

L'ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE EN FRANCE

L'affectation des élèves dans les établissements scolaires



Jean-Pierre Obin

Inspecteur général de l'éducation nationale honoraire (France)

www.jpobin.com

Les résultats de l'enquête Pisa de l'OCDE¹ de 2012 renforcent le constat déjà ancien d'une école française peu performante, où l'écart s'accroît entre les élèves les plus faibles, de plus en plus nombreux, et les meilleurs, dont l'importance numérique tend à se réduire. De plus, le recrutement social des élites se rétrécit. L'école française est ainsi devenue la plus « inéquitable » de l'ensemble des pays développés, celle où les résultats et les parcours des élèves dépendent le plus de leur origine socioéconomique, en opposition totale avec l'objectif affiché d'égalité des chances. Évalué en 2014 à plus de 24 milliards d'euros par an, le coût social et économique de ce gâchis est considérable.²

Diverses études permettent de penser que l'une des causes principales de cette dérive réside dans une ségrégation sociale et ethnique croissante entre les établissements, récemment accentuée par l'assouplissement du système d'affectation des élèves dans ces collèges et lycées. Bien des idées reçues circulent dans la société française sur cette question. Parmi celles-ci, la conviction que la liberté de choix de l'établissement scolaire par les familles, en permettant au jeu de l'offre et de la demande de se déployer sur un « marché scolaire », aurait pour effet mécanique d'améliorer les performances scolaires moyennes des élèves. Une autre, pas moins ancrée dans les certitudes, serait que l'abandon des contraintes de l'affectation des élèves à l'établissement du secteur scolaire du domicile de la famille (ce qu'on appelle en France la « carte scolaire »), développerait mécaniquement davantage d'inégalités entre élèves et entre établissements. L'inspection

générale de l'éducation nationale (IGEN) et celle de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) reçurent mission d'évaluer les effets de l'assouplissement de ces contraintes pour les familles décidé en 2007 par le Gouvernement. Le rapport remis au ministre³, de même que les recherches et les études dont on dispose aujourd'hui, nationales comme internationales, dessinent un paysage plus nuancé et des relations plus complexes entre modalités de choix de l'établissement, équité et performances scolaires des élèves, paysage qu'on va s'efforcer ici d'éclairer.

La « carte scolaire » : une gestion de l'offre et de la demande scolaires

On appelle *carte scolaire*, de nos jours, en France et dans certains autres pays, un ensemble de dispositions qui visent à définir l'offre scolaire publique et à traiter la demande éducative des familles. A l'origine (décret du 29 décembre 1958 instituant des « commissions académiques de la carte scolaire ») il s'agissait de mettre en place, sous l'égide de l'administration, une planification et une rationalisation de l'offre : localisation et construction des établissements, définition des capacités d'accueil, implantation des enseignements spécialisés et optionnels, puis répartition corollaire des moyens. Pour leur part, le traitement de la demande éducative et l'affectation des élèves, après avoir été pendant longtemps dans le secondaire de la responsabilité des chefs d'établissement, ont été confiés en 1963

à l'administration départementale de l'Education nationale, avec l'attribution à chaque établissement d'un secteur géographique de recrutement bien délimité, dispositif qui prit le nom de *sectorisation*. Plus récemment, l'opinion a pris conscience que la définition de l'offre publique et le traitement des demandes des familles constituaient bien les deux volets d'une même question, et que l'enjeu résidait moins dans le cadrage formel de chacun que dans la recherche de leur adéquation ; ce qui a fait adopter par le public l'expression désormais consacrée de carte scolaire pour désigner l'ensemble de cette question.

La demande éducative des familles ne se réduit cependant pas aux contraintes de cette cartographie ; d'abord parce l'enseignement privé n'y est pas soumis ; ensuite parce que les familles déploient des tactiques variées pour y échapper, tandis que de leur côté les établissements développent des stratégies pour attirer ou éloigner certains élèves ; enfin parce que plusieurs ministres ont, depuis 1984, mis en place des dispositions d'assouplissement de ces contraintes (dont la dernière, celle de 2007), qui permettent aux familles qui le souhaitent de demander à déroger à l'affectation dans l'établissement de proximité.⁴ De plus, à l'étranger, si ce système de « carte scolaire avec possibilité de dérogation » rassemble plus du tiers des pays développés et que 10% d'autres connaissent un système de « carte scolaire sans possibilité de dérogation », une bonne part des pays de l'OCDE fonctionne sans dispositif de carte scolaire. L'affectation des élèves s'y fait donc par « libre choix », total pour la moitié d'entre eux, et régulé par l'administration pour l'autre.⁵

