Barroso lui-même pour qualifier les politiques d'austérité que la Commission européenne imposait aux États membres, consentants dans leur majorité, pour sortir de la crise (Gill, 2015 ; 2016). C'est ce silence, sans qu'il soit besoin de faire appel à une théorie du complot, qui explique l'enlisement réactionnaire des vies politiques dans la plupart des pays développés pris dans cette insidieuse logique d'une internationalisation trop uniquement portée par des logiques marchandes libérales.

5. Une dépolitisation dangereuse qui limite les possibilités d'ajustement

L'histoire de la CFG laisse voir des pays incapables de tirer les leçons de leurs erreurs. Les réformes financières attendues ne sont pas menées à leur terme. Les choix erronés de politiques d'austérité ne sont pas critiqués à la hauteur de leurs erreurs. La discipline économique reste pour l'essentiel concentrée sur ses formalismes et sur les arrangements mineurs des mécanismes de marché sans se donner les moyens de mieux saisir les réalités sociales dans leur entièreté[18]. Certes les enthousiasmes initiaux sont un peu refroidis. Les élites étudiantes se pressent moins pour aller travailler dans les secteurs financiers (Colander, 2007). Mais on est loin d'un retournement et dans l'ensemble le dédain relatif des étudiants en économie pour les autres disciplines des sciences humaines et sociales doit rester presque aussi important que celui que soulignait Marion Fourcade *et al.* (2014) dans leur enquête sur la plus ou moins grande ouverture à l'interdisciplinarité dans les années d'avant le CFG où les économistes étaient de loin les plus réfractaires à ces échanges. Ce débat sur l'interdisciplinarité est au cœur des problèmes de la discipline « économie » comme l'illustre pleinement l'expérience française en la matière. On a évoqué

18. Les réformes des cursus restent marginales.

rapidement les particularités de l'institutionnalisation de la discipline, qui s'est faite pour partie dans le giron du droit pour n'arriver à l'âge mûr (de l'autonomie) dans l'université qu'au milieu du xx^{e} siècle alors que des disciplines comme l'histoire et la géographie se sont imposées sans faire de vagues[19]. Cette contestation de la discipline et de ses rapports avec les autres sciences sociales est ressortie très fortement dans tous les débats sur l'instauration d'une filière sciences économiques et sociales, sur son contenu et son rôle[20]. Conçue à l'origine (en 1965) comme une initiation aux faits économiques et sociaux pour les élèves des filières générales de l'enseignement secondaire, cette section n'a cessé d'être un enjeu très précisément sur la perspective plus ou moins interdisciplinaire avec laquelle devait s'effectuer cette première lecture des faits économiques et sociaux. Une longue histoire qui dure, où le MEDEF et les économistes les plus orthodoxes trouvent que l'on ne valorise pas suffisamment, dans leur principe même, les notions d'entreprises et de marchés. De vieux débats donc que certains ne voudraient pas voir associés à des approches en termes de construction sociale des marchés ou de rôle social des entreprises, car c'est bien contre cette association entre économie et sociologie que certains défenseurs d'un ordre néolibéral s'acharnent[21].

À une période où une internationalisation accrue et des innovations technologiques multiples dans les domaines de la chimie ou des technologies de l'information et de la communication transforment profondément modes de production et de consommation, il semble plus que jamais impératif de prendre en compte sérieusement (c'est-à-dire avec une certaine capacité critique) les réalités économiques et sociales d'un monde en constant changement. C'était dans cette perspective que le gouvernement gaulliste avait en 1964 introduit l'enseignement des SES dans les lycées. Que les pressions continuent en 2018[22] pour réduire cette approche économique et sociologique est consternant quant à l'avenir de sociétés confrontées à des défis « environnementaux » majeurs ! Pour répondre à cette exigence de réalisme critique tout en préservant une

19. Seule la sociologie a connu un « accouchement institutionnel plus difficile » : voir Le Van-Lemesle, 2004.
20. Voir ci-dessus le chap. 20 sur les continuels débats mettant en cause le contenu et le rôle dans l'enseignement secondaires des SES.
21. Voir l'historique de ce conflit qui a conduit à réduire en 2010 (réforme Chatel) la place des SES au lycée sur le site d'Altereco dans la tribune de Piketty et Stephane Beaud : https://www.alternatives-economiques.fr/eloge-sciences-economiques-sociales/00003606. Ironie de cette histoire, un des farouches opposants de cette lecture « propédeutique », associant économie et sociologie, reste Michel Pébereau, PDG historique de BNP Paribas, entreprise qui constitue un excellent sujet d'études pour les classes de SES avec ses 171 filiales dans les paradis fiscaux en 2016 dont 6 dans les Îles Caïmans (voir : https://www.bastamag.net/Evasion-fiscale-BNP-Paribas-va-t-elle-enfin-fermer-ses-filiales-aux-Iles). Pour cette microéconomie, voir l'ouvrage édifiant de Gabriel Zucman (2017).
22. Pour suivre l'histoire et l'actualité de ce « combat », voir : https://www.apses.org/histoire-des-ses-et-de-la-serie-es/.

certaine autonomie de la science économique, d'aucuns se sont rabattus sur une microéconomie qui serait fondée de façon expérimentale. Cette esquive est dérisoire et n'a que peu de poids face aux critiques des autres sciences humaines et sociales sur l'irréalisme ou le caractère trop particulier des postulats théoriques retenus[23]. Le défi pour la science économique dans la période de mutations contemporaines est bien de s'appuyer sur des bases qui restent compatibles avec les enseignements des autres sciences sociales et humaines. Cette compatibilité interdisciplinaire est impérative pour que la discipline économique puisse remplir son rôle d'éclaireur des décisions de politiques économiques dans une période particulièrement complexe, compte tenu de la multiplicité des échelles de décision et des nombreuses incertitudes qu'entraînent les mutations technologiques qui la caractérisent.

Pour réinvestir le politique, il faut s'ouvrir aux échanges avec les autres sciences sociales et humaines. La restauration de cette capacité à apprécier les erreurs des politiques menées est vitale, car en retour elle permet d'ajuster les systèmes de gouvernance dans lesquels sont placées nos économies, et partant de se donner les bases de politiques nouvelles. Aglietta et Leron (2017) donnent de cette boucle d'interactions une lecture qui semble permettre de bien schématiser les situations de blocage politique et institutionnel dans lesquels se retrouvent nombre de nos économies. Ces auteurs partent d'une structure ternaire où : 1) un certain ordre politique constitutionnel définit le champ des possibles en matière de politiques publiques ; 2) les interventions choisies par les instances de gouvernance sont confrontées aux réalités économiques et sociales ; 3) les débats de la vie politique contribuent à apprécier la performance à moyen terme des choix politiques et le cas échéant à promouvoir des propositions de réajustements du cadre institutionnel initial[24]. Une vie politique active, comme attendue dans une démocratie réelle, apparaît bien comme essentielle dans la dynamique d'ajustement qu'esquisse ce schéma qui part aussi du constat assez réaliste que le contexte général, l'environnement ne serait-ce que technologique dans lequel se trouve ces acteurs, ne cesse d'évoluer. Pour ces auteurs quand un État-nation s'implique dans une union régionale en l'occurrence l'Union européenne, il faut que cette structure ternaire supposée valide à l'échelle nationale, puisse d'une façon ou d'une autre, bénéficier des mêmes capacités d'ajustement au niveau régional. En d'autres termes, une union régionale qui n'aurait pas une existence au niveau politique se trouverait privée de toute capacité d'ajustement de l'ordre constitutionnel qui a présidé à sa

23. Pour une critique des prétentions, parfois mises en avant, de cette économie expérimentale : voir Bédécarrats *et al.*, 2017.

24. Les termes anglais de 1) *polity*, 2) *policies* et 3) *politics* résument de façon concise les éléments de cette structure ternaire. Voir la synthèse de l'ouvrage d'Aglietta et Leron que présente John Grahl (2017).

création et partant serait condamnée à une certaine obsolescence au fil des évolutions structurelles auxquelles elle ne pourrait pas s'ajuster. C'est dans ce déficit du politique au niveau européen que les auteurs voient la source d'un désamour croissant pour l'Europe qui conduit souvent à des replis vers des politiques réactionnaires au niveau des nations. Une Union européenne soutenable requiert ainsi une « double démocratie » ou en d'autres termes une démocratie aux deux niveaux où se sont établies des instances de gouvernance légitimes. Il est clair que cette critique de la construction européenne vaut aussi pour cette autre construction qu'est le processus d'internationalisation, que nous avons évoqué, allant du cadre fixé à Bretton Woods (et à Philadelphie) dans l'immédiate après-guerre à une internationalisation plus étroitement marchande qui s'est imposée dans les décennies post 1980, avec la diffusion à une échelle mondiale d'une référence essentiellement néolibérale de marché. Que la majorité des économistes dits orthodoxes ait contribué à cette vision du monde où dominent des rapports marchands, un monde déshumanisé comme le soulignait Karl Polanyi (1944), a des aspects tragiques. Ce n'est sans doute qu'une phase dans l'aventure humaine, mais elle est coûteuse et le temps presse... comme nous l'avons appris ou aurions dû l'apprendre. Car dans le temps même où l'économie s'enorgueillissait de sa performativité (Muniesa et Callon, 2008), différents chercheurs commençaient à souligner que nous entrions dans une période où les limites de la croissance que nous avons connues apparaissaient pleinement (le rapport Meadows date de 1972). Ce discours, initialement peu audible a fini, au fil des dérèglements de l'environnement, par prendre l'importance requise. 2015 avec la COP21 marque à cet égard une étape importante dans cette prise de conscience, car précisément elle concerne tous les États (ou presque) et devient réellement mondiale, sur la base d'engagements qui dépendent des situations nationales[25], ce qui en l'occurrence est plus réaliste et ouvre des processus d'apprentissage qui peuvent déboucher sur une internationalisation réellement alternative. Savoir si l'économie comme discipline avec la majorité de ses praticiens saura prendre le virage attendu est une question que l'on veut espérer ouverte. Mais cela risque de prendre du temps alors que ce dernier est sévèrement compté. Les mauvais réflexes ont la vie dure. Nombre de prix Nobel en tête, les économistes orthodoxes ont d'abord voulu voir dans un marché mondial du dioxyde de carbone (CO_2) la solution au problème du réchauffement climatique. Mais la diversité des situations des quelque 194 pays concernés a rapidement montré, au fil des forums internationaux sur les problèmes d'environnement, le caractère totalement irréaliste de cette proposition

25. Alors que les accords de Kyoto, qui ont certainement eu un rôle positif dans la prise de conscience finale, restaient enfermés dans une dichotomie entre pays développés, pollueurs de longue date, et pays en développement, aspirants à polluer, qui fragilisait toute possibilité d'accords durables à l'échelle de la planète.

de marché à prix unique. Un processus d'apprentissage est en route et le monde des affaires lui-même commence à percevoir la complexité des défis et l'importance de leurs dimensions sociales et politiques. Les approches pluralistes apparaissent ainsi de plus en plus performatives en soulignant que les dégradations de l'environnement peuvent mobiliser fortement les populations à des échelles locales et partant complètement modifier les comportements des « agents économiques ». Les technologies de l'information et de la communication facilitent de telles réorientations, qu'il s'agisse d'économies circulaires, collaboratives ou coopératives, tout cela ouvre à de nouvelles grandes transformations (au sens polanyien du terme)[26]. La discipline de l'économie n'a d'autres choix que de s'ouvrir de façon pluraliste à cette nouvelle lecture du monde, en symbiose avec les autres sciences sociales et humaines. Réorienter le plus rapidement possible ses compétences au service d'un réenchantement d'un monde pressé par la vitesse avec laquelle son environnement vital se dégrade est un dû.

Références

AGLIETTA M. et LERON N., 2017, *La double démocratie : une politique européenne pour la croissance.* Paris : Seuil.

BARROSO J.-M., 2010, « The European Union and multilateral global governance », discours donné à l'Institut universitaire européen, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-322_en.htm ?locale=en Google Scholar (consulté le 5 juin 2016).

BEDECARRATS F., GUÉRIN I. et ROUBAUD F., 2017, « L'étalon-or des évaluations randomisées : économie politique des expérimentations aléatoires dans le domaine du développement », *Document de Travail AFD*, 44.

CARDOSO J. L. et PSALIDOPOULOS M., 2016, *The German Historical School and European Economic Thought.* London : Routledge.

COLANDER D., 2007, *The Making of an Economist. Redux*. Princeton : PUP.

CROUCH C., 2004, *Post Democracy*. London : Wiley.
—, 2011, *The Strange Non-Death of Neo-liberalism*. London : Polity Press.

DEZALAY J.-Y.et GARTH B., 1998, Le « "Washington consensus". Contribution à la sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales.*

26. Ce n'est pas parce que les instances gouvernementales ont piteusement raté l'introduction des plates formes à la Uber, en ne sachant pas trouver les formes socialement innovantes de leur nécessaire réglementation, que la question de profondes transformations des circuits de production, d'échange et de consommation ne se pose plus.

Fourcade M., 2010, *Economists and Societies Discipline and Profession in the United States, Britain and France, 1890s to 1990s*. New York : Princeton Press
—, Ollion E. et Algan Y., 2014, « The superiority of Economists », *MaxPo Discussion Paper*, 14 (3).

Gill S., 2015, « The geopolitics of global organic crisis », *Utopia : A Review of Theory and Culture*, 111.
—, 2016, « Transnational Class Formations, European Crisis and the Silent Revolution », *Critical Sociology*.

Grahl J., 2017, « Debate on the Eurozone: a New Contribution from France – Notes on Aglietta and Leron, The double Democracy: a Political Europe for Growth, Seuil, Paris, 2017 », Voir : http://www2.euromemorandum.eu/uploads/01_2017_grahl_debate_on_the_eurozone_a_new_contribution_from_france.pdf.

Kalecki M., 1943, « Political Aspects of Full Employment », *Political Quarterly*, voir : https://delong.typepad.com/kalecki43.pdf.

Laeven L. et Fabian V., 2012, « Systemic Banking Crises Database : An Update », https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Systemic-Banking-Crises-Database-An-Update-26015.

Le Van-Lemesle L., 2004, *Le Juste ou le riche. L'enseignement de l'économie politique, 1815-1950*. Paris : Comité pour l'Histoire économique et financière de la France.

Marglin S. et Shor J. B., 1992, *The Golden Age of Capitalism : Reinterprating the Post War Experience*. New York : Clarendon Press.

Muniesa F.et Callon M., 2008, *La performativité des sciences économiques*. Paris : CSI working papers series 010.

Petit P., 1999, « Structural Forms and Growth Regimes of the Post Fordist Era », *Review of Social Economy*.

Piketty T., 2013, *Le capital au xxi^e siècle*. Paris : Seuil.

Polanyi K., 1944, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard.

Supiot A., 2010, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*. Paris : Seuil.
—, 2015, *La gouvernance par les nombres*. Paris : Fayard.

Steiner P., 2011, *Les rémunérations obscènes. Le scandale des hauts revenus en France*. Paris : Zones.

Streeck W., 2014, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*. Paris : Gallimard.

Zucman G., 2017, *La richesse cachée des nations : enquête sur les paradis fiscaux* [2^e éd.]. Paris : Seuil.

Chapitre 22

Externalités et impacts économiques de l'éducation

Philippe Hugon

> Le savoir c'est le seul bien qui ne diminue pas quand on le partage.
>
> Spinoza

Le rôle déterminant de la formation et de l'éducation dans le processus de développement fait l'objet d'un consensus de la communauté internationale. Depuis la conférence d'Addis Abeba (1961) jusqu'aux Objectifs du millénaire du développement (OMD) puis des Objectifs du développement durable (ODD), l'éducation pour tous (UNESCO BREDA, 2005) est affirmée comme une priorité. Ce rôle paraît renforcé dans la nouvelle économie de l'information et de la connaissance (Petit, 1999) et d'un capitalisme cognitif (Mouhoub, Plihon, 2009).

Il y a un relatif consensus pour reconnaître le rôle positif de l'enseignement pour les bénéficiaires en matière de construction de la citoyenneté, de savoirs évitant les fractures scientifiques ou technologiques et d'opportunités d'emploi dans de nombreux services. La formation des parents favorise celle des enfants ; l'enseignement est un investissement intergénérationnel qui concerne le cycle de vie professionnel. Il est le préalable à l'insertion positive dans la nouvelle économie du savoir. Mais, en même temps, les qualités très inégales des systèmes de formation, le chômage intellectuel, la déqualification de nombreux emplois, l'inadéquation avec le marché du travail caractérisent l'éducation. La plupart des ouvrages récents consacrés à l'éducation occidentale et plus spécialement française parlent de crise de l'école (Barthelemy, 2017 ; Bellamy, 2014 ; Kambouchner, 2013). La violence quotidienne, des classes surchargées, les mesures fallacieuses pour atteindre l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au niveau bac, les inégalités et les écarts entre formations et métiers sont autant de symptômes dénoncés. Il y a peu de domaines où les enjeux sont aussi conflictuels, que ce soit en termes de valeurs et de connaissances transmises, de tensions entre l'universalisme et le particularisme, d'accès différenciés à l'école selon les catégories sociales ou de divergences entre les États. La mesure des relations entre le savoir, l'avoir et le pouvoir renvoie aux rapports complexes du champ éducatif (avec les tensions entre

universalisme et particularisme, valeurs accordées à l'innovation et à la conservation des patrimoines), et en définitive aux projets politiques et idéologiques des différents acteurs.

Nous présenterons le rôle controversé de l'enseignement dans la croissance en mobilisant l'économie du savoir et la théorie des externalités et en opposant l'économie standard ou orthodoxe et l'économie politique de l'éducation. Nous développerons ensuite les fondements analytiques des politiques éducatives favorables au développement des personnes et des sociétés.

1. Enseignement, externalités et croissance : des relations empiriques et analytiques controversées

La compréhension des systèmes éducatifs à partir des grilles d'analyse économique suppose de différencier les sociétés et de prendre en compte la spécificité de leurs histoires et de leurs contextes. Elle implique également de comparer les sociétés et de les replacer aujourd'hui dans un contexte de mondialisation. La comparaison des trajectoires des sociétés permet d'apprécier le rôle tenu par l'éducation dans les processus de développement économique. Si historiquement, dans les pays industrialisés, le développement économique a précédé le développement éducatif, la séquence a été en partie inversée depuis la Seconde Guerre mondiale dans les nouveaux pays industriels et les pays émergents. La formation initiale du « capital humain », les faibles indices de Gini et une transition démographique précoce peuvent être considérés comme les trois facteurs essentiels du démarrage des pays d'Asie de l'Est dans les années 1960 (ODC, 1994) à la différence des pays africains ou latino-américains. L'approche historique et comparative conduit à relativiser les relations entre croissance et enseignement que suppose la théorie économique standard. Elle oblige à penser une économie politique de l'éducation et du savoir.

1.1. *En quoi l'enseignement peut-il faire l'objet d'une analyse économique ?*

L'éducation se différencie de l'enseignement, processus institutionnalisé de formation et de transmission des connaissances qui développe des aptitudes, des habitudes et des attitudes. Il se réalise au sein d'une institution, l'*école*, qui se caractérise par plusieurs traits : hiérarchie des cycles de formation, séparation vis-à-vis de la production, corps spécialisé d'enseignants rémunérés, sanction des acquisitions des savoirs par des promotions et par des diplômes. Cette institution fait en amont l'objet de choix et de décisions de la part des individus ou des ménages. Elle conduit en aval à insérer les élèves sur un marché du travail. Concernant des individus hétérogènes, ce processus de formation se réalise dans des institutions

différenciées, se déroule dans un temps long et se fait en univers risqué ou incertain. Cette définition d'une institution « universelle » permet la mesure, la comparaison dans le temps et l'espace des systèmes scolaires et de ses produits. La complexité des processus éducatifs est alors réduite en un ordre institutionnel unifié dans le cadre d'États-nations.

La progression dans la formation permet le passage de règles et de codes appris suivant un processus hiérarchique (primaire) à des découvertes et des coproductions de savoirs pouvant conduire à un débat critique (université). Cette hiérarchisation est en phase avec les places et les rôles que les agents occupent dans la société. Si l'école primaire, longtemps « école du peuple », cherche plutôt la formation à la citoyenneté et aux connaissances favorisant le savoir-être (habitudes, intériorisation de normes et de règles), la formation supérieure privilégie la créativité et la capacité de s'adapter en développant les savoirs, alors que la formation professionnelle valorise surtout des savoir-faire.

Le fait que cette institution à vocation universelle conduise à des coûts et à des financements et que les sortants des systèmes scolaires s'insèrent dans les systèmes productifs a conduit à une « économie de l'éducation » qui traite l'enseignement comme un élément de formation du capital humain et analyse son rôle dans la croissance économique. La conception instrumentale et utilitariste de l'économie standard de l'éducation conduit à mesurer le produit éducatif, les déterminants de la demande et des décisions des ménages, à simuler les effets des politiques sur les choix scolaires, à apprécier l'efficacité de l'école, ses effets en termes d'équité ou son impact sur la croissance. Le taux de rentabilité de la formation mettant en relation les coûts économiques et les revenus escomptés par l'investissement scolaire est considéré comme un indicateur explicatif de la demande scolaire de la part des familles même si les externalités positives conduisent à une rentabilité sociale supérieure à la rentabilité individuelle.

La légitimité de l'utilisation des concepts économiques à l'institution scolaire s'explique, pour l'économie orthodoxe, car elle relève de rapports marchands mesurables (coût et financement de l'école), susceptibles d'être mis à l'épreuve des analyses coûts/avantages en comparant les coûts et les *outputs* de l'école, et qu'il existe des liens entre formation, rémunération sur un marché du travail et productivité qui conduisent à assimiler la formation à l'investissement dans un capital humain. Celui-ci est hérité par le milieu familial, acquis par la formation scolaire, et formé sur le terrain (*learning by doing*, *learning by watching*). Certains économistes ont ainsi transposé les concepts de demande, d'offre, de capital pour traiter des systèmes scolaires. D'autres, par analogie, assimilent les élèves et les diplômes à des marchandises et à de la monnaie. L'hétérogène, lié à la singularité des choses et des subjectivités des valeurs d'usage, devient homogène et quantifiable grâce au marché, aux prix (condensation des informations), à l'équivalent général que constitue la monnaie et à l'espace de confiance garanti par les autorités monétaires. De même, l'hétérogène,

lié à la singularité des élèves et des valeurs d'usage de l'éducation, devient homogène et mesurable grâce aux règles et aux normes, au savoir abstrait de l'école ayant une valeur d'échange, à l'équivalent général que constitue le diplôme et à l'espace de confiance garanti par les autorités éducatives. Les questions peuvent être, dès lors, posées en termes de convertibilité des monnaies, de diplômes et de certification des compétences entre divers territoires nationaux ou de segmentation liée à des différences de qualité.

Cette analogie présente toutefois de graves limites puisque le « capital » incorporé dans l'homme ou les connaissances tacites dispensées par l'école ou certifiées ne peuvent être dissociés de leur support. La divisibilité du service éducatif, la qualité fonction des effets d'encombrement et des effectifs par classe, la possibilité d'exclusion des élèves éloignent l'éducation d'un « bien collectif ou public pur » (non-exclusion et non-rivalité)[1]. Mais les externalités positives, les asymétries informationnelles, le rôle de ciment national et de reproduction ou de transformation des hiérarchies sociales l'éloignent d'un service marchand privé. L'éducation est un « service mixte » qui suppose, dès lors, des politiques publiques. Elle est multifonctionnelle avec des effets démographiques, sociaux, culturels, politiques et non seulement économiques. Ses effets sont intertemporels et intergénérationnels. Les externalités ne peuvent être prises en compte par les seuls signaux du marché. L'éducation est un droit qui ne peut être réduit à l'expression d'une demande solvable. Elle est un support qui transmet des valeurs qui vont de l'idéologie conservatrice de la simple répétition à l'innovation et à « apprendre à apprendre ». Elle peut valoriser un patrimoine commun au sein de communautés plus ou moins larges. Elle est liée à la construction d'une citoyenneté et d'une langue nationale qui sont du domaine public. Elle est au cœur des égalités de chance et renvoie à un objectif de justice redistributive. Son caractère multidimensionnel interdit d'en faire un service marchand même si les pratiques de privatisation et de marchandisation tendent à se développer tant au niveau national qu'au niveau mondial (Hugon, 2003).

1.2. *Enseignement et croissance économique : les limites des tests empiriques*

Les modèles de croissance utilisent des fonctions de production à facteurs complémentaires (entre le capital scolaire et le PIB) supposant

1. La théorie standard différencie 4 types de biens selon le double critère de la divisibilité et rivalité et de l'exclusion (privé : rivalité et exclusion ; collectif pur : absence de rivalité et d'exclusion ; commun : rivalité et non-exclusion ; de club : exclusion et non-rivalité). Cette typologie ne retient que des critères naturels et universels et fait abstraction des contextes, des faisceaux de droits, des liens entre le champ économique et politique. Pour l'économie politique, la caractéristique des biens est un construit socio-politique.

un rendement constant de l'enseignement ou à facteurs substituables impliquant un rendement décroissant de l'enseignement, mais également des externalités positives. Dans une fonction de Cobb Douglas dynamisée, la mesure des effets de l'enseignement sur la croissance se fait au niveau du facteur travail par une pondération liée à la formation et au niveau du résidu supposé traduire les progrès de productivité globale des facteurs, liée en partie au niveau de formation. De très nombreux modèles ont été élaborés dans les années 1960 pour apprécier le rôle de l'éducation dans la productivité du travail (Aukrust et Bjerke, 1959 ; Kendrick, 1961 ; Denison et Poullier, 1965 ; Carré, Dubois et Malinvaud, 1972).

Les « modèles de croissance endogène » (dans la lignée de Lucas, 1988 et de Romer, 1990) supposent que l'enseignement a des rendements croissants au-delà d'un certain seuil. Ils réhabilitent, ainsi, l'importance des politiques publiques. Ils privilégient les apprentissages et les externalités portées par la formation du capital humain social. Le *learning by doing* et le *learning by watching* requièrent un minimum initial de formation. Pour les modèles de croissance endogène (Autume, 1994 ; Aghion et Cohen, 2004), l'accumulation du capital humain joue un rôle déterminant dans la croissance que ce soit par les effets directs, par les externalités ou par les descendants (effets de legs) avec des effets de seuil. Elle est à l'origine du progrès technique et de l'innovation conduisant à un caractère autoentretenu de la croissance. On note des effets différenciés des niveaux d'éducation selon les niveaux de productivité par tête. En deçà d'un seuil, le rendement de l'école primaire et secondaire est plus important, alors qu'au-delà c'est le rendement de l'enseignement supérieur qui domine. Aghion et Howitt (2000) mettent en avant des effets de seuil et la possibilité d'existence d'une pluralité des trajectoires selon des effets d'imitation ou d'innovation. En deçà d'un seuil, la croissance économique permet de financer l'éducation alors qu'au-delà d'un seuil la séquence va de l'éducation vers la croissance.

Les tests empiriques en termes de facteur résiduel ou de croissance endogène donnent des résultats contrastés et peu significatifs notamment en Afrique (Lau *et al*, 1990 ; Arestoff et Berthelemy, 2003). Il existe un seuil critique en deçà duquel le stock d'éducation ne contribue pas de manière significative à la croissance. L'éducation, au cœur des processus d'apprentissage, a des effets différenciés selon que les pays sont plus ou moins éloignés de la frontière technologique, ce qui légitime des priorités différentes de l'enseignement en fonction des cycles (Gurgand, 2004).

À la différence de ce que suppose la théorie du capital humain, la relation entre l'éducation scolaire et la productivité n'apparaît pas avec évidence et le taux de rentabilité privé ou social n'est pas un bon indicateur de l'efficience de l'école. Le capital cognitif joue comme un « potentiel » de productivité. Celle-ci devient effective ou révélée au sein de l'organisation entreprise. La productivité n'existe pas préalablement à la mise au travail. Elle prend naissance en situation de travail et elle est valorisée sur un marché du travail. Le produit éducatif est un potentiel dont les qualités dépendent de la future situation du travail avec incertitude interdisant un

calcul économique en termes de probabilité. La segmentation du marché du travail et l'inadéquation des emplois utilisant les compétences acquises à l'école remettent en question la relation entre formation et rémunération du travail liée à la productivité[2].

Dans de nombreuses sociétés, des écarts importants entre formation, emploi et productivité s'observent. Plusieurs raisons peuvent être avancées : l'existence d'un chômage élevé des diplômés, la faible qualité de l'enseignement ne permettant pas l'acquisition de compétences et de qualifications, de surcroît peu ou mal utilisées par le système productif, et les effets de seuil non atteints (Orivel et Orivel, 1995 ; Verez, 2003). Le plus souvent, l'enseignement fonctionne comme un moyen d'accès à des postes rémunérateurs davantage que comme un moyen d'acquisition de compétences, d'où un faible lien entre la rentabilité et la productivité de l'école. Les revenus et les emplois sont plus liés à des positions dans des réseaux de pouvoir qu'à la contribution à la création de richesses, d'où une mauvaise utilisation des compétences et une décapitalisation des savoirs. L'enseignement n'exerce des effets productifs que si le contenu des programmes, les aptitudes comme les attitudes des élèves, la qualité de la formation permettent des apprentissages, et que si le milieu environnant permet de les utiliser. À défaut de formation du capital productif et de milieu valorisant les connaissances, la scolarité peut conduire à un chômage des diplômés, à une obsolescence des connaissances, à un analphabétisme de retour ou à un exode des compétences.

1.3. *Les limites de l'évaluation des effets de l'enseignement du fait des externalités*

Les hypothèses qui fondent l'économie de l'éducation standard et de ses effets sur la croissance présentent ainsi de nombreuses limites pour trois principales raisons (Hugon, 2005).

La première raison tient aux informations qu'elle mobilise. Mesurer c'est quitter une donnée complexe afin de la projeter sans la réduire ou l'altérer sur une grille (grapho-numérique) qui la rend quantifiable et intelligible. La mesure ne se réduit pas au chiffrage et à la quantification ;

2. Plusieurs auteurs refusent, dès lors, la conception substantielle du produit éducatif assimilé à l'utilité, à la productivité ou à l'information révélatrice des caractéristiques propres des individus. D'après la théorie du « filtre » (Arrow, 1973), la formation révèle et certifie les aptitudes individuelles à classer les individus selon leur productivité escomptée. Pour Spence (1974), le diplôme est un signal indépendant de la productivité sur le marché du travail. La mesure de son efficacité est l'information qu'elle contient. Dans la théorie de la « segmentation », différenciant marché interne et externe du travail, le diplôme n'est « pas approximation cardinale de la productivité, mais indicateur de classement ordinal de l'employabilité » (Vinokur, 1993, p. 3).

elle vise l'universel, donc un langage normé, et cherche à dépasser la subjectivité et le particularisme. Or, la mesure a plusieurs limites qui tiennent aux conventions, en partie arbitraires, qui la fondent, aux interactions entre le mesurant et le mesuré, au fait que la mesure appréhende mal la qualité et la singularité ou que la connaissance qu'autorise la mesure ne peut être dissociée du pouvoir qu'elle implique (Bachelard, 1973) et de la norme, imposée par des pouvoirs hégémoniques, utilisée à des fins de contrôle national ou de positionnement sur un « marché » international de l'éducation. Cette limite de la métrique est d'autant plus forte que les pays sont à statistiques déficientes et que les statistiques scolaires sont souvent construites pour les besoins de la cause.

La deuxième raison tient au débat sur le produit de l'enseignement (élèves formés, acquisition des connaissances, amélioration des compétences cognitives…), sur les moyens de sa mesure et sur ses effets. Les effets de l'enseignement diffèrent selon les cycles et les âges des apprenants (apprentissages des mécanismes fondamentaux, égalité des chances, initiation à la citoyenneté pour le primaire versus formation professionnelle à des niveaux supérieurs). Les interrelations entre l'enseignement et les autres variables sont complexes. L'effet propre de l'enseignement interfère avec d'autres phénomènes et la scolarisation est plus un facteur permissif ou facilitateur qu'une cause. Plus fondamentalement, la conception utilitariste du capital humain se réfère au seul marché du travail, ignore en quoi l'enseignement donne pouvoir aux individus sur leur propre vie et accroît les capabilités individuelles ou capacités d'exercer des libertés individuelles (Sen, 1999) ou collectives prenant en compte les interdépendances entre libertés individuelles.

La troisième raison tient à la très grande hétérogénéité des contextes. Toutes les sociétés connaissent des systèmes éducatifs, alors que l'école ne s'est développée qu'en liaison avec l'État et les instances religieuses. On observe un éclatement et une hétérogénéisation des processus éducatifs et des systèmes scolaires par diversification des filières et informalisation, recomposition des frontières entre savoirs institués et non institués et hybridation des écoles (Vinokur, 2003).

1.4. *Les « mésajustements » entre éducation et emploi*

Les écarts sont importants entre formation, emploi et productivité. Plusieurs raisons peuvent être avancées : le chômage des diplômés est élevé ; la faible qualité de l'enseignement ne permet pas l'acquisition de compétences et de qualifications ; celles-ci sont peu ou mal utilisées par le système productif ; les effets de seuil ne sont pas atteints.

L'éducation est un support. Son efficacité quant au développement économique dépend des modèles qu'elle diffuse, des motivations qu'elle suscite, des valeurs qu'elle transmet. L'enseignement scolaire participe de l'apprentissage des mécanismes fondamentaux de la pensée, de la

découverte des notions de causalité et du temps linéaire, de la mise en contact avec les jeux et les formes. L'investissement scolaire est ainsi un facteur potentiel important du développement en transmettant les valeurs motrices de la croissance, en diffusant l'innovation, l'esprit expérimental ou les aptitudes en permettant d'être en phase avec l'ère du numérique qui tend à se substituer à celui de Gutenberg (Serres, 2011). Le numérique abolit les frontières de l'espace, des personnes, des savoirs. Il renvoie, en revanche, à un monde où le connectif peut remplacer le collectif et le présentisme le rôle du temps (voir chap. 25 ci-dessous). L'école devient déchirée entre ce monde en pleine révolution et sa pesanteur institutionnelle. Elle reste ancrée dans une histoire, aboutit à des habitudes et attitudes, et filtre certains systèmes de valeur.

On observe un rôle évidemment positif de l'enseignement en matière de construction de la citoyenneté, de savoirs évitant la fracture scientifique et d'opportunités d'emploi dans de nombreux services. L'enseignement est un investissement intergénérationnel qui concerne le cycle de vie professionnel. Mais en même temps, le chômage intellectuel, l'exode et l'obsolescence des compétences, la déqualification de nombreux emplois caractérisent non seulement les pays pris dans des trappes à pauvreté, mais également les sociétés avancées au cœur de la révolution numérique et des *big data.*

L'éducation, dont la scolarisation est une composante, est un processus de socialisation ; elle vise à intégrer les élèves dans la société tout en développant leurs capacités. Elle vise à permettre une adaptabilité des personnes au cours du cycle de vie professionnelle. Ses effets sur le développement économique sont fonction : du milieu éducogène (c'est-à-dire qui favorise l'éducation des enfants) conditionnant l'éducabilité des enfants ; du contenu et de la qualité des connaissances véhiculées par le système d'enseignement et qui détermine l'intégration de celles-ci par l'élève : de la présence d'un milieu professionnel et social qui permet la rétention et la valorisation des connaissances.

1.5. *Les nouveaux enjeux dans le contexte de l'ordre éducatif mondial*

La mondialisation de l'éducation et la mise en place d'un marché international résultent à la fois de la crise des systèmes éducatifs nationaux, de la volonté de différencier les filières selon les groupes sociaux et de l'émergence de la nouvelle économie de la connaissance et du numérique. Elle a été accélérée par l'entrée en vigueur depuis 1995 des services éducatifs dans les négociations de l'Accord sur le commerce des services au sein de l'OMC. La mobilité internationale des étudiants et des enseignants s'accompagne d'investissements internationaux dans l'enseignement. La

question éducative déborde aujourd'hui largement le cadre des États-nations. L'enseignement s'est mondialisé ou « triadisé » (voir chap. 30 ci-dessous). Les élites formées dans les pays pauvres sont attirées dans les pôles de croissance.

Les modalités sont multiples : certains établissements répondent à la seule logique de la rentabilité ; d'autres ont des missions de service public avec hybridation de logiques publiques et privées ; les financements proviennent des bailleurs de fonds internationaux, des entreprises, des droits d'inscription, des subventions des pouvoirs publics. L'éclatement des filières éducatives conduit à des fractures sociales et territoriales entre les élites mondialisées et les laissés pour compte dans les territoires marginalisés.

Dans ce contexte de mondialisation, les objectifs de compétitivité et de certification des compétences s'imposent. Il y a une mise aux normes des sociétés suivant des critères internationaux largement télécommandés par les puissances dominantes et une logique marchande – par exemple, le classement de Shanghai pour les universités (voir le chap. 31 ci-dessous). L'expérience montre que, dans un monde cloisonné, la technologie avancée et les connaissances tacites sont interdites aux populations des pays pauvres. La mondialisation a des effets de différenciation et de normalisation. Elle intensifie la mobilité du capital et du travail qualifié, d'où une disjonction territoriale entre les individus, les systèmes éducatifs et les processus d'accumulation. L'économie mondiale repose de plus en plus sur le savoir. Certains parlent d'un « capitalisme cognitif » et d'une division cognitive du travail. La compétitivité et les enjeux de création ou de captation des savoirs et des compétences se déroulent dans un espace mondial où les pays de la Triade jouent un rôle dominant. On observe une mutation des processus éducatifs avec une privatisation et une marchandisation de l'école. L'éducation devient un enjeu de déploiement d'intérêts commerciaux croissants. Se remarque, enfin, une mise aux normes internationales par les institutions internationales dans un contexte asymétrique avec certification des processus, accréditation et évaluation de la qualité (Vinokur, 2005 ; voir aussi chap. 8 ci-dessus).

Les comparaisons internationales de systèmes scolaires, mesurées par des indicateurs quantitatifs, tendent ainsi à céder la place à des évaluations, à des systèmes d'équivalence et certifications donnant des labels de qualité en fonction de critères définis par les acteurs dominants. Si le capitalisme cognitif réclame des travailleurs de haut niveau de qualification formés, pouvant s'adapter et créer, qui peuvent être obtenus aujourd'hui dans tous les points du globe (par immigration des compétences ou émigration du capital), le numérique et la robotique conduisent, en revanche, à une déqualification des travailleurs pour les tâches banales, notamment de services, qui réclament seulement un niveau élémentaire de formation.

On peut prendre pour hypothèse que le recours au marché est aussi un moyen de réduire les dépenses publiques d'éducation et d'autolimiter la demande scolaire conduisant à cette fracture. La question du statut de bien

public, commun et de droit universel se pose ainsi de manière croissante à l'échelle mondiale face au débordement des frontières nationales et des régulations par les pouvoirs publics. L'éducation surtout au niveau supérieur lié à la recherche est un « bien public mondial ». Elle est également un bien commun qui participe du transfert des « patrimoines communs » de l'humanité que constituent les savoirs, les connaissances ou les langues. Elle est un « droit universel » reconnu internationalement (Hugon, 2003).

2. Quelles politiques éducatives ?

Prendre pour référent le marché, raisonner en termes de capital humain, scolaire ou cognitif et avoir une conception utilitariste et instrumentale de l'éducation, présentent ainsi de nombreuses limites. L'argumentaire sur la priorité à accorder à l'éducation ne doit pas être utilitariste (rôle positif dans le bien-être matériel, les externalités et la croissance). Il doit reposer sur les droits à l'accès aux biens premiers, sur la compensation des handicaps structurels, sur la nécessité d'effets de seuil pour dépasser les trappes à pauvreté et l'inclusion des catégories et des territoires vulnérables.

En revanche, les missions de service public ou d'intérêt général que constitue l'éducation ne sont pas nécessairement assurées par des organisations publiques, mais peuvent être déléguées par un contrat à des organisations privées ou associatives (Bance, 2015). Les États sont souvent débordés par l'ordre éducatif mondial, la formation et la circulation des élites. Dans de nombreux pays, l'implosion et la décomposition des systèmes éducatifs rendent illusoire un pilotage interne et une mesure quantitative ou qualitative (relation autorité hiérarchique gouvernement, planification) et insuffisante une conception gestionnaire de *gouvernance* (accords entre parties prenantes). Il s'agit de mettre en œuvre une « gouvernementalité » au sens de Foucault (2001, p. 635) « ensemble des institutions, des procédures, analyses et réflexions, calculs et tactiques qui permettent d'exercer le pouvoir » et une « régulation » (gérant les conflits d'intérêts et de valeurs par les pouvoirs publics).

La politique éducative doit viser plusieurs objectifs et notamment tenir les deux bouts de la chaîne, permettre l'accès à un enseignement de base de qualité pour le plus grand nombre tout en formant des élites permettant des mises à niveau vis-à-vis de l'économie mondiale du savoir et des NTIC.

2.1. *La pluri-dimensionnalité de l'éducation et le développement inclusif*

La politique éducative doit prendre pour référent la pluri-dimensionnalité des processus éducatifs, raisonner en termes de patrimoines culturels, cognitifs ou éducatifs et intégrer les conflits d'intérêts, de valeurs et de

représentations qui concernent l'éducation. *L'économie politique de l'éducation* doit intégrer les enjeux politiques qu'impliquent les liens entre le savoir, le pouvoir et l'avoir. L'enseignement est au centre des tensions entre l'individuel et le collectif, des connaissances délivrées et acquises par les élèves, des savoirs transmis par des institutions, des héritages propres aux différentes sociétés et des savoirs universels.

La politique éducative doit intégrer la scolarisation dans un processus plus large d'éducation assuré par les instances éducatives et de formation (familles, entreprises, institutions religieuses, etc.). Elle doit prendre en compte la spécificité des histoires, des contextes et des trajectoires des sociétés. L'éducation multidimensionnelle et multifonctionnelle, dont la scolarisation n'est qu'une composante est à la fois une institution de formation et de socialisation de la personne, un processus diffus de transmission et de création de la culture. Elle est « avant tout le moyen par lequel la société renouvelle perpétuellement les conditions de sa propre existence » (Durkheim, 1922, p. 3). Elle est historiquement au cœur de la construction de la citoyenneté et de la nation, du fonctionnement de l'État, de la langue de communication et de diffusion de savoirs spécifiques liés aux diverses cultures. Elle est, en même temps, un lieu de diffusion de savoirs universels, de maîtrise des mécanismes fondamentaux de la pensée, d'apprentissage de langues de communication véhiculaires internationales et de connaissances favorisant les compétences et les innovations. Sa multidimensionnalité et multifonctionnalité rendent délicate la mesure de l'éducation et de ses effets. Elle ne peut être réduite à sa valeur d'échange (marchandise et capital) alors qu'elle procède d'un patrimoine pluridimensionnel qui diffère avec les sociétés.

Le développement économique durable et inclusif renvoie à des trajectoires à la fois plurielles et interdépendantes. Il ne désigne pas le processus particulier de l'Occident, mais une diversité de trajectoires, sans pouvoir être assimilé à l'ensemble des trajectoires historiques des sociétés. Au-delà des débats doctrinaux, il peut être défini comme un processus endogène et cumulatif de long terme de progrès de la productivité, d'innovations techniques et scientifiques et de réduction des inégalités, en intégrant des coûts humains et environnementaux acceptables, et en se situant dans une matrice socioculturelle ; ce processus doit permettre à un nombre croissant le passage d'une situation de précarité, de vulnérabilité et d'insécurité à une situation de plus grande maîtrise de l'incertitude, des instabilités et de satisfaction des besoins fondamentaux ; il se réalise grâce à l'acquisition de droits, à la mise en œuvre d'organisations et d'institutions et de modes de régulations permettant de piloter des systèmes complexes. Il importe de ne pas confondre les fins (satisfaction des besoins, développement des capacités, réduction des inégalités) et les moyens (la croissance du PIB) (Hugon, 1989, 2016).

2.2. *L'éducation et le développement de la personne*

L'éducation est une valeur intrinsèque qui participe des droits, des libertés et des capabilités des personnes qui sont supérieurs à toute conception utilitariste. Dans une conception contractualiste à la Rawls (1979), les inégalités doivent être attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, dans des conditions de juste égalité des chances, et fonctionner au plus grand bénéfice des membres les plus défavorisés de la société. Dans l'ordre lexicographique, les états sociaux peuvent être hiérarchisés ainsi : a) droits aux libertés fondamentales ; b) égalité des chances ; c) inégalités organisées pour le plus grand avantage des plus défavorisés (maximin) et l'avantage de ceux immédiatement au-dessus des plus démunis (leximin) ou principe de différence ; d) efficacité. L'enseignement fait partie des « biens premiers » naturels (talents) et sociaux, ou institués, au sens de Rawls. Un système éducatif est équitable quand les contractants peuvent y souscrire sans savoir à l'avance quel bénéfice personnel ils pourront en tirer (voile d'ignorance). L'inégalité qui peut se justifier pour des raisons d'efficacité n'est justifiable que sous deux conditions : elle doit préserver l'égalité des chances et prendre en compte la situation des plus défavorisés.

Dans une conception éthique et individualiste à la Sen (1999), l'éducation permet de convertir des ressources en libertés réelles et d'accroître les « capabilités », « *being* » et « *doing* », des agents. Elle joue à trois niveaux en tant que ressources (*entitlements* et *endowments*), capacité de libertés d'être ou de faire (capabilités), vie vécue comme satisfaisante. « Le fait d'avoir accès à l'instruction ne figure pas au nombre des désirs les plus intenses d'un indien privé de tout. L'analphabétisme représente aussi un manque de liberté, non seulement le manque de liberté de lire, mais aussi la suppression de toutes les autres libertés qui dépendent de la communication écrite. Dans ce cas encore une éthique sociale centrée sur la liberté nous conduira dans une direction tout à fait différente de celle où nous mènent des calculs sociaux fondés sur les plaisirs et les désirs » (Sen, 1999, p. 61).

2.3. *La transformation et la reproduction sociale et les externalités intergénérationnelles*

L'enseignement joue également un rôle essentiel dans la répartition préalable des revenus et des capitaux. La « reproduction sociale » et l'influence de l'école dans la stratification sociale peuvent s'expliquer, d'un point de vue individuel, par des effets d'agrégation liés à des comportements individuels (Boudon, 1973). Les coûts/avantages et les risques de l'école diffèrent avec les catégories sociales, les enfants de milieux aisés ont plus facilement accès à l'école que ceux des milieux populaires. D'autres sociologues, dans la lignée de Bourdieu et Passeron (1970), privilégient

les effets de système. Il s'agit de révéler ce qui se cache derrière les illusions et les apparences du jeu social. Les normes sont inculquées par une socialisation et une violence symbolique auxquelles participe l'institution scolaire. Celle-ci est, à travers les multiples filtres qu'elle instaure, un outil de renforcement des stratifications sociales. Domination, pouvoirs asymétriques sont en relation avec la situation, les ressources détenues et leur répartition entre capital économique, capital culturel (connaissances, diplômes, bonnes manières) et capital social (ressources qu'un individu peut obtenir de son réseau), les stratégies des acteurs à l'intérieur de champs, lieux de concurrence et de luttes. De la sorte, l'éducation aura, selon les sociétés, un rôle de reproduction de castes ou de circulation des élites et celles-ci seront soit innovatrices soit conservatrices.

En même temps, l'éducation crée des externalités intergénérationnelles de deux manières par le rôle positif intrafamilial de l'éducation des parents sur celle des enfants et par la dotation moyenne en capital humain propre à chaque génération (effet collectif et indivisible). On peut les appréhender dans des modèles à générations imbriquées (Fabre et Mouillet, 2004). Ainsi, en France en 1990, 28 % des Français étaient sans diplômes ou au mieux le certificat d'études contre 66,5 % et 76 % pour leur père et mère.

2.4. *La politique de financement de l'éducation*

La question du coût et du financement de l'éducation est centrale. La priorité des dépenses publiques doit aller vers le premier degré. En revanche, la formation d'élites au niveau supérieur est stratégique pour entraîner un processus d'innovations sociales, techniques et scientifiques. Elle est seule à même de favoriser des sauts technologiques court-circuitant des phases d'accumulation et de mettre les sociétés en phase avec l'économie du savoir et du numérique.

Le financement peut ainsi résulter d'impôts nationaux ou de collectivités décentralisées, des dépenses des familles, des financements des entreprises ou autres, des aides publiques ou privées ou des emprunts pour un investissement intergénérationnel dont les effets sont à long terme. La majorité des économistes considère depuis Adam Smith que l'enseignement primaire, service public est à la charge des collectivités publiques, que la formation professionnelle (investissement dans le « capital humain ») peut être assurée par les entreprises voire les futurs travailleurs et que l'université s'adressant à des catégories relativement favorisées doit être financée par les familles (droits d'inscriptions ou emprunts) moyennant évidemment octroi de bourses pour les étudiants de milieux défavorisés. Le meilleur système de financement de l'enseignement supérieur avec effet incitatif et équité et atténuation du coût du *brain drain* est, pour de nombreux économistes, celui d'une dette contractée par les étudiants au niveau national ou international et remboursée quelle que soit le lieu de travail post-université. En tant que biens public, l'enseignement relève

d'actions collectives. Il doit pour une part être financé par l'impôt à diverses échelles territoriales. Il implique dès lors des transitions fiscales donnant des ressources aux collectivités décentralisées et accroissant l'assiette de l'impôt tout en réduisant le caractère inégalitaire de la fiscalité.

Il est possible pour internaliser les externalités de déléguer au secteur privé la fonction éducative moyennant systèmes de bourses, contrat entre les pouvoirs publics et le secteur privé et mise en place d'un système cohérent combinant l'unité du service public centralisé et la diversité des filières décentralisées.

L'essentiel du processus éducatif est utilisateur de travail et suppose une relation directe entre le maître et l'élève. Les améliorations technologiques peuvent jouer un rôle important, mais il faut se méfier du mirage technologique qui fait croire que le numérique de l'ère post-Gutenberg (MOOC) remplacera l'écriture et la relation dialectique entre le maître et l'élève. La télévision scolaire comme la radio scolaire ont été des échecs. En revanche, les supports numériques et l'accès à l'information peuvent être des éléments stratégiques pour améliorer la formation et la mettre au niveau des mutations sociales, scientifiques et techniques.

2.5. *Les politiques éducatives renvoient à des arbitrages conflictuels*

Les choix éducatifs d'une société sont essentiellement politiques et non techniques (voir chap. 21 ci-dessus). Ils supposent des confrontations et des débats entre les acteurs et arbitrages par les pouvoirs publics. L'éducation est au cœur des tensions et des contradictions des sociétés. La « crise » des systèmes scolaires et les difficultés de réformes de celui-ci sont des révélateurs de ces tensions. Alors que les variables démographiques prévisibles jouent un rôle central et que des stratégies proactives sont nécessaires, la plupart des pouvoirs publics jouent un rôle de pompier ou de ruse en faisant sortir les réformes éducatives du champ du débat politique. L'éducation exprime les conflits entre les catégories sociales pour assurer leur reproduction, entre les fractions du capital pour répondre à leurs besoins du court ou du long terme, des enseignants pour réaliser une relative autonomie du système scolaire ou des pouvoirs publics visant à concilier cohésion et différenciation sociale.

L'éducation se situe en amont du jeu économique. Elle participe de la manière dont les cartes sont distribuées plus que de la manière de jouer. L'éducation est un créateur de capacité à créer la richesse et pour les agents d'exercer leurs capabilités. L'éducation a pour finalité de transmettre et de construire de génération en génération le patrimoine culturel, de reproduire et de transformer les rapports sociaux, d'intégrer dans et de contester les structures sociales. Ce processus est stochastique et ne peut être assimilé à une simple reproduction.

Les effets de l'éducation sont inter-temporels, intergénérationnels et incertains. Un programme d'éducation est une prise de position sur les raretés relatives futures qui constituent les paramètres de la croissance et de la rentabilité de demain. Les effets sociaux, culturels, démographiques et politiques de l'enseignement sont aussi importants que les seuls effets économiques. L'éducation, notamment des femmes au niveau secondaire, est un facteur de maîtrise de la fécondité. Les effets inter-temporels et intergénérationnels et les externalités ne peuvent être pris en compte par les seuls signaux du marché.

2.6. *Vers une gestion des patrimoines éducatifs ?*

Le système éducatif et la question de la mesure de ses effets peuvent se traiter en référence au concept de patrimoine, valeurs héritées et partagées fondant la cohésion et la durabilité du lien social. La conception patrimoniale s'oppose à la conception standard et utilitariste du capital humain ou social. Le patrimoine éducatif, cognitif, linguistique, culturel est pluridimensionnel et pluri-temporel. Le patrimoine de l'humanité renvoie à la pluralité des cultures, des langues et des systèmes éducatifs, mais également aux connaissances universelles et à leurs accès à tous les citoyens du monde. Il est au cœur des tensions entre l'universalisme et les particularismes. Le patrimoine se situe en amont et au-dessus de l'activité économique et des valeurs d'échange ; il représente un legs du passé, la cristallisation d'éléments issus d'un processus de sélection historique et transmis entre générations. Il trouve son fondement dans la nécessité de persistance ou de reproduction d'éléments fondateurs de la vie biologique, culturelle et sociale.

Dans une conception patrimoniale, la valeur intrinsèque des patrimoines s'adosse aux valeurs d'héritage (accordée au passé), de legs (accordée à un patrimoine que l'on veut transmettre), d'option (liée à la possibilité d'utiliser plus tard la ressource) et d'existence (accordée au non-usage). L'arbitrage entre ces valeurs, qui varient selon les cultures, est du domaine du débat public et du choix politique. Les gestions patrimoniales (Godard, 1990) supposent le principe de préservation, de précaution, d'incertitude et de réversibilité des choix. Il s'agit de définir conjointement des objectifs par des acteurs dont les savoirs, les intérêts, les représentations et les pouvoirs diffèrent et qui n'ont *a priori* ni les mêmes objectifs, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes échelles territoriales de référence. En univers incertain, la gestion intergénérationnelle des patrimoines ne peut obéir au calcul économique. Elle pose donc la question de la représentativité des décideurs. Les décideurs actuels parlent-ils au nom des futures générations ?

Conclusion

La mesure des relations entre le savoir, l'avoir et le pouvoir fait référence aux rapports complexes du champ éducatif avec les tensions entre universalisme et particularisme, valeurs accordées à l'innovation et à la conservation des patrimoines et, en définitive, aux projets politiques et idéologiques des différents acteurs.

La crise dénoncée de l'éducation renvoie certes à des dysfonctionnements internes aux systèmes scolaires dénoncés (déculturation de la jeunesse, massification, dévalorisation des filières techniques et professionnelles, manque d'autorité des maîtres, etc.) Elle est également le reflet inhérent aux contradictions sociales et culturelles, à la rapidité des évolutions technologiques, aux transformations des relations familiales et intergénérationnelles. L'école est en ce sens le reflet des contradictions sociétales. La prise en compte des impacts économiques et des externalités de l'éducation ainsi que les évaluations économiques ne sont qu'un mode partiel d'évaluation à confronter avec d'autres référents et devant conduire à des décisions politiques. Les types et méthodes de mesure en économie de l'éducation ne peuvent être dissociés des projets politiques. La question de la mesure et de l'évaluation devient celle de la confrontation des systèmes de valeurs et de l'élaboration d'un processus décisionnel permettant un débat public et un choix politique. Cette question ne peut plus aujourd'hui être limitée aux États-nations. Elle renvoie à l'expression des différents acteurs dans un processus décisionnel aujourd'hui largement transnational. Une interrogation scientifique sur les finalités de l'école et de l'éducation est liée à une interrogation éthique et philosophique. Celle-ci porte sur les sens que les agents donnent à ce processus, qu'ils maîtrisent ou qu'ils subissent et où ils sont participants ou exclus.

Références

AGHION P. et HEWITT P., 2000, *Théorie de la croissance endogène*. Paris : Dunod.

AGHION P. et COHEN E., 2004, *Éducation et croissance*. Paris : La Documentation française.

ARROW K. J., 1973, « Higher education as a Filter », *Journal of Political Economics*, 2.

AUKRUST X. et BJERKE X., 1959, « Real Capital and Economic Growth in Norway 1900-1950 », *International Association of Research in Income and Wealth.*

BACHELARD G., 1973, *Essai sur la connaissance approchée* [4e éd.]. Paris : Vrin.

BANCE P. (dir.), 2015, *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Constats et perspectives*. Rouen : PURH.

BARTHÉLEMY J.-H., 2017, « Crise de l'École française. Analyse interne et préconisations », *Les Notes de l'institut Diderot.*

BELLAMY F.-X., 2014, *Les déshérités ou l'urgence de transmettre*. Paris : Plon.

Arestoff F. et Berthelemy J.-C., 2003, « Les stratégies d'éducation et le développement en Afrique », dans P. Bauchet et P. Germain, *L'éducation facteur du développement durable en Afrique*. Paris : PUF.

Autume A. d', 1994, « Capital humain et croissance », *Économie et prévision*, 116.

Boudon R., 1973, *L'inégalité des chances*. Paris : Armand Colin.

Bourdieu P. et Passeron J.-C., 1970, *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris : Minuit.

Carre J.-J., Dubois P. et Malinvaud E., 1972, *La croissance française*. Paris : Seuil.

Denison E. F. et Poullier F., 1965, *Why Growth Rates Differ? Postwar Experiences in Nine Western Countries*. Washington : The Brooking Institution.

Durckheim E., 1922, *Éducation et sociologie*. Paris : Alcan.

Fabre A. et Mouillet S., 2004 « Externalités de l'éducation et mobilité intergénérationnelle. Applications au cas français », *Économie et Prévision*, 166.

Foucault M., 2001, « La gouvernementalité », dans *Dits et écrits II*. Paris : Gallimard.

Gurgand X., 2004, « Quel est l'impact des politiques éducatives ? Les apports de la recherche », Commission du débat national sur l'aventure de l'école.

Hugon P., 1989, *L'économie du développement*. Paris : Dalloz.
—, 2003, « Les politiques éducatives et le développement », *Les Cahiers français*, 310.
—, 2005, « La mesure des effets économiques de la scolarisation. Apports et limites de l'économie de l'éducation », dans A. Vinokur (dir.), *Pouvoirs et mesure en éducation*, *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, hors-série n° 1.
—, 2003, *L'économie éthique publique mondiale. Biens publics mondiaux et patrimoines communs*. Paris : UNESCO.
—, 2005, « Le rôle de l'éducation dans le développement : facteur de croissance ou catalyseur du développement ? », *Mondes en développement*, 132.
—, 2016, *Afriques entre pouvoir et vulnérabilité*. Paris : Armand Colin.

Kambouchner D., 2013, *L'école question philosophique*. Paris : Fayard.

Kendrick X., 1961, *Productivity Trends in the United States,* Princeton : Princeton University Press.

Lau J., Jamison D. T. et Louat F. F., 1990, « Education and Productivity in Developing Countries : An Aggregate Production Function Approach », *Working Paper WPS 612*, Washington.

Lucas R. E., 1988, « On the Mechanisms of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, 22.

Mouhoud E. M. et Plihon D., 2009, *Le savoir et la finance. Liaison dangereuse au cœur du capitalisme contemporain*. Paris : La Découverte.

Orivel F. et E., 1995, « Les comparaisons internationales et l'efficacité des systèmes éducatifs », dans J.-J. Paul (dir.), *Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs*. Paris : ESF.

Petit P., 1999, « Les aléas de la croissance dans une économie fondée sur le savoir », *Revue économie industrielle*, 88, p. 41-66.

RAWLS J., 1979, *Théorie de la justice*. Paris : Payot.

ROMER P., 1990, « Endogeneous Technogolical Change », *Journal of Political Economy*, 98 (5).

SEN A. K., 1999, *L'économie est-elle une science morale ?* Paris : La Découverte.

SERRES M., 2011, *Petite Poucette*. Paris : Le Pommier.

SPENCE X., 1974, *Market Signiling. Informational Transfers in Hiring and Related Screening Process.* Cambridge : Harvard University Press.

UNESCO, BREDA, 2005, *Dakar + 5. Éducation pour tous en Afrique. Repères pour l'action*. Paris, Dakar.

VEREZ J.-C., 2003, « La mutation des systèmes éducatifs en ASS : une nécessité impérieuse sous contrainte financière », dans A. Djeflat et B. Boidin (dir.), *Ajustement et technologie en Afrique,* Paris : Publisud.

VINOKUR A., 1993, *Transformations économiques et accès aux savoirs en Afrique subsaharienne*. Paris : UNESCO.

—, 2003, « De la scolarisation de masse à la formation tout au long de la vie : essai sur les enjeux économiques des doctrines éducatives des organisations internationales », *Éducation et sociétés*, 12, p. 91-104.

—, 2005, « Mesure de la qualité des services d'enseignement et restructuration des secteurs éducatifs », *Pouvoirs et mesures en éducation*, 1.

Chapitre 23

Le lycée professionnel et l'apprentissage en alternance : quels enjeux en matière de démocratisation et d'émancipation sociales ?

Aziz JELLAB

En France, la formation professionnelle initiale est fortement identifiée aux lycées professionnels (LP) et aux centres de formation d'apprentis (CFA). D'emblée, c'est une certaine ambiguïté qui caractérise la notion de « formation » puisqu'elle se distingue, historiquement, de l'enseignement ou de l'éducation par son arrimage étroit aux activités professionnelles et au monde du travail (comme lorsqu'il s'agit, par exemple, de la formation professionnelle des adultes). Cette ambiguïté est liée à l'histoire de la formation des futurs ouvriers et employés qui, d'extérieure à l'institution scolaire, va connaître progressivement un processus de scolarisation et, de ce fait, une disqualification dans une société qui valorise surtout les filières générales, et dans une moindre mesure, les filières technologiques. L'enseignement professionnel couvre différents ordres de formation qu'il s'agisse des lycées professionnels (LP), des centres de formation d'apprentis, des maisons familiales et rurales ou encore, et par extension, les institutions de formation d'adultes[1], ainsi que plusieurs milliers (plus de 60 000) d'organismes de formation en France. Bien que l'on ne puisse totalement souscrire au postulat selon lequel l'enseignement professionnel reproduirait la hiérarchie sociale et constituerait un enseignement destiné aux catégories sociales dominées, on ne peut pas cependant minorer le fait qu'il accueille souvent des publics socialement défavorisés et, de ce fait, la question des missions – explicites et implicites – qui lui sont assignées ne peut être sous-estimée. La formation professionnelle initiale couvre, globalement, deux ordres d'enseignement : les lycées professionnels (LP) et les centres de formation d'apprentis (CFA)[2]. S'ils restent peu valorisés socialement, les CFA, parce qu'occupant un statut distinct de l'institution

1. Ainsi en est-il par exemple des Groupements d'établissements (GRETA), de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), etc.
2. Moins répandus, d'autres ordres d'enseignement et de formation sont concernés comme l'enseignement agricole, les maisons familiales rurales, les établissements régionaux d'enseignement adapté, etc. Ils ne sont pas abordés dans cette contribution.

scolaire, conservent une image plus attractive. Si les enjeux économiques et sociaux de l'un et de l'autre admettent des spécificités, du fait même par exemple que les LP ont d'abord une mission de « service public », plus soumise à l'impératif de qualifier le plus grand nombre et moins à celui de préparer une main-d'œuvre employable à court terme, il nous faut prendre toute la mesure de ce que la formation professionnelle augure comme avenir pour des jeunes issus majoritairement des milieux sociaux les moins favorisés. Après avoir mis en perspective le lycée professionnel, ses évolutions et ses missions, et après avoir présenté l'apprentissage qui semble éternellement inscrit à l'agenda politique avec de nombreux présupposés qu'il convient de soumettre à un examen critique, nous interrogerons le lien potentiel entre formation professionnelle initiale, développement économique et enjeux sociopolitiques pour une société plus solidaire. C'est à cette condition que l'on pourra dépasser l'éternel appel à la valorisation de la voie professionnelle en pensant sérieusement les conditions d'une réelle émancipation sociale des futurs employés et ouvriers.

1. Le lycée professionnel, un ordre de formation incarnant de multiples paradoxes

Un tiers des lycéens est désormais accueilli et formé en lycée professionnel. Théâtre d'expériences plurielles, le LP reste aussi ce lieu de tous les paradoxes : à la réussite d'un grand nombre d'élèves fait face l'échec d'une partie de son public ; à la pacification des relations entre ce public et les enseignants s'opposent des conduites conflictuelles, voire violentes entre élèves et entre eux et les enseignants. L'absentéisme reste très élevé, et l'abandon en cours de formation interpelle d'autant plus les acteurs institutionnels qu'il remet en cause leur légitimité. Mais nous ne saurions considérer que ces situations génèrent une expérience chaotique tant les ressources et les manières de les exploiter restent suspendues aux stratégies des acteurs, et aux interactions qui les engagent singulièrement. Tout se passe alors comme si le LP oscillait entre deux objectifs majeurs et parfois contradictoires : d'un côté, qualifier les élèves et leur faire acquérir des compétences professionnelles ; de l'autre, les aider à acquérir des savoirs qui relèvent d'un « savoir-être », assurant ainsi une fonction de maturation et d'intégration à des valeurs normatives. Malgré l'image largement stéréotypée identifiant fortement le lycée professionnel à un contexte de formation aux métiers industriels il faut souligner qu'en réalité cet ordre d'enseignement forme davantage aux métiers du tertiaire, mais aussi que le terme générique de « LP » couvre en réalité différentes situations et partant, différentes expériences et trajectoires d'élèves.

1.1. *Le lycée professionnel, ses publics et ses missions : des enjeux économiques, mais également sociaux et politiques*

Si l'image du lycée professionnel reste largement associée à l'atelier et au travail ouvrier dans les usines, la réalité est bien différente de ce tableau puisque les spécialités des services accueillent davantage d'élèves que les spécialités de la production. En 2015, les spécialités des services comptaient 364 770 élèves contre 290 273 pour celles de la production (soit respectivement 55,6 % et 44,4 %). Seuls les effectifs des CAP (Certificat d'aptitude professionnelle) de la production – qui représentent moins du quart de ceux des bacs pros – restent supérieurs à ceux des services (53,7 % en 2015). La formation dispensée dans les LP est des plus dynamiques, car elle est arrimée, même partiellement si l'on s'en tient à l'enseignement technologique et professionnel, aux évolutions du marché du travail et des compétences attendues. Et si l'on se place du point de vue des élèves et de leur rapport aux savoirs, c'est bien parce qu'ils se confrontent à des activités professionnelles qui, utilisant plus ou moins les outils désignant la « forme scolaire » (langage mathématique, écriture, lecture…), leur permettent d'exercer progressivement une emprise sur leur scolarité et de donner du sens aux études.

Tableau 43 : *Les élèves du second degré professionnel – public et privé – selon l'origine sociale en pourcentage.*

	CAP	**Bac pro/BMA (Brevet des métiers d'arts)**
Agriculteurs	0,9	1,2
Artisans, commerçants	7,0	9,5
Professions libérales, cadres	3,8	7,0
Professions intermédiaires	7,5	11,1
Enseignants	0,6	1,0
Employés	16,7	19,1
Ouvriers	38,1	35,6
Retraités	2,7	2,7
Inactifs	22,5	12,7

Source : DEPP, Repères et références statistiques, 2016, p. 93.

Les nombreux entretiens que nous avons menés avec les élèves (plus de 700) mettent en lumière des dynamiques socio-subjectives tenant à l'histoire biographique et aux rencontres qui façonnent la tournure prise

par leur expérience. Le tableau suivant montre la surreprésentation des enfants de milieux ouvriers et employés scolarisés dans le second degré professionnel (public et privé).

Si les élèves de LP sont globalement élogieux à l'égard des enseignants de LP, c'est parce que ceux-ci manifestent constamment le souci d'une alliance plus ou moins efficace entre exigence intellectuelle et bienveillance. Mais si enseigner au lycée professionnel exige une très bonne maîtrise des contenus à enseigner et des référentiels de certification, comme une familiarité avec les référentiels d'activités professionnelles, les enseignants doivent aussi disposer d'une connaissance des élèves et plus particulièrement de leur rapport aux savoirs.

1.2. *Les LP, la réforme de 2009 et les effectifs en formation : des évolutions sensibles*

On constate, en l'espace de trois décennies, que le nombre de LP publics a diminué, quand les lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) enregistrent un accroissement, tandis que le nombre de collèges reste relativement stable (l'augmentation est moins significative). Cela tient à plusieurs facteurs : une baisse du nombre d'élèves rejoignant la voie professionnelle du fait de l'essor, au milieu des années 1980, de nouvelles filières technologiques ; le regroupement de LP notamment dans le cadre de nouvelles « cités scolaires » ou leur intégration à des LEGT devenant des lycées polyvalents (LPO). Les LP privés passent de 978 en 1980 à 640 en 2015.

Tableau 44 : *Évolution du nombre d'établissements du second degré.*

Établissements publics second degré	**1980-1981**	**1990-1991**	**2001-2002**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2015-2016 (y compris Mayotte)**
Collèges	4 891	5 019	5 128	5 261	5 253	5 290
LP	1 353	1 362	1 108	990	973	874
LEGT	1 134	1 294	1 513	1 571	1 576	1 600
EREA	nd	82	82	80	80	79
Total	7 757	7 378	7 829	7 902	7 882	7 893

Source : DEPP, L'état de l'école, 2016, p. 10.

La généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans a conduit à l'abandon progressif du parcours BEP (Brevet d'études professionnelles)[3],

3. Le BEP n'est plus préparé en tant que tel à travers un cursus spécifique. Il est désormais validé en cours de préparation du baccalauréat, identifié à un « diplôme intermédiaire ».

ce qui explique la chute des effectifs de ce diplôme. Ainsi, le baccalauréat professionnel et le CAP constituent, respectivement, 77,2 % et 17 % des élèves du second cycle professionnel. Préparé désormais en trois ans après la classe de 3e, aligné symboliquement sur les autres baccalauréats en termes d'investissement temporel, le baccalauréat professionnel semble avoir attiré un nouveau public, celui-là même qui s'était classiquement détourné du LP pour rejoindre les filières technologiques.

Tableau 45 : *Évolution des effectifs inscrits en terminale selon le type de baccalauréat.*

	1996-1997	**2004-2005**	**2009-2010**	**2014-2015**
Bacs généraux	56,9	52,2	52,2	49,4
Bacs technologiques	28,7	29,8	26,5	19,6
Bacs professionnels	14,4	18	21,3	31
dt apprentissage	*1,4*	*2,8*	*4,1*	*3,5*
dt lycées agricoles	*0,1*	*1,4*	*2,2*	*3,6*
dt production	*6,2*	*8,8*	*9,9*	*14,5*
dt services	*8,2*	*9,2*	*11,4*	*16,5*
Ensemble	100	100	100	100
Effectifs	601 345	611 712	608 326	697 064

Source : DEPP, L'état de l'école, 2016, p. 43.

On relève que la part des élèves préparant un baccalauréat professionnel s'accroît de manière significative, surtout entre 2009 et 2011. S'il existe « un effet de structure », lié notamment au chevauchement entre deux parcours – bac pro en deux ans après le BEP et bac pro en trois ans après la troisième – et rendant compte de la différence entre 2010 et 2011, il ne constitue pas le seul facteur explicatif. Au moment où le baccalauréat professionnel enregistre une augmentation de ses effectifs, le baccalauréat technologique connaît une baisse de son public : entre 2009 et 2011, parmi l'ensemble des effectifs de terminale, la part des élèves scolarisés en Sciences et technologies de la gestion (STG) et en Sciences et technologies de l'industrie (STI) passe respectivement de 13,2 % et 6,1 % à 11,7 % et 5,4 %.

La réforme du baccalauréat professionnel a été engagée par le ministère de l'Éducation nationale de manière expérimentale en 2007, puis généralisée à la rentrée 2009. Elle s'inscrit dans le processus de rénovation de la voie professionnelle qui vise à conforter le baccalauréat professionnel dans son rôle de diplôme assurant une insertion professionnelle, tout en ouvrant aux diplômés la possibilité de poursuivre des études dans l'enseignement supérieur. Cela était aussi prévisible, car dès lors que le public scolaire connaît un rajeunissement, la propension à poursuivre des études

s'accroît. La réforme de la voie professionnelle conforte le CAP dans sa fonction de premier niveau de qualification. Elle a eu trois objectifs :

- l'augmentation du nombre de bacheliers professionnels, sachant qu'antérieurement, plus de la moitié des élèves préparant un CAP ou un BEP n'atteignaient pas le niveau IV ;
- la diminution des sorties sans qualification en instaurant une « certification intermédiaire » (valider un CAP ou un BEP rénové), ainsi que la possibilité de s'orienter vers un CAP dans le cas où l'élève éprouverait des difficultés pour préparer un baccalauréat professionnel ;
- l'augmentation du nombre de bacheliers professionnels au sein des filières professionnelles du supérieur, notamment en Sections de techniciens supérieurs (STS).

1.3. *Le LP n'est plus l'école des ouvriers*

De profonds changements ont affecté le LP ces dernières décennies. À première vue, lorsqu'on compare la position occupée par les LP aujourd'hui à celle des collèges d'enseignement technique, et bien avant encore, des centres d'apprentissage, le contraste est saisissant : au statut dévalorisé et dominé de la scolarité en lycée professionnel s'oppose l'image – certes idéalisée – d'un ordre de formation qui a longtemps transmis le savoir-faire ouvrier dans une société industrielle en plein essor, et où l'espoir de connaître une mobilité professionnelle et sociale ascendante avait de fortes chances d'être concrétisé. Le déclin de la classe ouvrière, la scolarisation de la formation professionnelle des ouvriers prise dans la tourmente de la massification et le développement massif d'un chômage touchant fortement les milieux populaires, conduiront au discrédit de ce que l'on appela jadis « l'enseignement technique court ». Ils renforceront le sentiment d'une chute que connaissent beaucoup d'élèves entrant dans les lycées professionnels. Certes, le tableau est schématique et à l'image largement répandue d'une orientation « par l'échec » qualifiant l'expérience des élèves de LP, on peut opposer celle d'un public ayant « choisi » un métier, comme c'est le cas dans des domaines tels que l'hôtellerie, la coiffure, l'ameublement ou encore le sanitaire et social. Mais outre le fait qu'il ne s'agit là que d'une partie des champs professionnels accueillant les élèves, il est à remarquer que les spécialités les plus valorisées relèvent le plus souvent du domaine des services et non du domaine industriel, celui-là même qui a longtemps symbolisé l'enseignement professionnel.

Est-il alors possible de conclure le LP cesse d'être « l'école des ouvriers » ? Car la tertiarisation des emplois et le déclin de la classe ouvrière éloignent de l'identité industrielle longtemps associée au LP. De plus, et au regard des travaux historiques et sociologiques dont on dispose (Pelpel et Troger, 1993 ; Brucy, 1998 ; Jellab, 2001 ; Jellab, 2009 ; Jellab, 2014 ; Prost, 1981), l'expérience des élèves devient largement marquée par des incertitudes. Cela ne manque pas d'engendrer de nouvelles épreuves vécues

par les sujets, élèves et enseignants notamment. L'accompagnement en LP d'une maturation juvénile, mais aussi la réhabilitation des élèves, en visant tout autant leur socialisation professionnelle et scolaire que leur socialisation à un « savoir-être », témoignent de cette évolution. Mais celle-ci ne saurait faire sens qu'au regard du déclin de la classe ouvrière, de la déstabilisation du marché du travail, de la massification scolaire et de cette tension grandissante qui procède de la scolarisation des contenus de formation, et du « niveau » des élèves, dont les acquisitions scolaires s'avèrent plus faibles comparées à celles des générations précédentes. Pour autant, si la plupart des élèves réussissent en LP, c'est sans doute moins parce que les contenus de formation y sont « adaptés » que parce que les pratiques pédagogiques y sont innovantes (ou différentes comparées à celles du collège), même si elles se combinent avec la qualité de la relation instaurée par les enseignants (voir Coste et Priou, 2017). On ne saurait alors considérer l'expérience scolaire en LP sans tenir compte de l'évolution de cette institution, et de manière plus générale, de l'enseignement professionnel dans le secondaire.

1.4. *Deux diplômes désormais emblématiques : le bac pro et le CAP*

La création du baccalauréat professionnel en 1985 puis son alignement symbolique en 2009 sur les autres baccalauréats, puisqu'il est à son tour préparé en trois ans après la classe de 3e, ont contribué à faire de ce diplôme l'emblème de la voie professionnelle, jusqu'à occulter la place du CAP et le sort de son public.

1.4.1. Le baccalauréat professionnel, un diplôme hautement symbolique

Les évolutions du marché du travail et l'émergence de nouvelles compétences exigées par les situations professionnelles, conjuguées au projet politique d'une élévation des niveaux de qualification (avec le slogan « 80 % d'une classe d'âge au niveau bac »), ont pesé sur la création d'un diplôme d'un nouveau genre, le baccalauréat professionnel[4]. La création du baccalauréat professionnel a été l'aboutissement d'un processus complexe engageant différents acteurs, mais exprimant une initiative politique relativement autonome. Cette création ne fut pas sans controverses comme le montre bien Antoine Prost (2002). Des désaccords opposaient différents

4. Le baccalauréat professionnel se prépare durant trois ans après la classe de 3e de collège (3e générale) ou de 3e prépa-pro (les 3/4 de ces classes sont implantés en lycée professionnel).

acteurs sur les finalités ambiguës d'un tel diplôme (un titre permettant l'insertion professionnelle ou la poursuite des études ?), ainsi que sur les nouvelles revendications salariales des diplômés de niveau IV. L'usage du terme « baccalauréat », qui consacre « l'ouvrier bachelier » (Eckert, 1999), correspondait peu aux attentes patronales en quête d'une nouvelle qualification ouvrière, mais faisait écho à des enjeux de valorisation de l'image de la voie professionnelle. C'est davantage la Fédération de l'éducation nationale (FEN) des proviseurs de LP, soucieux de redorer l'image du LP, qui influencera le ministère de l'Éducation nationale pour la création de ce diplôme.

La création du baccalauréat professionnel a aussi amené les pouvoirs publics à repenser le recrutement et la formation des Professeurs de lycée professionnel (PLP), en créant le statut de PLP2 exigeant un niveau bac + 3 ou bac + 2, assorti d'une expérience professionnelle. Si ce changement du mode de recrutement n'a pas conduit, comme le pensait Lucie Tanguy (1991), à réduire les enseignants à des transmetteurs de savoirs techniques, il a, en revanche, eu pour conséquence de renforcer un regard plus scolaire quant à l'avenir des élèves : la critique du monde des entreprises, assez répandue chez les PLP, ne peut se comprendre qu'au regard du processus d'élévation des niveaux de recrutement, mais aussi de la scolarisation de l'enseignement professionnel. Cela conduit parfois à ne définir l'émancipation des élèves qu'au regard de la poursuite des études à l'issue du baccalauréat professionnel.

Au terme de plus de trente années d'existence, le bilan autour du baccalauréat professionnel reste mitigé. Les titulaires de ce diplôme, notamment dans le domaine de la production, sont plus souvent ouvriers et rarement techniciens. On relève aussi qu'un même diplôme, tel que le baccalauréat Pilotage des systèmes de production automatisée (PSPA), donne lieu à des statuts et à des usages professionnels variés. Emmanuel Quenson (2004) a montré comment la segmentation des industries de process conduit, selon les entreprises, à ce que les diplômés du baccalauréat professionnel PSPA exercent soit des emplois d'exécution, soit des emplois qualifiés proches de ceux des techniciens. Les usages du diplôme sont très inégaux. Ce diplôme est différemment accueilli selon les milieux professionnels. Comme le montrent Floriani *et al.* (2009), ce diplôme est devenu une référence dans certains domaines professionnels, quand dans d'autres, il est peu existant ou valorisé. Seules dix conventions collectives mentionnent ce diplôme au sein de leurs critères classants (automobile, assurances, aérauliquethermique, commerce de gros, bâtiment, bois, métallurgie, commerce de détail, aide à domicile).

Mais sur un autre registre, celui de la poursuite des études, le constat se confirme depuis 2008. Plus de 25 % des titulaires de ce diplôme entament des études supérieures. La poursuite des études, affichée par le législateur comme un objectif, mais aussi comme un droit – quand le diplôme est obtenu avec la mention « bien » ou « très bien » –, s'est confirmée et

donne au diplôme un caractère propédeutique à l'accès à l'enseignement supérieur.

Tableau 46 : *Évolution des taux d'inscription des bacheliers professionnels dans les différentes filières de l'enseignement supérieur.*

	2000	2003	2006	2009	2015
Université hors IUT	6,4	6,3	5,8	6,9	8,3
IUT	0,5	0,7	0,7	0,8	0,6
CPGE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
STS	9,7	14,4	15,5	17,7	27,8
Autres formations	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7

Source : DEPP, 2012 ; DEEP, L'état de l'école, 2016, p. 47.

On note un accroissement significatif du nombre de bacheliers professionnels s'inscrivant dans l'enseignement supérieur, notamment en STS. L'essor du baccalauréat professionnel, avec des publics davantage rajeunis, augure de la confirmation de cette élévation des niveaux de qualification, d'autant plus que le diplôme intermédiaire ne paraît pas être investi d'une valeur de la part des élèves (Bernard et Troger, 2011).

Mais cette poursuite d'études, si elle s'avère plus réussie en STS qu'à l'université, comporte aussi des épreuves, dont celle de l'échec en première année, comme au diplôme. Ainsi, à la session 2015, le taux de réussite au BTS (Brevet de technicien supérieur) des candidats titulaires d'un bac pro était de 59,4 % – 64 % dans les domaines de la production, 56 % dans les domaines des services – contre 77,6 % des titulaires d'un baccalauréat technologique et 86,2 % des détenteurs d'un baccalauréat général.

