

Quelles priorités éducatives ?

Synthèse des contributions et du débat

La confrontation des points de vue des contributeurs et des participants au débat public organisé le 13 juin 2016 sur les priorités éducatives a permis de faire émerger un large consensus autour du diagnostic présenté dans la note de France Stratégie, mais aussi de le compléter sur différents points. Ces échanges ont également été l'occasion de dessiner plusieurs orientations, à la fois en ce qui concerne les évolutions de l'enseignement et en ce qui concerne les réformes de l'organisation et du pilotage du système éducatif.

Le diagnostic : un consensus et des compléments

Parmi les contributions reçues *via* Internet, comme lors du débat organisé à l'ESPE¹ de Gennevilliers, nul n'a remis en cause les principaux points du constat dressé par France Stratégie dans la note *Quelles priorités éducatives ? Enjeux*², et appuyé sur les résultats des comparaisons internationales : d'une part, les performances du système éducatif français sont globalement moyennes, donc assez loin du niveau des meilleurs pays – alors que nous devrions nous en rapprocher pour être à la hauteur de notre ambition éducative historique, et pour conserver à la fois une économie compétitive et un haut niveau de protection sociale ; d'autre part, notre pays se distingue des autres par le poids très important de l'origine sociale dans les parcours scolaires des élèves.

De l'analyse de ces résultats insatisfaisants et inégaux, et de celle de la dépense d'éducation par élève, découle la mise en avant d'une double priorité : priorité à l'école primaire, moins bien dotée en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE ; priorité aux territoires où les conditions socioéconomiques sont les plus difficiles, qui prend en France la forme des réseaux d'éducation prioritaire (REP). Là encore cette double priorité n'est pas mise en question par les contributions ; malgré des interrogations sur les résultats obtenus jusque-là par la politique d'éducation prioritaire, son abandon n'est envisagé par personne.

Plusieurs contributions ont cependant mis l'accent sur des aspects que la publication de France Stratégie n'avait pas abordés. C'est notamment le cas du bien-être des

(1) École supérieure du professorat et de l'éducation.

(2) Voir le chapitre 11 « Quelles priorités éducatives », in France Stratégie (2016), *2017-2027 : Enjeux pour une décennie*, La Documentation française, octobre.

élèves à l'école¹, qui passe à la fois par la qualité des conditions matérielles de la vie scolaire et par la nature des relations humaines développées dans le temps de la scolarité. À ce titre, la question de l'évaluation est soulevée plus d'une fois : « comment peut-on se sentir chez soi dans un endroit où l'on est constamment évalué ? ». De façon générale, plusieurs intervenants ont insisté sur tout ce qui, dans l'École, ne relève pas directement de la performance et des apprentissages mais contribue néanmoins fortement à la construction de la personnalité des élèves, et ont rappelé les études menées sur le lien entre le capital culturel et la confiance dans la société, et qui avaient imputé à l'École les carences françaises en la matière².

Sur la base de ces constats partagés, les questions portant sur l'évolution des contenus et des modalités de l'enseignement, et sur l'organisation du système éducatif, ont donné lieu à davantage de controverse.

Quelles évolutions de l'enseignement ?

Nombreux sont ceux qui pointent un paradoxe : les performances d'ensemble du système scolaire sont décevantes, mais dans beaucoup d'établissements, y compris lorsqu'ils font face à des conditions difficiles, on observe des initiatives signalant un haut degré d'engagement des enseignants et de tout le personnel éducatif, et donnant lieu à des résultats très positifs. En somme « on sait ce qu'il faut faire pour que notre école devienne l'école de la réussite de tous », dans la mesure où l'on dispose d'expériences réussies et de savoirs issus de la recherche, mais cela ne suffit pas à faire progresser le système scolaire dans son ensemble.

Des controverses indépassables ?

Comment expliquer cette incapacité de tirer les leçons de la recherche et de l'expérimentation, alors que « des choses fantastiques se passent dans les écoles, les collèges et les lycées » ? L'une des raisons avancées consiste à souligner les profonds clivages qui opposent les différentes approches de la question scolaire en France.

On peut considérer que ce qui permet de comprendre cet immobilisme, c'est une divergence d'intérêts, entre d'une part ceux qui sont aujourd'hui les victimes des inégalités et des inefficacités du système scolaire, essentiellement les milieux défavorisés, et d'autre part ceux qui bénéficient de bonnes conditions d'enseignement et ne souhaiteraient pas, au-delà de quelques « exceptions consolantes » ou de quelques actions philanthropiques, que le système actuel soit remis en cause. Une telle analyse conduit à dire que la solution n'est pas d'ordre technique mais d'ordre

(1) Évoqué en particulier dans la contribution de Jean-Pierre Véran : « [Bien-être des élèves, confiance au sein de l'école, temps et espace scolaire](#) ».

(2) Voir notamment Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012), *La Fabrique de la défiance*, Paris, Albin Michel.

politique, et que la réponse passe par une « lutte des classes » contre la reproduction sociale des élites par l'École¹.

Lorsqu'on s'interroge sur la façon dont il faudrait faire évoluer les contenus d'enseignement à différents niveaux, on fait face à des controverses assez classiques, mais qui semblent difficiles à dépasser dans le débat public : entre partisans des « fondamentaux » (qui souhaitent accroître encore la part du temps scolaire consacrée à l'apprentissage du français et du calcul, notamment) et militants des enseignements d'exploration² ; entre défenseurs des disciplines et promoteurs de la complexité des savoirs contemporains, qui souhaitent proposer aux élèves une pluralité de choix. Ces divergences tiennent à des approches politiques opposées, à des identités professionnelles différentes, mais aussi, en dernier ressort, à des désaccords sur les finalités de l'École.