Equité et performance, des notions qui prennent de l'importance dans l'évaluation des systèmes

Le terme de *performance* est d'un usage désormais courant dans les évaluations internationales. Mais Il n'est adopté que depuis peu en France, où en matière éducative, on lui a longtemps préféré celui de résultats. Si les deux termes cernent la même idée de mesure de l'activité d'un élève, le glissement sémantique n'est pas innocent : l'idée de performance introduit, en effet, trois connotations supplémentaires.

La première est celle de *compétition* : le mot est emprunté à l'anglais au 19^{ème} siècle, d'abord par le

milieu du turf puis par celui du sport. La seconde est celle de *technologie* avec l'utilisation du terme pour désigner au début du 20^{ème} siècle les possibilités optimales d'un appareil, sens repris ensuite par la psychologie expérimentale pour la « machine humaine ». Enfin, un autre sens anglais s'introduit de nos jours dans la langue française, celui de *représentation*, de spectacle artistique. Le *résultat* d'hier, une simple note, une moyenne, pouvait donc être discret, et rester personnel ; il n'est plus de même avec la *performance* d'aujourd'hui qui, exigeant une comparaison, entraîne une compétition ; qui nécessite aussi, pour être mesurée, tout un appareillage de tests et d'indicateurs, et doit enfin être publique pour être efficiente. La performance peut être individuelle ou collective : c'est aussi bien celle d'un élève que, par agrégation, celle d'une classe, d'un établissement ou même d'un pays ; elle n'a cependant de valeur que si elle est comparée, et donc mesurée de manière stricte, puis publiée.

De quoi est faite la performance ? Si l'on met de côté la question de l'appareil de mesure lui-même, sujet de controverse car il peut déformer la compétition en avantageant l'un ou l'autre, on sait qu'elle dépend de trois séries de facteurs. D'abord, les qualités personnelles, les « talents » individuels des élèves, leur travail, leurs efforts, leur personnalité ; ensuite, le contexte socioculturel, avec ses aspects familiaux, économiques, culturels et géographiques ; enfin, l'école et son environnement, avec la question des ressources et, surtout, le fameux *effet établissement*, mélange de compétences individuelles des enseignants et des personnels de direction, et de stratégie collective déployée dans un jeu complexe de mobilisation des moyens et d'interactions locales.

C'est là qu'intervient précisément l'idée d'*équité*. Si le principe d'égalité formelle est simple à comprendre, sinon à mettre en œuvre, celui d'équité, c'est-à-dire d'impartialité, de justice dans la compétition, est bien moins simple à appréhender, comme l'a montré l'étude de François Dubet sur la question.⁶ On désigne communément en France par « égalité des chances » l'objectif de cette ambition de justice. Bel oxymore si l'on y réfléchit ! Les lanceurs de dés (les mots chance et aléa ont pour origine ce jeu) ont bien les mêmes chances de gagner ; mais la compétition scolaire n'a rien d'un jeu de hasard et les « chances » des uns et des autres ne peuvent y être rendues égales, ne serait-ce que parce qu'elles ne sont pas mesurables. Sur quelle ligne de départ



imaginaire faudrait-il donc pouvoir aligner les élèves pour rendre leur compétition juste ?

La notion d'*équité* fait cependant parti du vocabulaire courant des études internationales, notamment dans le domaine de l'éducation, mais dans une acception plus modeste et plus réaliste : est réputé équitable un système qui *produit* peu d'inégalités scolaires entre élèves et entre groupes d'élèves.⁷ L'équité se distingue ainsi de l'approche par « chances » en mettant l'accent, non sur *les conditions* de la scolarisation des élèves, mais sur leurs résultats, leurs *performances* ; non sur la ligne de départ, mais sur la photo d'arrivée. Antoine Prost a montré, il y a déjà longtemps, que la fusion du secondaire et du primaire supérieur en 1975 en France n'avait pas profité aux élèves des classes populaires : un système moins discriminant s'est ainsi révélé moins équitable, car les anciens maîtres des cours complémentaires et des collèges d'enseignement général (CEG) avaient pour raison d'être la promotion de leurs élèves de milieu modeste, ce qui ne fut pas le cas ensuite des professeurs certifiés et agrégés formés à l'université.⁸

Cette construction scolaire de l'équité, mesurée par les performances des élèves, relève de toute évidence d'une diversité de paramètres. Notre ambition est ici de nous centrer sur un seul d'entre eux : les modalités du choix de l'établissement scolaire.