1.4.2. Le CAP, un diplôme au statut paradoxal

Diplôme incarnant historiquement la reconnaissance tout autant par l'État que par les milieux patronaux des savoirs et savoir-faire dont il atteste, le CAP a longtemps constitué le symbole *princeps* de l'excellence ouvrière[5]. Baptisé en 1911 « Certificat de capacité professionnelle », le CAP

5. Le CAP se prépare en deux ans après la classe de 3e (3e générale, 3e prépa-professionnelle et 3e SEGPA, Section d'enseignement général et professionnel adapté). Les meilleurs élèves poursuivent leurs études en baccalauréat pro en intégrant une première professionnelle correspondant au domaine de leur qualification. Lors d'une enquête de terrain, nous avons observé que certains élèves plutôt en difficulté au collège préféraient préparer un CAP avec le projet de poursuivre en bac pro, le CAP apparaissant alors moins comme un premier niveau de qualification, mais davantage comme une « parenthèse » permettant à des jeunes de se remobiliser progressivement sur un parcours de formation.

était dans un premier temps réservé aux seuls jeunes apprentis avant d'être étendu en 1919 (loi Astier qui instaure les cours professionnels) aux élèves des écoles techniques. À partir de 1936, le CAP deviendra très attractif du fait de sa position dans la reconnaissance des qualifications ouvrières. Ainsi, on comptait à peine 5 000 reçus en 1927, tandis qu'en 1939, ils étaient plus de 27 000 ! De la seconde guerre mondiale aux années 1990, le CAP sera essentiellement sous le contrôle du système scolaire tant sur le plan de la formation que de celui de la certification. L'essor du CAP, dont les effectifs approchent les 100 000 dès 1953 – 200 000 en 1968 et près de 300 000 en 1986 –, doit sa réussite à la forte structuration de l'offre de formation au sein des centres d'apprentissage. Pendant plusieurs décennies, le taux de réussite au CAP ne dépassait pas les 60 %. Le taux de réussite de 70 % est atteint pour la première fois en 1995. Il avoisine les 82 % en 2010.

Comme le souligne Fabienne Maillard (2003), les CAP préparés dans les LP tendent à assurer une fonction non pas de formation professionnelle, mais de remédiation. Fabienne Maillard montre ainsi comment des secteurs du tertiaire tels que le commerce et la vente (notamment dans le commerce de luxe et de la grande distribution) préfèrent les stagiaires de baccalauréat professionnel, tandis que les CAP sont peu accueillis. Même si la durée des stages en entreprise a été portée à 16 semaines – manière de confirmer sa vocation professionnelle puisqu'à l'issue du CAP, la plupart des élèves entrent dans la vie active –, l'image de ce diplôme contraste avec celle qui fut la sienne au moment où il attestait d'un savoir-faire ouvrier. Pourtant, le ministère de l'Éducation nationale a tenté dès 1998 de réhabiliter le CAP puisqu'il a été « refondu ». Cette refonte tient surtout au fait que ce diplôme résiste encore aux aléas du marché du travail, et permet dans certains secteurs une insertion professionnelle. Les emplois d'exécution, qui occupent une part non négligeable de la population active, comme le recours répandu au CAP dans les classifications des conventions collectives relativisent le déclin annoncé de ce diplôme. Les petites entreprises et leurs représentants défendent ce diplôme, d'autant plus qu'il correspond à des besoins effectifs en qualification (Maillard, 2007). La relance du CAP au début des années 2000 voulait contrer son déclin face au développement des Certificats de qualification professionnelle (CQP) délivrés par certaines entreprises (dans les industries mécaniques et métallurgiques notamment). On peut néanmoins souligner que l'ambivalence de l'institution scolaire à l'égard du CAP résulte largement de l'ambiguïté entretenue par les branches professionnelles – le plus souvent celles qui représentent les grandes entreprises, dans la métallurgie et le commerce notamment, dont les politiques de renouvellement de la main-d'œuvre privilégient des niveaux de qualification élevés – et les syndicats de salariés à l'égard de ce diplôme.

Le CAP, qui fit l'identité même et la « fierté » des ouvriers, a largement perdu de sa légitimité, constituant aujourd'hui un premier niveau de qualification pour les élèves les plus démunis scolairement (et socialement),

notamment ceux qui sont issus de l'enseignement spécialisé ou adapté de collège. On remarque néanmoins ces deux dernières années que le CAP a enregistré une augmentation de ses effectifs (+ 26 000 élèves en 2012). Cela tient moins à son attractivité qu'au fait qu'une partie des élèves de troisième générale les plus fragiles scolairement s'y orientent désormais (il s'agit d'élèves qui auraient intégré antérieurement un BEP). Mais l'on observe qu'au sein des LP, cette filière assure aussi une régulation des flux, notamment lorsque des élèves éprouvent des difficultés en seconde professionnelle, et se voient proposer une réorientation vers le CAP. Comme l'observe Fabienne Maillard, « la présence de sections de CAP apparaît indispensable aux enseignants pour limiter l'hétérogénéité des classes de baccalauréat professionnel, accorder l'orientation au niveau des élèves, mais aussi offrir une issue de secours aux jeunes qui peinent à suivre la formation au baccalauréat » (2012, p. 26). Mais il serait hasardeux d'y voir un fait nouveau : en effet, le CAP a constitué depuis plusieurs décennies un diplôme de « repli », sorte de seconde chance accordée aux élèves qui peineraient à obtenir un diplôme plus exigeant. Ce fut le cas avec la création du BEP en 1966, diplôme certes de niveau V, mais préparant à un « corps de métiers » et accordant une large place à l'enseignement technologique. De ce fait, une partie des élèves scolarisés en BEP risquaient de quitter le collège d'enseignement technique – ou le LP – sans diplôme. Voilà pourquoi le ministère de l'Éducation nationale autorise dès 1966 les candidats à se présenter à la fois au BEP et au CAP.

Avec les deux diplômes emblématiques auxquels prépare désormais le LP, c'est également une certaine polarisation des publics qui voit le jour. Ainsi, hormis certains CAP conservant un prestige et auquel l'accès reste très sélectif (en coiffure, esthétique, ameublement, accordeur de piano…), la plupart des autres spécialités qui y préparent accueillent majoritairement des publics scolairement et socialement fragiles. Dans le même temps, le baccalauréat professionnel s'est imposé comme étant la norme dominante, à tel point qu'il incarne, désormais, la voie professionnelle et focalise toute l'attention des politiques et des médias. Le CAP et le bac pro voient se polariser leurs publics, dessinant de nouveaux enjeux et de nouvelles configurations au travail enseignant. Ainsi, dans de nombreux établissements scolaires, les élèves de CAP sont perçus comme des publics qu'il faut d'abord « resocialiser » et aider à construire une « meilleure estime » d'eux-mêmes. Tandis que les élèves de bac pro, et sans sous-estimer l'importance d'un travail de resocialisation, sont perçus comme potentiellement amenés à poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur.

1.5. *Un risque de chômage plus élevé chez les sortants sans diplôme ou avec une faible qualification… mais également chez les diplômés de l'enseignement professionnel*

Toutes les enquêtes le confirment : en période de crise du marché du travail et de précarisation des statuts professionnels, les diplômes protègent du chômage durable et des emplois les moins qualifiés. Ainsi, les diplômés de CAP ou de BEP (diplômes de niveau V) s'insèrent mieux que les jeunes sortant avec ce niveau sans avoir obtenu le diplôme. Si les enquêtes les plus récentes traitant du chômage des jeunes font état d'une dégradation de leur condition d'insertion, et notamment chez les diplômés de l'enseignement supérieur, la situation des jeunes sortant de l'enseignement professionnel est encore plus précaire (CEREQ, 2017). C'est d'ailleurs la crainte du chômage telle qu'exprimée par les élèves de LP qui nous avait amené, à l'origine, à poser la question du sens des études lorsqu'on prépare un CAP ou un BEP (Jellab, 2000). De plus, et lors d'enquêtes antérieures traitant de l'insertion, nous avions remarqué que quelques jeunes fréquentant les missions locales étaient encore scolarisés en LP, ce qui attestait de leur pré-socialisation à l'idée que leur entrée dans la vie active devait désormais suivre un processus temporel, jalonné par des emplois précaires, et par des périodes de formation (Jellab, 1997)[6]. Enfin, et l'essor de l'apprentissage par alternance y a sans doute contribué, beaucoup d'élèves et d'enseignants de LP, y voient un concurrent occupant une place dominante sur le marché de la formation, d'autant plus qu'il prépare massivement à des diplômes de niveau V et IV tout en s'élargissant progressivement aux diplômes du supérieur. L'apprentissage conserve, comme nous le verrons, une image d'autant plus attractive qu'il permet une meilleure insertion professionnelle à l'issue du diplôme. *A contrario*, quitter le lycée professionnel avec un CAP ou un baccalauréat professionnel validés ne protège pas de l'épreuve du chômage : sept mois après l'obtention d'un diplôme sous statut scolaire, 57 % des titulaires d'un CAP et 46 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel sont au chômage (voir CNESCO, 2016). Ainsi, et alors même que la formation professionnelle initiale assurée par les lycées professionnels repose sur des contenus d'enseignement et des référentiels fortement arrimés aux besoins des milieux professionnels – même si cet arrimage est plus ou moins consolidé selon les champs et les secteurs

6. Sur les dispositifs de formation et d'accompagnement des jeunes et des adultes vers l'emploi, et sur les inégalités sociales induites par l'éclatement de la formation professionnelle continue, voir ci-dessous chap. 24. L'auteur y analyse les dérives induites par la relative étanchéité sur le plan des politiques publiques, entre l'enseignement professionnel de type scolaire et la formation professionnelle continue, bien que celle-ci fasse en quelque sorte les frais d'un allongement de la durée de scolarisation, ce qui conduit à la marginalisation professionnelle des salariés les moins qualifiés.

d'activité –, il est pour le moins paradoxal que les diplômés de niveau V et IV se heurtent à l'épreuve d'un chômage plus ou moins durable.

2. L'apprentissage, une voie professionnelle qui bénéficie malgré tout d'une image plus positive

L'apprentissage en entreprise a connu, au cours des quarante dernières années, un développement important. Il apparaît comme une autre modalité de qualification reconnue et bénéficiant d'une image assez favorable, sans doute parce que, au-delà de son ancrage aux milieux professionnels, il n'est pas associé à un ordre scolaire hiérarchisé. Le renouveau de cette voie qui a été partiellement disqualifiée dans les années 1960, tient largement à la crise économique et aux difficultés rencontrées par les jeunes entrant sur le marché du travail.

Tableau 47 : *Évolution des effectifs dans les centres de formation d'apprentis.*

	1995-1996	**2000-2001**	**2005-2006**	**2009-2010**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2014-2015**
CAP	188 070	183 997	175 002	177 290	177 298	174 740	150 810
BEP	36 129	52 974	46 554	22 539	1 763		
Autres diplômes niveau V	7 936	8 362	7 057	9 938	10 499	11 135	11 416
Total niveau V	*232 135*	*245 333*	*228 613*	*209 767*	*189 560*	*185 875*	*161 226*
Brevet professionnel	21 299	31 195	40 544	46 585	46 250	44 751	42 284
Bac professionnel	15 632	33 404	39 820	57 638	68 636	62 875	53 697
Autres diplômes niveau IV	4 396	4 756	6 245	7 777	9 002	9 005	8 899
Total niveau IV	*41 327*	*69 355*	*86 609*	*111 900*	*123 888*	*116 897*	*104 880*
BTS	12 539	27 800	35 345	48 093	55 136	61 769	58 620
Autres diplômes niveau III	2 734	7 753	8 888	11 439	12 057	13 099	12 799
Total niveau III	*15 373*	*35 553*	*44 233*	*59 532*	*67 193*	*74 868*	*71 419*
Licence	56	692	5 392	10 663	13 515	14 522	15 830
Master			2 999	8 083	11 194	12 676	13 784
Diplôme d'ingénieur	1 734	4 644	7 153	11 489	14 083	15 856	18 620
Autres diplômes niveaux I et II	2 987	10 297	10 860	13 308	16 901	17 449	19 123
Total niveaux I et II	*4 777*	*15 633*	*26 404*	*43 543*	*55 693*	*60 503*	*67 357*
Total apprentis	293 512	365 874	385 859	424 742	436 334	438 143	405 882

Source : MEN, Repères et références statistiques, 2016, p. 139.

2.1. *L'apprentissage, une mosaïque doublée d'inégalités*

Mais l'apprentissage reste une véritable mosaïque : il est segmenté (des champs professionnels y ont recours surtout au niveau V quand d'autres privilégient les niveaux IV ou III) ; on y relève une sous-représentation significative des filles et des jeunes d'origine immigrée (Moreau, 2008), publics faisant souvent l'expérience d'une discrimination à l'embauche (Safi, 2013).

L'apprentissage, pour continuer à former davantage de jeunes aux niveaux V et IV, tend à se déplacer vers l'enseignement supérieur court qu'est le niveau III (principalement en STS), mais aussi vers les licences professionnelles et les masters (niveaux II et I)[7]. Cela n'est pas sans soulever des interrogations à propos des modalités d'accueil et de suivi en milieu professionnel et de certification (eu égard aux risques de rupture de contrat, mais aussi aux contraintes professionnelles qui peuvent hypothéquer la réussite aux examens).

C'est devenu désormais un rituel chez les dirigeants politiques, mais aussi chez le patronat que d'appeler à l'essor de l'apprentissage, perçu à la fois comme un remède contre le chômage des jeunes et comme une réponse au décrochage scolaire. La promotion de l'apprentissage part d'un principe plus que discutable à savoir que les apprenants ne s'investissent dans les études ou la formation qu'à partir du moment où elle est fortement arrimée à un ou à des métiers. Ce sont les principaux arguments entendus lors de la concertation lancée par le gouvernement actuel avec les partenaires sociaux et les régions afin de réformer l'apprentissage.

L'apprentissage avait perdu de sa splendeur au moment où s'est progressivement opérée la scolarisation de l'enseignement professionnel, notamment dans les années 1950 et 1960. Il va recouvrer un intérêt au début des années 1970 sur fond de crise du marché du travail et d'essor du chômage. La réforme Séguin (1987) a élargi les domaines et les niveaux de qualification pouvant être préparés en alternance : on peut selon cette réforme préparer un diplôme de niveau V (CAP, BEP), de niveau IV (baccalauréat professionnel, brevet de maîtrise et brevet professionnel) et de niveau III (DUT, BTS). Par ailleurs, il est devenu possible d'effectuer un parcours diplômant en tant qu'apprenti en préparant plusieurs diplômes successifs.

---

7. Si le CAP domine encore aujourd'hui parce qu'il regroupe près de 40 % d'apprentis (on comptait 162 226 apprentis préparant un CAP en 2015), plus d'un apprenti sur dix est en baccalauréat professionnel (13 % en 2015, soit 53 697 apprentis), presque la même proportion prépare un BP (Brevet professionnel). S'agissant des apprentis dans l'enseignement supérieur, leur part ne cesse de progresser : en 2015, on dénombrait 58 620 étudiants préparant un BTS en alternance (soit près de 14,5 % de l'ensemble des apprentis) et 12 799 étudiants préparant un autre diplôme de niveau III (DUT ou équivalent). Enfin, pour ce qui est des étudiants préparant un diplôme de niveau II ou I (licence, master, diplôme d'ingénieur), ils étaient 67 377 (ce qui représentait près de 16,6 % des apprentis). Voir DEPP, 2016.

En 1992, Édith Cresson élargit encore plus les niveaux de qualification en y incluant les diplômes de niveau II (bac +3, bac +4) et de niveau I (bac +5 et diplômes d'ingénieur).

Les travaux de Gilles Moreau (2003 ; 2008) ont mis en évidence non seulement les parcours « mixtes » des apprentis (la majorité d'entre eux ont préparé des diplômes en formation initiale scolaire), mais aussi les métamorphoses qu'a connues l'apprentissage. L'apprentissage en entreprise s'est développé au cours des quarante dernières années. Il a acquis une légitimité sur fond de récession économique et d'essor du taux de chômage chez les jeunes. En février 2012, et sept mois après leur fin d'études, ils étaient 68,8 % à être en emploi contre 47,8 % des élèves sortants de lycée. Cette comparaison doit être relativisée par le fait qu'apprentis et lycéens professionnels ne sont pas forcément formés dans les mêmes champs professionnels. Pour autant, une enquête récente (Le Rhun, 2017) met en évidence qu'à domaines et spécialités professionnelles comparables, les apprentis s'insèrent mieux que les lycéens professionnels. En croisant les données des enquêtes « Insertion dans la vie active-Insertion professionnelle des apprentis (IVA-IPA) » qui portent sur 32 500 jeunes titulaires de CAP (dont 21 000 anciens apprentis) et 43 500 bacheliers professionnels (dont 8 500 anciens apprentis), les auteurs de cette enquête écrivent : « Pour le baccalauréat professionnel, l'écart en termes de taux d'emploi à sept mois est significatif et de l'ordre de 22 points. Ainsi, sur-le-champ des sortants de baccalauréat professionnel dont la spécialité fine est effectivement préparée en apprentissage et en lycée professionnel, 69 % des apprentis sont en emploi sept mois après la sortie de formation initiale contre 47 % des lycéens. À la sortie des CAP de spécialité commune en apprentissage et en lycée professionnel, le taux d'emploi à sept mois des apprentis est de 23 points supérieur à celui des lycéens : 52 % contre 29 % » (2017, p. 126). Ces écarts très favorables aux anciens apprentis se réduisent progressivement, mais sans disparaître pour autant, durant les trois premières années. L'étude de la DEPP conforte néanmoins le postulat du poids de deux variables explicatives de ces différences observées : le fait que de nombreux apprentis recrutés le sont par leur entreprise de formation qui les a souvent « mis à l'épreuve » bien avant la signature du contrat, ce qui donne à la période d'apprentissage une fonction de « pré-recrutement » ; le mode de formation en alternance qui socialise l'apprenti à une culture d'entreprise et à des modèles de gestion du salariat, ce qui facilite leur adaptation.

2.2. *Concurrence entre les CFA et les LP ou continuum ?*

La concurrence entre les lycées professionnels et les CFA[8] est historique et l'un des révélateurs de cette tension est le CAP puisque l'offre de formation reste inégale et surtout, elle augure de meilleures chances d'insertion lorsque le diplôme est préparé par apprentissage (Maillard, 2003). Mais au lieu de raisonner en termes d'opposition, il convient plutôt de penser les CFA et les LP en termes de continuum et de complémentarité[9]. Ce continuum est observable lorsqu'on se penche sur le parcours des apprentis : il n'existe pas de « filière de l'apprentissage », car la plupart des diplômés ont fréquenté le LP et le CFA de manière alternative. Autrement dit, rares sont ceux qui ont préparé tous les diplômes par apprentissage. L'institution scolaire a bien pris en compte cette « porosité » entre le LP et les CFA. Ainsi, en vue d'augmenter le nombre d'apprentis préparant la partie générale du diplôme dans un établissement scolaire, les circulaires de rentrée nº 2005-067 du 15 avril 2005 et 2005-124 du 26 juillet 2005 invitaient les académies à développer des unités de formation par apprentissage (UFA) sous forme d'un partenariat entre un CFA et un EPLE.

2.3. *Un apprentissage qui se reporte de plus en plus vers l'enseignement supérieur*

La répartition des apprentis varie selon les secteurs professionnels. Ainsi, au niveau V (CAP notamment), près des trois quarts des apprentis préparent leur diplôme dans le domaine de la production (avec des effectifs très importants dans la construction et le génie civil ainsi que dans les industries de transformation). Dans le supérieur, les apprentis sont majoritairement dans les domaines des services (c'est le cas, en 2015, de 57 % pour le niveau III, de 72,6 % pour le niveau II et de 54,2 % pour le niveau I). La part des filles reste minoritaire dans l'apprentissage (à peine 32,4 %, même si elle atteint 47 % au niveau II). On assiste à un fait marquant

8. Les CFA (Centres de formation d'apprentis) sont des établissements d'enseignement qui dispensent une formation générale, technologique et pratique, celle-ci est censée compléter la formation reçue en entreprise et s'articuler avec elle. Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ou le ministère de l'Agriculture y exercent une tutelle pédagogique. Les CFA sont le résultat de la conclusion de conventions entre les régions et les organismes de formation. Ces organismes sont très variés. En 2015, 49 % des apprentis relevaient d'un établissement géré par un organisme privé, 27 % par une chambre de métiers, de commerce ou d'industrie, 16 % par des établissements d'enseignement (lycées, universités ou sections d'apprentissage).
9. En 2014, les taux de réussite aux examens chez les apprentis et chez les élèves de LP sont très proches. Ainsi, parmi les candidats au CAP, le taux de réussite est de 83 % chez les scolaires et de 85 % chez les apprentis. En baccalauréat professionnel, ces taux sont respectivement de 82 % et de 81 %.

et qui augure d'une certaine manière d'une meilleure reconnaissance et visibilité de la voie professionnelle[10] : il s'agit de l'essor des licences professionnelles, préparées essentiellement à l'issue d'un BTS ou d'un DUT, mais où la part des bacheliers professionnels ne dépasse pas les 6 % (MEN, 2012). En 2015, 15 830 jeunes préparent une licence professionnelle par apprentissage (contre 10 663 en 2010).

Par ailleurs, la part des apprentis préparant un master augmente également. En 2015, 13 784 étudiants de master préparaient leur diplôme sous statut d'apprenti. De fait, l'accroissement du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur interroge sur la continuité pédagogique et sur les chances de réussite des étudiants issus de l'enseignement professionnel secondaire, mais aussi sur les effets induits par un tel essor sur le fonctionnement même des dispositifs de formation et de préparation à l'insertion professionnelle[11]. Cela porte-préjudice aux objectifs mêmes des diplômes professionnels qui ont d'abord vocation à préparer à une insertion professionnelle immédiate.

Si le gouvernement veut dépasser le chiffre de 500 000 apprentis à l'horizon 2020 – le même projet fut annoncé en 1993, à la veille de la loi quinquennale pour l'emploi –, force est de constater une certaine stagnation depuis 2008. Cela tient surtout à la conjoncture économique qui pénalise les petites et moyennes entreprises, principal vivier d'accueil des apprentis. En 2015, 405 882 jeunes préparaient un diplôme par la voie de l'apprentissage. Mais alors que le nombre d'apprentis de niveau V (CAP ou BEP) enregistre un léger recul, la part de ceux qui préparent un diplôme de niveau IV (baccalauréat professionnel, brevet professionnel…), de niveau III (BTS, DUT…) et de niveau II et I (bac + 3, 4, 5…) augmente de manière significative. Si le CAP domine encore aujourd'hui, c'est parce qu'il regroupe près de 40 % des apprentis (on comptait 162 226 jeunes préparant un CAP en 2015), alors que seul un peu plus d'un apprenti sur dix est en baccalauréat professionnel (13 % en 2015, soit 53 697 apprentis), le même taux est observé chez ceux qui préparent un BP (Brevet professionnel). S'agissant des apprentis dans l'enseignement supérieur, leur part ne cesse de progresser : en 2015, on dénombrait 58 620 étudiants préparant un BTS en alternance (soit près de 14,5 % de l'ensemble des apprentis) et 12 799 étudiants préparant un autre diplôme de niveau III (DUT ou équivalent). Enfin, pour ce qui est des étudiants préparant un diplôme de

10. On compte 1 872 licences professionnelles (voir https://www.orientation.com/diplomes/diplome-licence-pro/).
11. Une note du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche précise qu'en 2014, « 138 800 jeunes ont préparé un diplôme d'enseignement supérieur par la voie de l'apprentissage, soit + 0,6 % par rapport à l'année précédente. Le niveau III représente 51,5 % des apprentis du supérieur, le niveau II 17,1 % et le niveau I 31,4 %. Les niveaux I et II enregistrent une augmentation par rapport à 2013 : 3,5 % pour le niveau II et 6,7 % pour le niveau I, alors que le niveau III baisse (– 3,6 %) ». Voir MEN, 2016, p. 148.

niveau II ou I (licence, master, diplôme d'ingénieur), ils étaient 67 377 (ce qui représentait près de 16,6 % des apprentis).

On doit alors bien s'interroger sur l'écart qui existe entre l'appel à l'envi au développement de l'apprentissage par la classe politique – libérale ou progressiste, la première étant davantage portée vers l'apprentissage dès l'âge de 14 ans –, et la réalité de milliers de jeunes qui ne trouvent pas de « patron », un employeur puisqu'il faut signer un contrat de travail avant d'entamer la formation. Le plus souvent, les hommes et les femmes politiques comme les représentants des organisations patronales minorent cette réalité, voire la contestent. En réalité, la promotion de l'apprentissage cache une critique récurrente à l'égard de la formation professionnelle initiale sous statut scolaire, accusée d'être éloignée des réalités des entreprises et de faire la part belle à l'enseignement général avec sa supposée culture critique. La formation professionnelle initiale en LP est aussi dénoncée pour son coût qui serait supérieur au « rendement » attendu[12]. Mais l'apprentissage engendre des coûts économiques pour les employeurs et les incitations financières – comme les primes et la suppression des charges salariales – ne suffisent pas toujours pour offrir des contrats aux jeunes. En 2013, selon un rapport de La Fabrique de l'industrie (2014), soit cinq années après la crise de 2008, les signatures de contrat ont reculé de 8,1 %. Ce même rapport soutient que si des contrats d'apprentissage restent sans candidats, c'est parce que ce mode de formation ne bénéficierait pas d'une image positive chez les jeunes, leurs parents et les enseignants. C'est oublier le fait que les contrats proposés sont aussi liés à des ruptures de contrat tenant à la difficulté éprouvée par des jeunes devant les exigences professionnelles, et à un tutorat défaillant. Mais il y a une frange des jeunesses populaires qui aspire à poursuivre ses études sous statut scolaire après avoir préparé un CAP ou un baccalauréat professionnel en apprentissage. Pour ces jeunes, « retourner à l'école » permet de retarder l'entrée dans la vie active et de vivre leur jeunesse de manière similaire à celle de leurs camarades étudiants, moins soumis à l'urgence du travail productif rémunéré (Jellab, 2014). Dans quelle mesure

12. L'Institut Montaigne, « *think tank* » ayant une assez grande audience auprès des décideurs, a proposé récemment (2017) par l'intermédiaire de l'un de ses membres, Bertrand Martinot, une réforme de l'apprentissage. Celui-ci, ancien conseiller social à la présidence de la République et ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, soutient que le coût annuel de la formation d'un apprenti au niveau du bac professionnel pour les finances publiques (État et région) revient à 6 300 €, contre 12 400 € pour un lycéen professionnel. Trois préconisations ont été ainsi avancées : confier aux régions, en lien avec les professionnels, le pilotage territorial de la formation professionnelle initiale ; introduire des systèmes de préparation à l'apprentissage, que ce soit pour les élèves en formation scolaire ou les jeunes déscolarisés ; adapter le système de certifications aux mutations de l'économie. Voir http://www.institutmontaigne.org/publications/apprentissage-les-trois-cles-dune-veritable-transformation.

la formation initiale pourrait constituer tout autant un levier de développement économique que le moyen assurant une émancipation sociale des individus ? La comparaison avec d'autres pays peut éclairer cette question.

3. La formation professionnelle initiale en France et en Europe : entre l'émancipation culturelle et l'adaptation aux besoins de l'économie

En France, et cela relève également d'un autre rituel discursif, les politiques comme une frange importante des organisations patronales invoquent systématiquement les exemples allemands, suisses ou finlandais pour souligner la place reconnue et valorisée que ces pays accordent à la formation professionnelle quand, au sein de l'hexagone, elle reste bien disqualifiée. Certes, cette disqualification provient de raisons historiques dont la principale tient au fait qu'en France la scolarisation de la formation professionnelle a conduit à sa marginalisation au sein de la hiérarchie des classements scolaires et à en faire une voie d'orientation subordonnée à l'échec connu au collège. Mais il serait réducteur de ne s'en tenir qu'à cette histoire si l'on ne souligne pas que cette disqualification tient aussi aux faibles perspectives de mobilité sociale que la formation professionnelle initiale offre aujourd'hui. Cela contraste avec l'Allemagne ou la Suisse, pays dans lesquels la formation professionnelle bénéficie d'une plus grande crédibilité sociale et économique et où le « système dual » combine heureusement et efficacement les différents savoirs à maîtriser. En Suisse, la formation professionnelle est choisie par près des deux tiers des jeunes à l'issue de la scolarité obligatoire (15 ans). Les diplômés peuvent poursuivre des études dans des formations professionnelles supérieures et de nombreuses passerelles existent en vue d'accroître sa qualification. Formation professionnelle et savoirs académiques ne sont pas aussi opposés et hiérarchisés comme peuvent l'être l'enseignement général et l'enseignement professionnel en France[13]. Il est fréquent de

13. Si en France, l'État est prééminent par le monopole qu'il exerce sur les diplômes et la prise en charge de la formation initiale des futurs ouvriers et employés, la part relativement minoritaire des élèves dans les filières professionnelles comparée aux filières générales et technologiques réunies contraste avec la Finlande. Au sein de ce pays, et depuis la réforme de 2005, le nombre d'élèves dans la voie professionnelle y est majoritaire. Les différences observées entre les pays doivent à des traditions nationales où, à l'instar de l'Allemagne, la reconnaissance de la place de l'enseignement professionnel va de pair avec une orientation précoce, notamment à travers des dispositifs préprofessionnels. C'est le cas en Autriche, en Suisse et aux États-Unis, même si dans ce dernier pays l'enseignement professionnel est peu développé (Endrizzi, 2013). La distinction entre la voie professionnelle et la voie générale et technologique telle qu'elle existe en France – qui participe de l'inégal prestige des filières, comme des inégales opportunités de poursuivre des études dans le supérieur – n'est pas relevée dans tous les pays à économie comparable. Ainsi, en Corée du Sud, dans le secondaire supérieur, les élèves de la voie

constater que des grandes entreprises allemandes ou suisses sont dirigées par des personnes ayant poursuivi une formation professionnelle initiale. Cela contraste avec la situation française où la plupart des dirigeants des grandes entreprises ou groupes industriels sont issus des grandes écoles, et où la mobilité sociale des ouvriers et des employés, comme des techniciens, est extrêmement réduite. La concertation lancée par le gouvernement actuel avec les partenaires sociaux et les régions afin de réformer l'apprentissage ne devrait pas minorer la question de la mobilité professionnelle horizontale, mais aussi ascendante puisqu'elle constitue un élément moteur assurant une valorisation de cet ordre de formation.

Par ailleurs, et ce n'est pas l'un des moindres facteurs pesant sur l'image de la formation professionnelle initiale, l'appel au développement de l'apprentissage est défendu au nom d'une conception par trop adéquationniste entre formation et emploi, alors qu'elle comporte des impasses. En effet, la principale critique, et qui est bien ancienne (Tanguy, 1986), énoncée à l'encontre du système éducatif français réfère à son « inadéquation » aux besoins de l'économie[14], ce qui constitue, en soi, un coût financier non négligeable. Si cette critique fait peu de cas du fait que près d'un actif sur deux exerce une activité professionnelle n'entretenant que peu de lien avec sa formation initiale, elle constitue un argument recevable par l'opinion publique. Elle interroge néanmoins sur les contenus de la formation et sur la capacité à doter les individus de ressources intellectuelles et opérationnelles leur permettant de s'adapter à différentes situations. Car à trop se spécialiser et à répondre aux besoins conjoncturels des entreprises, c'est la valeur même des diplômes et des compétences génériques dont ceux-ci devraient attester qui est mise en cause. Et lorsqu'on sait que la maîtrise de compétences et des savoir-faire est irréductible à des contextes professionnels circonscrits, c'est bien la place de la formation générale, des savoirs décontextualisés qu'il faut interroger. C'est donc tout l'enjeu d'une formation culturelle et intellectuelle des individus et des citoyens qui reste à travailler. Car une véritable économie de la connaissance ne peut être promue sans penser les manières dont les individus sont capables d'inventer des réponses inédites à des situations complexes, qu'elles réfèrent aux mondes professionnels et à ce qu'ils exigent comme compétences – et

générale et ceux de la voie professionnelle partagent près de 75 % du curriculum de formation (Pavlova et Maclean, 2013).

14. Le lancement en France, en novembre 2017, d'une concertation relative à l'apprentissage, associant le ministère du Travail et de l'Emploi et le ministère de l'Éducation nationale s'opère au moment où de nouvelles étapes vers la décentralisation de la formation et de l'éducation sont annoncées. La Région et l'État définissent déjà un contrat de plan de développement des formations professionnelles (CPRDFP) pour les jeunes et les adultes. Ce plan vise à répondre davantage aux demandes des entreprises, des territoires et des individus. Mais sa mise en œuvre atteint plus ou moins ses objectifs, car il heurte la logique de l'institution scolaire qui est plus portée sur l'offre que sur la demande de formation.

ce, au moment où le numérique bouleverse le rapport même au travail et les relations salariales – ou à la vie quotidienne en société[15].

Conclusion : les lycées professionnels et les CFA, un ordre de formation émancipateur ?

La formation professionnelle initiale en France a connu de profonds changements liés notamment à la création du baccalauréat professionnel en 1985, à la généralisation en 2009 du bac pro préparé durant trois années après la classe de troisième et, ce qui en est la conséquence, au rajeunissement des élèves et des jeunes qui aspirent, plus fortement que les anciennes générations, à poursuivre des études dans l'enseignement supérieur. Cette aspiration qui se remarque par la part grandissante des bacheliers professionnels inscrits dans les STS, et dans une moindre mesure, en licence professionnelle, n'est pas sans soulever des interrogations. En effet, dès lors que la seule perspective permettant de valoriser la voie professionnelle devient la poursuite des études, le risque d'une déqualification du diplôme – du bac pro en l'occurrence – est patent (Jellab, 2015), dans la mesure où l'entrée sur le marché du travail peut apparaître aux employeurs comme un signal d'inaptitude à prolonger sa formation dans l'enseignement supérieur. Le fait que la voie professionnelle accueille des publics issus majoritairement de milieux populaires interroge sur les missions revenant à cet ordre de formation. Et la donne pourrait bien connaître une reconfiguration si l'on se place sur le plan de l'enseignement professionnel supérieur long (notamment pour les niveaux II et I, licence professionnelle et master notamment), car toutes les enquêtes mettent en évidence une diminution progressive du nombre d'étudiants issus de milieux populaires à mesure que s'allonge la durée des cursus. « Planche de salut » (Noiriel, 2002), l'enseignement professionnel a assuré à plusieurs générations une ascension scolaire et sociale, mais celle-ci s'est fortement ralentie quand elle n'a pas décliné, dans un contexte de déclassement social (Peugny, 2009 ; Jellab, 2016)[16]. Les enseignants de LP

15. On ne peut que rappeler le principe humaniste affirmé par le plan Langevin-Wallon en 1947 : « La culture générale représente ce qui rapproche et unit les hommes, tandis que la profession représente trop souvent ce qui les sépare. »

16. Le 22 février 2018, la mission parlementaire confiée à Céline Calvez et à Régis Marcon a remis au ministre de l'Éducation nationale un rapport intitulé « La voie professionnelle : viser l'excellence » (http://cache.media.education.gouv.fr/file/Fevrier/29/5/Rapport_Voie_professionnelle_2018_901295.pdf). Ce rapport propose de réorganiser les secondes professionnelles autour de 5 à 15 familles de métiers au lieu des 80 actuelles. L'objectif étant de les rendre à la fois visibles pour les branches professionnelles, les élèves et leurs parents, et de permettre une fluidité des parcours en offrant la possibilité de découvrir des champs professionnels avant de choisir un métier précis. Par ailleurs, il est préconisé que les élèves se déterminent, dès la fin de la classe de première professionnelle, soit pour la poursuite d'études à l'issue du baccalauréat, soit pour l'entrée dans

et les formateurs de CFA doivent alors inventer au quotidien les conditions pédagogiques et didactiques permettant de mettre leur public en projet et de lui ouvrir des perspectives d'avenir (Jellab, 2005a ; 2017). Leur contribution à la démocratisation de l'enseignement et de la formation est bien réelle, même si cette réalité reste bien invisible dans les débats politiques et médiatiques. Mais de notre point de vue, la promotion de la formation professionnelle initiale passe par la reconnaissance quant à son apport au développement économique, à la cohésion sociale et à la solidarité intergénérationnelle. Dans une société qui cherche à promouvoir la réussite individuelle et moins la réduction des inégalités entre classes et catégories sociales (Dubet, 2010), c'est sans doute vers une inversion de ce paradigme qu'il faut tendre. En effet, si les dirigeants politiques comme les entrepreneurs amélioraient les conditions de travail et les salaires des employés et des ouvriers, si ceux-ci se voyaient proposer des plans de formation ambitieux, la voie professionnelle deviendrait attractive et gagnerait en mixité sociale. Faire en sorte que la formation professionnelle soit tout autant un levier de développement économique que le moyen assurant une émancipation sociale est affaire de conviction et d'engagement de l'ensemble des acteurs concernés. Cette émancipation ne peut advenir que si les pratiques pédagogiques et les stratégies de formation rompent avec le misérabilisme, nouent avec l'exigence intellectuelle et professionnelle et se soucient d'accompagner les jeunes vers l'insertion professionnelle ou, à tout le moins, vers une poursuite d'études réussie.

Références

Baudelot C. et Establet C., 1972, *L'école capitaliste en France*. Paris : Maspero.

Bernard P.-Y. et Troger V., 2011, *Le baccalauréat professionnel en trois ans : perspectives et risques pour les lycéens,* rapport de recherche, DEPP.

Brucy G., 1998, *Histoire des diplômes de l'enseignement technique et professionnel*. Paris : Belin.

CEREQ, 2017, *Quand l'école est finie. Premiers pas dans la vie active de la génération 2013. Résultats de l'enquête 2016*.

---

la vie active. D'autres préconisations qui ne sont pas nouvelles plaident pour l'apprentissage de l'esprit d'entreprendre qu'il faudra encourager ainsi que pour l'évaluation de l'efficacité des formations. Deux points nous semblent néanmoins cruciaux et sensibles : il s'agit de la professionnalisation des élèves et des jeunes qui peut être ralentie dès lors que le temps consacré à la découverte des métiers en classe de seconde réduit d'autant le temps consacré à la formation professionnelle durant les trois années du cursus ; le risque de prédéterminer dès la classe de première l'avenir de chaque élève quand on sait que nombre d'entre eux ne se prononcent pour la poursuite des études qu'en classe de terminale. N'y a-t-il pas alors un risque de rendre inaccessible l'enseignement supérieur court à une partie des jeunes, ce qui viendra paradoxalement dévaloriser la voie professionnelle ?

CNESCO, 2016, « Expériences internationales, projets innovants en France. De vraies solutions pour l'enseignement professionnel », dossier de synthèse http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2017/04/Enseignement_pro_Dossier_synthese.pdf.

Coste S. et Priou N. (dir.), 2017, « Voie professionnelle : (r)évolutions en cours », *Cahiers pédagogiques*, 540, novembre.

DEPP, 2016, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*.

Dubet F., 2010, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*. Paris : Seuil.

Eckert H., 1999, « L'émergence d'un ouvrier bachelier », *Revue française de sociologie*, 40 (2).

Endrizzi L., 2013, « Les lycées, à la croisée de tous les parcours », *Dossier de veille de l'IFÉ*, 88. Lyon : ENS de Lyon.

Fabrique de l'industrie, La, 2014, *Formation professionnelle et industrie. Le regard des acteurs de terrain*. Paris : Presses des Mines.

Floriani C. *et al.*, 2009, *Le baccalauréat professionnel : état des lieux avant la réforme*, CPC Documents, 4.

Grignon C., 1971, *L'ordre des choses*, Paris : Minuit.

Inspection générale de l'Éducation nationale, 2015, « Rapport sur le suivi de l'expérimentation du choix donné à la famille dans la décision d'orientation au collège », http://cache.media.education.gouv.fr/file/2015/61/9/2015079_orientation_college_517619.pdf.

Jellab A., 1997, *Le travail d'insertion en mission locale*. Paris : L'Harmattan.

—, 2000, *Scolarité, rapport aux savoirs et à la socialisation professionnelle chez les élèves de CAP et de BEP*, thèse de doctorat, université Paris 8.

—, 2001, *Scolarité et rapport aux savoirs en lycée professionnel*. Paris : PUF.

—, 2004, *L'école en France*. Paris : L'Harmattan.

—, 2005a, « Les enseignants de lycée professionnel et leurs pratiques pédagogiques : entre lutte contre l'échec scolaire et mobilisation des élèves », *Revue française de sociologie*, 46.

—, 2005b, « Le travail enseignant en lycée professionnel et ses paradoxes », *Sociologie du travail*, 47.

—, 2008, « Une orientation professionnelle par défaut ? L'expérience des nouveaux professeurs de lycée professionnel et ses implications sociologiques », *Spirale*, 41.

—, 2009, *Sociologie du lycée professionnel. L'expérience des élèves et des enseignants dans une institution en mutation*, Paris.

—, 2014, *L'émancipation scolaire. Pour un lycée professionnel de la réussite*. Toulouse : PUM.

—, 2015, « Apprendre un métier ou poursuivre ses études ? Les élèves de lycée professionnel face à la réforme du bac pro trois ans », *Formation Emploi*, 131.

—, 2016, *Société française et passions scolaires. L'égalité des chances en question*. Toulouse : PUM.

—, 2017, *Enseigner et étudier en lycée professionnel. Éclairage sociologique pour une pédagogie réussie*. Paris : L'Harmattan.

LEMBRE S., 2016, *Histoire de l'enseignement technique*. Paris : La Découverte.

LE RHUN B., 2017, « Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens. Comparaison sur le champ des spécialités communes », *Éducation et formation*, 94.

MAILLARD F., 2003, *Politique éducative et diplômes professionnels : le CAP entre déclin et relance*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale.

—, 2007, « Vingt ans de politique des diplômes. Un mouvement constant de réforme », *Éducation et formation*, 75.

— 2012, « Ambitions et limites de la "refondation" du CAP (1998-2010) », *Revue française de pédagogie*, 180.

MEN, 2012, « Les bacheliers professionnels dans l'enseignement supérieur », *Note d'information*, n° 4.

—, 2016, « L'apprentissage dans le supérieur », *Repères et références statistiques*.

MOREAU G., 2003, *Le monde apprenti*. Paris : La Dispute.

—, 2008, « Apprentissage : une singulière métamorphose », *Formation emploi*, 101.

NOIRIEL G., 2002, *Les ouvriers dans la société française : xix^{e}-xx^{e} siècles*. Paris, Seuil.

PAVLOVA M. et MACLEAN R., 2013, « Vocationalisation of secondary and tertiary education: Challenges and possible future directions », dans R. Maclean et J. Sarvi (dir.), *Skills Development for Inclusive and Sustainable Growth in Developping Asia-Pacific*. Dordrecht : Springer.

PELPEL P. et TROGER V., 2009, *Histoire de l'enseignement technique*. Paris : Hachette.

PEUGNY C., 2009, *Le déclassement*. Paris : Grasset-Fasquelle.

PROST A., 1981, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, t. VI. Paris : G.-V. Labat.

—, 2002, « La création du baccalauréat professionnel : histoire d'une décision », dans *Les patrons, l'État et la formation des jeunes*. Paris : La Dispute.

QUEIROZ J.-M., 1995, *L'école et ses sociologies*. Paris : Nathan.

QUENSON E. 2004, *Un nouveau profil de diplôme pour une nouvelle figure professionnelle. Le baccalauréat professionnel PSPA, un diplôme transversal*. Paris : MEN.

SAFI M., 2013, *Les inégalités ethno-raciales*. Paris : La Découverte.

TANGUY L. (dir.), 1986, *L'introuvable relation formation-emploi*. Paris : La Documentation française.

—, 1991, *L'enseignement professionnel en France. Des ouvriers aux techniciens*. Paris : PUF.

Chapitre 24

La formation professionnelle au milieu du gué

Paul Santelmann

Jusqu'à présent les réformes de la formation professionnelle continue (FPC) et celles du système éducatif se sont succédé indépendamment les unes des autres et c'est aussi le cas de la réforme en cours. Cette dissociation n'est pas pour rien dans les dysfonctionnements des deux univers que le chômage de masse et les mutations du travail amorcées dans les années 1980 ont exacerbés. Alors que les transformations de l'emploi appelaient une refondation ambitieuse de la formation professionnelle initiale et continue, la séparation élitiste entre savoirs généraux et savoirs professionnels a été maintenue et l'enseignement professionnel est resté une voie de relégation :

> Au lieu de chercher à s'enrichir des expériences de l'enseignement professionnel et technique en matière de pédagogie et de formation des hommes, l'enseignement général se contente d'ouvrir quelques portes à quelques transfuges d'une filière infériorisée d'emblée et vouée, de ce fait, à rehausser encore les prestiges de la voie « noble » [...]. De cette façon, on ne condamnait pas seulement des enseignements professionnalisés, on assurait l'appauvrissement de l'enseignement général dont on déplore aujourd'hui encore les carences pédagogiques (Rault, 1994, p. 15).

En dévalorisant d'emblée, dès l'école, une grande partie des savoirs professionnels mobilisés par la grande majorité des salariés (les ouvriers, techniciens et employés sont près de 15 millions), on a créé les conditions de leur dépréciation économique, sociale et salariale et altéré les ambitions antérieures de l'éducation permanente et de la promotion sociale.

Les modalités de la massification du secondaire et du supérieur ont également asséché l'effort de montée en qualification et en compétences des adultes après trente ans, réduisant d'autant les perspectives de mobilité des salariés en milieu de carrière et les espoirs promotionnels d'une grande partie des jeunes générations de l'enseignement professionnel.

Les transformations technologiques et organisationnelles du système productif auraient dû également modifier les paradigmes d'un enseignement professionnel initial trop spécialisé qui a particulièrement pénalisé les jeunes des milieux populaires. La voie professionnelle, déjà scindée entre enseignement professionnel scolaire et apprentissage, s'est même

vue additionnée de multiples dispositifs postscolaires avec comme conséquence une dissémination des ressources et de nombreuses dérives liées à la concurrence entre ces systèmes.

Ce chapitre[1] vise à rassembler les éléments utiles à une nouvelle approche de la formation professionnelle initiale et continue comme vecteur des ambitions démocratiques dont un des piliers réside dans la réduction des déterminismes sociaux et culturels précoces. Elle traite notamment du déclin de la formation des adultes confrontée à une atrophie progressive des ambitions premières de la promotion sociale, de l'éducation populaire et de l'éducation permanente amorcées dans l'après-guerre. Les effets de ce recul, au regard du contexte européen, seront également abordés au regard d'un enseignement professionnel confronté à de multiples dysfonctionnements. La question des transformations du travail sera traitée en fin de chapitre comme cadre des réformes à venir de la formation professionnelle.

1. Le déclin de la formation qualifiante des adultes

1.1. *Une loi paradoxale*

C'est dans l'après-seconde guerre mondiale et les années 1960 que le paysage de la formation professionnelle continue va connaître une série d'initiatives et d'impulsion législatives et réglementaires d'ampleur (création de l'association pour la formation professionnelle des adultes AFPA sous l'égide du ministère du Travail ; développement des réseaux de l'Éducation populaire ; loi sur la promotion sociale de 1959 ; loi de 1966)[2]. À cette époque, les questions du changement d'activité en cours de vie étaient posées : « Chacun doit s'attendre à changer d'emploi, de profession ou de lieu de résidence : l'important, c'est l'adaptabilité, la polyvalence et l'aptitude à raisonner » (Jaccard, 1962, p. 96). Ces diagnostics étaient prémonitoires car ils posaient la question de l'accélération des transformations techniques et organisationnelles malgré un contexte de plein emploi de type taylorien très différent de celui d'aujourd'hui. La loi du 16 juillet 1971 « portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente », considérée comme fondatrice du système actuel, sera promulguée à la suite d'un accord interprofessionnel (9 juillet 1970), mais selon des considérations différentes des analyses prospectives

1. En complément du chap. 23 ci-dessus qui propose un panorama de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage.
2. Les données contenues dans ce paragraphe relèvent de l'exploitation des projets de loi de finances (PLF) – jaune budgétaire – de 2012 à 2017 réalisés par la DARES.

évoquées. Elle visera notamment à responsabiliser les partenaires sociaux sur les thématiques du développement social et économique[3].

Cette orientation gouvernementale prendra la forme d'une obligation légale de financement de la FPC par les entreprises (calculée selon un pourcentage de la masse salariale brute), assortie d'un système paritaire de collecte (piloté par les syndicats de salariés et d'employeurs), de mutualisation et de redistribution de ces fonds aujourd'hui gérés par des organismes paritaires collecteurs agréés par l'État (les OPCA). La loi distinguera entre la formation des salariés sous la responsabilité de l'employeur (plan de formation) et un droit au congé de formation relevant de l'initiative du salarié. Elle laissera le choix à l'employeur de former ses salariés ou de verser au système de mutualisation le montant de son obligation légale. Ces fonds pouvant d'ailleurs servir à la formation des salariés, des jeunes en insertion et des chômeurs…

Dans ces années, l'enjeu d'une synergie entre modernisation et formation était posé : « la machine industrielle avait besoin hier de serviteurs dociles ou passifs ; aujourd'hui elle a de plus en plus besoin d'être contrôlée par des hommes capables d'initiative. Ce qui implique un niveau de connaissance élevé, l'aptitude au travail en équipe, le goût de l'invention et du risque » (Maire et Julliard, 1975, p. 177). Or la loi de 1971 va engendrer un « marché » administré de la formation découplé des problématiques de transformation et de réorganisation du travail.

1.2. *La perte des repères*

La crise du milieu des années 1970 va révéler les limites de la loi de 1971 et redonner la main à l'État social, mais surtout au système éducatif : le chômage de masse et les modernisations de l'appareil productif vont être essentiellement interprétés comme une exigence de montée en niveau des nouvelles générations (80 % d'une classe d'âge au niveau bac) au détriment de la formation des salariés en place. La formation continue va être considérée comme un élément supplétif de l'ambition éducative et sera concentrée sur l'adaptation « court-termiste » des salariés de base là où il s'agissait de réactiver l'orientation professionnelle en cours de carrière des adultes les moins préparés aux transformations de l'économie.

La priorité ne sera plus de reconvertir les salariés en place dans les nouveaux contextes technologiques et organisationnels, mais d'organiser un vaste effort de pré-retraite pour « laisser la place » à des jeunes supposés mieux préparés aux changements. La formation postscolaire des jeunes

3. Jacques Chaban-Delmas est Premier ministre et défend l'option de la « Nouvelle Société » fondée sur une relance du dialogue social, Jacques Delors est l'un de ses conseillers en la matière et sera l'artisan de la loi.

peu ou pas diplômés va d'ailleurs se développer par le biais de nombreux programmes et dispositifs à la durée de vie quelquefois très brève.

Le contexte justifiait pourtant un renouvellement structurel de l'appareil composite de formation des adultes[4] en termes de capacités d'accompagnement des mutations économiques et de pratiques pédagogiques renouvelées et adaptées à des objectifs plus larges combinant qualification et employabilité. Il n'en fut rien, les années 1980 seront le théâtre d'une atomisation de l'offre de formation continue, d'une exacerbation de la concurrence par les prix entre prestataires de formation et d'une complexification des modalités de certification postscolaires.

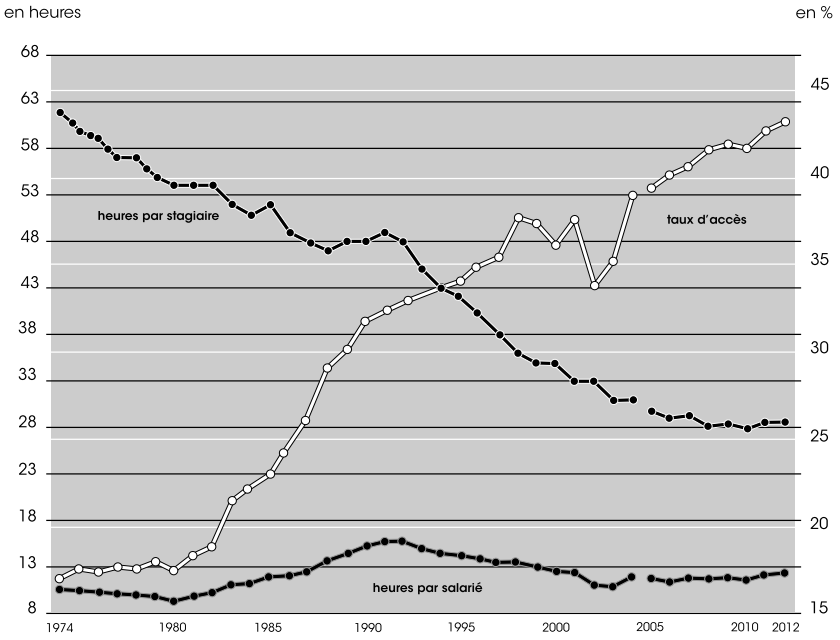
Ce système était également supposé assurer une approche égalitaire de l'accès à la formation et un usage économique efficace de la FPC. Sur le premier point, les ingénieurs et les cadres, avec un taux d'accès à la formation de 55,6 %, ont été les principaux bénéficiaires da FPC. Les ouvriers et les employés ayant respectivement un taux d'accès à la formation de 32,5 % et de 36,6 %. Par ailleurs si, depuis 1974, le taux d'accès des salariés à la formation a presque triplé, le nombre d'heures par stagiaire n'a, quant à lui, cessé de diminuer passant de 62 à 28 heures.

Ces perfectionnements professionnels de quelques jours ont répondu aux besoins immédiats des entreprises, mais se sont montrés inappropriés pour répondre aux transformations de fond du système productif et à la montée en compétences des actifs qu'elles induisaient. Cet enjeu que le concept de formation tout au long de la vie (FTLV) voulait traduire supposait une ambition politique qui a manqué faute d'unicité de l'intervention institutionnelle.

1.3. *Un système segmenté et fragmenté*

La FTLV supposait une capacité politique à établir une clef de répartition des moyens consacrés à un effort éducatif et formatif en phase avec les défis sociaux posés par les mutations du système productif. Or, à partir des lois de décentralisation de 1982 et 1983, les Conseils régionaux se sont

4. Les objectifs en matière de formation professionnelle des adultes remontent aux décrets des lois des 12 novembre 1938 et 6 mai 1939 relatifs au reclassement professionnel des chômeurs et à la promotion ouvrière et qui ont fondé le développement de la formation professionnelle accélérée (FPA). Pour autant il n'y a jamais eu de service public de la formation des adultes : l'AFPA sera subventionnée par le ministère du Travail sur des crédits relevant de l'emploi puis sera soumise à la concurrence à l'occasion du transfert de cette subvention aux Conseils régionaux en 2004. Les autres organismes de formation des adultes se sont développés sous différents statuts associatifs ou privés sans obéir à une quelconque réglementation spécifique. Le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) est un grand établissement d'enseignement supérieur et de recherche français placé sous la tutelle du ministère en charge de l'Enseignement supérieur. Quant aux GRETA, émanation de l'Éducation nationale dans le champ du marché de la FPC, ils ne relèvent pas d'un service public.



Graphique 48 : *Évolution du taux d'accès, du nombre d'heures par stagiaire et du nombre d'heures par salarié.*

substitués progressivement aux prérogatives de l'État dans le champ de la formation professionnelle, mais avec des ambitions et des ressources réduites. Quant aux partenaires sociaux qui disposaient des prérogatives ouvertes par la loi de 1971, ils se sont repliés dans une posture court-termiste et supplétive à l'égard de l'État.

À la fin des années 1990, les frontières en matière de prérogatives entre les Conseils régionaux, le service public de l'emploi (SPE) ou les organismes paritaires (Fongecif[5] et OPCA) sont devenues illisibles. Cette situation a conduit à une segmentation des financements liée à l'addition de :

- micro-dispositifs nationaux, régulés régionalement, comme le congé individuel de formation (CIF) qui concernent environ 45 000 salariés par an ;
- mesures nationales, régulées par branches professionnelles, comme le contrat de professionnalisation qui représente environ 190 000 recrutements par an ;
- dispositifs et programmes « qualifiants » des Conseils régionaux ;
- mesures de formation financées par l'UNEDIC ou Pôle emploi ;
- formules de formation financées par les OPCA ;
- programmes spécifiques de l'État.

5. Fonds de gestion des congés individuels de formation.

Ces dispositifs sont caractérisés par des modes de tarification et de prescription spécifiques et ont conduit à une exacerbation de la concurrence par les prix entre organismes de formation et à une dégradation de la qualité de leurs prestations. À cette complexification inutile s'est ajoutée l'absence de coordination entre ces financeurs. L'éventail des sources de financement de la formation des chômeurs (tableau 26) est une illustration de l'absence de pilotage d'une politique cohérente de formation professionnelle d'une partie des actifs.

Tableau 49 : *Répartition de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi par type de financement.*

Financeurs	**Entrées en formation 2014**	**Entrées en formation 2015**
État	46 925	31 066
Régions	341 879	352 360
Pôle emploi	194 624	236 284
OPCA	51 471	20 470
Autres (AGEFIPH et collectivités locales)	28 006	25 520
Financement par le chômeur lui-même	24 525	18 464
Total	*687 430*	*684 164*

Données : DARES.

Cette atomisation des acteurs et des dispositifs a mis à mal les fonctions de veille, d'analyse des besoins des entreprises, d'organisation et de régulation qui conditionnent tout système de formation qualifiante. L'orientation s'est appauvrie et fragmentée, le découplage entre l'offre de formation et l'offre de certification a abouti à une architecture kafkaïenne illisible pour les personnes. Ainsi le « catalogue » des certifications accessibles aux actifs est impressionnant en nombre et en niveau : à côté des centaines de diplômes de l'enseignement professionnel, des 250 titres professionnels du ministère du Travail, des milliers de diplômes universitaires (notamment plus de 2 000 licences professionnelles), on compte plus de 1 200 certificats de qualification professionnelle (CQP) de branches et des milliers de titres professionnels issus des organismes de formation eux-mêmes[6]. Contrairement à des représentations courantes, cette floraison de certifications ne garantit pas une diversité de réponses formatives puisque les certificateurs ne sont pas les financeurs de la formation…

6. Ces titres sont inscrits dans le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) géré par une commission (CNCP) administrative.

1.4. *Une dégradation de l'appareil de formation*

L'absence de pilotage du système a entraîné un morcellement de l'appareil de formation continue en près de 70 000 prestataires intervenant essentiellement sur des formats de formation de quelques jours (voir tableau 51) dans un « marché » d'environ 14 milliards d'€ d'achat d'heures de formation et où la part des formations qualifiantes n'excède pas 2 milliards d'euros…

Tableau 50 : *Répartition du marché de la formation professionnelle continue par type d'organismes.*

Organismes par type de statut	**Nombre**	**Chiffre d'affaires en milliards (€)**
Entreprises ayant la formation comme activité secondaire	45 400	5,1
Organismes de formation privés	6 350	2,3
Associations	12 600	3,5
Organismes de formation publics ou para-publics	2 000	2,9
Total	*66 350*	*13,8*

Données : DARES, 2013.

Seule une petite minorité d'organismes possède une implantation nationale et une offre de formation plus diversifiée permettant de répondre aux différents dispositifs existants. Mais là encore les financements dédiés au renouvellement des plateaux techniques ou aux innovations pédagogiques font défaut dans les formations qualifiantes. Une illustration de cette situation tient dans le processus de dévaluation des formateurs d'adultes. Selon le ministère du Travail (DARES, 2016), la majorité des 146 000 formateurs est salariée, mais la part de la sous-traitance ne cesse d'augmenter. Les formateurs sont de plus en plus nombreux à être en contrat à durée déterminée (CDD) qui représente environ 18 % des emplois. Le temps partiel est également très répandu parmi les formateurs puisqu'il concerne 36 % des emplois. La part du sous-emploi (14 %) est plus élevée dans cette profession qu'en moyenne. Enfin 27 % des formateurs gagnent moins de 1 500 euros net par mois.

Le Compte personnel de formation (CPF), créé en 2014, est venu aggraver cette situation en accentuant la place du « client/consommateur » dans la relation directe aux organismes de formation par le biais d'un accès à une liste « officielle » de 17 000 certifications (déclinées en 13 listes régionales différentes) en dédouanant de fait les pouvoirs publics en matière de régulation du système. Certes ce « catalogue » des certifications peut créer l'illusion d'une osmose avec les besoins en compétences des entreprises, mais la somme des projets de formation des actifs n'a aucune raison d'être

en phase avec les besoins en compétences des entreprises[7]. Par ailleurs seules les formations les plus courtes sont utilisées, car la base du CPF correspond à 24 heures de formation par an selon des mécanismes obscurs et un financement aléatoire qui ne permet absolument pas de structurer une offre de formation qualifiante en phase avec les transformations des métiers et les contextes économiques, technologiques, sectoriels ou territoriaux.

2. La France en Europe

2.1. *Les retards français en matière de qualification des actifs*

L'expérience d'autres pays européens[8] permet de mieux situer le système français de formation professionnelle. La plupart de ces pays disposent de mécanismes permettant à tout individu engagé dans la vie active d'accéder aux savoirs, de poursuivre ou de reprendre ses études, de bénéficier d'apports formatifs liés à son activité professionnelle. Le faible poids de la formation qualifiante des adultes en France a désormais des conséquences visibles dans les comparaisons internationales relatives aux savoirs détenus par les salariés.

Ainsi une note de l'OCDE (juin 2015) observait que le pourcentage d'actifs occupés utilisant un ordinateur dans leur travail est de 80 % dans les pays scandinaves et de plus de 70 % au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas alors que la France est en dessous de 65 % et l'Italie en dessous de 50 %... Une économiste allemande à l'OCDE (Brandt, 2015), s'appuyant sur les résultats de la récente enquête PIAAC[9] sur les compétences des adultes, rappelle que la proportion d'adultes français qui ne comprennent que des textes simples ou ne résolvent que des problèmes peu complexes serait plus élevée en France que dans la plupart des pays de l'OCDE. L'auteure constate notamment que « la proportion des 25-29 ans non diplômés du secondaire qui suivent une formation professionnelle qualifiante s'élève à seulement 1 % en France, contre 7 % en moyenne dans les pays de l'OCDE

7. Selon les données de la DARES ou du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnels (CNEFOP), le 1 % des salariés du privé qui ont réussi à se former en 2016 avec leur CPF ont choisi les mêmes types de formation convenus et traditionnels (management, informatique, anglais), voire des formations réglementaires en sécurité et qualité (habilitation électrique, premiers secours, prévention, sécurité incendie, etc.)
8. Pays étudiés : Autriche, Pays-Bas, Suède, Danemark, Grande-Bretagne, Belgique, Allemagne. Données issues notamment du CEDEFOP et du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).
9. Programme for the International Assessment of Adult Competencies.

et plus de 10 % en Allemagne, au Danemark, en Finlande, en Islande, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovénie et en Suède » (p. 18).

Cette situation française reflète les retards de nombreux secteurs d'activité en matière de modernisation des systèmes de travail. Ce retard en termes d'appropriation des innovations technologiques est également défavorable au développement quantitatif et qualitatif de l'emploi. Comme l'indique la note de l'OCDE : « Les adultes sans expérience dans les TIC (technologies de l'information et de la communication) se trouvant considérablement pénalisés en termes de perspectives professionnelles et de rémunération. » Si l'accès à la formation professionnelle continue en général est comparativement élevé en France, le taux d'accès à la formation qualifiante est de plus en plus faible au fur et à mesure que l'on avance en âge…

2.2. *Les conditions favorables à la formation des adultes*

D'une façon générale, les pays qui possèdent les systèmes de formation les plus développés à l'égard des adultes les moins qualifiés s'appuient surtout sur les traditions solidaristes de l'éducation populaire et de leurs liens avec les traditions syndicales. L'implication volontaire des entreprises dans la formation de leurs salariés les moins qualifiés est un deuxième gage d'efficacité de la formation des chômeurs. L'engagement des communes ou des pouvoirs locaux dans les dispositifs dédiés aux moins qualifiés est un autre élément d'efficacité de ceux-ci. Les pouvoirs locaux semblent plus comptables de l'harmonie entre le tissu économique local et les politiques sociales que les États centraux. Or cette synergie est entravée en France, car si les Conseils régionaux possèdent une compétence économique, ce sont les Conseils départementaux qui ont la compétence sociale. Dans de nombreux pays, les pouvoirs régionaux ont des compétences autonomes leur permettant d'innover et de compléter les dispositions nationales de droit commun. En Grande-Bretagne, l'Écosse ou le Pays-de-Galles développent des démarches spécifiques en matière de formation contrairement à la France où les Conseils régionaux diffèrent sur des points mineurs et sont loin de posséder des leviers décisionnels en matière d'organisation de la formation des adultes.

L'engagement local des organisations professionnelles et syndicales dans la définition des contenus de formation et le contrôle de la qualité des organismes de formation, semble aussi être un gage d'efficacité des systèmes de formation des adultes comme le souligne l'étude de Nicola Brandt, déjà citée, qui évoque les initiatives de certains pays :

> Le Danemark possède une agence indépendante d'évaluation pour l'ensemble du système éducatif, y compris la formation professionnelle. Aux Pays-Bas, le *Kwaliteits Centrum Examinering* évalue les prestataires de formation et est chargé de leur certification. Sans l'approbation de cet organisme, le prestataire perd le droit d'organiser des examens. L'Organisme britannique de surveillance

> de la qualité de l'enseignement évalue les prestataires en déployant environ dix inspecteurs pendant une semaine. Les résultats sont publiés sur son site Internet. Si le prestataire obtient de mauvais résultats, il risque de perdre son droit à bénéficier d'un financement public. L'Allemagne a mis en place un système d'organismes de certification privés, lesquels sont homologués par une agence centrale (Brandt, 2015, p. 35).

L'efficacité des systèmes de formation des adultes tient également dans l'équilibre des finalités. Dans les pays les plus avancés, on n'oppose pas les formations promotionnelles qui répondent à des candidatures volontaires de personnes souhaitant évoluer professionnellement aux formations « courtes » de retour à l'emploi des chômeurs. Les pays semblent cependant se diviser en matière de prestations en direction des chômeurs peu qualifiés. Dans certains pays (comme l'Autriche), ces formations relèvent plus du développement des compétences-clefs ou transverses (comportemental, relationnel, savoirs de base, etc.) D'autres pays (comme le Danemark) privilégient des contenus techniques liés à tel ou tel métier. Les formations professionnelles d'adaptation à l'emploi sont réalisées majoritairement par les entreprises elles-mêmes. La France développe toutes ces options sans évaluer et choisir celles qui semblent les plus adaptées aux besoins des personnes et des entreprises.

2.3. *L'implication des entreprises*

L'enquête *Continuing Vocationnal Training Survey* (CVTS) exploitée par le CEREQ (2013) apporte un éclairage sur la participation des salariés européens aux différentes modalités de formation (formelles ou plus informelles). Cette enquête a le mérite de repérer les pays qui, tendanciellement, minorent le recours aux stages et aux programmes inspirés de l'école et s'appuient davantage sur des modalités mises en œuvre en situation de travail. Dans ce groupe on retrouve le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède ou la République tchèque. Par contre la France est caractérisée par deux phénomènes : les salariés français sont, parmi les salariés européens, ceux qui se forment le plus souvent dans les formats traditionnels (stages et cours), mais leur participation à des formules plus intégrées dans les systèmes de travail est fortement inférieure à la moyenne européenne.

En ce qui concerne l'engagement volontaire des entreprises qui semble être un élément majeur d'efficacité des dispositifs de formation des chômeurs, le poids de l'apprentissage n'est pas toujours un gage d'efficacité en matière de formation des chômeurs. Ainsi, la forte intégration des fonctions formatives dans les entreprises ciblées sur les jeunes apprentis semble desservir l'Allemagne en matière de système de formation des chômeurs plus âgés. La forte spécialisation des filières professionnelles dans ce pays (comme en France) dessert les démarches d'accompagnement des mobilités et des reconversions. Par contre, les fonctions formatives

intégrées des entreprises industrielles ont joué un rôle non négligeable dans l'intégration professionnelle de nombreux migrants.

L'Autriche qui dispose aussi d'une tradition forte d'apprentissage impliquant les entreprises, semble avoir développé un meilleur équilibre des différents volets de la formation postscolaire. D'une part, les chefs d'entreprise autrichiens ont un engagement fort en matière de formation continue. En décembre 2004, les statistiques faisaient état de près de 38 000 entreprises formatrices assurant la formation d'environ 120 000 apprentis (Archan et Mayr, 2006, p. 34). D'autre part, cet engagement est abondé par un contexte institutionnel favorable qui permet aux adultes et personnes exerçant une activité professionnelle, de fréquenter des filières scolaires de formation leur permettant d'obtenir les diplômes et certificats des écoles secondaires d'enseignement professionnel court (BMS) et long (BHS).

En Grande-Bretagne, marquée par le démantèlement du système d'apprentissage dans les années 1970 et des réformes inabouties d'un enseignement professionnel morcelé, la formation continue relève essentiellement de l'initiative des entreprises dans un cadre institutionnel faible où le paritarisme et l'action publique sont limités. Cependant un certain nombre de mécanismes financiers durant la phase « blairiste » ont accompagné l'engagement des entreprises vers les chômeurs. Ainsi les *employer training pilots* (projets pilotes pour la formation émanant des employeurs), lancés en 2002, incitent les employeurs à former leurs salariés faiblement qualifiés.

Aux Pays-Bas, les entreprises financent la formation, dans le cadre d'accords passés entre le « conseil d'entreprise », les syndicats et la direction de l'entreprise. Ces accords peuvent inclure des dispositions relatives à des comptes individuels de formation. Il existe des formations externes et des formations internes à l'entreprise. Cependant, les grandes entreprises disposent, en général, d'un centre de formation interne.

En Suède, la formation au sein des entreprises s'est développée largement dès les années 1980. Près de 40 % des salariés bénéficiaient, en 2000, d'une formation organisée par leur entreprise. Cette formation est majoritairement financée par les employeurs (95 % du total) et se déroule souvent pendant le temps de travail, même si un droit au congé de formation est prévu dans la loi, depuis 1975.

En clair le système français de FPC, comme nous l'avons déjà souligné, a surdimensionné l'usage des stages et a entretenu le sous-développement des capacités formatives du système de production, des processus d'autoformation et des initiatives issues de la société civile. Il se distingue également des autres pays par une complexification institutionnelle qui fait perdre de vue le partage respectif des responsabilités des différents acteurs (État, régions, branches professionnelles, etc.)

3. Un enseignement professionnel ingouvernable

3.1. *La poursuite d'études, compensation de la dévaluation des diplômes professionnels ?*

Parallèlement à la stérilisation de la formation qualifiante des actifs, le système éducatif va persister dans plusieurs dérives consistant notamment à inciter à la poursuite d'études les jeunes de l'enseignement professionnel alors même que cette voie n'a pas été conçue dans une telle logique. Ainsi Geneviève Fioraso, alors ministre de l'Enseignement supérieur, avait évoqué, en décembre 2014, la création d'une filière supérieure spécifique conduisant à un « brevet professionnel supérieur » de niveau III délivré en alternance et dédié aux bacheliers professionnels. En 2016, Najat Vallaud-Belkacem, alors ministre de l'Éducation nationale, voulait emmener 60 % d'une classe d'âge au niveau de la licence (niveau II). Dans un registre atténué, Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale, a évoqué la création de diplômes de bac + 1 (destinés aux sortants de bacs professionnels) qui viendraient occuper une marche intermédiaire avant le BTS (niveau III) et les licences professionnelles.

La difficulté pour ces jeunes de réussir dans les filières de l'enseignement supérieur court (BTS et surtout DUT) est une réalité, mais ces diplômes de niveau III sont plutôt conçus pour les bacheliers généraux ou technologiques alors que le bac professionnel, mis en place à la fin des années 1980, a été initié pour favoriser une sortie sur le marché du travail dans une logique d'élévation du niveau professionnel des sortants du système éducatif. Pour des raisons multiples, le bac professionnel n'a pas complètement joué ce rôle et a conduit un nombre croissant de bacheliers professionnels à poursuivre leurs études. En 2000, 17 % d'entre eux poursuivaient des études post-bac, en 2014 ils étaient 48 % ! De plus, le nombre de bacheliers professionnels augmente significativement, ce qui accentue cette tension entre l'option de sortie vers l'emploi et celle de poursuite d'études dans un contexte de chômage de masse.

Or les mécanismes de massification de la poursuite d'études sont devenus des vecteurs de dévaluation des diplômes. Ainsi les titulaires de DUT ou de BTS sont désormais tentés de poursuivre jusqu'aux diplômes d'ingénieurs ou de décrocher une licence professionnelle (niveau II). Cette dernière option est d'autant plus paradoxale que les licences professionnelles ont été conçues pour écourter l'allongement des études des étudiants engagés dans les filières généralistes peu prometteuses en employabilité et non pour allonger le parcours des titulaires de BTS et de DUT, diplômes supposés correspondre aux besoins des entreprises. Certes, de nombreuses licences professionnelles correspondent à des besoins des entreprises et sont même conçues en partenariat avec certaines d'entre elles, mais elles témoignent d'une dynamique de l'enseignement professionnel supérieur plutôt incohérente.

Et nous sommes devant cette incroyable situation où la dévalorisation des diplômes se conjugue avec la surqualification à l'embauche, ce qui condamne un nombre croissant de jeunes au chômage, au sous-emploi et au déclassement, mais qui conduit aussi de nombreux salariés en milieu de carrière au déclin professionnel. « Ce décalage croissant entre les niveaux d'aspiration et la réalité des emplois obtenus se traduit, à l'échelle des individus, par des processus de déclassements en chaîne qui résultent de la concurrence féroce entre les titres scolaires… » (Baudelot et Leclercq, 2005, p. 186).

3.2. *Les effets pervers de la spécialisation des diplômes professionnels*

En ce qui concerne la spécialisation des diplômes, un rapport réalisé par l'Inspection générale de l'Éducation nationale et l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGEN-IGAENR, 2016), apporte des éclairages sur la cartographie de l'offre d'enseignement professionnel de niveau V à III. Celle-ci se décline sur 187 spécialités de certificat d'aptitude professionnelle (CAP), 52 spécialités de brevet d'études professionnelles (BEP), 101 spécialités du baccalauréat professionnel, 58 spécialités du brevet professionnel, 29 spécialités de mention complémentaire de niveau V et 23 de niveau IV, 134 spécialités du brevet de technicien supérieur et 27 spécialités du diplôme des métiers d'art ! Or, cette grande variété de spécialités n'assure pas une bonne insertion quantitative et qualitative des jeunes dans l'emploi et ne répond qu'approximativement aux besoins des entreprises.

Selon les enquêtes du CEREQ et de la Direction de l'évaluation de la performance et de la prospective (DEPP) de 2013 et 2014, 57 % des titulaires d'un CAP et 46 % des bacheliers professionnels (sous statut scolaire) sont au chômage sept mois après l'obtention de leur diplôme. Cette situation semble illustrer également des insuffisances en matière de réponses aux critères de recrutement des entreprises. En réalité la production de diplômes de l'Éducation nationale n'a pas grand-chose de commun avec l'offre de formation qui se construit dans les régions et dans chaque établissement : « Quel que soit le secteur concerné (production ou services) à peine 20 % des spécialités accueillent plus de 80 % des élèves de CAP. 9 spécialités sur 98 accueillent à elles seules plus de la moitié (55 %) des effectifs du secteur de la production » (IGEN/IGAENR, 2016).

Par ailleurs la répartition des élèves au sein de ces formations est particulièrement sexuée : dans le secteur de la production, plus de 8 élèves sur 10 sont des garçons, dans le secteur des services, 7 élèves sur 10 sont des filles. Ces constats rééditent des analyses déjà anciennes : « il y a une incompatibilité croissante entre le degré de spécialisation des diplômes professionnels et les conditions d'accès au marché du travail. On se demande comment le dialogue entre les services du ministère de

l'Éducation nationale et les représentants des branches professionnelles peut aboutir à un tel résultat » (Fauroux, 1996, p. 155).

Cette approche fragmentée du contenu des diplômes professionnels est d'autant plus paradoxale que les titres professionnels du ministère du Travail et les certificats de qualification professionnelle (CQP) de branches assurent davantage l'adéquation fine certification/emploi dans le champ postscolaire auprès des actifs dans les métiers de base.

3.3. *L'apprentissage et l'alternance entravés…*

Les insuffisances de l'enseignement professionnel ne sont guère compensées par l'apprentissage et les autres formules d'alternance. Certes, depuis la réforme de 1987 qui a ouvert l'apprentissage à tous les niveaux de diplôme, ce dispositif semble plus efficace en termes d'accès à l'emploi que l'enseignement professionnel scolaire. Une étude du CEREQ sur l'apprentissage (2016) confirmait que les apprentis ont une insertion professionnelle « nettement plus favorable que les jeunes issus de la voie scolaire ». Ce constat se consolide même année après année, mais il est assorti d'une autre observation qui tient dans le caractère de plus en plus sélectif de ce dispositif, conçu au départ pour accueillir les jeunes en échec scolaire. D'autre part le faible poids des jeunes filles dans l'apprentissage témoigne d'un phénomène de discrimination dans les spécialités industrielles fortement masculinisées (ce qui a d'ailleurs comme effet des pénuries de main-d'œuvre dans l'industrie). À l'inverse les spécialités tertiaires féminines de l'enseignement professionnel scolaire présentent des taux d'emploi plus faibles et des conditions d'emploi plus défavorables. Lorsqu'ils sont en emploi, 28 % des jeunes travaillent à temps partiel, soit un point de moins qu'en 2015. Cela concerne fortement les jeunes femmes (38 %), deux fois plus que les jeunes hommes (19 %). À la fin d'un baccalauréat professionnel, presque la moitié des emplois des jeunes filles sont à temps partiel (DEPP, 2017).

Plus globalement, scolaires et apprentis sont confrontés à des discriminations liées à leurs origines ethniques. *A contrario*, les apprentis de licence professionnelle s'avèrent d'origine sociale favorisée et ont un avantage sur les autres licenciés professionnels des cursus universitaires classiques.

Certes les différentes formules d'alternance sous contrat de travail influencent positivement l'implication formative des entreprises qui comptent de plus en plus de tuteurs et de formateurs occasionnels : en 2014, les entreprises de moins de 50 salariés ont accueilli 290 000 jeunes dans ces dispositifs où l'on se forme en centre de formation et en entreprise[10]. Plus

10. Par contre les entreprises moyennes de 50 à 250 salariés, insuffisamment développées en France, ont une part marginale et stagnante dans l'accueil des apprentis et des alternants.

globalement, en 20 ans le nombre d'entrées dans les contrats d'alternance et d'apprentissage est passé de 279 000 à 450 000.

Tableau 51 : *Les flux d'accès aux contrats en alternance.*

	1995	**2006**	**2014**
Entrées en apprentissage	178 000	277 000	274 000
Entrées en contrats de qualification puis de professionnalisation	101 000	144 000	176 000
Total	*279 000*	*421 000*	*450 000*

Données : DARES.

Quant au contrat de professionnalisation (176 000 entrées en 2014), sa vocation demeure ambiguë. Il est à la fois un contrat aidé, un vecteur de poursuite d'études et une mesure d'insertion qui s'adresse à des publics divers de tout âge : jeunes sortants du système scolaire (31 %), demandeurs d'emploi (31 %), salariés en mobilité (14 %) ou d'autres situations. Il concerne cependant des personnes de niveau bac et plus (76 %) et a perdu de vue son objectif initial de 1984 qui visait plutôt des jeunes en difficulté sur le marché du travail.

3.4. *Une coordination insuffisante entre enseignement professionnel et apprentissage*

Qu'en est-il de l'équilibre entre apprentissage et enseignement professionnel ? Selon la DARES (2015a), on compte depuis 2012 une baisse significative des entrées en apprentissage qui s'est poursuivie en 2014 avec une remontée en 2015 qui s'explique essentiellement par la mise en place de l'aide « TPE jeunes apprentis » accordée aux très petites entreprises recrutant un apprenti mineur. En réalité, on assiste à une réduction tendancielle du nombre de jeunes sortants des classes de troisième que ce soit vers l'enseignement professionnel ou l'apprentissage. Ce recul (– 8 % en 2013) touche presque tous les secteurs avec une pointe dans le bâtiment (– 11 %) et un effet moindre dans l'industrie. On assiste de fait à un lent déclin de la formation professionnelle initiale préparant aux CAP et aux bacs professionnels.

De fait ce sont ces filières qui subissent cette situation ce qui soulève à nouveau la question de la structure de l'appareil de formation professionnelle de niveau V et IV. Parallèlement le niveau des nouveaux apprentis ne cesse d'augmenter : en 2013, 43 % d'entre eux avaient un diplôme de niveau IV ou supérieur. Une tendance encore plus marquée chez les jeunes bénéficiant d'un contrat de professionnalisation qui étaient 74 % à posséder un diplôme de niveau IV ou plus ! En clair, de plus en plus de jeunes apprentis préparent des diplômes de l'enseignement supérieur

(32 % en 2013). Par déduction, on ne peut que s'interroger sur les possibilités qu'ont les jeunes non diplômés de l'Éducation nationale (environ 130 000 par an) d'accéder à une seconde chance par la voie des contrats en alternance. Le CEREQ (2014) répond en partie à cette question en évoquant le devenir des 123 000 non-diplômés sortis de formation initiale en 2004 : au cours de leurs sept premières années de vie active, un quart d'entre eux ont obtenu un diplôme soit environ 30 000 jeunes. 21 % d'entre eux ont bénéficié d'un contrat en alternance soit 25 000 environ…

Quant à la possibilité d'accès à l'apprentissage pour des mineurs, elle n'est pas sans poser de nombreuses questions quant aux finalités éducatives pour des adolescents qui n'ont généralement pas réussi leur scolarité. Rappelons que cette mesure est une formation en alternance sous contrat de travail destinée aux jeunes de 16 à 25 ans révolus, ayant satisfait à l'obligation scolaire (obligation d'aller à l'école jusqu'à l'âge de 16 ans) et qu'il est également possible de signer un contrat d'apprentissage dès l'âge de 15 ans, ou après 25 ans, sous des conditions particulières. Or entre ces deux populations (moins de 18 ans et 22 ans et plus), les enjeux éducatifs et formatifs ne sont pas identiques, pas plus que la question des emplois-cibles. Il faut donc développer une approche différenciée des publics susceptibles d'utiliser l'apprentissage comme voie qualifiante et comme mode d'accès à l'emploi.