Performance, équité et mixité

Avant d'aborder plus directement la question du choix de l'école, examinons au préalable de quelle manière on peut relier les conditions de scolarisation aux performances des élèves. On va ici s'appuyer sur deux études particulièrement éclairantes, l'une nationale et l'autre de synthèse internationale.

La première porte en effet sur la France, et s'appuie en particulier sur la réussite différenciée des élèves dans différents types d'environnement, mesurée notamment par leurs résultats à l'évaluation de sixième en 2001.⁹ Les auteurs de cette recherche à la fois quantitative et qualitative, s'appuient classiquement sur les « résultats attendus » des élèves, c'est-à-dire corrigés du facteur socioculturel. Ils mettent en évidence le lien étroit existant entre les niveaux d'acquisition et les parcours des élèves d'une part, et de l'autre les dynamiques socio-territoriales (espaces ruraux ou urbains, ségrégations relatives de l'habitat...) et scolaires (interactions entre établissements proches...) Ainsi, à un extrême, le département des Yvelines (Versailles) présente de fortes disparités sociales entre quartiers et entre collèges, et les résultats de ses établissements à l'évaluation de sixième sont très inférieurs (de 3,8 points) à ceux attendus. A l'opposé la Loire (Saint-Etienne), le plus urbanisé des départements en sur-

réussite scolaire, affiche 3,4 points de plus qu'attendu à l'évaluation de sixième, et aussi de meilleurs résultats qu'attendus au Brevet et au Baccalauréat, dûs notamment aux performances des élèves de ZEP (zones d'éducation prioritaire). Or, l'agglomération stéphanoise présente des caractéristiques socio-spatiales bien particulières. D'une part la précarité y est forte : elle comprend plusieurs zones urbaines sensibles (ZUS) où la proportion de chômeurs et de titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) dépasse le double de la moyenne nationale des ZUS ; et, sur le plan scolaire, huit des collèges de ZEP présentent un indice de précarité qui les place parmi les 10% les plus défavorisés de France. Mais d'autre part, comme l'observent les chercheurs, « les fragmentations urbaines sont moins marquées que dans la plupart des agglomérations françaises de taille voisine, et les politiques de renouvellement urbain ont contribué à préserver cette situation » ; bref, la mixité sociale y est plus forte qu'ailleurs et aucun des collèges n'a de recrutement socialement très favorisé. Le modèle stéphanois est donc plus performant et plus équitable que le modèle versaillais ; la mixité sociale et scolaire, associée à une prise en charge pédagogique pertinente de l'hétérogénéité dans les établissements et les classes, apparaît comme un puissant facteur à la fois de performance globale et d'équité sociale.

Cette conclusion semble corroborée par les études internationales, dont Georges Felouzis a présenté fin 2008 une synthèse.¹⁰ Selon le sociologue, les systèmes équitables sont en effet caractérisés par un plus faible degré de ségrégation, d'une part sur le plan social comme on vient de le voir, mais aussi sur le plan des structures scolaires : première orientation tardive (14 à 16 ans) et nombre limité de filières à 15 ans (une ou deux). En s'appuyant notamment sur les enquêtes Pisa, le chercheur explique ce résultat par la conjugaison de deux facteurs structurels. Le premier est le mode de regroupement des élèves : plus les établissements et les classes sont hétérogènes, moins les inégalités de résultats se révèlent importantes ; c'est le cas notamment des pays nordiques et scandinaves. Le second concerne les systèmes à filières précoces, où le temps d'apprentissage des matières générales est plus faible pour les élèves « mal orientés » ; ce qui explique la faible équité des écoles allemande, autrichienne et belge. Les mixités sociale et scolaire s'avèrent donc, au plan international comme en France, être des conditions décisives de l'équité.

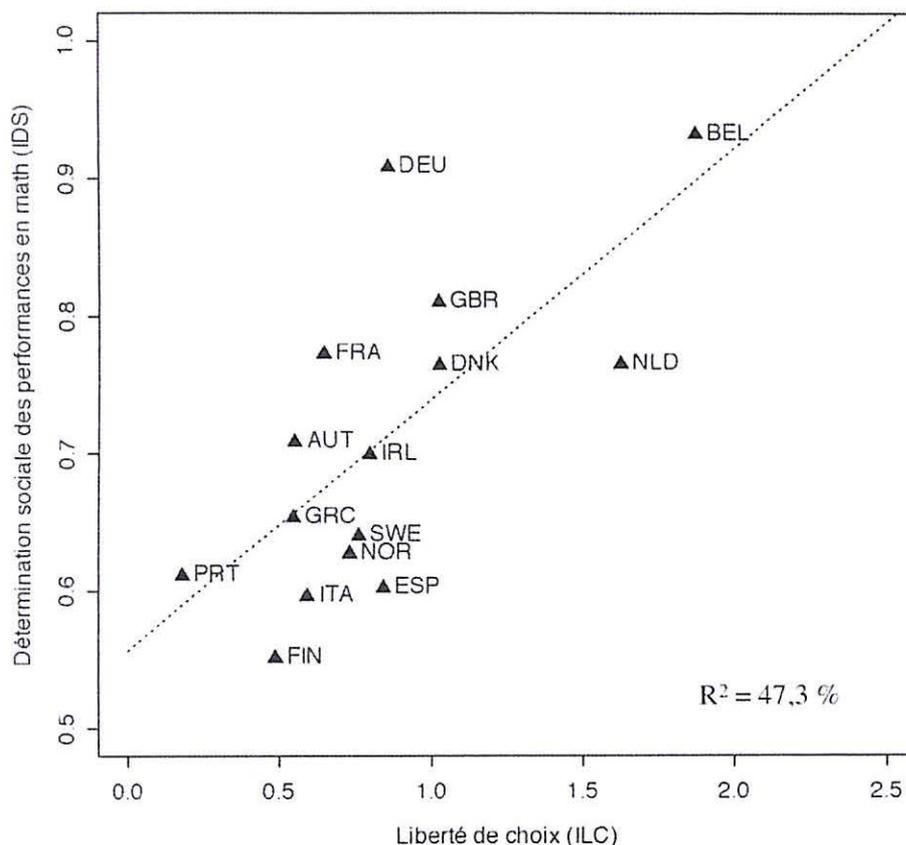
Choix de l'établissement, équité et performance

Ce préalable établi, on peut aborder plus directement la question des effets des modalités de choix de l'établissement et d'affectation des élèves sur l'équité et les performances scolaires, en France avec la carte scolaire assouplie, ailleurs souvent grâce à d'autres procédures. De ce point de vue, le fait que la ville de Saint-Etienne fut dès 1984, avec celle de Dunkerque, la première agglomération déséctorisée, évite de porter des conclusions trop hâtives sur un lien mécanique entre assouplissement et iniquité.

On s'appuie ici encore sur deux études, la première est due à un enseignant chercheur belge, Nico Hirtt et porte sur le lien entre le libre choix des familles et la détermination sociale des performances scolaires dans les pays européens.¹¹ La seconde a pour auteure une universitaire française, Nathalie Mons, et porte plus généralement sur les effets des modalités de choix de l'établissement dans les pays développés.¹²

Nico Hirtt s'appuie sur les enquêtes Pisa de l'OCDE : partant des résultats des élèves à l'évaluation en mathématiques de 2003, il définit un indicateur d'équité, l'indice de détermination sociale des performances en mathématiques (IDS), pour lequel le classement des pays européens fait notamment apparaître les positions extrêmes de la Finlande et de la Belgique, ainsi que la place médiocre de la France (ordonnées du graphique ci-dessous). Puis le chercheur calcule un indice de liberté de choix (ILC), qui intègre pour chaque pays trois paramètres : les modalités de choix d'un établissement public, l'importance relative de l'enseignement privé et la proximité moyenne des établissements (abscisses du graphique). Le traitement statistique montre alors une bonne corrélation entre forte équité et faible liberté de choix ; du moins si l'on excepte l'Allemagne, où joue de manière particulière une sélection précoce et ségréguative des élèves. On remarque aussi la position particulière de la Belgique, où la liberté d'inscription est totale et l'enseignement privé majoritaire, et où la densité des établissements accroît encore la liberté de choix. Les modalités d'inscription dans l'enseignement public apparaissent donc comme un des facteurs de l'équité scolaire.