Il est également nécessaire d'avoir une vision qualitative des sorties de l'apprentissage par tranche d'âge pour étayer cette hypothèse d'un usage différencié de cette mesure avant 18 ans et après 22 ans, notamment dans le champ des CAP et bac pro. Car il est notoire qu'il y a un taux important de décrochage dans les contrats d'apprentissage se situant au niveau CAP ; or, selon la DARES : « plus l'apprenti est jeune et plus le taux de rupture est élevé : 38 % pour les moins de 18 ans contre 19 % pour les plus de 21 ans » (2016).

4. L'enjeu des technologies nouvelles et des transformations des emplois

4.1. *Une synergie à reconstruire*

Toute réforme de la formation professionnelle doit prendre appui sur les mutations de l'entreprise et les intelligences collectives et individuelles qui s'y développent. Les innovations technico-organisationnelles et notamment la transition énergétique et la diffusion du numérique réinterrogent l'organisation de l'ensemble des fonctions de l'entreprise, mais aussi son rapport à la société. Ce qui caractérise les innovations permises par le numérique (de la robotique au *data* en passant par l'intelligence artificielle), c'est l'ampleur des thématiques impactées (les organisations, le

management, la place des robots, les compétences des salariés, le rapport au client, etc.) et l'accélération des processus engagés[11].

Parce que cette mutation multiforme est systémique, elle se heurte à l'ancien écosystème qui régit les relations de travail, mais aussi le système éducatif et les pratiques des formateurs. Le numérique oblige les acteurs de l'entreprise à penser le changement, à l'anticiper, à innover, à s'autoévaluer, etc. Le temps où l'entreprise pouvait externaliser ou déléguer la reproduction des savoirs à un système de formation autonomisé est terminé. Il est donc vain d'imaginer des réformes ambitieuses de notre système de formation professionnelle si on n'est pas en mesure de déceler dans les transformations du travail des opportunités d'évolution des moins qualifiés et des perspectives d'emploi pour les chômeurs. Pour s'engager dans cette démarche, il est nécessaire d'écarter les thèses déterministes qui fleurissent régulièrement et qui nous annoncent des scénarios économiques implacables qui s'imposeraient à la société.

Ainsi, l'idée que la machine remplace l'homme et contribue à l'augmentation irréversible du chômage fait partie des lieux communs qui ressurgissent à l'occasion d'innovations technologiques majeures qui semblent bousculer radicalement l'ordre économique. À l'opposé de ces thèses anxiogènes, des courants technophiles nous vantent un avenir radieux conditionné par l'intrusion des objets connectés et des humanoïdes de compagnie.

La Fabrique de l'industrie a publié une contribution sur ces questions qui a le mérite de rappeler quelques fondamentaux relatifs aux innovations techniques[12]. Celle-ci évoque notamment les incertitudes de la communauté des experts à l'égard des effets des nouvelles technologies sur l'emploi : « Une étude d'août 2014 réalisée par le *think tank* américain *Pew Research Center* (“AI, Robotics, and the Future of Jobs”) est révélatrice des doutes qui subsistent à ce sujet. Parmi les 2 000 spécialistes des nouvelles technologies interrogés sur la question, 52 % estiment que les créations d'emplois l'emporteront alors que les 48 % restant s'attendent à ce que le solde final soit négatif. » Ces divergences relativisent largement les thèses qui nous expliquent que l'avenir est déjà écrit et que la robotisation se développe selon un schéma prédéterminé échappant aux arbitrages humains. Or, si l'avenir technologique en matière d'emplois est déjà écrit selon un pseudo-modèle nord-américain, nul besoin de tenter de réguler la production d'énergie, de favoriser des organisations apprenantes ou de concilier les systèmes de travail avec la qualité de vie des salariés. De même, comment croire une seconde à une politique d'emploi efficace si les technologies s'organisent indépendamment des modèles sociaux, des choix organisationnels et des politiques de ressources humaines ?

11. Voir ci-dessous le chap. 25 sur le numérique et l'innovation qui aborde la question des apprentissages multi-niveaux.
12. http://www.la-fabrique.fr/Ressource/le-robot-tue-t-il-l-emploi.

4.2. *Réinvestir l'analyse du travail*

> L'histoire des techniques nous convie donc à des appréciations plus équilibrées des mutations du travail. L'introduction de techniques nouvelles dans les univers de travail peut donner des résultats très contrastés selon les contextes organisationnels, sectoriels ou sociaux. Les processus d'appropriation des nouvelles technologies peuvent être plus longs que prévu. Des usages inattendus de celles-ci peuvent surgir dans les lieux de travail, etc.
> [...] il apparaît qu'on ne peut retenir ni l'hypothèse du déterminisme technique ni celle du déterminisme organisationnel. Pour penser les articulations complexes qui lient la technique et l'organisation du travail, il convient d'étudier les différentes médiations qui peuvent articuler ces deux sphères, mais également, dans la tradition de recherche de Noble et Freyssenet, d'étudier la technique de sa conception à son utilisation (Flichy, 2003, p. 69).

Une des difficultés réside dans les dimensions invisibles de nombreuses activités professionnelles présentées comme automatisées, répétitives, routinières, codifiables et supposées facilement remplaçables par des machines. L'intensification des innovations technologiques depuis les années 80 a plutôt contribué à complexifier l'activité des salariés, mais aussi diversifier les profils d'entreprises ou les modalités d'exercice des mêmes métiers. De même, l'hybridation entre production de biens matériels et développement de services associés a fait émerger de nouvelles qualifications et de nouveaux profils d'emploi qui supposent une maîtrise simultanée des techniques et du rapport au client.

Par ailleurs, le système productif s'est décomposé en unités plus petites et plus autonomes à travers plusieurs processus : la réorganisation des grandes firmes en îlots, l'externalisation qui conduit à une certaine fragmentation de la production, le développement des TPE, le travail intérimaire, les auto-entrepreneurs, etc. Les nouvelles technologies se diffusent de fait dans un tissu économique hétérogène avec des effets contrastés.

Par ailleurs, la robotisation se heurte dans de nombreuses entreprises à des choix organisationnels et managériaux qui ne favorisent ni les mutations rapides envisagées par les études macro-économiques ni l'implication des salariés dans les innovations technologiques. Or, un des éléments essentiels de modernisation des systèmes de travail réside dans la capacité des salariés à peser sur les choix technologiques et organisationnels. Impulser et piloter les innovations technologiques sans les articuler avec des innovations organisationnelles et sociales contributives à la qualité de vie au travail et à l'intérêt du travail est un frein important à des modernisations réussies. Encore faut-il intégrer cette ambition en amont des projets et des investissements afin d'opter pour des modalités de robotisation adaptées au travail des hommes.

C'est la question de l'intérêt du travail (libérer les initiatives) qui est au cœur de la robotisation et du développement des cobots (robots collaboratifs) conçus pour travailler en permanence avec l'homme sur des tâches complexes et délicates où les compétences humaines ne peuvent pas être

totalement remplacées, mais peuvent être secondées et optimisées. En ce qui concerne les conceptions du travail humain, il y a une tradition fortement ancrée dans l'industrie où l'homme est considéré comme un élément parmi d'autres des productions mécanisées et donc en concurrence avec les machines en termes de précision, de rapidité, de fiabilité du geste professionnel. Le système de formation professionnelle doit s'emparer de ces questions qui sont une occasion de promouvoir des approches alternatives en termes de compétences « collaboratives » à ces conceptions néo-tayloriennes attachées aux capacités d'exécution.

4.3. *Refonder l'approche des qualifications*

Ces enjeux interpellent les partenaires sociaux qui ont longtemps été attachés aux spécificités et particularismes techniques permettant de singulariser les branches et secteurs d'activité. Notre système de formation a relayé cette approche à travers une floraison inflationniste de diplômes professionnels fondée sur un adéquationnisme fin et illusoire sans cesse renouvelé. Au moment où l'Éducation nationale s'employait, dans les années 1980, à réduire le nombre de CAP et de développer les bacs professionnels à périmètre plus large, les branches professionnelles, incitées par le ministère du Travail, se sont lancées dans la production de centaines de certificats de qualification professionnelle (CQP) à périmètre étroit accentuant des différenciations technico-sectorielles surannées. Or cette conception a été un obstacle au développement et à la reconnaissance des compétences transversales et des besoins en polyvalence et en pluricompétences nécessaires aux mobilités professionnelles et à l'optimisation des mutations de l'économie.

Une étude sur les questions de l'automatisation souligne notamment les limites d'une approche « techniciste » des emplois (surdimensionnant les effets des technologies) qui ne tiendrait pas compte des contextes sociaux, organisationnels ou économiques (France Stratégie, 2016). Il constate également qu'il y a de plus en plus d'emplois peu automatisables : « leur nombre a augmenté de 33 % en 15 ans, passant de 6,9 millions en 1998 à 9,1 millions en 2013. Dans le même temps, on compte 200 000 emplois automatisables de moins qu'en 1998. » Cette évolution illustre la complexification de l'exercice des métiers et la tendance à concentrer le travail humain sur les tâches les moins facilement automatisables.

En fait le défi des innovations technologiques et de la robotisation nécessite, d'une part, une articulation plus forte entre politique d'emploi, politique économique et système éducatif. D'autre part, elle implique une synergie des acteurs privés et des pouvoirs publics autour d'objectifs partagés qui dépassent le seul secteur industriel classique. Comme l'évoque l'étude de la Fabrique de l'industrie, il faut s'interroger sur les critères de mesure de l'activité industrielle, focalisés, traditionnellement, sur la production, voire sur la notion même d'industrialisation. Cette réflexion

ne peut plus être dissociée « de la définition du périmètre statistique de l'industrie et de la frontière de plus en plus poreuse entre ce secteur et celui des services » : « Les nouveaux métiers créés suite aux évolutions techniques sont en effet nombreux à être comptabilisés dans les services bien qu'ils soient totalement orientés vers l'industrie. C'est par exemple le cas des intégrateurs de robots, des bureaux d'études, d'organisation de la production, etc. » (France Stratégie, 2016).

En fait, l'intrusion des technologies dans la plupart des métiers tendent plus à les transformer ou à les « désectorialiser » qu'à les faire disparaître d'où une nécessité pour le système de formation professionnelle d'une veille-métiers permanente ancrée dans les entreprises.

4.4. *La structure des emplois en question*

Parmi les théories déterministes, certains économistes nord-américains et britanniques développent l'hypothèse d'une polarisation croissante de l'emploi entre des activités très qualifiées et d'autres très peu qualifiées au détriment des qualifications intermédiaires. Un tel schéma viendrait hypothéquer les ambitions de la formation tout au long de la vie au sens où les moins qualifiés verraient leurs perspectives de progression professionnelle annihilées.

Une étude la DARES (2015b) estime qu'en dehors des emplois de services à domicile, la tendance ne « permet pas de mettre en évidence de façon claire une polarisation de l'emploi sur la période ». Cette progression des activités peu qualifiées des services doit d'ailleurs être tempérée par l'importance des emplois à temps partiel (50 % des employés des services aux particuliers). En effet, l'appréciation de la structure des emplois nécessite aussi d'intégrer la répartition des volumes d'heures travaillées et pas seulement le nombre d'emplois. Ainsi selon une autre étude (DARES, 2013), le temps partiel concernerait 22 % des emplois du tertiaire contre 7 % dans l'industrie et 5 % dans le BTP sachant que le temps partiel est concentré sur les emplois les moins qualifiés alors que plus on monte dans l'échelle des qualifications plus le temps de travail quotidien et hebdomadaire s'allonge…

L'analyse des emplois souligne plutôt une nette montée en qualification dans les métiers de l'agriculture, du BTP et de l'industrie (techniciens, agents de maîtrise et cadres) et une diminution importante des emplois peu qualifiés dans ces secteurs. La polarisation semble beaucoup plus marquée dans le secteur du tertiaire et des services avec notamment l'essor des ingénieurs informaticiens et des cadres administratifs et financiers parallèlement à celui des emplois de services à domicile. Mais l'importance des qualifications intermédiaires dans les services demeure, ne serait-ce que par le poids des secrétaires et assistantes, aides-soignants, infirmiers, employés administratifs et des effectifs de l'armée, de la police ou des pompiers.

En fait, les thèses sur la polarisation de l'emploi s'appuient surtout sur la structure des salaires qui a son importance, mais ne doit pas être confondue avec l'appréciation de la structure des qualifications qui renvoie aux compétences et aux savoirs mobilisés dans les emplois permettant de définir des axes prioritaires pour les politiques d'éducation et de formation.

De ce point de vue, les thèses sur la « polarisation » sont particulièrement nuisibles au pilotage de la formation professionnelle car elles conduisent à assigner au système éducatif (formation initiale) l'objectif d'accès précoce aux emplois les plus qualifiés et les mieux rémunérés (cadres, ingénieurs, etc.) pour éviter une entrée dans la vie active « par le bas ». L'hypothèse d'un développement des emplois peu qualifiés au détriment des emplois intermédiaires entretient en effet le scénario d'une limitation des possibilités d'évolution professionnelle en cours de carrière pour les moins qualifiés (et donc le faible intérêt d'une politique de montée en compétences de ces publics). Or, si la tendance de fond réside plutôt dans l'essor des qualifications et professions intermédiaires, elle permet d'ouvrir des perspectives d'évolution professionnelle pour les ouvriers et les employés par le biais de la formation continue (ou différée). Ainsi, la DARES (2017) constate qu'en 30 ans, dans le secteur du BTP, le nombre d'emplois des cadres est passé de 76 000 à 153 000, celui des techniciens et agents de maîtrise de 233 000 à 288 000, alors que les ouvriers non qualifiés du BTP ont régressé de 357 000 à 209 000. Plus globalement la structure des 25,6 millions d'emplois[13] se décline ainsi :

- cadres et professions supérieures correspondant aux diplômes de niveau I et II : 22,2 % ;
- professions intermédiaires, une partie des employés et ouvriers qualifiés, indépendants/commerçants/agriculteurs en lien avec les diplômes de niveau III et IV : 47,6 % ;
- ouvriers et employés peu qualifiés et une partie des ouvriers et employés qualifiés correspondant aux diplômes de niveau V : 30,2 %.

Les emplois intermédiaires sont au cœur des restructurations de l'emploi et non un créneau d'emploi en déclin. Cette situation suppose une priorisation de l'effort de formation en cours de carrière pour alimenter les fonctions intermédiaires, une option qui est contrariée en France par la logique d'allongement des études fondée sur une surestimation de l'augmentation des emplois de niveau supérieur. Une politique qui, en définitive, alimente le déclassement d'une partie des « surdiplômés » et entretient la stagnation promotionnelle des ouvriers et des employés qualifiés en place.

13. Données tirées de l'exercice prospectif de France Stratégie : « Les métiers en 2022 » (groupe Prospective des métiers et des qualifications).

Conclusion : changer de paradigme !

En sous-estimant les enjeux sociaux des modernisations du système productif, la France a amputé la formation professionnelle d'un rôle d'accompagnement critique des transformations du travail. Réorganisée autour de deux vocations – l'adaptation des salariés aux transformations de leur poste de travail et le traitement social du chômage – la FPC n'a pas été en mesure de compenser les limites de l'enseignement professionnel et elle s'est étiolée dans une dérive consumériste qui n'a guère servi l'intérêt des ouvriers, techniciens et employés confrontés aux transformations technico-organisationnelles des entreprises.

Les contreperformances de l'enseignement professionnel et de la formation continue ont d'ailleurs été l'objet de nombreux rapports parlementaires (Carle et Sellier, 2007) et de nombreuses réformes censées les corriger, mais leurs effets n'ont guère été probants. La succession de mesures et de dispositifs, gérés selon des dispositions administratives obscures, a abouti à un système d'ensemble dominé par la formation initiale et par un éventail de modalités d'accès aux savoirs tout au long de la vie de plus en plus individualisées.

Cette situation pénalise les actifs les moins qualifiés, mais également les dynamiques de développement des PME porteuses du renouvellement de notre système productif faute d'un pilotage maîtrisé des budgets de la formation qualifiante vers les secteurs innovants, les nouvelles technologies, l'économie verte ou l'économie circulaire.

Deux voies s'ouvraient à la faveur de la nouvelle politique gouvernementale : une accentuation libérale de la responsabilité personnelle en matière d'entretien et de développement de son patrimoine de connaissances par le biais d'une monétarisation de l'actuel compte personnel de formation… Une autre option tenait dans la concentration de l'action institutionnelle (pouvoirs publics et partenaires sociaux) sur quelques priorités consistant à réorganiser un faisceau de prestations contributives à l'information, au conseil, à la validation des acquis et à l'acquisition de nouvelles compétences pour les moins qualifiés.

Entre ces deux voies, le gouvernement a procédé à un arbitrage qui se veut équilibré et dont les conséquences ne vont pas de soi. Chaque salarié bénéficiera d'un compte personnel de formation, abondé annuellement de 500 € (800 € pour les moins qualifiés), associé à un accès direct aux organismes de formation habilités à intervenir dans le cadre de ce dispositif. Les OPCA vont perdre leur fonction de collecte des fonds de la formation continue au profit des URSSAF et vont devenir des opérateurs de compétences au service des entreprises. Plus largement les différentes structures paritaires ou tripartites (COPANEF, CNEFOP, FPSPP…) vont être fusionnées dans un organisme quadripartite (État, régions, partenaires sociaux) ayant vocation à réguler certains volets du système d'ensemble. Un élément de la réforme réside dans le rôle du conseil en évolution professionnelle (CEP) qui aura pour vocation d'aider les actifs à se construire une perspective

professionnelle solide. Mais cette option accentue la segmentation entre des opérateurs destinés aux chômeurs et d'autres aux salariés.

À l'aune de la présentation de cette nouvelle réforme, nombre de questions demeurent dans l'ombre comme celle du pilotage unique de la formation des chômeurs. Est esquivée aussi la restructuration territorialisée de l'appareil de formation qualifiante des actifs dans le sens de sa capacité à combiner des réponses adaptées aux mutations du travail et aux besoins des moins qualifiés. Le paysage qui s'ébauche semble être celui de l'accouplement improbable entre une recentralisation étatiste de la gestion des budgets de la FPC et une libéralisation de l'accès à la formation continue dont on perçoit difficilement l'intérêt pour les moins qualifiés.

Par ailleurs, la réforme insiste sur le contrôle de la qualité des organismes de formation. Cette préoccupation est louable, voire déterminante, mais la notion de qualité apparaît, de fait, inappropriée pour définir l'activité de formation professionnelle comme telle. La pertinence de la formation professionnelle relève de deux critères : l'adaptation de ses contenus aux réalités du travail (correspond-elle aux évolutions des techniques et des pratiques professionnelles) et l'efficience de ses méthodes pédagogiques (est-elle organisée dans une logique de réussite des apprenants ?) Un troisième critère tient dans l'écosystème comptable de la faisabilité de ces deux objectifs. Des contenus pertinents peuvent être assortis de pratiques pédagogiques inopérantes, mais des pratiques pédagogiques apparemment attractives peuvent masquer des contenus obsolètes.

En ce qui concerne les formations professionnelles destinées à permettre à des personnes d'acquérir une certification professionnelle plus ou moins reconnue dans les systèmes conventionnels ou les modes de recrutement, les apprenants ne sont pas en mesure de vérifier l'adaptation des contenus, ils peuvent par contre apprécier plus ou moins l'efficacité pédagogique et les méthodes des formateurs. Dans les formations d'adaptation à l'emploi, ce sont les entreprises qui peuvent et qui doivent évaluer la pertinence des contenus de formation.

Il y a donc une différence notoire entre une formation qualifiante qui interpelle le valideur ou le certificateur en matière de contenus, mais aussi d'efficacité pédagogique. En effet, dissocier le contenu et la pédagogie n'a guère de sens en formation professionnelle où le coût de la formation renvoie à des ressources, des supports, des plateaux techniques, du matériel, de la matière d'œuvre, de séquences en entreprise qui relèvent d'engagement des pouvoirs publics.

Ces conditions (et leur coût) doivent s'imposer aux financeurs sous la responsabilité des valideurs en fonction de critères nationaux et territoriaux (par exemple des centaines de métiers « rares » nécessitent un pilotage national de l'offre de formation qualifiante). Considérer que l'accès des adultes aux diplômes et titres professionnels par la voie formative écarte les valideurs publics de toute responsabilité dans le contrôle des moyens qui conditionnent la réussite des apprenants et la prise en compte

de l'intérêt des collectifs de travail n'est pas acceptable. De ce point de vue la réforme en cours n'apporte guère de garanties.

De même, il s'agit de construire l'écosystème qui permette aux entreprises de se doter de fonctions tutorales et formatives intégrées, liées à leurs spécificités techniques, en complémentarité des apports des organismes de formation sur les segments où il est préférable d'apprendre dans des contextes indépendants des milieux de travail (apports théoriques, règles de sécurité, préapprentissages d'activités dangereuses, maîtrise de machines, d'outils ou de matière d'œuvre coûteux, espaces virtuels d'apprentissage, démarches réflexives, etc.)

Les transformations des métiers sont de plus en plus maîtrisées par les entreprises elles-mêmes plutôt que par les opérateurs de formation qui peinent à recruter des formateurs expérimentés issus du monde du travail. L'instrumentation technico-pédagogique des entreprises, déjà amorcée, devrait être confortée par une libéralisation de l'apprentissage qui permettra, dès 2020, à tout opérateur de formation en entreprise d'obtenir un agrément de certification leur permettant d'ouvrir une section d'apprentissage. L'apprentissage sera par ailleurs financé au contrat selon des critères de tarification établis par les branches professionnelles obligeant à une plus grande attention des partenaires sociaux sur la qualité des formations. Cette option permettra aussi de créer des emplois directs pour suppléer aux activités non directement productives des salariés assurant des séquences de formation ponctuelles. L'avenir passe donc par un couplage et une synergie entre des ingénieries de formation et de certification maîtrisant les mutations du travail et les ressources formatives des entreprises qu'il conviendra de favoriser. Plus globalement cette évolution, favorisée par un usage pertinent du numérique, doit conduire à décloisonner les hiérarchies professionnelles notamment dans le champ de la formation continue où il s'agit de développer des nouvelles façons de travailler, de coopérer et d'apprendre ensemble.

Références

ARCHAN S. et MAYR T., 2006, *La formation et l'enseignement professionnel en Autriche*, étude CEDEFOP.

BAUDELOT C. et LECLERCQ F. (dir.), 2005, *Les effets de l'éducation*. Paris : La Documentation Française.

BRANDT N., 2015, « La formation professionnelle au service de l'amélioration des compétences en France ». Paris : OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/5jrw21kcn8vc-fr.

CARLE J.-C. et SELLIER B., 2007, « rapport sénatorial sur la formation professionnelle », https://www.senat.fr/rap/r06-365-1/r06-365-1-syn.pdf.

CEREQ, 2013, *Bref*, n° 312.
—, 2014, *Bref*, n° 329.

DARES, 2013, *Analyses*, n° 005.
—, 2015a, *Analyses*, n° 009.
—, 2015b, *Analyses*, n° 028.
—, 2016, *Les familles professionnelles : portraits statistiques 1982-2014*, décembre.
—, 2017, *Analyses*, n° 003.

DEPP, 2017, *Note d'information*, n° 17.12.

Fauroux R. (dir.), 1996, *Pour l'école. Rapport de la commission de réflexion sur l'école*. Paris : Calmann-Lévy-La Documentation française.

Flichy P., 2003, *L'innovation technique*, Paris : La Découverte.

France Stratégie, 2016, *Note d'analyse*, n° 49.

IGEN-IGAENR, 2016, *Cartographie de l'enseignement professionnel*, http://www.education.gouv.fr/cid105977/cartographie-de-l-enseignement-professionnel-rapport-igen-iga.html.

Jaccard P., 1962, *Sociologie de l'éducation*. Paris : Payot.

Maire E. et Julliard J., 1975, *La CFDT d'aujourd'hui*. Paris : Seuil.

Rault C., 1994, *La formation professionnelle initiale*. Paris : La Documentation française.

Chapitre 25

Numérique et innovation dans l'éducation : enjeux et perspectives

Jean-Marc Monteil

Présent aujourd'hui dans tous les domaines de l'activité humaine, le numérique s'installe comme un facteur déterminant de l'évolution des modes de vie, professionnels comme privés, individuels comme collectifs. L'organisation du travail, la formation et la santé, par exemple, sont, à des titres divers et à des degrés variables, transformées par l'utilisation et les développements du numérique. Dès lors, le répertoire comportemental de chacun d'entre nous s'en trouve ou s'en trouvera modifié de même que nos façons de penser, de percevoir et de partager le monde dans lequel nous vivons.

Aussi l'école ne peut-elle rester spectatrice de ces transformations qui s'opèrent sous ses yeux, cela d'autant que le numérique modifie non seulement les accès aux savoirs, mais parfois les savoirs eux-mêmes.

Il n'est en effet pas souhaitable de laisser le numérique s'installer dans l'éducation sous l'insistance et le contrôle des seuls grands leaders industriels du numérique. Il n'est pas davantage possible de s'en remettre à des évaluations impressionnistes pour accompagner le déploiement de ses usages éducatifs. La construction de repères scientifiquement établis doit donc s'imposer comme une garantie pour enseigner et apprendre avec le numérique à l'école. Par ailleurs, pour favoriser la transformation de notre système éducatif à l'heure du numérique, il faut éviter de penser l'innovation comme une réponse à une instruction venue d'en haut, mais il faut aussi se prémunir contre la tentation de s'en remettre exemplairement à des expériences pionnières spontanées au risque d'extensions illusoires.

C'est une des raisons pour lesquelles, au sein des actions du plan numérique pour l'éducation, nous avons promu, dans la cadre des investissements d'avenir – à travers, notamment, un appel à projets compétitif –, des dispositifs d'enseignement et d'apprentissage adossés aux meilleures équipes de recherche et mobilisant les technologies numériques les plus actuelles ou en émergence pour en éprouver l'efficacité. C'est ainsi que deux actions « e-FRAN » et « Pro-FAN » (voir *infra*) ont été lancées selon un modèle qui associe initiatives de terrain, chercheurs et entreprises du numérique et engage les équipes académiques pour concourir à assurer

L'action e-FRAN

Conçue et mise en œuvre dans le cadre de la mission sur le numérique éducatif qui nous a été confiée et financée au sein du programme d'investissement d'avenir (PIA) à hauteur de 22 millions d'€, l'action e-Fran (Formation, recherche et animation numérique) s'est donnée pour ambition de créer une communauté scientifique de niveau international en matière de « numérique éducatif » et de devenir la base d'une nouvelle dynamique de transfert des résultats de la recherche pour l'école à l'heure du numérique.

C'est pourquoi 22 projets de recherche, sur 120 proposés, ont été sélectionnés et mobilisent des équipes de recherche de niveau international sur une diversité de thématiques en mesure de répondre aux multiples intérêts et aux différentes exigences que porte le développement du numérique dans l'enseignement et l'apprentissage. Ces équipes qui ont intégré une cinquantaine de doctorants pour trois années sont ainsi en mesure de déployer leur projet de recherche avec une ambition correspondant aux enjeux attachés à la réussite scolaire et éducative des élèves.

la conduite des projets au bénéfice de l'école, dont l'objectif est de produire des données scientifiques pour fournir aux acteurs de l'éducation de solides repères pour agir.

Toutefois, la relation entre éducation et digitalisation de la société, pour utiliser une terminologie large, et les enjeux qui y sont liés, ne peut se prêter à une analyse étendue et approfondie dans un seul chapitre de ce livre. De plus, les compétences de l'auteur ne seraient pas en mesure d'en satisfaire toutes les exigences. On s'attachera donc, ici, sur un mode plus descriptif qu'analytique, à identifier, souligner et mettre en perspective les enjeux et conséquences de la digitalisation pour la gestion du couple enseigner et apprendre, pour la formation professionnelle initiale comme continue.

1. Le numérique au plus près de l'enseignement et de l'apprentissage

Alors que la diffusion du numérique apparaît comme un processus inéluctable qui s'impose à l'institution scolaire et à ses acteurs, comme d'ailleurs au reste de la société, les effets réels de cette diffusion, en particulier sur la réussite des élèves et les conditions mêmes de celle-ci, demeurent encore assez largement inconnus. Les mesures effectuées demeurent très partielles et peu significatives de l'effectivité des transformations induites par le numérique (Leroux, Monteil et Huguet, 2017). En outre, les perspectives ouvertes par le *big/smart data* avec l'exploitation

L'action ProFan

Conçue dans le même cadre que e-Fran, l'expérimentation ProFan (Formation, animation, numérique en milieu professionnel) vise à promouvoir et qualifier, par la nature de leurs effets, de nouveaux contextes d'apprentissage et d'enseignement élaborés pour favoriser l'acquisition de compétences nouvelles pour répondre aux exigences des emplois du futur. Compte tenu de l'incertitude qui pèse sur les caractéristiques de ces emplois, l'objectif principal de l'expérimentation est de doter les élèves de compétences nouvelles qui sollicitent de nouveaux modes de pensée et d'action à la base de nouveaux comportements. Ces compétences comportementales que l'on peut qualifier de transversales et sociales sont et seront de plus en plus nécessaires pour répondre à des situations professionnelles moins prévisibles dans lesquelles les relations interpersonnelles seront plus proches de « hiérarchies d'expertises » liées aux problèmes à résoudre que de hiérarchies statutairement repérées ou repérables.

Cette expérimentation se déroule sur trois ans, jusqu'en 2020. Elle est conduite sur deux cohortes d'élèves de baccalauréat professionnel, dans les spécialités de chacun des secteurs clés : industrie, services à la personne, commerce. Elle concerne et concernera plus de 100 lycées et près de 20 000 élèves dans 10 académies. Elle est déployée selon la méthode des sciences expérimentales à partir de 8 laboratoires de recherche de niveau international auxquels sont associés une dizaine de doctorants et de postdoctorants.

de l'analyse des données d'apprentissage ne figurent pas encore dans les cibles de compétences nouvelles à acquérir par les enseignants, alors même que les grands acteurs mondiaux du numérique sont en train d'en faire un axe essentiel de leur développement stratégique sur le terrain de l'éducation.

De plus, le pilotage et l'animation des champs de formation restent encore trop dominés par des logiques verticales qui permettent rarement d'échapper au cloisonnement des centres d'intérêt et à une logique de replis disciplinaires ou de niveaux. Alors que de nombreux acteurs de l'éducation sont conscients des mutations profondes et irréversibles que le numérique opère dans l'économie, le travail, la santé, la culture, avec ses prolongements dans les relations sociales et son intrusion dans l'espace entre sphère publique et sphère privée, leur perception des transformations de l'École avec le numérique demeure encore relativement floue et incertaine. Sur les questions fondamentales que pose le numérique à l'institution scolaire, s'agissant par exemple de la diversification et de l'adaptation des contextes d'apprentissage (Monteil et Huguet, 2013), de l'évolution de la nature et des processus de mémorisation (Eustache et

Desgrange, 2010), de l'évaluation des élèves (Monteil et Huguet, 2001 ; Huguet, 2006 ; Huguet et Kuyper, 2017), les acteurs de l'éducation ne disposent pas toujours de repères validés par la science pour étayer leur réflexion et leur action. Or, les enjeux sont ici majeurs au regard, notamment, de la réduction de l'échec scolaire et de la facilitation de la réussite du plus grand nombre. C'est pourquoi le numérique doit être appréhendé et utilisé dans les apprentissages avec la plus grande rigueur scientifique pour en apprécier l'intérêt et les limites.

La capacité technologique de proposer des supports et des contextes multiples de présentation des contenus d'apprentissage peut offrir la possibilité de ne pas réduire enseignement et apprentissage aux seules modalités logico-mathématiques et verbales de l'intelligence. Ce qui, dans l'univers normatif de l'école, ouvre des perspectives remarquables en offrant des « habillages » variés de l'information à traiter ou des problèmes à résoudre. En effet, accroître la probabilité d'accès du plus grand nombre à l'information suppose de ne pas s'en tenir seulement à des présentations académiquement normées dont certains élèves peuvent être très éloignés et se trouver ainsi en situation de décrochage prématuré.

Par ailleurs, la convergence de nombreux travaux, réalisés dans le domaine d'étude des performances cognitives et de ses « déterminants sociaux », permet d'indiquer que le traitement efficace de l'information réclame la mobilisation d'une quantité et d'une qualité d'attention d'autant plus importantes que la tâche est complexe et peu familière. Aussi comprendra-t-on que tout ce qui concourt à diminuer le coût de l'attention, lié à l'environnement ou au contexte, contribue à la qualité et donc à l'efficacité de traitement de la tâche. Il est également assez facile de s'accorder sur le fait que les élèves n'ont pas nécessairement tous la même familiarité avec le contexte de présentation de la tâche ou du problème à résoudre. Ces différences peuvent alors engendrer des « coûts attentionnels » variables pour traiter le contexte (Monteil, 1993 ; Monteil, Brunot et Huguet, 1996 ; Monteil et Huguet, 1999) et provoquer ainsi de sérieuses inégalités de performances qui tiendraient donc moins aux compétences cognitives intrinsèques des individus qu'à leur absence de familiarité avec le contexte de présentation de la tâche. Aussi, ne peut-on écarter l'hypothèse qu'il y ait là les premiers éléments d'un échec sans rapport avec une quelconque limite « intellectuelle » liée à la complexité « du problème » à traiter, mais seulement en lien avec un « habillage » ou une présentation plus ou moins éloignés des environnements familiers aux élèves concernés (Huguet, Brunot et Monteil, 2001).

C'est pourquoi les possibilités offertes par les technologies numériques, qui permettent de présenter sous des formes variées les informations ou les problèmes à résoudre, constituent autant d'opportunités pour rendre équiprobable l'accès à leur traitement. Sans s'aventurer dans une prédiction de la réduction de certains échecs scolaires en lien avec ce seul type d'usage, on peut néanmoins en souligner l'intérêt heuristique. C'est

une des raisons pour lesquels dans e-Fran, conduit dans le cadre du Programme d'investissement d'avenir (PIA) en relation avec la mission interministérielle qui nous a été confiée[1], 22 *consortia* scientifiques lauréats expérimentent de nouvelles manières d'enseigner et d'apprendre à partir de dispositifs pédagogiques numériques innovants. Il s'agit d'identifier les effets, positifs ou négatifs, de l'utilisation du numérique dans les pratiques d'enseignement et d'apprentissage. L'objectif affiché s'inscrit aussi dans la quête d'un enrichissement du clavier de réponses de l'enseignant pour augmenter sa liberté de praticien.

1.1. *L'intérêt de la science pour l'école*

Enseigner la pensée informatique en relation avec les mathématiques, diversifier les contextes d'apprentissage dans un système de tutorat intelligent, promouvoir l'apprentissage collaboratif grâce aux interfaces tangibles et augmentées, expérimenter l'approche par projet via la conception 3D, développer et tester un logiciel *open source* pour l'apprentissage ludique des fondamentaux en maternelle sont quelques projets qui illustrent le champ scientifique couvert par les travaux engagés dans le cadre d'e-Fran. Ainsi s'agit-il d'orienter des équipes de recherche de haut niveau sur des problématiques de fond du numérique éducatif et d'assurer, par la suite, la diffusion des résultats et leur exploitation dans la formation initiale et continue de l'ensemble des acteurs de l'éducation et singulièrement dans le cadre de la formation des maîtres.

Par ailleurs, l'accès immédiat à des contenus de plus en plus étendus et l'accroissement exponentiel de l'information incitent à croire qu'il n'y aurait plus aujourd'hui, du moins en apparence, de questions sans réponses. En effet, à toute question correspond un « clic » susceptible de lever l'interrogation. Mais la réponse obtenue est-elle pour autant pertinente ? Sauf à disposer d'une capacité à hiérarchiser, trier et contextualiser l'information proposée, rien ne permet de l'assurer. C'est pourquoi une première « leçon » s'impose : dans l'univers numérique où la profusion d'informations confine à l'obésité, nous n'avons jamais eu autant besoin du professeur. Contrairement à l'idée selon laquelle l'accès libre et instantané aux ressources rendrait moins utile l'action de l'enseignant, son intervention est absolument déterminante pour assurer un tri, une hiérarchie et une contextualisation pertinente pour conjurer un risque cognitif délétère qui ferait confondre croyances et savoirs.

Toutefois, cette exigence suppose une culture minimale des modes d'élaboration de la connaissance et donc des méthodologies qui l'autorisent, c'est pourquoi la place de la recherche prend ici tout son sens dans une

1. *Journal officiel*, 29 décembre 2015.

logique d'échange et de partage entre chercheurs et praticiens, d'autant que la capacité du numérique à favoriser et à organiser le stockage de l'information et la rapidité de son rappel installe en quelque sorte une forme nouvelle d'externalisation des mémoires. Les conséquences n'en sont pas négligeables. En effet, dans le cadre de nos activités cognitives d'enseignement ou d'apprentissage, cette externalisation des mémoires libère de l'espace mental et rend disponible une plus grande part de nos ressources attentionnelles, dont on a souligné plus haut l'importance pour le traitement de l'information et la résolution de problèmes. Dès lors, comment mobiliser et à quelles fins cet espace potentiellement disponible ? Il y a, là aussi, des raisons de faire le lien entre chercheurs et praticiens.

Sans entrer dans une analyse spécifique, il convient cependant d'indiquer que nombre d'interrogations en rapport avec cette nouvelle donne sont susceptibles de générer à la fois de nouvelles questions scientifiques et de nouvelles pratiques pédagogiques. L'état de la science facilite aujourd'hui la maîtrise d'un ensemble de connaissances sur les apprentissages, notamment sur les apprentissages fondamentaux liés à la lecture, au dénombrement, à l'écriture, à l'acquisition de la langue qui sont en mesure d'informer efficacement les démarches d'innovations dans l'enseignement et l'apprentissage (Dehaene, Dehaene-Lambertz, Huron et Sprenger-Charolles, 2011 ; Dehaene, 2010). En effet, ces travaux scientifiques, en mettant au jour les mécanismes sous-jacents aux apprentissages, permettent d'en déduire des principes pédagogiques qui peuvent à leur tour être mis en pratique à travers, par exemple, des jeux pédagogiques. Ainsi peut-on mettre, sous la forme d'outils numériques et à partir des résultats de la recherche, la technologie au service de l'éducation. Une technologie, par ailleurs de plus en plus présente dans l'espace éducatif (Escueta, Quan, Nickow et Oreopoulos, 2017). C'est pourquoi les innovations pédagogiques doivent relever moins du numérique en soi que de la capacité à le produire et à l'asservir comme moyen à des fins d'optimisation des apprentissages et des enseignements.

L'objectif fondamental devient alors celui de l'adossement des pratiques pédagogiques et didactiques aux produits et aux démarches de la recherche. Nécessairement, un tel objectif suppose une coopération étroite entre les différents acteurs impliqués pour faire le lien entre la recherche en amont et les réalisations en aval à partir d'un ancrage, évaluable et durable, aux pratiques, aux résultats scientifiques et aux synthèses qui permettent d'en apprécier la portée (Cheung et Slavin, 2013a ; 2013b).

C'est probablement là que se situe un des enjeux majeurs de la formation initiale et continue des professeurs et plus largement de l'ensemble des professionnels de l'éducation. Il faut en effet concevoir d'assurer la formation des personnels de l'éducation par et à travers la recherche. Évidemment pas pour les transformer en chercheur, il ne s'agit nullement de les former à la recherche, mais il s'agit bien de les doter, par de nouvelles modalités de formation, d'un « équipement » méthodologique fourni par une « familiarisation réelle » à la démarche scientifique. On peut en effet

considérer que c'est un moyen d'éclairer leurs choix pour retenir parmi les connaissances qui leur sont proposées celles dont la validité est assurée et la pertinence avérée pour informer les engagements pédagogiques dans lesquelles ils s'inscrivent où dont ils pourraient se réclamer. Une telle dynamique resitue l'éducation dans un ensemble plus vaste de préoccupations cognitives et sociales qui doit installer la noblesse de la recherche fondamentale dans la quête de la connaissance, la noblesse de l'enseignement dans son partage et la noblesse de l'innovation et de la création dans sa valorisation pour de nouveaux desseins.

Mais dans un système éducatif beaucoup trop vertical par rapport à l'étendue et aux caractéristiques de son champ d'applications, cette perspective est institutionnellement redoutable. Il s'agit en effet, en ayant comme objectif intangible la réussite de tous, c'est à dire, *in fine*, la réussite pour tous – et donc la maîtrise d'un corpus de connaissances, déclaratives et procédurales, suffisant pour se mouvoir dans des environnements complexes –, de s'ouvrir très largement à des expérimentations scientifiquement guidées. Or, s'il existe nombre d'expérimentations et de démarches innovantes, elles relèvent encore trop souvent de militances éclairées qui, pour devoir être saluées, sont néanmoins insuffisantes pour générer des modifications de nature institutionnelle. Aussi faut-il promouvoir des dispositifs concertés et formalisés dans un cadre scientifiquement garanti. Le numérique, en favorisant notamment le travail collaboratif, les organisations réticulaires et les démarches plus horizontales, à travers des plateformes distribuées, représente un outil particulièrement adapté pour offrir à ces « expérimentations locales » un espace de partage et d'échange susceptible de fournir, en quelque sorte, le cadre d'un laboratoire hors les murs en mesure d'assurer ou de réassurer la pertinence des comportements d'enseignement et d'apprentissage. L'expérimentation, qui vise à provoquer un comportement sous une forme accessible à l'observation, aurait alors, outre celle d'innover qu'on lui assigne, la vertu de donner aux acteurs de l'éducation une responsabilité « augmentée », charpentée par une solide formation initiale et continue renouvelée à « l'aune scientifique ».

1.2. *Engager l'école dans la transformation de la société par et avec le numérique*

Avec le déploiement du processus de digitalisation de nombreux emplois liés à des tâches de production, d'administration, de contrôle, de gestion ou encore d'encadrement direct vont être, sinon détruits, du moins radicalement transformés. Ce processus, déjà largement engagé (Conseil national du numérique, 2016), interroge la pertinence de notre appareil de formation et sa capacité à s'adapter à la nouvelle donne de l'économie à l'ère numérique. Puisqu'il s'agit de favoriser le développement de compétences difficilement automatisables, telles que les compétences

relationnelles et organisationnelles ou bien encore la créativité individuelle et collective, en amont de la formation professionnelle dans ses dimensions strictement techniques, l'éducation et la formation initiale comme continue doivent intégrer ces nouvelles exigences.

Dans ces domaines, l'insuffisance du dialogue entre les praticiens de la pédagogie, les chercheurs et le monde économique fait encore trop souvent obstacle à la considération des besoins des uns et des autres et limite les opportunités de collaboration, au détriment de la saisie pertinente et efficace des transformations liées au numérique dans l'enseignement et les apprentissages. Aussi convient-il de promouvoir des approches nouvelles pour lancer des initiatives dont la transversalité rencontre les besoins partagés par tous les acteurs concernés par la formation tout au long de la vie.

Alors que des études convergentes permettent d'établir qu'un pourcentage non négligeable d'emplois sera touché par l'automatisation dans les dix prochaines années (Berger, 2014), la connaissance de la portée de ces transformations et l'adaptation concomitante des formations qui y préparent s'imposent dès maintenant. Si, avec le développement du numérique dans l'ensemble des secteurs d'activité, des emplois nouveaux seront effectivement créés, emplois dont on ne connaît aujourd'hui ni la nature ni les caractéristiques, il est essentiel d'adapter la formation professionnelle afin qu'elle puisse favoriser l'acquisition des compétences nouvelles susceptibles d'être sollicitées dans le cadre d'un marché du travail d'un nouveau type. Aussi faut-il définir la nature et les modalités d'acquisition de ces compétences nouvelles qui vont conditionner la maîtrise professionnelle et la polyvalence au travail dans la « société numérique ».

Engagée à la base même de la hiérarchie professionnelle des métiers, cette nouvelle donne ergonomique fournira les fondements d'une ambition pour traiter le changement de paradigme auquel on assiste dans des dimensions liées, notamment, à l'intelligence collective et collaborative. Une ambition qui réclame et réclamera que les organisations du travail s'inscrivent dans la gestion complexe de nouveaux exercices professionnels dans des situations inédites, le plus souvent en rupture avec les habituelles verticalités à l'œuvre dans les espaces productifs. Ainsi, l'apprentissage permanent deviendra la norme. Mais de la qualité de cette permanence dépendra la créativité et l'efficacité des organisations impliquées. Or, l'une et l'autre, créativité et efficacité, ne sont possibles, dans un écosystème orienté et défini, voire contraint, par la mosaïque technologique (*big* et *smart data*, robotisation, simulation, fabrication additive, Internet des objets, réalité augmentée, intelligence artificielle…) que si les compétences d'intelligence sociale, d'autonomie, de prise d'initiative et d'appréhension cognitive des opérations à réaliser sont partagées par les acteurs professionnels au sein des espaces de travail.

L'évocation de ces éléments conduit nécessairement à envisager la formation initiale et continue sous un nouvel angle : celui des apprentissages multi-niveaux. En effet, comment traiter d'intelligence collective, de

collaboration, d'autonomie, si une base commune de représentations ne structure pas les opérations des uns et des autres alors qu'ils évoluent dans des univers professionnels radicalement transformés ? Dans ces univers, le travail n'est clairement plus segmenté en amont, comme dans le modèle taylorien, mais polyvalent, intégré et accompli dans des situations parfois inédites. Par ailleurs, son organisation, en infléchissant significativement les habituelles verticalités, promeut des démarches plus horizontales et réticulaires.

Il s'agit donc de penser et d'organiser, dans le déroulement des cursus comme au sein des séquences de formation continue, l'association contributive de personnes de niveaux (académiques ou non) différents pour générer des socles de compétences partagées et enrichies, contextualisées dans et par les logiques métiers auxquelles les uns et les autres doivent continuer à se préparer. En effet, l'automatisation numérique n'a pas vocation à engloutir les métiers. Seules certaines tâches sont concernées par les conséquences substitutives de cette automatisation ce qui, en quelque sorte, réévalue le concept même de métier. C'est pourquoi il s'agit bien d'acquérir de nouvelles méthodes de pensée, de travail et d'organisation. Dès lors, conception, production et collaboration, notamment, doivent être installées au cœur des dispositifs de formation qu'il faut promouvoir. Ce n'est plus la seule qualité du geste dans et pour la production qui prévaut, mais le traitement de l'information et la représentation en amont de l'acte même de « faire ».

1.3. *L'école et l'emploi dans l'univers digital*

Si pour l'éducation l'enjeu est majeur, il en va de même pour la capacité de notre société et de notre économie à relever les défis du futur dans des espaces internationaux ouverts et compétitifs, mais de plus en plus faiblement prédictibles. L'approche de la formation, dans ses aspects processuels et non plus seulement factuels, s'inscrit donc dans une démarche de transformation qui doit conduire à une capacité organisationnelle réactive et cognitivement agile, nourrie par l'observation permanente des comportements liés aux exercices professionnels et à leurs évolutions. Il s'agit de répondre, au-delà de la culture académique consubstantielle à notre histoire éducative, scientifique et sociale, aux nouvelles exigences de partage de compétences nouvelles pour générer un « agir ensemble » rendu possible par des pratiques professionnelles et de formation de plus en plus interdépendantes.

L'apprentissage permanent, au centre même d'une telle approche, doit conduire à inscrire la « formation continue » dans une démarche anticipatrice et non plus réparatrice, offensive et non plus défensive. C'est ainsi qu'à l'acquisition des habituelles compétences formelles attachées au métier, viendront s'ajouter des compétences non formelles pour promouvoir de nouvelles manières de l'exercer (Conseil d'orientation pour l'emploi,

2017). Ces compétences non formelles, accessibles aujourd'hui d'abord à ceux qui présentent les qualifications les plus élevées, devront être plus largement partagées, enrichies et « scientifiquement charpentées » pour correspondre aux nouvelles exigences de travail. En réévaluant l'ambition éducative et de formation, le changement de paradigme lié au numérique s'invite naturellement au cœur des logiques de transformation sociale.

Au regard de l'incertitude qui pèse sur la caractérisation des emplois de demain, l'objectif principal relève donc de l'acquisition de nouveaux modes de pensée et d'action, supports de nouveaux comportements attachés à de nouvelles compétences. C'est ainsi que la résolution de problèmes en temps réel, la maîtrise de la convergence réel-virtuel, les interactions entre opérateurs humains et objets connectés, la collaboration présentielle et à distance (Michinov et Michinov, 2013), la coopération intragroupe et intergroupe (réelle et virtuelle), la contingence des hiérarchies opérationnelles, l'effacement de l'unité de lieu et de l'unité de temps dans le travail et bien d'autres encore, sont autant de situations qui conduisent à anticiper de nouvelles compétences, relevant elles-mêmes d'une approche renouvelée de leur acquisition. De même, la fin de la fragmentation des tâches par leur traitement automatique fait place à la prise d'initiative et à la supervision des processus d'exécution en mobilisant les capacités de représentation et de traitement de l'information, valorisant ainsi l'approche cognitive de l'acte professionnel. Aussi s'agit-il, au-delà de l'enseignement et de l'apprentissage de compétences techniques liées à l'outil numérique lui-même et à son évolution constante, de construire un répertoire comportemental adossé à des compétences de prises d'initiative, d'interactions, dans le cadre d'une conception plus collective et collaborative de la résolution de problèmes en mobilisant des intelligences multiples. Cet ensemble de compétences doit faire partie du soubassement culturel de toutes les formations quel que soit leur domaine et faire l'objet de contextualisations adaptées au niveau et au profil de la population apprenante, dans des approches en mode « projet ».

Ainsi faut-il institutionnellement migrer d'une formation encore trop proche d'un creuset d'exécution vers une formation source d'initiatives et d'innovations. Il y a en effet une certaine urgence à s'affranchir de la réticence, implicite et parfois explicite, à reconnaître au plus grand nombre une capacité potentielle à dépasser le niveau d'exécution pour atteindre celui de la prise d'initiative. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit de répondre aux exigences des emplois du futur. Ce qui doit conduire à un changement de perspective opérationnelle dans laquelle, aux hiérarchies intangibles qui contraignent l'exécution, se substituent des hiérarchies fonctionnelles contingentes aux situations-problèmes à traiter. Ce qui déterminera de nouveaux rapports dans le travail et favorisera le renouvellement de son ergonomie cognitive.

Le renouvellement de la formation s'impose donc naturellement comme un enjeu majeur pour faire face aux défis du travail dans l'univers numérique. C'est pourquoi, initié à partir de la seconde mission qui nous a été

confiée dans le cadre du Programme d'investissement d'avenir (PIA2), le projet ProFan qui engage durant trois années plus d'une centaine de lycées professionnels, une vingtaine de milliers d'élèves et plusieurs laboratoires de recherche, s'attache à nourrir scientifiquement une nouvelle « trousse de compétences » à l'usage des élèves de l'enseignement professionnel, premiers concernés par l'automatisation des tâches dans des emplois qui constituent le plus souvent leur quotidien professionnel dès lors qu'ils sont insérés dans le monde du travail.

Solidement amarré à une recherche du meilleur niveau, ce projet vise à éprouver scientifiquement des modalités d'enseignement et d'apprentissage susceptibles de générer de nouvelles compétences, rendues nécessaires par les modifications de l'organisation du travail liées à l'intrusion du numérique dans les processus de gestion et de production, quelle que soit leur nature. Dans cette perspective, l'expérimentation scientifique réalisée à grande échelle permet de tester, qualifier et évaluer les conditions d'élaboration des compétences du XXI^{e} siècle qui constitueront un socle de base pour toutes les activités professionnelles et donc également pour celles attachées aux niveaux de qualification les moins élevés. C'est pourquoi il est utile de s'adresser, dans un premier temps, aux formations les moins valorisées académiquement pour faire la démonstration qu'en présence d'un changement de paradigme économique et comportemental il est possible de promouvoir un cadre de formation augmenté et alimenté par les nouvelles formes de travail liées à la présence du numérique. Cela, en s'adressant électivement à ceux à qui on dénie habituellement, injustement et beaucoup trop spontanément, d'être des « travailleurs cognitifs ».

Cette expérimentation doit donc permettre de définir et d'établir les conditions d'acquisition et de validation des compétences nouvelles qui, quels que soient les métiers de demain, seront nécessairement requises pour répondre aux exigences d'une insertion professionnelle mutante et probablement nomade. Ces compétences d'interactions et de gestion relationnelle seront acquises par la pratique même des interactions et des relations à travers des pédagogies coopératives et collaboratives qui instaurent, au sein de contenus de programmes habituels, l'univers collaboratif et les hiérarchies fonctionnelles nouvelles comme un champ de connaissances à s'approprier à travers l'utilisation et les pratiques qui le constituent (Johnson et Johnson, 2009).

Enfin, les interactions de plus en plus nombreuses entre l'univers professionnel et l'univers personnel feront que ce qui est acquis dans l'un vaudra aussi pour l'autre. Dans un objectif de promotion généralisée du potentiel de tous, on ne saurait donc, dans l'éducation, se tenir hors de ces démarches qui visent à concilier, sinon à réconcilier, avenir professionnel et développement personnel. Dès lors, rendre l'univers numérique intelligible par le plus grand nombre et en faire un levier pour l'emploi, réclame une mobilisation de l'ensemble des expertises et des connaissances disponibles. Le monde de la recherche peut trouver ici l'une de ses expressions solidaires parmi les plus nobles en permettant à chacun de comprendre,

voire d'expliquer, les étapes de la construction des savoirs qui sont à la base des pratiques professionnelles ou des pratiques de vie dans une société devenue numérique.

Pour conclure

Il n'y avait dans ce court chapitre aucune ambition à chercher à définir ou à expliquer la nature d'un lien éventuel entre numérique et innovation. En effet, le numérique et l'innovation réclameraient préalablement d'être abordés dans leur réalité propre avant de les envisager dans une interaction productive. Néanmoins, sous le seul regard des faits, on doit constater que l'intrusion du numérique est en train de bouleverser l'univers des comportements. De même, l'innovation, si on la considère au sens où Schumpeter (1942) l'entendait, c'est-à-dire une « destruction créatrice », il faut admettre que, portée par la digitalisation, elle est clairement à l'œuvre à travers l'évolution qu'elle provoque dans les emplois et dans les tâches qui les composent. Dès lors, sous ce seul constat, il semble bien y avoir un lien entre numérique et innovation. On pourrait, certes, s'attacher à le dénoncer, le contredire ou le magnifier comme certains débats s'y consacrent parfois, mais il nous a semblé plus réaliste d'en prendre acte et de souligner l'intérêt qu'il y a pour l'éducation de s'engager dans des démarches rigoureuses pour en apprécier certaines conséquences éventuelles.

C'est le sens des deux actions évoquées, e-Fran et Pro-Fan, que nous avons engagées pour que les pratiques pédagogiques dans l'univers numérique puissent prendre appui, au-delà de connaissances scientifiques avérées, sur les démarches qui guident la pratique de la recherche expérimentale. Non pas seulement en raison de son caractère rigoureux ou de sa tunique de science, mais en raison de la forme de pensée à laquelle elle conduit et à l'esprit critique qu'elle inculque par une manière de raisonner qui dépasse largement les frontières du laboratoire (Monteil, 2013). Une certaine manière de pratiquer la recherche peut ainsi conduire, au-delà de l'activité scientifique elle-même, à porter, sur des questions nées de la vie ordinaire, un regard un peu plus éloigné que celui auquel nous conduisent les mœurs courantes de l'échange social, qui rendent parfois acceptable ce qui, par ailleurs, peut être faux. C'est pourquoi il nous a semblé utile de souligner que la formation des maîtres devrait comprendre une dimension plus affirmée d'acquisition de compétences professionnelles par la recherche ou à travers la recherche.

L'éducation est en effet une pratique complexe, largement et naïvement partagée et parfois reconnue comme presque impossible. Dès lors, si l'on veut conserver à son endroit une capacité à décider entre différentes alternatives, il convient de pouvoir le faire sous le regard des faits. C'est pourquoi au moment où le numérique installe une nouvelle révolution technologique, l'Éducation nationale doit résolument en apprécier les

intérêts et les limites pour l'asservir aux objectifs d'autonomie sociale et cognitive qu'elle poursuit. Dans cette perspective l'instauration d'un lien plus étroit entre recherche et pratique est probablement de nature à constituer un repère efficace pour agir et s'attacher éventuellement à innover.

Références

Berger R., 2014, *Les classes moyennes face à la transformation digitale. Comment anticiper ? Comment accompagner ?*, https://www.rolandberger.com/fr/Publications/pub_les_classes_moyennes_face_la_transformation_digitale.html.

Cheung A. C. K. et Slavin R. E., 2013a, « Effects of Educational Technology Applications on Reading Outcomes for Struggling Readers: A Best-Evidence Synthesis », *Reading Research Quarterly*, 48 (3), p. 277-299.

—, 2013b, « The effectiveness of educational technology applications for enhancing mathematics achievement in K-12 classrooms : A meta-analysis », *Educational Research Review*, 9, p. 88-113.

Conseil national du numérique, 2016, *Rapport Travail Emploi numérique. Les nouvelles trajectoires*.

Conseil d'orientation pour l'emploi, 2017, *Automatisation, numérisation et emploi,* t. II : *L'impact sur les compétences*.

Dehaene S., 2010, *La bosse des maths quinze ans après*. Paris : Odile Jacob.

—, Dehaene-Lambertz G., Huron C. et Sprenger-Charolles L., 2011, *Apprendre à lire. Des sciences cognitives à la classe*. Paris : Odile Jacob.

Escueta M., Quan V., Nickow A. J. et Oreopoulos P., 2017, « Education Technology: An Evidence-Based Review », *NBER Working Paper*, 23744.

Eustache F. et Desgranges B., 2010, *Les chemins de la mémoire*. Paris : Le Pommier-INSERM.

Huguet P., 2006, « Apprendre en groupe : la classe dans sa réalité sociale et émotionnelle », dans E. Bourgeois et G. Chapelle (dir.), *Apprendre et faire apprendre*. Paris : PUF, p. 153-167.

—, Brunot S.et Monteil J.-M., 2001, « Geometry versus drawing : Changing the meaning of the task as a means to change performance », *Social Psychology of Education*, 4 (3-4), p. 219-234.

— et Kuyper H., 2017, « Applying social psychology to the classroom », dans L. Steg, A. P. Buunk et T. Rothengatter (dir.), *Applied social psychology : Understanding and managing social problems*. Cambridge : Cambridge University Press.

Johnson D. W. et Johnson R. T., 2009, « An Educational Psychology Success Story: Social Interdependence Theory and Cooperative Learning », *Educational Researcher*, 38 (5), p. 365-379.

Leroux G., Monteil J.-M. et Huguet P., 2017, « Apprentissages scolaires et technologies numériques : une revue critique des méta-analyses », *L'Année psychologique/Topics in Cognitive Psychology*, 117, p. 433-465.

MICHINOV E. et MICHINOV N., 2013, « Travail collaboratif et mémoire transactive : revue critique et perspectives de recherche », *Le Travail humain*, 76 (1), p. 1-26.

MONTEIL J.-M., 1993. *Soi et le contexte*. Paris : Armand Colin.

—, 2013, « L'attitude scientifique, un bagage commun forgé à partir de l'expérimentation ? », dans *Partager la science. L'illettrisme scientifique en question*. Arles : Acte SUD-IHEST, p. 175-192.

—, BRUNOT S. et HUGUET P., 1996, « Cognitive performance and attention in the classroom: An interaction between past and present academic experiences », *Journal of Educational Psychology*, 88, p. 242-248.

— et HUGUET P., 1999, *Social context and cognitive performance : Towards a social psychology of cognition*. London : Psychology Press.

— et —, 2001, « The social regulation of Classroom Performances: A theoretical outline », *Social Psychology of Education*, 4, p. 359-372.

— et —, 2013, *Réussir ou échouer à l'école : une question de contexte ?* Grenoble : PUG.

SCHUMPETER J. A., 1942, *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris : Payot.

Annexe statistique de la quatrième partie
Les niveaux de formation et la participation au marché du travail

Niveaux de formation et emploi

Le tableau 52 décrit la situation des jeunes de 18 à 24 ans par rapport à la scolarité et à l'emploi.

Tableau 52 : *Situation des 18-24 ans scolarisés ou non au regard de l'emploi en pourcentage.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Moyenne OCDE**
Scolarisés						
Programmes emploi-études	5,8	15,8	4,8	m*	m	m
Autres actifs occupés	5,2	13,6	14,0	18,9	19,9	14,6
Sous-total scolarisés actifs	*11,0*	*29,4*	*18,8*	*18,9*	*19,9*	*16,5*
Chômeurs	1,0	0,9	2,3	4,7	1,4	2,3
Inactifs	41,0	31,1	21,8	30,7	26,2	33,7
Total des scolarisés	*53,0*	*61,4*	*42,8*	*54,4*	*47,4*	*52,5*
Non-scolarisés						
Actifs occupés	27,2	28,6	42,7	29,3	37,9	32,2
Chômeurs	12,2	3,7	6,0	7,8	4,6	6,8
Inactifs	7,6	6,3	8,5	8,5	10,1	8,5
Sous-total de NEET	*19,8*	*10,0*	*14,5*	*16,3*	*14,7*	*15,3*
Total des non-scolarisés	*47,0*	*38,6*	*57,2*	*45,6*	*52,6*	*47,5*
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*m : donnée manquante.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

On peut noter un taux de scolarisation plus élevé en Allemagne, en liaison avec l'organisation de la formation professionnelle en alternance dans ce pays.

Les chômeurs sont plus nombreux en France que dans les autres pays de l'échantillon. C'est ce qui explique que la proportion des NEET (*neither employees nor in education or training*, « jeunes sans-emplois ne suivant ni études ni formation ») y soit également plus élevée qu'ailleurs, bien que, comme le montre le tableau 56, le décrochage scolaire n'y soit pas particulièrement fort.

Pour les 25-34 ans (tableau 53), le chômage est également plus élevé en France. Les taux d'inactivité sont dans la moyenne.

Tableau 53 : *Taux d'emploi, de chômage et d'inactivité des adultes âgés de 25 à 34 ans selon le niveau de formation en 2016.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Taux d'emploi							
Inférieur au 2e cycle du secondaire	50	55	63	50	59	60	58
Secondaire et post-secondaire*	73	82	82	75	71	66	76
Tertiaire	86	87	87	81	84	75	83
Taux de chômage							
Inférieur au 2e cycle du secondaire	27,2	16,0	9,9	14,6	13,1	8,9	16,8
Secondaire et post-secondaire*	13,9	4,2	5,1	9,4	7,7	7,2	9,1
Tertiaire	6,7	3,1	3,1	6,9	2,9	6,0	6,6
Taux d'inactivité							
Inférieur au 2e cycle du secondaire	32	34	30	40	32	34	30
Secondaire et post-secondaire*	15	14	14	18	23	29	16
Tertiaire	8	10	10	13	14	20	11

* Ensemble du secondaire et post-secondaire non tertiaire.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017 (tableau A5.4).

Pour l'ensemble des adultes de 25 à 64 ans (tableau 54), le taux d'emploi augmente avec le niveau d'éducation.

Le phénomène est un peu plus marqué pour la France qui est en queue du peloton pour les formations inférieures au 2e cycle du secondaire et dans les premiers rangs pour le niveau du tertiaire.

Tableau 54 : *Taux d'emploi des adultes âgés de 25 à 64 ans selon le niveau de formation.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Inférieur au 2e cycle du secondaire	51	59	62	54	57	66	57
2e cycle du secondaire	73	80	83	73	69	72	74
Post-secondaire non tertiaire		86		94			79
Secondaire et post-secondaire*	73	81	80	73	69	72	75
Tertiaire							
Cycle court	83	90	82	81	77		81
Licence ou niveau équivalent	83	88	85	83	82		83
Master ou niveau équivalent	88	88	86	85	85		87
Doctorat ou niveau équivalent	90	93	89	89	90		91
Ensemble du tertiaire	*85*	*88*	*85*	*83*	*82*	*77*	*84*
Tous niveaux confondus	*72*	*80*	*79*	*75*	*73*	*74*	*75*

* Ensemble du secondaire et post-secondaire non tertiaire.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

Niveaux de formation et revenu

Le tableau 55 montre que, dans tous les pays, le revenu augmente avec le niveau de formation. L'impact du niveau de formation sur le niveau de salaire n'est pas le plus important en France relativement aux autres pays.

Par exemple, en France, 34 % des diplômés inférieurs au secondaire gagnent moins de la moitié du revenu médian, alors que leurs équivalents en Allemagne sont plus nombreux, 41 %, dans cette tranche de revenu.

En France, les diplômés du tertiaire sont rémunérés entre 0,5 et 1,5 du revenu médian pour 52 % d'entre eux. En Allemagne, ils ne sont que 42 %. En revanche, 37 % des diplômés du tertiaire gagnent plus de 1,5 du revenu

médian en France, et une proportion supérieure, 44 %, sont dans ce cas en Allemagne.

Tableau 55 : *Comparaison du niveau de revenu par rapport au revenu médian selon le niveau de formation en 2015 (pourcentages).*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Inférieur au 2e cycle du secondaire							
– de la moitié du médian*	34	41	29	28	47	28	27
Moitié du médian, – du médian	39	33	44	37	38	57	47
Médian à – de 1,5 médian	19	20	19	25	10	12	19
1,5 médian à 2 médians	4	5	5	6	3	2	5
+ de 2 médians	3	2	2	3	2	1	3
*Secondaire et post-secondaire**							
– de la moitié du médian	21	23	21	22	27	14	17
Moitié du médian, – du médian	37	35	39	38	37	48	40
Médian à – de 1,5 médian	28	28	25	30	19	23	27
1,5 médian à 2 médians	9	9	10	7	9	8	10
Plus de 2 médians	5	5	6	3	8	6	7
Tertiaire							
– de la moitié du médian	11	14	10	13	14	6	10
Moitié du médian, – du médian	20	18	22	22	22	30	21
Médian à – de 1,5 médian	32	24	27	33	23	29	28
1,5 médian à 2 médians	18	20	20	17	15	17	17
+ de 2 médians	19	24	21	15	26	19	24

* Médian : pour revenu médian. Le revenu médian est le revenu tel que 50 % des personnes ont des revenus supérieurs et 50 % des personnes ont des revenus inférieurs, considéré pour l'ensemble des niveaux de formation.

* Ensemble du secondaire et post-secondaire non tertiaire.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017 (tableau A6.2).

Le « décrochage scolaire »

À la différence des précédents le tableau 56 est de source française.

Le décrochage scolaire proprement dit (proportion des jeunes de 18 à 25 ans qui n'étudient plus, n'ont pas terminé avec succès le secondaire et n'ont pas suivi de formation au cours des quatre dernières semaines) est moins important en France que dans la moyenne de l'Union européenne.

C'est par le chômage que les jeunes en France sont particulièrement affectés.

Les jeunes NEET au sens de l'OCDE sont les plus nombreux en France (tableau 53). Nombre d'entre eux sont titulaires de diplômes scolaires qui n'assurent pas d'insertion dans le marché du travail. La France a donc un taux de décrocheurs qui n'est pas le plus important (8,8 %), mais un niveau très élevé de jeunes NEET (19,8 %).

Tableau 56 : *La part des sortants précoces du système éducatif en Europe selon le niveau de formation en 2016.*

	Pourcentage
Moyenne Union européenne	10,7
France	8,8
Allemagne	10,2
Royaume-Uni	11,2
Finlande	7,9

Source : Ministère de l'Éducation nationale, DEPP, L'Europe de l'éducation en chiffres, 2017.

V^e partie

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE

Cette cinquième et dernière partie porte sur les questions particulières relevant du troisième étage du système éducatif (appelé tertiaire par l'OCDE) qui est celui de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR). Elle se décline en six chapitres. Les deux premiers traitent du modèle français dans ses caractéristiques fondamentales en tant que système et dans ce qui en fait son cœur de métier : la formation, la recherche et leur articulation. Le troisième chapitre porte sur une question de portée sociétale qui est celle de la gratuité ou de la marchandisation de l'ESR. Enfin, les trois derniers chapitres précisent les rouages du système français d'ESR à travers son appartenance à différents niveaux d'environnement institutionnel : régional, européen et mondial.

Le chapitre de Frédéric Forest, inspecteur général de l'administration de l'éductaion nationale et de la recherche, après avoir été adjoint à la directrice de la DGESIP (Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle), « L'enseignement supérieur comme système. Inciter, réguler et surtout réglementer » analyse l'ESR comme un système articulant plusieurs dimensions dépendantes : un réseau d'acteurs, des flux et des fonctions de régulation, le tout au service d'une mission. Il s'agit ainsi d'un ensemble d'institutions (en réseau) qui accueillent des étudiants, se financent (flux) et sont l'objet de régulations et de réglementations, le tout œuvrant pour produire et transmettre des connaissances. Des couples d'éléments travaillent ce système : liberté, démocratie et autonomie universitaires *versus* tutelle de l'État, investissement local *versus* reconnaissance internationale, massification et démocratisation *versus* élitisme, coopération *versus* compétition, bien public *versus* bien privé, différenciation *versus* égalitarisme, adéquationisme *versus* esprit critique, etc. Pas toujours contradictoires, ces éléments relèvent de différentes images symboliques qui appartiennent à des imaginaires politiques différents : « citadelle exposée » aux firmes internationales ou « arme absolue » pour gagner la compétition internationale. En ressort une irréductible singularité de ce secteur par une demande croissante d'enseignement supérieur, de financement, des enjeux d'organisation, de différenciation et internationaux, ainsi que l'importance d'éléments pivots : l'inclusion des différents publics, l'égalité des chances et la confiance vis-à-vis des acteurs.

Philippe Bance, économiste, ancien vice-président au Conseil des études et de la vie universitaire et conseiller scientifique à l'évaluation universitaire, étudie dans le chapitre « L'articulation formation-recherche dans l'enseignement supérieur français. Diagnostics et perspectives sur retours d'expériences », l'architecture et les modes de fonctionnement de l'ESR à travers l'articulation de la formation et de la recherche. Il mobilise pour

ce faire une analyse institutionnelle et s'appuie sur une enquête de terrain auprès des principaux responsables des établissements du supérieur (vice-présidents formation et recherche) et de l'évaluation (délégués ou conseillers scientifiques AERES-HCERES) pour établir un diagnostic partagé sur le fonctionnement institutionnel. Il ressort de son étude que l'enchevêtrement de structures institutionnelles et les désarticulations formation-recherche qui sont propres à l'ESR français conduisent à préconiser l'adoption de réformes structurelles. Il s'agit de remédier ainsi à ce qui est analysé comme l'existence conjointe d'un dualisme inter-établissements et de dichotomies intra-établissements qui nuisent gravement à la cohérence interne et aux performances du modèle. Des réformes politiques apparaissent ainsi indispensables pour permettre aux acteurs de terrain de contribuer plus efficacement à l'intérêt général par des politiques d'établissements au service d'une meilleure adéquation formation-recherche.

Dans leur chapitre « Marchandisation ou gratuité de l'enseignement supérieur », les universitaires David Flacher, Hugo Harari-Kermadec, Léonard Moulin, Cecilia Rikap montrent que la gratuité et un large accès à l'éducation devraient prévaloir pour des raisons éthiques, mais également économiques. Tandis qu'au niveau mondial, le marché de l'enseignement supérieur se développe en s'inscrivant dans le modèle libéral des pays anglo-saxons, au détriment du modèle social-démocrate qui caractérise les pays du nord de l'Europe, l'enseignement supérieur français, mal financé et inégalitaire, concentre les défauts des deux systèmes. La France aurait cependant tort de choisir le modèle libéral et l'introduction des frais d'inscription à l'université : ceux-ci ne permettent pas d'accroître les budgets éducatifs ; le désengagement des États et le développement des dépenses annexes qu'engendre la concurrence n'ont pas dégagé de moyens supplémentaires significatifs pour l'éducation ; les frais d'inscription n'ont pas plus guidé ou incité les étudiants à l'effort ; ils ne rétablissent en rien une quelconque équité sociale car, même accompagnée de bourses ou de prêts, la marchandisation pénalise les enfants des milieux défavorisés. Face aux risques d'une transformation majeure de notre modèle social et d'adoption généralisée du modèle libéral, les auteurs défendent un accès universel au sein d'un enseignement supérieur bien financé avec des étudiants bénéficiant d'une allocation universelle d'autonomie.

Bernard Pouliquen, vice-président au Conseil régional de Bretagne en charge de l'enseignement universitaire, la recherche et la transition numérique, interroge dans le chapitre suivant « Les politiques régionales d'enseignement supérieur ». Il montre que, dès leur création comme collectivité publique, les régions ont manifesté leur intérêt pour l'enseignement supérieur et la recherche. L'État les a sollicitées pour accompagner la croissance des effectifs d'étudiants et cofinancer de nouvelles implantations universitaires (antennes et IUT notamment), dans une approche partagée d'aménagement du territoire. Ce faisant elles ont aussi développé des politiques d'accompagnement de la recherche et de l'innovation. Intervenant

sans compétence propre, l'effort financier, certes marginal au regard de la dépense de l'État, s'est cependant accru pour être stabilisé aujourd'hui autour de 10 % de la dépense totale. Aujourd'hui, d'une problématique historique d'accompagnement du développement universitaire, les régions cherchent plus volontiers à tirer profit de l'enseignement supérieur et la recherche au service de la politique économique régionale. Elles ont défini des stratégies régionales, y compris à dimension européenne ; l'inscription de l'enseignement supérieur et la recherche dans des écosystèmes construits avec les acteurs économiques, au premier desquels les entreprises, est un des enjeux importants de la création de valeur.

Dans son chapitre intitulé « L'Europe de l'enseignement supérieur (1970-2020). De l'expression des politiques néolibérales à la montée des résistances », Patricia Pol, universitaire qui fut conseillère Europe et international au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, analyse la construction de l'Europe de l'enseignement supérieur, appréhendée à travers le Processus de Bologne et les politiques de l'Union européenne. 20 ans après la déclaration de la Sorbonne (mai 1998), elle interroge cet espace européen de l'enseignement supérieur que les ministres de l'Éducation français, allemand, italien et britannique ont alors lancé pour renforcer, disaient-ils, une « Europe du savoir et pas seulement de l'euro et des banques ». Elle montre que le Processus de Bologne a de fait posé les fondements d'un marché commun de l'enseignement supérieur et accompagné un mouvement plus vaste de compétition internationale du savoir. À travers une architecture européenne commune des études et des diplômes, le processus de Bologne a facilité la mise en place de réformes structurelles nationales, fortement stimulées par l'agenda de modernisation de la Commission européenne défini en fonction de logiques de compétitivité, d'attractivité et d'employabilité. Toutefois, l'Europe de l'enseignement supérieur est aussi un espace de résistances à la recherche d'alternatives et de nouvelles solidarités pour un partage mondial du savoir.

Enfin, le dernier chapitre est consacré à « L'université française dans la compétition internationale ». Jonas Didisse, doctorant en économie de l'éducation et attaché temporaire d'enseignement et de recherche, montre comment les classements internationaux d'universités ont constitué le principal point de repère des récentes réformes visant à remodeler le paysage universitaire français autour de quelques établissements visibles sur la scène internationale. Il s'interroge dès lors sur la pertinence de ces classements et sur l'attractivité des établissements français d'enseignement supérieur face à la concurrence internationale. Si les flux internationaux d'étudiants semblent corrélés aux classements d'universités, la France révèle, malgré sa quatrième position, une forte attractivité des candidats des pays à revenus faibles et intermédiaires. Le faible montant des frais d'inscription constitue dans ce cadre le principal facteur d'attractivité des universités françaises. Il en découle une influence limitée des classements internationaux, et ce d'autant plus qu'ils relèvent d'une approche biaisée

et non neutre de la performance des établissements. Dès lors, l'auteur suggère que les politiques d'attractivité s'appuient davantage sur une stratégie de massification de l'enseignement supérieur que sur l'émergence de « mastodontes » universitaires.

Chapitre 26

L'enseignement supérieur comme système
Réglementer, réguler et surtout inciter

Frédéric Forest

Introduction : penser l'enseignement supérieur comme un système

Disons-le, à notre sens, parler d'enseignement supérieur, c'est parler d'un système. Qui dit système dit une certaine complexité qui résulte de combinaisons multiples, souvent invisibles et entremêlées, entre plusieurs dimensions : les institutions, la pédagogie, l'organisation, l'immobilier, les statuts, le financement, des traditions nationales, etc.

Plusieurs auteurs et analyses ont abordé cette question via le repérage de tels systèmes. Récemment, Christine Musselin (2017) avançait une analyse des évolutions de l'enseignement supérieur à travers l'idée de « systèmes universitaires » successifs. En 2007, François Goulard évoquait également dans son rapport l'idée « d'écosystèmes territoriaux ». Dans d'autres, l'idée est moins explicite, mais bien présente.

Il ne faut pas aller loin pour associer enseignement supérieur et intérêt général, tant ce secteur est identifié comme fondamental pour l'avenir de la jeunesse et la place de notre pays dans le monde de demain. Cela relève également d'une exigence qui est d'avoir une vision du futur pour notre pays, au-delà des urgences du moment. À ce titre, la stratégie nationale de l'enseignement supérieur, présentée au Parlement en 2015, tout comme l'agenda de modernisation européen de l'enseignement supérieur et de la recherche tracent certaines perspectives générales comme : augmenter les qualifications tout en réduisant l'écart en matière de besoin de qualifications, traiter les inégalités d'accès, contribuer à l'innovation publique et privée, etc.

Nous reviendrons sur ces différentes problématiques. D'abord un mot sur notre manière de les aborder. Nous proposons de considérer l'enseignement supérieur comme un système, c'est-à-dire un ensemble de structures, qui accueille des flux d'étudiants et reçoit des flux de financement, soumis à des formes de régulation, et qui œuvre pour accomplir les

missions qui lui sont données[1]. Cette dernière est aujourd'hui de service public, même si elle peut être opérée – et d'ailleurs de plus en plus – par le secteur privé, lucratif ou non. Penser « le système de l'enseignement supérieur » permet d'identifier des cohérences successives. Cela laisse également la possibilité de le penser sous de multiples contraintes, qu'il s'agisse de structures, de flux ou de nature de régulation. Cela permet d'en repérer les points de rupture, de fracture, parfois de polarisation et, dans une optique plus prospective, d'en repérer les « points pivots » qui peuvent être de nature à faire pivoter le système lui-même[2].

Au-delà de l'idée de rendre compte du système, de ses évolutions et de ses points de tension, nous proposons également d'utiliser le concept « d'image symbolique » (Sfez, 1993) pour rendre compte des équilibres trouvés entre des forces opposées.

1. Réguler le système : démocratie universitaire versus tutelle de l'État

1.1. *Les libertés universitaires*

L'enseignement supérieur repose sur des valeurs fondamentales qui en font sa singularité, hautement revendiquée (Vedel, 1960). Les principes d'autonomie, de participation et de pluridisciplinarité résument la philosophie de la loi de 1968. La *Magna Charta Universitarum*, qui fonde également le processus de Bologne, rappelle les principes d'autonomie institutionnelle, d'indépendance et de liberté académique. Le fait que le savoir enseigné puise à la recherche et qu'en retour l'enseignement stimule la recherche est au cœur de l'institution universitaire ; à ce titre l'indépendance des professeurs a valeur constitutionnelle. C'est pourquoi le secteur est marqué par l'élection là où partout ailleurs dans la fonction publique, le principe de nomination des dirigeants domine.

L'approfondissement de cette forme de gouvernance singulière de l'institution universitaire est allé de pair avec l'ajout successif de missions attribuées aux établissements d'enseignement supérieur au-delà des missions historiques liées à l'enseignement, à la recherche ou la coopération internationale : l'insertion professionnelle, la formation tout au long de la vie, la diffusion de la culture humaniste, etc. La société a donc demandé toujours plus à son université, ce qui constituait probablement une preuve de confiance, mais qui ne s'est pas toujours accompagné des moyens

1. À l'instar des « macro-systèmes techniques » repérés par Alain Gras (1993).
2. Il est également possible de s'intéresser aux bifurcations (Grosseti, 2003) de ce système. La loi de 2007 et l'accession aux responsabilités et compétences élargies peuvent ainsi apparaître comme une bifurcation importante dans le domaine de l'enseignement supérieur (Bance et Didisse, 2015, p. 138).

nécessaires pour ce faire. Au-delà des libertés académiques, le mouvement des trente dernières années (depuis la mise en place de contrats entre l'État et les établissements) a tendu à accorder plus d'autonomie stratégique et de gestion aux établissements. Ceci a renvoyé la responsabilité des décisions aux établissements eux-mêmes, en particulier aux équipes dirigeantes, y compris dans des moments de crise où des décisions difficiles devaient être assumées. En effet, les responsabilités et compétences élargies ont transféré la responsabilité de la masse salariale des personnels, entre 2009 et 2012, soit plus de 10 milliards d'euros. Les établissements pouvaient redéployer ou transformer des postes, il n'y avait plus besoin pour ces établissements d'en appeler à la direction générale chargée de l'enseignement supérieur. Concomitamment, les universités devaient également assumer les charges qui en résultaient, en particulier l'évolution mécanique des rémunérations, sans l'aide de l'État. L'établissement devenait responsable d'un équilibre budgétaire global, avec des marges d'action nouvelles, mais sous forte contrainte en matière de ressources. Les stratégies des établissements en la matière ont été très diverses ; mais après une période de difficultés financières au début des années 2010 (avec l'épisode paroxystique liée à la situation de l'université de Versailles Saint-Quentin en 2013 qui prévoyait de ne plus être en mesure de rémunérer ses personnels), la situation s'est stabilisée dans un équilibre précaire[3], les organes de direction ayant assumé les responsabilités, y compris budgétaires, liées à la direction d'un établissement public. En effet, le secteur de l'enseignement supérieur a continué à bénéficier de mesures budgétaires dérogatoires par rapport à d'autres domaines, mais, dans le même temps, le nombre d'étudiants continuait à croître massivement. Les crédits de l'enseignement supérieur auraient pu constituer une « quasi-dépense de guichet » pour l'État.