LIBERTÉ DE CHOIX DES FAMILLES ET DÉTERMINATION SOCIALE DES PERFORMANCES DES ÉLÈVES SELON NICO HIRTT



Les travaux de Nathalie Mons ont une ambition plus large : d'abord ils intègrent des données plus vastes et traitent de l'ensemble des pays développés ; ensuite ils s'attachent à cerner l'ensemble des effets des modalités de choix et à en proposer une typologie, déjà évoquée plus haut. On se borne ici à en présenter deux des principales conclusions.

En premier lieu, on n'observe nulle part qu'une libéralisation des modalités de choix de l'établissement ait conduit à une amélioration de l'efficacité d'un système. Plus largement, « aucun des dispositifs d'inscription octroyant aux familles davantage de liberté n'est associé à des performances globales élevées » établit la chercheuse, en particulier car « la diversification des offres pédagogiques en direction des élèves à risque a rarement été au rendez-vous ». En revanche, les élèves les plus performants semblent bien profiter de ces systèmes libéraux, dans lesquels ils peuvent aisément se regrouper dans des établissements d'élite.

En second lieu, si les rares systèmes d'affectation autoritaires (Japon, Corée du sud, Grèce) se révèlent équitables, les pays présentant un dispositif de carte scolaire avec dérogation se révèlent plus injustes et moins performants que ceux qui ont mis en place un libre choix régulé. Cette régulation peut s'effectuer à l'amont, comme aux Etats-Unis dans les dispositifs à quotas ethno-raciaux ou à pourcentage plans (proportion identique d'accès à un établissement convoité pour toutes les écoles d'un district, quelle que soit les performances des élèves).

L'administration peut aussi effectuer une régulation à l'aval, en accordant la priorité aux demandes des familles défavorisées ou encore en gérant la mixité sociale au niveau local. Au final, selon Nathalie Mons, les formules de liberté de choix, si elles suivent certains schémas, en particulier la régulation des vœux des parents par les administrations scolaires, peuvent être plus équitables que les systèmes à carte scolaire (tableau ci-dessous.)

Les différents systèmes d'inscription dans un établissement, selon Nathalie Mons

	% des pays de l'OCDE concernés	Dont notamment	Commentaires	Effets
Carte scolaire Stricte	10% environ	Corée, Japon, Hong-Kong, Grèce	Affectation autoritaire sans aucune possibilité de dérogation	Système autoritaire, équitable et généralement efficace
Carte scolaire avec possibilité de dérogation	37%	France (avant 2007), Portugal, Allemagne, Autriche, 3/4 des districts américains	Examen par les autorités locales des souhaits de dérogation, selon divers critères : pédagogiques, familiaux...	Système inéquitable et peu efficace
Libre choix total des familles	25% environ	Belgique, Pays-Bas, Hongrie, Tchéquie, Australie, Nouvelle-Zélande	Pays où cette solution résulte d'un compromis historique entre communautés religieuses, et pays touchés par la vague néolibérale	Système inéquitable et peu efficace, sauf pour les très bons élèves
Libre choix régulé	25% environ	Suède, Danemark, 1/4 des districts américains, France ?	Choix des parents cadrés à l'amont ou régulés à l'aval afin de donner priorité à la proximité et préserver les différentes formes de mixité dans les établissements	Système équitable et efficace

Ces études permettent d'établir deux conclusions importantes. En premier lieu, dès que l'on dépasse les frontières de l'établissement pour aborder celles d'un territoire ou d'un pays, la performance et l'équité semblent liées ; ainsi, on n'observe nulle part de système inéquitable et performant. La compréhension de cette équation simple réside cependant dans les classes : c'est parce que la mixité y favorise l'équité qu'elle y entraîne la performance ; ce que les forts en thème (niveau 5 de Pisa) perdent à côtoyer (et à entraîner) les élèves plus faibles, ces derniers, bien plus nombreux au demeurant, le gagnent dans une proportion supérieure (du simple au double au niveau du collège selon Marie Duru-Bellat¹³), ce qui se traduit par un meilleur résultat d'ensemble. C'est précisément là que le bât blesse la France, où la ségrégation sociale progresse dans l'habitat comme dans les établissements, et où les performances des élèves baissent,¹⁴ entraînant une régression du rang du pays dans les comparaisons internationales.