L'autonomie s'est donc accrue, au niveau financier avec le transfert de la masse salariale, et de manière expérimentale en matière immobilière – aujourd'hui trois universités sont propriétaires de leur patrimoine, quatre devraient les rejoindre en 2018 (voir Forest, 2017, concernant le patrimoine et Sénat, 2013 pour un bilan de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités). La loi de 2013 a également mis en place une accréditation des formations des établissements, par grande mention, en lieu et place des habilitations, fondée sur une évaluation par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES). Cette réforme donne une autonomie accrue et réelle aux établissements pour modifier les parcours et les cursus au sein de ces mentions. Pourtant, les universités françaises sont encore très mal placées dans le dernier *Autonomy Scoreboard* de l'*European University Association*, publiée en 2017,

3. « À l'issue du passage à l'autonomie, la situation financière des établissements apparaît globalement satisfaisante » (Cour des comptes, 2015, p. 9). Voir IGAENR, 2015 et IGF, 2015.

car l'université ne peut sélectionner ses étudiants, décider de ses droits d'inscription ou recruter librement ses personnels. En résumé, un cadre national qui s'applique aux établissements, et qui correspond à l'héritage de notre modèle et à une vision de l'intérêt général à la française.

1.2. *Les tutelles de l'État*

L'État ne gère plus les 10 milliards d'euros de masse salariale des établissements passés au régime des responsabilités et compétences élargies, mais il les répartit entre les 207 opérateurs publics du programme budgétaire « enseignement supérieur et recherche universitaire ». Le rôle de l'État s'est transformé. Reprenant l'exemple de l'accréditation des formations, si le ministère ne contrôle plus les maquettes des formations (nombre d'heures pour telle ou telle unité d'enseignement), il vérifie cependant la conformité des mentions proposées au cadre national des formations, défini par l'arrêté du 22 janvier 2014, qui précise les règles d'organisation des diplômes et grades nationaux : adossement à la recherche, dispositifs d'évaluation, etc.

La réforme de l'accréditation est prototypique de cette évolution du rôle de l'État. Il n'est plus le gestionnaire et le comptable du système, mais en deviendrait son garant. Le conditionnel est ici de rigueur, car les évolutions sont progressives et les avancées parfois partielles (voir Lami, 2013). Ce rôle de cadrage national n'est pas une nécessité, mais correspond à l'état d'un système où une demande est adressée à l'État par les acteurs eux-mêmes, et plus précisément par une partie des acteurs. L'État devrait alors jouer un rôle de garant, eu égard aux enjeux de qualité des formations et d'égalité sur le territoire et entre les institutions ; il a vocation à endosser un rôle de stratège, en développant une vision, voire à jouer un rôle de plateforme, en mettant en visibilité et en réseau des initiatives. Cet aspect stratégique est cohérent avec un État qui serait garant *in fine* du développement du secteur au service de l'intérêt général. C'était d'ailleurs la demande du Parlement d'élaborer une stratégie nationale de l'enseignement supérieur, déposée sur son bureau en janvier 2016 (MESRI, 2016).

En pratique, ce nouvel état souhaité du système, qui correspond à des opérateurs autonomes et à un État stratège, peut rendre le rôle de ce dernier quelque peu éthéré en l'absence d'une déclinaison de la mise en œuvre de ces orientations stratégiques, mise en œuvre qui ne lui appartient donc pas directement. Afin de préserver la cohérence du système, si l'État n'est plus gestionnaire, c'est-à-dire ne met plus directement en œuvre la politique, d'autres moyens doivent être trouvés pour garantir le suivi des orientations définies par la représentation nationale.

C'est tout le rôle grandissant des recteurs ces dernières années. Chanceliers des universités, ils jouent un rôle de plus en plus important à mesure des réformes récentes, donnant de l'autonomie aux opérateurs,

dans le domaine financier, bien sûr, car ils sont les contrôleurs budgétaires des établissements (et il s'agit d'une dérogation au principe général de contrôle par Bercy), mais aussi en matière de formation. Ils sont au cœur de la réforme du master et tout aussi présents en matière d'orientation pour l'entrée dans le 1er cycle. Le recteur s'est vu confier un rôle de plus en plus important vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur même s'il ne maîtrise pas, par exemple, l'allocation des moyens ou l'accréditation qui restent des prérogatives de l'administration centrale. Globalement, l'évolution de la tutelle ne semble pas avoir entravé les libertés des universités (Lami, 2013) et les traditions et pratiques ont respecté un établissement public qui possède une irréductible spécificité.

Cette évolution n'était pas jouée d'avance, mais elle correspond au fait qu'une plus grande importance est accordée aux enjeux liés aux territoires sans pour autant que les compétences en matière d'enseignement supérieur ne soient transférées aux régions, même si ces dernières ont l'obligation d'élaborer un schéma stratégique de l'enseignement supérieur et de la recherche. La régionalisation des établissements et l'adéquationnisme des formations constituent d'ailleurs un autre état du système possible, une autre polarité, repoussoir pour certains acteurs, garante d'une plus grande efficacité économique et sociale pour d'autres. L'opposition « national – régional » est très structurante pour l'enseignement supérieur, l'état actuel relevant d'un subtil équilibre des deux tendant à plus de déconcentration et de décentralisation tout en conservant de forts tropismes nationaux. À cette opposition s'ajoute une tension entre les dimensions internationale (où se joue la reconnaissance en termes de recherche) et régionale (pour irriguer les territoires et créer des liens avec le monde économique), les universités étant invitées à s'investir dans toutes ces dimensions à la fois.

Au-delà des structures, nationales ou locales, la fonction du système est notamment celle de pouvoir garantir la qualité des formations, de la recherche et du fonctionnement, aux services des étudiants et des citoyens. C'est l'intérêt général du système. Et probablement que les questions les plus structurantes seront liées à la reconnaissance de la qualité et à l'évaluation de celle-ci opérée aujourd'hui par le HCERES. Et comme l'indique Michel Cosnard dans le chapitre 8 ci-dessus, l'assurance qualité a pour vocation d'être un élément-clé de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

C'est aussi l'enjeu pour l'enseignement supérieur privé qui s'est considérablement développé ces dernières années – en passant de 13 % à 17 % du total des inscrits entre 2000 et 2015 (voir *supra*, chap. 5) et pour lequel la loi de 2013 a créé un label, celui des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG).

2. Une demande croissante d'enseignement supérieur : ses débouchés, son financement

2.1. *La démographie universitaire : massification ou démocratisation*

Il existe une réelle demande d'enseignement supérieur au niveau mondial. D'une part, elle va de pair avec le développement des sociétés fondées sur la croissance et d'économies reposant davantage sur l'innovation[4], et, d'autre part, avec le développement démographique.

Entre 2000 et 2012, le nombre d'étudiants dans le monde a ainsi quasiment doublé passant d'environ 100 millions à 196 millions. L'Asie représente les deux tiers de cette progression : le nombre d'étudiants en Chine est passé de 12 millions en 2002 à près de 37 millions en 2016 (quasiment le double de l'Europe). Cette progression est appelée à continuer sa course d'ici à 2020 du fait de la croissance de la population mondiale (Charles et Delpech, 2015). La démographie étudiante a également considérablement crû en France avec trois pics démographiques, le premier dans les années 1960, puis entre 1985 et 1995 et enfin le dernier en date qui est en cours depuis les années 2010. Ainsi, on comptait 540 000 étudiants supplémentaires (dont 300 000 à l'université) entre les années 1980 et 1990, comparativement seulement 160 000 étudiants de plus entre 2000 et 2010 (dont 50 000 à l'université), environ autant en seulement trois ans entre 2012 et 2015 (150 000 étudiants supplémentaires, dont 110 000 à l'université) et encore 350 000 étudiants supplémentaires entre 2015 et 2025, c'est dire l'ampleur du phénomène, sans que l'on ait construit aucune université supplémentaire sur cette dernière période. Au contraire, les mètres carrés – par ailleurs surnuméraires – ont commencé à diminuer depuis 2011 sous la pression de la rationalisation de l'immobilier universitaire. Entre 2015 et 2025, c'est l'équivalent de l'ouest de la France qui sera ajoutée en nombre d'étudiants, sans compter la demande des étudiants étrangers et une politique plus volontariste de diplomation comme elle est souhaitée par la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES).

L'augmentation du nombre d'étudiants a été portée en France par la poursuite d'études de tous les baccalauréats, 75 % des baccalauréats technologiques se poursuivent dans l'enseignement supérieur ainsi qu'un tiers des bacs professionnels. Aujourd'hui, la France fait mieux que la moyenne de l'OCDE pour la diplomation des jeunes générations : 45 %

4. Voir l'idée d'une « triple hélice », dont les trois pales seraient l'entreprise, le gouvernement et le monde universitaire (Etzkowitz et Leydesdorff, 2005) et celle d'un « triangle de la connaissance », qui lie éducation, recherche et innovation, prôné par la Commission européenne.

pour les 25-29 ans. Par ailleurs, la France est dans la moyenne pour les générations entre 25 et 64 ans avec 34 % de diplômés en France contre 35 % dans l'OCDE. Rappelons qu'en comparaison les plus de 65 ans sont moins de 15 % à être diplômés de l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur en France a rapidement progressé et notre pays a su diplômer ses plus jeunes générations, car aujourd'hui seulement 20 % des bacheliers entrant dans l'enseignement supérieur en sortent sans diplôme contre 32 % en moyenne pour l'OCDE.

Cependant, ce haut niveau de diplomation cache un problème majeur d'orientation, dont le symbole de l'échec est le tirage au sort appliqué depuis plusieurs années pour les licences non sélectives, qui sont en tension[5], ainsi que le faible taux de réussite en licence, que ce soit en trois ou quatre ans (ce qui n'est pas une singularité française). Car si 78 % des bacheliers généraux obtiennent un de leurs cinq premiers vœux sur la plateforme Admission post-bac, les chiffres tombent à 57 % pour les bacheliers professionnels. Il y a donc là un sujet de bonne orientation, de capacités, d'engagements et de promesses tenues dans certaines filières. Si, à ce jour, le monde professionnel réclame des techniciens et cadres intermédiaires formés à bac + 2, de fait, 80 % des diplômés des instituts universitaires de technologie (IUT) poursuivent à bac + 3 et c'est souvent le cas de nombreux diplômés de « bachelors » des écoles publiques ou privées qui poursuivent jusqu'à bac + 5. Avec la massification de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire avec la gestion du nombre, le système n'a pas évolué dans son ensemble, mais de manière quasi-incrémentale, voire expérimentale. En matière d'accès des études, il a par exemple été expérimenté en 2017 dans plusieurs académies un accès de droit en sections de techniciens supérieurs des bacheliers professionnels sur avis du conseil de classe de terminale, ce qui a permis de mieux orienter les jeunes en faisant primer la cohérence du parcours. Nous avons ici un bon exemple de régulation d'un flux d'étudiants. Aujourd'hui, presque les deux tiers du système sont sélectifs, car les licences des universités ne constituent que 38 % des inscrits. Mettre en place une orientation progressive et personnalisée reste donc un objectif et un défi essentiels.

Par ailleurs, les chiffres prennent mal en compte la sociologie de la poursuite d'études. Des études comme celles de la sociologue Van Zanten (2015) montrent les effets liés aux politiques d'orientation dans les lycées et les effets de « canalisation ». Les inégalités d'accès dans l'enseignement supérieur entre catégories socio-professionnelles sont peut-être le sujet le plus important du secteur (Observatoire des inégalités, 2017), alors qu'il a été finalement encore trop modestement traité, *via* des politiques de bourses (35 % des étudiants sont boursiers) et de logements ou des

5. C'est-à-dire les licences dont le nombre de candidats est supérieur à la capacité d'accueil.

dispositifs spécifiques du type « cordées de la réussite », « parcours d'excellence[6] »... En moyenne, sur la période 2013-2015, 74 % des enfants de cadres ou de professions intermédiaires sont diplômés du supérieur contre 38 % des enfants d'ouvriers ou d'employés. L'écart est massif, même s'il s'est réduit entre la génération des 45-49 ans et celle des 20-24 ans (Kabla-Langlois, 2016). Par ailleurs, ces différences se retrouvent également en termes de typologie d'études – 34 % des enfants d'ouvriers ont un bac professionnel contre 10 % des enfants de cadres supérieurs – aussi bien qu'entre territoires – on retrouve 24 % de mobilité ascendante dans la Creuse (des enfants d'ouvriers sont cadres) contre 47 % à Paris (France stratégie, 2015). Rappelons enfin que 50 % des inscrits en classes préparatoires aux grandes écoles sont enfants de cadre, ils ne sont que 14 % en brevet de technicien supérieur (BTS), et que les moins favorisés quittent plus souvent l'enseignement supérieur sans diplôme, car les difficultés financières influent bien évidemment sur la réussite (voir également les statistiques rappelées dans cet ouvrage sur le niveau de formation des 30-44 ans et 45-49 ans selon le niveau de formation de leurs parents). Ces coordonnées sociologiques ne sont probablement d'ailleurs pas sans lien avec les modalités pédagogiques, à réinventer, car elles tombent encore trop sous le coup de la critique qu'elles seraient orientées vers l'examen plus que vers le goût de la connaissance, selon l'analyse célèbre de Marc Bloch (1940). Il y a là un réel sujet d'intérêt général, car il emporte une transformation à terme de la société, la relance de l'ascenseur social – car le diplôme est synonyme d'emploi – et entraîne des bénéfices secondaires pour l'ensemble du système[7].

Ces questions ne sont pas indépendantes de la « vie étudiante » dans tous ces aspects, trop souvent méconnus (Houzel, 2012), alors que l'accompagnement des étudiants n'est pas un simple corollaire des aspects éducatifs et pédagogiques, mais bien un aspect essentiel.

Il y a donc un sujet global d'inclusion, au sens large du terme, comme nous l'avons évoqué en termes sociaux, mais également en termes d'accès lié aux situations de handicap par exemple, même si les choses ont grandement évolué dans la période récente. Ainsi, en 2015, 71 % des 23 300 étudiants déclarés en situation de handicap (effectif qui a triplé depuis 2005) bénéficiaient d'un plan d'accompagnement.

Il y a aussi au moins deux oppositions qui travaillent l'image symbolique de l'inclusion, d'une part, une opposition liée à l'augmentation des effectifs

6. Thomas Piketty indiquait, dans son ouvrage *Le capital au xxi^e siècle*, qu'« on aurait bien tort cependant de s'imaginer que l'inégalité d'accès à l'enseignement supérieur se pose uniquement aux États-Unis. Il s'agit d'une des questions les plus importantes auxquelles l'État social doit faire face au xxi^e siècle » (2013, p. 485).
7. Massification et démocratisation ne sont donc pas nécessairement synonymes, et on peut dès lors s'interroger sur la démocratisation réelle du système (voir les *Working Papers* du CIRIEC International).

(la massification), entre sélection et accès libre à l'université – entre Dauphine et Vincennes en somme – et d'autre part, une opposition liée à la démocratisation, entre élitisme et ascenseur social. Pour chaque idéologie, ces « images symboliques » sont des « instruments de cohésion » (Sfez, 1993, p. 141) en dehors des moments de communion politique. Ces images présentent le « miroir de réunifications partielles » (*ibid.*, p. 267), elles « ont un statut qui les met au carrefour de la mythologie et de la communication, de la nouveauté et de la répétition, du travail scientifique et de la publicité » (Sfez, 2012).

2.2. *Les destins de la démographie universitaire : adéquationnisme ou esprit critique*

La démocratisation de l'enseignement supérieur n'est pas sans lien avec le fait, qu'en France, il vaut mieux prendre tôt et vite le train de la diplomation dans le supérieur (Charles, 2016). Alors qu'en Suède, 47 % des étudiants ont plus de 25 ans, ils ne sont que 14 % en France. Imagine-t-on en France décaler son entrée dans l'enseignement supérieur tout en conservant toutes les chances d'un parcours de réussite ? C'est bien le défi de la formation tout au long de la vie qui devrait être faite d'allers-retours entre emploi et formation. L'attention récente portée au numérique – France université numérique (FUN) comptait 800 000 apprenants et 226 *Massive online open courses* (MOOC) en 2016 – à l'enseignement à distance, mais aussi aux nouvelles pédagogies relève de cette problématique (voir *supra*, chap. 25). Mais toutes ces initiatives prennent place dans un système – en matière de financement et d'accès – qui n'est naturellement pas fait pour les accueillir. C'est d'ailleurs en partie l'objet de l'appel à projet « nouveaux cursus à l'université » du troisième programme des investissements d'avenir que de traiter cette question, de manière expérimentale. Il y a donc une opposition entre formation initiale et formation continue, que celle tout au long de la vie vise à dépasser. Un système vivant et efficace pourrait être fondé sur une spécialisation progressive (préconisée par la loi de 2013, à l'image du système écossais), et permettant des réorientations et des passages fluides d'une institution à une autre[8].

En toile de fond, une autre opposition entre deux images symboliques est à l'œuvre. D'une part, l'université – au sens large – serait « l'arme ultime » dans la « bataille mondiale des qualifications », comme l'indiquait le rapport Camdessus (2004). Associé à cette idée pourrait être celle d'une adéquation des formations avec les besoins à court terme du marché du travail. Serait ainsi garantie l'insertion professionnelle, qui, il est vrai, est une des missions de l'enseignement supérieur (voir, sur le débat national

8. Voir la description du modèle californien dans Belloc, 2010.

université-emploi, Hetzel, 2006). On parlerait donc dans ce registre plus volontiers d'économie de la connaissance, dont le principe-clé est la compétitivité, que de société de la connaissance. Car l'enseignement supérieur est au cœur des transformations économiques de la société, avec un emploi non qualifié déclinant (– 20 % entre 2015 et 2025) et inversement un emploi qualifié dynamique (+ 20 % sur la même période). De même l'emploi routinier régresse (OCDE, 2016), et c'est tout l'objet de la robotisation qui s'accélère.

Par conséquent, les besoins sont donc importants dans le numérique – la Commission européenne indiquait en 2016 que 750 000 emplois qualifiés pourraient ne pas être pourvus dans le domaine des technologies de l'information et de la communication d'ici 2020, mais aussi par exemple dans le secteur paramédical. Le diplôme du supérieur est synonyme d'insertion professionnelle, jusqu'à 98 % pour les masters « enseignement », et 90 % en moyenne. Au niveau master, 73 % des diplômés ont un emploi stable et 85 % ont un niveau de qualification de profession intermédiaire ou cadre.

Mais la formation continue dans l'enseignement supérieur ne représente qu'environ 2 % du marché de la formation professionnelle. Même si ce chiffre est en progression – en particulier la dynamique de l'apprentissage qui repose sur le supérieur – et recouvre des situations variées, il existe cependant une image symbolique liée à l'enseignement supérieur et en particulier à l'université considérée comme une « citadelle exposée » aux influences des firmes internationales, alors qu'elle devrait rester pour Jacques Derrida une « université sans conditions », c'est-à-dire radicalement indépendante (2001, p. 19). Car tout ne plaide pas pour l'adéquation des formations directement au monde économique. Par exemple et y compris en matière numérique, le rapport de l'institut Montaigne sur le sujet (2017) met en garde contre l'adéquationnisme, car la question est plus celle du développement d'une capacité d'adaptation et d'apprentissage qu'un collage à des besoins du marché rapidement dépassés. D'ailleurs, la loi reconnaît à l'université une mission de diffusion de la culture humaniste. Cette « image symbolique » d'une « université sans conditions » se trouve revitalisée au moment des luttes de militants pour l'accueil de tous qui polarisent leur action par rapport à l'image inversée d'une université sélective, bras armé de la compétitivité d'un pays au niveau mondial. Ces images sont aussi autant de signes de ralliement pour militants, offrant une cohésion ponctuelle autour de leurs imaginaires.

Les images symboliques de « l'arme ultime » ou de la « citadelle » polarisent donc des exigences diverses, qui ne sont pas nécessairement contradictoires, entre désirs des étudiants, besoins de l'économie ou de développement de la citoyenneté et de l'esprit critique[9].

9. À ce titre, le témoignage de Jean-Marie Fessler, *consulting professor* à l'université de Stanford, est édifiant. Il nous montre comment les étudiants de Stanford, qui sont au

3. Qui a intérêt à financer l'enseignement supérieur ? L'enseignement supérieur : bien public/bien privé

« Arme ultime » ou « citadelle », l'enseignement supérieur fait l'objet d'une demande exceptionnelle au niveau mondial : le nombre d'étudiants chinois est passé de 12 millions en 2002 à 25 millions en 2007 (2,2 millions en France à la même date), déjà alors largement au-delà des 18 millions d'étudiants en Europe ou aux États-Unis. Et dix ans plus tard, en 2016, les étudiants chinois sont 37 millions. L'évolution démographique est importante car, selon les prévisionnistes, la planète comptera près de 10 milliards d'individus en 2050 avec près d'un quart en Afrique et près de 20 % en Inde. Aussi, une des questions les plus aiguës auxquels devront faire face les gouvernements est le financement de cette demande considérable, au niveau national et au niveau international[10].

En France, le financement de l'enseignement supérieur public est assuré essentiellement par des financements étatiques, qu'ils soient directement issus d'une subvention pour charge de service public (80 %) ou d'appels d'offres publics compétitifs (de l'Agence nationale de la recherche ou des programmes d'investissement d'avenir). La contribution des ménages via les droits d'inscription est le plus souvent inférieure à 5 % du budget total d'un établissement public.

Tableau 57 : *Types de ressources d'une université française.*

Ressources types d'une université	**Subvention pour charges de service public**	**Droits d'inscription**	**Programme des investissements d'avenir**	**Agence nationale de la recherche (ANR)**	**Contrats de plan État-régions et plan Campus**	**Autres**
Part du budget	80 % (dont 88 % de masse salariale)	Environ 5 %	Variable environ 20 M€/an si lauréat IDEX	Variable environ 2 %	Variable	Environ 10 %
Mode d'allocation	Direct, à la performance pour 4 %	Décidé par l'État sauf pour la formation continue	Direct *via* l'ANR, appel à projets	Direct *via* l'ANR, appel à projets	Variable : directement par les régions/l'État	Formation continue, contrats de recherche, etc.

cœur du « monde qui va le plus vite », sont tout à la fois au cœur d'un écosystème économique de l'innovation, avec une vision entrepreneuriale, et en même temps confrontés à des questions éthiques, et sont motivés par changer et tout bonnement réinventer le monde, ce qui participe de l'essence de l'idée même d'université (voir les *Working Papers* du CIRIEC International).

10. « La question du mode de financement de l'éducation, et en particulier de la prise en charge des coûts de l'enseignement supérieur, est dans tous les pays une des questions les plus cruciales du siècle qui s'ouvre » (Piketty, 2013, p. 485).

Les autres sources de financement sont éclatées et variables : des droits issus de la formation continue, des appels d'offres dédiés à la recherche, des prestations de recherche auprès d'entreprises ou des programmes d'investissement d'avenir. Le bouquet de financement est donc varié, mais il repose pour l'essentiel sur la contribution de l'État, globalisée au sein d'une subvention sans fléchage en termes d'objectifs, depuis 2009. Cette contribution reposait sur un modèle d'allocation en fonction de critères d'activités (nombre d'étudiants, etc.) et de performance (diplomation, valeur ajoutée liée à la réussite, etc.) Ce modèle n'est plus opérant pour les universités depuis 2014 en l'absence d'accord avec la conférence des présidents d'université sur sa rénovation (Piozin et Forest, 2015). En revanche, un nouveau modèle a vu le jour pour les écoles d'ingénieurs à partir de 2015. Globalement, depuis les années 2000, des modèles d'allocation des moyens fondés en partie sur des critères de performance sont utilisés en Europe (les *funding formula*) accompagnés de contrats à la performance et négociés, à l'instar du contrat quinquennal en France qui lie l'État avec chaque site et établissement (Claeys-Kulik et Estermann, 2015). D'une manière générale, les pays développés sont confrontés au besoin de financement de la demande d'enseignement supérieur (le *funding gap*), d'autant plus qu'en France, l'État finance près de 70 % de la dépense d'enseignement supérieur. Sa contribution est variable, et elle est historiquement largement plus élevée pour les classes préparatoires que pour l'université, en raison des taux d'encadrement (qui restent globalement plus faibles en France avec 17,3 étudiants par enseignant que dans le reste de l'OCDE avec 15,8).

Avec un effort global de 1,5 % de son PIB en 2014, l'enseignement supérieur français se situe dans une moyenne basse des pays de l'OCDE (1,6 %) et se positionne loin derrière les États-Unis (2,7 %), le Canada (2,5 %) ou la Corée du Sud (2,3 %)[11]. La question de la couverture du besoin de financement pour investir dans l'éducation supérieure est pendante. Aujourd'hui, la France semble être au milieu du gué. Pour Léonard Moulin (2015), notre pays est ainsi dans un entre-deux-modèles (voir *infra*, chap. 28). L'un de ces modèles est dit « libéral », le modèle anglo-saxon fondé sur des droits d'inscription élevés et des systèmes de prêts, l'autre est dit « social-démocrate », nordique, avec peu ou pas de droits d'inscription et des aides élevées, le troisième, un entre-deux, est dit « conservateur » et caractériserait notre système ainsi que le système allemand.

Les justifications de l'un ou de l'autre reposent notamment sur la façon d'aborder l'enseignement supérieur, soit comme un bien public, soit comme un bien privé.

La stratégie nationale de l'enseignement supérieur invite à considérer la dépense dans l'enseignement supérieur comme un investissement pour la

11. Voir les annexes statistiques à la fin de chaque partie.

nation considérant d'abord les rendements publics de l'éducation (Aghion et Cohen, 2004). Une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques accompagne cette stratégie (Ducoudré *et al.*, 2017) et montre qu'atteindre 60 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur rapporterait 5 points de PIB à l'horizon 2047 autrement dit que l'accroissement d'1 % du taux d'individus détenteurs d'un niveau de diplôme au regard de la moyenne conduit à un accroissement du PIB par tête de 0,6 % (OCDE, 2016b). Une étude des universités de recherche intensive européennes montrait qu'un euro de valeur ajoutée brute générée par les activités directes des universités contribuait à hauteur de près de 6 € à l'économie européenne (BIGGAR Economics, 2015, voir également Pillay, 2010). Il y a donc un intérêt d'abord social et culturel, mais également économique, à investir dans l'enseignement supérieur (voir *supra*, chap. 22).

Il y a aussi un intérêt individuel, car un plus haut niveau de diplôme se traduit par un taux d'emploi supérieur et par un salaire plus élevé. Ainsi, dix ans après la sortie des études, les diplômés du supérieur sont 8 % à être au chômage alors qu'ils sont 17 % avec seulement un bac général en poche. En outre, la différence de salaire net médian mensuel est importante, 1 930 € contre 1 320 €. Globalement, l'obtention d'un diplôme de fin d'études supérieures, en comparaison du seul baccalauréat, conduit à un supplément de revenu actualisé qui s'élève à 321 500 € pour les hommes et 222 000 € pour les femmes. Au-delà des stricts aspects économiques, 93 % des diplômés du supérieur se disent satisfaits dans la vie aujourd'hui, contre 79 % pour le niveau du deuxième cycle du secondaire (OCDE, 2016, p. 180).

En fonction de l'approche adoptée, soit les ménages sont mis à contribution, soit c'est la puissance publique et donc l'impôt associé à des mécanismes de redistribution (du type bourses) qui prend en charge une partie des coûts. Certains plaident pour des mécanismes plus sophistiqués de prêts avec remboursement contingent, comme en Australie, c'est-à-dire en fonction du revenu atteint par l'étudiant une fois en emploi (Courtioux, 2010). Les travaux de Léonard Moulin plaident quant à eux, comme la stratégie nationale de l'enseignement supérieur en 2015, pour des droits nuls ou faibles, eu égard au signal donné aux familles, aux expériences internationales, mais aussi aux questions pendantes liées à la dette étudiante dans les pays anglo-saxons (Hooper, 2015).

4. Les structures de l'enseignement supérieur : coopération et compétition

4.1. *Les impératifs de la structuration territoriale : se différencier, se regrouper*

Les questions de structuration et de gouvernance des institutions universitaires ont beaucoup occupé la puissance publique et les universitaires que ce soit en matière de gouvernance, mais également en termes de structuration sur le territoire, c'est-à-dire de stratégie de coopération, regroupement, association, rattachement et autre mise en réseau. Cette dimension en partie liée avec la problématique du territoire (Filâtre et Manifet, 2003 ; Canal, Diebolt et Jaoul, 2003) est directement liée à un enjeu stratégique et identitaire pour les établissements, c'est-à-dire un enjeu de différenciation. Le secteur a connu des bouleversements importants ces vingt dernières années, avec, récemment, la structuration en pôle de recherche et d'enseignement supérieur puis la prescription de regroupements territoriaux des établissements d'enseignement supérieur publics (voire privés) voulus par la loi de 2013 (souvent par l'intermédiaire de communautés d'universités et établissements). Depuis 2013, mais déjà depuis les années 1990 (Frémont, 1990), des « politiques de site » se sont donc mises en place, avec plus ou moins de bonheur, sur l'ensemble du territoire, *via* un regroupement des institutions publiques autour d'un chef de file, et par la contractualisation de l'État avec l'établissement en charge du regroupement. Cette politique territoriale s'est accompagnée par un mouvement de fusions d'universités, en France, mais également et plus largement en Europe (Pruvot, Estermann et Mason, 2015).

L'équité, sinon l'égalité, sur le territoire (il existe d'ailleurs un commissariat général à l'égalité des territoires) entre les institutions fut longtemps une valeur revendiquée explicitement, même si, en pratique, la différenciation s'exprimait de diverses manières, que ce soit au travers des effets de réputation ou par la dynamique des flux d'étudiants[12]. Les régions se sont ainsi impliquées, diversement, pour améliorer l'attractivité de leur enseignement supérieur et favoriser des écosystèmes liant PME, universités et institutions publiques, dans le cadre de leurs stratégies de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation prévues par la loi de 2013. Il y a eu ainsi un « alignement stratégique » entre l'État et les régions pour répondre à la fois à un enjeu concurrentiel au niveau mondial et d'égalité au niveau territorial (voir *infra*, chap. 29). L'Île-de-France est un cas à part, vu le poids singulier de la région, qui regroupe près d'un étudiant sur

12. Ainsi, « [...] la carte universitaire de la France épouse, sans doute en les accentuant, tous les contrastes de l'armature urbaine et économique de l'Hexagone » (Frémont, 1990, p. 196).

quatre. L'homogénéité des institutions reposait sur des principes d'organisation identiques sur tout le territoire, que cela se traduise par exemple par la reconnaissance de diplômes nationaux, de statuts de personnels identiques ou encore l'inclusion au sein d'un même modèle d'allocation des moyens. Or, les politiques publiques ont eu tendance à favoriser des expérimentations et une différenciation des établissements. Celle-ci s'est d'abord manifestée par l'accent mis sur l'élaboration de projets stratégiques adaptés à chaque institution et territoire. Chaque institution et site ont donc été invités à penser une trajectoire stratégique singulière. Ceci est allé de pair avec la promotion de « champions nationaux » dans l'idée du rapport de France stratégie « France 2020 » qui posait l'objectif d'une dizaine d'institutions compétitives au niveau mondial, aligné avec l'objectif des programmes des investissements d'avenir et les initiatives d'excellence. La recherche, en particulier, a contribué à cette différenciation stratégique (Aust et Crespy, 2009 ; Balme *et al.*, 2011 ; Aghion, 2010), la constitution d'une association des universités de « recherche intensive » le prouve ainsi que l'absence de consensus fin 2014 sur la rénovation d'un modèle d'allocation des moyens.

Cette différenciation pose de nombreuses questions ainsi que le fait de savoir si les différents appels d'offres visant à reconnaître des pôles à dimension mondiale n'ont pas entériné des situations historiques (forte présence des organismes de recherche par exemple). Dans tous les cas, elle va de pair avec un mouvement où les établissements d'enseignement supérieur acquièrent une réelle autonomie stratégique, c'est-à-dire peuvent penser leur avenir de manière spécifique y compris en fonction de leur propre « système territorial d'enseignement supérieur, de recherche et de transfert » au sens de Daniel Filâtre (2003).

Une autre dimension pourrait être évoquée à ce titre qui correspond à la liaison entre l'enseignement supérieur et la recherche avec le spectre d'une régionalisation, qui subordonnerait la recherche aux enjeux locaux, et une secondarisation de l'enseignement supérieur qui détacherait l'enseignement de la recherche, revenant sur une des dimensions qui fait l'essence même de l'enseignement supérieur (voir *infra*, chap. 27). Rappelons également qu'une tension s'exprime entre des investissements parfois concurrents, entre la recherche fondamentale et la recherche finalisée, ou une recherche pilotée pour répondre à une demande sociale et sociétale.

Il est aussi vrai que l'impératif de structuration n'a pas réellement permis jusqu'à présent d'accentuer l'intégration à la fois des écoles et des organismes de recherche, depuis l'avancée permise par les unités mixtes de recherche (Cytermann, 2007), même si on a assisté ponctuellement à plusieurs intégrations d'écoles au sein d'universités (comme en Lorraine). La différenciation des institutions est aussi une différenciation du type de gouvernance et parfois d'objectifs.

Entre la nécessaire organisation du « système territorial » de l'enseignement supérieur et l'impératif de « champions nationaux » sous la forme d'« une dizaine d'universités pluridisciplinaires de classe mondiale »

(Pisani-Ferry, 2014, p. 135), que doivent sélectionner les investissements d'avenir, Christine Musselin (2017) pointe une contradiction, ou tout au moins des objectifs concurrents. De fait, il existe une gradation d'objectifs depuis l'irrigation des territoires et la réussite d'étudiants qui trouveraient un enseignement supérieur à proximité, jusqu'à la constitution d'institutions attractives au niveau international, donnant corps à ce que Bernard Pouliquen appelle la « naissance du dilemme entre le local et le mondial » (chap. 29 ci-dessous).

4.2. *Compétition et coopération internationales*

La différenciation des institutions prônée par les organes de planification stratégique a en ligne de mire un objectif de visibilité au niveau international. Ceci recoupe un objectif plus général d'internationalisation de l'enseignement supérieur, qui a, rappelons-le, dans ses missions mêmes l'internationalisation et la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les objectifs en termes de politique publique sont multiples. Le nombre d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur français a augmenté de près de 80 % entre 2000 et 2015, passant de 174 600 à 309 600, où ils représentent aujourd'hui 10 % des effectifs. Cette augmentation est pour une part à l'origine de la croissance constante du nombre d'étudiants en France et elle accompagne, voire dépasse, l'augmentation des étudiants internationaux dans le monde (4,6 millions en 2015). Au-delà, ils irriguent la recherche et constituent un motif de jouvence scientifique, car près de 40 % des doctorants sont étrangers, dans un contexte de baisse faible, mais continue du nombre global de doctorants. En effet, le doctorat est un des points pivots du système d'enseignement supérieur, à notre sens, mais il peine en France à être pleinement reconnu, contrairement à la situation dans les autres pays européens, en raison de la prépondérance des classes préparatoires et des grandes écoles dans la formation des élites et du titre d'ingénieur. L'apport des doctorants étrangers est essentiel et il se joue à ce titre une compétition intense au niveau international pour être le plus attractif vis-à-vis des meilleurs scientifiques. L'accent mis sur les classements internationaux, dont le nombre lui-même a fortement crû, est le signe de cette compétition généralisée.

L'accueil des étudiants étrangers est encore essentiel en matière de diplomatie scientifique, car des liens sont conservés avec les pays d'origine, et les étudiants deviennent autant d'ambassadeurs. La mobilité des étudiants est également corrélée aux collaborations scientifiques. Or la France est un pays où le nombre d'articles co-publiés est très important. Quant aux départs, le spectre de la fuite des cerveaux (*brain drain*) ne semble pas recouvrir une réalité statistique, car si 0,4 % des diplômés travaillent à l'étranger trois ans après l'obtention de leur diplôme, c'est bien 83 %

des expatriés qui envisagent de revenir en France (voir l'enquête menée en 2013 par la Maison des Français de l'étranger).

L'internationalisation est donc soit présentée sous le prisme d'une compétition planétaire, pour les meilleurs cerveaux et, économiquement pour alimenter l'innovation, soit elle apparaît comme un facteur de cohésion des cultures. Le processus de Bologne (*European Commission*, 2015), après la déclaration de la Sorbonne, a donné du corps à cette internationalisation de l'enseignement supérieur et a surtout permis de porter ses valeurs fondamentales. Le processus de Bologne a permis des avancées importantes en termes de rapprochement des systèmes (licence, master, doctorat, capitalisation des compétences sous forme de crédits, etc.) et a permis de créer un sentiment d'appartenance des étudiants à l'Europe. Patricia Pol décrit (*infra*, chap. 30) l'évolution de ces dernières décennies et montre comment un compromis se dessine entre une Europe « de la connaissance compétitive et attractive » et une « Europe démocratique et sociale ». Un pôle de cette opposition, la compétition, trouve fréquemment sa justification dans le retard réel ou présumé des universités européennes par rapport au reste du monde (voir notamment les rapports Attali en 1998 et Camdessus en 2004), corroboré par la hiérarchisation induite par les classements internationaux (voir *infra*, chap. 31).

À l'inverse, le processus de Bologne repose sur l'idée qu'il existe des valeurs fondamentales (voir la *Magna Charta Universitarum*) qui définissent l'essence de l'université et son apport à la culture humaniste. Ces valeurs fondamentales au niveau international recouvrent une forme d'intérêt général et véhiculent une idée de l'université et de la science, qui n'est toutefois jamais acquise. Car cette idée de l'université fondée sur l'indépendance, la participation des étudiants, etc., relève d'une idée politique qu'il convient toujours de défendre, tout comme l'idée que la science n'est pas une croyance. Les débats de la fin du XIX^e^ siècle nous rappellent que le débat peut être intense entre la glorification de la science comme « souveraine du monde » et sa relativisation (Lalouette, 2016). Faire vivre, avec le processus de Bologne notamment, une préoccupation internationale commune pour ces valeurs est précieux et nécessaire pour les défendre. À ce titre, les réseaux que pourraient constituer des universités en Europe permettraient de donner corps à ces coopérations en liant leur destin et en rendant encore plus naturelles les mobilités d'étudiants et de chercheurs.

Conclusion : réglementer, réguler et surtout inciter

L'enseignement supérieur est un système au sens où il peut être appréhendé comme un agencement de structures, au service de la circulation de flux et soumis à une régulation, le tout servant une fonction. L'enseignement supérieur est bien un agencement d'institutions publiques et privées qui accueillent et forment des étudiants, institutions qui sont

soumises à un cadrage réglementaire et sont au service d'une mission de service public, d'intérêt général, d'augmentation des qualifications et de développement de l'esprit critique. Mais ces structures, cette circulation et ces règles peuvent considérablement varier au cours du temps et entre les pays. Ce système est aussi traversé de tensions, d'idées opposées qui le font évoluer ou mettent à mal sa cohérence. Ces tensions relèvent « d'images symboliques », comme celles qui font de l'université tour à tour une « arme ultime » pour la compétition internationale ou une « citadelle » de l'esprit critique et de l'indépendance. Des tensions entre plusieurs dimensions et couples d'opposés – régional/local, compétition/coopération, bien public/bien privé, autonomie/tutelle, différenciation/égalité – quadrillent l'espace de ce système.

Transformer un tel système pourrait revenir à le faire pivoter en prenant appui sur des points nodaux, c'est-à-dire des éléments susceptibles d'avoir un effet d'entraînement sur le système au-delà de micros-réglages réglementaires. Par exemple, et au-delà de l'articulation entre grandes écoles et universités, les classes préparatoires nous paraissent être un de ces pivots, car elles organisent, très en amont, un aiguillage des étudiants hors des institutions universitaires. Une intégration plus poussée de celles-ci à la logique et aux structures universitaires permettrait, par contrecoup, de mieux reconnaître le doctorat en France, car elle placerait ces étudiants sur une trajectoire qui les ferait côtoyer la recherche en train de se faire[13].

Ces agencements institutionnels, qui peuvent paraître éloignés de la préoccupation de faire réussir les étudiants, induisent pourtant tout un système dont une des dimensions principales nous semble être d'œuvrer à la réussite des étudiants en dépassant les inégalités induites par l'architecture même de notre système. L'intérêt général devrait alors commander à une plus grande mixité des publics et une attention à ceux dont le capital social initial est le plus faible, afin de faire fonctionner l'ascenseur social et ouvrir des perspectives à tous. Inciter le système à plus d'inclusion apparaît ainsi comme un autre point nodal.

Enfin, en France, selon la force de chacune de ces images symboliques et de ces dimensions, le gradient entre réglementation, régulation et incitation s'est déplacé. À la réglementation, par exemple, il reste l'idée d'un cadre national des formations, le contrat de site et les évaluations du HCERES assurant quant à eux une régulation du système et les appels d'offres et modèles à la performance procurant enfin une incitation à faire. Par rapport à ces différentes dimensions, au final, fidèle avec l'idée d'université, un État stratège (voir Bance, 2016) devrait continuer à faire résolument le pari des acteurs.

13. Voir : http://blog.educpros.fr/doctrix/2012/09/20/tribune-de-frederic-forest-docteur-guerir-d'une-singularite-francaise/.

Références

Aghion P., 2010, *L'excellence universitaire et l'insertion professionnelle : leçons des expériences internationales*, rapport d'étape de la mission à M^me^ la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

— et Cohen E., 2004, *Éducation et croissance*, rapport pour le Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

Aust J. et Crespy C., 2009, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, 59 (5).

Balme P., Cytermann J.-R., Kallenbach S., Ponsot M.-F., Szymankiewicz C., 2011, *Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*, rapport IGAENR, n° 2011-123.

Bance P. (dir.), 2016, *Quel modèle d'État stratège en France ?* Rouen : PURH.

— et Didisse J., 2015, « Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français » dans P. Bance, *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*. Rouen : PURH.

Bejean S. et Monthubert B., 2015, *Pour une société apprenante. Propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur*, MENESR.

Belloc B. et Mourier J.-F., 2010, *L'Académie au pays du capital*. Paris : PUF.

BIGGAR Economics, 2015, *Economic Contribution of the League of European Research Universities (LERU)*, rapport.

Bloch M., 1990 [1940], *L'étrange défaite*. Paris : Gallimard.

Bruner A. et Maurin L. (dir.), 2017, *Rapport sur les inégalités en France*, Observatoire des inégalités.

Camdessus M., 2004, *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*. Paris : La Documentation française

Canal V., Diebolt C. et Jaoul M., 2003, « Convergence et disparités régionales du poids de l'enseignement supérieur en France, 1964-2000 », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4.

Charles N., 2016, « Les étudiants français à la vitesse TGV. L'individualisation des parcours d'études à l'aune des cas anglais et suédois », *OVE Infos*, 31.

— et Delpech Q., 2015, *Investir dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur*, rapport pour France Stratégie.

Claeys-Kulik A.-L. et Estermann T., 2015, *Define thematic report : performance-based funding of universities in Europe*, DEFINE Project, EUA.

Cour des comptes, 2015, *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat.

Courtioux P., 2010, « Financement de l'enseignement supérieur : une contribution des diplômés est-elle envisageable ? », *Revue française d'économie*, 24 (3).

Cytermann J.-R., 2007, *Universités et grandes écoles. Problèmes politiques et sociaux*. Paris : La Documentation française

Ducoudre B., Iacopetta M., Levasseur S., Plane M., Ragot X. et Sampognaro R., 2017, « Évaluation de l'impact d'une politique d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) », dans *Livre blanc pour l'enseignement supérieur et la recherche*, OFCE, MENESR.

Etzkowitz H. et Leydesdorff L. (dir.), 2005, *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London : Continuum International Publishing Group.

European Commission/EACEA/Eurydice, 2015, *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Proces Implementation Report*. Luxembourg : Publications Office of the European Union.

Filâtre D. et Manifet C., 2003, « Université et territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis », *Sciences de la société*, 58.

Forest F., 2012, « Les universités françaises au cœur d'un système d'enseignement supérieur éclaté » dans F. Forest (dir.), *Les universités en France, fonctionnement et enjeux*. Rouen : PURH

—, 2013, « Les universités » dans C. Szymankiewicz, *Les notices : le système éducatif*. Paris : La Documentation française

—, 2017, « Le patrimoine immobilier dans l'enseignement supérieur, un actif stratégique et un enjeu de politique publique », *Administration et éducation*, 156.

— et Piozin E., 2015, « Les évolutions du financement public des établissements d'enseignement supérieur : levier de transformation et de renforcement de leur autonomie », *Gestion et finances publiques*, n° 11-12.

Fremont A., 1990, « L'aménagement territorial universitaire », *Espace géographique*, 3.

Gillot D. et Dupont A., 2013, *Mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*, rapport du Sénat, 446.

Goulard F., 2007, *L'enseignement supérieur en France, état des lieux et propositions*, rapport.

Gras A., 1993, *Grandeur et dépendance, sociologie des macro-systèmes techniques*. PUF : Paris.

Grosseti M., 2003, « Éléments de discussion pour une sociologie des bifurcations (contingences, événements, et niveaux d'action) », communication pour le colloque « Anticipation ».

Hetzel P., 2006, *De l'université à l'emploi : rapport final de la Commission du débat national Université-Emploi*. Paris : La Documentation française.

Hooper E., 2015, « La dette étudiante américaine, prochaine crise des subprimes ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 16 (1)

Houzel G., 2012, « Les étudiants et la vie étudiante », dans F. Forest (dir.), *Les universités en France, fonctionnement et enjeux*, Rouen : PURH.

IGAENR, 2015, Rapport n° 2015-012.

IGF, 2015, *La situation financière des universités*, mars, n° 2014-M-072-02.

Institut Montaigne, 2017, *Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous !*, rapport.

KABLA-LANGLOIS I., 2016, « Les jeunes et l'enseignement supérieur : s'orienter, réussir, s'insérer », *Éclairage*, INSEE Références.

LALOUETTE J., 2016, « La glorification de la science au XIX^e siècle » dans C. Charle, L. Jeanpierre (dir.), *La vie intellectuelle en France. I : Des lendemains de la Révolution à 1914*. Paris : Seuil.

LAMI A., 2013, *La tutelle de l'État sur les universités françaises, mythe et réalité*, thèse, Aix-Marseille université.

MESRI, 2016, *La stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES)*, http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid76975/la-strategie-nationale-de-l-enseignement-superieur-stranes.htm.

—, 2017, *État des lieux de l'enseignement supérieur*.

MOULIN L., 2015, « Frais d'inscription dans l'enseignement supérieur et régimes d'État-providence : une analyse comparative », *Éducation et sociétés*, 36 (2).

MUSSELIN C., 2017, *La grande course des universités*. Paris : Presses de Sciences Po.

OCDE, 2016a, *Automatisation et travail indépendant dans une économie numérique*. Paris : OCDE.

—, 2016b, *Regards sur l'éducation 2016 : les indicateurs de l'OCDE*. Paris : OCDE.

PIKETTY T., 2013, *Le capital au xxi^e siècle*. Paris : Seuil.

PILLAY P., 2011, *Higher Education and Economic Development: Literature review*, Centre for Higher Education Transformation (CHET).

PISANI-FERRY J. (dir.), 2014, *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, rapport de France stratégie au président de la République.

PRUVOT E. et ESTERMANN T., 2017, *University autonomy in Europe III, Scorecard 2017*, EUA.

PRUVOT E., ESTERMANN T. et MASON P., 2015, *Define Thematic Report : University Mergers in Europe*, DEFINE Project, EUA.

SÉNAT, 2013, *Rapport n^o 446*.

SFEZ L., 1993 [1978], *La politique symbolique*, PUF.

—, 2012, « Les images symboliques. Communication du symbolique et symbolique de la communication dans les sociétés modernes et postmodernes », *Actes du colloque international ORC IARSIC-ESSACHESS*.

VAN ZANTEN A., 2015, « Les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur. Quel rôle jour le lycée d'origine des futurs étudiants ? », *Regards croisés sur l'économie*, 16 (1).

VIEIRA E. et LEPORI B., 2016, « The growth process of higher education institutions and public policies », *Journal of Informetrics*, 10.

VEDEL G., 1960, « Les libertés universitaires », *Revue de l'enseignement supérieur*, 4.

Chapitre 27

L'articulation formation-recherche dans l'enseignement supérieur français Diagnostics et perspectives sur retours d'expériences

Philippe Bance

Avec l'articulation formation-recherche, on touche à une question qui se situe dans le « cœur de métier » du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche : à la fois dispenser les connaissances du « meilleur niveau » et les adosser à une recherche scientifique de « pointe ». On peut également y voir une modalité importante de mise en œuvre de l'intérêt général par le déploiement d'une économie du savoir. La stratégie dite de Lisbonne, adoptée lors du Conseil européen en mars 2000, en est la manifestation politique la plus visible, dans sa volonté de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » (UE, 2000).

À l'énoncé des enjeux et de l'importance cruciale que représente l'articulation de la formation et de la recherche, on ne peut qu'être surpris de la faible littérature produite en France sur cette question particulière. On en donnera pour preuve le dénombrement des travaux (de recherche et de littérature grise) de la bibliographie du premier rapport du comité de réflexion pour la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) (MENSR, 2015) : quatre publications sur le thème « Lien formation-recherche » placé dans la partie « Grands enjeux », sur un total de près de 450 références. Plus encore, les thèmes répertoriés sont eux-mêmes révélateurs de l'étroitesse de l'appréhension d'une question analysée sous l'angle pratique ou de problèmes spécifiques : la représentation qu'ont les enseignants-chercheurs et étudiants du lien entre recherche et formation (Henkel, 2004), les problèmes liés à l'intégration professionnelle des docteurs (AN, 2013).

Notre étude vise à poser un diagnostic d'ensemble sur les caractéristiques du système français en termes d'articulation formation-recherche : appréhender les mécanismes institutionnels qui caractérisent ce système sans négliger pour autant les représentations des acteurs qui en modèlent les pratiques. Les missions publiques et la structuration institutionnelle particulière qui existent en France sont porteurs d'enjeux sociétaux et de

compétitivité pour l'économie dans le contexte international actuel. Mais il convient également de rentrer dans la « boîte noire » institutionnelle pour appréhender les modalités de mise en œuvre des missions publiques. Pour ce faire, notre étude ne s'appuie pas seulement sur l'expérience de terrain acquise par son auteur, mais elle entend aussi, *via* une enquête administrée en ligne, reposer sur l'appréhension de responsables institutionnels du plus haut niveau des établissements d'enseignement supérieur. En précisant leurs points de vue sur l'articulation formation-recherche, sans pour autant négliger la distance critique, il s'agit de dresser les principaux éléments de diagnostics et les perspectives qui pourraient s'en trouver tracées.

1. La formation et la recherche : deux missions fondamentales du supérieur à articuler pour servir l'intérêt général

1.1. *Les missions de l'enseignement supérieur et l'articulation « orientée » de la recherche vers la formation*

L'examen des lois qui ont régi l'enseignement supérieur et la recherche durant les dernières décennies rappelle que, si ses missions se sont progressivement élargies, la formation et la recherche sont les plus essentielles.

Dans la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, les universités « ont pour mission fondamentale l'élaboration et la transmission de la connaissance, le développement de la recherche et la formation des hommes » (art. 1). Dans la loi Savary de 1984[1], « les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : la formation initiale et continue ; la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats ; la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ; la coopération internationale » (art. 4). En 2007, la loi relative aux responsabilités des universités (LRU) précise, dans son article 1, que « les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : 1) La formation initiale et continue ; 2) La recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats ; 3) L'orientation et l'insertion professionnelle ; 4) La diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ; 5) La participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; 6) La coopération internationale ». Ces missions sont reconduites avec

1. http://legifrance.gouv.fr/Savary.

la loi ESR de 2013[2], avec un ajout concernant la seconde mission : « La politique nationale de la recherche et du développement technologique vise à valoriser les résultats de la recherche au service de la société. À cet effet, elle s'attache au développement de l'innovation, du transfert de technologie lorsque celui-ci est possible, de la capacité d'expertise et d'appui aux associations et fondations, reconnues d'utilité publique, et aux politiques publiques menées pour répondre aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et du développement durable[3]. »

Ce dernier ajout est révélateur de l'importance cruciale qu'a prise la recherche pour les pouvoirs publics et pour la société de la connaissance, par les effets qui en sont attendus. Cela renforce une primauté de la recherche dans les missions de l'ESR, qui existait antérieurement, mais de manière moins apparente et moins formalisée. On peut en effet considérer, avec la Conférence des Présidents d'Universités (CPU), que « la formation et la recherche se retrouvent placées au cœur même des débats sur la dynamique de la compétitivité par l'innovation » (CPU, 2014). Cette orientation se confirme sur le plan institutionnel, par la mise en place en 2017 du MESRI (ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation) qui remplace le secrétariat d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche antérieurement rattaché au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENSR).

L'importance de la bonne articulation entre les deux missions fondamentales du supérieur transparaît récemment dans la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES), où l'on a d'emblée rappelé que la mise en cohérence passe par : l'adossement des formations à la recherche ; la formation par la recherche à tous les niveaux de l'enseignement supérieur ; l'articulation recherche/formation pour les enseignants-chercheurs ; une meilleure reconnaissance professionnelle du doctorat[4]. On indique de plus dans le premier rapport du comité de suivi que « la formation doit évoluer constamment au gré des avancées scientifiques. Pour cela, elle doit être en lien étroit avec la recherche afin de transmettre des connaissances à la pointe des savoirs, mais aussi de développer des compétences qui s'acquièrent à travers la recherche », et que c'« est à initier et développer dans certaines formations professionnelles qui sont parfois trop tournées vers la pratique professionnelle au détriment de contenus plus scientifiques, ou trop limitées à la préparation au premier emploi » (2015, p. 39). Le lien de l'enseignement à la recherche renvoie ainsi à une articulation clairement orientée dans le sens de la prise en compte

2. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027735009&categorieLien=id.
3. Voir article L. 111-1, 3 du Code de la recherche. Le chap. 30 ci-dessous en montre la logique, qui est celle de l'économicisation de l'enseignement supérieur dans un schéma de pensée inspiré du néolibéralisme.
4. http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid76975/la-strategie-nationale-de-l-enseignement-superieur-stranes.html.

dans les enseignements des avancées de la recherche, même s'il convient également de considérer la rétroaction de l'enrichissement de la recherche (à terme pour le moins[5]) par l'enseignement[6].

Pour autant, l'articulation formation-recherche ne fait pas l'objet d'une spécification précise et il revient aux opérateurs (universités et autres établissements du supérieur), dotés notamment d'une plus large autonomie depuis la LRU et le passage aux compétences élargies (Bance et Didisse, 2015), de chercher à articuler au mieux leurs deux activités fondamentales, ce qu'on pourra analyser en seconde partie *via* notre enquête de terrain.

Mais, il convient tout d'abord d'appréhender le poids de l'histoire dans la caractérisation du système français et les adaptations des dernières années.

1.2. *Des « dualismes et dichotomies institutionnels » en voie de résorption ?*

On parlera de dualisme et de dichotomies institutionnels du système français dans la mesure où il s'est, au fil du temps, structuré en dissociant très largement l'enseignement et la recherche. Cette dissociation a une double nature : le dualisme inter-établissements et les dichotomies intra-établissements.

1.2.1. Le dualisme institutionnel

Le dualisme inter-établissements est foncièrement le produit d'une structuration du système français d'enseignement supérieur qui s'analyse en résultante de choix (très originaux) effectués par les autorités publiques dans les décennies passées.

Ce dualisme se caractérise tout d'abord par une totale déconnexion en premier cycle des études supérieures de nombreuses formations vis-à-vis de la recherche. En relèvent les sections de techniciens supérieurs (STS)

5. Les étudiants formés par la recherche acquièrent des méthodologies utiles pour de nouveaux développements de la recherche lorsqu'ils seront en activité. On peut par ailleurs considérer dans une moindre mesure que les enseignants-chercheurs peuvent également bénéficier pour leurs recherches de leurs interactions avec les étudiants.
6. La diversité des statuts de personnels de l'enseignement supérieur a pour objet d'assurer l'adéquation entre besoins de formation et de recherche dans l'enseignement supérieur. Ainsi, en 2016, les enseignants en fonction dans l'enseignement supérieur public sont au nombre de 91 405, dont 36 184 MCF (22,2 %), 20 250 PR (22,2 %), 13 221 (14,5 %) de statut second degré, 7 177 (7,9 %) doctorants contractuels avec mission enseignement, 4 616 (5,1 %) attachés temporaires d'enseignement et de recherche, 4 291 (4,7 %) chefs de clinique, AUH, PUH, 2 844 (3,1 %) associés. Voir note DGRH n° 8, octobre 2017 : année universitaire 2015-2016, tableau 1.

et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) dont les enseignements ont lieu principalement dans les lycées et sont assurés essentiellement par des enseignants issus de ces établissements. Ces formations sélectives drainent très largement (surtout les CPGE) les jeunes les mieux préparés pour suivre la voie universitaire et la recherche au détriment des formations universitaires censées orienter les étudiants vers les études longues voire la recherche. Les grandes écoles qui recrutent les étudiants ayant réussi en CPGE sont de plus des formations professionnelles visant une insertion à cinq ans. Quant aux STS, elles délivrent des formations courtes, au recrutement également sélectif pour l'obtention de diplômes (les BTS) et visent à l'insertion professionnelle immédiate. Mais, au fil du temps, ces formations voient une partie non négligeable de leurs diplômés poursuivre leurs études[7], et en particulier vers les licences universitaires classiques ou vers les licences professionnelles (pour se diriger parfois ensuite vers des masters). Elles bénéficient de dotations par étudiant bien plus importantes qu'en premier cycle universitaire, par le fort taux d'encadrement avec de faibles effectifs par classe[8]. C'est cependant beaucoup moins problématique pour les BTS que pour les CPGE, si ces diplômés de STS arrêtent de fait leurs études au grade de licence, car cela améliore ainsi le continuum bac – 3-bac + 3 pour des étudiants qui ne visent pas un parcours long dans le supérieur.

La structuration par établissements du modèle français confine, de manière très spécifique, au dualisme formation-recherche. D'une part, les écoles se sont trouvées très largement coupées de la recherche tout en formant les élites du pays ; plus encore les écoles de commerce et de

7. Près de 20 % des titulaires d'un BTS poursuivent ainsi leurs études vers les universités, mais aussi vers des écoles.

8. Le coût moyen d'un étudiant par tête, selon une comparaison de 2012, est proche de celui des autres pays de l'OCDE, avec une durée moyenne d'études également similaire (DEPP, 2016a). Le coût de 11 680 € par étudiant en 2016 est cependant très différent d'une filière à une autre (DEPP, 2016b). Si les chiffres peuvent varier dans leur amplitude selon les sources la hiérarchie est bien établie. Une étude réalisée par le cabinet conseil KPMG, réalisée pour l'année 2011, montrait ainsi sur la base de 12 universités et 5 instituts ou grandes écoles relevant principalement du domaine des sciences de l'ingénierie et en retenant recettes, dépenses, patrimoine et structure financière des établissements : 21 000 € pour une grande école et 4 500 en UFR de lettres pour un coût moyen à l'université de 8 000 € (et avec un coût plus élevé des IUT qui sont intégrés). D'une université à une autre, les disparités sont également importantes, les plus faibles taux d'encadrement et moyens étant observés dans les universités DEG-SHS et de petite taille (voir : http://etudiant.lefigaro.fr/les-news/actu/detail/article/ce-que-coute-reellement-un-etudiant-2060/). Pour les universités, la différence de coût par tête est très différente en licence et en master. D'autres études de la DEPP faisaient état de 15 800 € pour les CPGE et de 13 740 € pour les STS, 8 980 € en IUT, 7 840 € en licence. De plus, en dynamique, et du fait de l'accroissement des effectifs, la dotation moyenne par tête tend récemment à se dégrader comme le montre l'étude de Thomas Picketty : en euros constants, elle passe d'un indice 100 en 2008 à 91 en 2018, le passage en dessous du niveau 100 se situant en 2014 (voir : http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/10/12/budget-2018-la-jeunesse-sacrifiee/).

gestion ou de formation des grands corps d'État (comme l'École nationale d'administration) que les écoles d'ingénieurs. D'autre part, les universités chargées de conduire les étudiants aux études longues et à la recherche par les études doctorales sont privées des étudiants les mieux dotés initialement pour suivre ce parcours long. S'il y a, notamment en second cycle (master) des universités des flux entrants d'étudiants en provenance des écoles, c'est le continuum de formation théorique qui va du début à la fin des études universitaires qui s'en trouve affecté, ainsi d'ailleurs que la formation en amont, du fait de la nécessité d'adapter les contenus, d'abaisser les critères d'exigence face à de forts taux d'échec des étudiants entrant (souvent par défaut) en premier cycle universitaire[9].

Le modèle n'a pas pour seul inconvénient de découpler formation et recherche ; il suscite également un manque de reconnaissance des études universitaires longues et surtout du doctorat dans la société tout entière. Les élites et les dirigeants d'entreprises y participent très largement : formés par les écoles, ce sont les principaux acteurs de la reproduction du modèle ancien *via* les réseaux professionnels sur lesquels s'appuient les écoles et qui en font l'attractivité. Cela peut d'ailleurs amener à dire que, dans bien des cas, les étudiants « achètent » du réseau professionnel plus encore que des connaissances et compétences en s'inscrivant dans les écoles. L'accès privilégié aux postes les plus prestigieux et les mieux rémunérés sont en effet obtenus, à compétences équivalentes, par les étudiants des écoles[10].

Il en résulte également un profond manque de reconnaissance en France du doctorat par le monde de l'entreprise, peu propice au prolongement des études dans ce troisième cycle universitaire. Les travaux de l'Assemblée nationale (2013) posent à cet égard un diagnostic des plus préoccupants. « Quelle est la situation des doctorants et du diplôme du doctorat en France ? Elle n'est guère brillante. *Quantitativement*, le "stock" de docteurs et les "flux" de doctorants dessinent un tableau contrasté, mais qui, au regard de la "production" des principales puissances économiques, est plutôt problématique. *Qualitativement*, ce grade universitaire, qui couronne un troisième cycle d'études supérieures, défini comme une "formation à la recherche et par la recherche" (article L. 612-7 du code de l'éducation), ne constitue pas, en particulier par rapport aux diplômes de management ou d'ingénieur, un passeport efficace vers l'emploi pérenne »

9. C'est d'autant plus vrai que, depuis quelques années, des objectifs de réussite en licence (50 % d'une génération en licence) ont été instaurés pour remédier à des taux d'échec très élevés. Les filières universitaires n'ont pas été différenciées pour répondre aux besoins de formation d'un public très hétérogène, faute principalement de moyens suffisants par tête et de volonté des pouvoirs publics de modifier profondément les cursus universitaires.
10. C'est notamment le cas, du moins au moment du recrutement, des experts comptables formés en amont par les universités, dans le cadre des Instituts d'administration des entreprises (IAE), et les écoles de commerce.

(AN, 2013, p. 10). Cela amène André Tiran à considérer que « le processus de sélection conduit à écarter les "élites" des activités les plus exigeantes et les plus stratégiques » (2016, p. 318).

Les pouvoirs publics souhaitent, comme l'indique le rapport de la StraNES, assurer une meilleure reconnaissance des études doctorales pour « développer l'innovation grâce à l'emploi des docteurs dans les entreprises et administrations » (2015, p. 47). Les résultats restent cependant pour l'heure très en deçà des attentes que l'on peut avoir en matière d'insertion professionnelle des doctorants hors de l'espace académique. Et comme l'indique le rapport, « les docteurs n'ont pas le monopole de l'innovation, mais leur faible présence dans les entreprises et encore plus dans l'administration est un handicap » (*ibid.*). De plus, « notre système d'innovation reste [...] classé comme "suiviste" au niveau international : nous sommes très loin de la situation des pays les plus innovants, et une nouvelle étape devrait être franchie. Actuellement, seuls 13 % des employés déclarés comme faisant partie du secteur "recherche et développement" des entreprises sont titulaires d'un doctorat » (p. 48). Le décalage vis-à-vis des États-Unis, mais aussi de la plupart des systèmes universitaires à travers le monde, est saisissant.

Il existe cependant des coopérations entre écoles et universités, notamment dans le secteur scientifique pour la délivrance du master[11] ou du doctorat qui ne peut l'être pour l'heure que par les universités publiques, hormis le cas d'espèce des universités catholiques pour les diplômes canoniques[12]. Les partenariats procèdent de co-accréditations de masters ou de co-encadrements de thèses par les enseignants-chercheurs des différents établissements.

De grands changements sont également intervenus durant les dernières années par un processus d'adaptation que l'on doit aux écoles plutôt qu'aux pouvoirs publics. Prenant conscience de la nécessité pour continuer d'exister de satisfaire à l'exigence d'une recherche de « haut niveau » dans un contexte de mondialisation de l'enseignement supérieur et de prégnance des classements de type Shanghai, les écoles, notamment de commerce, ont fortement évolué. Elles cherchent à remédier à leur important déficit initial de production scientifique par des politiques propres de recrutement et des incitations financières fortes, offrant notamment à leurs

11. Le grade de master (parfois assimilé au diplôme de master) peut être cependant délivré par les établissements privés accrédités.
12. En 2011, en application d'un accord de 2008 avec la Papauté, l'État français reconnaît la valeur des titres et diplômes canoniques (théologie, philosophie, droit canonique), licence, master et doctorat délivrés par les établissements d'enseignement supérieur catholiques reconnus par le Saint-Siège.

enseignants-chercheurs des conditions de rémunérations supérieures à celles obtenues à l'université[13].

On ajoutera pour en terminer avec le dualisme institutionnel formation-recherche qu'il procède également de la structuration même de la recherche du fait d'une autre particularité française dont l'origine remonte cette fois aux années 30[14] : l'existence de ce qu'on appelle souvent les Instituts, que sont les Établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPCST), comme le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de santé et de recherche médicale (INSERM), pour ne citer que les plus connus parmi les neuf existant). Ils intègrent des chercheurs (directeurs ou chargés de recherche) qui n'enseignent pas ou très peu, ce qui procède ici d'une déconnexion quasi complète de l'enseignement à la recherche. Ce n'est pas sans peser par ailleurs fortement sur le positionnement, à la baisse, des universités françaises dans les classements internationaux, comme celui de Shanghai (voir le chap. 31 ci-dessous). Car si les chercheurs de ces établissements sont intégrés à des unités mixtes de recherche (UMR) communes avec les universités, les points attribués pour leurs recherches ne sont comptabilisés que pour moitié dans les résultats des universités, la moitié restante disparaissant ainsi purement et simplement du bilan français en termes de reconnaissance internationale de la recherche française.

1.2.2. Les dichotomies intra-universitaires

Par-delà le dualisme institutionnel, la dichotomie formation-recherche propre aux universités présente une quadruple dimension.

Une première source de dichotomie relève des cursus étudiants et procède de la volonté des décideurs publics, pertinente, de « professionnaliser » les universités, face aux profondes réticences qui s'y exprimaient de sortir de domaines de prédilection de l'enseignement académique et de la recherche fondamentale. Le décret du 7 janvier 1966 a créé dans cette perspective de nouvelles composantes au sein des universités : les Instituts

13. A également été parfois mise en place, dans certaines écoles, une organisation méthodique pour gonfler le nombre des produits de leur recherche, jouant des carences des modes de comptabilisation de cette production par les instances de reconnaissance académique. Comme le montre EducPros, l'IPAG Business school est ainsi monté en flèche dans le classement de la production scientifique des établissements français (occupant la deuxième place des écoles) en ciblant les revues bien classées les plus accessibles, en évitant de perdre du temps en collecte de données, en produisant à la chaîne et en multipliant les cosignatures d'articles de ses chercheurs (dont de non-produisants antérieurs). Voir : http://www.letudiant.fr/educpros/enquetes/ipag-les-secrets-d-une-progression-fulgurante-en-recherche.html.

14. Après la création de divers organismes de recherche durant cette décennie, le CNRS est créé par décret du 24 octobre 1939.

universitaires de technologie (IUT). Leur vocation est alors d'insérer en deux ans leurs étudiants pour répondre aux besoins du marché du travail de personnels de niveau III de formation (techniciens). La déconnexion enseignement-recherche qui en résulte ne tient pas dans le cas d'espèce, comme pour les BTS ou CPGE, de l'absence d'enseignants-chercheurs puisque ceux-ci y sont partie prenante de la formation. Elle participe cependant d'un même effet de contournement des deux premières années universitaires classiques. La proportion des DUT poursuivant leurs études, déjà considérable, s'accroît encore sur les dernières années : on passe de 83 % à 89 % des diplômés qui ont poursuivi leurs études dans les deux ans pour les cohortes de 2009 et de 2013 (ESR, 2016). Ainsi, les étudiants qui sont sélectionnés en IUT (provenant à près des deux tiers des filières de bac général[15]) figurent parmi ceux qui seraient les mieux à même de réussir en accès direct en cursus universitaire classique ; ils reviennent largement après leur DUT vers la seconde et la troisième année de licence. Une autre voie de contournement est la poursuite d'études en licence professionnelle, diplôme créé par le décret du 17 novembre 1999 pour répondre aux besoins professionnels avec un niveau II de formation. Une proportion non négligeable de DUT (comme de BTS) contourne ainsi totalement les licences générales en entrant dans ces formations pour chercher à s'inscrire ensuite en master[16]. De nombreuses licences professionnelles se trouvent ainsi détournées de leur vocation fondamentale qui est l'insertion professionnelle immédiate.

Face à ces dérives, diverses réactions institutionnelles existent : fixation par le ministère d'un quota, voire interventions des directions des universités auprès des commissions de sélection des IUT pour éviter de retenir un trop grand nombre de baccalauréats généraux[17] ; évaluations négatives par le HCERES des licences professionnelles ayant de forts taux de poursuite d'études, suivies de leur non réaccréditation par le ministère ; instauration récente d'une entrée sélective en première année de master (et non plus en seconde) ; mise en extinction actuelle des licences générales dites suspendues (c'est-à-dire ne débutant qu'en troisième année

15. En 2015-2016, les nouveaux entrants en DUT (51 559 étudiants) sont pour 65,1 % issus de bacs généraux (40,3 % de S, 22,8 % de ES et 2 % de L), 29,9 % de bacs technologiques et 2,4 % de bacs pros. Voir : DEPP, 2016c, p. 167.
16. L'argument avancé par les défenseurs du modèle du cursus actuel des IUT est qu'ils assurent une continuité secondaire-supérieur en répondant à une demande de professionnalisation des étudiants. La question n'en reste pas moins celle d'apporter aux étudiants une offre de formation différenciée en premier cycle du supérieur qui soit adaptée à des profils étudiants divers afin d'assurer dans les meilleures conditions des poursuites d'études conformes à ces profils, plutôt qu'une orientation biaisée par la bipolarisation entre filières sélectives et non sélectives conduisant à des raisonnements court-termistes ou faussés quant aux perspectives d'orientation.
17. Les commissions justifient fréquemment leur choix des bacs généraux au détriment des bacs technologiques par l'insuffisance de candidatures pour compléter leurs effectifs.

de licence), comme celle de gestion, pour amener les étudiants à intégrer d'emblée la première année de licence. Beaucoup de chemin reste à parcourir pour enrayer les contournements des licences par les filières censées être courtes et de professionnalisation immédiate. Cela passerait certainement par des dispositions bien plus draconiennes, à commencer par une dotation par tête à la hauteur des enjeux de parcours d'études dans le supérieur misant sur un continuum de formation en lien avec des apports en réelle adéquation avec la recherche du champ disciplinaire.

La deuxième source de dichotomie renvoie à des comportements rétifs d'universitaires face à des mutations institutionnelles pourtant anciennes. La loi Faure de 1968 avait ainsi fait disparaître les anciennes Facultés pour les remplacer par des Unités d'enseignement et de recherche, devenues depuis la loi Savary de 1984 les Unités de formations et de recherche (UFR). Il s'agissait alors d'articuler plus étroitement formation et recherche, en cherchant à rompre avec une culture facultaire se focalisant, dans certaines composantes universitaires, sur l'enseignement et négligeant la recherche. Si la culture facultaire (qui procède également d'une logique d'autonomie des composantes vis-à-vis de l'établissement) reste vivace dans certains secteurs disciplinaires, notamment des sciences humaines et sociales (SHS), du droit et plus encore de médecine, et plus particulièrement encore dans certaines universités dominées par des « féodalités », de nets progrès sont cependant en cours depuis une décennie. Le rôle grandissant des conseils scientifiques de composante (à côté de départements chargés de la pédagogie) et la plus grande attention portée à la recherche dans les conseils de gestion des UFR en sont la traduction.

Une troisième source de dichotomie est liée à la précédente tout en s'avérant bien plus persistante : la variabilité de la représentation du métier et principalement du lien à la recherche qui diffèrent d'une discipline à une autre. Elle peut s'expliquer non seulement par des considérations culturelles, mais aussi et surtout financières, les deux n'étant d'ailleurs pas sans lien. Les effets attendus par les pouvoirs publics de retombées sociétales de la recherche scientifique, se traduisent en effet par des dotations financières bien plus conséquentes pour les chercheurs en sciences, technologie et santé (STS) que pour ceux des autres secteurs disciplinaires, tout particulièrement en termes d'allocations ministérielles et régionales pour les doctorants, de contrats de recherche émanant des entreprises ou du secteur public, de financements dans le cadre de grands réseaux de recherche, des projets d'investissement d'avenir… S'y ajoute un net différentiel de dotations ministérielles initiales d'un secteur disciplinaire à un autre. La préservation de la recherche conduit de plus à maintenir et même accroître les postes d'enseignants-chercheurs en STS même durant les périodes où les effectifs étudiants se tassent en Sciences et s'accroissent dans les domaines SHS et DEG (droit, économie, gestion). Ces disparités de moyens inhérentes à l'attrait des autorités et entreprises pour la recherche du secteur STS ne sont bien sûr pas sans créer d'importantes différences de culture disciplinaire et affecter le rapport à

l'enseignement. Cela suscite et amplifie une primauté plus générale de la recherche en dépréciant fortement la considération des enseignants-chercheurs pour l'enseignement, d'autant que leur évaluation dans les Conseils nationaux des universités (CNU) pour un avancement de carrière (du moins dans le changement de grade) se fait pour l'essentiel par seule considération de leur recherche. Confortée par une conception de l'intérêt général ancrée sur la recherche, on voit mal ce qui pourrait en infléchir foncièrement le cours, même si les CNU indiquent aujourd'hui considérer la pédagogie et les activités administratives pour l'avancement de carrière[18].

Enfin, la quatrième source de dichotomie intra-universitaire relève du mode de structuration des compétences concernant la formation et la recherche au niveau cette fois des services centraux des universités. La loi Savary de 1984 a instauré deux nouveaux conseils centraux : le Conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) pour superviser la politique de formation et les conditions de vie étudiantes ; le Conseil scientifique pour la politique scientifique. Bien que le Conseil d'administration ait toujours eu primauté, les deux autres conseils étant consultatifs pour la mise en œuvre de la politique d'établissement, cette dissociation a pu susciter au sein des universités l'émergence de conceptions et de cultures internes disjointes formation-recherche, avec des vice-présidents chargés respectivement de chaque champ. La loi ESR de 2014 a cependant corrigé cela en créant un Conseil académique (CAC) qui regroupe des membres de deux commissions : formation (CFVU) et recherche (CR). Ces regroupements sont de nature à favoriser l'émergence de stratégies intégrées des établissements, d'autant que cela s'accompagne dans de nombreuses universités d'un décloisonnement des fonctions des vice-présidents (VP) qui ne sont plus confinées à la formation ou à la recherche et se trouvent associés à des VP délégués. Cependant, de par sa taille qui limite la portée des discussions, le CAC peut devenir une « chambre d'enregistrement », ce qui n'est pas sans poser un problème de « démocratie universitaire », en lien notamment avec les nouvelles formes de gouvernance à caractère managérial à l'œuvre depuis la LRU. Ceci est d'autant plus vrai qu'avec, d'une part, les fusions des universités prises à leur initiative et, d'autre part, la création des Communautés d'universités et d'établissements (COMUE) décidée par les autorités publiques, qui, elles aussi, possèdent leurs CA et CAC, ce sont des mégastructures qui voient le jour : l'éloignement des enseignants-chercheurs (EC) des processus décisionnels tend ainsi à se creuser.

---

18. Si les critères de promotion à l'échelon exceptionnel des maîtres de conférences (instaurée en 2017) renvoient à la pluralité des missions (formation, recherche, administration), ce qui est un progrès, cette prise en compte vaut peu pour le changement de grade (de MCF à professeur) de par les modes de fonctionnement des CNU qui confinent dans certaines sections à l'appropriation du service public et de la gestion des carrières par des réseaux intra-disciplinaires hégémoniques.

2. L'internalisation par les opérateurs de l'objectif de bonne articulation formation-recherche : une analyse fondée sur l'expertise des responsables institutionnels

L'analyse qui va être menée se place à présent au niveau des établissements pour mieux appréhender l'articulation formation-recherche sur la base de l'expérience des responsables du pilotage formation ou recherche (vice-présidents, VP) des établissements français ainsi que de leur évaluation (délégués et conseillers scientifiques, DS et CS) à l'échelle nationale. Nous avons élaboré un questionnaire à leur adresse pour nous appuyer sur leur excellente connaissance des établissements sur le territoire national. Le choix des responsables institutionnels consiste ainsi à s'appuyer sur l'expertise des acteurs les mieux informés et les plus impliqués qui jouent ou ont joué récemment un rôle pilote dans les établissements d'enseignement supérieur. La démarche n'a bien sûr rien d'exclusive et un tel questionnaire pourrait également être adressé plus largement, aux directeurs de laboratoire, d'UFR, des conseils et plus généralement encore à l'ensemble de la communauté universitaire et à des fins opérationnelles dans un établissement.

2.1. *L'enquête auprès des responsables institutionnels en formation et recherche*

Notre enquête de terrain a été menée du 24 octobre au 10 décembre 2017 par l'envoi d'un questionnaire auprès de l'ensemble des responsables identifiés comme tels depuis 2010 et administrée en ligne via le logiciel LimeSurvey, en utilisant les logiciels R pour les tris croisés et Iramiteq pour l'analyse textuelle des questions ouvertes. L'envoi sans relance, et garantissant l'anonymat des répondants, a été réalisé à partir des adresses mails : il a été effectué par les responsables de réseaux pour les vice-présidents formations (nommés VPF) et recherche (VPR) en fonction, par le responsable du département du HCERES pour les conseillers scientifiques en fonction pour l'évaluation des formations (CSF), et directement par l'auteur sur constitution de ses propres listes de VP ou de listes HCERES, aux conseillers et délégués scientifiques recherche (CSR et DSR) HCERES (actuels et depuis 2010), ainsi qu'aux anciens VPF et anciens délégués scientifiques formation (DSF) HCERES. Sur un total de près de 350 envois, 129 réponses ont été répertoriées. Après élimination des doublons ou de questionnaires insuffisamment renseignés, il est resté 101 réponses valides émanant de responsables de 49 universités, 5 instituts et 3 écoles. 31 des répondants sont féminins et 70 masculins, pour une population très centrée sur la tranche d'âge des 45 à 65 ans : 17 de 45-49 ans, 19 de 50-54, 20 de 55-59 et 21 de 60-64. La population de répondants est constituée de 69 professeurs des universités, 18 maîtres de conférences (dont 7 HDR)

et 13 directeurs de recherche (instituts). On y trouve, en tant que responsables actuels : 16 VPF, 22 VPR, 11 CSF, 30 CSR ; en tant que responsables antérieurs : 13 VPF, 11 VPR, 12 CSF ou DSF, 18 CSR ou DSR, qui ont exercé par ailleurs de nombreuses autres responsabilités de niveaux inférieurs dans les établissements. L'appartenance disciplinaire des répondants est très diversifiée, la plupart des sections du Conseil national des universités (CNU) y étant représentée : 45 sur un total de 57.

Ces caractéristiques des répondants apparaissent conformes à celles de la population ciblée.

Le questionnaire comporte 57 questions réparties en 11 groupes, avec des questions fermées puis ouvertes afin d'élargir et d'affiner l'analyse. Les groupes de questions sont relatifs à : 1) la pratique professionnelle des EC ; 2) la gouvernance des établissements (pratiques, incitations, coordination) ; 3) le rôle de la tutelle ; 4) l'influence du système d'évaluation ; 5) les spécificités des filières disciplinaires ; 6) les différences écoles-universités dans l'ESR ; 7) les dispositifs de pilotage formation-recherche ; 8) les dispositifs de mise en œuvre de l'articulation de la formation à la recherche ; 9) la comparaison du système français vis-à-vis de celui d'autres grands pays ; 10) l'effet de la concurrence ; 11) les actions menées par les enquêtés dans l'exercice de leurs responsabilités.

La portée des résultats de l'enquête dépasse le cadre de cette seule étude. On centrera ici le propos sur les aspects portant plus particulièrement sur le diagnostic de mise en œuvre opérationnelle de l'articulation formation-recherche. D'autres résultats issus du questionnaire pourront faire l'objet de publications spécifiques complémentaires.

Nous allons rendre compte et analyser les réponses en focalisant successivement sur l'EC et la gouvernance des établissements puis sur les dynamiques institutionnelles.

2.2. *L'enseignant-chercheur, une personne-ressource clef, à accompagner par l'adoption de dispositifs adaptés de gouvernance des établissements*

Un large consensus existe sur ce qui, au niveau de l'EC, est de nature à contribuer à une bonne articulation formation-recherche. Pour 78 personnes (soit près de 93 % des enquêtés ayant répondu à la question), cette articulation passe par un enseignement qui soit en lien avec l'activité de recherche de l'EC. De plus, y contribuent également pour 64 personnes et 76 % des répondants à la question, des publications régulières ainsi que le savoir-faire pédagogique de l'EC (respectivement 63 % et 75 %). En d'autres termes, l'adéquation des enseignements à une recherche fournie et adossée à un bon savoir-faire pédagogique est un attribut essentiel pour que l'enseignement bénéficie pleinement des apports de la recherche.

Ces caractéristiques utiles de l'EC n'en appellent pas moins l'adoption à l'échelle des établissements de dispositifs qui permettent d'atteindre l'objectif. On comprendra tout d'abord que l'attribution des enseignements, largement décentralisée dans les universités au niveau des départements pédagogiques, en soit une condition importante. Sauf dysfonctionnements locaux pour lesquels les directions d'établissement ont vocation à remédier en dernier ressort (le président de l'université étant dans les textes celui qui attribue les services), cette affectation s'opère généralement eu égard aux centres d'intérêt des EC et donc en particulier de leurs activités de recherche.

Pour autant, la gouvernance des établissements apparaît, dans les réponses, jouer un rôle essentiel pour atteindre l'objectif de mise en adéquation formation-recherche, et tout particulièrement pour la mise en place, à l'échelle des universités, de dispositifs adéquats. Trois types de dispositifs suscitent un assez large accord, d'autres s'avérant plus controversés.

Le premier type de dispositifs est l'adoption d'une politique d'établissement coordonnée formation-recherche. Ce point fait le plus large consensus : 76 personnes, qui représentent 90 % des répondants, vont en ce sens. À n'en pas douter, les mesures nationales de décloisonnement des conseils d'établissements prises dans les textes et les dispositions adoptées récemment par les universités elles-mêmes dans leurs structures de pilotage (notamment par un copilotage de la formation et de la recherche) procèdent de nouvelles gouvernances qui peuvent jouer positivement.

Le second type de dispositifs, perçu également comme positif, est l'adoption de politiques de formation des EC. 52 enquêtés (soit 62 % des répondants à la question) considèrent en effet que c'est un facteur de bonne articulation formation-recherche. Les dispositifs de formation par mise en situation d'enseignement se sont ainsi développés durant les dernières années dans le cadre des écoles doctorales, en restant cependant très centrés sur les besoins liés à la recherche. Par ailleurs, les postes de contractuels, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) permettent aux jeunes chercheurs, principalement doctorants ou docteurs, d'assurer des enseignements (des travaux dirigés pour l'essentiel) dans les universités. Se sont également développés durant les dernières années des emplois de contractuels occupés en particulier par des « post-docs ». Cependant, hormis des dispositifs de missions d'enseignement pour doctorants contractuels et pour MCF débutants, les mises en situation se font très largement sans formation à l'enseignement. Cela suscite peu de réactions, contrairement à la formation professionnelle des maîtres du primaire ou du secondaire qui, lorsqu'elle s'est trouvée édulcorée par la suppression des IUFM et la mastérisation des métiers de l'enseignement, a suscité fort logiquement d'importantes réactions. L'enseignement supérieur apparaît en fait, depuis toujours, comme le parent pauvre quant à l'intérêt porté à la pédagogie, comme si celle-ci n'était pas importante pour les étudiants alors même que l'on pointe dans les orientations gouvernementales depuis plus d'une dizaine d'années le besoin d'améliorer fortement les taux

de réussite en licence[19]. Nombreux sont par ailleurs les établissements qui ont modulé durant leurs premières années à la baisse les services de maîtres de conférences durant leurs premières années d'exercice. L'argumentaire généralement invoqué est cependant plus particulièrement de ne pas entraver la progression de la recherche des nouvelles recrues par une charge excessive d'enseignement. Le décret n° 2017-854 du 9 mai 2017, dans son article 13, va cependant dans le bon sens en faisant bénéficier les maîtres de conférences, durant leur période de stage d'un an, d'une formation qui « peut tenir compte de leur parcours antérieur et être accompagnée d'un tutorat », période durant laquelle ils « sont déchargés d'un sixième de service d'enseignement ». La question se pose cependant en amont de cette période et l'accompagnement de l'activité pédagogique des EC, fusse celle des moins expérimentés, n'en restera pas moins peu développé, de sorte que, ces dispositifs peuvent encore paraître nettement insuffisants eu égard aux enjeux. Cela conduit certains des enquêtés à préconiser un droit à la formation initiale en pédagogie, à une formation obligatoire à l'enseignement et aux pédagogies actives, ces dernières étant de fait appelées à s'étendre fortement avec le développement du numérique, des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (déjà largement engagé bien sûr) et de l'expansion à venir des MOOCS (formation en ligne ouverte à tous).

Le troisième type de dispositifs perçu favorablement est la réforme du système de recrutement et d'avancement de carrière. Ici encore, 52 personnes (62 % de ceux qui ont répondu à la question) y adhèrent. Il y est question d'une meilleure prise en compte des activités pédagogiques et d'administration de l'enseignement pour l'entrée et l'avancement de carrière. Ce positionnement tranche singulièrement avec les critères pris en compte en la matière par de nombreux Conseils nationaux des universités (CNU), instances de qualification et de promotion des EC, qui focalisent essentiellement sur le volet recherche des postulants. Malgré des évolutions en cours dans les critères de recrutement la disproportion y reste extrêmement forte entre la recherche d'une part, la pédagogie et l'administration d'autre part. En d'autres termes, il est de l'intérêt premier d'un jeune EC, individuellement rationnel et calculateur, ce qu'il n'est pas toujours pour le bon fonctionnement des établissements, de ne pas porter foncièrement attention à la pédagogie et à l'administration pour progresser réellement dans la carrière. Ces activités, essentielles pour le bon fonctionnement des établissements, donnent bien lieu à des primes

19. Un plan réussite en licence a été mis en place sous l'égide de Valérie Pécresse en 2008 pour amener les établissements à améliorer des taux de réussite très faibles en première année. Les établissements se sont pour nombre d'entre eux largement mobilisés du moins dans un premier temps. Car faute de fléchage des moyens dédiés à la pédagogie, les dispositifs ont été largement abandonnés par la suite. Avec la nouvelle mandature d'après l'élection présidentielle de 2017, le thème de la réussite en licence semble susciter un nouvel élan dont il est trop tôt à ce jour pour en préciser la nature et les effets.

et sont considérées pour les avancements de grades, mais sont par ailleurs très peu valorisées pour le changement de corps de MCF à professeur. Avec ce mode de recrutement et de promotion, qui échappe très largement aux universités, se pose bien évidemment pour elles un problème majeur de fonctionnement. La formulation d'un récent projet politique de faire disparaître le CNU pourrait se comprendre comme une réponse à ces difficultés, mais ceci reste à confirmer.

D'autres types de dispositifs font l'objet d'avis divergents, voire d'oppositions, du fait probablement qu'ils touchent à la nature même de l'exercice du métier d'EC. Ils ne feront pas l'objet de ce fait ici de réels commentaires. La réforme du statut des EC divise les répondants à l'enquête en parts égales de 34 personnes (40 %). La modulation des services d'enseignement, qui pourrait en être une caractéristique première avec bien sûr la mise en extinction du statut de titulaire de la fonction publique, constitue une perspective fortement controversée. Par ailleurs, pour ce qui concerne les modalités d'incitation auprès des EC que pourraient ou devraient mener les établissements, celles à caractère financier pour le développement de l'activité de recherche recueillent plus d'avis négatifs (42) que positifs (31), ce qui traduit une réelle opposition des responsables universitaires aux pratiques qui se déploient fortement dans les écoles.

2.3. *Des doutes sur les mutations institutionnelles et des convictions quant à l'existence de capacités propres des opérateurs*

Le premier élément à mettre ici en exergue est le fait que les répondants considèrent très majoritairement comme insuffisants les dispositifs actuels de pilotage de la formation par la recherche : c'est le cas de 44 personnes qui représentent 72 % des répondants à la question. On en appelle donc logiquement à des réformes du système universitaire français pour mieux articuler formation et recherche, mais pas dans une aussi large proportion puisque 32 répondants sont pour et 26 contre. Est-ce à dire qu'il y ait des craintes sur les réformes que pourraient mener les autorités publiques et que l'on considère que la mise en œuvre d'une bonne articulation formation-recherche passe avant tout par des mesures adoptées à l'échelle de l'établissement ?

Cette interprétation sur les potentialités des établissements est confirmée par la préconisation de mise en place de nouveaux dispositifs : cela emporte une large adhésion avec 45 enquêtés qui y sont favorables (74 % des répondants à la question). Le confirment également les indications fournies concernant les modalités de mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs. La question ouverte qui y renvoie met en effet en évidence que les dispositifs à instituer sont principalement internes aux établissements : amélioration continue de l'enseignement, congés de transformation pédagogique, innovations pédagogiques liant enseignement et recherche,

apprentissages par projets dès la licence, reconnaissance interne de l'engagement pédagogique… Par ailleurs, l'intervention des chercheurs en cycle licence, disposition ici encore du ressort des établissements, est également jugée très utile pour 29 répondants (64 %), utile pour 9, sur un total de 45 répondants. Il en est de même de l'accueil des étudiants dans les laboratoires, très utile pour 30, utile pour 12 répondants (sur un total de 45).

On trouvera encore confirmation de la précédente interprétation par la perplexité des responsables à l'égard de mutations qui peuvent retirer aux opérateurs leur capacité de maîtrise dans les processus d'articulation à l'œuvre. Existe ici en effet une grande méfiance à l'égard des COMUE qui ont été récemment mises en place. Car si une politique coordonnée intra-établissement fait très large consensus (90 % étant favorables), le chiffre tombe à 29 % de favorables (24 des répondants à la question) pour 37 % de défavorables s'agissant de la mise en place d'une coordination à l'échelle des COMUE. La crainte de « rationalisations » qui ne soient pas réellement maîtrisées et d'une mauvaise coordination des acteurs peuvent apparaître ici comme des éléments explicatifs d'un tel positionnement. Ceci étant, le renforcement des compétences régionales suscite plus encore les oppositions : 56 réponses négatives (67 % des répondants) pour seulement 6 avis positifs. L'absence de réelles compétences et capacités d'expertise des régions en matière d'enseignement supérieur et de recherche peut largement expliquer ces réponses. De plus, les réticences à l'égard des régions, mais aussi des COMUE peuvent s'interpréter en tant que source d'inquiétude à l'égard d'un tarissement des financements par leur déplacement de l'État vers les régions qui pourrait susciter une réduction drastique des ressources publiques. De fait, l'amélioration de l'articulation formation-recherche passe pour les enquêtés par une plus grande équité dans l'affectation des ressources entre les établissements : 45 personnes qui représentent 54 % des répondants se sont en effet prononcées positivement sur ce point, 14 seulement étant contre. Il convient ici encore de faire le lien entre ce résultat et les réticences suscitées par le développement de la concurrence entre les établissements : 41 enquêtés (71 % des répondants à la question) répondent en effet négativement à la question suivante : « le développement de la concurrence entre les établissements vous semble-t-il pouvoir contribuer à une meilleure articulation formation-recherche ? » La concurrence croissante entre les établissements de l'ESR et les craintes de tarissement des ressources des établissements les moins attractifs et les moins compétitifs interrogent en effet sur leur pérennité, en particulier sur le lien qu'ils pourront continuer à entretenir entre leur formation et leur recherche s'ils sont amenés à ne plus former qu'en premier cycle de licence.

Enfin, le rôle joué par le système d'évaluation de l'ESR est lui aussi mis sur la sellette. 72 % des répondants (48 personnes) ne pensent pas que le système d'évaluation français contribue de manière satisfaisante à l'articulation formation-recherche. Cela vaut pour l'évaluation externe des

établissements réalisée par des instances nationales : HCERES[20] pour les formations LMD et pour la recherche universitaire, commission consultative nationale des IUT pour les DUT, commission des titres d'ingénieur (CTI) pour les écoles d'ingénieur, commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) pour les écoles de management privées ou consulaires. En effet, 32 responsables (67 % des répondants) jugent insuffisante l'évaluation externe pour améliorer l'articulation formation-recherche. Mais, l'évaluation interne conduite par les établissements (l'autoévaluation) est également mise en cause par 26 d'entre eux (54 %) contre 19, poussant en quelque sorte au développement de cette évaluation dans les établissements afin de faire progresser les dispositifs permettant une meilleure articulation formation-recherche. De quoi contribuer à des progrès par la mise en œuvre de nouveaux dispositifs que les responsables appellent de leurs vœux.

Conclusion : au-delà des diagnostics, des préconisations

Il est des héritages institutionnels qui s'avèrent difficiles à porter. À n'en pas douter tel est le cas pour notre thème d'études : l'architecture du système d'enseignement supérieur et de recherche avec ses strates et la prolifération d'institutions non coordonnées sont sources de dualisme et de dichotomies institutionnelles formation-recherche. Manque de cohérence, faible lisibilité du système, détournement des étudiants des parcours adaptés à leur profil, en particulier de l'accès direct aux études longues, effets d'éviction du doctorat, manque de reconnaissance de l'implication complète des EC, fragmentation statutaire avec les chercheurs non enseignants des Instituts, sont autant de profondes carences institutionnelles dans une optique de bonne articulation formation-recherche.

Un flot ininterrompu de réformes a pourtant eu lieu, les gouvernements successifs souhaitant marquer l'histoire de leur empreinte. Certaines mesures ont joué ou jouent favorablement pour remédier à certaines dichotomies universitaires : remise en cause de la culture facultaire, décloisonnement formation et recherche dans les instances décisionnelles, mise en extinction des licences suspendues, déplacement de la sélection d'entrée de la seconde à la première année de master, mesures pour favoriser l'insertion professionnelle des doctorants, pour former les jeunes EC... Il s'agit cependant de mesures qui finalement s'avèrent assez cosmétiques : elles nécessitent une réelle implication des opérateurs et des EC, mais sans véritablement s'attaquer au fond du problème qui est celui du dualisme institutionnel.

20. Le HCERES pratique pourtant l'évaluation intégrée comme le précise le chap. 8 ci-dessus.

Remédier au dualisme institutionnel passerait par des mesures structurelles qui consisteraient à réarticuler profondément le système, par l'intégration, voire *a minima* par une coordination très étroite, de ses diverses parties constituantes : BTS, CPGE, écoles, universités, Instituts. Cette intégration et/ou coordination étroite pourrait notamment s'opérer de la manière la plus poussée sur des périmètres régionaux, ce qui irait dans le sens des coordinations territoriales qui se dessinent. Il conviendrait cependant de préserver dans cette perspective l'égalité des territoires par des mesures fortes de péréquation nationale. Pour l'heure, aucun gouvernement n'a pris le problème de la réforme structurelle à bras le corps tant les résistances et les intérêts particuliers sont puissants et divergents. C'est pourtant du ressort des pouvoirs publics de veiller à l'intérêt général, et notamment en matière d'articulation formation-recherche, car on touche ici à une question d'avenir non seulement pour l'insertion sociale de la jeunesse, mais aussi pour la place de la société française dans l'économie dite de la connaissance.

Si une telle refonte systémique s'amorçait, les opérateurs, et en particulier les établissements universitaires, se trouveraient en position bien plus favorable pour réduire les dichotomies intra-établissements. Les potentialités du développement et de diffusion des nouvelles pratiques ressortent de notre enquête : à travers des formes diverses d'accompagnement par les établissements des EC pour qu'ils exercent pleinement les différentes facettes de leur métier ; par une amélioration continue des pratiques à l'appui des expériences de terrain et du *benchmarking*. Cela jouerait d'autant plus si une véritable valorisation de l'ensemble des missions des EC pouvait bénéficier d'une impulsion nationale significative[21].

Références

Décret n° 66-27 du 7 janvier 1966 portant création d'instituts universitaires de technologie, http://www.alliot.fr/esr/decret-66-27.pdf.

— n° 2017-854 du 9 mai 2017 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/5/9/MENH1704494D/jo.

21. Arnaud Élie, ingénieur d'études du laboratoire CRÉAM de l'université de Rouen, a grandement contribué aux résultats empiriques obtenus dans cette étude, par la préparation, la transcription des questions, la mise en ligne et le traitement du questionnaire administré sous le logiciel LimeSurvey, ainsi que pour le traitement textuel par le logiciel Iramuteq pour les questions ouvertes. On remercie également les responsables des réseaux nationaux des vice-présidents des Conseils formation et vie étudiante (CFVU) et recherche (CR), les directions des départements des formations et de la recherche du HCERES, pour avoir accepté de diffuser en ligne le questionnaire, ainsi bien sûr que l'ensemble des répondants à cette enquête.

Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968, dite Edgar Faure, d'orientation de l'enseignement supérieur. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693185&categorieLien=id.
— n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000692733.
— n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000824315.
— n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027735009.

Assemblée nationale, 2013, *Avis présenté au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 : tome X – Recherche et enseignement supérieur, enseignement supérieur et vie étudiante, par M. Émeric Bréhier*, http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/a1429-tIX.asp.

BANCE P. et DIDISSE J., 2015, « Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation institutionnelle du système universitaire français », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*. Rouen : PURH, http://www.ciriec.ulg.ac.be/notre-reseau/sections-nationales/france/publications/linternalisation-des-missions-dinteret-general-par-les-organisations-publiques/.

CPU (Conférence des présidents d'universités), 2014, *Les universités et l'innovation, agir pour l'économie et la société*, http://www.cpu.fr/colloque/les-universites-et-linnovation-agir-pour-leconomie-et-la-societe/.

DEPP (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance), 2016a, *Note d'information*, n° 5, février, http://cache.media.education.gouv.fr/file/2016/67/5/depp-ni-2016-05-depense-parcours-eleve-ou-etudiant-France-OCDE-2012_539675.pdf.

DEPP, 2016b, *Note d'information*, n° 32, novembre, http://cache.media.education.gouv.fr/file/2016/52/1/depp-ni-2016-32-cout-education-2015_667521.pdf.

DEPP, 2016c, *Repères et références statistiques*, http://cache.media.education.gouv.fr/file/2016/97/5/depp_rers_2016_614975.pdf.

ESR, 2016, « L'insertion professionnelle des diplômé.e.s de DUT », *Note Flash*, n° 20, http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2016/62/2/NF_16.20_-_IP_DUT_678622.pdf.

FOREST F. (dir.), 2012, *Les universités en France. Fonctionnement et enjeux*. Rouen : PURH.

HENKEL M., 2004, « La relation enseignement-recherche », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 16 (2).

MENSR, 2015, « Pour une société apprenante, propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur », comité présidé par S. Béjean, http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/STRANES/12/2/STRANES_entier_bd_461122.pdf.

ROZAN R., 2010, « Le lien entre enseignement supérieur et recherche », dans *Quelle université française pour demain ? Fondation Res Publica*, https://www.fondation-res-publica.org/Le-lien-entre-enseignement-superieur-et-recherche_a512.html.

TIRAN A., 2016, « L'État stratège et la réforme des universités », dans P. Bance (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France ?* Rouen : PURH, http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/11/etat_strategе_open.pdf.

Union européenne, 2000, *Conseil européen des 23 et 24 mars, Conclusions de la présidence*, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.html.

Chapitre 28

Marchandisation ou gratuité de l'enseignement supérieur ?

David Flacher, Hugo Harari-Kermadec, Léonard Moulin et Cecilia Rikap

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. » Faut-il continuer à promouvoir, comme l'indique ce passage du préambule de la Constitution française, une éducation gratuite ou bien s'orienter vers sa marchandisation ? Cette question aurait pu faire sourire il y a trente ans. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, à mesure que s'opèrent d'importants changements dans l'enseignement supérieur de nombreux pays du monde et notamment en France.

De fait, trois grandes tendances caractérisent la grande transformation des systèmes d'enseignement supérieur contemporain. La massification, d'abord, qui a conduit non seulement à un accroissement (quantitatif) de la population étudiante à partir des années 1960 en France, mais également à une transformation qualitative de la population accueillie au sein des universités. Elle a conduit à l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles problématiques. La globalisation constitue une deuxième tendance. Elle se caractérise par un nombre croissant de mobilités étudiantes, mais également par une mobilité accrue du capital humain sur le marché du travail, les plus qualifiés constituant une ressource clef dans une économie fondée sur la connaissance. Enfin, une troisième tendance est celle du renouveau des politiques industrielles appliquées à l'éducation. Il s'agit en effet pour les États de créer des champions nationaux dans un secteur – l'éducation – jugé stratégique dans la concurrence internationale. Les dirigeants politiques cherchent ainsi à positionner des établissements dans les classements internationaux et, pour ce faire, repensent la gouvernance, le mode de financement, le pilotage et l'évaluation des universités[1].

C'est ainsi que le processus de Bologne, en contribuant à l'harmonisation des systèmes d'enseignement supérieur, a en même temps permis de

1. Le lecteur pourra aussi utilement se référer au chap. 30, ci-dessous.

favoriser les échanges d'étudiants, et de créer les conditions du développement d'un marché de l'éducation. L'autonomisation des établissements a contribué au déploiement du nouveau management public qui importe dans les universités les modes de gestion des entreprises privées. La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et les différents appels du plan d'investissement d'avenir (IDEX, LABEX, EQUIPEX, CAMPEX…) constituent autant d'exemples de politiques industrielles horizontales et verticales mises en place depuis un peu plus de dix ans. Ces évolutions renvoient à des préoccupations théoriques majeures sur la place du savoir dans l'économie et la société, sur les enjeux d'agglomération et de polarisation entre universités et entre territoires, mais encore sur la compétitivité des économies nationales dans un monde globalisé où la capacité à attirer des talents joue un rôle crucial. Ces changements renvoient aussi à l'analyse de la diversité du capitalisme et à la capacité de maintenir différents modèles sociaux (Amable, 2005).

Si les logiques payantes et même marchandes tendent à l'emporter sur la gratuité des études, la manière dont ces logiques s'immiscent dans l'enseignement supérieur français est souvent pernicieuse. Face à un débat biaisé et aux doubles discours, ce texte vise à expliciter la diversité des modèles d'enseignement supérieur, à proposer une description critique des logiques de marchandisation de ce secteur et à ouvrir des perspectives pour un enseignement gratuit et émancipateur.

1. Marché et gratuité : quels modèles d'enseignement supérieur ?

1.1. *Modèle nordique* versus *modèle anglo-saxon*

S'il existe autant de modèles d'enseignement supérieur que de pays, il reste néanmoins possible d'identifier de grandes conceptions qui s'opposent (Moulin, 2015). Elles suivent, à grands traits, la typologie des États-providence d'Esping-Andersen (1999 ; 2013) et renvoient des conceptions intrinsèquement distinctes de l'éducation. Elles permettent de questionner, à travers leurs fondements et efficacités relatives, la pertinence et les limites du marché ou de la gratuité en matière d'enseignement supérieur.

1.1.1. Le régime « libéral » d'enseignement supérieur

Le régime libéral est celui des pays qui ont décidé de donner une place prééminente au marché dans le fonctionnement de leur éducation. Leurs systèmes d'enseignement supérieur relèvent d'une logique visant avant tout l'accumulation de compétences économiquement valorisables sur le marché du travail. Il s'agit ainsi de s'inscrire dans la lignée des prescriptions de la théorie du capital humain (Mincer, 1958 ; Schultz,

1961 ; Becker, 1962) : l'individu rationnel investit dans sa formation afin de dégager un rendement, avant tout monétaire, qui se matérialise par un salaire plus élevé. Selon cette doctrine, les décisions d'étudier sont prises en comparant les coûts et bénéfices (en matière de productivité et donc de salaire) des différentes options que constituent les possibles cursus universitaires. Dans cette éducation « par capitalisation » (Flacher *et al.*, 2012b), les étudiants deviennent des clients des universités, ces dernières se concevant alors comme fournisseurs (Rothschild et White, 1995).

Dans cette perspective, il s'agit de partager le « coût » du système éducatif entre la société et les individus qui vont directement bénéficier de ce capital humain. La société continue à participer au financement, car elle bénéficie d'externalités positives : l'individu formé n'est pas le seul à profiter de son capital humain[2]. Néanmoins, et c'est ce qui caractérise le régime « libéral », l'étudiant doit prendre une part significative des coûts, les marchés (éducatif et du travail) permettant de guider l'offre et la demande vers une allocation optimale des ressources. L'éducation est donc un bien économique, bien avant d'être un vecteur d'émancipation.

Dès lors, un ensemble de caractéristiques se retrouvent dans les pays concernés : les frais d'inscription sont élevés et un système de bourses, mais surtout de prêts, permet aux étudiants d'acquitter ces frais élevés. Les prêts sont souvent garantis par l'État afin de pallier les difficultés d'accès aux financements. Les bourses, lorsqu'elles existent, privilégient le « mérite » au détriment de critères sociaux. Il s'agit en effet de privilégier la responsabilité et le mérite individuels (Casta, 2012), de stimuler avant tout un investissement rentable. On ne sera dès lors pas étonné d'apprendre que l'Angleterre, après avoir mis en place un système de bourse pour accompagner sa politique d'introduction (1998) et de relèvements successifs des frais d'inscription, a décidé d'abandonner les bourses au profit des seuls prêts : les *maintenance grants* destinés aux plus modestes ont été supprimés à l'issue de votes serrés en janvier 2016 (302 voix pour, 292 contre au Parlement ; 155 voix pour et 138 contre à la Chambre des Lords)[3]. Aucune surprise non plus à découvrir les énormes dettes qui « responsabilisent » les étudiants ou, c'est selon, les rendent plus dociles une fois entrés sur le marché du travail : c'est ainsi que, selon Kirby (2017), la dette moyenne d'un étudiant en fin d'études est parmi les plus élevées au monde avec plus de 44 000 £ au Royaume-Uni contre l'équivalent de

2. On pourra se référer au chap. 22 ci-dessus, même si le lecteur notera que nous ne partageons pas les mêmes conclusions quant au financement de l'enseignement supérieur.

3. Le plafond des frais d'inscription au Royaume-Uni est actuellement de 9 000 £. Ce montant correspond à celui retenu par la plupart des universités et des formations, celles-ci ne souhaitant pas, par des prix inférieurs, donner un « mauvais » signal sur leur qualité intrinsèque. Les étudiants peuvent s'endetter pour payer leurs frais d'inscription et pour assurer une partie de leurs frais de vie. Jusqu'en 2016, les étudiants de premier cycle dont les parents ont un revenu inférieur à 25 000 £ par an percevaient une bourse.

29 000 £ dans le secteur éducatif à but lucratif aux États-Unis. De manière similaire, l'*Institute for Fiscal Studies* pointe la dette très importante des étudiants anglais issus des milieux défavorisés qui s'élève en moyenne à 57 000 £ pour un diplôme en trois ans (Belfield, Chris *et al.*, 2017).

Outre le Royaume-Uni, ce régime caractérise relativement bien les systèmes d'enseignement supérieur en Australie, au Canada, au Chili, ou encore aux États-Unis. Dans ce dernier pays, les taux d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur sont relativement élevés (respectivement 72 % et 39 % aux États-Unis contre 64 % et 43 % au Royaume-Uni en 2011), en même temps que les choix d'orientation apparaissent beaucoup plus contraints par les attentes du marché du travail et le remboursement des prêts. Ce régime revêt une importance cruciale dans la mesure où il semble devenir un modèle pour de nombreux pays dans le monde, bien que des résistances existent (voir ACIDES, 2014 et le chap. 30 ci-dessous).

1.1.2. Le régime « social-démocrate » d'enseignement supérieur

Le régime social-démocrate, défini par Esping-Andersen (1999 ; 2013), est diamétralement opposé au régime libéral, en cela qu'il privilégie l'épanouissement intellectuel et l'émancipation par l'éducation (Charles, 2012 ; Charles, 2013 ; Van de Velde, 2008) avant d'être l'outil de production d'une main-d'œuvre qualifiée. Dans les pays concernés (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), l'égalité des chances, l'équité et l'indépendance des étudiants par rapport à leur milieu d'origine[4] sont érigées en valeurs (Maguain, 2005 ; OCDE, 2013). L'éducation est envisagée à travers ses retombées sociales, justifiant de ce fait une absence (ou quasi-absence) de frais d'inscription et un financement public des établissements et des étudiants.

Dans cette optique, la dépense publique y est relativement généreuse (en termes de part du PIB), celle-ci finançant également des bourses d'autonomie et prêts pour les étudiants. Ces derniers peuvent ainsi financer leurs études en large partie indépendamment des ressources de leurs parents : au Danemark, l'allocation versée a ainsi été calculée en fonction des besoins réels des étudiants – logement, nourriture, vêtements, assurances, sport, téléphone (Anthony, 1999)… Il en résulte une allocation de près de 400 € par mois pour les étudiants résidants chez leurs parents et de près de 800 € par mois pour les étudiants décohabitants. Peut s'ajouter à cette bourse un prêt permettant d'accroître de 400 € par mois les ressources des étudiants. Des prêts spécifiques sont également pensés pour les étudiants ayant un enfant à charge et les étudiants handicapés ainsi que pour ceux ayant perdu le droit à une allocation d'autonomie pour cause d'échec.

4. En moyenne, 80 % des étudiants n'habitent pas chez leurs parents dans ces pays selon Maguain, 2005.

Ce régime apparaît naturellement favorable à un accès et une réussite élargis de la population aux études supérieures – l'allocation universelle a été du reste considérée dans une perspective de lutte contre l'échec au Danemark (Anthony, 1999). Si les taux d'accès et de réussite (respectivement 71 % et 50 % au Danemark ou 76 % et 47 % en Finlande en 2011) sont comparables, voire supérieurs, à ceux du régime libéral, les choix d'orientations des étudiants ne sont pas contraints (ou beaucoup moins) par le rendement monétaire attendu du diplôme dans le régime social-démocrate.

2. La France : un modèle « conservateur » entre deux eaux

Un régime « conservateur » peut également être dessiné entre le régime « social-démocrate » et le régime « libéral ». Il s'agit d'un régime qui maintient des frais d'inscription relativement bas (comme dans le régime social-démocrate) sans pour autant se donner les moyens publics de bien financer les établissements et d'aider les étudiants. Les mécanismes d'aide y sont ainsi notoirement insuffisants, qu'il s'agisse de bourses (comme dans le modèle social-démocrate) ou de prêts (comme dans le modèle libéral). Dans les pays concernés (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie), les bourses sont faibles et ne permettent pas de couvrir les coûts de la vie (même si les titulaires de ces bourses sont exemptés de tous frais d'inscription).

Liées essentiellement à des critères sociaux et, parfois, à des critères académiques, les bourses n'assurent donc ni l'égalité des chances ni l'autonomie des étudiants, en même temps que des aides fiscales bénéficient aux foyers les plus aisés, comme c'est le cas en France (Charles, 2012). Le poids des études repose donc largement sur la famille ou sur les emplois étudiants. Or les emplois étudiants réguliers diminuent, selon (Beffy *et al.*, 2009) de 40 % leurs chances de réussite.

Entre la générosité d'un modèle social-démocrate, reposant sur le rôle social de l'éducation, et l'option libérale, fondée sur la responsabilité individuelle, le modèle conservateur semble incapable de bénéficier des atouts respectifs de chacun de ces régimes. Ainsi, malgré un niveau relativement haut de dépenses publiques (au regard de celui observé en régime libéral), les taux d'accès comme de réussite apparaissent significativement inférieurs (respectivement 46 % et 31 % en Allemagne ou 39 % et 36 % en France en 2011).

Dans ce contexte et face à la cohérence institutionnelle des régimes libéraux et sociaux-démocrates, les pays du régime conservateur semblent condamnés à changer de modèle. Pour dépasser leurs incohérences internes et leurs faibles résultats, il convient donc de choisir entre deux modèles de société : l'un privilégiant une éducation publique, des conditions égales et réelles d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur, une conception de l'enseignement supérieur fondée sur ses rendements

sociaux et l'émancipation par l'éducation ; l'autre reposant sur l'investissement individuel, les rendements privés et les attentes du marché, des frais d'inscription et un endettement des étudiants. Il s'agit aussi, en conséquence, de définir les conditions d'un investissement dans l'enseignement supérieur, mais aussi d'un taux d'accès et de réussite plus importants qu'ils ne le sont aujourd'hui dans les pays conservateurs, et finalement de choisir entre un modèle d'éducation « par capitalisation » ou « par répartition » (Flacher *et al.*, 2012b).

Le tableau 58 synthétise les caractéristiques de ces trois régimes d'enseignement supérieur.

Tableau 58 : *Comparaison des régimes d'enseignement supérieur.*

Régimes	**Social-démocrate**	**Libéral**	**Conservateur**
Pays	Danemark, Finlande, Norvège, Suède	Australie, Canada, Chili, États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande	Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie
Protection sociale			
Nature de la protection sociale	Universelle	Sélective	Contributive
Bénéficiaires de la protection sociale	Tous les citoyens	Individus les plus défavorisés	Les travailleurs
Niveau de protection sociale	Fort	Faible	Modéré
« Philosophie » du système de protection sociale	Valeurs d'universalisme et d'égalitarisme	Responsabilité individuelle	Hiérarchisation des professions
Enseignement supérieur			
Part relative des investissements publics/privés	Élevée	Faible	Intermédiaire
Frais d'inscription	Nuls	Élevés	Faibles
Bourses	Universelles et élevées (dépendant du mode de logement)	Limitées sur critères sociaux ou surtout académiques	Relativement faibles sur critères sociaux ou surtout académiques
Prêts	Modérés, visant à assurer une autonomie étudiante	Très développés, visant à la fois à permettre les frais d'inscription et à couvrir les coûts de la vie	Limités ou quasi inexistants
Taux d'accès	Relativement élevé	Relativement élevé	Relativement faible
Taux de réussite	Relativement élevé	Relativement élevé	Relativement faible

Or nous constatons aujourd'hui que les pays « conservateurs » semblent s'orienter vers un modèle libéral au risque de transformer radicalement

leurs modèles sociaux. L'Italie, par exemple, a instauré des frais d'inscription pour 90 % des étudiants, selon leur catégorie sociale, leur domaine et leur niveau d'études, laissant néanmoins une petite ambiguïté sur ses choix, dans la mesure où ces frais ne peuvent représenter plus de 20 % du montant total de la dépense publique et où des bourses sont octroyées à hauteur de 2 000 € ou 5 000 € par an (selon que l'étudiant habite ou non dans sa famille). Néanmoins, cette ambiguïté est toute relative dans la mesure où seulement 9,4 % des étudiants bénéficient de ces bourses (Commission européenne, 2017). La France suit aussi un chemin qui semble l'emporter inexorablement vers le régime « libéral » : la multiplication des « expérimentations » inscrit progressivement dans le marbre la logique d'un partage du coût de l'éducation avec les familles. Cette dérive organisée a commencé à l'université Paris 9-Dauphine et à Sciences Po, avant de s'étendre aux écoles publiques d'ingénieur dont les frais d'inscription ne cessent d'augmenter, mais aussi aux diplômes universitaires (DU) qui, contrairement aux diplômes nationaux, permettent de facturer des formations. Même Polytechnique, école publique par excellence, a franchi un pas très important dans cette direction en lançant en 2016 son *bachelor*, facturé 12 000 € aux étudiants des États membres de l'Union européenne et 15 000 € aux non-Européens. À partir de 2018, des *graduate degrees* en deux ans (équivalent du master) seront également ouverts et facturés 12 000 € par an. Ces politiques introduisent dès lors des mécanismes de ségrégation, conduisant les universités à sélectionner certaines populations d'étudiants, notamment celles issues de milieux favorisés, sans pour autant accroître la réussite des étudiants (Moulin *et al.*, 2016).

3. L'émergence d'un enseignement supérieur marchandisé

3.1. *Des arguments théoriques ou idéologiques ?*

La littérature en économie de l'éducation reste relativement limitée sur la question des frais d'inscription (Flacher *et al.*, 2012a). Elle développe trois grandes catégories d'arguments qui résistent mal à la critique. Malgré cela, ces arguments restent largement diffusés, au point qu'ils devraient être analysés pour ce qu'ils sont : une posture idéologique.

L'argument le plus commun est celui de la « source de financement » que constitueraient ces frais d'inscription pour un système universitaire sous-doté et un esprit du temps peu enclin à l'accroissement des dépenses publiques. Le diagnostic en termes de sous-dotation mériterait une attention particulière pour déterminer quelle pourrait être une « bonne et juste » dépense par étudiant. De même, nous pourrions nous interroger sur les disparités de financement entre classes préparatoires et licences ainsi qu'entre universités et grandes écoles. Enfin, il conviendrait d'envisager les disparités de moyens entre universités dans un contexte qui se veut pourtant théoriquement égalitaire. Néanmoins, il reste difficile de

nier les difficultés budgétaires de l'université française, quand 1,5 % du PIB (contre 2,7 % aux États-Unis) est consacré à l'enseignement supérieur (OCDE, 2017).

Les frais d'inscription seraient-ils pour autant en mesure de corriger ces difficultés ? Tout indique le contraire. D'une part, certaines universités – celles installées dans les quartiers favorisés et celles attirant les meilleurs étudiants – auront peu de mal à lever des fonds auprès d'une population aisée et solvable, quand d'autres universités ne le pourront pas. Faute de réelle péréquation entre établissements, le plus probable reste donc une polarisation accrue entre établissements riches et d'excellence et établissements pauvres, de second plan. Les cas de Sciences Po ou Dauphine ne sont en rien des modèles reproductibles à l'échelle de l'ensemble du pays. D'autre part, à notre connaissance, aucune expérience nationale d'augmentation des frais d'inscription ne s'est faite, avec ou sans délai, sans un désengagement financier de l'État, réduisant d'autant les perspectives d'augmentation des ressources budgétaires des établissements. En Angleterre, le quasi triplement des frais d'inscription en 2012 s'est ainsi accompagné d'une réduction de 40 % des subventions publiques aux établissements. Enfin, la mise en concurrence des établissements pour attirer les étudiants les meilleurs et les plus solvables se fait alors toujours avec un renfort de publicités, de dépenses non strictement éducatives ou de salaires élevés pour quelques professeurs « stars ». Or les sommes « détournées » à ces fins ne garantissent en rien un accroissement de la qualité de l'éducation, bien au contraire. Dès lors qu'une augmentation des frais est envisagée, même si elle peut paraître raisonnable, il en résulte une tendance à l'accroissement continuel de ces frais d'inscription pour faire face à ce désengagement de l'État et à la concurrence entre établissements, à l'image de ce que l'on constate aux États-Unis ou en Angleterre[5].

Il existe une deuxième catégorie d'arguments à laquelle une partie de la gauche s'est révélée sensible : les frais d'inscription pourraient accroître *l'équité* du système d'enseignement supérieur. Ce chapitre n'a pas pour objet d'étayer le propos sur le caractère inégalitaire du tertiaire français (ACIDES, 2014) : les classes sociales les plus favorisées y sont largement surreprésentées, notamment dans les filières longues et prestigieuses. Pour certains économistes, il suffirait dès lors de faire payer ces « privilégiés » en imposant un partage des coûts, quitte à accorder des bourses ou prêts aux étudiants issus des milieux populaires. Ce partage pourrait ainsi tenir compte des rendements privés de l'éducation (des salaires plus élevés, une position sociale plus enviable) et du revenu des parents. Si l'argument du revenu des parents est peu convaincant (car il revient à ôter à l'étudiant toute autonomie par rapport à son milieu familial), l'argument du partage

5. En Angleterre, l'université devient payante sous le gouvernement travailliste de Tony Blair. En 1998, à la suite du rapport Dearing (1997), des frais d'inscription de 1 000 £ sont autorisés, avant que ce plafond ne soit relevé à 3 000 £ en 2005 et 9 000 £ en 2010.

des coûts mérite d'être discuté. D'une part, il reste très incomplet dès lors que l'éducation a aussi des rendements sociaux (toute la société bénéficie d'avoir des citoyens éduqués), mais ces rendements sociaux sont difficiles à mesurer (effet sur la santé, sur l'activité économique et les rentrées fiscales, sur la participation démocratique). Si, comme on peut le penser, ces rendements sont très élevés, c'est à la société de supporter l'essentiel des coûts éducatifs. D'autre part, les rendements privés (qui se traduisent par des écarts de revenus) peuvent être bien mieux partagés une fois que l'étudiant a fini ses études et est entré sur le marché de travail. Plutôt que d'opérer un prélèvement en fonction du revenu des parents, ou en fonction du revenu putatif du futur travailleur ayant bénéficié des études, quelle meilleure solution que d'imposer le revenu – de manière progressive – pour financer le système éducatif ? D'autant qu'un financement par l'impôt, au niveau national, permet une meilleure répartition de ces financements entre établissements, loin de la polarisation qu'engendre un marché de l'enseignement supérieur. Enfin, les systèmes de bourses pour les milieux populaires tendent à fondre au profit d'un accès aux crédits, comme nous l'avons souligné plus haut, au risque de voir la dette influencer les choix de ces étudiants, comme nous le verrons plus bas[6].

Reste alors une troisième série d'arguments ceux, adossés à la croyance en l'efficience du marché, qui ont pour matrices les *incitations* produites par les frais d'inscription. Ainsi les frais d'inscription sont censés permettre de sélectionner les étudiants, de pousser les acteurs (étudiants, enseignants et universités) à être les plus efficaces possible et de promouvoir une adéquation entre l'enseignement et les attentes du marché du travail. Reprenons ces arguments. L'effet de sélection résulterait d'une capacité des étudiants à s'auto-sélectionner en choisissant une orientation pour laquelle le résultat en termes d'accroissement salarial sera supérieur au coût des études. Dans ce cadre théorique, les futurs étudiants et étudiantes sont donc censés parfaitement connaître leurs capacités et faire, par leur choix d'orientation, un investissement rentable ! De plus, dans ces analyses : exit les finalités de l'éducation autres que productives ; exit la rationalité limitée de l'étudiant ; exit l'inégale répartition, selon le milieu social et culturel d'appartenance, tant de la capacité d'appréhender ses propres capacités que des opportunités de les mettre en œuvre (Bourdieu, 1974 ; Bourdieu et Passeron, 1964). Peu importe que cet argument d'*efficience allocative* ne tienne pas : il est sans cesse ressassé par les tenants des frais d'inscription dont nous verrons qu'ils ont l'oreille des dirigeants (Gary-Bobo et Trannoy, 2005, 2006, 2008).

6. L'ensemble des éléments avancés dans ce paragraphe souligne l'importance des externalités de l'éducation, mais insiste sur le fait que, contrairement aux suggestions de financements de Philippe Hugon (*supra*, chap. 22), un financement par les étudiants ou leur famille par des frais d'inscription et par l'emprunt n'est pas pertinent.

De même, l'argument des frais comme incitation à l'effort tient difficilement, à moins de démontrer que les étudiants rémunérés (comme les normaliens ou les polytechniciens) sont d'une fainéantise maladive ! Plus sérieusement, comment ne pas s'étonner que les tenants des frais d'inscription fassent comme si l'absence de frais signifiait gratuité alors que les étudiants à l'université doivent subvenir à leurs besoins et qu'ils sacrifient des revenus en restant sur les bancs des facultés plutôt que d'aller travailler !

Enfin, les frais d'inscription favoriseraient une adéquation dynamique entre la formation et les attentes sur le marché du travail. Ce dernier argument est paradoxalement le moins travaillé et, selon nous, le plus important car il recouvre plusieurs aspects. Au premier abord, il s'agit d'un argument très lié à la supposée capacité d'auto-sélection des étudiants : il suffirait aux universités de moduler les frais d'inscription pour déplacer des populations d'étudiants vers une filière professionnelle ou une autre (réduire les frais des écoles d'ingénieur pour pousser des étudiants vers ces filières). Mais comment moduler ces frais ? Par le jeu du marché, l'inspiration du moment et les lubies des gouvernants ? Et avec quelle finalité ? Répondre à des objectifs strictement marchands, simplement conjoncturels ou purement idéologiques, aux besoins d'une politique industrielle ? Le coût pour certaines filières pourrait en être lourd, notamment en lettres, sciences humaines et sociales, comme c'est le cas au Japon : sous l'impulsion du Premier ministre Shinzo Abe, le ministre de l'Éducation a adressé le 8 juin 2015 une lettre aux présidents des 86 universités, leur demandant « d'abolir ou de convertir ces départements [de sciences humaines et sociales] pour favoriser des disciplines qui servent mieux les besoins de la société » (Maillard, 2015). 26 universités ont emboîté le pas de cet appel et répondu leur intention de fermer ou diminuer leur activité en la matière. C'est également le cas aux États-Unis où « la part des sciences humaines, arts et lettres dans l'ensemble des diplômes de premier cycle a régressé à moins de la moitié de ce qu'elle représentait à la fin des années 1960 » (Hedges, 2009, p. 143) tombant à 8 % en 2009. Ce constat renvoie à une question plus profonde sur la nature et l'état d'une société dont l'éducation serait avant tout centrée sur les besoins de son économie à un moment donné, au détriment de l'émancipation individuelle et collective.

En second lieu, un autre effet peut en être attendu ; bien plus pernicieux il cache, selon nous, la véritable et profonde raison à l'introduction des frais d'inscription : le nécessaire endettement massif des étudiants (Autume *et al.*, 2006 ; Grégoir, 2008 ; Courtioux, 2009, 2010). Cet endettement permet non seulement au secteur financier de s'enrichir, mais rend surtout docile pour longtemps une main-d'œuvre contrainte de travailler dur pour rembourser les emprunts qu'elle a contractée. Les frais d'inscription peuvent donc s'analyser avant tout comme une manière de rendre la population active docile, moins revendicatrice, et finalement d'assurer une reproduction sociale des inégalités. Loin d'être un simple outil permettant de rendre possible un financement intertemporel des études – et quel que soient les

mécanismes d'endettement, y compris garantis par l'État et contingents aux revenus –, la dette pèse sur les décisions des étudiants et elle pèse de manière asymétrique, au détriment des étudiants issus de classes moins favorisées (Cameron et Heckman, 2001 ; Field, 2009). Cette analyse nous apparaît d'autant plus pertinente que la théorie économique dominante considère comme équivalent le paiement de frais d'inscription (*ex ante*) et le paiement d'une taxe (*graduate tax*, *ex post*) (Barr, 1993 ; Grégoir, 2008), faisant fi du fait qu'il n'est pas équivalent, dans la décision de poursuite d'études, d'avoir à s'endetter ou de payer une contribution à la société en fonction de sa réussite. Comment expliquer que seule la proposition de frais d'inscription soit plébiscitée par nombre d'économistes au détriment d'une forme d'impôt *ex post*, si ce n'est pour leur propriété « docilisante » ?

De surcroît, la mise en œuvre de frais d'inscription et de prêts se révèle quasiment aussi coûteuse pour l'État que de financer lui-même le système éducatif. Nous en voulons pour preuve le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (Belfield, Chris *et al.*, 2017) qui pointe que trois quarts des diplômés anglais ne rembourseront pas intégralement leur prêt. Pour ce rapport, l'augmentation des frais d'inscription de 2012, associée à des prêts contingents aux revenus, a rendu « l'apport à long terme des contribuables à l'enseignement supérieur beaucoup plus incertain » (ACIDES, 2014 ; Viallet, 2016).

3.2. *Les réformes qui attendent la France*

Peu importe que les arguments en faveur des frais d'inscription ne résistent ni à une analyse théorique approfondie ni aux faits : la mise en place des frais d'inscription est largement souhaitée par une catégorie d'acteurs (lobbies patronaux, *think tanks* libéraux, dirigeants des universités les mieux placés dans la concurrence globale…) En effet, une libéralisation des frais d'inscription ferait sauter le dernier verrou d'un système qui résiste encore aux logiques marchandes et conduirait à un basculement vers un nouveau modèle social au service d'intérêts économiques dominants. Elle conduirait à une rupture majeure dans les rapports entre parties prenantes : comme on peut l'observer dans les pays qui ont franchi le pas, les enseignants et chercheurs deviennent avant tout des prestataires et les étudiants des clients, au détriment d'un rapport sain et désintéressé au savoir.

En France, cette pression s'est déjà traduite par des expérimentations dans le monde universitaire (avec l'université Paris 9-Dauphine[7]) ou des

7. Cette expérimentation s'est faite dès 2011, avec l'aval de la ministre Valérie Pécresse, en dépit d'un avis négatif du Conseil d'État selon lequel : « La délibération d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel qui requalifierait à l'identique ou, du moins, sans changement substantiel, un diplôme national qu'il a été habilité

écoles (comme Sciences Po) dont les frais – en fonction du revenu des parents – peuvent atteindre en master, 6 160 € pour l'année 2017-2018 à Dauphine et 14 100 € la même année à Sciences Po. Les grandes écoles d'ingénieur publiques ont également rejoint le mouvement, y compris pour leur cursus d'ingénieur de base : 3 500 € à CentraleSupélec, 2 600 € (pour les Européens) et 4 600 € (pour les non-Européens) à Télécom ParisTech ou aux Mines de Paris, 2 870 € et 5 740 € (pour les non-Européens et assimilés) aux Ponts et Chaussées… Les étrangers extracommunautaires sont parmi les premiers touchés, mais tout le monde sera vraisemblablement concerné à terme. Ces expérimentations sont rendues de plus en plus naturelles depuis la LRU (loi relative aux libertés et responsabilités des universités), adoptée en août 2007 et le développement des « initiatives d'excellence » (IDEX, CAMPEX, LABEX, EQUIPEX, Écoles universitaires de recherche…) visant à financer une élite académique.

Plusieurs rapports se sont enchaînés pour appeler à l'introduction de frais d'inscription, avec plus ou moins de retenue, plus ou moins d'habileté, mais une constance remarquable (Moulin, 2014). On peut citer le rapport Attali (1998) qui préconise un tournant vers l'autonomie, l'excellence, l'évaluation et l'essentiel de ce qui sera au cœur du processus de Bologne (dont l'harmonisation européenne des études autour du LMD). On peut également mentionner le rapport « Éducation et croissance » d'Aghion et Cohen (2004) remis au Premier ministre de l'époque. Ce rapport plaide pour un investissement plus important dans le supérieur et dénonce une crise de son financement. Les auteurs y suggèrent le développement d'une autonomie des établissements et d'un autofinancement des universités par des « activités commerciales », de même que par la hausse (au moins expérimentale) des frais d'inscription (même s'il ne semble pas que ce soit la position personnelle de Philippe Aghion, au vu des positions qu'il a prises depuis). Ces auteurs défendent le développement d'un marché et d'une concurrence au sein de l'enseignement supérieur dont les vertus incitatives et contributives attendues sont du même ordre que celles évoquées plus haut. Néanmoins, conscients du caractère socialement explosif de ces propositions, les auteurs conseillent d'éviter une mise en œuvre simultanée de leurs propositions : « pour éviter de se heurter à un front de résistance interne et externe qui conduirait à l'échec, la réforme doit être menée pas à pas, sans proclamation tonitruante » (Aghion et Cohen, 2004, p. 109).

On trouve donc, dans ce rapport, tous les ingrédients des réformes qui se mettront en place par la suite, notamment à partir de la création de l'ANR en 2005, de la LRU en 2007 et de la mise en œuvre des plans

---

à délivrer, en diplôme propre, aux seules fins d'échapper à la réglementation des droits d'inscription prévue par la loi du 24 mai 1951 pourrait être regardée comme entachée d'un détournement de pouvoir de nature à justifier son annulation contentieuse » (avis n° 381.333 du 19 février 2008).

d'investissement d'avenir à partir de 2010. Nous ne serons donc pas étonnés d'apprendre que la Conférence des présidents d'université (CPU) ait commandé une étude à l'INSEE en 2012 pour évaluer l'impact d'un quadruplement des frais d'inscription. Pas étonnés non plus de retrouver, dans les « documents » issus des « MacronLeaks[8] », une confirmation de cette volonté, dans l'entourage du futur président de la République, d'introduire des frais d'inscription. Une note de Robert Gary-Bobo du 16 novembre 2016, dans la lignée des travaux académiques développés par l'auteur (Gary-Bobo et Trannoy, 2005, 2008), défend ainsi avec ardeur le développement du crédit aux étudiants et l'augmentation des frais d'inscription qu'il décrit comme « le nerf de la guerre » (p. 1).

Cette note dévoile crûment la pensée et les arrière-pensées de l'auteur, confirmant, s'il en était besoin, les analyses produites par le groupe de recherche (ACIDES, 2014)[9] : la note distingue « Ce qui serait souhaitable » (qui forme la première partie du document) des éléments stratégiques et communicationnels de la mise en œuvre (deuxième partie de la note). La première partie ne s'embarrasse pas de langue de bois, au risque de faire « hurler les âmes sensibles ». Il s'agirait de relever les frais d'inscription (entre 4 000 € et 8 000 € par an) et de développer du crédit dès maintenant pour profiter des taux d'intérêt historiquement bas (un crédit garanti par l'État, mais qui serait laissé aux « grandes banques commerciales » et dont le remboursement dépendrait du revenu de l'ancien étudiant ayant emprunté). Pour l'auteur, il s'agit d'amorcer au plus vite « La pompe à finance » (p. 2) en s'assurant que l'argent emprunté par l'étudiant pour payer ses frais d'inscription sera directement versé par la banque à l'université ! Toutes les recettes du nouveau management public sont également mobilisées dans la note : accroissement de l'autonomie des universités, « direction centralisée autoritaire » (p. 3), resserrée et composée d'extérieurs rémunérés, une renonciation « à l'interventionnisme et à la centralisation » au profit du « laisser-faire » en matière de regroupements, de ressources humaines, de sélection et d'orientation des étudiants, un développement de l'enseignement professionnalisé. Robert Gary-Bobo propose donc que le laisser-faire soit au cœur de la réforme pour résoudre y compris les problèmes les plus sensibles : les universités, une fois libres de sélectionner et de facturer les formations, seront en mesure de concurrencer les grandes écoles et de « diluer » le dualisme universités/grandes

8. Ensemble de mails échangés au sein de l'équipe de campagne d'Emmanuel Macron, avant l'élection présidentielle, publiée par le site Wikileaks. Si la véracité de certains documents est contestée par l'équipe de campagne et si l'analyse de documents rendus publics après un piratage nécessite précaution, il fait peu de doute que la note dont il est ici question est bien authentique. Elle donne donc une image (crue) de l'esprit du temps.
9. Le groupe de recherche ACIDES (Approches critiques des dynamiques de l'enseignement supérieur) comprend des chercheurs en économie, sociologie, géographie et sciences de l'éducation.

écoles qui caractérise le système français. Robert Gary-Bobo suggère aussi des frais d'inscription bien plus élevés pour les grandes écoles (de l'ordre de 20 000 € par an).

La seconde partie de la note vise à proposer les éléments de langage pour rendre apparemment acceptables ces propositions ! Le crédit ? Un nouveau droit pour l'autonomie des jeunes, mettant « tout le monde, "fils de bourgeois" et autres, sur un pied de plus grande égalité » : « Le maître mot ici c'est *autonomie, liberté de la jeunesse*. Le système investit dans ses jeunes ; il investit dans le capital humain, il croit [*sic*] en l'avenir. Tous les parents du pays deviennent collectivement "actionnaires" de tous les jeunes et investissent dans leurs projets d'études et en leur prêtant de l'argent » (p. 6). La méthode ? « Y aller doucement, mais commencer tout de suite avec les droits d'inscription » (p. 6) : 1 000 € en licence, mais des prix plus libres en master (« du genre 10 000 € ») ; une incitation à un endettement généralisé (« le paiement cash sera découragé par une petite majoration », p. 7). La note va même jusqu'à suggérer qu'il serait possible de laisser des formations gratuites perdurer selon le « mode ancien ». Pour Robert Gary-Bobo, ces licences maintenues « au nom de la "défense du service public contre la marchandisation" » « seront bientôt désertées, sauf par les militants de l'UNEF qui mettent 6 ans à faire une licence. Le point crucial est ici de permettre aux universités d'innover et d'espérer gagner des recettes nouvelles » (p. 7). On peut continuer : « Instaurer la sélection mine de rien » en appelant *bachelors* ces licences qui « pourront sélectionner à l'entrée comme [elles] voudront et faire payer des droits (au départ de 1 000 €) ». Et en page 8, au cas où les dirigeants destinataires de la note n'auraient pas compris, l'auteur précise qu'il « faut bannir du vocabulaire les mots de concurrence et d'excellence, détestés par les syndicats d'enseignants et d'étudiants. Remplacer systématiquement ces mots par *ouverture* et *diversité*. [...] La sélection ne signifie pas exclusion, mais orientation ».

La note développée à l'intention du futur président de la République reflète les positions prises de longue date par son auteur et par de nombreux économistes. Elle peut faire craindre le pire, même si le pire n'est pas encore arrivé.

3.3. *Quantification,* benchmarking *et travail abstrait : les conditions de la marchandisation*

La vente des « services » d'enseignement supérieur, par la hausse des frais d'inscription, n'est néanmoins que la face visible de la marchandisation. Un processus tout aussi important se joue au sein même des universités, du côté du travail des enseignants et enseignants-chercheurs, mais aussi des personnels administratifs et techniques. Pour transformer le travail des fonctionnaires qui produisent un service public en travail producteur de marchandises, une importante transformation des formes

d'organisation de ce travail est en effet nécessaire. Cette transformation a les traits typiques du néolibéralisme : le nouveau management public reconfigure le travail en s'appuyant sur tout système d'évaluations quantitatives (Laval *et al.*, 2012).

La première étape de cette transformation est la mise en nombre du travail universitaire et de ses productions. L'utilisation des nombres pour décrire le travail, qui pourrait sembler naturelle chez les scientifiques, n'est pas anodine : elle suppose qu'on peut définir des catégories (par exemple les revues de rang A, supposées les meilleures du monde) au sein desquelles les éléments sont de qualité homogène (chacune de ses revues est de même qualité, mais surtout chaque article qui est publié dans l'une de ces revues est de même qualité). C'est à cette condition qu'on peut compter ensemble les éléments de la même catégorie (le nombre d'articles d'un chercheur ou d'un laboratoire dans des revues de rang A). Côté enseignement, ce sont les unités élémentaires de formation (les crédits européens ou ECTS, dans la terminologie issue du processus de Bologne) qui servent d'unité de mesure et permettent de remplacer un cours d'économie d'une université parisienne par un autre en Allemagne par exemple, à condition que les deux cours comportent le même nombre d'unités. On suppose alors que des productions d'individus différents, dans des contextes et sur des sujets différents (mais au sein d'une même discipline), se valent.

La seconde étape est celle de l'extension de la mesure commune. En matière de recherche, la même méthodologie, fondée sur la catégorisation des revues mentionnées ci-dessus, s'applique alors à toutes les disciplines, à l'image de ce que l'on observe dans le cas britannique du REF (*Research Excellence Framework*, l'évaluation périodique de la recherche qui fonde la répartition des subventions. Voir : Boulet et Harari-Kermadec, 2014). En matière d'enseignement, toutes les licences comportent désormais le même nombre d'unités (180 ECTS), quels que soient la discipline, l'établissement et le pays ayant adopté les ECTS comme système de mesure.

Lorsque l'extension de la mesure n'est pas directement possible, on utilise des coefficients de conversion pour passer d'une catégorie à une autre. Toujours dans le REF, à titre d'exemple, un article « de pointe au niveau mondiale » compte sept fois plus qu'un article « reconnu à l'international ». La différence de qualité, qui ne permettait pas de compter ensemble ces articles, est donc réduite à une différence quantitative. S'ils ne valent pas autant, l'essentiel est de pouvoir leur affecter une valeur à chacun pour finalement les évaluer ensemble. On peut alors produire une évaluation globale de la production d'un chercheur, d'un laboratoire voire d'une université, et de les comparer avec celles d'autres chercheurs, d'autres laboratoires et d'autres universités.

Ces mesures communes sont à la base des classements qui servent à structurer le marché de l'enseignement supérieur. Mais elles permettent également une expression monétaire des productions universitaires, même

sans recours à de réels marchés. En effet, l'étape finale du REF, c'est de traduire le score global d'un laboratoire en « part de marché » qui permet de répartir les subventions. Une nouvelle conversion, en monnaie cette fois-ci permet de franchir l'ultime étape de mise en équivalence : si le travail produit par un universitaire peut s'exprimer en monnaie, alors il est comparable avec celui de tout salarié dans l'économie. Le travail universitaire peut alors être géré en vue d'en tirer le maximum de valeur économique, et donc d'en tirer profit. Les universités anglaises fixent ainsi des taux de profit minimaux à atteindre à chacun de leur département (Boulet, 2013, p. 60). En ce sens, la marchandisation de l'université est donc une transformation du travail universitaire en travail producteur de profit et de la finalité de l'université en accumulation de capital.

4. Quelle perspective politique ? Gratuité, financement public et allocation universelle d'autonomie ?

Face à un modèle d'éducation « par capitalisation », fondé sur une accumulation individuelle de capital humain et une marchandisation de l'enseignement supérieur, une autre perspective peut être envisagée : celle d'une éducation « par répartition », soucieuse de valoriser le rendement social d'un enseignement supérieur considéré comme un droit et comme vecteur d'émancipation individuelle et collective. Cette perspective est, d'une part, celle d'un enseignement supérieur gratuit et bien financé sur fonds publics, et, d'autre part, d'une allocation universelle d'autonomie (AUA) versée à tous les étudiants, indépendamment de leur milieu d'origine. Ces deux composantes, présentées ci-dessous, ne résoudront pas tous les problèmes d'un système éducatif qui peine à corriger très tôt – lorsqu'il ne les renforce pas – des inégalités qui tiennent aux disparités socioculturelles des familles. Elles ne régleront pas non plus des questions structurelles qui relèvent du dualisme entre grandes écoles et universités[10]. Elles contribuent néanmoins à repolitiser les enjeux éducatifs en refusant de les abandonner au marché (Flacher *et al.*, 2012b).

4.1. *Un enseignement supérieur financé sur fonds public*

La première composante est celle d'un financement public de l'enseignement supérieur permettant aux universités de fonctionner dans de bonnes conditions et de ne pas aggraver les inégalités en donnant, comme c'est le cas aujourd'hui, bien davantage (14 000 € par an) aux classes préparatoires (qui accueillent des populations relativement favorisées)

10. Sur le dualisme entre universités et grandes écoles, on pourra se référer au chap. 27 ci-dessus.

qu'aux cycles de licence (9 000 € par an). À l'université, le manque criant de moyens se conjugue aux difficultés d'une population qui inclut des étudiants au capital scolaire plus restreint. Dès lors, notre proposition consiste à combler, en moyenne et selon les besoins respectifs des filières et territoires, cette différence de financement. Il s'agit ainsi d'un réel saut qualitatif permettant, par exemple, le développement d'années propédeutiques et un suivi – plus ou moins individualisé selon les besoins – des étudiants. Cet effort moyen de 5 000 € par an et par étudiant de licence est à mettre en regard des 200 € par an et par étudiant consentis par le « plan pour la réussite en licence » lancé par la ministre Valérie Pécresse en 2007. Il est aussi à considérer pour ce qu'il est – une dépense essentiellement éducative – puisqu'un système (bien) financé sur fonds public n'a pas à réaliser des dépenses somptuaires en marketing, notamment, pour attirer les étudiants solvables (Frank, 2001). Il s'agit d'un système moins polarisé et valorisant la coopération plutôt que la concurrence entre établissements.

Pour l'ensemble des étudiants concernés, en tenant compte de la suppression de l'ensemble des droits d'inscription à l'université, il conviendrait donc de dégager 5 milliards d'euros supplémentaires. Nous estimons qu'il pourrait relever d'un accroissement, proportionnel ou progressif, de l'impôt sur le revenu. D'après les simulations réalisées, un accroissement proportionnel d'un facteur 1,07 permettrait de lever le montant nécessaire (la première tranche restant à 0 % tandis que la dernière passerait de 45 % à 48 %). Au regard des rendements sociaux de l'éducation, nous plaiderions néanmoins pour un effort qui soit fonction des facultés contributives et donc pour un impôt plus progressif, en premier lieu à travers une lutte contre l'évasion fiscale.

4.2. *Une allocation universelle d'autonomie (AUA) : conditions et faisabilité*

L'AUA, telle que nous la considérons, doit permettre une réelle autonomie de l'étudiant : une autonomie vis-à-vis de sa famille (et donc de sa condition sociale) et une autonomie financière lui permettant d'étudier sans avoir besoin de travailler. D'après nos estimations, fondées sur les dépenses moyennes des étudiants, une allocation raisonnable serait de 1 000 € par mois sur 12 mois pour les étudiants n'habitant pas dans leur famille et de 600 € par mois pour les autres. Ce montant présente également l'intérêt de fixer un revenu juste au-dessus du seuil de pauvreté. Une modulation reste évidemment envisageable selon la région de résidence, pour tenir compte du coût de la vie.

Cette proposition se présente comme un contrat social entre générations (étudiants et actifs), à l'image de celui sur les retraites « par répartition » : outre la meilleure répartition des richesses que cela permettrait (en sortant un grand nombre de jeunes d'une relative précarité), l'AUA créerait

un lien entre actifs et futurs actifs (les étudiants), comparable à celui qui existe entre actifs et anciens actifs (les retraités du régime par répartition).

L'autonomie associée à une telle allocation représente un enjeu majeur en termes d'équité. Cette équité recouvre l'accès à un minimum de ressources (égalité des chances) ainsi que les incitations offertes aux étudiants issus des milieux populaires de s'engager dans des études plus longues et prestigieuses. Si une forme de droit positif, de développement des « capabilités » de chacun (au sens de Sen, 2010) ne peut dépendre d'une seule aide financière et nécessite d'être pensée plus globalement, il est aussi indéniable qu'une AUA offrirait des perspectives radicalement différentes à ces populations. Enfin, l'AUA peut aisément être vecteur d'équité contributive dès lors que son financement l'est et que personne ne peut se soustraire à ce financement. Une contribution pourrait ainsi être demandée à tous les anciens étudiants, résidents ou non, en fonction de leurs facultés contributives.

L'AUA représente aussi un enjeu en matière d'efficience du système d'enseignement supérieur, pour peu que certains garde-fous soient établis. Si elle est suffisamment élevée et assortie d'une interdiction d'occuper un travail rémunéré pendant les études, d'une obligation d'assiduité ainsi que d'une information et d'une aide renforcée à l'orientation, l'AUA permettrait de réduire considérablement l'échec (dans la mesure où une source importante d'échec réside dans l'emploi étudiant. Voir : Beffy *et al.*, 2009). De même, il conviendrait de définir les seuils en matière de réussite (nombre de crédits acquis chaque année) en dessous desquels l'AUA serait suspendue, de même que des conditions de seconde chance ou réorientation. Cet ensemble de garde-fous doit permettre de limiter l'antisélection et l'aléa moral sans pour autant décourager les étudiants des classes populaires de s'engager dans des études qu'ils soient capables de réussir à l'issue, éventuellement, d'une période propédeutique ou d'un suivi individualisé en licence.

Globalement, le coût net d'une telle allocation peut être estimé à 19 milliards d'euros par an, soit 5 % du budget actuel de la sécurité sociale. Ce coût net tient compte des économies qui résulteraient de la refonte dans le système de près de 3 milliards d'euros d'aides directes actuellement accordées par l'État (bourses, prêts, allocations de logement social, aides personnalisées au logement, exonération de frais d'inscription…) et de près de 2 milliards d'euros d'aides fiscales. Il repose également sur l'hypothèse d'une relative stabilité de la population étudiante résultant de l'accroissement sensible du nombre d'étudiants (mais limitée au regard des conditions d'accès à l'université), mais aussi de la réduction du taux d'échec et de redoublement lié à un meilleur accompagnement et au fait que les étudiants des milieux populaires n'auront plus à travailler pour financer leurs études. La mise en place d'une AUA supposerait aussi une politique du logement volontariste, par exemple en termes d'encadrement des loyers comme de création de nouveaux logements pour les étudiants. En matière de financement, nous proposons que cette AUA donne lieu

à la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale ou qu'elle soit intégrée à la branche famille. Dans ce dernier cas, cela reviendrait à trois points d'augmentation des cotisations patronales. Ces montants sont évidemment loin d'être négligeables, mais ils ne sont pas non plus insurmontables au regard des politiques menées dans un passé récent (le CICE représente plus de 30 milliards en année pleine) et des effets macroéconomiques de soutien à la demande globale qui pourraient en résulter. Une AUA versée à plus de deux millions d'étudiants aura nécessairement des effets de relance de la consommation (dont une part importante non délocalisable, notamment concernant le logement) qu'il conviendrait d'étudier. Elle aura aussi un effet en libérant des emplois, actuellement occupés par des étudiants, et en renforçant le pouvoir de négociation des salariés et donc leur pouvoir d'achat.

Conclusion

S'il ressort clairement de ce chapitre que les logiques marchandes ont le vent en poupe, nous avons voulu apporter un éclairage sur le fait que leur déploiement n'avait rien de naturel. D'abord, il existe, dans certains pays, des modèles sociaux fondés sur une approche universaliste et égalitariste de l'éducation : les pays scandinaves démontrent en effet qu'un enseignement supérieur particulièrement performant peut reposer sur le caractère émancipateur des études et sur un investissement public important. Le modèle « libéral » qui caractérise le monde anglo-saxon ne constitue donc pas l'unique perspective pour un pays comme la France. Pour autant, il ressort des pages précédentes que le système français, par les réformes qu'il a mises en place et l'intense activité de lobbying de certains acteurs, tend à s'acheminer vers un modèle marchandisé, dans lequel les frais d'inscription apparaissent comme l'étape ultime d'un basculement définitif qui pourrait rapidement arriver.

Pourtant, les arguments ne manquent pas en faveur de la gratuité et en défaveur de cette tarification des études qui ne permet ni d'accroître durablement les ressources éducatives des établissements, ni de favoriser l'équité, ni même de rendre le système plus efficient. Les expériences étrangères de surendettement des étudiants sans réel bénéfice pour les comptes publics ou pour l'éducation devraient nous garder d'expérimenter ce qui ne marche à l'évidence pas ailleurs. Alors que la dette étudiante pourrait être à l'origine de la prochaine grande crise financière, nous démontrons l'intérêt et l'opportunité, économique et sociale, d'envisager un autre modèle : celui d'une éducation par répartition, conjuguant un financement public plus ambitieux des établissements et une allocation universelle d'autonomie pour les étudiants. Les forces en présence rendent cette perspective hautement improbable à mesure que le marché gagne notre enseignement supérieur morceau par morceau, et avec lui notre

modèle social. L'enjeu d'un grand débat n'aura jamais été aussi important qu'aujourd'hui, avant qu'il ne soit définitivement trop tard.

Références

ACIDES, 2014, *Arrêtons les frais ! Pour un enseignement supérieur gratuit et émancipateur*, Paris : Raisons d'agir.

Aghion P. et Cohen E., 2004, *Éducation et croissance*. Paris : La Documentation française.

Amable B., 2005, *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*. Paris : Seuil.

Anthony S., 1999, « Student income and study behaviour in Denmark », *European Journal of Education*, 34 (1), p. 87-94.

Attali J., 1998, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Paris : Stock.

Autume A. d', Le Merrer P. et Pisani-Ferry J., 2006, « Financement et organisation de l'enseignement supérieur : vers un nouveau modèle ? », *Revue d'économie politique*, 116 (6), p. 743-744.

Barr N., 1993, « Alternative funding resources for higher education », *The Economic Journal*, 103 (418), p. 718-728.

Becker G. S., 1962, « Investment in human capital : a theoretical analysis », *Journal of Political Economy*, 70 (5), p. 9-49.

Beffy M., Fougère D. et Maurel A., 2009, « L'impact du travail salarié des étudiants sur la réussite et la poursuite des études universitaires », *Économie et statistique*, 422 (1), p. 31-50.

Belfield C., Britton J., Dearden L. et Erve L., 2017, « Higher Education funding in England : past, present and options for the future », *Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing Note BN211*.

Boulet E., 2013, *La marchandisation de l'université à l'œuvre. Le cas de l'université de Ghimwall, en Angleterre*, Université Paris 4.
— et Harari-Kermadec H., 2014, « Le rôle de la quantification dans le processus de marchandisation de l'université. Étude de cas d'une université anglaise », *Politiques et Management public*, 31 (4).

Bourdieu P., 1974, « Avenir de classe et causalité du probable », *Revue française de sociologie*, 15, p. 3-42.
— et Passeron J.-C., 1964, *Les héritiers, les étudiants et la culture*. Paris : Minuit.

Cameron S. V. et Heckman J. J., 2001, « The dynamics of educational attainment for black, hispanic, and white males », *Journal of Political Economy*, 109 (3), p. 455-499.

Casta A., 2012, *Le financement des étudiants en France et en Angleterre de 1945 à 2011. Le Student Finance, l'Award et le salaire étudiant et leur hégémonie*, thèse, université Paris Ouest.

Charles N., 2012, « Les prêts à remboursement contingent au revenu : un système de financement des études importable en France ? », *Revue française de sociologie*, 53 (2), p. 293-333.
—, 2013, *Justice sociale et enseignement supérieur : une étude comparée en Angleterre, en France et en Suède*, thèse, université Bordeaux 2.

Courtioux P., 2009, *Peut-on financer l'éducation du supérieur de manière plus équitable ?* EDHEC, WP.
—, 2010, *L'effet du système socio-fiscal sur les rendements privés de l'enseignement supérieur*, EDHEC, WP.

Esping-Andersen G., 1999, *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford : Oxford University Press.
—, 2013, *The three worlds of welfare capitalism*. Hoboken : John Wiley & Sons.

Field E., 2009, « Educational debt burden and career choice : Evidence from a financial aid experiment at NYU law school », *American Economic Journal : Applied Economics*, 1, p. 1-21.

Flacher D., Harari-Kermadec H. et Moulin L., 2012a, « Faut-il (vraiment) augmenter les frais d'inscription à l'université ? », *Revue française d'économie*, 27 (3), p. 145-183.
—, 2012b, « Régime par répartition dans l'enseignement supérieur : fondements théoriques et estimations empiriques », *Working paper du CEPN*, 6.

Frank R. H., 2001, *Luxury fever: Why money fails to satisfy in an era of excess*. New York : Simon and Schuster.

Gary-Bobo R. J. et Trannoy A., 2005, « Faut-il augmenter les droits d'inscription à l'université ? », *Revue française d'économie*, 19 (3), p. 189-237.
—, 2006, « Une réforme du financement des universités européennes passe par des prêts aux étudiants », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 45, p. 75-81.
—, 2008, « Efficient Tuition Fees and Examinations », *Journal of the European Economic Association*, 6 (6), p. 1211-1243.

Grégoir S., 2008, *Les prêts étudiants peuvent-ils être un outil de progrès social ?*, EDHEC, WP.

Hedges C., 2009, *Empire of illusion : The end of literacy and the triumph of spectacle*. Knopf Canada.

Kirby P., 2017, *Degrees of debt : Funding and finance for undergraduates in Anglophone countries*. Londres : The Sutton Trust.

Laval C., Vergne F., Clément P. et Dreux G., 2012, *La nouvelle école capitaliste*. Paris : La Découverte.

Maguain D., 2005, « Les prêts contingents aux étudiants dans les pays de l'OCDE », *Revue française d'économie*, 20 (2), p. 51-71.

Maillard M., 2015, « Le Japon va fermer 26 facs de sciences humaines et sociales, pas assez "utiles" », *Le Monde*.

Mincer J., 1958, « Investment in human capital and personal income distribution », *Journal of Political Economy*, 66, p. 281-302.

MOULIN L., 2014, *Frais d'inscription dans l'enseignement supérieur : enjeux, limites et perspectives*, thèse, université Paris 13.

—, FLACHER D. et HARARI-KERMADEC H., 2016, « Tuition Fees and Social Segregation: Lessons from a Natural Experiment at the University of Paris 9-Dauphine », *Applied Economics*, 48 (40-42), p. 3861-3876.

OCDE, 2013, *Regards sur l'éducation 2013*.

ROTHSCHILD M. et WHITE L. J., 1995, « The analytics of the pricing of higher education and other services in which the customers are inputs », *Journal of Political Economy*, 103 (3), p. 573-586.

SCHULTZ T.W., 1961, « Investment in human capital », *The American economic review*, 51 (1), p. 1-17.

SEN A., 2010, *L'idée de justic*e. Paris : Flammarion.

VAN DE VELDE C., 2008, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*. Paris : PUF.

VIALLET J.-R., 2016, *Étudiants, l'avenir à crédit*. CFRT Productions, Java Films.

Chapitre 29

Les régions et l'enseignement supérieur et la recherche

Bernard POULIQUEN

Depuis la création des régions en tant que collectivités territoriales, l'intérêt qu'elles portent à l'enseignement supérieur et à la recherche ne s'est jamais démenti. Selon les régions, les relations peuvent connaître des histoires différentes et la relation de celles-ci vis-à-vis de l'appareil académique, en particulier, a évolué et s'est densifiée ces trente dernières années. L'enseignement supérieur a perçu les régions et à travers elles les territoires comme un objet complexe. L'ancrage territorial d'une université est une évidence, l'intérêt et son impact pour le développement local, certain.

Toutefois, les stratégies territoriales n'ont pas toujours croisé l'équation propre des établissements, équation qui dépend assez largement des orientations nationales et des différents trains législatifs qui caractérisent la période. Pour finir, le couple a toujours cherché des convergences dans un intérêt commun bien compris.

La récente convention-cadre de février 2017 qui lie l'association Régions de France et la Conférence des présidents d'université (CPU) témoigne d'un intérêt commun à agir des parties et d'une réelle volonté de « renforcer » les collaborations dans de nombreux domaines. L'ambition apparaît plus forte qu'en 2009 (premier accord-cadre), les problématiques de l'époque – création du commissariat général aux investissements (CGI), des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) – rendant la vision plus confuse.

La relation des régions à l'enseignement supérieur ne se limite pas bien sûr aux universités ; les grandes écoles constituent des acteurs majeurs, les organismes de recherche également. Les régions à des titres divers recherchent des collaborations qui ne relèvent pas d'une formalisation nationale, mais qui se révèlent fécondes au sein des écosystèmes locaux liant les acteurs de l'entreprise et de l'innovation.

Pour traiter de l'action régionale dans les relations singulières à l'enseignement supérieur et la recherche, plusieurs questions peuvent être posées. Comment s'apprécie la réalité du soutien financier des régions dans l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ? Est-ce l'épaisseur du trait ou une marge indispensable au fonctionnement du système ? Quel

est l'impact de l'effet levier des crédits régionaux et européens (fonds structurels européens d'investissement et réponses aux appels à projets d'horizon 2020) ?

S'agissant des aspects contextuels, quel sens doit-on donner au dilemme excellence-territoire ? La politique de l'État, entre les appels à projets des programmes d'investissement d'avenir du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et la baisse des crédits étatiques récurrents destinés aux établissements, est-elle lisible ? Existe-t-il des inflexions récentes ? Existe-t-il des modèles de réussite ? La logique des fusions d'établissements d'excellence est-elle la seule voie pour atteindre ce niveau ? L'approche des regroupements universitaires fédéraux est-elle condamnée ? Au final, l'État organise-t-il malgré lui les inégalités territoriales après avoir cherché à les corriger ?

Les lois récentes relatives à l'organisation des pouvoirs publics locaux apparaissent chaotiques dans leur élaboration. L'exemple de la clause de compétence générale retirée, réinsérée puis définitivement supprimée illustre les atermoiements. Toutefois en confirmant le rôle central des régions en matière de développement économique – loi Nouvelle Organisation territoriale de la République notamment (NOTRE), en leur donnant un rôle de chef de file des collectivités territoriales, n'a-t-on pas consacré un positionnement qui place la région, non plus comme un contributeur supplétif, mais comme un stratège qui mobilise l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, comme levier du développement économique et de l'emploi ? Aujourd'hui ne sommes-nous pas passés de l'apport des régions à l'enseignement supérieur et la recherche à l'apport de l'enseignement supérieur et la recherche aux politiques de développement des régions ?

Le lecteur pardonnera à l'auteur les références nombreuses à la Bretagne du fait de sa qualité de praticien de la chose publique, comme élu en charge de l'enseignement supérieur de la recherche et de la transition numérique au Conseil régional de ce territoire. La diversité des réalités régionales rend difficile au demeurant une approche de synthèse dans les trajectoires des politiques régionales. Autre précision utile, le texte n'engage que son auteur et doit être apprécié comme un témoignage à un moment donné dans une histoire qui s'écrit au quotidien, et non une position officielle de l'institution.