Cependant, les modalités de choix de l'établissement doivent être relativisées, elles ne jouent évidemment que pour une part dans les performances d'un pays. À côté de ce paramètre, d'autres facteurs interviennent, peuvent interagir et aboutir à des processus cumulatifs pouvant expliquer les fortes disparités observées. Outre les politiques urbaines et sociales (exemple de Saint-Etienne), la densité des établissements et le poids de l'enseignement privé (cas de la Belgique), la sélection précoce (cas de l'Allemagne), on peut citer certains aspects culturels (cas des pays nordiques de culture luthérienne égalitariste), la position des corps enseignants (tradition élitiste française), ainsi que le comportement de familles plus ambitieuses pour leurs enfants ou à la recherche d'un entre-soi socioculturel aggravé par les stratégies de clôture de certains établissements.

En France, il n'est pas interdit d'espérer

S'agissant de la France, la loi sur la refondation de l'école du 8 juillet 2013, en affichant un objectif de développement de la mixité sociale dans les établissements, semble placer dorénavant notre pays du côté de ceux qui pratiquent un « libre choix régulé à l'aval ». Encore faudrait-il que cette orientation vertueuse soit pleinement encouragée par l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale et relayée par l'adhésion des responsables locaux. Force est de constater que ce n'est pas encore vraiment le cas.

Au niveau national en effet, les seuls indicateurs disponibles concernent le nombre de demande de dérogation (qui évolue peu) et la proportion de satisfaction des familles (qui augmente). Malgré la proposition du rapport des inspections générales,

cinq ans plus tard aucun indicateur ne permet encore de suivre l'évolution de la mixité sociale des établissements et aucune disposition ne vient les encourager à la rechercher, à la gérer collectivement et à la prendre en compte sur le plan pédagogique.

Quant *au niveau local*, beaucoup de cadres administratifs et pédagogiques résistent encore à l'abandon des anciens critères pédagogiques au profit de critères sociaux, en particulier à l'entrée au lycée. Dans nombre d'académies, les notes de troisième continuent ainsi de faire la loi dans le paramétrage de la procédure informatisée d'affectation des élèves en lycée par Internet (Afelnet) et de favoriser les bons élèves, et donc globalement les élèves issus des classes privilégiées qui continuent par conséquent d'être prioritaires et de se regrouper dans les établissements les plus réputés.

Notes

1. Program for International Student Assessment en anglais, et Programme international pour le suivi des acquis des élèves en français
2. <http://www.tnova.fr/sites/default/files/06032014%20-%20Ecole%20commune.pdf>
3. Jean-Pierre Obin et Christian Peyroux, Les nouvelles dispositions de la carte scolaire, rapport au ministre de l'Éducation nationale : http://www.education.gouv.fr/archives/2012_refondonslecole/wp-content/uploads/2012/07/rapport_igen_igaenr_les_nouvelles_dispositions_de_la_carte_scolaire_novembre_2007.pdf
4. A. van Zanten et J-P Obin, La carte scolaire, PUF-Que sais-je ?, 2008
5. N. Mons, De l'école unifiée à l'école plurielle : évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative, doctorat ès lettres et sciences humaines, université de Bourgogne, 2004
6. F. Dubet, Qu'est-ce qu'une école juste ?, Le Seuil, 2004
7. G. Felouzis, L'équité des systèmes éducatifs : ce que montrent les enquêtes Pisa, Université de Genève, 2008
8. A. Prost, L'école s'est-elle démocratisée ?, PUF, 1986
9. S. Broccolichi, C. Ben Ayed, C. Mathey-Pierre et D. Trancart, « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires », Education et formations n° 74, 2007
10. G. Felouzis, op.cit.
11. N. Hirtt, Impact de la liberté de choix sur l'équité des systèmes éducatifs ouest-européens, 2007 www.ecoledemocratique.org
12. N. Mons, op. cit.
13. M. Duru-Bellat, Les effets de la ségrégation sociale de l'environnement scolaire, Débat sur l'avenir de l'école, 2004
14. T. Rocher, « Lire, écrire, compter, les performances des élèves de CM2 à 20 ans d'intervalle », Note d'information 08-38, DEPP-MEN, Décembre 2008