1. Le poids des régions dans le fonctionnement de l'enseignement supérieur et de la recherche

1.1. *L'effort financier des régions en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Matériellement, l'intérêt des régions pour l'enseignement supérieur et la recherche peut en premier lieu s'apprécier au regard de l'effort financier

qu'elles consentent à ce domaine d'intervention. La Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale (DEPP) a publié un fascicule décrivant les dépenses d'éducation entre 2006 et 2014. La notice méthodologique de ce document donne la mesure de la difficulté à globaliser quantitativement l'effort financier. Il en ressort une croissance de la dépense régionale de près de 60 %, de 1 629 millions d'euros à 2 599 sur cette période. Ces chiffres incluent le post-secondaire, classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et sections de techniciens supérieurs (STS), et n'opèrent pas de distinction entre l'enseignement supérieur et la recherche. Dans le même temps, l'État a renforcé sensiblement son effort, de 14 850 millions à 19 858 millions d'euros, soit + 35 %. Cet effort est toutefois un trompe-l'œil pour l'enseignement supérieur au regard de la croissance des effectifs d'étudiants. Il convient d'observer qu'en parallèle, les apports financiers de l'Union européenne (comptabilisés sous la rubrique reste du monde) ont été quasiment multipliés par 4, de 56 millions en 2006 à 199 millions en 2014. Nous y reviendrons.

Les dépenses des autres collectivités territoriales sont, comparativement à celles des régions, moindres et c'est normal compte tenu de la répartition des compétences : elles apparaissent stables pour les communes, voire en légère baisse (de 312 à 294 millions d'€) et pour les départements en hausse sur cette période de 243 à 286 millions d'€.

Globalement, les collectivités territoriales contribuaient en 2014 pour un peu plus de 10 % des dépenses concernant l'enseignement supérieur et la recherche et un peu moins de 10 % en 2006. La part des régions n'a cessé de se renforcer pour atteindre 70 % environ de l'effort des collectivités. Les départements représentent 12 % de l'effort de dépense (en baisse depuis 2015), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes 18 %. Cette répartition nationale masque des disparités géographiques quant à l'intervention des collectivités et leur poids respectif dans l'effort de financement. Ainsi, la région Centre-Val de Loire finance à plus de 80 % la recherche et la technologie, la région Auvergne-Rhône-Alpes moins de 60 %. Les variations s'expliquent par les choix politiques de chaque collectivité, la présence de métropoles, la capacité des collectivités locales à croiser des financements sur un territoire donné.

Un complément à cette approche descriptive peut être fait à partir des publications annuelles du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation qui retracent l'effort des collectivités territoriales en faveur des dépenses de recherche exclusivement (MESR, 2016).

La publication 2016 décrit un effort de l'ensemble des collectivités territoriales qui représente 1 200 millions en 2016 (pour la seule recherche et le transfert de technologie) soit plus de 8 % de l'effort de l'État. Jusqu'en 2009, l'effort des collectivités marqué par le dynamisme de la dépense régionale a cru fortement ; il tend à se stabiliser globalement depuis 2010. Il est notable d'observer l'extrême diversité des efforts financiers qui peuvent se

lire au prisme de différents ratios. La priorité donnée à la recherche et à l'innovation en région Pays de la Loire est flagrante en termes de financement, en revanche une région comme Auvergne-Rhône-Alpes apparaît très en retrait. Dans cette région, l'effort d'une métropole comme Lyon peut compenser localement la faiblesse des financements régionaux.

Tableau 59 : *Effort financier des régions en faveur de la recherche et du transfert de technologie.*

	Budget RT 2016 en million d'€	**Budget/ habitant en €**	**Part RT dabs le budget régional en %**
Auvergne-Rhône-Alpes	66,8	8,4	2,3
Bourgogne-Franche Comté	19,7	7	1,6
Bretagne	54	16,3	4,3
Centre-Val de Loire	27,1	10,5	2,6
Corse	12,1	36,7	1,7
Grand Est	54,2	9,7	2,3
Hauts-de-France	47,6	7,9	1,5
Île-de-France	136,3	11,2	3
Normandie	66,9	20	4,6
Nouvelle-Aquitaine	101,1	17	3,7
Occitanie	68,8	11,8	2,5
Pays de la Loire	133	35,5	9,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	38,7	7,7	2
Total ou ensemble	*844,5*	*12,8*	*3*

Source : MESR-SIES, Le financement de la recherche et du transfert de technologie par les collectivités territoriales, enquête 2016, 2017.

Si la contribution des collectivités territoriales demeure marginale (de l'ordre de 10 % globalement), elle intervient sans compétence explicite. La suppression de la clause de compétence générale introduite par la loi NOTRE du 7 août 2015 ne joue pas véritablement du fait des compétences larges dont bénéficiaient et continuent de bénéficier les régions ; pour les départements, ils peuvent continuer à intervenir dans le domaine de l'enseignement supérieur sous réserve d'élaborer un schéma départemental de l'enseignement supérieur (s'ils font ce choix), cohérent avec celui de la région.

Si historiquement ce sont les villes qui ont joué un rôle dans le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, la période 1986-2016 est marquée par le fort investissement des collectivités régionales qui leur confèrent un rôle de chef de file vis-à-vis des autres collectivités. Il a été

et est singulièrement renforcé par l'élaboration de contrats de plan État-régions institués par la loi du 29 juillet 1982.

Récemment et par le jeu conjugué de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi NOTRE émerge le rôle nouveau des EPCI et des métropoles comme financeurs, mais aussi le retrait financier des conseils départementaux. Ainsi pour les seules dépenses concernant la recherche et la technologie, le poids des dépenses des départements passe de 14 % à 10 % dans le total des dépenses locales entre 2014 et 2016. Naturellement, on recense des grandes disparités géographiques (entre 0,3 % et 21 %) selon les départements. Par ailleurs, si la dépense est stable entre 2014 et 2016, les métropoles s'affirment en 2016 ; avec un accompagnement financier de la recherche et de la technologie de 125 millions, elles représentent 60 % des dépenses de l'échelon communal.

1.2. *Les caractéristiques des interventions régionales en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche*

1.2.1. Dans les années 1990, un accompagnement des opérations immobilières liées à la massification de l'enseignement supérieur allant de pair avec le déploiement territorial

Dès la création de la collectivité publique régionale (1982), la thématique de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) a été un sujet d'intérêt et d'intervention. Bien que relevant de la compétence de l'État, l'accompagnement régional au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche (comme celui d'un grand nombre d'autres collectivités territoriales) s'est manifesté d'emblée par le financement des programmes d'investissement contenus dans les plans U 2000 et U 3M et faisant l'objet de plusieurs contrats de plan État-région (CPER). La sollicitation des collectivités territoriales, pour cofinancer des programmations immobilières universitaires (extension, création d'établissements, d'antennes, de départements d'IUT, s'est faite sous la pression démographique des néo-bacheliers des années 1985-1990 avec une appétence marquée des élus locaux pour les constructions neuves). Au-delà des métropoles universitaires (correspondant peu ou prou aux chefs-lieux de région), l'enseignement supérieur s'est ainsi déployé au bénéfice des villes moyennes. Les élus locaux appuyés par les exécutifs régionaux ont pris conscience, à cette période, de l'intérêt des implantations universitaires pour le développement de leur territoire. Les contrats de plan ont sur un temps long garanti les réalisations. Assurément c'est une phase de diffusion des implantations universitaires. Pour une région comme la Bretagne avec sa trame urbaine distribuée, les créations d'antennes universitaires, de nouveaux départements d'IUT (fortement encouragés sous le ministère de Claude Allègre), de la nouvelle université de Bretagne-Sud, ont permis de donner

un accès de proximité à l'enseignement supérieur à des néo-bacheliers plutôt issus de milieux modestes. Ce déploiement n'a pas conduit pour autant à fragiliser les centres universitaires historiques. Rennes et Brest concentrent 87 % de la population étudiante bretonne.

1.2.2. La diversification des dépenses des régions

Après 2000, tout en maintenant un accompagnement conséquent pour les opérations immobilières universitaires et l'équipement scientifique, les régions diversifient leur intervention. Notons que les opérations d'investissement sont en général inscrites dans un CPER et portent sur trois catégories d'opérations : les capacités d'accueil des locaux universitaires, les équipements scientifiques, l'hébergement et la restauration étudiante. Le CPER 2015-2020 a modifié la nature des opérations immobilière en favorisant les opérations de réhabilitation.

L'aide à la recherche et aux chercheurs, le transfert de technologie constituent un second domaine d'intervention important, en lien avec les préoccupations régionales. Les collectivités régionales, mais aussi des collectivités locales cofinancent des projets de thèse ou l'accueil de post-doctorants. Elles peuvent aussi intervenir pour des sujets de chaires dans des tours de table qui associent des académiques et des industriels. Dès le début des années deux mille, les régions proposent des concours importants aux dépenses de fonctionnement des laboratoires. En réalité, c'est clairement une dépense de rémunération de jeunes chercheurs. Ainsi en région Bretagne près de 10 millions d'euros y sont affectés chaque année au titre du dispositif d'allocations de recherche doctorale (ARED) et des financements de post-doctorants au titre du dispositif stratégie d'attractivité durable (SAD).

La loi du 22 juillet 2013 en confiant un rôle de coordination de la culture scientifique, technologique et industrielle aux régions a acté par ailleurs l'investissement de celles-ci dans la diffusion de la connaissance.

2. Le croisement des chemins dans les politiques publiques en faveur de l'enseignement supérieur et la recherche

Les régions, mais plus largement les collectivités territoriales ont mesuré les changements de paradigme intervenus dans les années deux mille dans la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche. Sans prises réelles sur les initiatives nationales, les régions ont cherché, chacune pour ce qui la concerne, des opportunités sur une période où l'État s'est employé à répondre à ce qui était considéré comme des maux de l'enseignement supérieur : fragmentation, défaut d'autonomie et manque d'attractivité. La notion d'attractivité étant multifactorielle, cette considération peut faire l'objet de nuances (voir le chap. 31 ci-dessous).

2.1. *Naissance du dilemme entre le local et le mondial : gagner en visibilité dans un contexte concurrentiel mondial*

À l'aube des années deux mille, pour les régions, mais peut-être aussi pour l'État, le développement universitaire se confond alors avec l'aménagement du territoire et les établissements universitaires se territorialisent. Comme le souligne Jean-Richard Cytermann (2002), l'implantation de filières technologiques, d'organismes de recherche (antenne de l'École supérieure d'électricité à Metz et d'un centre de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique en Lorraine par exemple), est perçue comme l'un des éléments de croissance inclusive de nature à attirer sur des territoires en reconversion de nouvelles entreprises.

Dans un esprit d'ordonnancement des démarches entreprises, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 25 janvier 1999 prévoit notamment la création d'un schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (il en existera huit autres). Document prospectif, il pose d'abord un diagnostic sur les déséquilibres territoriaux non plus centrés sur la problématique Paris-Province, mais sur l'opposition entre la « banane bleue » de la recherche et la périphérie, en pointant la fragilité de l'Ouest et du Nord de la France. Il organise une approche territoriale qui fait des régions une clé de voûte entre les niveaux locaux et les écosystèmes et l'échelon national.

Pour l'enseignement supérieur, l'approche d'une organisation en réseau est privilégiée. Il est ainsi projeté la constitution de grands pôles universitaires pluri-établissements et pluridisciplinaires, la constitution d'établissements plus spécialisés sur des niches de recherche et d'enseignement et un maillage territorial dense à partir des IUT et de plateformes technologiques au sein des bassins d'emploi, l'ensemble faisant système. À relire les textes de l'époque, on peut noter une certaine constante des problématiques toujours bien présentes dans les débats publics aujourd'hui.

En termes de modalités, le schéma intégrait l'idée d'une révision de l'implantation des emplois publics de chercheurs sur le territoire national et faisait du CPER un véhicule de mise en œuvre du dit schéma. Cette approche ambitieuse ne résistera pas à l'épreuve des faits.

En effet, d'autres problématiques que celles de l'aménagement du territoire apparaissent. D'une part, la dimension internationale notamment (l'Europe n'apparaissait pas ou peu dans ce schéma de services collectifs) devient prégnante, et, d'autre part, dans une logique de compétitivité des économies, le dilemme excellence-territoire commence à poindre fortement. Daniel Filâtre dans sa conférence introductive au colloque « Université et territoires de Nantes » en 2011 note parfaitement les tensions naissantes au début des années deux mille entre des collectivités convaincues de la présence utile de l'université au service du territoire et l'université qui, en force de rappel, ressent la nécessité de se recentrer sur

les missions d'internationalisation, de professionnalisation et de valorisation de la recherche, le tout dans un contexte budgétaire qui se complique.

La marginalisation des collectivités locales sans être explicite apparaît alors. Daniel Filâtre affirme dans la même conférence que le territoire fait alors « problème » à l'université (entendu au regard des problématiques de structuration), cette analyse peut être partagée.

2.2. *Le dilemme entre autonomie des établissements et coopération*

Les travaux menés début 2000 ont mis en évidence la nécessité de remédier à deux maux du système universitaire : la faiblesse de l'autonomie des universités et le cloisonnement institutionnel des acteurs académiques. Les années 2000 seront marquées par une volonté nationale de refondre le système sur ces deux aspects. La loi n° 1999-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche et la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités favorisent ainsi une forme de décentralisation décisionnelle au profit des présidents d'université et des conseils d'administration. L'autonomie budgétaire est renforcée avec un passage « aux responsabilités et compétences élargies ». Dans le même temps, la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les PRES (qui d'une certaine manière succèdent aux pôles d'excellence européens), favorise les rapprochements à l'échelle territoriale des universités, des écoles et des organismes de recherche avec des mises en œuvre diverses et où le positionnement régional peut être réel, notamment dans le cas de la constitution du PRES en établissement public.

C'est à cette époque que l'intérêt pour les classements internationaux progresse, comme le rappelle le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des administrations de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) relatif à la prise en compte des classements internationaux de mai 2017.

Ce train législatif qui refonde les cadres verticaux et horizontaux de l'organisation de l'enseignement supérieur ne pouvait que plaire aux régions de prime abord, de réelles opportunités se présentant dans la relation institutionnelle avec les universités et la logique des regroupements d'acteurs pouvant se construire dans un cadre régional. S'agissant de l'autonomie des universités, les difficultés budgétaires des établissements n'ont pas favorisé le développement de partenariats bilatéraux. S'agissant des PRES, le périmètre géographique des PRES a fait l'objet de débats dans les territoires, parfois vifs, entre l'option métropolitaine et l'option régionale. Dans les agglomérations où se concentrent les acteurs universitaires, les PRES se sont finalement imposés (université de Bordeaux, de Lyon, de Toulouse, par exemple) ; en revanche pour des localisations universitaires

plus distribuées, l'échelle régionale a été retenue (université européenne de Bretagne, Normandie université par exemple).

Cette séquence constitue un moment majeur, car l'échelon régional tend à s'affirmer non plus comme un financeur de l'action publique en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais comme un acteur en capacité de co-construire en contractualisant avec des PRES dans certains cas. Les communautés d'universités et établissements instituées par la loi du 22 juillet 2013 remplaceront les PRES ; leur mise en place fera l'objet d'un développement ultérieur.

2.3. *Une réponse au dilemme : le grand emprunt !*

Nicolas Sarkozy a annoncé en 2009 le lancement d'un grand emprunt. D'un montant global de 35 milliards d'€, dont 11 milliards d'€ pour l'enseignement supérieur et la formation et 6 milliards pour la recherche, cette décision assise sur les conclusions du rapport Juppé-Rocard a pour objectif, concernant l'enseignement supérieur et la recherche, de faire émerger des sites universitaires de rang mondial en capacité de « challenger » les universités étrangères et de rendre attractif l'appareil académique national. Certains investissements comme l'aménagement du campus de Saclay (non détachable de l'aménagement du grand Paris) sont d'emblée intégrés aux enveloppes. Pour ce faire, c'est la logique des appels à projets qui est privilégiée (avec des exceptions comme Saclay). L'appel emblématique, pour le monde universitaire, concernait les « initiatives d'excellence » (IDEX).

Pour reprendre l'intitulé du cahier des charges, l'action IDEX vise, en faisant de la recherche de niveau international un levier et un moteur, à faire émerger sur le territoire français 5 à 10 pôles pluridisciplinaires d'excellence d'enseignement supérieur et de recherche de rang mondial.

Ces pôles seront organisés sous la forme de regroupements territorialement cohérents d'établissements d'enseignement supérieur, universités et écoles, impliquant des organismes de recherche et en partenariat avec les entreprises.

Deux éléments de cadrage essentiels sont à mentionner.

Tout d'abord, le CGI créé en 2010, a explicitement précisé que les aspects territoriaux, dans le sens aménagement du territoire, n'entrait pas dans le cahier des charges, seule « l'excellence » des projets proposés serait évaluée par un jury international (jury resté inchangé durant les deux vagues d'appel à projets des IDEX). À la suite aux interrogations des régions, et par prévenance ou condescendance, le CGI a admis que les collectivités territoriales pouvaient soutenir les projets d'initiative. Dans la réalité, elles n'étaient pas concernées et par construction tenues à l'écart pour la définition de la dizaine de champions à retenir. Cette situation avait fait dire à l'auteur du présent article qu'en matière d'aménagement du

territoire seul le plateau de Saclay et la montagne Sainte-Geneviève étaient concernés.

Par ailleurs, la notion d'excellence a soulevé des questions dès le départ ; de quoi parle-t-on ? Au fur et à mesure des échanges pour commenter le texte de l'appel à projets, les questions de gouvernance ont pris l'ascendant sur la qualité de l'enseignement (que les acteurs académiques ont trop minoré au départ) et celle de la recherche (voir le chap. 27).

Il suit de là, et c'est la deuxième caractéristique, l'idée majeure en matière d'excellence portait davantage sur la capacité à fusionner des établissements en tant que structures que sur l'excellence de la recherche, ou de la formation, condition nécessaire, mais non suffisante, voire secondaire. La référence à la notion de groupement qui renvoyait à un portage des pôles d'enseignement supérieur et de recherche, à leur fonction collaborative, induisait dans l'esprit des auteurs du cahier des charges, selon la compréhension qu'en a aujourd'hui l'auteur du présent texte, une approche intégrative aboutissant à rechercher les fusions d'établissements. La définition de « champions » par la seule fusion de structures a été déterminante dans l'examen des projets (que cela soit pour la première vague ou la seconde). Si la référence aux PRES pouvait être perçue comme une mise en correspondance de ressorts régionaux ou territoriaux avec les ensembles universitaires à bâtir, la logique de fusion a, de fait, rayé de la carte des IDEX le grand ouest de la France disposant de centres universitaires plutôt distribués et dépourvus de grandes métropoles. Les lauréats de la première vague avaient déjà réalisé des fusions ou promettaient de le faire dans les dossiers déposés. Lors du colloque de la CPU de février 2012 à Marseille, Yvon Berland, président de la nouvelle université d'Aix-Marseille fusionnée, indiquait qu'il avait fallu 40 ans pour que les trois universités convergent ; dans ce cas, mais aussi celui de Strasbourg, les fusions ont précédé l'attendu du cahier des charges des projets d'IDEX.

Cette nouvelle donne ne va pas de soi. Lors du même colloque de la conférence des présidents d'université de Marseille en février 2012, colloque intitulé « Autonomie : quel territoire pour l'université ? », Laurent Wauquiez estimait qu'il fallait « réfléchir à l'inscription de l'enseignement supérieur sur le territoire en lien avec les collectivités et que les politiques publiques ne peuvent pas se résumer aux investissements d'avenir ou aux IDEX, elles doivent être structurées aussi à l'échelle de la région ». Dans le même discours, il soulignait que « les universités ne devaient pas passer de la tutelle de l'État à celle des régions[1] ».

Cette intervention soulignait plusieurs contradictions dans l'approche de l'État au début des années 2010 et donne quelques clés quant au positionnement régional. Il est patent que l'inscription des programmes d'investissement d'avenir dans le paysage national a interrogé sur la

1. http://www.cpu.fr/actualite/suite-au-colloque-de-marseille-le-mag-est-en-ligne/.

réalité du pouvoir au sein de l'État entre un ministre en charge d'un budget sans marges budgétaires récurrentes et un commissaire général aux investissements rattaché au Premier ministre et disposant des marges financières.

Plus précisément, le ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a dû supporter les tensions nées du passage aux responsabilités et compétences élargies et des difficultés dans lesquelles se débattent nombre d'établissements. La rigidité du budget du ministère ne donnait pas de marges, eu égard aux dépenses courantes (dont le glissement vieillesse technicité). Par ailleurs, la programmation en cours d'exécution du CPER 2007-2013 était suivie localement, et les régions en lien avec les autres collectivités territoriales prenaient également des initiatives en faveur des acteurs académiques hors CPER, ce qui marginalisait encore davantage en cette période le ministère.

Indépendamment du ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le CGI, devenu Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), a dessiné les contours et a engagé une politique d'excellence (IDEX, mais aussi laboratoires d'excellence LABEX et équipements d'excellence EQUIPEX) bien dotée ; il ne faut pas omettre sur cette période la croissance des encours du crédit impôt recherche qui font l'objet d'une gestion déconcentrée en lien avec l'administration des finances, sur laquelle l'administration centrale n'a pas de prise.

3. L'échelon régional, niveau pertinent de structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche ?

Le rapport de Jean-Pierre Duport réalisé au titre du conseil économique et social soulignait en 2008 que l'on ne pouvait plus limiter le rôle des collectivités locales aux seules considérations immobilières, notamment pour les régions, et que cet échelon devenait structurant pour les questions de spécialisations économiques, la définition des technologies clés, mais aussi sur les questions de cursus et de parcours, ainsi que l'orientation. Les dispositions de la loi de 1999 donnant aux universités une capacité à intervenir dans la valorisation de la recherche, la création de sociétés d'activités industrielles et commerciales au sein des universités (SAIC) (qui préfigureront les sociétés d'accélération de transfert de technologie), la création d'incubateurs, ont œuvré pour la constitution d'une fonction universitaire d'innovation en lien avec les écosystèmes locaux, notamment au sein des métropoles. Comme le précise Christine Musselin et dans ce contexte, « les territoires plus que les établissements existants constituent des niveaux pertinents de structuration » (2017, p. 173).

Sur cette période les régions se dotent de schémas régionaux d'innovation co-construits avec les représentants de l'État (recteur d'académie, secrétaire général à l'action régionale, délégué régional à la recherche et à la technologie en région), l'idée étant de se doter d'un document de référence

en matière de politique d'innovation. Ce type de travaux a contribué à la constitution d'écosystèmes liant PME, universités, structures de soutien et institutions publiques. Il a modélisé une brique de ce que seront les futures stratégies régionales de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation.

3.1. *Les stratégies régionales d'enseignement supérieur et de recherche, instrument majeur*

Dès 2005, la région Rhône-Alpes tire, par anticipation et sous l'impulsion de Roger Faugères, les conséquences des évolutions qui s'esquissent et élabore un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche. Outil assez concret, il déterminait la programmation d'opérations à réaliser dans les domaines de la recherche, de la formation et de la vie étudiante, du transfert technologique et de la culture scientifique, technologique et industrielle. D'autres schémas seront élaborés dans quelques régions par la suite, avant l'intervention de la loi du 22 juillet 2013 qui les rendra obligatoires. Les régions vont ainsi assumer une lecture stratégique. Elles assument aussi un rôle de coordination des différents niveaux de collectivités favorisant ainsi la richesse et la pluralité des initiatives pour les uns et la régulation pour les autres selon l'appréciation que l'on y porte.

Les schémas régionaux peuvent comporter des lignes directrices communes, des aspects très proches d'une région à l'autre sur des enjeux généraux comme la transmission du savoir, l'élévation des niveaux de connaissances et de qualification, l'intérêt porté aux conditions matérielles offertes aux étudiants et aux chercheurs, la diffusion de la culture scientifique. Mais ils sont aussi très différents dans leur approche du seul fait de la géographie, des inégalités territoriales, du poids historique de l'appareil d'enseignement supérieur et de recherche. Ainsi le (récent) schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche de la région Île-de-France concerne la première région européenne pour le potentiel de recherche, c'est une « région Monde » pour qui l'Europe constitue un échelon intermédiaire et où l'ombre portée de l'échelon national rend l'action régionale accessoire dans l'approche stratégique. À l'inverse la région Bretagne, région périphérique maritime, regarde plus volontiers l'Europe comme un partenaire privilégié. C'est une ouverture sur le monde pour favoriser l'accueil d'étudiants étrangers ou de chercheurs, mais aussi pour « challenger » les chercheurs exerçant en Bretagne sur des appels à projets européens, l'échelon national est cette fois perçu comme un niveau essentiel, incontournable, mais plus intermédiaire.

Le positionnement d'un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche dans la politique régionale appelle quelques remarques générales.

La recherche occupe une place centrale dans les politiques régionales. La notion de développement et de progrès est réinterrogée avec des

« défis » pour reprendre la terminologie admise, au niveau européen, qui renvoient à des problématiques économiques et sociétales l'accélération de la digitalisation de la société, sa robotisation croissante, les nouvelles approches énergétiques, la sécurité et à la santé de nos concitoyens…

De ce point de vue, dans une politique régionale, la recherche fait système.

Elle fait système avec la politique de formation. Le premier retour sur investissement de la recherche c'est la formation. Elle mobilise toutes les disciplines au premier rang desquelles les sciences humaines et sociales, indispensables pour comprendre le monde et donner du sens à « la marche des sciences ». L'évolution des formations à tous les niveaux en dépend, et conditionne l'adaptation des personnes aux évolutions professionnelles de chacun. L'enseignement supérieur et la recherche font ainsi système avec le monde scolaire, celui des lycées, mais aussi plus largement la formation professionnelle. La question de l'élévation du niveau de qualification est naturellement posée au travers de la fluidité des parcours entre le lycée et les formations du supérieur. La région Bretagne proposait, dès l'adoption de son schéma régional d'enseignement supérieur et de recherche (SRESR) en octobre 2013, la constitution de campus de proximité, proche des campus des métiers et des qualifications institués par la loi Peillon, pour des territoires isolés afin de rendre lisibles des cursus post-baccalauréat dans une logique bac – 3-bac + 3. Rendre lisibles ces formations, favoriser l'attractivité et l'insertion, en garantissant toujours les approches partenariales avec le monde de l'entreprise, c'est aussi le sens de diverses dispositions inscrites à ce titre dans le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles, renvoyant à l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur. Notons que l'ensemble des régions a produit un effort considérable pour implanter des sections d'apprentissage dans l'enseignement supérieur. Entre 2010 et 2015, le nombre d'apprentis est passé pour les niveaux I et II de 49 300 à 67 300 et pour les formations courtes du supérieur de 62 000 à 71 500 sur la même période. Si la progression est sensible, le poids de l'apprentissage dans les formations relevant de l'enseignement supérieur demeure toutefois modeste.

La recherche fait aussi système avec l'innovation et la création de valeur. À ce titre, il revient ainsi aux régions de favoriser le transfert de la recherche vers l'économie et mettre en œuvre une croissance inclusive, au bénéfice du territoire. C'est pourquoi, dans l'emboîtement des schémas tel qu'il a été conçu en Bretagne, le trait d'union entre le SRESR et le schéma régional de l'économie et de l'innovation (adopté en 2013 également) est défini par la *smart specialisation strategy*, appelée S3, qui détermine les domaines d'innovation stratégique et les choix de positionnement de la région au regard de la politique européenne.

3.2. *L'imbrication des approches régionale et européenne*

La « spécialisation intelligente » est, en tant que concept économique, une déclinaison à l'échelle des régions des théories des économistes et des géographes de l'innovation sur « l'avantage concurrentiel », la « chaîne de valeur » et les rendements d'échelle dans une économie globalisée.

Pour reprendre les termes de la Commission européenne en 2010, « c'est une incitation à l'attention de chaque région pour qu'elle focalise ses ressources et ses efforts sur les domaines d'activités ou les secteurs technologiques où elle détient un avantage comparatif avéré, à l'échelle européenne et internationale ». Cette S3 est une stratégie européenne qui a été travaillée comme une condition *ex ante* à l'obtention et à la gestion des fonds européens de développement économique et régional. L'exécution du SRESR de Bretagne, pour les dispositifs concernant la recherche, s'opère selon la ventilation des domaines stratégiques (huit domaines en l'espèce).

L'appui, sur l'échelon européen, sur des orientations partagées qui donnent une fenêtre sur le monde et la cohérence des orientations conduisent à un bon alignement des schémas. Cela suppose de pouvoir mesurer notre valeur ajoutée, notamment dans les réalisations des projets à échelle de l'Europe et de la France, mais aussi de capter des financements tant en recherche qu'en formation et innovation. Ainsi le programme opérationnel du fonds européen de développement économique régional (FEDER), validé en décembre 2014, est totalement en miroir des orientations régionales. La recherche, l'innovation et les entreprises forment l'axe prioritaire n° 2 du programme opérationnel et proposent un financement entre 2014 et 2020 de 95 millions d'euros appelant comme il est de mise des « contreparties nationales » (régionale et nationale) et des apports privés.

L'alignement des stratégies, y compris celles élaborées au niveau national adoptées plus tardivement en 2015, a donné à l'ensemble des politiques publiques une approche cohérente. Une des vertus du processus d'élaboration des stratégies a été de renforcer l'idée d'une spécialisation des compétences en matière de recherche et de formation ; les régions ont intégré à des degrés divers qu'elles avaient intérêt à retenir quelques domaines scientifiques d'intervention, renonçant ainsi à un accompagnement « universel » de l'université et passant plus volontiers à une approche en mode « projet » ou favorisant les financements sur des actions identifiées. Cette notion de spécialisation, elle se mesure dans la politique européenne, elle se mesure également au plan national dans la deuxième vague de l'appel à projets des IDEX qui inclut une approche plus spécialisée avec le programme des I-SITE (Initiatives Sciences, innovation, territoires, économie). Notons qu'une lecture partagée des représentants de l'État en régions (recteurs et préfets/délégation régionale de la recherche et de la technologie) garantit l'efficacité d'une politique publique qui peut ainsi allier l'agilité budgétaire de l'acteur régional et l'expertise des services de l'État dans certains domaines. Elle s'exprime parfaitement dans le contenu

des opérations programmées dans les contrats de plan, mais pas exclusivement.

3.3. *La contractualisation avec l'État, un ordonnancement et une convergence des financements en recherche*

Pour le CPER 2015-2020, la traduction concrète de l'emboîtement des politiques s'illustre par la constitution de maquettes financières avec des contributions territoriales, nationales et européennes. Même si l'État a considérablement réduit ses financements contractualisés, le CPER s'est, en région Bretagne, organisé autour des domaines d'innovation stratégique de la S3, privilégiant le financement d'infrastructures en général, en sciences marines en particulier, la photonique, la cybersécurité, ou la e-éducation (voir le chap. 25 ci-dessus), en résumé, des domaines actifs de la S3. Le CPER a par ailleurs conservé son caractère singulier d'être le véhicule privilégié des financements d'opérations immobilières universitaires.

Le rôle du PRES comme instructeur du CPER a été conséquent dans cette démarche en permettant précisément de croiser et prioriser les nombreuses propositions de dépense avec les opérations les plus structurantes et pertinentes sur le fondement de la S3.

Dans ce type d'exercice particulièrement sensible, l'harmonie des échanges entre agglomérations métropole, départements et région est fondamentale pour constituer des axes de financement de nature à conduire à des politiques consensuelles. De ce point de vue, en Bretagne, la longue histoire des pratiques collaboratives a favorisé des visions partagées et un résultat équilibré territorialement dans une approche d'égalité des territoires.

3.4. *Les nouveaux enjeux territoriaux*

3.4.1. Retour sur les fondements juridiques récents de l'intervention régionale en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche

La loi NOTRE du 7 août 2015 clôture une séquence législative (ouverte avec la loi MATPAM) dont l'objet était de mettre un terme « au millefeuille administratif » des collectivités et des compétences de celles-ci. Les textes qui en résultent donnent *a priori* un sentiment d'incohérence et d'échecs quant à la capacité de mettre un peu d'ordre dans l'organisation des pouvoirs publics locaux (on peut se rappeler la volonté de supprimer les départements qui finalement après débat parlementaire a été retirée du texte). La création des métropoles renforce la logique d'empilement et la suppression de la clause de compétence générale, pour les départements

et les régions, ressemble dans les faits à un faux nez évoqué ci-dessus. Ces lois sont bavardes, révèlent l'expression de non-choix et ne peuvent être assimilées à des textes de décentralisation. Au demeurant, les administrations centrales ont fait le nécessaire pour préserver leur champ et ont plutôt veillé à entretenir les concurrences locales pour maintenir les prérogatives de l'État.

Le renforcement de l'échelon intercommunal et l'affirmation des métropoles constituent un élément émergeant de ces lois nouvelles. Si les régions apparaissent renforcées comme les commentateurs ont pu l'affirmer, ce n'est pas par l'introduction de compétences significatives, mais par la constitution de trois blocs de compétences cohérents autour de la formation, du développement économique et de l'aménagement du territoire. Pris en système, elle conforte la lecture des exécutifs régionaux quant aux orientations stratégiques et positionne l'enseignement supérieur et la recherche comme une clé de voûte sur les questions d'emploi et d'économie.

L'action régionale en faveur de l'enseignement supérieur et la recherche trouve ici tout son sens et devient un acteur essentiel à la réalisation des enjeux régionaux. Au-delà de ce que dit la loi, des marges sont potentiellement exploitables pour trouver les termes de coopérations locales.

C'est donc plus sur le fondement et à partir de la loi de juillet 2013 que les compétences des régions concernant l'enseignement supérieur peuvent être décrites.

L'article 19 de la loi de juillet 2013 confie aux régions la coordination de la diffusion de la culture scientifique, technologique et industrielle, à ce titre l'État a transféré les crédits qu'il y consacrait antérieurement.

La loi a également rendu obligatoire l'élaboration de schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui « en cohérence avec les stratégies nationales de recherche et d'enseignement supérieur, doit déterminer les principes et les priorités de ses interventions ». Comme le précise Marc Debène dans son commentaire du code de l'éducation 2018, la loi MATPAM confie à la région un rôle de « chef de file » ce qui lui impose de consulter les autres collectivités territoriales et les EPCI accueillant des sites universitaires ou de recherche. La région « détermine les investissements qui y concourent ». Par ailleurs, en application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi, et à la démocratie locale, le SRSRI doit inclure un volet relatif à l'intervention des établissements d'enseignement supérieur, au titre de la formation professionnelle continue, en liaison avec le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle.

3.4.2. COMUE et territoires : entre une approche théorique et administrée et une approche par écosystèmes construits

L'article 62 de la loi de juillet 2013 prévoit que les contrats pluriannuels passés entre l'État et les communautés d'universités et établissements associent la ou les régions et les autres collectivités territoriales. Cette question des regroupements universitaires et de la création de Communauté d'universités et établissements (COMUE) – rendu obligatoire par la loi – mérite que l'on s'y arrête quelques instants. La loi a prévu trois possibilités pour les regroupements : la fusion, en ligne avec les modes de gouvernance favorisés dans les appels à projets d'IDEX ; l'association qui, à l'inverse, est une modalité par défaut quand les deux autres options ont été écartées ; les COMUE qui préfigurent ou rendent possibles des logiques intégratives. À ce titre, les COMUE, selon leur décret propre, peuvent proposer une organisation robuste ou molle (liée à ce qui est dévolu à l'échelon supra), selon la volonté des membres.

Plus le nombre de membres est important et plus la COMUE est faible, on va très vite vers le plus faible dénominateur commun. Ainsi, nombre de regroupements parisiens ont pris appui sur le PRES puis la COMUE pour construire et obtenir des initiatives d'excellence (Paris-Sciences et Lettres, Sorbonne-Paris Cité, Sorbonne Universités). À l'inverse, une COMUE comme l'UBL n'a jamais convaincu le jury international des IDEX, du fait d'une structure plus proche d'une bureaucratie universitaire que d'une université, sans prérogatives, avec beaucoup de membres (26 en 2017), une géographie étendue (plus de 430 kilomètres séparent Brest de la ville du Mans) et regroupant 244 000 étudiants. Au demeurant, l'argument de « la taille critique nécessaire » soutenue pour sa constitution dans la perspective de répondre à l'appel à projets était faible à plus d'un titre. Tout d'abord, cet argument répété à l'envi par des acteurs locaux, mais surtout nationaux, visait plus à convaincre de la réalisation d'une COMUE interrégionale que d'une réussite à ce concours. Ensuite et comme indiqué, hélas pour l'Ouest, la distribution des sites sur le grand Ouest conduisait à un projet fédéral, non compatible. Au cas d'espèce de la COMUE UBL, elle s'est constituée alors que les SRESR de Bretagne et des Pays de la Loire prévoyaient des COMUE circonscrites à l'échelle des territoires régionaux. La trame urbaine du grand Ouest et son modèle de répartition spatiale n'ont pas conduit à voir émerger de grandes métropoles, et la question des fusions d'établissements, à l'exception des universités de Rennes, ne s'est pas posée aussi crûment qu'à Bordeaux, Lyon ou Toulouse. La fusion d'établissements au sein d'une métropole s'entend et est souhaitable ; elle ne présente pas d'intérêt sur des territoires plus étendus, *a fortiori* avec des écosystèmes différents.

Si l'on raisonne un peu sur cette volonté politique, voire cette idéologie, de faire fusionner les établissements, un regard sur le classement de Shanghai comme le fait à raison Christine Musselin (2017) démontre que ce n'est pas la taille qui fait la qualité : « en moyenne, la taille des cinquante

premiers établissements du classement de Shanghai tourne autour de 28 000 étudiants ». L'université Pierre-et-Marie-Curie (UPMC), classée, est dans cette moyenne. Cela conduit à s'interroger si pour la recherche de l'excellence, la distillation n'est pas plus pertinente que le mécano, comme cela est évoqué parfois.

À l'épreuve des faits, les groupements universitaires sous la forme de COMUE étendues ont-ils un avenir, comme s'interroge Morgane Taquet ? La COMUE Léonard-de-Vinci (du fait de la redéfinition des nouvelles régions dans le cadre de la loi NOTRE, comme la COMUE UBL) a vocation à être retravaillée à une échelle plus petite, au niveau métropolitain ou entre agglomérations proches rentrant dans les mêmes écosystèmes. Si l'échelon régional n'est pas forcément le bon niveau pertinent, en termes opérationnels, il est celui où les stratégies trouvent leur sens en lien avec les niveaux nationaux et européens.

De ce point de vue, l'initiative de la ministre Frédérique Vidal est à saluer. L'article 28 du projet de loi « pour un État au service de la confiance » autorise de déroger à l'article L 718-3 du code de l'éducation relatif à la coordination territoriale et permet d'assouplir le dispositif de la loi du 22 juillet 2013 sur les groupements ; il laisse une certaine latitude aux acteurs académiques pour s'organiser. Cette disposition, si le Parlement la valide, permettra d'expérimenter des solutions de fonctionnement innovantes dans des logiques intégratives, mais sans remettre en cause leur personnalité morale.

L'abandon de l'échelon académique ou interacadémique au profit d'une dimension plus métropolitaine (en général) positionne les contrats de sites entre l'État et le groupement à une échelle qui n'interdit pas aux agglomérations et aux régions d'être parties prenantes sous une forme à définir. La politique contractuelle sera sans doute à retravailler, mais celles et ceux qui ont œuvré à l'élaboration des CPER savent que les contrats de sites infrarégionaux existent et se travaillent selon des approches territoriales concertées.

Pour autant, dans cette approche, les régions devront se porter garantes de formes d'égalité des territoires, sauf à fragiliser les villes moyennes dont les antennes et centres universitaires et les centres de recherche constituent des éléments clés de la dynamique locale.

Conclusion

Entre les régions et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, la relation n'est pas bilatérale, elle intègre les effets de la stratégie de l'État. Celle-ci a oscillé avec le temps entre une lecture attentive aux équilibres territoriaux et aux acteurs locaux, et un pilotage national volontariste, par appels à projets, appels tournés vers la compétitivité internationale, cette deuxième attitude prenant quelque peu l'ascendant.

Le modèle où l'on finance par AAP et l'on baisse les financements récurrents des établissements (cela vaut pour les universités, écoles et organismes de recherche) a accompagné cette démarche. Il faut préciser que l'Europe pratique par AAP et les régions le font aussi ; les contraintes financières globales y contribuent. Pour autant les régions sont garantes et attentives au maintien et au développement des écosystèmes là où l'enseignement supérieur et la recherche contribuent au développement local. Sur la récente période, on peut noter que la troisième vague des investissements d'avenir intègre la dimension territoriale (territoire d'innovation de grande ambition ou plus largement les programmes d'investissements d'avenir territorialisés). La CPU de son côté cherche à concilier le mondial et le local en proposant pour le futur FP9 une action en faveur des grandes universités européennes et une autre *territorial connection* qui pose l'université en acteur des écosystèmes (à la place des régions ?)

La notion de site se précise. S'il revient aux régions de produire une stratégie globale qui intègre *via* les S3 la dimension européenne, cette stratégie (concertée), en apportant aux acteurs académiques et aux territoires concernés un cadre opérationnel, donne force à l'action publique. La notion d'université fédérale régionale (en tant que structure porteuse d'une politique) ne va pas de soi dans ce contexte et les régions doivent convenir d'une approche différenciée, a fortiori avec les périmètres retenus dans la loi NOTRE ; les écosystèmes sont divers et différents, la démarche contractuelle déjà fortement à l'œuvre ne peut que s'amplifier dans la période qui s'ouvre.

Références

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions.
— n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.
— de programme du 18 avril 2006 pour la recherche.
— n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.
— n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école.
— n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.
— n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
— n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Aime P., Charpin J.-M., Dulbecco P., Filliatreau G. et Foucault M., 2017, *La prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site*. IGAENR-IGF.

BALME P, CYTERMANN J.-R., KALLENBACH S, PONSOT M.-F., SZYMANKIEWICZ C., 2011, *Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*. IGAENR.

BANCE P., 2016, *Quel modèle d'État stratège en France ?* Rouen : PURH.

BOINET A., PERRIN L. et VINCENT-NISSLE C., 2017 *Le financement de la recherche et du transfert de la technologie par les collectivités territoriales*, Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques du ministère de l'Enseignement supérieur de la Recherche et de l'Innovation. Paris : ministère de l'Enseignement supérieur de la Recherche et de l'Innovation.

CHARLE C. et SOULIE C., 2015, *La dérégulation universitaire*. Paris : Syllepse, 2015.

CYTERMANN J.-R., 2002, « Le développement de l'enseignement supérieur, rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales », *Éducation et formations*, 62.

—, 2007, *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*. IGAENR.

DALOUS J.-P., JELJOUL M., LANDREAU-MASCARO A. et LEMERLE S., 2016, « Le compte de l'éducation, Principes, méthodes et résultats pour les années 2006 à 2014 », DEPP.

DEBENE M., 2018, *Code de l'éducation commenté* [12e éd.]. Paris : Dalloz.

DUPORT J.-P., 2008, *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, Conseil économique et social.

ÉLACROIX R. et MAHEU L., 2015, *Les grandes universités de recherche*. Montréal : ESKA.

LESPAGNOL A. et LEPRINCE M., 2016, *Les mutations de l'enseignement supérieur en Bretagne (1945-2015)*. Rennes : PUR.

MUSSELIN C., 2017, *La grande course des universités*. Paris : Les Presses de Sciences Po.

POULIQUEN B., 2010, *Comprendre l'excellence scolaire, l'exemple de la Bretagne*. Rennes : SCENREN.

TAQUET M., 2018, « Les COMUE, des regroupements à l'avenir incertain », *L'Étudiant*, https://www.letudiant.fr/educpros/actualite/les-comue-regroupements-avenir-incertain.html.

Union européenne, 2010, *La contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie « horizon 2020 »*.

Chapitre 30

L'Europe de l'enseignement supérieur : de l'expression des politiques néolibérales à la montée des résistances

Patricia Pol

Le développement d'une Europe de l'enseignement supérieur n'a pas échappé aux logiques de la construction européenne dans son ensemble. Après les rendez-vous manqués des fondateurs de l'Europe avec les projets concurrents d'une « Europe des universités » ou d'une « Université européenne » proposés dès 1948 (Ravinet, 2007), ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES)[1], officiellement créé en 2010 dans le cadre du processus dit de Bologne, apparaît comme une réalité tangible. En effet, au-delà des étudiants Erasmus qui ont pu bénéficier d'une bourse de mobilité de la Commission européenne depuis 1987, ce sont tous les étudiants européens qui étudient chaque année dans des cursus universitaires harmonisés ou en voie de l'être, comme les ministres de l'Éducation des pays au-delà des frontières du Conseil de l'Europe cette fois (48 pays en 2017), l'ont progressivement souhaité depuis 1998. Ainsi peut-on observer qu'au cours de ces quatre dernières décennies les politiques d'enseignement supérieur sont de plus en plus pénétrées d'Europe tandis que la construction européenne, en particulier celle de l'Union européenne, repose de plus en plus elle-même sur l'enseignement supérieur et la recherche, la connaissance étant présentée comme un instrument central de la compétition mondiale. Dès lors, s'imprégner d'Europe suppose également de rentrer dans le champ concurrentiel d'une « économie fondée sur le savoir » (OCDE, 1996).

C'est dans ce contexte, qu'aux côtés des politiques incitatives de l'Union européenne, une Europe de l'enseignement supérieur de l'Atlantique à l'Oural s'est organisée, mobilisant ainsi de très nombreux décideurs européens et nationaux de l'enseignement supérieur, en particulier les ministres en charge de l'Enseignement supérieur, la Commission européenne, mais aussi les représentants européens des universités, des étudiants, du personnel, des agences qualité et des employeurs. Notre objectif est de

1. Dans la sphère anglophone du Processus de Bologne, EHEA (*European Higher Education Area*) est l'acronyme communément utilisé (voir http://www.ehea.info).

comprendre les logiques qui président à l'européanisation de l'enseignement supérieur en soulignant les actions concrètes mises en place pour forger ou dénoncer cet « espace européen » que les signataires de la déclaration de la Sorbonne en 1998 ont appelé de leurs vœux en proposant de développer « une Europe du savoir et pas seulement de l'euro et des banques[2] ».

Entre une revue de la littérature pluridisciplinaire et le recours à une connaissance-action du dedans[3], nous proposons une lecture croisée de la construction européenne de l'enseignement supérieur. Cette construction accompagne la mondialisation d'un marché de l'enseignement supérieur, avec l'entrée en force des logiques concurrentielles dans le monde de l'éducation, comme nous le verrons dans une première partie et la montée des tensions entre les politiques communautaires et la coordination de politiques nationales réformistes. L'espace européen de l'enseignement supérieur est aussi un espace de résistances à la recherche d'alternatives et de nouvelles solidarités internationales.

1. L'entrée en force des logiques concurrentielles dans le monde de l'éducation et de la recherche

1.1. *Quand le savoir devient une matière première du commerce mondial*

À la fin des années 1970, la croissance de la concurrence de l'industrie japonaise, sud-coréenne et européenne inquiète fortement les dirigeants américains, en particulier ceux des grandes entreprises mondialisées. La recherche de l'excellence[4] apparaît alors comme la solution pour que les entreprises et un pays tout entier, voire un continent, retrouvent une compétitivité en perte de vitesse. Face à un leadership mondial qui se joue sur les industries et services liés aux nouvelles technologies fortement demandeuses de main-d'œuvre qualifiée, l'éducation devient un enjeu central de politique économique (voir le chap. 22 ci-dessus). Certes le phénomène n'est pas nouveau, si l'on regarde la division internationale du travail qui s'est opérée depuis le XIX^{e} siècle, mais il va prendre une nouvelle

2. Déclaration de la Sorbonne (mai 1998), signée par les ministres de l'Éducation Claude Allègre (France), Jürgen Rüttgers (Allemagne), Luigi Berlinguer (Italie), Tessa Blackstone (Royaume-Uni).
3. Nous avons en particulier contribué au lancement de la candidature française, puis à l'organisation de la 10^{e} conférence ministérielle qui se tiendra à Paris du 23 au 25 mai 2018.
4. Pour reprendre le titre de Peters et Waterman, 1982 (*In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*) qui s'est vendu par millions d'exemplaires dans le monde entier.

ampleur aux États-Unis et en Grande-Bretagne dès les années 1980 et se propager à toute l'Europe et au monde entier dans les années 1990.

Un rapport rédigé par une Commission de l'excellence en éducation, créée à la demande du président Reagan (1981), souligne la nécessité de réformes urgentes face à la perte de performance du système éducatif américain depuis la fin des années 1960. La nation américaine tout entière prend des risques, peut-on lire dans ce rapport publié en 1983, si elle ne comprend pas que « le savoir, la capacité à apprendre, l'information et l'intelligence sont les nouvelles matières premières du commerce mondial et sont en train de se répandre dans l'ensemble du monde aussi vigoureusement que les médicaments, les engrais synthétiques ou les jeans l'ont fait plus tôt[5] ». Pour que la puissance américaine puisse se maintenir, les réformes proposées doivent viser en particulier la recherche de l'excellence à tous les niveaux (parents, élèves, enseignants, établissements de formation, autorités publiques et société tout entière), et le développement d'une société apprenante[6].

Le rapport insiste tout particulièrement sur l'idée que chaque Américain doit contribuer à l'investissement nécessaire pour atteindre ces objectifs d'excellence, offrant par là même un écho à la pensée de l'économiste Friedrich Hayek, alors conseiller du président Reagan et de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne. C'est dans ce contexte que s'épanouissent dans le monde entier les théories du « nouveau management public » visant notamment, sous couvert d'efficacité, à refonder l'action publique autour des principes de management en vigueur dans le secteur privé sans pour autant véritablement diminuer l'intervention de l'État puisque ce dernier, en devenant le principal stratège de la mise en concurrence des acteurs, rationalise d'autant plus leurs actions (Bance, 2016 ; Bezes et Musselin, 2015).

C'est encore dans ce contexte que, sous la Commission Delors (1985-1995), l'acte unique européen (1986) et le traité de Maastricht (1992) complètent la mise en place du marché commun issu du traité de Rome (1957) et consacrent l'établissement d'un marché intérieur unique, c'est-à-dire un espace sans frontières « dans lequel les biens, les services, les capitaux circulent librement et à l'intérieur duquel les citoyens européens peuvent vivre, travailler, étudier ou faire des affaires librement ».

---

5. Traduction assurée par l'auteure, p. 8 du rapport à la nation et au secrétaire d'éducation, « A nation at risk: the imperative for educational reform », National Commission on excellence on Education (1983).
6. Le concept de *learning society* s'appuie, dès les années 1960, sur les travaux de *learning by doing* (Arrows, 1962). Il est repris dans les travaux de Joseph Stiglitz, par ailleurs conseiller économique du président Clinton. C'est également le titre de la Stratégie nationale pour l'enseignement supérieur (StraNES) en France (2015), « Pour une société apprenante », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

1.2. *La mise en concurrence des établissements d'enseignement supérieur s'organise*

En 1996, les économistes de l'OCDE, s'appuyant sur la nouvelle théorie de la croissance[7], montrent qu'une « économie fondée sur le savoir » permettra de gagner la compétition mondiale qui se joue de plus en plus dans les secteurs à forte valeur ajoutée technologique. Les contours de cette économie fondée sur le savoir vont alors conduire à des propositions pour optimiser la performance de la production, de la diffusion et de l'utilisation du savoir. Le système scientifique, principalement les laboratoires de recherche et les instituts d'enseignement supérieur publics, comme le précise le rapport, doit devenir la cheville ouvrière de la performance recherchée. L'ensemble des acteurs doit pour cela opérer les transformations nécessaires pour « dépasser les tensions de plus en plus grandes d'une part, entre les fonctions de formation et de recherche » et d'autre part, entre ces fonctions traditionnelles et l'impérieuse nécessité de « coopérer avec l'industrie afin de favoriser les transferts de connaissances et de technologies » dépassant par là même les seules logiques de la recherche fondamentale.

Les travaux de la Commission européenne viennent alimenter cette approche utilitariste de la connaissance en vue de préparer une « stratégie ambitieuse » pour l'Union européenne qui s'inquiète cette fois de son retard grandissant par rapport aux performances des États-Unis. Pour Isabelle Bruno, cette représentation d'un retard (réel ou pas) est indispensable pour justifier la mise en concurrence permanente des acteurs et favoriser ainsi l'émergence de nouveaux marchés. Il est intéressant à cet égard de relire les communications de la Commission européenne réalisées notamment pour préparer les programmes-cadres de recherche et de développement technologique (PCRDT) (CE, 2005, 2007, 2010). Il n'y est en effet très logiquement question que d'excellence scientifique, de compétitivité et d'innovation. Ainsi, lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, le nouvel objectif stratégique (2000-2010) va profondément marquer de fait « l'économicisation » (Garcia, 2009) des deux prochaines décennies : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». L'un des axes de cette stratégie est le développement d'un « espace européen de la recherche (EER) dans lequel les chercheurs et les connaissances doivent pouvoir

7. Alors que pour les économistes néo-classiques, le progrès technique est traité comme un facteur exogène à la croissance, les théories de la croissance des années 1980 sont considérées comme nouvelles, car elles apportent un nouvel éclairage sur le rôle du progrès technique comme facteur endogène de croissance (voir Aghion et Howitt, 1998).

circuler librement, combinant un marché intérieur européen de la recherche, une véritable coordination des politiques au niveau européen et des initiatives conçues et financées par l'Union européenne » (UE).

Parmi les communications de la Commission, celle sur « le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance » (COM 58, 2003), proposée la même année que la sortie du classement de Shanghai (ARWU[8], 2003), annonce une nouvelle étape. En affirmant en effet que « les universités européennes ne sont pas compétitives au niveau mondial par rapport à celles de nos principaux partenaires, même si elles produisent des publications scientifiques de grande qualité », la Commission européenne s'interroge sur la manière de « concentrer des moyens suffisants sur l'excellence tout en contribuant mieux aux stratégies et besoins locaux et régionaux ». Cette interrogation conduit à proposer des politiques de différenciation et de hiérarchie des établissements d'enseignement supérieur (présentées comme inéluctables[9]) pour aboutir à un nombre limité « d'universités intensives de recherche[10] » en Europe (environ 80), équivalent à celui des États-Unis (Pol, 2012). Cette approche donnera lieu, en particulier en Allemagne (dès 2004) aux « Initiatives d'excellence », en Espagne aux « Campus d'excellence internationale », puis en France (2008) aux IDEX (Initiatives d'excellence) dans le cadre du Programme d'investissement d'avenir (PIA), qui finance, dix ans plus tard, huit à dix universités d'excellence de rayonnement mondial (2016), faisant totalement écho également à une publication de la Banque mondiale sur la manière de développer des universités de classe mondiale (Salmi[11], 2009). Les négociations commencées en 1994 dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce vont également dans ce sens et soulèvent d'ailleurs de nombreuses critiques dans l'ensemble du monde académique (Knight, 2002).

En devenant une matière première du commerce mondial, c'est donc bien à une nouvelle aventure économique (et non plus intellectuelle, nous y reviendrons dans la troisième partie) que les organisations internationales et les décideurs publics convient en permanence les acteurs de l'enseignement supérieur, en particulier en Europe, où les enjeux de compétition vont occuper le devant de la scène durant ces trente dernières années.

---

8. ARWU (*Academic Ranking of World Universities*) classe 1 200 universités en 2017 (soit – de 3 % des établissements d'enseignement supérieur répertoriés dans le monde). Depuis 2004, si dans le « top 500 », les États-Unis ont perdu 35 universités tandis que la Chine en a gagné 37 (dont 2 dans le top 100 en 2017), les 18 premières universités restent américaines (15) et britanniques (3).
9. Le célèbre TINA, « *There Is No Alternative* » de Margaret Thatcher.
10. La Commission s'appuie en effet sur les classifications en cours aux États-Unis, dont celle de la Fondation Carnegie qui distinguait en 2000 deux sous-catégories parmi les universités de recherche (avec doctorat) : intensives (110 universités) et extensives (156).
11. Jamil Salmi est membre du jury international IDEX pour le PIA3 depuis 2016.

2. En marche vers l'Espace européen de l'enseignement supérieur : entre politiques européennes et coordination de politiques nationales réformistes

2.1. *D'un marché commun à une Europe des citoyens : le rôle fédérateur de la mobilité*

Entre les années 1970 et 1980, parallèlement à une politique communautaire qui se met en place lentement, les États membres restent fortement attachés à leur compétence nationale en matière d'éducation et opposés à une quelconque tentative de la Commission européenne pour avancer vers une harmonisation des politiques nationales d'éducation. Les universités européennes, représentées par leurs recteurs, sont quant à elles très attachées à défendre les valeurs académiques fondamentales et restent donc méfiantes envers toute action communautaire qui pourrait limiter la liberté académique et l'autonomie institutionnelle[12]. Les difficultés du lancement du programme Erasmus illustrent clairement les jeux de pouvoir entre des acteurs nationaux au départ très réservés ou opposés (au premier rang desquels le Royaume-Uni ou le Danemark) et une Commission qui, à l'initiative du conseil européen présidé par François Mitterrand (Fontainebleau, juin 1984) souhaite mettre en musique une « Europe des citoyens ». Toutefois, selon Michel Richonnier[13] (2012), sur le plan juridique, ce n'est pas cette approche « culturelle » de l'éducation qui permit à la Commission de faire accepter le programme Erasmus, mais bien le champ de l'économie à travers la formation professionnelle (art. 128 du traité de la Communauté économique européenne qui ne nécessite pas la majorité). La mobilité peut en effet être conçue comme une contribution à l'amélioration des possibilités d'emploi des jeunes étudiants dans un marché du travail européen et donc « la libre circulation des personnes ». C'est également à ce titre que la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles est couverte dès le traité de Rome, que l'éducation et la recherche sont inscrites[14] dans le traité de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997).

La génération Erasmus, présentée trente ans plus tard, comme le fer de lance d'une nouvelle génération de dirigeants favorables à une plus forte

12. Voir la *Magna Charta Universitatum* signée en 1989 par 353 recteurs : http://www.magna-charta.org/magna-charta-observatory.
13. Michel Richonnier, ancien membre du Commissariat général au Plan (CGP) et ancien fonctionnaire à la Commission, rappelle le rôle que le CGP (donc la France) a joué pour promouvoir une « Europe des citoyens et pas seulement des marchands » comme le suggérait déjà le président Pompidou en 1972.
14. Inscription avec une différence majeure toutefois, la recherche faisant partie des « compétences partagées » de l'UE alors que l'éducation représente une « compétence d'appui » de l'UE pour coordonner ou compléter l'action des États membres.

intégration européenne, illustre bien le rôle déterminant des politiques communautaires dans la formation des élites en faveur d'une Europe intégrée socio-libérale (voir Gozi[15], 2016). C'est également dans cet esprit que lors du sommet social européen de Göteborg (Suède), en novembre 2017, les chefs d'État ont renouvelé leur engagement inconditionnel au développement du programme Erasmus à condition d'y consacrer les moyens nécessaires[16]. Le programme Erasmus est en effet largement perçu dans le monde académique, mais aussi dans la société dite civile comme une *success story*. S'il est incontestable qu'Erasmus a donné un nouveau souffle à la mobilité étudiante en Europe et a permis la mise en place de politiques de coopération internationale très actives dans tous les établissements d'enseignement supérieur, il est tout autant incontesté qu'avec des flux de mobilité d'environ 270 000 étudiants par an (chiffres de la Commission européenne, 2014-2016), Erasmus, après 30 ans d'existence, continue à ne profiter qu'à une toute petite minorité des 24 millions étudiants de l'espace européen concerné (dont 19,5 millions de l'UE) ou d'une classe d'âge potentiellement bénéficiaire (à partir de la deuxième année de licence, environ 5 %), avec de très fortes inégalités selon le profil des étudiants et des établissements. La perspective de développer un système de prêts pour compléter ou remplacer les bourses risque de renforcer une fracture déjà bien présente (Ballatore et Blöss, 2008).

2.2. *L'enchaînement de réformes structurelles nationales*

En jouant sur le flou des frontières entre formation professionnelle et enseignement supérieur d'une part, recherche et enseignement supérieur d'autre part, la Commission élargit progressivement le champ de ses compétences. Mais c'est véritablement grâce au processus intergouvernemental de Bologne qu'elle va réussir à intervenir en matière d'harmonisation des systèmes d'enseignement supérieur et de diplômes. Les travaux de Pauline Ravinet[17] (2007) sur la genèse du processus de Bologne montrent

15. Sandro Gozi, ancien étudiant Erasmus à la Sorbonne, est devenu secrétaire d'État auprès de la présidence du Conseil des ministres italien, chargé des Affaires européennes, dans les gouvernements Renzi (2014-2016) et Gentiloni (depuis décembre 2016).
16. La célèbre formule du jeune Manuel Marin (35 ans), nommé Commissaire européen en 1986, se désespérant d'une situation bloquée par le « *I want my money back* » de Margaret Thatcher reste d'actualité : « Érasme doit se retourner dans sa tombe en apprenant que l'Europe est prête à dépenser une fortune pour ses vaches et rien pour ses étudiants. »
17. C'est à partir de 85 entretiens que l'auteure, spécialiste de sciences politiques, élabore, dans sa thèse de doctorat, un récit détaillé des événements qui s'enchaînent à partir de la prise de fonction de Claude Allègre en juin 1997 et la rédaction de la déclaration de la Sorbonne début mai 2018, notamment grâce aux liens forts qu'il établit avec ses collègues allemand et italien dans le cadre des rencontres bi-annuelles lors du conseil de l'éducation, du conseil de la recherche ou des rencontres du « G8 de la recherche » (par ailleurs financées par la Fondation Carnegie…).

en effet que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, l'origine du processus de Bologne n'est pas liée à un projet européen commun, mais à une volonté commune d'engager des réformes nationales, en particulier en France, en Allemagne, en Italie et en Grande-Bretagne.

S'appuyant sur un diagnostic alarmiste de leur système d'enseignement supérieur, jugé trop coûteux, peu efficace, de moins en moins attractif et donc peu à même de répondre aux défis de la mondialisation, les ministres allemand, italien et britannique acceptent l'invitation de Claude Allègre, pour signer la Déclaration de la Sorbonne (1998). Compte tenu des problématiques spécifiques à chacun des pays, les ministres trouvent un terrain d'entente sur la nécessité « d'harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur » autour d'une structure commune de diplômes en deux cycles. Le système allemand alors en vigueur est caractérisé par un premier cycle universitaire jugé trop long (5 ans) par les autorités qui s'inquiètent d'une entrée très tardive sur le marché du travail (autour de 27 ans) alors même que les besoins de diplômés dans certains secteurs sont en forte croissance parallèlement à des taux de chômage élevés. Par ailleurs, le système est jugé trop peu internationalisé et une loi-cadre sur l'enseignement supérieur en cours de préparation prévoit l'introduction expérimentale de la structure « *bachelor*/master » pour les établissements volontaires dans le but d'améliorer « leur compétitivité et leur attractivité internationale ».

En Italie, le rapport Marinotti (décembre 1997) propose de revoir les différents cycles d'études (le premier cycle, lui aussi de cinq ans, est jugé inadapté aux besoins du marché du travail) et de parvenir ainsi à une plus grande proportion de diplômés du supérieur, tandis que la Grande-Bretagne, déjà engagée dans une réforme importante depuis l'ère thatchérienne (en particulier avec la constitution des *Polytechnics* en universités en 1992), reste confrontée à la nécessité d'augmenter les taux de participation à l'enseignement supérieur ainsi qu'à la question du financement du système, prévoyant d'introduire des frais d'inscription (rapport Dearing, juillet 1997).

En attirant l'attention sur un « système français en péril », le rapport Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, publié en février 1998[18], plaide pour des réformes urgentes « pour que l'enseignement supérieur français conserve une place de premier plan dans la compétition mondiale ». Il s'agit, en particulier, de réduire la fragmentation bien connue du système français entre de grandes écoles sélectives, mais faibles

18. Claude Allègre commande ce rapport au conseiller d'État Jacques Attali, en juillet 1997. Attali fut notamment conseiller du président Mitterrand et président de la Commission pour la libération de la croissance française mise en place par le président Sarkozy (avec Emmanuel Macron comme rapporteur adjoint, 2008). En 2017, il est chargé par l'Élysée, d'organiser un « débat global pour accélérer la révolution positive » et proposer en 2018 une feuille de route pour « des initiatives positives pour les générations futures » (*Global positive forum* : http://www.globalpositiveforum.org).

en recherche et des universités, plus fortes en recherche (que les grandes écoles tout au moins) et donc plus comparables à l'international, mais appelées à perdre de leur influence, étant les seules à absorber la massification croissante des effectifs sans augmentation significative des moyens. Parmi les réformes envisagées, celle des cycles d'études autour du célèbre 3/5/8 qui conduira à la réforme française du LMD en 2002, mais aussi à l'organisation européenne des études en trois cycles à partir de 2003.

Il s'agissait bien dans les propositions du rapport Attali de s'assurer que les réformes à engager étaient harmonisées avec celles des autres pays d'Europe confrontés de fait aux mêmes logiques concurrentielles de formation des élites et de massification de l'enseignement supérieur. Le rapport Attali préconise d'ailleurs que cela soit « à l'initiative de la France, un des grands chantiers de l'Union européenne pour la prochaine décennie ». Bien que la Commission européenne n'ait pas été invitée à la table des négociations lors du 800e anniversaire de la Sorbonne, ce sont 29 pays (et non pas les 15 de l'UE[19]) qui, un an plus tard, signent la déclaration de Bologne. La Commission va alors se saisir de cette opportunité intergouvernementale pour que l'enseignement supérieur, au même titre que la recherche, puisse servir la stratégie de Lisbonne (Croché, 2007), annonçant par là même un « agenda de modernisation » des universités (voir CE, 2006).

Les représentants européens des présidents d'université (regroupés dans l'EUA, *European University Association*) vont dès le départ se rallier à un processus qu'ils jugent nécessaire, mais qu'ils souhaitent pouvoir influencer pour éviter toute ingérence trop forte des gouvernements et de la Commission européenne dans les affaires académiques. Les étudiants quant à eux (représentés par l'ESIB, puis l'ESU[20]) vont également s'imposer pour défendre leur soutien inconditionnel à un libre accès à l'enseignement supérieur, une pédagogie centrée sur l'étudiant, l'amélioration continue de la qualité et de l'employabilité et la prise en compte d'une dimension sociale que les objectifs de Lisbonne ne semblent pas garantir. C'est ainsi que ces acteurs vont devenir des « parties prenantes[21] » à part entière et influentes dans un processus où la coopération entre les autorités publiques (européennes et nationales), le monde académique, les étudiants et les employeurs allait en faire une marque de fabrique originale et particulièrement observée, notamment aux États-Unis (Adelman, 2009). Un « esprit de Bologne » va progressivement se mettre en place autour d'un compromis

19. Pauline Ravinet (2007) précise par ailleurs que cette démarche à quatre, sans aucune consultation des autres pays de l'UE, a particulièrement agacé, en particulier, l'Autriche et le Portugal et l'ensemble des plus « petits » pays.
20. L'ESU (*European students' Union*) comprend 45 organisations étudiantes de 38 pays.
21. Le terme de partie prenante (*stakeholder*) renvoie bien aux théories de la stratégie d'entreprise avec une volonté délibérée de jouer avec le terme de *stockholder* (désignant l'actionnaire) afin d'indiquer que d'autres parties ont un intérêt (*stake*) dans l'entreprise (Mercier, 2010).

à trouver, dans cette grande Europe qui dépasse les frontières de l'UE, entre le développement d'une « Europe de la connaissance compétitive et attractive » et celui d'une « Europe démocratique et sociale » basée sur des valeurs fondamentales de coopération, de responsabilité publique et de plus grande participation des acteurs au système ; autant de valeurs qui rejoignent la reconnaissance des « services d'intérêt général » (marchands ou non marchands) conçus par l'UE dans le cadre du marché unique, remettant en cause par là même, la conception d'un grand service public européen (par nature non marchand) de l'enseignement supérieur.

Les huit « communiqués[22] » signés depuis 2003 témoignent ainsi de la volonté des ministres de mettre en place les réformes structurelles nécessaires pour lever les obstacles à la mobilité (objectif de 20 % de mobilité pour les diplômés européens d'ici 2020) et favoriser l'employabilité grâce à une plus grande « transparence et comparabilité des systèmes », autour des trois engagements clés de Bologne réaffirmés dans le cadre de la préparation de la Ministérielle Paris 2018 :

- l'organisation des études en trois cycles (licence-master-doctorat) mesurés par un système de crédits (ECTS) et un cadre européen des certifications ;
- un système d'assurance qualité autour de lignes directrices et de références communes (ESG[23]) destinées aux établissements et à des structures d'évaluation « indépendantes » (les agences qualité) reconnues par le registre européen (*European Quality Assurance Register*, EQAR) ;
- le respect de la convention de reconnaissance des études et des diplômes (convention de Lisbonne UNESCO-Conseil de l'Europe) qu'un supplément au diplôme doit permettre d'éclairer.

Chacun des outils proposés (ECTS, cadres de certification, supplément au diplôme, ESG), gages d'une mobilité accrue, d'une plus grande transparence, qualité et « imputabilité »[24] des systèmes, intègre les conditions d'une meilleure employabilité des diplômés en promouvant des approches de définition et d'évaluation des formations en termes de compétences et de résultats des acquis de l'apprentissage. Le cadre européen de certification pour la formation tout au long de la vie (huit niveaux dont les niveaux 6, 7 et 8 correspondent aux trois cycles de Bologne), adopté par le conseil et le parlement européens en 2008, est construit autour de « descripteurs » pour qualifier les savoirs, les aptitudes (cognitives et pratiques) et les compétences (définies en termes d'autonomie et de responsabilité). Un tel compartimentage est en adéquation parfaite avec les

22. Communiqués de Prague (2001), Berlin (2003), Bergen (2005), Londres (2007), Louvain (2009), Vienne et Budapest (2010), Bucarest (2012) et Paris (2018).
23. *European standards and guidelines* préparés par le groupe du E4 (EUA, EURASHE, ENQA, ESU), validés par les ministres en 2005 puis révisés en 2015. Voir : www.enqa.eu.
24. Traduction du terme anglophone *accountability* qui explique plus clairement le concept de « rendre des comptes ».

théories du capital humain qui stipulent une certaine vision d'un marché du travail hiérarchisé autour de compétences acquises et développées tout au long de la vie, moyennant un retour sur investissement proportionnel aux rémunérations espérées par ses compétences acquises[25]. C'est aussi au nom de ce retour sur investissement de la formation du capital humain que de nombreux pays européens vont faire le choix de mettre en place ou d'augmenter les droits d'inscription puisqu'il apparaît tout à fait logique que chaque individu ou chaque famille investisse dans sa formation ou celle de ses enfants.

Afin de s'assurer du bon fonctionnement de ce processus volontaire, ayant fait le choix d'une gouvernance souple[26], sans aucune contrainte juridique, une « coordination européenne à la bolognaise » se met en place (Ravinet, 2011). Un système de *benchmarking* (étalonnage), publié dans différents rapports préparés pour chacune des conférences ministérielles, sert, de fait, d'instrument de contrôle (ou de régulation) de la mise en place des réformes. Il s'agit de comparer les performances des différents pays par rapport à un certain nombre d'indicateurs selon le slogan bien connu dans la sphère du management : « qui veut s'améliorer doit se mesurer, qui veut être le meilleur doit se comparer » (Bruno, 2008). Si le système a particulièrement bien fonctionné jusqu'au lancement officiel de l'EEES en 2010, force est de constater que tous les pays n'ont pas mis en œuvre les outils de Bologne de la même manière ni à la même vitesse. Le rapport de mise en œuvre (*Bologna Process Implementation Report*), présenté lors de la conférence ministérielle de 2015 à Erevan, souligne que, malgré les progrès importants réalisés depuis 2012, de nombreux pays ont encore des difficultés à mettre totalement en place ou de façon correcte les principaux instruments (Commission européenne, 2015). Est-ce à dire, comme l'affirment les ministres dans le communiqué d'Erevan que la crédibilité de l'EEES est mise en cause et qu'il faut prévoir un système de contrôle plus contraignant, à l'instar du semestre européen bruxellois ? Ce débat qui a été au cœur de la préparation de la conférence ministérielle de Paris montre les limites d'un processus qui, à défaut d'une vision politique renouvelée, se perd dans la technique de la mise en œuvre d'outils (Pol, 2016).

---

25. Pour une analyse critique de l'utilisation des théories du capital humain (abordées dès 1963 par Gary Becker) dans l'éducation, voir Simon Marginson, 2017.
26. Les conférences ministérielles sont préparées par le « Groupe de suivi de Bologne » (BFUG) appuyé par un secrétariat tournant porté par le pays organisateur (la France pour 2015-2018). Parmi les membres du BFUG, 49 membres permanents (48 pays et la Commission européenne) et 8 membres consultatifs (EUA, EURASHE, ESU, ENQA, *International Education*, Conseil de l'Europe, Business Europe, UNESCO). Le BFUG se réunit deux fois par an sous la co-présidence du pays présidant le Conseil européen et d'un pays hors UE et la vice-présidence assurée par le pays hôte de la conférence ministérielle.

3. Un espace européen de résistances à la recherche de solidarités internationales

3.1. *Pour une relance de l'investissement public*

Quelques chiffres tout d'abord pour illustrer l'évolution d'une certaine réalité de l'Espace européen de l'enseignement supérieur confronté à la globalisation des marchés et à l'avènement d'un capitalisme universitaire (Roades et Slaughter, 1997). Rappelons tout d'abord que le secteur public reste dominant en Europe puisque les estimations[27] montrent qu'en 2009, 88 % des étudiants étudient dans des établissements publics d'enseignement supérieur, taux nettement supérieur à la moyenne mondiale (69 %). Il est vrai que l'idéal humboldtien reste encore vivace en Europe, traduisant une certaine vision que se font les académiques de leur métier et la conception qu'ont d'elles-mêmes les universités (De Meulmeester, 2003). Dans ce modèle, l'université est une institution de recherche, « un lieu où doivent se retrouver à la fois la tradition de l'enseignement supérieur et la poursuite de la science ouverte, c'est-à-dire d'une recherche désintéressée à l'abri des contingences du monde ». Seule une recherche publique dans les deux sens du terme : « l'État finance, mais ne cherche pas à influer sur son cours » est alors envisageable pour former l'homme d'abord avant le métier qu'il exercera. L'État doit protéger cette institution et être garant de la liberté académique « sans poser de conditionnalités et en octroyant l'emploi à vie des professeurs d'université ». C'est ainsi que lorsque Humboldt devient ministre de l'Enseignement et de la Culture en 1818, dans un royaume de Prusse en pleine révolution industrielle, il imposa un modèle dual aux niveaux secondaires et supérieurs afin de combiner « idéalisme » et « nécessité économique ». Pour les défenseurs du Nouveau management public, ce « modèle élitiste à l'idéologie néo-humaniste » n'a fait qu'encourager une « oligarchie académique » mandarinale et une culture du laisser-faire incompatible avec la massification de l'enseignement supérieur et la nécessaire réduction des dépenses publiques (Pechar, 2012). Les effectifs dans le supérieur ne cessent en effet d'augmenter globalement depuis ces vingt dernières années (le taux brut de participation passant de 55 % à 75 %[28]) contribuant ainsi à une croissance soutenue des diplômés de

27. Ces chiffres sont mentionnés pour l'Union européenne dans un article d'Ellen Hazelborn (2017), qui met en valeur la relative faiblesse du secteur privé de l'enseignement supérieur européen par rapport au reste du monde (12 % contre 31 %). Compte tenu de la situation dans les pays non-UE de l'EEES où le secteur public reste dominant, nous maintenons ces estimations pour l'ensemble de l'EEES, estimations qui par ailleurs se combinent à une croissance soutenue du secteur privé.

28. Selon les données de l'UNESCO, le taux brut de participation indique les effectifs en pourcentage de la population du groupe d'âge de 5 ans qui suit immédiatement l'achèvement de l'enseignement secondaire (généralement 18-23 ans).

l'enseignement supérieur (de 23,6 % de la classe d'âge 30-34 ans en 2002 à 39,1 % en 2016 selon les données de l'UNESCO). Cette croissance suit l'objectif de l'UE dans la stratégie Europe 2020 (au moins 40 %). Une croissance toutefois qui ne remet pas en cause la poursuite de la formation des élites dans des universités dites intensives de recherche ou des « grandes écoles » qui continuent à former moins de 2 % des étudiants dans le monde.

Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur[29], quant à elles, varient considérablement d'un pays à l'autre (de 0,5 % à 2,4 % du PIB[30]). Elles ont par ailleurs connu une baisse considérable dans certains pays, en particulier de 2008 à 2012 (exemples de l'Espagne, de la Grèce, l'Italie, de l'Irlande, de la Hongrie, du Portugal, du Royaume-Uni[31]). Précisons également que face à ces réalités, les droits d'inscription connaissent une augmentation globale qui peut se traduire de différentes manières. Dans des pays où il n'est pas concevable de revenir sur le rôle de l'État-providence en matière d'éducation, aucun droit d'inscription n'existe (Norvège, Finlande), dans d'autres, le choix a été fait de n'augmenter les droits d'inscription que pour les étudiants hors UE[32] ; dans les pays de la Communauté des États indépendants (CEI)[33], un système dual existe avec des études prises en charge par l'État pour les meilleurs étudiants ou payantes pour les autres tandis que dès 1998, le Royaume-Uni a choisi d'augmenter graduellement les droits avec un système de prêts[34], suivant le modèle américain qui, rappelons-le également, a créé un doublement de la dette étudiante en 10 ans[35], analysée par de nombreux économistes comme la prochaine bulle financière qui risque d'éclater. Ajoutons enfin

29. Ces dépenses publiques ne font d'ailleurs l'objet d'aucun objectif de l'UE, à la différence de l'objectif de 3 % du PIB pour la recherche. Dans le rapport de la StraNES, les auteurs proposent que 2 % du PIB soit consacré à l'enseignement supérieur.
30. Avec un maximum de 2,4 % pour le Danemark, une moyenne de 1,32 % (niveau de la France) et un minimum autour de 0,5 % pour des pays comme l'Arménie, la Géorgie ou l'Azerbaïdjan. Notons que l'Italie qui a commencé le premier cycle de Bologne (1999-2000) à 0,5 % et qui clôturera le deuxième cycle en 2020 se situe à 0,8 % (voir *Bologna Process Implementation Report 2015*, p. 39).
31. Observatoire des financements publics mis en place par l'Association européenne des universités (EUA) en 2012 et actualisé fin 2017. Voir http://www.eua.be/activities-services/projects/eua-online-tools/public-funding-observatory-tool.aspx.
32. Autriche, Belgique, Estonie, Irlande, Islande, Pologne, Russie, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Suède, Turquie.
33. La CEI a été créée en 1991 par onze pays de l'ex-URSS rejoints en 1993 par la Géorgie (les 8 premiers sont dans l'EEES) : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Kazakhstan, Moldavie, Russie, Ukraine, Géorgie, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan.
34. Les travaux du CHEPS (*Centre for Higher Education Policies*, université Twente aux Pays-Bas) et de l'Institut d'éducation de l'université de Londres, réalisés pour la Commission européenne, ont contribué à faire passer l'idée dans les conférences européennes des recteurs que si la barrière des 1 000 £ ou € arrive à être franchie, la voie est ouverte pour atteindre le stade suprême d'une « bonne » politique publique qui autoriserait les universités à fixer elles-mêmes progressivement le montant de leurs droits d'inscription.
35. 1 450 milliards de dollars (44 millions d'emprunteurs) en 2017, selon les données de la réserve fédérale de New York.

que, s'il est clair que la compétition mondiale se joue finalement avant tout sur le marché des élites (moins de 2 % de l'effectif mondial) qui choisissent de préférence d'étudier ou d'enseigner dans le 1 % des institutions du top 500 des classements internationaux, l'Europe des 48 reste en tête en accueillant presque un étudiant international sur deux. N'aurait-elle pas alors tout intérêt, dans ce même contexte néolibéral, à ne pas augmenter les droits d'inscription (au nom de la théorie des avantages comparatifs) ainsi qu'à résister aux tentatives très fortes d'inclure l'enseignement supérieur dans l'accord plurilatéral sur le commerce des services[36] ? En revanche, dans un contexte de relance d'un service public non marchand, nous pouvons défendre les propositions de gratuité dans l'enseignement supérieur et d'instauration d'une allocation universelle d'autonomie[37] pour favoriser un accès pour tous à une Europe de l'enseignement supérieur libre et solidaire.

3.2. *À la recherche de nouvelles solidarités internationales*

Dans un contexte de marchandisation galopante, les étudiants du monde se mettent en mouvement[38]. Les forces syndicales ainsi que des collectifs de natures diverses, relayés par les réseaux sociaux, s'organisent pour dénoncer la hausse des droits d'inscription et la privatisation du système dans de très nombreux pays : Québec et le printemps « Érable » (2012), Chili[39] (2011), Hong Kong (2014), Sénégal, Niger, Afrique du Sud (2016), Nouvelle-Zélande, Égypte (2017), Sri Lanka (2017), etc. En Europe, les politiques d'austérité associées à l'Union européenne en même temps que les réformes nationales liées au processus de Bologne sont régulièrement dénoncées.

Ainsi, au cours des années 2000, dans les pays de l'Europe de l'Ouest (en particulier en Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni), puis de l'Europe de l'Est et des Balkans[40], les mouvements étudiants

36. Face à l'échec du cycle de négociations de Doha (OMC, 2001), l'UE fait partie des « vrais bons amis des services » qui participent, depuis 2013, aux négociations de l'accord plurilatéral sur le commerce des services, TISA (*Trade In Services Agreement*), dont l'éducation fait partie.
37. Le chap. 28 ci-dessus développe les arguments en faveur d'une gratuité de l'enseignement supérieur par rapport à une logique purement marchande.
38. Pour reprendre l'expression de Morder et Rolland-Diamond, 2012.
39. Dans ce pays par exemple, le financement public de l'éducation (secondaire et supérieure) ne représente plus que 25 % du financement assuré en grande partie par les droits d'inscription des étudiants.
40. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, pourtant concernés également par le changement majeur de leur système d'études vers un 1er cycle de licence en 3 ans (au lieu de 5), le processus de Bologne est vécu, au début des années 2000, comme un moyen d'accélérer la transition économique et politique vers une « société démocratique orientée vers le marché » et l'entrée dans l'UE (Štech, 2011), limitant par là même les

et enseignants contestent la remise en cause d'un modèle européen d'université publique en voie de « secondarisation » et de privatisation. « *Rather a philosopher or a poet than a banker and a Bachelor* », pouvait-on entendre dans les manifestations très suivies des deux pays particulièrement marqués par l'idéal humboldtien, l'Allemagne et l'Autriche (2008).

Dans d'autres pays comme la France, le mouvement contre le CPE (contrat premier embauche) puis entre 2007 et 2009, le mouvement anti-LRU (du nom de la loi « Liberté, responsabilités des universités » mise en place par le gouvernement Sarkozy pour renforcer l'autonomie des universités), conduit à la création du collectif « Sauvons les universités (SLU)[41] ». Des blocages d'universités sont fortement dénoncés par la Conférence des présidents des universités (CPU), tandis que des chercheurs s'inquiètent des ravages de la modernisation (Charle, 2007), et quelques années plus tard, du devenir des « universités en miettes » (Dupont, 2014) ou de la « destruction de l'université française » en proie à une précarisation croissante (Granger, 2015). Début 2018, face à la nouvelle loi « Orientation et réussite des étudiants » du gouvernement Macron, de nombreuses mobilisations soutenues par les étudiants et les enseignants, dénoncent une sélection déguisée à l'entrée à l'université dans un contexte de simulacre de concertation et d'investissement public toujours très insuffisant pour garantir un même niveau de qualité pour tous.

Au Royaume-Uni, « *No fees, no cut* » résume le slogan des nombreux mouvements qui se sont développés depuis l'introduction des droits d'inscription (1998) jusqu'à la mise en place d'un cadre d'évaluation pour l'excellence dans la formation[42]. Des campagnes nationales sont régulièrement organisées depuis et suivies très activement sur les réseaux sociaux, mais aussi dans la rue[43]. Le début d'année 2018 voit également se propager une grève des enseignants fortement soutenue par les étudiants pour dénoncer la baisse des pensions de retraite alors même que les rémunérations des dirigeants n'ont jamais été aussi élevées que depuis ces dix dernières années.

Au niveau européen, le mouvement « *Bologna Burns* », initié en Autriche, a fédéré les contestations nationales et organisé un contre-sommet à Vienne lors du lancement officiel de l'EEES pour les 10 ans du processus

---

mouvements de contestation qui se développent en revanche, à la fin des années 2000 (exemple de la Croatie, 2009 et 2011).

41. SLU fait écho au collectif « Sauvons la recherche » (SLR) créé en 2003 dans un mouvement de dénonciation du désengagement de l'État dans les politiques de recherche et non pas de remise en cause de « ces politiques de recherche d'excellence à visage unique » (Cadiou et Franquemagne, 2012).
42. Après le *Research Excellence Framework* développé depuis 2008 sous différentes appellations, pour répartir les financements publics en fonction des résultats de la recherche, le *Teaching Excellence and Student Outcome Framework* est développé à partir de 2016 pour les mêmes raisons. La hiérarchie des financements pour les formations de licence sera fonction des labels attribués (or, argent et bronze).
43. Voir http://www.anticuts.com.

de Bologne en 2010. Dans ce cas précis, cette mobilisation avait permis à l'ESU (dont les dirigeants siègent au BFUG et participaient à la conférence ministérielle) de contribuer à ce que le communiqué de Budapest-Vienne réaffirme l'importance de la responsabilité publique et de la pleine participation des étudiants aux processus de décision. La Commissaire européenne Androula Vassiliou avait quant à elle affirmé : « Bologne est fait pour les étudiants, nous devrions écouter leur protestation et en tenir compte dans nos réformes. » Il est clair toutefois que, fidèle au contrat européen défendu par Delors à travers le triptyque : « la compétition stimule, la coopération renforce et la solidarité unit », ou le rapport Attali-Macron sur la « libération de la croissance », le communiqué de Budapest-Vienne (2010), défend les vertus de la concurrence pour améliorer la compétitivité, la cohésion sociale, le développement économique, l'innovation, l'inclusion des groupes défavorisés, la qualité pour tous... autant d'objectifs présentés par les ministres signataires comme indispensables pour réussir la décennie suivante (2010-2020).

Si cette deuxième décennie mobilise précisément beaucoup d'énergie pour résoudre la question de la non-mise en place des outils de Bologne (« non-implémentation[44] »), force est de constater, face aux limites du « tout marché », que la volonté de mieux prendre en compte, dans les discours tout au moins, les questions sociétales et politiques du XXIe siècle (parmi lesquelles le terrorisme, la démographie, les inégalités) se précise à partir de 2015. Dans un contexte de fort scepticisme à l'égard de l'Europe, la Conférence ministérielle Paris 2018, entend insister sur la défense des valeurs académiques fondamentales de la *Magna Charta* ci-dessus évoquée, tandis que « le rôle de l'université dans la société » sera ouvert à un dialogue plus international, place de la Bourse à Paris, dans le cadre du *Bologna Policy Forum*[45]. Tout un symbole, 50 ans après les événements de mai 1968 !

Dans son ouvrage *The University in Ruins* (1996), Bill Readings, dès les années 1990, analyse avec crainte le net recul de l'État-nation comme bras idéologique de l'université contemporaine face à la globalisation des marchés. Il montre que la recherche permanente de l'excellence et de sa mesure génère des formes d'organisation bureaucratiques. Dès lors, cela

44. 5 groupes de travail sur les 7 créés pour préparer la Ministérielle Paris 2018 sont consacrés aux questions d'« implémentation » et « non-implémentation ». La mise en place d'un « comité d'implémentation » a été validée par les ministres afin de suivre étroitement les pays qui ne respecteront pas les trois engagements-clés mentionnés plus haut.

45. Alors que le site de la « Mutualité » avait été évoqué, le choix s'est finalement porté sur le palais Brongniart, lieu historique de la Bourse de Paris de 1826 à avril 1998. À partir de 2009, le forum global *Bologna Policy Forum* est organisé lors des conférences ministérielles afin de promouvoir au-delà de l'Europe, l'Espace européen de l'enseignement supérieur.

n'est plus à l'État de répondre aux besoins de l'université, mais à l'université de répondre aux besoins de la société. Or, les besoins de la société étant fortement contraints par ceux d'une économie productiviste à la recherche de toujours plus d'innovation pour garder ou étendre des parts de marché et accueillir les « meilleurs talents », les dirigeants actuels ont tout intérêt à encourager des politiques susceptibles de renforcer un marché mondial de l'enseignement supérieur. Pour maintenir des universités d'excellence avec mission de former les élites « sans frontières » (elles formaient encore avant tout dans les années 1970 les élites nationales), il convient en effet d'ouvrir un marché privé de la formation tout au long de la vie et d'atténuer ainsi les distinctions entre étudiants et salariés. C'est certainement dans cette perspective que l'idée d'un nombre réduit d'universités européennes d'excellence (24) revient en force lors de la conférence ministérielle à Paris tandis que la Commission européenne annonce un Espace européen de l'éducation (CE, 2017). Au niveau des dirigeants de l'UE et de ses membres, il s'agit bien de penser une identité européenne pour rester un acteur clé du jeu mondial. Cette démarche identitaire que l'on retrouve fortement aux États-Unis, en particulier avec l'arrivée de Donald Trump, mais aussi en Chine ou au Japon, continue à s'inscrire précisément dans une géopolitique de rivalités favorables aux plus grandes puissances.

Pourtant, des voix de la périphérie s'expriment de plus en plus (Tomusk, 2007), à l'intérieur de cet espace européen de l'enseignement supérieur, à la géopolitique très complexe entre la Russie (pays le plus grand en nombre d'étudiants, plus de 7 millions) et les pays de l'ex-URSS, les pays de l'UE et le Royaume-Uni qui souhaite en sortir (Brexit), ou ceux qui sont candidats (dont la Turquie), mais également au-delà des frontières de l'EEES, où une voix étudiante globale (*Student Global Voice*) essaye de se faire entendre, pour réunir toutes les résistances mondiales à la hausse des droits d'inscription et les défenseurs d'un accès libre à une éducation publique pour tous[46]. Au-delà des frontières de l'enseignement supérieur, des mouvements citoyens en quête d'émancipation sociale et politique émergent dans toutes les régions du monde sous des formes nouvelles : *seat-in*, *read-in*, *teach-in* et auxquels les étudiants prennent leur part. Les exemples de *Occupy Wall Street* aux États-Unis, les Indignés en Espagne ou Nuit debout en France ont eu des échos internationaux même si se pose la question de savoir comment transformer ces initiatives citoyennes en projet politique (Nielsen, 2017). (Re)politiser l'université pour (re)politiser la société et penser un bien-être public supposerait de (re)penser des solidarités internationales.

Peut-on en effet poursuivre la course mondiale aux talents sans risquer d'aggraver des inégalités déjà très fortes, en particulier avec les pays

46. Plusieurs organisations étudiantes (dont l'ESU) ont signé la déclaration de Bergen qui appelle à une coopération universelle pour la défense des droits des étudiants rédigée par Brendan O'Malley (2016).

d'Afrique subsaharienne, dont les taux bruts de participation dans l'enseignement supérieur sont encore inférieurs à 8 %, les marchés privés du travail toujours très informels et un service public qui ne recrute plus alors même qu'il représentait, il y a encore 10 ans, 70 % des débouchés ? Les dialogues inter-régionaux de l'Union européenne sont d'ailleurs très intéressants à observer, en particulier sur les rives de la Méditerranée, en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud-est où se mettent en place des stratégies sectorielles dans tous les domaines de l'économie donc dans celui de la connaissance, exportant les outils européens de la qualité et de la mobilité. Largement inspirée par la réussite européenne, l'UE finance des programmes pour renforcer des espaces régionaux d'enseignement supérieur en voie d'élaboration et expérimenter peut-être de futurs programmes Erasmus-Méditerranée, Erasmus-Afrique, Erasmus-Amérique latine à travers des bourses de mobilité intra et inter-régionale. « Étudiantes et étudiants de toutes les régions du monde, échangez-vous et unissez-vous » pour penser un enseignement supérieur équitable et solidaire pourrait être la feuille de route d'un dialogue inter-régional renouvelé…

Conclusion

À l'heure où les Nations unies encouragent tous les citoyens du monde à prendre conscience des dangers d'un système construit sur l'exclusion, la pauvreté, la guerre, la destruction accélérée de la planète, l'Europe des universités est une chance. Face à trente ans de convergence vers des modèles économiques et académiques qui n'ont pas permis de diminuer les inégalités et qui renforcent au contraire de nouvelles oligarchies, l'Europe des universités a réussi à maintenir un service public de qualité, défendu par des voix alternatives qui s'écoutent à travers tous les continents. L'espace européen de l'enseignement supérieur, rompu à des logiques de coopération admirées dans le monde entier, ne pourrait-il pas continuer à alimenter un imaginaire collectif ? Celui d'une Europe des citoyens construite sur une interaction permanente entre une jeunesse avide de savoirs, des enseignants et des chercheurs unis pour une science ouverte destinée à mieux comprendre et protéger la planète-monde au-delà des frontières (géographiques, mais aussi académiques et scientifiques), des administrateurs plus soucieux de l'élaboration de stratégies collectives que de leur propre avenir et des entrepreneurs guidés autant par le sens de la justice sociale que le dynamisme de leurs entreprises. À ceux qui diront que cet imaginaire exprime une nostalgie des « trente glorieuses », ou une critique des « quarante honteuses » (Bitoun et Dupont, 2016), nous répondrons qu'il est grand temps pour les années à venir, d'entrer dans l'ère de la modernité et construire un modèle international de partage du savoir.

Références

Adelman C., 2009, « The Bologna Process for U.S Eyes: Re-learning Higher Education in the Age of Convergence », Institute for Higher Education Policy, Washington.

Aghion P. et Howitt P., 1998, *Endogenous Growth Theory*. Cambridge : MIT Press.

Arrows K. J., 1962, « The Economic Implications of Learning by Doing », *Review of Economic Studies*, 29, p. 155-173.

Ballatore M. et Blöss T., 2007, « L'autre réalité du programme Erasmus : affinité sélective entre établissements et reproduction sociale des étudiants », *Formation Emploi. Revue française de sciences sociales*, 103, p. 57-74.

Bance P. (dir.), 2016, « Quel modèle d'État stratège en France ? », *Commission scientifique du CIRIEC France*. Rouen : PURH.

Bezes P. et Musselin C., 2015, « Le *new public management*, entre rationalisation et marchandisation », dans *A French touch dans l'analyse des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, p. 125-152.

Bitoun P. et Dupont Y., 2016, *Le sacrifice des paysans, une catastrophe sociale et anthropologique*. Paris : L'Échappée.

Bruno I., 2008, *À vos marques, prêts… cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*. Vulaines-sur-Seine : Le Croquant.

Charle C., 2007, « Universités françaises et universités européennes face au défi de Bologne », dans C. Charle et C. Soulié (dir.), *Les ravages de la modernisation universitaire en Europe*. Paris : Syllepse, p. 9-32.

Center for higher education policies, 2010, *Progress in Higher Education Reforms cross Europe. Funding reform*, rapport pour la Comission européenne.

CE (Commission européenne), 2005, *Mobiliser les cerveaux européens : permettre aux universités européennes de contribuer pleinement à la stratégie de Lisbonne*, COM, 152.

—, 2006, *Faire réussir le projet de modernisation pour les universités : formation, recherche et innovation*, COM, 208.

—, 2007, *L'espace européen de la recherche : nouvelles perspectives*, COM, 161

—, 2010, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM.

—, 2017, *Strengthening European Identity through Education and Culture*, 17 novembre.

—, EACEA et Eurydice, 2015, *The European Higher Education Area in 2015 : Bologna Process Implementation Repo*rt. Luxembourg : Publications Office of the European Union.

Cadiou S. et Franquemagne G., 2012, « La place des jeunes chercheurs : l'expérience du mouvement "Sauvons la recherche" », *Mouvements*, 71, p. 80-91.

Croché S., 2009, « L'université circonscrite par Bologne. Quand l'Europe impose sa définition de la bonne institution et de la bonne science en réseau », *Émulations*, 6.

DE MEULMEESTER J.-L., 2003, « Vers une convergence des modèles ? Une réflexion à la lumière des expériences européennes de réforme des systèmes d'enseignement supérieur », *Pyramides. Revue du centre de recherche en administration publique*, 14, p. 31-58.

DUPONT Y., 2014, *L'université en miettes, servitude volontaire, lutte des places et sorcellerie*. Paris : L'Échappée.

GARCIA S., 2009, « Réforme de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur », *Revue du Mauss*, 33, p. 154-172.

GOZI S., 2016, *Génération Erasmus : ils sont déjà au pouvoir*. Paris : Plon.

GRANGER C., 2015, *La destruction de l'université française*. Paris : La Fabrique.

HAZELBORN E., 2017, « The Accountability and Transparency agenda ; Emerging issues in the Global Era », dans A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu et L. Wilson (dir.), *European Higher Education Area : The Impact of Past and Future Policies*. Berlin : Springer.

KNIGHT J., 2002, *Trade in higher education services : the implications of GATS*, The Observatory on Borderless Higher Education.

OCDE, 1996, *L'économie fondée sur le savoir*.

MARGINSON S., 2017, « Limitations of human capital theories », *Journal of Studies in Higher Education*, p. 1-15.

MERCIER S., 2010, « Une analyse historique du concept de parties prenantes : quelles leçons pour l'avenir ? », *Management et avenir*, 33, p. 142-156.

MORDER R. et ROLLAND-DIAMOND C., 2012, « Étudiant·e·s du monde en mouvement : migrations, cosmopolitismes et internationales étudiantes (1880-1973) », GERME (Groupe de recherche sur les mouvements étudiants).

NIELSEN G. B., 2017, « Students politics and the value(s) of public welfare », dans R. Brooks (dir.), *Student politics and protest : international perspectives*. London : Routledge.

O'MALLEY B., 2016, « Call for Students to unite behind one global voice », *University World News*, 416.

PECHAR H., 2012, « The decline of an Academic Oligarchy. The Bologna Process and Humboldt's Last Warriors », dans A. Curaj (dir..), *European higher education at the crossroads, Between the Bologna Process and National Reforms, Part 2*. Berlin, Springer.

PETERS T. J.et WATERMAN R. H., 1982, *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*. New York : Harper-Collins.

POL P., 2012, « La passion de l'excellence en Allemagne, en Espagne et en France », *Repères*, 14.

—, 2016, « Beyond 2020 : imagine a bridge of academic and scientific solidarity around the world », *Conference Conversation Starter, European Association for International Education, Imagine, Liverpool*.

RAVINET P., 2007, *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : entre chemin de traverse et sentier de dépendance*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques, Paris.

—, 2011, « La coordination européenne "à la bolognaise". Réflexions sur l'instrumentation de l'espace européen de l'enseignement supérieur ». *Revue française de science politique*, 61 (1), p. 23-49.

READINGS B., 2013 [1996], *Dans les ruines de l'université*. Montréal : Lux.

RICHONNIER M., 2012, « Comment l'Europe des citoyens (éducation et santé publique) est-elle née en 1987 ? », *L'Europe en formation*, 365, p. 165-194.

SALMI J., 2009, *Le défi d'établir des universités de rang mondial*. Washington : Banque mondiale, http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/World-Class_Universities_French.pdf.

SLAUGHTER S. et ROADES G., 2009, *Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices. Market, State and Higher Education*. Baltimore : John Hopkins University Press.

ŠTECH S., 2011, « The Bologna Process as a New Public Management Tool in Higher Education », *Journal of Pedagogy*, 2, p. 263-282.

TOMUSK V. (dir.), 2007, *Creating the European area of higher education. Voices from the Periphery*. Dordrecht : Springer.

Chapitre 31

Le système français d'enseignement supérieur face à la concurrence internationale

Jonas Didisse

En l'espace de sept ans, le Pacte sur la recherche et la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche se sont attachés à transformer en profondeur la structure du système français d'enseignement supérieur (ES). À peine la communauté universitaire eut-elle (difficilement) mis en œuvre la première que la seconde obligea chacun à (presque) tout effacer et à se rasseoir autour des tables des discussions. Pourtant, ces deux réformes s'inscrivent dans un seul et même objectif : remodeler le paysage universitaire français autour de quelques établissements de rang international.

Si le gigantisme des universités françaises est devenu l'obsession des majorités successives, c'est que les classements qui fleurissent depuis peu au sein du marché internationalisé de l'enseignement supérieur et de la recherche sont loin de placer le pays des Lumières au tout premier rang. Alors que la France compte, en 2008, 3 établissements dans le classement des 100 meilleures institutions proposé par l'université Jiao Tong de Shanghai (21 établissements si l'on retient le classement des 500 meilleurs), son voisin allemand en dénombre 6 (40 dans le Top 500) quand le Royaume-Uni en compte 11 dans le même classement (40 dans le Top 500). Les États-Unis dominent par ailleurs très largement ces classements internationaux avec 54 universités dans le Top 100 de Shanghai et 159 établissements dans le Top 500.

Ainsi, les autorités de tutelle vont s'attacher à mettre en évidence un nombre limité d'établissements de taille importante issus de rapprochements entre les universités alors en place et d'une concentration des financements sur la base de projets scientifiques et pédagogiques, afin de rendre visibles les universités françaises au sein d'un marché de la connaissance mondialisé.

Pourtant, les classements internationaux ne permettent pas à eux seuls d'expliquer l'attractivité des différents systèmes universitaires. D'après l'Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

(UNESCO)[1], la France capte en 2014 5,5 % des flux internationaux d'étudiants et constitue donc le quatrième pays de destination derrière les États-Unis (19,4 %), le Royaume-Uni (9,9 %) et l'Australie (6,2 %). Si les migrations d'étudiants semblent en partie corrélées aux différents classements internationaux, largement dominés par les universités anglo-saxonnes, les meilleurs résultats affichés des établissements allemands ne leur garantissent pour autant pas d'attirer plus de candidats à la mobilité internationale que les universités françaises. En effet, l'Allemagne n'accueille en 2014 que 4,9 % des flux internationaux d'étudiants, soit près de 25 000 inscrits de moins que la France. À l'opposé, l'Italie qui totalise presque autant d'universités que la France dans les classements ne capte que 2 % des étudiants mobiles en 2014.

Dès lors, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de ces classements d'universités au sein du marché internationalisé de l'ES. Les candidats à la mobilité sont-ils insensibles aux arguments de qualité dans leurs choix éducatifs ? Les classements internationaux fournissent-ils une représentation si biaisée des systèmes de l'ES et si peu audibles qu'ils ne constitueraient finalement pas des outils de sélection pertinents pour les potentiels étudiants ? Au-delà, nous pouvons questionner les forces et les faiblesses du système français d'enseignement supérieur face à la compétition internationale. Quels sont les opportunités et les défis que les établissements et les territoires français devront relever à l'avenir ?

Après avoir mis en exergue les dynamiques d'internationalisation du marché de l'ES et la place de la France dans ce nouveau cadre concurrentiel, nous soulignerons les limites des classements internationaux d'universités. Nous discuterons ensuite des autres facteurs d'attractivité des candidats à la mobilité et de la capacité de la France à attirer de nouveaux étudiants.

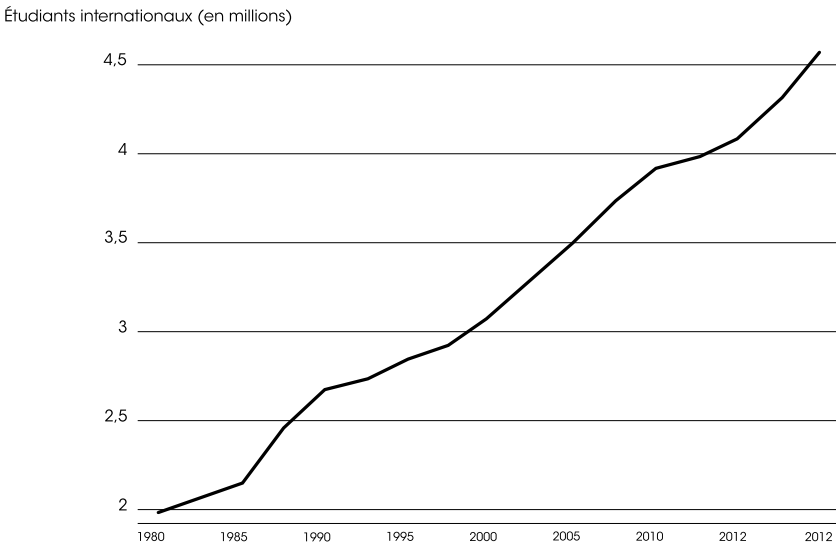
1. Internationalisation de l'enseignement supérieur et opportunités pour les pays d'accueil

La croissance rapide des flux internationaux d'étudiants démontre les dynamiques d'internationalisation des marchés d'ES. Alors que les processus de mondialisation ont multiplié le nombre de migrants par 1,6 entre 2000 et 2015, les effectifs d'étudiants internationaux[2] ont quant à

1. Les données relatives à la mobilité internationale des étudiants de l'ES sont disponibles sur le site de l'institution : http://data.uis.unesco.org.
2. L'UNESCO définit les étudiants internationaux comme « les étudiants qui ont quitté provisoirement leur territoire national dans le but de poursuivre leurs études et qui sont inscrits dans un programme d'enseignement dans un pays étranger ». Voir le glossaire sur http://uis.unesco.org/fr/glossary.

eux été multipliés par 2,2 durant la même période, atteignant près de 4,6 millions d'individus en 2015.

Alors qu'au début des années 1990 la mobilité internationale des étudiants ne concernait que de façon sporadique quelques expériences à l'étranger au sein de formations territorialement ancrées, les mutations supranationales des systèmes d'ES ont, par la suite, renforcé l'ouverture internationale de ces formations. La mise en place du programme Erasmus (*European Action Scheme for the Mobility of University Students*) et son accélération au sein de l'Espace européen de l'enseignement supérieur issu du processus de Bologne (voir le chap. 30 ci-dessus) ont constitué et constituent encore aujourd'hui le moteur de la mobilité intra-européenne des étudiants.



Graphique 60 : *Évolution des effectifs d'étudiants internationaux dans le monde, en millions, 1999-2015.*

Néanmoins, le processus d'internationalisation de l'ES ne concerne pas seulement les expériences de courte durée des étudiants des différents pays. Il est essentiellement porté par la mobilité croissante des individus qui abordent, sur plus longue période, une formation complète à l'étranger. Il s'agit en particulier des jeunes des pays en développement qui, à travers leur mobilité, cherchent à accéder à de nouvelles offres éducatives. En effet, la mobilité internationale peut se substituer aux manques d'opportunités éducatives dans les pays d'origine (Bansak *et al.*, 2015), et ce d'autant plus que les processus de développement apportent des ressources nouvelles pouvant contribuer à financer ces projets éducatifs à l'étranger (Naidoo, 2007 ; Grogger et Hanson, 2011 ; Mayda, 2010 ; Vogtle

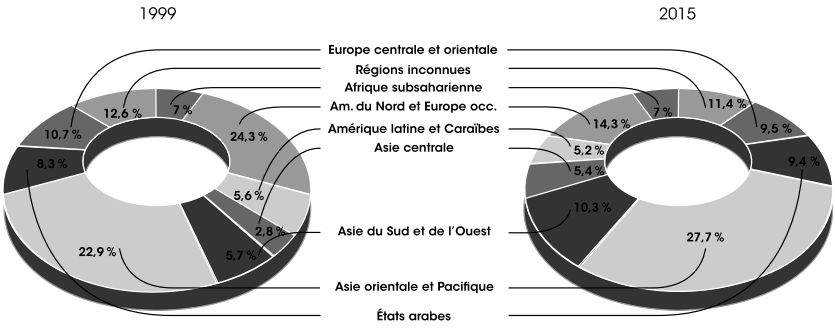
et Windzio, 2016). Les demandes d'inscription en doctorat de candidats étrangers dans les établissements américains ou encore européens illustrent cette volonté d'accès à une offre éducative parfois inexistante ou inopérante dans leurs pays (Stephan *et al.*, 2015). Plus largement, dans les différents pays de l'OCDE, on relève une part d'étudiants non nationaux plus importante dans les niveaux de formation les plus avancés (voir *infra* l'annexe statistique de la 5e partie).

Par conséquent, la demande de mobilité éducative des pays en développement s'est particulièrement accrue depuis le début des années 1990. Ce constat est d'autant plus flagrant pour les candidats provenant d'Asie et du Pacifique, dont le poids dans les flux internationaux d'étudiants est passé de 31,4 % en 1999 à 44,1 % en 2015 (graphique 60). À l'inverse, même si leur nombre continue de progresser dans la même période, les étudiants mobiles d'Europe et d'Amérique du Nord ne représentent plus que 23,8 % des flux mondiaux en 2015 quand ils comptaient à eux seuls 35 % des flux en 1999.

Pour les universités d'accueil, ces nouveaux étudiants mobiles constituent de nouvelles opportunités de recrutement. Alors que la concurrence entre les établissements d'ES s'intensifie du fait de l'internationalisation, les processus de massification déjà avancés ne permettent plus de compter sur une augmentation substantielle de la demande de services éducatifs. L'augmentation récente des effectifs étudiants en France (voir le chap. 26 ci-dessus) semble faire exception. Même si ces évolutions démographiques persistent en France jusqu'en 2025, et apportent avec elles de nouvelles problématiques dans le paysage universitaire français, elles ne constituent pas véritablement une ouverture des établissements d'ES à de nouveaux publics éloignés.

À l'inverse, l'internationalisation de l'ES provoque (en même temps qu'elle en est le résultat) un accroissement plus rapide du nombre d'étudiants internationaux sur le territoire français que des effectifs totaux d'inscrits dans l'ES. En quinze ans, le nombre de non-nationaux dans les établissements d'ES a quasiment été doublé quand le total des inscrits a augmenté de 20 % (graphique 62). Ainsi, avec plus de 100 000 étudiants internationaux supplémentaires, les universités françaises ont fait face durant cette période à une importante hausse de la demande de services éducatifs.

Or, s'ils constituent des *clients* pour les universités, créant les besoins de services éducatifs, les étudiants sont également des *inputs* fournissant des ressources aux établissements par les frais d'inscription ou les dotations publiques (Rothschild et White, 1995). Ainsi, s'adresser à de nouveaux publics peut constituer une stratégique visant à modifier sa contrainte budgétaire et ce d'autant plus que les niveaux de frais d'inscription sont élevés ou les dotations publiques généreuses pour cela.

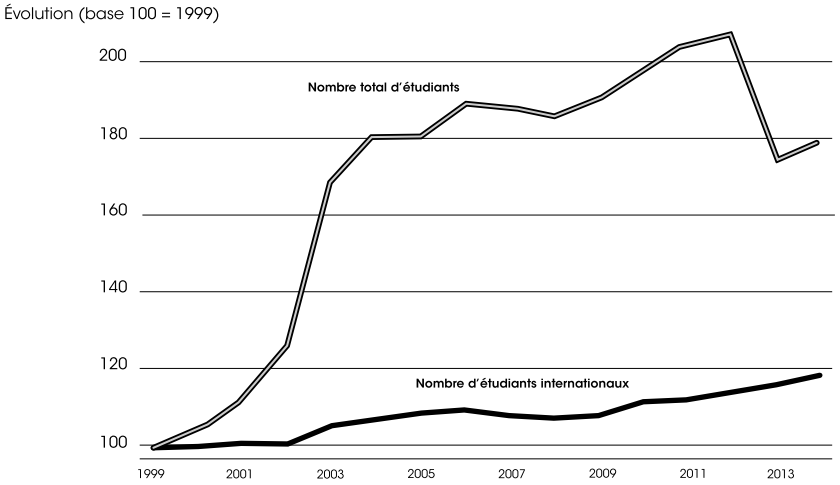


Graphique 61 : *Répartition des étudiants internationaux par zone d'origine, 1999 et 2015.*

Attirer les étudiants contribue également, pour les universités, à assurer leur réputation au sein d'un marché éducatif dans lequel le nombre d'acteurs augmente continuellement. Chaque étudiant formé pourra constituer demain le représentant implicite de son établissement, tant auprès de nouveaux étudiants potentiels, que d'acteurs économiques et sociaux divers. S'il est amené à construire son entreprise, à s'illustrer dans la recherche ou l'innovation, à être lauréat d'un prix ou à devenir décideur politique, la renommée et les retombées n'en seront que plus importantes.

Néanmoins, les étudiants des pays développés et ceux des pays en développement ne représentent pas les mêmes enjeux pour les universités d'accueil, notamment du fait des déterminants de la mobilité éducative spécifiques à chaque groupe (Sanchez *et al.*, 2006 ; Zheng, 2014). En l'occurrence, la mobilité étudiante entre les pays du Nord se rapproche, par ses motivations, de la demande internationale de services de loisirs ou touristiques (Teichler, 2004 ; Van Hoof et Verbeeten, 2005 ; Waters *et al.*, 2011 ; Lesjak *et al.*, 2015). Par exemple, les caractéristiques climatiques peuvent fortement influencer les choix de pays de destination (Rodriguez Gonzalez *et al.*, 2011 ; Pedro et Franco, 2016). De ce fait, les établissements d'ES peuvent difficilement influer, à partir de leurs propres outils stratégiques, sur la demande de services éducatifs émanant des pays développés.

Aussi, pour capter de nouveaux étudiants, les établissements universitaires des pays développés cherchent de plus en plus à attirer les potentiels candidats étrangers, en particulier ceux provenant du Sud (Van der Wendet, 2015). Le développement récent, dans les universités françaises, des services dédiés aux relations internationales, de même que l'adossement d'échanges éducatifs aux projets de coopération scientifique, en sont d'ailleurs l'illustration. Le développement de l'internationalisation des universités françaises constitue d'ailleurs l'un des cinq axes stratégiques mis en avant dans la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) (voir Bejean et Monthubert, 2015).



Graphique 62 : *Effectifs totaux d'étudiants et d'étudiants internationaux dans l'ES en France, 1999-2014 (base 100 : 1999).*

2. Les classements internationaux et la (mauvaise) place de la France

Face à la multiplicité des établissements d'ES, désormais accessibles du fait de l'internationalisation, les classements internationaux d'universités constituent des outils d'informations pour les étudiants. Ils renseignent en effet les potentiels candidats à la mobilité internationale sur les performances des différentes universités, et ainsi sur la qualité attendue des services d'enseignement et de recherche proposés par chacune.

Ces classements ont émergé dans le paysage universitaire au début des années 2000. Dès 2003, le *Center for World-Class Universities* (CWCU) de la *Graduate School of Education* de l'université Jiao Tong de Shanghai propose son classement annuel des établissements : l'*Academic Ranking of World Universities* (ARWU)[3], mieux connu sous l'appellation de classement de Shanghai. Dès 2004, le magazine *Times Higher* publie à son tour son propre classement : le *Times Higher Education-Quacquarelli Symonds World University Ranking*. La collaboration entre le *Times Higher Education* et *Quacquarelli Symonds* prend néanmoins fin en 2011, chacun proposant par la suite son propre classement : le *QS World University Rankings*[4] d'un côté, et le *Times Higher Education World University*

3. http://www.shanghairanking.com.
4. https://www.topuniversities.com.

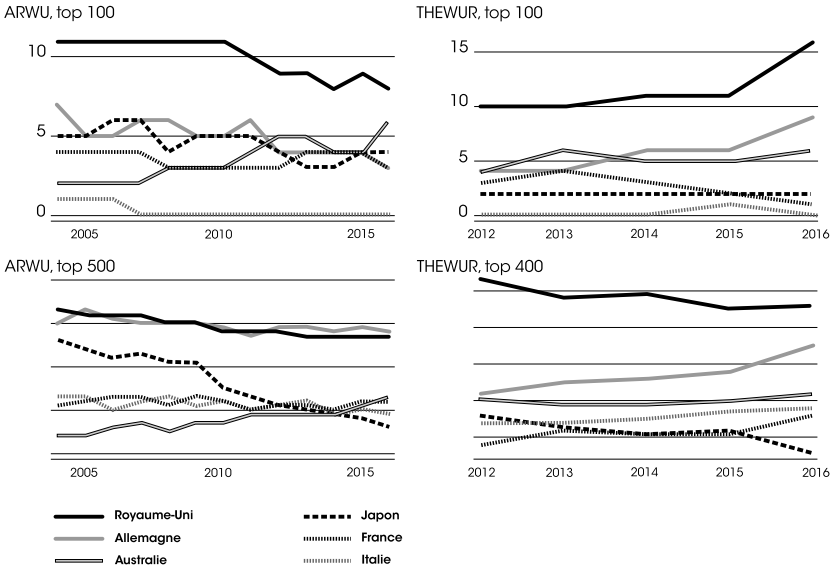
Ranking[5] de l'autre[6]. De nombreux autres ont parallèlement émergé, mais ces trois classements sont aujourd'hui ceux qui bénéficient d'une plus grande visibilité médiatique et ainsi d'une plus grande reconnaissance dans le paysage universitaire (Stack, 2016).

Chaque classement dispose de sa propre méthodologie de construction, si bien que les résultats peuvent chaque année varier d'un éditeur à l'autre. Toutefois, du point de vue des territoires, des tendances similaires se confirment. Le graphique 34 présente l'évolution du nombre d'universités des principaux pays d'accueil des étudiants internationaux à partir de deux des classements internationaux les plus reconnus.

Que l'on considère leurs versions étroites ou leurs versions les plus larges, ces classements internationaux sont très largement dominés par les universités américaines. Plus de la moitié des 100 meilleurs établissements et un tiers des 500 universités les plus performantes sont localisés aux États-Unis. Si l'on tient également compte de la persistance du Royaume-Uni à la deuxième place des différents classements, c'est le système universitaire anglo-saxon dans son ensemble qui apparaît le plus adapté à la compétition internationale. Les autres pays arrivent loin derrière les États-Unis. La France, pour sa part, accueille, en 2015, 4 des 100 meilleures universités du classement de Shanghai, un nombre identique à son voisin allemand, au Japon, au Canada ou à l'Australie. Des résultats similaires apparaissent lorsque l'on compare ces pays à partir des classements les plus larges : la France dispose en 2015 de 22 universités parmi les 500 meilleures selon l'ARWU, quand l'Australie et le Canada en disposent de 20 et le Japon de 18. L'Allemagne, avec 39 établissements reconnus, semble pour sa part tirer son épingle du jeu derrière le Royaume-Uni et les États-Unis.

Ces classements internationaux suggèrent donc que les universités françaises sont moins performantes que celles des autres pays en concurrence directe sur le marché de l'ES, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni avec lesquels s'est construit l'Espace européen de l'enseignement supérieur. Ce manque de visibilité des universités françaises sur la scène internationale a d'ailleurs motivé les pouvoirs publics à réformer en profondeur la gouvernance et le financement des établissements (Bance et Didisse, 2015). Conformément au rapport Pisani-Ferry (2014), le paysage universitaire tant à se remodeler autour de quelques établissements bénéficiant d'une grande visibilité sur la scène internationale. La mobilisation du tissu économique autour des établissements (voir chap. 29 ci-dessus) et la concentration des financements à travers les Investissements d'avenir

5. https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings.
6. De 2011 à 2015, le *Times Higher Education* s'associe à Thomson Reuters dans la publication de son classement. Depuis 2016, le *Times Higher Education World University Ranking* est publié en collaboration avec Elsevier qui constitue également le partenaire de *Quacquarelli Symonds*.

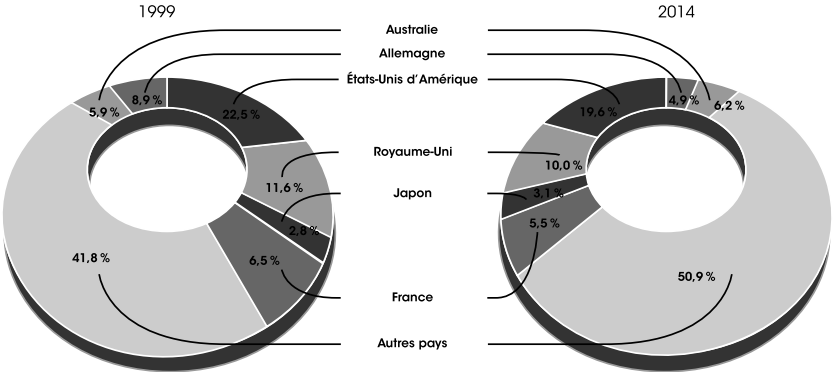


Graphique 63 : *Évolution du nombre d'universités dans les classements internationaux ARWU 2004-2016 et THEWUR 2012-2016.*

parachèvent la mutation du modèle français (Boudard et Westerheijden, 2017).

Néanmoins, il semble pour le moment précoce de mesurer complètement les répercussions des différentes réformes initiées en France à partir des seuls classements internationaux, en raison notamment de leur caractère tardif mais aussi successif. En effet, le rapprochement des divers établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) n'a été véritablement impulsé qu'à partir des Pôles de recherche d'enseignement supérieur (PRES) institués par le Pacte sur la Recherche de 2006. Pour autant, il faut attendre 2012 pour que les établissements parviennent à s'organiser autour de 26 PRES[7], avant que la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013 ne vienne finalement remplacer les PRES par des Communautés d'universités et établissements (COMUE). Si 6 COMUE sont constituées dès décembre 2014, certaines des 19 COMUE aujourd'hui existantes vont avoir plus de difficultés à se structurer, notamment en raison de leur étalement géographique et des effectifs agrégés d'étudiants[8].

7. Voir http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20724/les-poles-de-recherche-et-d-enseignement-superieur-pres.html.
8. Celles de Bretagne-Loire et du Centre-Val de Loire ne sont, par exemple, instaurées respectivement qu'en janvier 2016 et octobre 2017. Voir :



Graphique 64 : *Répartition des étudiants internationaux dans les pays d'accueil, 1999 et 2014.*

En une décennie, deux réformes majeures se sont donc attachées à construire, déconstruire puis reconstruire le nouveau paysage universitaire français, mobilisant de ce fait la communauté universitaire autour de ces enjeux, souvent au détriment de la mise en œuvre de réelles politiques d'attractivité. De plus, des mouvements similaires ont lieu un peu partout dans le monde (voir le chap. 30 ci-dessus concernant les réformes engagées en Europe). Ainsi, les dynamiques récentes du paysage universitaire français ne semblent pas bouleverser les grands équilibres des classements internationaux. Pour preuve, la France est passée en 2016 de 4 à 3 établissements au sein du Top 100 de Shanghai, avant de voir disparaître en 2017 2 de ses universités dans le Top 500.

Or, les classements internationaux constituent des outils d'attractivité des candidats étrangers. Les étudiants nouvellement mobiles peuvent en effet mettre les universités en concurrence et sélectionner les institutions les plus performantes afin de bénéficier de services éducatifs de qualité et de jouir sur le marché du travail de la réputation de leur établissement. Le graphique 39 met ainsi en évidence l'attractivité des différents pays de destination.

Près de la moitié des étudiants internationaux se concentrent dans six pays : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la France, l'Allemagne et le Japon. La hiérarchisation de ces pays se rapproche donc très fortement des classements internationaux d'universités. À eux seuls, les États-Unis captent un cinquième de la demande éducative des étudiants internationalement mobile, quand le Royaume-Uni en accueille 10 % et constitue le

http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid94756/les-regroupements-universitaires-et-scientifiques-une-coordination-territoriale-pour-un-projet-partage.html#Quelles_sont_les_COMUE_mises_en_place.

deuxième pays d'accueil. La France, l'Australie et l'Allemagne se suivent ensuite de près. Avec 5,5 % des étudiants internationaux en 2014, la France est le quatrième pays de destination des candidats à la mobilité.

Les universités françaises semblent donc pâtir de leurs faibles performances et peinent à capter les étudiants face aux universités prestigieuses outre-Manche et outre-Atlantique. Pourtant, la France parvient à attirer un nombre plus important d'étudiants internationaux que son voisin allemand, dont les établissements révèlent pourtant de meilleures performances au regard des différents classements internationaux.

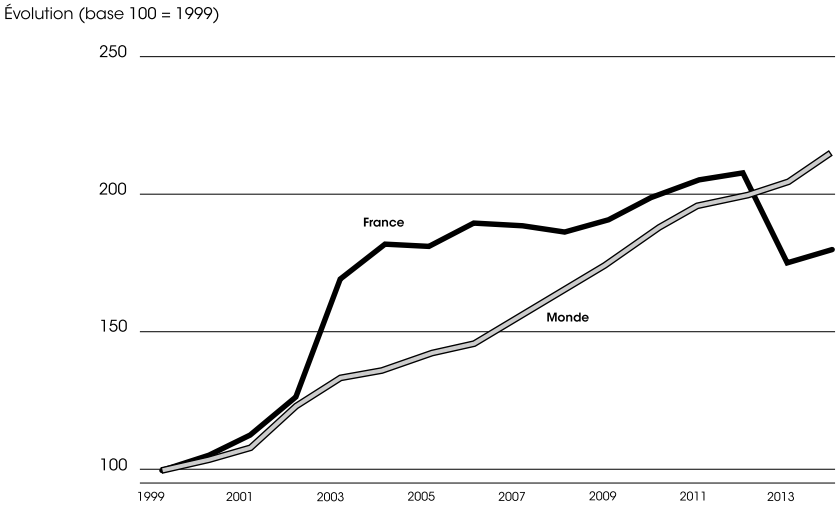
3. La France réellement peu attirante ?

Les candidats à la mobilité internationale ne semblent pas se détourner complètement des universités françaises, alors même que les dynamiques d'internationalisation leur permettraient d'accéder à des établissements plus performants selon les classements internationaux. En effet, l'augmentation du nombre d'étudiants internationaux a été plus importante en France que dans le reste du monde entre 1999 et 2012.

Il convient donc d'explorer plus finement la capacité de la France à attirer les étudiants des autres pays. En l'occurrence, le pourcentage global d'étudiants internationaux qui suivent une formation universitaire au sein du territoire français masque de réelles disparités territoriales (graphique 66). Si la France accueille 5,5 % des étudiants internationalement mobiles, elle n'accueille qu'une très faible part d'étudiants d'Asie et d'Océanie (respectivement 1,9 % et 1,2 %). À l'inverse, la France est le premier pays d'accueil des étudiants mobiles d'Afrique (20,4 %), qui ne s'orientent que peu vers les États-Unis et le Royaume-Uni (7,6 % et 7,5 %). Des dynamiques similaires apparaissent si l'on tient compte non plus des continents de départ, mais des revenus dans les pays d'origine (graphique 66). La France constitue en effet le premier territoire d'accueil des étudiants internationaux provenant des pays à faibles revenus (11,8 %) devant les États-Unis (10,9 %), alors que les deux géants anglo-saxons captent à eux seuls 42 % des étudiants provenant des pays à revenus élevés.

Finalement, les moindres performances des universités françaises mises en avant par les classements internationaux ne semblent pas être un facteur de répulsion des candidats à la mobilité internationale. La France reste le quatrième pays d'accueil des étudiants internationaux et se distingue notamment auprès des étudiants mobiles d'Afrique et plus largement au sein des pays à faibles revenus. Par conséquent, la démographie des étudiants internationaux en France est empreinte de ces disparités (graphique 68). Les étudiants marocains, algériens, et tunisiens constituent à eux seuls près d'un tiers des étudiants internationaux inscrits dans les établissements français d'ES.

Pourquoi ces étudiants se destinent-ils ainsi à la poursuite d'une formation au sein des établissements français, alors que paradoxalement

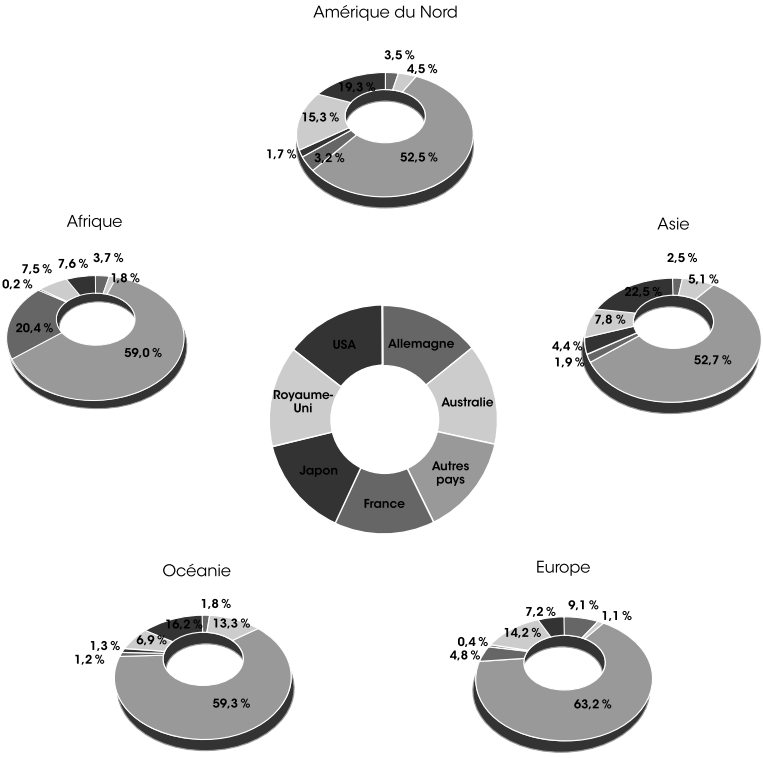


Graphique 65 : *Étudiants internationaux en France et dans le monde, 1999-2014 (base 100 : 1999).*

l'internationalisation de l'ES leur permettrait d'accéder à des universités plus performantes ? Une première explication émerge autour des limites des classements internationaux comme marqueurs de la performance éducative des établissements. Une seconde piste de réflexion apparaît autour de la diversité des déterminants de la mobilité internationale des étudiants.

4. Les classements internationaux comme instruments de justification ?

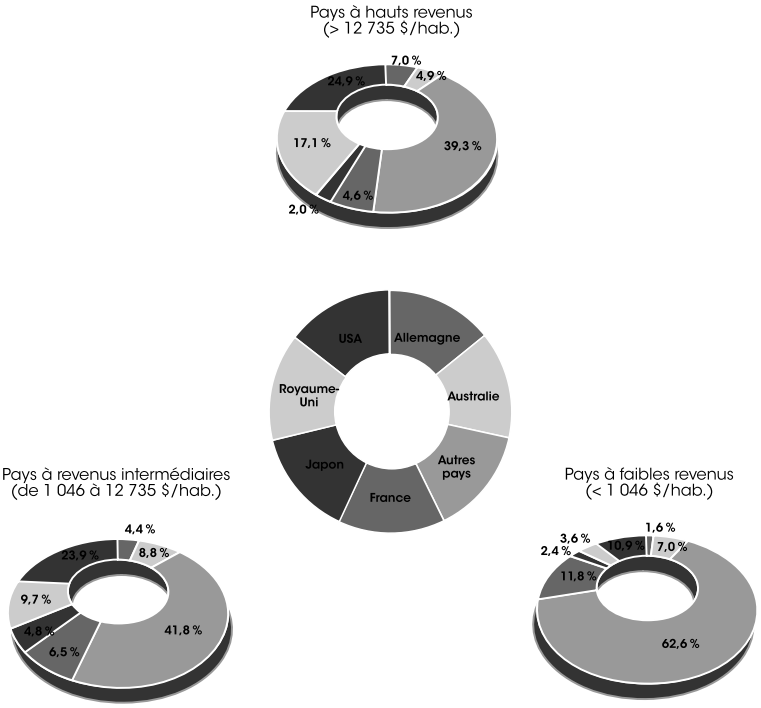
À travers les classements internationaux, les universités françaises semblent bien moins performantes que les universités anglo-saxonnes. Pourtant, le taux de jeunes de 24 à 34 ans diplômés du supérieur dans la population française (voir *supra* annexes de la 1re partie, tableau A2) ne s'écarte pas de la moyenne des pays de l'OCDE (44 % en 2016 contre 43 % en moyenne dans l'OCDE) et reste proche du niveau constaté aux États-Unis (48 % en 2016). Si l'on exclut les docteurs, l'insertion professionnelle des diplômés du supérieur est meilleure en France que dans l'ensemble des pays de l'OCDE et qu'aux États-Unis : en 2015, 83 % des diplômés d'un cycle universitaire court âgés de 25 à 64 ans occupent un emploi contre 77 % aux États-Unis (80 % dans l'OCDE), de même que 82 % des détenteurs d'une licence (ou équivalent) en France contre 81 % aux États-Unis (82 % dans l'OCDE) et 86 % des détenteurs d'un master (ou équivalent) en France contre 84 % aux États-Unis (87 % dans l'OCDE). En se focalisant sur les



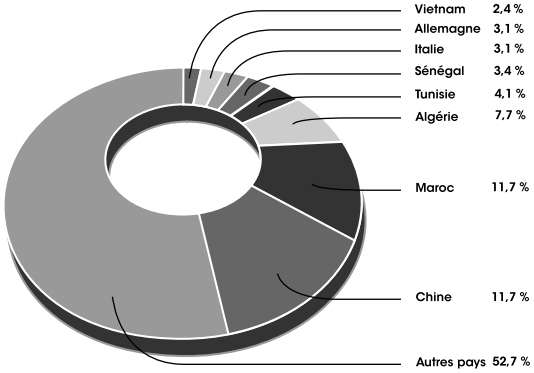
Graphique 66 : *Répartition des étudiants internationaux dans les pays d'accueil selon leur continent d'origine, 2014.*

taux d'emplois des jeunes pour mesurer les performances présentes des établissements d'ES, le constat reste le même : en 2015, 85 % des diplômés du supérieur âgés de 25 à 34 ans occupent un emploi en France, contre 83 % dans l'ensemble de l'OCDE et aux États-Unis (OCDE, 2016, tables A.5.1 et A.5.3). Un diplôme universitaire garantit par ailleurs des gains salariaux plus importants en France : alors que 69 % des diplômés du supérieur perçoivent un salaire au moins égal au salaire médian en France en 2015, ils sont 68 % au Royaume-Uni et 64 % aux États-Unis (voir *supra* annexes de la 4e partie, tableau D4).

Ce décalage entre les différentes approches de la qualité de l'ES et la place de la France dans les classements internationaux s'explique en grande partie par la méthodologie adoptée par ces derniers. En effet, l'articulation enseignement-recherche (voir le chap. 27 ci-dessus concernant cette problématique en France) n'est que peu considérée par les classements internationaux qui s'attachent très largement à la qualité de la recherche, et assez peu à la qualité des formations. Seuls 10 % du score attribué aux établissements dans le classement de Shanghai dépend de



Graphique 67 : *Répartition des étudiants internationaux dans les pays d'accueil selon le niveau de richesse du pays d'origine, 2014.*



Graphique 68 : *Origine des étudiants internationaux en France en 2014.*

la qualité de l'enseignement. Le critère retenu du nombre d'anciens étudiants distingués d'un prix[9] est d'ailleurs très critiquable puisqu'il ne tient

9. Les prix Nobel de physique, de chimie et de médecine sont retenus, ainsi que les prix d'économie de la Banque de Suède et les médailles Fields de mathématique.

pas compte des évolutions possibles de l'offre de formation et de la qualité des établissements au cours du temps. De son côté, le THEWUR semble s'attacher davantage aux activités d'enseignement puisqu'elles pèsent 30 % de la note totale des universités, dont la moitié dépend de son enquête relative à la réputation des établissements. Enfin, le nombre d'étudiants par enseignant représente 20 % du score défini par le *QS World University Ranking*.

Aussi, on peut s'interroger quant à la pertinence des informations relatives à la performance scientifique des universités du point de vue des candidats à la mobilité internationale. Si les potentiels étudiants internationaux sont sensibles aux considérations de qualité des formations dans leurs choix d'investissements éducatifs, la qualité de la recherche ne constitue pas un critère déterminant, et ce d'autant plus pour les formations courtes ou les niveaux les moins élevés (licence ou *bachelor*). Cela peut donc expliquer un décalage entre les classements internationaux essentiellement attachés aux activités scientifiques et les flux internationaux d'étudiants dépendant de la qualité des formations. D'autres approches de la qualité des institutions universitaires peuvent davantage expliquer les flux internationaux d'étudiants (Didisse *et al.*, 2018).

Mais, même en admettant l'influence scientifique des établissements sur les flux d'étudiants (notamment concernant la mobilité des étudiants de troisième cycle universitaire), les classements internationaux ne constituent pas des outils exempts de toute critique. Notamment, la performance scientifique des universités est essentiellement abordée à partir de mesures bibliométriques. Or, le choix des bases de données bibliométriques n'est pas neutre et les méthodologies sous-jacentes à chacune peuvent grandement conditionner les scores attribués à chaque établissement (Billaut *et al.*, 2010). L'isomorphisme des différents classements et donc la convergence des résultats de chacun sont fortement conditionnés par la proximité de sociétés de diffusion scientifique et d'études (Thomson Reuters et Elsevier notamment), et qui ont donc tout intérêt à encourager la compétition au sein du marché de l'ESR afin de légitimer la production et la commercialisation des classements internationaux auprès des établissements et des décideurs publics (Stack, 2016). De plus, la langue de publication peut évidemment influencer le nombre de citations des chercheurs. Pourtant, certaines disciplines peuvent difficilement s'affranchir de l'historicité linguistique dans laquelle elles s'inscrivent (Van Raan, 2005). Les affiliations des chercheurs à plusieurs établissements posent également questions dans l'attribution des scores de citation aux différentes universités. Des stratégies d'affiliations artificielles peuvent en effet être menées par des établissements désireux de « gonfler » leurs classements internationaux (Stack, 2016). En France, la double affiliation de chercheurs à une université en même temps qu'à un institut de recherche non pris en compte dans les classements (voir le chap. 27 ci-dessus) influence fortement les résultats des établissements français d'ES. La taille

des établissements conditionne aussi leur performance au regard des différents critères retenus (Zitt et Filliatreau, 2006). Enfin, la méthodologie déployée au sein des différents classements reste parfois critiquable. En particulier, les nombreuses extrapolations réalisées en raison des données manquantes ou incohérentes peuvent considérablement biaiser les résultats obtenus (Florian, 2007).

Aussi, les classements internationaux ne constituent qu'une approche particulière de la performance des établissements. À travers eux, les établissements qui obtiennent les meilleurs résultats au regard des critères retenus disposent d'effets de visibilité au sein du marché de l'ESR. Les universités conformes à cette approche particulière de la performance ont donc tout intérêt à conserver ces effets de médiatisation (Stack, 2016). Plus encore, en même temps qu'ils constituent des instruments de compétition entre les établissements, les classements internationaux encouragent la compétition entre les différents modèles universitaires. Du fait de l'internationalisation de l'ES, les spécificités des modalités de régulation, des modes de financement, des formes de gouvernance, et même des contenus pédagogiques et scientifiques, qui définissaient pourtant l'hybridité de chaque modèle national, laisse désormais place à un modèle de référence en large partie issu du système universitaire anglo-saxon (Bance et Didisse, 2015). De par l'omniprésence des universités américaines et britanniques, ces classements deviennent des outils d'autojustification de ce référentiel central qui se veut plus performant. Par conséquent, l'hybridité qui caractérisait jusqu'alors le modèle français d'ESR, et qui constituait de ce fait sa force et sa reconnaissance dans le monde, devient désormais sa faiblesse et justifie de remodeler le paysage universitaire national.

Si les classements internationaux constituent des instruments de justification d'un modèle universitaire spécifique, ils ne peuvent par conséquent pas être considérés comme des outils d'information neutres. La prise en compte limitée des activités d'enseignement, de même que les limites mises en avant dans les approches de la performance scientifique, peuvent expliquer le décalage entre ces classements et la réalité des flux internationaux d'étudiants. En particulier, leur complexité et leur partialité contribuent à l'absence de considération des notes attribuées aux différents établissements par les candidats à la mobilité. À titre d'exemple, une enquête réalisée par Campus France démontre que seuls 14 % des étudiants connaissent l'existence de classements internationaux d'université et 10 % y prêtent attention. Les étudiants internationaux qui accordent de l'intérêt à ces classements leur attribuent d'ailleurs une note de confiance relativement faible de 6,8/10 (Campus France, 2015). Au regard des réformes abordées en réponse au supposé problème d'attractivité de la France, les décideurs publics semblent être finalement bien plus sensibles aux classements internationaux que les usagers de l'ES (Stack, 2016).

5. La réputation comme unique facteur d'attractivité ?

Les atouts de la France face à la concurrence internationale reposent essentiellement sur sa capacité à répondre aux facteurs d'attractivité des potentiels étudiants des pays en développement. Or, ne s'attacher qu'aux classements internationaux pour expliquer les flux internationaux d'étudiants revient à considérer, au-delà de leur pertinence en tant qu'instrument de mesure de la qualité des établissements, que la qualité de l'ESR constitue l'unique critère de sélection des candidats à la mobilité. Mais, si la qualité des formations encourage la mobilité des étudiants (Soo et Elliott, 2010 ; Van Bouwel et Veugelers, 2013 ; Beine *et al.*, 2014 ; Tan et Hugo, 2016, notamment), d'autres déterminants interviennent dans les choix des potentiels étudiants mobiles.

À partir des théories du capital humain, chaque formation dans chacune des universités des potentiels pays d'accueil est une alternative d'investissement éducatif pour le candidat à la mobilité. Si la qualité des formations contribue à élever les rendements d'un investissement éducatif, le coût de cet investissement constitue tout autant un critère déterminant des choix opérés. En l'occurrence, les frais d'inscription dans les établissements universitaires forment l'essentiel du coût direct des investissements éducatifs. Ainsi, des niveaux élevés des frais d'inscription peuvent avoir un effet répulsif (Naidoo, 2007 ; Van Bouwel et Veugelers, 2013).

À ce titre, les universités françaises disposent d'un avantage compétitif évident en comparaison des niveaux de tarification en vigueur outre-Atlantique et outre-Manche, mais aussi de certains voisins européens. En effet, si le modèle social-démocrate s'oppose radicalement au modèle anglo-saxon en matière de politique tarifaire pour les étudiants nationaux (voir le chap. 28 ci-dessus), l'antagonisme est moins évident en matière de discrimination tarifaire des étudiants internationaux : alors que la Finlande et la Norvège appliquent, comme pour les étudiants nationaux, des frais d'inscription nuls pour les non-nationaux, le Danemark et la Suède exigent quant à eux des droits d'inscription plus élevés pour les étudiants internationaux, tout comme les États-Unis, le Canada et l'Australie. À titre d'exemple, un étudiant étranger payait en moyenne à la rentrée 2013 près de deux fois plus qu'un résident (16 066 $ contre 8 202 $) pour une licence (*bachelor's*) dans une université publique aux États-Unis (OCDE, 2016, tables B.5.1 et B.5.3). De leur côté, la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Grèce (tous les pays « conservateurs » d'après la proposition du chap. 28, *supra*) se refusent tous à discriminer les étudiants internationaux.

Ainsi, l'absence de discrimination tarifaire des étudiants internationaux en France, à l'inverse des pays anglo-saxons, contribue à attirer les candidats à la mobilité sensibles au coût des formations. Ces caractéristiques du modèle universitaire français expliquent donc en grande partie l'influence de la France auprès des étudiants internationalement mobiles des pays à revenus faibles. Pour autant, les universités françaises ne disposent pas véritablement d'avantages en matière de compétitivité-prix vis-à-vis des

pays frontaliers (notamment l'Allemagne) en raison de stratégies tarifaires similaires. Cette seule approche par les frais d'inscription ne permet donc vraisemblablement pas d'appréhender complètement la question des coûts de la mobilité et des avantages hors prix dont bénéficient les universités françaises.

En réalité, les différences de coûts directs des investissements éducatifs à l'étranger dépendent également de l'hétérogénéité des coûts supplémentaires dans les différents pays d'accueil. En particulier, le coût de la vie dans les territoires de destination affecte négativement les flux internationaux d'étudiants (Rodriguez Gonzalez *et al.*, 2011 ; Beine *et al.*, 2014 ; Didisse *et al.*, 2018). Cela permet notamment de comprendre le faible nombre de candidats à la mobilité dans les pays scandinaves, ou à l'inverse la persistance des migrations éducatives vers les pays d'Europe de l'Est. Aussi, partir étudier à l'étranger est coûteux du fait des coûts directs de la mobilité internationale. En ce sens l'éloignement géographique peut constituer un facteur répulsif de la mobilité éducative en raison de l'importance des coûts d'investissement sous-jacents (Li et Bray, 2007 ; Jena et Reilly, 2013 ; Van Bouwel et Veugelers, 2013 ; Zheng, 2014 ; Abbott et Silles, 2015, parmi d'autres). De ce point de vue, les universités françaises peuvent plus aisément attirer les étudiants d'Afrique de Nord que ceux d'Asie orientale.

Des coûts indirects interviennent également, en particulier les coûts psychologiques de la mobilité internationale. La proximité culturelle et linguistique entre les pays contribue à réduire ces coûts indirects. En effet, si la découverte culturelle peut constituer une motivation de la mobilité internationale des étudiants (Van Hoof et Verbeeten, 2005 ; Sanchez *et al.*, 2006 ; Doyle *et al.*, 2010 ; Kondakci, 2011), les candidats à la mobilité privilégient néanmoins une proximité culturelle et historique lorsqu'ils choisissent le pays de destination (Kim, 1998 ; Thissen et Ederveen, 2006). De même, si la découverte linguistique peut constituer une motivation de la mobilité éducative (Teichler, 2004 ; Lassegard, 2013), le manque de compétences linguistiques peut néanmoins freiner les projets de mobilité internationale (Brooks et Waters, 2009 ; Souto-Otero *et al.*, 2013 ; Perna *et al.*, 2015). Il apparaît donc que la transférabilité des connaissances influence davantage les choix de destination que l'acquisition de nouvelles compétences linguistiques. Il en ressort alors que les étudiants des anciennes colonies françaises constituent un public favorable à la mobilité internationale vers les universités françaises (Didisse *et al.*, 2018), comme l'illustrent les effectifs des étudiants algériens, marocains et tunisiens en France (graphique 66).

En outre, les relations sociales et institutionnelles au sein du marché de l'ES peuvent contribuer à attirer les étudiants internationaux. En premier lieu, les anciens étudiants internationalement mobiles constituent les ambassadeurs des universités d'accueil. Par leurs retours d'expérience, ils favorisent la transmission d'informations concernant les conditions de vie et d'études dans le pays de destination, et de ce fait encouragent la mobilité des nouveaux candidats (Beech, 2015 ; Shih, 2016 ; Didisse *et al.*,

2018). Ces réseaux informels contribuent donc dans chaque pays d'accueil à l'accumulation d'étudiants internationaux sur quelques territoires. En second lieu, le développement des réseaux institutionnalisés dans le paysage universitaire encourage et transforme la mobilité internationale des étudiants. Il s'agit à la fois de conventions bilatérales établies entre un établissement d'un pays d'origine et un établissement d'un pays d'accueil et de conventions multilatérales établies entre les autorités nationales ou supranationales. Dans le cas européen par exemple, la participation des pays au processus de Bologne a permis de répondre aux enjeux de mobilité des étudiants européens (Vogtle et Windzio, 2016). Le nombre et l'ampleur de ces réseaux formels au sein du marché de l'ES se sont considérablement accrus, jusqu'à constituer dans de nombreux cas les outils de financement privilégiés des politiques de coopération internationale en matière d'ES. Ils contribuent là encore à bénéficier d'effets cumulatifs dans l'accueil d'étudiants internationaux, en même temps qu'ils permettent de s'adresser à de nouveaux publics. Néanmoins, l'influence des consortiums d'universités semble moins évidente que celle des réseaux informels, notamment en raison de la sélection sous-jacente des candidats à la mobilité (Didisse *et al.*, 2018).

Si les réseaux formels et informels contribuent à exercer un effet cumulatif, la taille des pays amplifie également l'accumulation des étudiants internationaux dans quelques pays d'accueil. En effet, plus le pays est grand, plus la population étudiante est importante, plus le système d'ES sera en capacité de recevoir de nouveaux étudiants. Du point de vue des candidats à la mobilité, la concentration des étudiants favorise également le développement d'aménités à proximité des universités (transport, restauration, logement, culture, loisirs, etc.) et réduit ainsi les coûts directs de la mobilité. Cela plaiderait donc en faveur des réformes menées ces dix dernières années en France.

Enfin, la mobilité éducative s'enchevêtre dans la multiplicité des motifs de mobilité. En l'occurrence, les étudiants étrangers peuvent ne pas avoir directement choisi d'immigrer pour des raisons éducatives, mais s'inscrire dans un établissement d'ES à la suite d'une mobilité forcée. C'est par exemple le cas des réfugiés politiques ou de guerre. Aussi, certains individus peuvent « contourner » les barrières migratoires en demandant une autorisation temporaire de résidence au motif éducatif sans qu'il s'agisse réellement du motif principal de la mobilité. C'est notamment le cas des personnes qui souhaitent migrer pour des motifs économiques ou familiaux, mais qui ne répondent pas pleinement aux critères migratoires. En ce sens, les facteurs d'attractivité des étudiants internationaux ne relèvent pas seulement des établissements d'ES, mais reposent également sur l'attractivité des territoires. De ce fait, la situation économique et sociale des pays d'accueil peut conditionner la capacité des universités à attirer de nouveaux étudiants. Puisque le projet d'étudier à l'étranger est un investissement incertain et risqué, les candidats à la mobilité internationale sont susceptibles de choisir un pays au sein duquel les infrastructures

publiques et le climat social sont relativement favorables (Agasisti et Dal Bianco, 2007 ; Tan et Hugo, 2016). Mais, les politiques d'immigration mises en œuvre par les pays d'accueil influencent inévitablement l'entrée des migrants dans les pays d'accueil (Chen, 2007 ; Maringe et Carter, 2007). Au-delà des limites apportées par les restrictions à l'entrée des non-nationaux, une politique migratoire accommodante permet l'accumulation des migrants au sein d'un pays et contribue de ce fait à réduire les coûts de la mobilité des nouveaux candidats potentiels à la mobilité éducative (Didisse *et al.*, 2018). Le cas français illustre en la matière l'existence de ces effets cumulatifs contribuant à l'attractivité du territoire.

6. Profiter des atouts de la France pour répondre aux défis de demain

En matière d'attractivité de la France, la StraNES propose l'objectif du doublement du nombre d'étudiants internationaux accueillis dans les établissements d'ES d'ici 2025 (Béjean et Monthubert, 2015, proposition 6). Si les dynamiques d'internationalisation se poursuivent au même rythme, les universités françaises devraient presque mécaniquement capter un plus grand nombre d'étudiants internationaux.

Pour autant, depuis 2012, la croissance du nombre d'étudiants internationaux inscrits en France ralentit (voire s'inverse) alors qu'elle se poursuit au même rythme dans le monde (graphique 64). Il semblerait donc que les établissements français d'ES ne parviennent plus autant à attirer les candidats à la mobilité internationale. Il convient donc de s'appuyer sur les forces existantes au sein des universités et des territoires pour maintenir une croissance continue des flux internationaux d'étudiants vers la France.

Pour autant, conserver ses positions ne permettra pas en soi à la France d'accroître son attractivité face aux systèmes universitaires étrangers. Au mieux, cela conduira les universités françaises à doubler leurs effectifs d'étudiants internationaux, mais à demeurer à la quatrième position des territoires d'accueil. À l'opposé, le ralentissement de la croissance du nombre d'étudiants entrants sur le territoire français met en évidence les nouvelles dynamiques du marché internationalisé de l'ES et face auxquelles les établissements français semblent moins bien armés. L'explosion de la demande de mobilité des étudiants asiatiques ainsi que l'accumulation du capital humain dans l'ensemble des pays en développement constituent de nouveaux défis qui, s'ils ne sont pas maîtrisés, pourraient nuire *in fine* à l'attractivité des universités françaises.

6.1. *Renforcer les atouts existants*

Le montant des frais d'inscription contribue de façon importante aux coûts des mobilités internationales, et donc à l'attractivité des territoires.

De ce point de vue, la France dispose d'un avantage compétitif, notamment vis-à-vis des universités anglo-saxonnes qui font le choix, au-delà de leurs frais d'inscription plus élevés, de discriminer les étudiants internationaux. Des choix similaires pourraient être réalisés en France afin de modifier les contraintes budgétaires des établissements d'ES.

Les universités pourraient en effet profiter de la manne budgétaire que représentent les étudiants internationaux en exigeant des frais d'inscription plus élevés que ceux pratiqués pour les étudiants nationaux. Compte tenu du signal de qualité que renverraient des droits de scolarité plus importants, cela pourrait conduire, d'une part, à une hausse des demandes d'admission d'étudiants étrangers sensibles aux considérations de qualité des formations. En fixant des frais d'inscription pour ces étudiants au-dessus de leur niveau actuel, mais en dessous de ceux pratiqués dans les universités anglo-saxonnes, les établissements français pourraient à la fois bénéficier des ressources supplémentaires et conserver leur compétitivité-prix sur le marché de l'ES. Mais une augmentation substantielle des droits d'inscription des étudiants étrangers aboutirait, d'autres parts, à décourager les demandes d'admission des candidats provenant en particulier des pays aux revenus les plus faibles, davantage sensibles aux considérations de prix. Autrement dit, cette nouvelle stratégie tarifaire induirait une modification de la structure des flux d'étudiants entrants sur le territoire français en substituant des candidats originaires des pays les plus riches à ceux provenant des pays aux revenus les moins élevés.

Or, si la France dispose d'avantages en termes d'attractivité vis-à-vis des étudiants des pays à revenus faibles ou intermédiaires, il n'est pas certain que les établissements d'ES parviennent véritablement à s'imposer face aux universités britanniques et américaines afin d'attirer les étudiants davantage sensibles aux considérations de qualité. Si l'augmentation des frais d'inscription peut constituer un signal de qualité adressé à ces étudiants, la réputation des universités françaises n'en serait pas pour autant accrue dans l'immédiat. Les étudiants privilégieront alors des investissements éducatifs au sein des universités anglo-saxonnes les plus citées par les classements internationaux, certes plus onéreux, mais disposant de rendements moins incertains. S'ajoute par ailleurs la proximité géographique et linguistique dont bénéficient les établissements outre-Atlantique et qui altère là encore l'attractivité de la France vis-à-vis de certains pays d'origine, notamment d'Asie orientale. Aussi, en même temps qu'elle découragerait la demande de mobilité entrante des étudiants des pays à revenus faibles ou intermédiaires, la hausse des frais d'inscription ne garantirait en rien l'augmentation des flux d'étudiants provenant des pays les plus riches. Cela conduirait donc inexorablement à une diminution du nombre total d'étudiants internationaux inscrits dans une formation universitaire en France.

De ce fait, il apparaît nécessaire d'assurer l'attractivité des universités françaises à travers des frais d'inscription faibles et non discriminants.

Cette idée rejoint finalement les conclusions du chap. 28 ci-dessus relatives aux frais d'inscription pratiqués par les universités françaises à l'égard des étudiants nationaux. Des recommandations similaires sont par ailleurs avancées au sein de la StraNES (Béjean et Monthubert, 2015). En faisant le choix de la massification, le système universitaire français s'assure de capter la demande éducative des pays en développement, alors qu'une approche élitiste ne garantirait en rien l'attractivité des établissements d'ES.

De la même façon, les niveaux de protection sociale contribuent à modifier le coût des investissements éducatifs. Or, si les frais d'inscription exigés en France sont les mêmes pour tous les étudiants, les aides financières sont pour leur part fortement discriminantes, en particulier pour les étudiants internationaux qui ne peuvent pas ou peu en bénéficier. En parallèle, les aides à la mobilité entrante sont souvent éparses, insuffisantes au regard des coûts totaux de la mobilité, et partagés avec d'autres systèmes nationaux (par exemple le programme Erasmus Mundus en Europe qui s'adresse aux pays tiers). Aussi, il conviendrait de fournir un fort niveau de protection sociale aux étudiants internationaux inscrits dans un établissement français d'ES. Cela plaide donc en faveur de l'allocation universelle proposée dans le chap. 28 ci-dessus et de son élargissement aux étudiants non nationaux. Si le choix de la massification constitue un levier de l'attractivité des universités françaises, alors il est nécessaire de mener complètement cette stratégie, notamment pour se démarquer, en plus des universités anglo-saxonnes, des autres systèmes européens qui assument, comme la France, l'absence d'une quelconque discrimination tarifaire. De plus, accroître le niveau de protection sociale des étudiants internationaux en France contribuerait pleinement à réduire les coûts de la mobilité internationale et à augmenter de ce fait les demandes d'admission dans les établissements français, et ce d'autant plus que les étudiants des pays à revenus faibles ou intermédiaires constituent une large part de la demande de mobilité vers la France.

Au-delà des considérations de coûts, la France doit renforcer les autres leviers de son attractivité vis-à-vis des étudiants des pays en développement, notamment face aux autres pays européens qui font eux aussi le choix de la massification. En premier lieu, il conviendrait d'encourager la proximité linguistique afin de favoriser le recrutement d'étudiants internationaux au sein des universités françaises. En ce sens, les politiques en faveur du développement de la francophonie ou encore l'existence d'établissements d'enseignement français à l'étranger, par exemple, constituent des leviers majeurs de l'attractivité des établissements d'ES en France. Le développement de la francophonie est d'ailleurs un instrument pointé au sein de la StraNES afin d'attirer les étudiants internationaux (Béjean et Monthubert, 2015). En second lieu, les universités françaises doivent plus fortement s'appuyer sur les réseaux formels et informels qui structurent le marché de l'ES. Toutefois, les réseaux informels semblent être plus pertinents que les réseaux formels dans les choix d'investissement éducatif

à l'étranger (Didisse *et al.*, 2018). Les retours des anciens étudiants incitent en effet davantage les potentiels candidats à partir étudier à l'étranger que les différents programmes d'échange. Autrement dit, pour accroître les flux d'étudiants entrants, les universités françaises doivent d'abord s'appuyer sur les réseaux préexistants et encourager les effets cumulatifs qui en découlent, en s'attachant plus fortement aux réseaux sociaux qu'aux relations institutionnelles. En d'autres termes, les établissements d'ES doivent privilégier des politiques ciblées sur quelques pays plutôt que de chercher à diversifier les publics étrangers.

Enfin, tous les leviers de l'attractivité de la France ne relèvent pas des seules universités. Puisque les caractéristiques sociales, économiques et politiques des territoires influencent les choix de mobilité internationale des étudiants, alors les politiques d'attractivité doivent être conjointement menées par les établissements et les décideurs territoriaux. Plus encore, la manière dont les établissements répondent aux nouveaux enjeux de l'internationalisation de l'ES s'inscrit pleinement dans les problématiques de gouvernance multi-niveaux (voir chap. 29 ci-dessus). Qu'ils s'agissent des politiques migratoires menées à l'échelle du territoire ou des aménités (transport, restauration, logement, culture, loisirs, etc.) qui dépendent des politiques de développement territorial et de cohésion sociale, les universités françaises ne peuvent assumer à elles seules les stratégies d'attractivité. Mais, si ces stratégies doivent se construire en co-relation entre les universités et leurs territoires, il ne faut pas pour autant omettre les fondements de la mobilité étudiante qui s'appuient d'abord sur des motifs pédagogiques. Aussi, la construction conjointe des stratégies d'attractivité ne devrait pas signifier la mise en adéquation (de force) des politiques d'établissement aux orientations territoriales, sans quoi les universités, mais aussi et surtout les territoires, seraient contraints d'assumer un échec en matière d'attractivité des jeunes talents étrangers.

6.2. *Relever les défis de demain*

Si la massification en faveur de publics ciblés peut contribuer à assurer aux universités françaises un flux continu, voire croissant, d'étudiants des pays à revenus faibles et intermédiaires, les nouvelles dynamiques du marché de l'ES risquent néanmoins à l'avenir de remettre en question l'attractivité de la France sur la scène internationale. Au-delà, favoriser les leviers de l'attractivité des établissements universitaires vis-à-vis d'un segment particulier de la demande de mobilité pourrait fragiliser à terme la place de la France au sein du marché internationalisé des formations, et par là même au sein des classements internationaux. Deux dynamiques constituent, et constitueront demain, les défis majeurs des universités françaises dans la compétition internationale.

Premièrement, l'explosion de la demande éducative issue des pays asiatiques. Ces étudiants représentent aujourd'hui près de 43 % des flux

internationaux d'étudiants. Or, compte tenu du développement rapide des pays asiatiques, et par là même l'émergence de nouveaux revenus disponibles pour financer la mobilité des étudiants, ainsi que des besoins en matière d'accumulation du capital humain, la part de ces pays dans les migrations éducatives devrait considérablement tendre à la hausse dans les prochaines décennies. Pourtant, la France peine à attirer les étudiants asiatiques au sein de ses universités. Même en maintenant sa position vis-à-vis des autres pays en développement, notamment d'Afrique, le poids plus important des pays asiatiques dans la demande de mobilité éducative conduira inexorablement la France, au mieux à conserver son rang de quatrième pays d'accueil dans le monde, au pire à se faire devancer par d'autres pays.

En l'occurrence, comme l'ensemble des pays européens, la France pâtit de la distance géographique qui la sépare des candidats asiatiques, et ainsi des coûts de mobilité importants pour ces étudiants. À l'opposé, les États-Unis et l'Australie bénéficient d'une proximité qui en fait des destinations privilégiées par les étudiants asiatiques. De plus, il apparaît que les pays anglo-saxons bénéficient d'un avantage lié à la pratique linguistique des étudiants asiatiques.

Pour autant, les universités françaises pourraient davantage s'adresser à ces étudiants afin de maintenir à l'avenir leur place au sein du marché de l'ES. En premier lieu, il est nécessaire d'intensifier la proximité linguistique avec les pays anglophones en développement, à la fois à travers le développement de la francophonie dans ces pays, mais aussi à travers le développement d'une large offre de formations dédiée aux étudiants anglophones au sein des universités françaises. En deuxième lieu, les universités françaises doivent s'attacher plus largement à développer des réseaux formels et informels avec les pays asiatiques, afin d'enclencher et d'intensifier les effets cumulatifs de ces réseaux au sein du territoire français. Enfin, il est essentiel que les établissements français d'ES puissent répondre à la demande de mobilité liée aux manques d'opportunités éducatives dans les pays d'origine. En l'occurrence, la France doit maintenir (et renforcer) une offre de formation diversifiée et de qualité, notamment dans les cycles universitaires les plus élevés. De même, les formations proposées aux étudiants internationaux, pour être attractives, doivent garantir la transférabilité des connaissances plutôt que de s'attacher aux enjeux locaux de valorisation.

Toutefois, le développement d'une offre de formation de qualité nécessite des moyens conséquents dans les établissements. Or, comme mentionné plus haut, il ne conviendrait pas de capter ces nouveaux moyens auprès des étudiants internationaux, au risque de perdre tous les bénéfices de la massification. Aussi, pour répondre aux enjeux de l'internationalisation de l'ES, les universités françaises devront pouvoir bénéficier de dotations publiques conséquentes (voir le chapitre de Frédéric Forest concernant la part du PIB investi dans les universités).

Deuxièmement, le développement des différents pays d'origine pourrait amener dans les prochaines années un tarissement de la demande mondiale de mobilité éducative, et donc réduire la capacité de la France à attirer de jeunes talents. En effet, si les candidats à la mobilité cherchent aujourd'hui à substituer une formation à l'étranger à une offre éducative limitée dans leurs pays, l'internationalisation de l'ES contribue à rendre accessibles les connaissances et permet donc l'accumulation du capital humain dans les pays d'origine. Il en découle un développement possible des systèmes locaux d'ES et, de ce fait, une baisse de la demande de mobilité éducative. Aussi, le développement d'une offre de formation de qualité et diversifiée constitue là encore la garantie pour les universités françaises de continuer à attirer des étudiants internationaux.

Conclusion

Si les récentes réformes ont cherché à remodeler le paysage universitaire français afin de répondre plus efficacement à la compétition au sein du marché de l'ES, l'émergence de « mastodontes » universitaires ne constitue pas la réponse la plus pertinente face à la croissance de la demande de mobilité éducative.

Les classements internationaux ont constitué l'unique point de repère des majorités successives pour armer les universités face à la concurrence internationale, alors même qu'ils ne constituent qu'une approche biaisée du marché de l'ESR. En effet, si les universités françaises apparaissent peu efficaces au regard de ces classements, la France constitue pourtant le quatrième pays d'accueil des étudiants internationaux dans le monde.

Aussi, l'attractivité des établissements français d'ES pour les étudiants venant des pays à revenus faibles ou intermédiaires justifie de mener complètement une stratégie de massification à l'égard de ces étudiants afin de maintenir la place de la France sur la scène internationale. Néanmoins, si cette stratégie ne peut être financée par les étudiants eux-mêmes, elle nécessite des investissements publics conséquents.

Références

ABBOTT A. et SILLES M., 2015, « Determinants of international student migration », *The World Economy*, 39, p. 621-635.

AGASISTI T. et DAL BIANCO A., 2007, *Determinants of college student migration in Italy: Empirical evidence from a gravity approach*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1063481.

BANCE P. et DIDISSE J., 2015, « Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*. Rouen : PURH.

Bansak C., Simpson N. B. et Zavodny M., 2015, *The Economics of Immigration*. Londres : Routledge.

Beech S. E., 2015, « International student mobility : the role of social networks », *Social & Cultural Geography*, 16, p. 332-350.

Beine M., Noël R. et Ragot L., 2014, « Determinants of the international mobility of students », *Economics of Education Review*, 41, p. 40-54.

Bejean S. et Monthubert B., 2015, *Pour une société apprenante. Propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur*. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Billaut J.-C., Bouyssou D. et Vincke P., 2010, « Faut-il croire le classement de Shangai ? », *Revue de la régulation*, 8 (2).

Boudard E. et Westerheijden D. F., 2017, « France : Initiatives for Excellence », dans H. De Boer, J. File, J. Huisman, B. Seeber, M. Vukasovic et D. F. Westerheijden (dir.), *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education : Processes and Outcomes*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, p. 161-182.

Brooks R. et Waters J., 2009, « International higher education and the mobility of UK students », *Journal of Research in International Education*, 8, p. 191-209.

Campus France, 2005, « L'impact des classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur en France et dans le monde », *Les notes de Campus France*, 47.

Chen L.-H., 2007, « Choosing Canadian graduate schools from afar : East Asian students ? perspectives », *Higher Education*, 54, p. 759-780.

Didisse J., Nguyen H. T. T. et Tran T. A. D., 2018, *Long walk to knowledge : On the determinants of higher education mobility to Europe*.

Doyle S., Gendall P., Meyer L. H., Hoek J., Tait C., McKenzie L. et Loorparg A., 2010, « An investigation of factors associated with student participation in study abroad », *Journal of Studies in International Education*, 14, p. 471-490.

Florian R., 2007, « Irreproducibility of the results of the Shanghai academic ranking of world universities », *Scientometrics*, 72, p. 25-32.

Grogger J. et Hanson G. H., 2011, « Income maximization and the selection and sorting of international migrants », *Journal of Development Economics*, 95, p. 42-57.

Jena F. et Reilly B., 2013, « The determinants of United Kingdom student visa demand from developing countries », *IZA Journal of Labor & Development*, vol. 2.

Kim J., 1998, « Economic analysis of foreign education and students abroad », *Journal of Development Economics*, 56, p. 337-365.

Kondakci Y., 2011, « Student mobility reviewed : attraction and satisfaction of international students in Turkey », *Higher Education*, 62, p. 573-592.

Lassegard J. P., 2013, « Student perspectives on international education: an examination into the decline of Japanese studying abroad », *Asia Pacific Journal of Education*, 33, p. 365-379.

Lesjak M., Juvan E., Ineson E. M., Yap M. H. T. et Axelsson E. P., 2015, « Erasmus student motivation: Why and where to go? », *Higher Education*, 70, p. 845-865.

LI M. et BRAY M., 2007, « Cross-border flows of students for higher education: Push/pull factors and motivations of mainland Chinese students in Hong Kong and Macau », *Higher Education*, 53, p. 791-818.

MARINGE F. M. S. et CARTER S., 2007, « International students' motivations for studying in UK HE », *International Journal of Educational Management*, 21, p. 459-475.

MAYDA A. M., 2010, « International migration: A panel data analysis of the determinants of bilateral flows », *Journal of Population Economics*, 23, p. 1249-1274.

NAIDOO V., 2007, « Research on the flow of international students to UK universities: Determinants and implications », *Journal of Research in International Education*, 6, p. 287-307.

OCDE, 2016, *Education at a Glance 2016: OECD indicators*. Paris : OECD Publishing.

PEDRO E. et FRANCO M., 2016, « The importance of networks in the transnational mobility of higher education students: attraction and satisfaction of foreign mobility students at a public university », *Studies in Higher Education*, 41, p. 1627-1655.

PERNA L. W., OROSZ K., JUMAKULOV Z., KISHKENTAYEVA M. et ASHIRBEKOV A., 2015, « Understanding the programmatic and contextual forces that influence participation in a government-sponsored international student-mobility program », *Higher Education*, 69, p. 173-188.

PISANI-FERRY J., 2014, *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, France Stratégie, rapport au président de la République.

RODRIGUEZ GONZALEZ C., BUSTILLO MESANZA R. et MARIEL P., 2011, « The determinants of international student mobility flows : an empirical study on the Erasmus programme », *Higher Education*, 62, p. 413-430.

ROTHSCHILD M. et WHITE L., 1995, « The Analytics of the Pricing of Higher Education and Other Services in Which the Customers Are Inputs », *Journal of Political Economy*, 103 (3), p. 573-586.

SANCHEZ C. M., FORNERINO M. et ZHANG M., 2006, « Motivations and the intent to study abroad among U.S., French, and Chinese students », *Journal of Teaching in International Business*, 18, p. 27-52.

SHIH K., 2016, *Do International Students Crowd-Out or Cross-Subsidize Americans in Higher Education?*

SOO K. T. et ELLIOTT C., 2010, « Does price matter? Overseas students in UK higher education », *Economics of Education Review*, 29, p. 553-565.

STACK M., 2016, *Global University Rankings and the Mediatization of Higher Education*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

SOUTO-OTERO M., HUISMAN J., BEERKENS M., DE WIT H. et VUJIC S., 2013, « Barriers to international student mobility : Evidence from the Erasmus program », *Educational Researcher*, 42, p. 70-77.

STEPHAN P., SCELLATO G. et FRANZONI C., 2015, « International competition for PhDs and postdoctoral scholars : What does (and does not) matter », *Innovation Policy and the Economy*, 15, p. 73-113.

Tan G. et Hugo G., 2016, « The transnational migration strategies of Chinese and Indian students in Australia », *Population, Space and Place*, 23.

Thissen L. et Ederveen S., 2006, « Higher education: Time for coordination on a European level? » *CPB Discussion Paper*, 68.

Teichler U., 2004, « Temporary study abroad : the life of Erasmus students », *European Journal of Education*, 39, p. 395-408.

Van Bouwel L. et Veugelers R., 2013, « The determinants of student mobility in Europe: the quality dimension », *European Journal of Higher Education*, 3, p. 172-190.

Van der Wendet M., 2015, « International academic mobility: Towards a concentration of the minds in Europe », *Research & Occasional Paper Series*, CSHE.3.14.

Van Hoof H. B. et Verbeeten M. J., 2005, « Wine is for drinking, water is for washing: Student opinions about international exchange programs », *Journal of Studies in International Education*, 9, p. 42-61.

Van Raan A. F. J., 2005, « Fatal attraction : Ranking of universities by bibliometric methods », *Scientometrics*, 62, p. 133-145.

Vogtle E. M. et Windzio M., 2016, « Networks of international student mobility: enlargement and consolidation of the European transnational education space », *Higher Education*, 72, p. 723-741.

Waters J., Brooks R. et Pimlott-Wilson H., 2011, « Youthful escapes? British students, overseas education and the pursuit of happiness », *Social & Cultural Geography*, 12, p. 455-469.

Zheng P., 2014, « Antecedents to international student inflows to UK higher education: A comparative analysis », *Journal of Business Research*, 67, p. 136-143.

Zitt M. et Filliatreau G., 2006, « Big is (made) beautiful: Some comments about the Shanghai-ranking of world-class universities », dans J. Sadlak et N. C. Liu (dir.), *World-Class University and Ranking: Aiming Beyond Status*, p. 141-160.

Annexe statistique de la cinquième partie
Les étudiants et l'origine scolaire de leurs parents

Les étudiants étrangers

La France est, après le Royaume-Uni (pour qui la langue anglaise est un puissant facteur d'attraction) celui des pays recensés qui accueille la plus forte proportion d'étudiants étrangers. L'Allemagne vient immédiatement après.

Tableau 69 : *Étudiants étrangers ou en mobilité internationale scolarisés dans l'enseignement tertiaire : part rapportée au total des étudiants nationaux, étrangers ou en mobilité internationale en 2015.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Tous niveaux tertiaires	9,9	7,7	18,5	7,7	4,6	1,7	5,6
Tertiaire de cycle court	4,7	0,0	5,2		2,2	0,2	2,5
Licence ou équivalent	7,3	4,7	14,0	5,2	3,8	1,4	4,3
Master ou équivalent	13,3	12,9	36,9	12,3	9,5	6,4	11,5
Doctorat ou équivalent	40,1	9,1	42,9	19,9	37,8	8,7	25,7
*Nombre en milliers**	*239*	*229*	*431*	*23*	*907*	*55*	*3 296*

* Nombre en milliers des étudiants étrangers ou en mobilité internationale.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

Les dépenses

La dépense totale par étudiant est en France très proche de la moyenne OCDE. La part consacrée à la recherche y est, en proportion du total, moins forte qu'en Allemagne et en Finlande, mais plus élevée qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Les services auxiliaires sont davantage pris en charge dans ces deux derniers pays.

Tableau 70 : *Dépenses annuelles en $ PPA par étudiant de l'enseignement tertiaire (2014).*

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	États-Unis	Corée du Sud	Moyenne OCDE
Services d'éducation	10 474	9 252	13 868	10 586	23 014	7 594	10 348
Services auxiliaires*	836	796	4 875	0	3 242	86	710
Recherche-développement	5 112	7 131	5 799	7 307	3 072	1 890	5 084
Total	*16 422*	*17 180*	*24 542*	*17 893*	*29 328*	*9 570*	*16 143*

* Services auxiliaires : transport, restauration et logement, assurés par les établissements.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

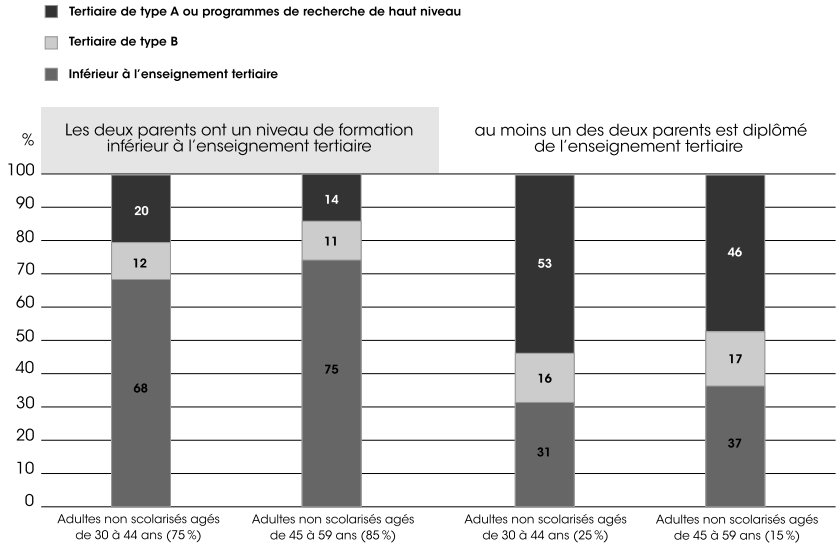
Formations universitaires d'une génération à l'autre

Le graphique 71 permet de mesurer la très forte incidence du niveau de formation des parents sur celui obtenu par leurs enfants dans l'enseignement tertiaire dans l'ensemble de l'OCDE. Cette incidence est très marquée pour les enseignements tertiaires de type A et programmes de recherche de haut niveau dans la nomenclature de l'OCDE (ils sont désignés ici comme « enseignements tertiaires supérieurs » pour la commodité de la rédaction).

Les adultes dont les deux parents sont de niveau de formation inférieur à l'enseignement tertiaire, représentent 85 % parmi ceux âgés de 45 à 59 ans, et 75 % parmi ceux âgés de 30 à 44 ans. La part de ces adultes diplômés des enseignements tertiaires supérieurs est plus forte parmi la tranche d'âge 30 à 44 ans (20 %) que parmi celle des 45 à 59 ans (14 %), mais cette augmentation est limitée.

Les adultes dont un au moins des parents est diplômé de l'enseignement tertiaire représentent 15 % parmi les 45 à 59 ans, 25 % parmi les 30 à 44 ans. Parmi ces adultes, 48 % étaient titulaires d'un diplôme du tertiaire supérieur A parmi les 45 à 59 ans, et 55 % parmi les 30 à 44 ans.

L'amélioration constatée pour la génération la plus récente est donc limitée. Le fait d'avoir un parent diplômé de l'enseignement tertiaire reste un déterminant très important pour être soi-même diplômé d'un enseignement tertiaire supérieur.



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2017.

Graphique 71 : *Niveau de formation des 30-44 ans et des 45-59 ans, selon le niveau de formation de leurs parents (2012 ou 2015).*

N.B. 1 : Ces chiffres correspondent à l'ensemble de l'OCDE.

N.B. 2 : Le pourcentage indiqué entre parenthèses représente le pourcentage de la population de chaque groupe. La somme des valeurs peut ne pas être égale à 100 % en raison de valeurs manquantes dans le tableau source. Les données relatives aux niveaux de formation se réfèrent à la classification CITE 97.

Le tableau 72 permet de comparer la situation sur ce point des pays de l'échantillon.

En France, la part des adultes dont aucun des deux parents n'est diplômé de l'enseignement tertiaire diminue de 90 % parmi les 45-59 ans à 80 % parmi les 30-44 ans.

Parmi ces adultes, l'accès au tertiaire de type B s'est accru de 8 % à 15 %, et celui au tertiaire supérieur augmente de 10 % à 16 %.

À l'opposé, la part des diplômés inférieurs aux tertiaires diminue de 81 % à 69 %. Cette « hérédité scolaire » est donc en diminution en France, mais de façon limitée.

La situation ne s'améliore pas d'une génération à l'autre en Allemagne et aux États-Unis. Elle s'améliore légèrement en France et au Royaume-Uni et très fortement en Finlande et en Corée.

Tableau 72 : *Le devenir universitaire des personnes dont aucun des deux parents n'a de formation universitaire selon deux groupes d'âge (2012 ou 2015) en pourcentage.*

	France	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**Finlande**	**États-Unis**	**Corée du Sud**	**Moyenne OCDE**
Adultes âgés de 30 à 44 ans							
Pourcentage d'adultes dont aucun des 2 parents n'est diplômé du tertiaire	80	65	71	78	60	85	75
Niveau de formation de ces adultes							
Inférieur au tertiaire	69	75	62	52	73	52	69
Tertiaire de type B	15	11	13	15	8	23	12
Tertiaire de type A, recherche de haut niveau	16	14	25	32	19	25	20
Adultes âgés de 45 à 59 ans							
Pourcentage d'adultes dont aucun des 2 parents n'est diplômé du tertiaire	90	71	83	91	70	90	85
Niveau de formation de ces adultes							
Inférieur au tertiaire	81	72	68	61	71	78	75
Tertiaire de type B	8	14	13	23	8	9	11
Tertiaire de type A, recherche de haut niveau	10	13	18	16	21	13	14

* Résultats disponibles pour la seule Angleterre et non l'ensemble du Royaume-Uni.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2017.

CONCLUSION

Indispensables permanences et nécessaires transformations du modèle éducatif français

Le lecteur aura pu apprécier la richesse de cet ouvrage dont la substance ne saurait être rendue en quelques pages. Une constatation s'impose cependant à travers les différentes contributions : le système d'éducation français, qu'on avait pu longtemps présenter comme l'un des meilleurs du monde, a été profondément remis en cause et il tarde à se recomposer. Sur quelles bases pourrait-il le faire ? De l'ensemble des réflexions menées par leurs auteurs se dégagent plusieurs lignes de force.

Un modèle en décomposition-recomposition

Est-il légitime de parler d'un modèle français d'éducation ?

La réponse est sans doute positive si l'on se réfère à la période au cours de laquelle s'est forgée, à partir des lois scolaires de Jules Ferry dans les années 1880, l'école publique laïque, gratuite et obligatoire de la III^{e} République.

S'est alors affirmé un système de représentation de l'intérêt général fondé sur une volonté de promouvoir la cohésion sociale et le respect de valeurs communes qui a pris ses racines dans la pensée des philosophes et des sociologues avant de trouver sa consécration dans les institutions (chap. 1). Une vision de la laïcité, ferme dans ses principes et souple dans son application, est à la base de cette construction (chap. 2).

Une instruction solide - savoir lire, écrire et compter - pour l'ensemble des filles et des garçons, des débouchés concrets dans les professions intermédiaires, accessibles par la voie du primaire supérieur, le chemin de l'élite emprunté au lycée par les enfants des familles aisées et les boursiers issus des couches populaires : cette école de la Nation, placée sous la houlette des instituteurs issus de l'école normale, les hussards de la République, et des professeurs certifiés ou agrégés, aura longtemps été le modèle de référence dans lequel les Français avaient placé une confiance qui s'est depuis lors progressivement estompée.

Ce modèle a été confronté, sous la IV^{e} puis la V^{e} République, à des données nouvelles auxquelles il s'est efforcé de faire face

Ce fut en premier lieu ce que l'on a pu appeler l'explosion scolaire, un accroissement spectaculaire des effectifs dans les formations de niveau

moyen et supérieur, justifié par les besoins de l'économie en travailleurs qualifiés et par une exigence démocratique de plus en plus affirmée.

Ce fut, dans un second temps, la pénétration du système éducatif par la pensée libérale et les conséquences qu'elle a eues sur les modes d'administration et de financement du système et sur la nature et le contenu des enseignements.

Des réformes se sont avérées nécessaires. Elles se sont heurtées constamment, tant est fort en ce domaine le poids de la tradition, à de très fortes résistances. Elles n'ont pu être conduites qu'avec lenteur et la plupart d'entre elles sont encore en chantier.

L'évolution vers une école de base réunissant, au niveau de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire, l'ensemble des enfants d'une même génération, sur le modèle qui s'est imposé depuis longtemps dans de nombreux autres pays, n'a pas encore été menée à son terme. La persistance d'une coupure entre primaire et secondaire, la volonté de maintenir à ce stade l'existence de filières élitistes n'ont pas permis le parachèvement de l'école du socle (chap. 3). L'école primaire du XX^{e} siècle est devenue la parente pauvre d'un système éducatif dont elle avait été le fleuron (chap. 4).

Une action d'envergure a certes été engagée depuis 1981 en faveur de ce qu'il a été convenu d'appeler l'éducation prioritaire. Mais, au stade actuel d'un parcours qui aura vu alterner périodes de pause et de relance, les résultats restent décevants (chap. 18). On aura pu tout au plus freiner, sans l'entraver vraiment, l'accroissement des inégalités, qui tient aussi, il est vrai, à un aménagement du territoire dont le système éducatif ne peut que subir les conséquences.

Des formations technologiques visant à répondre aux besoins de l'économie ont été mises en place ou développées dans l'enseignement secondaire, au niveau du CAP, du BEP, puis du bac pro. L'objectif de 80 % d'une génération allant jusqu'au baccalauréat a été atteint. Mais, en dépit d'un réel effort de promotion ou de réhabilitation, elles restent les parentes pauvres du système et sont trop souvent vécues comme des voies de relégation (chap. 23). L'éducation permanente, qui devrait permettre la mise à niveau et les réorientations professionnelles tout au long de la vie, est toujours en chantier et s'avère finalement trop peu développée aujourd'hui à l'aune des comparaisons internationales (chap. 24).

La profession enseignante, dont les citadelles avaient été autrefois l'École normale du futur « instit » et l'agrégation, visée ultime du « prof », a été plusieurs fois recomposée. Des corps nouveaux sont apparus et certains, tels les PEGC, ont disparu. La formation initiale est le plus souvent restée en déshérence, voire a été fortement édulcorée pour des raisons largement financières lors de l'instauration de la mastérisation des métiers de l'éducation. La formation continue est très en retard en France par rapport à ce que l'on observe dans beaucoup de pays étrangers (chap. 11). La carrière n'offre plus les mêmes satisfactions matérielles ou morales, et elle est devenue moins attractive dans un contexte de rationnement budgétaire,

de blocage de rémunération, de perte de pouvoir d'achat et d'inquiétudes quant aux évolutions statutaires (chap. 12).

L'enseignement supérieur reste cloisonné entre filières sélectives de différents niveaux (IUT, CPGE, médecine, écoles diverses de formation de cadres supérieurs) et formations universitaires largement ouvertes, dont on essaye de canaliser l'entrée (Parcoursup). L'enseignement et la recherche s'y combinent avec souvent une grande efficacité, mais aussi bien des insuffisances (chap. 27). Il soutient avec peine la compétition internationale.

Ce qu'il est convenu d'appeler la NGP (nouvelle gestion publique) tend à s'imposer dans le domaine de l'éducation comme ailleurs. Il a fallu adapter l'administration du système aux exigences de la LOLF (chap. 9). Dans le même temps, on aura vu la montée de politiques territoriales et d'autonomie des établissements qui restent insuffisamment développées malgré quelques progrès (chap. 10 et 29).

En parallèle avec toutes ces évolutions, on doit constater la prégnance d'une approche marchande qui, plus difficilement peut-être, mais de plus en plus concrètement, s'affirme dans le domaine de l'éducation comme dans les autres champs de l'action publique. Elle se manifeste par l'obligation qui s'impose de plus en plus souvent aux familles et aux étudiants de faire appel à des opérateurs privés de formation (depuis les cours particuliers jusqu'aux formations des écoles de commerce ou d'ingénieurs), par le risque de voir l'enseignement public devenir lui aussi, dans le supérieur, un enseignement payant (chap. 28), par l'orientation donnée au contenu de l'enseignement, notamment celui des sciences économiques et sociales, sujet qui entre tout particulièrement dans les préoccupations du CIRIEC (chap. 20 et 21).

Au stade actuel de son évolution, le modèle français ne peut plus s'afficher comme exemplaire

Une exigence de prudence s'impose dans la formulation des évaluations et la présentation des comparaisons internationales. L'éducation est un domaine dans lequel les grilles d'analyse utilisées peuvent conduire à des lectures différentes. Les modes d'appréhension varient d'un pays à l'autre. Les classements internationaux sont parfois discutables.

On ne doit donc pas noircir le tableau. Les statistiques internationales présentées en fin des différentes parties de cet ouvrage montrent que, sur bien des aspects, la France soutient la comparaison. Elle n'est nulle part en queue du peloton.

Il reste que, contrairement à ce qui a été longtemps le cas, le système éducatif français ne peut plus être considéré aujourd'hui comme l'un des meilleurs du monde ; il perd progressivement des places dans les classements.

Il scolarise, tout autant qu'ailleurs, la masse de la jeunesse. Mais il la conduit un peu moins souvent aux niveaux supérieurs. Les acquis scolaires mesurés par les tests PISA ou l'enquête PIRLS s'établissent à un niveau insuffisant. Et c'est en France que, par rapport aux autres parties de notre échantillon, les écarts de niveau en fonction de la catégorie sociale des parents sont les plus élevés (chap. 17).

Le dispositif d'éducation prioritaire n'a rempli que très partiellement son office. Il aura permis de contenir le creusement des écarts. Mais, combinée avec les facilités données aux familles, ou prises par elles, pour le choix de l'établissement, son existence, bien que nécessaire, consacre en définitive l'effacement de la vision républicaine d'une école de la Nation, égale pour tous, à tous les niveaux. Le rôle d'« ascenseur social » positivement assigné à l'école est de moins en moins effectif et le creuset scolaire se délite sous l'effet d'une remise en cause de la mixité sociale.

Le dispositif des formations préparatoires à la vie professionnelle a été complété et il fonctionne cahin-caha à tous les niveaux du système éducatif, depuis la préparation du CAP jusqu'aux grandes écoles. Il a enregistré des réussites, avec les IUT, dont le recrutement s'est malheureusement éloigné du schéma initial, et des progrès réels, au niveau du lycée professionnel et du bac pro (chap. 23). Mais persiste en ce domaine une différence de statut qui conduit trop souvent les jeunes à préférer la poursuite d'objectifs illusoires à l'organisation méthodique d'une entrée réussie dans la vie active.

L'enseignement supérieur français, seul au monde dans ce cas, continue d'être fractionné entre filières d'excellence coupées de la recherche et un éventail hétérogène de formations universitaires qui orientent de manière insatisfaisante les étudiants et peinent à former convenablement et à assurer la réussite de la masse des étudiants (chap. 27). Les universités françaises sont mal placées dans les classements internationaux, mais elles savent encore attirer les étudiants venus de l'étranger (chap. 31). Il reste à établir sur l'ensemble du territoire un équilibre entre le réseau des pôles de recherche et un tissu étoffé de formations préparatoires à la vie sociale et professionnelle des cadres de la Nation.

Dans cet immense chantier, les enseignants gardent le plus souvent foi dans un métier auquel ils n'ont pas toujours été convenablement préparés et dans lequel ils sont très peu accompagnés. Ils font face. Mais ils sont aussi parfois désorientés. Leur niveau de rémunération, leurs conditions de travail leur avancement dit « au mérite » et leurs perspectives de carrière ne sont pas réellement à la hauteur des fonctions qui leur sont assignées. Il en résulte un malaise préjudiciable au bon fonctionnement du système (chap. 12), d'autant que la formation de base est à perfectionner et que la formation permanente reste à construire (chap. 11).

L'école laïque reste à la base de l'identité nationale. Elle a su établir, avec la loi Debré, un cadre que l'on peut finalement considérer comme acceptable de coexistence entre établissements publics et privés (chap. 5). Mais l'application du principe de laïcité qui l'irrigue de bout en bout donne

à nouveau lieu à controverses. Ce n'est pas le moindre des problèmes qui se posent aujourd'hui à notre système éducatif.

Quelles lignes de force pour l'action publique ?

L'objet de cet ouvrage n'est pas de développer un programme d'action. Mais le CIRIEC a vocation, à cause de ses origines au terme de la seconde guerre mondiale, de son ancrage scientifique et institutionnel en économie publique et sociale et des analyses qu'il a conduites en matière de politiques d'intérêt général, à être source de préconisations pour refonder l'action publique, notamment dans le champ de l'éducation. Cinq lignes de force principales ressortent d'une analyse transverse des trente et un chapitres du livre.

Ancrer solidement le système éducatif sur une conception sociétale de l'intérêt général

La conception de l'intérêt général que l'on entend promouvoir au CIRIEC est celle d'un construit social prenant appui sur des préférences citoyennes partagées visant à garantir la cohésion sociale. Cette conception se différencie foncièrement de celle des économistes orthodoxes qui est utilitariste et normée par le marché. Retenir cette seconde approche, fût-ce à l'appui d'une méthodologie expérimentale censée légitimer l'analyse par des enquêtes de terrain fondées sur les préférences individuelles, conduit, comme l'a montré depuis les années 1980 l'application de politiques publiques inspirées par ce paradigme, à faire primer les intérêts particuliers organisés et accroître les inégalités sociales.

Il convient donc de se garantir contre la tentation néolibérale de la marchandisation ou de la normalisation du fonctionnement institutionnel par le marché, dont les manifestations sont décrites dans plusieurs chapitres de l'ouvrage (chap. 5, 30, 21 et 9). Le déploiement de politiques publiques d'inspiration néolibérale est porteur d'une profonde remise en cause du modèle républicain. Cette dérive néolibérale pourrait même être source d'un véritable changement de société à travers le processus de marchandisation de l'enseignement supérieur (chap. 28).

Penser le modèle éducatif en lien avec l'intérêt général, c'est chercher à mieux l'adapter aux besoins non seulement de l'économie, mais de la société prise dans son ensemble. L'éducation commande le devenir de la société dans le cadre de l'économie dite de la connaissance. Il s'agit à travers elle de répondre aux besoins de l'économie d'aujourd'hui, mais aussi de préparer l'avenir, de rendre apte à exercer des métiers de demain très évolutifs, sans tomber dans les facilités de l'adéquationnisme (chap. 26). L'éducation est un bien public et un puissant vecteur de citoyenneté (chap. 22) qui doit préparer la jeunesse à une insertion professionnelle et sociale réussie en conciliant les finalités économiques de la

formation à l'émancipation culturelle et sociale. L'éducation est de plus un lieu d'acquisition de la culture et de connaissance sur la société. Elle doit apporter à la jeunesse une vision compréhensive des mécanismes économiques (chap. 20) et à la société une vision non déterministe et pluraliste de la science économique (chap. 21) pour offrir la diversité des outils de la compréhension des voies d'avenir.

Placer l'objectif d'égalité au cœur de la réforme de l'éducation

Quel paradoxe pour la France, pays qui se veut l'incarnation des Lumières et le champion des droits de l'homme, que de se voir progressivement reléguée en queue de tous les classements internationaux qui mesurent le degré d'égalité atteint par un pays dans le domaine de l'éducation ! La plupart des chapitres de cet ouvrage conduisent d'une manière ou d'une autre à évoquer cette question. S'en dégage un certain nombre de préconisations dont la mise en œuvre se heurte à des obstacles qui ne doivent pas être sous-estimés.

Les obstacles tiennent d'abord, tout simplement, à la nature humaine : il est aisé de se rallier au principe d'égalité, moins facile souvent d'accepter les conséquences qui en découlent pour la conduite des études de ses propres enfants. Ils sont renforcés par le primat que donne notre système socio-économique à des comportements individualistes et opportunistes qui poussent fortement à la reproduction et à la ségrégation sociale. Ils s'enracinent dans un aménagement du territoire qui favorise la montée de l'intolérance et le repli communautaire. Les valeurs fondatrices de ce qu'entend incarner le modèle français se trouvent ainsi largement invalidées par des dérives liées à la ghettoïsation et à la suprématie d'une culture de l'entre-soi.

Au niveau des structures et des flux qui les traversent, quelques orientations majeures se dessinent : la consolidation de l'école du socle, qui passe par le renforcement du dispositif de l'éducation prioritaire, une redistribution de l'effort financier en faveur du primaire et la poursuite de l'effort d'harmonisation des programmes, des méthodes et de la formation des enseignants tout au long de la scolarité obligatoire, jusqu'à la fin de la troisième (chap. 4, 3, 18 et 11) ; l'harmonisation, au sein de la séquence bac - 3-bac + 3, des formations générales et professionnelles, qui doivent se voir reconnaître la même dignité et être mises en mesure de se compléter et de s'épauler mutuellement (chap. 23) ; la refonte de l'architecture institutionnelle de l'enseignement supérieur visant à mieux l'articuler avec la recherche et à éviter de détourner les élèves des formations adaptées à leurs profils (chap. 27).

Au niveau des contenus, il s'agit de répondre aux attentes nouvelles d'une société en mutation de plus en plus rapide. La vocation du CIRIEC le conduit à insister tout naturellement sur la formation qui peut contribuer à un meilleur vécu de la laïcité (chap. 2), permettre une appréhension

équilibrée de l'économique et du social (chap. 20 et 21), aider à dépasser les cloisonnements disciplinaires (chap. 6). Elle aurait pu conduire aussi, et ce sujet méritera d'être développé, à réfléchir sur la contribution que pourrait apporter, à l'image de ce qui a été fait dans certains pays, la mise en œuvre de conditions d'études inclusives par une offre de formation plus large adaptée et des rythmes scolaires plus individualisés face à des profils diversifiés d'élèves. La réussite d'un grand nombre d'élèves, non seulement ceux qui sont en situation de handicap, mais aussi les moins bien dotés en patrimoine culturel familial, passe par-là et exige la mise en œuvre des moyens correspondants.

Miser sur l'innovation et utiliser avec discernement les outils de la modernité

Le domaine de l'éducation est tout naturellement celui d'une tradition qui se perpétue d'une génération à la suivante. Mais il doit aussi savoir s'ouvrir à des approches innovantes et à l'utilisation des outils du temps présent.

L'existence d'un dispositif convenable d'évaluation est essentielle à cet égard. On peut considérer que cette condition préalable est jusqu'à présent réalisée, avec la présence du CNESCO pour le scolaire (chap. 7) et du HCERES concernant l'enseignement supérieur et la recherche (chap. 8). Une expertise indépendante de celle des autorités publiques est en effet essentielle pour apporter un regard à la fois critique et constructif sur le fonctionnement et les pratiques existantes, pour susciter et éclairer le débat et accompagner des évolutions pour une amélioration progressive du fonctionnement institutionnel. Il aurait par exemple été très utile d'évaluer sérieusement les pratiques pédagogiques et les conditions d'utilisation et d'application de la méthode globale de lecture en lien avec la méthode syllabique, plutôt que d'observer une dégradation du niveau de lecture des élèves après des décennies de mise en œuvre.

Il convient, à partir de là, de miser sur les pratiques innovantes qu'elles soient pédagogiques, technologiques ou sociales en vue de contribuer à la réussite scolaire.

Les difficultés rencontrées par le système éducatif français en matière de transmission des savoirs n'ont fait l'objet que d'une reconnaissance tardive : on ne les a véritablement considérées sérieusement qu'avec les comparaisons internationales permises par l'instauration des classements PISA et l'observation du déclin de la position française. Une transmission adéquate des savoirs par un décloisonnement efficace de leurs contenus reste à mener (chap. 6), ainsi qu'une élévation du niveau de connaissance en sciences, en mathématiques et en lecture. La récente réforme et les moyens renforcés pour l'école primaire s'inscrivent dans cette perspective (chap. 4). L'observation de résultats ne pourra cependant se faire que sur le temps long aux second et troisième étages du système éducatif. Il conviendrait par ailleurs de réfléchir à l'individualisation des parcours scolaires et à

l'aménagement des rythmes d'études. Après que l'on a, à juste titre, massifié l'accès aux cursus supérieurs, une réponse appropriée à l'échec et au décrochage scolaires devrait ainsi être recherchée pour éviter un abaissement des critères d'exigence, du moins dans les enseignements fondamentaux.

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement (TICE) et de la formation en ligne ouverte à tous (MOOC, *massive online open course*) est bien sûr à développer face à des élèves ayant aujourd'hui une très forte appétence pour le numérique. Encore faut-il identifier les pratiques efficaces et éprouver scientifiquement leur pertinence par de solides études d'impact (chap. 25). Il convient également probablement de réglementer l'usage de technologies dont l'utilisation privative par les élèves en milieu scolaire peut au contraire entraver leur concentration, leur efficacité au travail et nuire ainsi à la performance éducative.

Enfin, sont à promouvoir les innovations sociales et les expériences de terrain réussies qui favorisent le développement de pratiques collaboratives en équipe propres à chaque établissement (chap. 19). Il serait alors question, non pas de chercher à généraliser ou à transposer à l'identique de bonnes pratiques de terrain, mais de s'en inspirer pour favoriser un large déploiement de « communs pédagogiques », c'est-à-dire d'équipes pédagogiques locales qui conduisent, selon leurs spécificités et les caractéristiques de leur établissement, des actions qui contribuent à la réussite du projet éducatif. Les innovations locales appelleraient aussi l'octroi d'une plus large autonomie aux établissements pour leur faciliter la mise en place de projets éducatifs mieux adaptés aux besoins de leurs élèves (chap. 10).

Prendre pleinement appui sur la diversité des acteurs et instaurer la confiance

Par-delà l'intérêt majeur de développer les initiatives locales, il convient de s'appuyer sur l'ensemble des parties prenantes du système éducatif pour que se déploie une gestion réellement participative, qui rompe en cela avec la traditionnelle conception centraliste du modèle français.

Parmi les parties prenantes, les enseignants et leurs organisations syndicales ne sont pas foncièrement, contrairement à l'idée reçue, des forces de résistance au changement (chap. 13). Mais les organisations représentatives aspirent légitimement à être réellement considérées dans l'élaboration de l'action publique, tout comme les personnels éducatifs dans les conditions d'exercice de leur métier (chap. 12). Ne pas tenir compte de ces aspirations conduit à la contestation et à la défiance vis-à-vis des autorités publiques. Le nouveau management public des ressources humaines et la théorie des incitations y contribuent en faisant des personnels de simples agents que le principal (l'État ou la collectivité publique censée incarner l'intérêt général) doit inciter à l'effort pour répondre à ses propres attentes. Cette conception *top-down* conduit de plus à mettre en concurrence les « agents », à les pousser à des comportements individualistes et

opportunistes de captation de ressources, au détriment de démarches coopératives, d'adhésion aux valeurs collectives, et de la confiance. Un changement de perspective pourrait s'opérer notamment par le réaménagement des rôles respectifs des personnels du système éducatif autour d'une vision systémique cohérente et partagée par les personnels (chap. 16).

Le développement de la confiance passe bien évidemment aussi par l'adhésion des usagers au fonctionnement institutionnel du système éducatif, en les considérant comme des parties prenantes à part entière. Une bien meilleure prise en compte des parents et des élèves s'avère nécessaire. Il s'agit de leur offrir toute la place due aux usagers en se plaçant dans le cadre d'un processus de co-éducation (chap. 14). Il convient également de s'appuyer sur les divers acteurs de la société civile pour ouvrir l'école sur la société (chap. 15).

Enfin, instaurer de la confiance, c'est aussi mobiliser efficacement et à bon escient les acteurs dans les processus réformateurs. Il ne s'agit pas seulement de se placer dans une logique de simple consultation des acteurs, mais de les inscrire dans le cadre d'une réelle co-construction de la politique éducative. Car les réformes réussies sont principalement celles qui réunissent les acteurs autour d'une vision partagée et les amènent à s'impliquer ensemble pour les mener à bien.

Déployer une démarche stratégique multi-partenariale

La prise de conscience par l'État de la nécessité de se comporter en stratège dans le domaine de l'éducation s'est concrétisée par la mise en place, après la loi du 22 juillet 2013, de la stratégie nationale pour l'enseignement supérieur (StraNES), dont le premier rapport a dressé les orientations à donner pour conduire une action de long terme au service de l'intérêt général dans le supérieur (chap. 26 et 27). Cette notion d'État stratège avait émergé en France dès le début des années 1990. Le CIRIEC France y a consacré son précédent ouvrage : on y montre notamment que face à la perte de souveraineté induite par la montée en puissance des compétences européennes et des régions, s'est déployé ce qu'on nomme la gouvernance multiniveaux. Appliquée ici plus particulièrement au secteur éducatif, l'adoption d'une démarche stratégique implique la prise en compte de la diversité des acteurs afin de les impliquer efficacement dans des stratégies coopératives sur le long terme pour élaborer et déployer l'action publique.

Les échelons supranationaux de l'Europe et du monde interfèrent fortement avec la politique à mener, notamment dans l'enseignement supérieur. La stratégie conduite à ce niveau est de plus en plus imbriquée avec celle menée par l'Union européenne (chap. 30). Elle doit aussi prendre en compte des considérations de nature géostratégique pour rendre le système universitaire attractif et visible à l'échelle mondiale, œuvrer à la diffusion de la connaissance et au rayonnement culturel et scientifique du pays (chap. 31).

Les collectivités territoriales, et notamment les régions pour le supérieur, deviennent des partenaires importants de spécification et de mise en œuvre de la politique publique (chap. 29). Par-delà l'action éducative *stricto sensu*, les politiques publiques locales ne sont pas sans répercussions profondes sur la performance du système éducatif national dans son ensemble. Les politiques locales du logement peuvent nuire ainsi très fortement à la performance scolaire si l'État ne remédie pas à la gentrification qui met profondément en cause la mixité sociale, suscite l'émergence des ghettos très défavorisés, un climat local de violence scolaire, pousse à une mise en concurrence très asymétrique des établissements scolaires… Les pressions politiques locales peuvent également susciter l'abandon de réformes pourtant indispensables pour améliorer, comme par exemple en 2017 sur les rythmes scolaires, sur des bases foncièrement financières et de déploiement de moyens.

La politique nationale conserve cependant, dans le domaine éducatif une importante cruciale qui appelle l'élaboration d'une stratégie de long terme, axée sur l'égalité des citoyens sur les divers territoires, menée dans un cadre multi-partenarial ouvert à l'ensemble des différents niveaux de gouvernement et à l'ensemble des parties prenantes et s'appuyant sur les instruments essentiels dont l'État conserve la maîtrise : dispositif d'évaluation, formation des enseignants, allocation des moyens budgétaires.

Encore faut-il que cette vision de long terme ne soit pas elle-même remise en cause par l'État lui-même, par un manque de continuité de gouvernements ou de ministres successifs qui voudraient inscrire leur marque personnelle, par le cycle électoral ou les alternances politiques. Une continuité est nécessaire dans le domaine de l'éducation plus que partout ailleurs si l'on entend mener une action stratégique performante. Mais il faut bien sûr également tenir compte des changements qui s'opèrent dans les préférences sociales, des inflexions sociétales rendues d'autant plus nécessaires qu'elles s'appuient sur l'analyse de l'état des lieux et sur le bilan de politiques antérieurement menées.

Continuité et changement, indispensables permanences et transformations nécessaires : l'équilibre sera toujours difficile à trouver. Qu'il soit permis cependant d'espérer que, en ce domaine vital pour le pays, un minimum de consensus puisse être trouvé et durablement maintenu. Puissent les études réunies dans cet ouvrage y contribuer.

Nous touchons cependant ici aux limites de l'action publique stratégique dans le contexte institutionnel d'aujourd'hui. Mais à ceux qui y verraient la quadrature du cercle justifiant le renoncement, il convient de faire remarquer que, sans action publique forte et multi-partenariale pour offrir de manière adéquate ce bien commun essentiel qu'est l'éducation, c'est l'avenir même de la collectivité qui se trouve gravement menacé notamment par le manque de vision d'avenir ou le repli sur les égoïsmes particuliers de l'entre soi.

Philippe BANCE et Jacques FOURNIER

Les auteurs de ce volume

Denis ADAM est, depuis mars 2018, délégué général du centre Henri-Aigueperse, le centre de recherche, de formation, d'histoire sociale de l'UNSA Éducation, après avoir eu plusieurs responsabilités syndicales. Titulaire d'un doctorat (langue et littérature françaises), il est un professionnel du champ de l'éducation (après avoir été enseignant du primaire, il fut conseiller d'éducation populaire et de jeunesse, au ministère en charge de la Jeunesse). Maître de conférences associé à l'université Paris 13 depuis 2011, il est également chercheur associé au laboratoire EXPERICE menant des recherches autour des thèmes de l'éducation sous toutes ses formes et tout particulièrement l'éducation populaire, les formes d'éducation non scolaires et les complémentarités éducatives.

L'association L'ANTHROPOLOGIE POUR TOUS, créée en juin 2015 à l'occasion d'un colloque inaugural qui réunit à Aubervilliers savants, enseignants et élèves, montre par ses réalisations pédagogiques, ses colloques annuels et ses publications, l'utilité et la fécondité d'un tel enseignement dans le cadre scolaire. Pour l'association, un enseignement structuré de l'anthropologie et des sciences sociales, dès avant les études supérieures, permet une appréhension rationnelle et dépassionnée des innombrables façons de voir le monde, en s'attachant à comprendre ce qui fait notre humanité, dans sa diversité et sa complexité. Les membres fondateurs de l'association sont Christian Baudelot (sociologue), Nicolas Grimal (égyptologue), Jean-Loïc Le Quellec (anthropologue), et quatre enseignants du lycée Le Corbusier : Raphaël Giromini (mathématiques) Valérie Louys (lettres), Isabelle Richer (anglais) et Catherine Robert (philosophie). Voir : www.anthropologiepourtous.com.

Philippe BANCE est enseignant-chercheur en sciences économiques à l'université de Rouen Normandie, président depuis 2014 du Conseil scientifique international du CIRIEC et vice-président du CIRIEC-France. Il a été conseiller scientifique de 2010 à 2018 au HCERES, directeur-adjoint et administrateur du laboratoire CREAM, vice-président CEVU et directeur du département d'économie de l'université de Rouen. Il a publié six livres et plus de 50 articles scientifiques. Ses principales publications récentes portent sur les services postaux dans l'UE, la gouvernance multiniveaux, la méthode d'évaluation contingente et les conseils de citoyens, les entreprises publiques. Il a dirigé trois ouvrage sur l'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, l'État stratège (PURH, 2015, 2016), la production de biens publics et de communs (CIRIEC, 2018).

Élisabeth BANCE-CAILLOU est personnel de direction en lycée professionnel, membre du groupe de réflexion sur la laïcité, constitué à l'initiative

de l'inspection académique de Rouen. Elle a été principale adjointe en collège et enseignante en lycée professionnel en zone sensible. Elle est titulaire d'un master de droit public « Services et politiques publics » obtenu en 2011 à l'université de Rouen. Elle a réalisé dans ce cadre un mémoire de recherche sur l'enseignement du fait religieux intitulé : « L'enseignement du fait religieux : remise en cause de la loi du 28 mars1882 ou accommodement raisonné ? »

Didier Bargas, ancien élève de l'ENA (promotion Charles-de-Gaulle), sous-directeur puis chef de service au ministère de la Fonction publique (1982-1996), inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (1996-2013) est membre du bureau de l'Observatoire des zones prioritaires (OZP).

Roland Berthilier devient instituteur en 1976. Après quelques années en collège et lycée comme professeur de mathématiques, dont six années dans un établissement spécialisé pour déficients visuels, il est principal adjoint puis proviseur. Dès 1983, il intègre le comité de section MGEN du Rhône, et en devient le président. Il rejoint le bureau national et occupe les postes de secrétaire général, puis de vice-président. Il est élu président de la MGEN en 2017. Il est vice-président de la FNMF après en avoir été le secrétaire général. Il est personnalité associée du CESE et engagé dans la promotion de l'ESS. Il est notamment président de L'ESPER et membre du bureau d'ESS France.

Jean Cassaigne est un praticien français du droit public, aujourd'hui retraité, qui, tant dans ses écrits que dans ses activités professionnelles, s'est intéressé, tout au long de sa carrière, aux problèmes de l'éducation. Il a souhaité que sa contribution apparaisse sous ce nom de plume.

Angélique Chassy est docteure en économie de l'université de Rouen Normandie et chercheure au CREAM. Ses travaux portent sur le management public, l'évaluation d'impact économique, le consentement à payer, la gouvernance multiniveaux, les biens publics, la décision publique, l'analyse coût et bénéfices, la participation citoyenne et les politiques publiques. Elle est également spécialisée dans l'étude des politiques éducatives territorialisées et plus précisément sur les dispositifs de la réussite scolaire, éducatifs et socioculturels.

Fabrice Coquelin est depuis mars 2018 vice-président du centre Henri-Aigueperse, le centre de recherche, de formation, d'histoire sociale de l'UNSA Éducation, après avoir exercé plusieurs responsabilités syndicales dont celles de secrétaire général adjoint du SE-UNSA et trésorier général de l'UNSA Éducation. Il enseigne l'allemand, puis devient conseiller principal d'éducation. Il est administrateur et trésorier de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales) et membre de nombreuses associations et comités liés au champ de l'Éducation. Formateur, membre de

l'EAAVS et en responsabilité d'un département de la MAFPEN de Rouen, il a été directeur de publication de *L'Enseignant* (1999 à 2010) puis de *L'Éduc'Mag* de 2010 à 2016.

Professeur d'informatique à l'université de Nice Sophia Antipolis, Michel Cosnard préside le HCERES depuis 2015. Il est ingénieur de l'École nationale supérieure d'informatique et de mathématiques appliquées de Grenoble, titulaire d'un *Master of sciences* en mathématiques appliquées de l'université Cornell, docteur d'État ès sciences mathématiques de l'université de Grenoble, spécialiste de l'algorithmique. D'abord chercheur au CNRS, il poursuit son parcours comme enseignant à l'ENS de Lyon. En 1997, il prend de nouvelles responsabilités au sein d'INRIA, qu'il dirigera de 2006 à 2014. Dans le domaine de l'évaluation, et s'est vu confié trois mandats importants : membre du Comité national de la recherche scientifique (CONRS), directeur scientifique adjoint à la Mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP) et membre du comité d'experts chargé de l'évaluation du septième programme-cadre européen.

Marc Debène, docteur en droit, agrégé de droit public a été professeur aux universités de Dakar (Sénégal), Lyon, Rouen et Polynésie française. Il a d'abord consacré ses recherches aux entreprises publiques puis aux questions du développement et des libertés. Recteur des académies de Corse, de Strasbourg et de Rennes, il suit les questions relevant du droit de l'éducation. Il est président du conseil de l'ESPE de Polynésie française.

Jonas Didisse est chercheur au CREAM (EA 4702, université de Rouen Normandie). Ses recherches portent sur les dynamiques récentes des systèmes nationaux d'enseignement supérieur et de recherche dans la globalisation. Il s'intéresse particulièrement à l'influence des structures de marchés et des modes de concurrence, de coopération, mais aussi de gouvernance, dans la détermination des prix (frais d'inscription) en présence de contraintes de capacités non rigides au sein des établissements. Des travaux récents, dont un article publié dans le *Journal of Development Studies* en 2018, se sont focalisés sur le rôle des caractéristiques institutionnelles des pays d'origine et d'accueil, ou encore des relations bilatérales telles que les liens linguistiques et les réseaux universitaires formels, dans les flux internationaux d'étudiants des pays en développement vers l'Europe.

Marc Douaire a travaillé à Nanterre en tant qu'enseignant, coordonnateur puis directeur d'école en zone d'éducation prioritaire. De 2001 à 2007, il est secrétaire national du SGEN-CFDT et membre du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, et président de l'Observatoire des zones prioritaires depuis 2010. Membre élu en tant que personnalité extérieure au Conseil d'école de l'ESPE de l'académie de Versailles, il est aussi co-fondateur de l'IREA (Institut de recherches d'études et d'animation du SGEN-CFDT).

Recteur de l'académie de Versailles, Daniel FILÂTRE est universitaire et professeur de sociologie. Ses travaux de recherche portent sur les effets de la territorialisation des politiques publiques, notamment d'enseignement supérieur et sur les formes intermédiaires de l'action publique. Président de l'université Toulouse 2-Jean-Jaurès (2006-2012), il a également présidé la Commission des formations au sein de la conférence des présidents d'université de 2009 à 2012. En 2012, il est conseiller en charge des formations, de l'orientation et de l'insertion au sein du cabinet de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Il contribue à la réforme de la formation des enseignants et depuis 2013, assure la présidence du comité de suivi. À ce titre, il a publié plusieurs rapports visant à améliorer la formation tout au long de la vie des professeurs et personnels d'éducation en France.

David FLACHER est professeur d'économie à l'université de technologie de Compiègne (UTC) et membre du laboratoire COSTECH. Docteur de l'université Paris 9-Dauphine, il a été directeur d'une UMR du CNRS à l'université Paris 13 (CEPN-CNRS, UMR 7234). Il a également monté et dirigé un master Erasmus Mundus sur les politiques économiques dans la globalisation (EPOG) regroupant un consortium de neuf universités. Ses travaux ont porté sur la régulation du secteur des télécommunications et portent actuellement sur l'économie de l'enseignement supérieur.

Frédéric FOREST est inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche. Il est docteur en science politique, habilité à diriger des recherches en lettres et sciences humaines, diplômé en finances, science politique et psychanalyse, ainsi que de l'ENSPTT. Il a occupé des fonctions à la direction du budget au ministère des Finances, puis à l'université de Rouen, comme directeur des ressources humaines, puis directeur général des services. Enfin, au ministère chargé de l'Enseignement supérieur, il a notamment été sous-directeur en charge du financement de l'enseignement supérieur, puis chef de service, adjoint à la directrice générale de l'Enseignement supérieur et de l'Insertion professionnelle. Il est chercheur associé au Centre de recherche Psychanalyse, médecine et société de l'université Paris-Diderot. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont *Freud et la science* (Anthropos, 2010), *Freud, Lacan, anatomie d'un passage* (Érès, 2015) et il a dirigé *Les universités en France : fonctionnement et enjeux* (PURH, 2012).

Christian FORESTIER est inspecteur général de l'Éducation nationale honoraire. Ingénieur diplômé de l'INSA de Lyon, il est associé de 1966 à 1981 à la création de la nouvelle université de Saint-Étienne où il exerce successivement les fonctions de directeur de l'IUT, de vice-président, puis de président. À partir de 1981, il exerce plusieurs responsabilités au sein du ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur : recteur des académies de Reims, Dijon, Créteil et Versailles, directeur

des lycées et collèges, directeur général des enseignements supérieurs. En 2000, il est nommé directeur du cabinet de Jack Lang. Par la suite, il sera président du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, membre du Haut Conseil de l'éducation, président du CEREQ, professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée. À partir de 2008, il est administrateur général du CNAM. Aujourd'hui à la retraite, il préside la Fondation santé des étudiants de France et le comité d'organisation des concours des « Meilleurs Ouvriers de France ».

Jacques FOURNIER, ancien élève de l'ENA, est conseiller d'État honoraire. Il a été rapporteur général de la Commission des équipements scolaires, universitaires et sportifs du cinquième plan, responsable des affaires sociales au Commissariat général du plan, secrétaire général adjoint de la présidence de la République, puis secrétaire général du gouvernement (1981-1986) et président de deux grandes entreprises publiques, GDF et SNCF (1986-1994). Il est l'auteur de plusieurs livres dont *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé* (Dalloz, 2008), *L'économie des besoins, une nouvelle approche du service public* (Odile Jacob, 2013) et *L'Algérie retrouvée* (Bouchène, 2013).

Hugo HARARI-KERMADEC est maître de conférences à l'ENS Paris-Saclay et membre du laboratoire IDHES. Après une thèse de statistiques, ses recherches ont évolué vers l'économie de l'enseignement supérieur. Il travaille également sur le rôle des indicateurs comme dispositifs de gouvernement.

Isabelle HARLÉ est sociologue, maître de conférences habilitée à diriger des recherches en sciences de l'éducation. Elle a exercé à l'IUFM de Nantes avant d'être recrutée à l'IUFM, puis ESPE de Caen. Elle est membre du laboratoire CIRNEF (Centre interdisciplinaire de recherche normand et éducation et formation) et co-responsable de son thème 4 : « Éthiques, politiques, pédagogies, idées et disciplines ». Ses recherches concernent les contenus d'enseignement et empruntent deux directions : une analyse socio-historique des conditions de sélection et d'inscription de catégories de savoirs ou de pratiques dans les programmes d'enseignement ; le rôle des enseignants dans ces processus et l'adaptation qu'ils manifestent face aux évolutions curriculaires, les ressources qu'ils mobilisent ainsi que les répercussions de ces évolutions sur leur identité disciplinaire.

Philippe HUGON, décédé le 28 avril 2018, était professeur émérite à l'université Paris X-Nanterre et directeur de recherche à l'IRIS. Après avoir enseigné au Cameroun et à Madagascar, il a rejoint l'université de Nanterre où il a fondé le Centre de recherche en économie du développement (CERED). Auteur de très nombreux articles et d'une quinzaine d'ouvrages, il a abordé, dans une approche d'économie politique ouverte aux autres sciences sociales, des questions essentielles, car interdépendantes, pour

la compréhension des processus de développement. Parmi elles, celles relatives à l'éducation ont, depuis un premier travail de 1976 consacré à l'économie et l'enseignement à Madagascar (Paris, IIEP), tenu une place essentielle dans sa réflexion. C'est le cas dans ses ouvrages de synthèse tel *L'économie de l'Afrique* (La Découverte, 2012) ou dans l'un de ses derniers ouvrages *Afriques entre puissance et vulnérabilité* (Armand Colin, 2016).

Après avoir été instituteur et professeur de collège, André Hussenet a investi le domaine de l'orientation, d'abord comme conseiller d'orientation, puis comme inspecteur et chef de service académique. Nommé directeur d'administration centrale chargé des collèges, il organise la rédaction des nouveaux programmes, introduit une nouvelle discipline : la technologie et rétablit le brevet des collèges. Promu inspecteur général, il devient directeur du Centre national de formation des personnels d'inspection et de direction de l'académie de Paris, de l'Institut national de la recherche pédagogique, de l'Institut de recherche sur les sociétés contemporaine (CNRS) et du cabinet du ministre de l'Éducation nationale. Il a travaillé au Haut Conseil de l'évaluation de l'école et au Conseil national des programmes et effectué de nombreuses missions en France et à l'étranger pour former les cadres éducatifs du Gabon, créer des centres de formation continue des enseignants libanais, relancer la formation professionnelle en Côte d'Ivoire (ONU).

Aziz Jellab, docteur en sociologie et en sciences de l'éducation, maître de conférences, puis professeur des universités à Lille 3, est actuellement haut fonctionnaire. Il mène des recherches au sein du CERIES (Centre d'étude et de recherches, individus, épreuves et sociétés). Ses travaux portent sur l'enseignement professionnel, l'éducation prioritaire, le rapport des étudiants à leurs études et les relations entre les citoyens et la justice judiciaire. Il est l'auteur d'une quinzaine d'ouvrages parmi lesquels *Société française et passions scolaires* (Presses universitaires du Midi, 2016) et, en collaboration avec Maryse Adam-Maillet, *Pour un établissement scolaire équitable* (Berger-Levrault, 2017).

Jean-Pierre Lavignasse est agrégé de sciences sociales, titulaire d'un DEA de politique économique. Ses activités professionnelles sont centrées sur la préparation aux concours de la fonction publique : il a dirigé jusqu'en 2009 la préparation au CAPES de sciences économiques et sociales dans le cadre de l'IUFM de Rouen, puis de l'ESPE ; il occupe désormais la fonction de directeur des études au sein de l'IPAG de Rouen. Il est membre des conseils d'administration de l'université de Rouen et de l'IPAG, président du conseil de perfectionnement de la licence administration publique. Ses responsabilités professionnelles et syndicales l'ont familiarisé avec les questions relatives à la formation des enseignants. Ses domaines de recherches concernent plus particulièrement l'approche socio-économique du marché, l'épistémologie des sciences sociales et l'histoire des pensées économiques aux XVIII^{e} et XIX^{e} siècles.

Félicien Leclair est statisticien, chargé d'études au ministère de la Fonction publique (1979-2007), puis à l'INSEE. Il est membre de l'association Services publics.

Igor Martinache est docteur en science politique, professeur agrégé de sciences économiques et sociales à l'université de Lille, membre du Centre lillois d'études et de recherches en sociologie et économie et du Centre d'études et de recherche administratives, politiques et sociales, et co-secrétaire général de l'Association des professeurs de sciences économiques et sociales. Ses travaux portent notamment sur l'engagement professionnel et politique des enseignants.

Professeure de sociologie à l'université de Cergy-Pontoise et présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), Nathalie Mons est spécialisée dans l'action publique en éducation et consacre ses recherches à l'évaluation des politiques éducatives dans une perspective comparatiste internationale. Diplômée de Sciences Po Paris, titulaire d'un doctorat en sciences de l'éducation et d'une habilitation à diriger des recherches en sociologie, elle a également été à l'initiative de la construction, à partir de 2007, d'un consortium francophone de formation en *e-learning* des cadres du ministère de l'Éducation nationale basés en France et à l'étranger. Parallèlement, elle est membre de plusieurs comités scientifiques et éditoriaux de revues spécialisées, et participe régulièrement à des opérations d'évaluation dans l'enseignement supérieur. Elle a été professeure invitée au *London Institute of Education* et intervient régulièrement comme experte pour la Commission européenne et l'OCDE. En 2012, elle a copiloté la concertation pour la refondation de l'école de la République.

Jean-Marc Monteil est professeur honoraire du Conservatoire national des arts et métiers de Paris, titulaire de la chaire « Sciences du comportement et applications ». Ancien recteur des académies de Bordeaux et d'Aix-Marseille, ancien directeur général de l'Enseignement supérieur, ancien président de l'AERES, ancien président élu de la CPU, il est aujourd'hui chargé d'une mission nationale sur le numérique éducatif. Fondateur et directeur pendant plusieurs années d'un laboratoire associé au CNRS et membre élu du CNRS, il est l'auteur de très nombreuses publications dans des revues scientifiques internationales dans le domaine de la régulation sociale des fonctionnements cognitif. Il est également l'auteur ou l'éditeur scientifique d'une vingtaine d'ouvrages. Son dernier ouvrage paru s'intitule *Réussir ou échouer à l'école : une question de contexte ?* (PUG, 2013).

Léonard Moulin est chargé de recherche à l'INED (Institut national d'études démographiques). En 2014, il a soutenu une thèse en économie portant sur les effets de l'introduction de frais d'inscription dans les universités françaises. Cette thèse a été récompensée par plusieurs prix, dont le prix Edgard-Milhaud du CIRIEC en 2016. Outre le prolongement de ses

recherches en socio-économie de l'éducation, ses travaux s'intéressent, d'une part, aux questions relatives aux inégalités sociales dans les trajectoires scolaires et, d'autre part, aux déterminants et à l'articulation des trajectoires individuelles.

Liliana MOYANO, artiste dramatique, metteuse en scène pour le théâtre de marionnettes, a été trésorière puis, de 2015 à 2018, présidente de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE).

Pascal PETIT, économiste, directeur de recherche émérite au CNRS, associé au CEPN (Centre d'économie de Paris-Nord) a publié articles et ouvrages dans les domaines du changement technique, de la croissance et de l'emploi en Europe et dans les pays de l'OCDE. Ses analyses comparatives des trajectoires des économies contemporaines soulignent le rôle des différents contextes institutionnels et cherchent à caractériser les facteurs de leurs évolutions. Dans une perspective régulationniste, ces travaux s'intéressent aux conditions dans lesquelles émergent les crises de ces divers modes de développement et s'élaborent les processus de sorties de crise porteurs de formes nouvelles de croissance. Ses ouvrages récents sont *The Hardship of Nations : Exploring the Paths of Modern Capitalism* (Edward Elgar, 2006), *L'économie mondiale en 2030 : ruptures et continuités* (Economica, 2013), *Challenges for Europe in the World, 2030*, (Sage, 2014).

Patricia POL est maître de conférences en sciences de gestion à l'université Paris-Est Créteil. Elle a activement contribué au développement international de l'enseignement supérieur en France et en Europe, au cours de ces trente dernières années. Ses recherches et son enseignement ont suivi les processus d'internationalisation des organisations, en particulier la mobilité internationale du personnel dans les firmes multinationales. Elle a également occupé les responsabilités internationales de vice-présidente à l'université Paris 12-Val-de-Marne et au PRES-Université Paris Est, et de responsable de structures « Europe et international » à l'Agence française d'évaluation et au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Après avoir été à l'initiative de l'organisation de la conférence ministérielle européenne du processus de Bologne à Paris en mai 2018, elle est désormais engagée dans un travail de recherche-action sur les politiques internationalistes et alternatives à la mondialisation marchande de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Bruno POUCET est professeur de sciences de l'éducation à l'université de Picardie-JulesVerne, il enseigne l'histoire de l'éducation. Directeur du CAREF et de *Carrefours de l'éducation*, il a notamment publié : *Les politiques éducatives en question* (L'Harmattan, 2004), *La liberté sous contrat, une histoire de l'enseignement privé* (Fabert, 2009), *L'État et l'enseignement privé* (PUR, 2011), *L'enseignement privé en France* (PUF, 2012) et plus récemment *L'enseignement supérieur en Picardie* (Encrages, 2015) et *Robert Mallet, poète recteur, homme d'engagement* (Encrage, 2017).

Bernard POULIQUEN est vice-président en charge de l'enseignement supérieur de la recherche et de la transition numérique à la région Bretagne, depuis 2010. Il est par ailleurs inspecteur général de l'éducation nationale et de la recherche. Il a exercé antérieurement des fonctions de chef de bureau au ministère de l'Éducation nationale à la direction des affaires financières puis à la direction des enseignements scolaires. Après avoir été stagiaire de l'ENA, il a exercé les fonctions de directeur du service interacadémique des examens et concours d'Arcueil et secrétaire général d'académie. Il est l'auteur d'un ouvrage intitulé *Comprendre l'excellence scolaire : l'exemple de la Bretagne* (SCEREN, 2009).

Agrégé d'histoire, ancien élève de l'ENA, Yannick PROST est un haut fonctionnaire qui a servi dans le cadre de différentes politiques publiques : travail, politique de la ville, Union pour la Méditerranée, aide au développement en Afrique… Il est actuellement conseiller auprès du haut-commissaire à l'engagement civique. Il enseigne les politiques publiques et les relations internationales à Sciences Po Paris et à l'université Paris VII-Denis-Diderot (responsable de l'unité « Aire administrative et juridique »). Collaborateur de plusieurs *think tanks*, il anime les travaux de l'association Services publics. Son dernier ouvrage paru est *La démocratie contre le Royaume d'Attila. Le monde libéral au défi des violences radicales* (Esprit du temps, 2018).

Cecilia RIKAP est post-doctorante de l'IFRIS au Centre population et développement (CEPED), IRD/Université Paris-Descartes, Université Sorbonne Paris-Cité (USPC). Elle a réalisé une thèse à l'université de Buenos Aires (Argentine) avec une bourse du Conseil national de recherches scientifiques et techniques (CONICET). Elle coordonne le groupe de recherche « States and Markets » de la *Young Scholars Initiative/Institute for New Economic Thinking*. Ses travaux portent sur l'économie et sociologie de la science et l'innovation, notamment sur les transformations au sein des institutions d'enseignement supérieur.

Paul SANTELMANN est directeur de la veille « Emploi et qualifications » à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), membre du comité de rédaction de la revue *Éducation permanente*, chef de mission à la Délégation à la formation professionnelle, praticien et expert du système de formation continue et des politiques d'emploi, auteur et contributeur de nombreux ouvrages sur les questions de formation professionnelle et d'emploi, notamment : *La formation professionnelle continue* (2006), *La formation professionnelle, nouveau droit de l'homme ?* (2001). Il a produit des articles réguliers dans une vingtaine de revues : *Éducation permanente*, *Formation, emploi, administration et éducation*, *Gérontologie et société*, *Actualité de la formation permanente*, *Pour*, *Savoirs*, etc.

Michèle Sellier mène d'abord une carrière universitaire à la faculté de droit de Nanterre, puis à celle d'Amiens. Elle préside la Maison de la culture d'Amiens de 1978 à 1983. Recteure de l'Académie de Reims de 1983 à 1987, elle siège au Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé de 1986 à 1990. Nommée inspecteure générale en 1989, elle poursuit sa carrière au ministère de l'Éducation nationale, puis dirige le Centre international d'études pédagogiques de Sèvres de 1990 à 1994. De 1995 à 1999, elle est mise à disposition en tant qu'expert auprès de la Commission européenne à Bruxelles. Elle exerce ensuite, au ministère des Affaires étrangères, la responsabilité de la promotion du français dans le monde, de 1999 à 2003. Depuis 2007, elle effectue des missions d'expertise des politiques éducatives. Membre de plusieurs associations, elle préside en particulier l'Association des inspecteurs de l'éducation sans frontières (IESF).

André Tiran est professeur émérite en économie politique à l'université Lyon 2, ancien président de l'université Lyon 2, ancien président de la conférence des doyens des facultés de sciences économiques et de gestion, ancien conseiller scientifique à l'AERE. Il est actuellement directeur de collection aux éditions Classiques Garnier et membre du centre Auguste-et-Léon-Walras jusqu'à sa disparition, actuellement membre du centre de recherche Triangle CNRS. Il est l'auteur de très nombreuses publications scientifiques dans des revues internationales et nationales dans le domaine de l'histoire de la pensée, en particulier sur les questions monétaires et bancaires et sur les fondations du libéralisme. Il est le responsable de l'édition scientifique des œuvres complètes de Jean-Baptiste Say. Il est également l'auteur ou l'éditeur scientifique d'une dizaine d'ouvrages. Son dernier ouvrage paru en 2016 est le *Dictionnaire économique de l'entrepreneur*.

Bernard Toulemonde est agrégé de droit public, professeur à la faculté de droit de Lille, chargé de mission au cabinet du Premier ministre (1981-1982), directeur au ministère de l'Éducation nationale (Affaires générales, Enseignement scolaire), recteur des académies de Montpellier et de Toulouse (1988-1992), conseiller au cabinet du ministre (1992-1993), inspecteur général de l'Éducation nationale (1993-2006). Outre de nombreux articles dans les revues spécialisées (droit administratif, droit de l'éducation), il est l'auteur de *Petite histoire d'un grand ministère : l'Éducation nationale* (Albin Michel, 1988) et, avec Soazig Le Nevé, de *Et si on tuait le mammouth ? Les clés pour (vraiment) rénover l'Éducation nationale* (Éditions de l'Aube, 2017).

Table des graphiques et tableaux

Tableau 1 — La réussite des élèves par type de baccalauréat. 64
Graphique 2 — Les voies de l'enseignement général. Source : Wikipédia 65
Tableau 3 — Effectifs des élèves par type de contrats en premier degré. 95
Tableau 4 — Nombre d'établissements privés sous contrat. 101
Tableau 5 — Nombre d'élèves dans les établissements sous contrat non catholiques. 104
Tableau 6 — Effectifs des établissements hors contrat de niveau scolaire. 108
Tableau 7 — L'enseignement supérieur privé. 111
Tableau 8 — Nombre d'évaluations par type de formation réalisées par le HCERES. 153
Tableau 9 — Niveau de formation des adultes âgés de 25 à 64 ans en 2016. 166
Tableau 10 — Évolution du niveau de formation des 25-34 ans entre 2005 et 2016. 167
Tableau 11 — Taux de scolarisation selon le groupe d'âge en 2015. . . . 168
Tableau 12 — Taux de scolarisation préélémentaire selon l'âge en 2015. 168
Tableau 13 — Participation des 25-64 ans à une activité de formation en 2012 ou 2015. 169
Tableau 14 — Organisation de la filière générale de l'enseignement obligatoire en 2017. 169
Tableau 15 — Temps d'instruction en filière générale de l'enseignement obligatoire en 2017. 170
Graphique 16 — France. 171
Graphique 17 — Allemagne. 171
Graphique 18 — Royaume-Uni. 172
Graphique 19 — Finlande. 172
Tableau 20 — Répartition des enseignants du premier et second degré par secteur en 2016-2017. 218
Tableau 21 — Les concours de recrutement des personnels enseignants en France. 219
Tableau 22 — Effectif et part des candidats aux concours enseignants du premier degré public, session 2015. 224
Tableau 23 — Effectif et part des candidats aux concours enseignants (de niveau Capes et agrégation) et de personnels d'éducation, session 2015, secteur public. 225

Tableau 24 — Sentiment d'être préparé à la profession d'enseignant (en %). 228
Tableau 25 — Aspects de l'évaluation PISA de la culture mathématique. 233
Graphique 26 — Répartition des 15 sièges au CTM de l'Éducation nationale. 280
Graphique 27 — Répartition des 39 représentants du personnel public au Conseil supérieur de l'éducation (CSE). 281
Graphique 28 — Poids et évolution des syndicats aux élections du Comité technique ministériel de l'Éducation nationale 281
Graphique 29 — Résultats 2017 aux élections des parents d'élèves dans le second degré. 291
Graphique 30 — Évolution du taux de participation aux élections des parents d'élèves dans le second degré. 292
Tableau 31 — Dépenses annuelles par élève en $ PPA (parité de pouvoir d'achat) selon les cycles, 2014. 329
Tableau 32 — Dépenses publiques et privées selon les cycles en 2014 rapportées au PIB, exprimées en pourcentage. 330
Tableau 33 — Évolution des dépenses (publiques et privées) en pourcentage de PIB. 331
Tableau 34 — Nombre d'élèves par enseignant en 2015. 332
Tableau 35 — Salaire annuel des enseignants en $ des États-Unis, converti en PPA, selon le niveau de l'enseignement en 2015. 333
Tableau 36 — Pyramide des âges des enseignants en 2015 selon la classe d'âge en pourcentage. 334
Tableau 37 — Part des femmes parmi les enseignants pour 2 classes d'âge en 2015. 335
Tableau 38 — Performances moyennes en 2015. 407
Tableau 39 — Pourcentage d'élèves peu ou très performants en sciences. 407
Tableau 40 — Pourcentage d'élèves peu ou très performants en compréhension de l'écrit. 408
Tableau 41 — Scores de niveau en sciences en 2015, selon le quartile de l'indice de statut économique, social et culturel (SESC). 409
Tableau 42 — Scores de niveau en sciences en 2015 selon le statut au regard de l'immigration. 409
Tableau 43 — Les élèves du second degré professionnel – public et privé – selon l'origine sociale en pourcentage. 455
Tableau 44 — Évolution du nombre d'établissements du second degré. 456
Tableau 45 — Évolution des effectifs inscrits en terminale selon le type de baccalauréat. 457

Tableau 46 — Évolution des taux d'inscription des bacheliers professionnels dans les différentes filières de l'enseignement supérieur. 461
Tableau 47 — Évolution des effectifs dans les centres de formation d'apprentis. 465
Graphique 48 — Évolution du taux d'accès, du nombre d'heures par stagiaire et du nombre d'heures par salarié. 481
Tableau 49 — Répartition de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi par type de financement. 482
Tableau 50 — Répartition du marché de la formation professionnelle continue par type d'organismes. 483
Tableau 51 — Les flux d'accès aux contrats en alternance. 491
Tableau 52 — Situation des 18-24 ans scolarisés ou non au regard de l'emploi en pourcentage. 517
Tableau 53 — Taux d'emploi, de chômage et d'inactivité des adultes âgés de 25 à 34 ans selon le niveau de formation en 2016. 518
Tableau 54 — Taux d'emploi des adultes âgés de 25 à 64 ans selon le niveau de formation. 519
Tableau 55 — Comparaison du niveau de revenu par rapport au revenu médian selon le niveau de formation en 2015 (pourcentages). 520
Tableau 56 — La part des sortants précoces du système éducatif en Europe selon le niveau de formation en 2016. 521
Tableau 57 — Types de ressources d'une université française. 539
Tableau 58 — Comparaison des régimes d'enseignement supérieur. . 578
Tableau 59 — Effort financier des régions en faveur de la recherche et du transfert de technologie. 598
Graphique 60 — Évolution des effectifs d'étudiants internationaux dans le monde, en millions, 1999-2015. 639
Graphique 61 — Répartition des étudiants internationaux par zone d'origine, 1999 et 2015. 641
Graphique 62 — Effectifs totaux d'étudiants et d'étudiants internationaux dans l'ES en France, 1999-2014 (base 100 : 1999). . . . 642
Graphique 63 — Évolution du nombre d'universités dans les classements internationaux ARWU 2004-2016 et THEWUR 2012-2016. 644
Graphique 64 — Répartition des étudiants internationaux dans les pays d'accueil, 1999 et 2014. 645
Graphique 65 — Étudiants internationaux en France et dans le monde, 1999-2014 (base 100 : 1999). 647
Graphique 66 — Répartition des étudiants internationaux dans les pays d'accueil selon leur continent d'origine, 2014. 648
Graphique 67 — Répartition des étudiants internationaux dans les pays d'accueil selon le niveau de richesse du pays d'origine, 2014. . 649
Graphique 68 — Origine des étudiants internationaux en France en 2014. 649

Tableau 69 — Étudiants étrangers ou en mobilité internationale scolarisés dans l'enseignement tertiaire : part rapportée au total des étudiants nationaux, étrangers ou en mobilité internationale en 2015. 665
Tableau 70 — Dépenses annuelles en $ PPA par étudiant de l'enseignement tertiaire (2014). 666
Graphique 71 — Niveau de formation des 30-44 ans et des 45-59 ans, selon le niveau de formation de leurs parents (2012 ou 2015). 667
Tableau 72 — Le devenir universitaire des personnes dont aucun des deux parents n'a de formation universitaire selon deux groupes d'âge (2012 ou 2015) en pourcentage. 668

Table des matières

Préambule 5

Remerciements 7

Introduction générale 9

I^re^ partie — Les politiques de l'éducation en France : origine et orientations

Chapitre 1 — *Les racines de l'intérêt général et sa mise en œuvre dans le domaine éducatif*
par André Tiran et Jean Cassaigne 23

Chapitre 2 — *Le principe de laïcité et son application dans l'école*
par Élisabeth Bance-Caillou 39

Chapitre 3 — *Les deux étages du système éducatif, école du socle et éducation différenciée*
par Jacques Fournier 55

Chapitre 4 — *Les réformes en cours de la loi Peillon aux orientations du présent quinquennat : la priorité à l'école primaire*
par Christian Forestier 77

Chapitre 5 — *L'alternative public/privé : dualisme ou service public pluraliste*
par Bruno Poucet 93

Chapitre 6 — *Enseigner hors discipline ? Enjeux et limites*
par Isabelle Harlé 119

Chapitre 7 — *Les enjeux scientifiques et démocratiques d'une évaluation indépendante des systèmes scolaires : cas français et comparaisons internationales*
par Nathalie Mons 135

Chapitre 8 — *L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur et la recherche : le HCERES, un partenaire de progrès*
par Michel COSNARD 149

Annexe statistique de la première partie 165

II^e partie — L'organisation et la gestion du système éducatif

Chapitre 9 — *Gouvernance et performance : les répercussions de la nouvelle gestion publique et de la LOLF sur l'administration de l'éducation*
par Marc DEBÈNE 179

Chapitre 10 — *Décentralisation du système éducatif et autonomie des établissements*
par Bernard TOULEMONDE 199

Chapitre 11 — *La formation des enseignants en France : un nouveau cadre et des transformations majeures au service d'une société du savoir et de l'innovation*
par Daniel FILÂTRE 217

Chapitre 12 — *Face au désenchantement, comment restaurer l'attractivité du métier d'enseignant ?*
par Angélique CHASSY et Jean-Pierre LAVIGNASSE 241

Chapitre 13 — *Syndicalisme enseignant et réformes éducatives*
par Denis ADAM et Fabrice COQUELIN 265

Chapitre 14 — *La place des usagers dans l'enseignement*
par Liliana MOYANO 283

Chapitre 15 — *L'école publique et la société civile*
par Roland BERTHILIER 297

Chapitre 16 — *Pour une école de la confiance. Les propositions d'un groupe d'inspecteurs de l'Éducation sans frontières (IESF)*
par André HUSSENET et Michèle SELLIER 313

Annexe statistique de la deuxième partie 329

III^e partie — L'école dans la lutte contre les inégalités et la préparation à la vie sociale

Chapitre 17 — *Éducation et inégalités*
par Yannick Prost 341

Chapitre 18 — *L'éducation prioritaire : une longue histoire, des succès partiels, vers une réussite plus ambitieuse*
par Didier Bargas et Marc Douaire 365

Chapitre 19 — *Lycée Le Corbusier : le commun à l'ouvrage*
par l'équipe « L'anthropologie pour tous » 377

Chapitre 20 — *Faire l'économie des sciences sociales ? Enjeux et controverses autour de l'enseignement des sciences économiques et sociales dans le lycée français*
par Igor Martinache 387

Annexe statistique de la troisième partie 407

IV^e partie — Les répercussions économiques de l'éducation

Chapitre 21 — *La science économique face aux enjeux de la politique économique : son émergence, ses limites et ses divisions*
par Pascal Petit 417

Chapitre 22 — *Externalités et impacts économiques de l'éducation*
par Philippe Hugon 435

Chapitre 23 — *Le lycée professionnel et l'apprentissage en alternance : quels enjeux en matière de démocratisation et d'émancipation sociales ?*
par Aziz Jellab 453

Chapitre 24 — *La formation professionnelle au milieu du gué*
par Paul Santelmann 477

Chapitre 25 — *Numérique et innovation dans l'éducation : enjeux et perspectives*
par Jean-Marc Monteil 503

Annexe statistique de la quatrième partie 517

V^e partie — L'enseignement supérieur et la recherche

Chapitre 26 — *L'enseignement supérieur comme système. Réglementer, réguler et surtout inciter*
par Frédéric Forest 529

Chapitre 27 — *L'articulation formation-recherche dans l'enseignement supérieur français. Diagnostics et perspectives sur retours d'expériences*
par Philippe Bance 551

Chapitre 28 — *Marchandisation ou gratuité de l'enseignement supérieur ?*
par David Flacher, Hugo Harari-Kermadec, Léonard Moulin et Cecilia Rikap 573

Chapitre 29 — *Les régions et l'enseignement supérieur et la recherche*
par Bernard Pouliquen 595

Chapitre 30 — *L'Europe de l'enseignement supérieur : de l'expression des politiques néolibérales à la montée des résistances*
par Patricia Pol 615

Chapitre 31 — *Le système français d'enseignement supérieur face à la concurrence internationale*
par Jonas Didisse 637

Annexe statistique de la cinquième partie 665

Conclusion

Indispensables permanences et nécessaires transformations du modèle éducatif français 671

Les auteurs 681

Table des graphiques et tableaux 691