Dans le débat comme dans les contributions, cette question des finalités a été abordée à plusieurs reprises : l'absence de consensus public sur ce qu'il convient d'attendre de l'École empêche ainsi de résoudre de façon satisfaisante de nombreux problèmes, et notamment de trancher la question de ce qu'il convient d'apprendre à l'école³. L'idée selon laquelle les blocages que connaît actuellement le système éducatif ne pourraient être dépassés qu'au prix d'une clarification démocratique des missions de l'École semble ainsi de plus en plus largement admise⁴.

Une incertitude sur les vertus du numérique

Parmi les facteurs identifiés comme susceptibles de transformer en profondeur l'enseignement dans la décennie à venir figure bien entendu la révolution numérique, à la fois dans la mesure où elle organise une partie importante de l'expérience que les nouvelles générations se font du monde qui les entoure (Mathieu Jeandron propose ainsi de parler d'« élève augmenté »⁵), et dans la mesure où elle offre des possibilités d'innovation pédagogique substantielles, notamment en matière de personnalisation des progressions. Compte tenu de la tendance de l'école française à pratiquer une forme d'évaluation-sanction et de ses conséquences sur la peur de se tromper qu'éprouvent de nombreux élèves, le numérique porte en outre, pour beaucoup, l'espoir d'une transformation du rapport à l'essai et à l'erreur.

(1) Tel est le raisonnement de Jean-Paul Delahaye, dans sa contribution « [Le choix de la solidarité pour la réussite de tous](#) » et lors de son intervention dans le cadre du débat.

(2) On retrouve notamment cette controverse dans la contribution complémentaire d'Agnès Florin et Roger-François Gauthier, auteurs d'un rapport sur ce que l'École doit enseigner, publié par Terra Nova.

(3) En appelant au renforcement des « éducations à... » (éducation à la santé, éducation au développement durable, etc.), plusieurs contributions ont ainsi illustré, quoique involontairement, notre tendance à empiler les objectifs assignés à l'École.

(4) France Stratégie a réuni un groupe de travail dont l'objet était précisément de questionner les finalités de notre système éducatif et d'imaginer des modèles alternatifs répondant à d'autres finalités ; voir Ly S. L. (2016), [Quelle finalité pour quelle École ?](#), rapport, France Stratégie, septembre.

(5) Dans sa contribution « [Propositions pour tirer parti à l'école de la révolution numérique](#) ».

Pour autant, aucune certitude n'émerge sur les bénéfices pédagogiques engendrés par l'usage du numérique comme outil d'apprentissage ; c'est donc afin d'évaluer les effets de tel ou tel dispositif qu'une contribution invite à instaurer une fondation pour l'expérimentation pédagogique reposant sur le numérique¹. Pouvant ainsi contribuer à l'innovation en matière de méthode d'apprentissage, de collaboration entre élèves, ou encore de relations avec les parents, le développement du numérique apparaît moins comme une priorité en tant que telle que comme un levier pouvant être mis au service des priorités propres à l'École.

La nécessité de repenser le métier d'enseignant

Afin de faire face à l'ensemble de ces défis, une transformation substantielle du métier d'enseignant est jugée nécessaire par de nombreux contributeurs. Constatant les difficultés à recruter de nouveaux professeurs, plusieurs suggèrent d'augmenter leur rémunération, éventuellement au prix d'un accroissement de leurs obligations de service, mais aussi invitent à leur ouvrir de plus larges perspectives de carrière y compris en dehors de l'Éducation nationale. La revalorisation du métier passerait également par une refonte de la formation des enseignants, qui devrait leur donner davantage confiance dans leur capacité d'enseigner, et pour cela devrait s'effectuer de façon plus progressive et continue, voire tout au long de la vie.

Plus généralement, l'importance de la valeur ajoutée de l'enseignant dans la qualité des progressions des élèves est reconnue par tous, ce qui conduit à poser la question de la meilleure allocation des enseignants face aux élèves, donc de la régulation du « marché du travail des enseignants » et de leurs procédures d'affectation. Pour améliorer le fonctionnement de ce marché, et notamment pour éviter que certaines académies peu attractives (en raison des difficultés sociales qu'on y rencontre) concentrent les enseignants les moins expérimentés et présentent un taux important de *turn-over* des équipes pédagogiques, une contribution de chercheurs en économie² propose de réformer l'algorithme de mutation des enseignants : en facilitant leur mobilité, une nouvelle procédure d'affectation permettrait qu'un plus grand nombre d'enseignants voient leurs vœux satisfaits, ce qui serait bénéfique pour eux en termes de conditions de travail et donc, *in fine*, profitable aux élèves.

Comment réformer l'organisation du système éducatif ?

Au-delà de la gestion des ressources humaines, plusieurs points du diagnostic invitent à remettre en question les modalités actuelles d'organisation et de pilotage du système éducatif, notamment son caractère excessivement centralisé et le manque de clarté dans la répartition des différents échelons de responsabilité.

(1) Contribution de l'Institut Montaigne : « [Le numérique pour réussir dès l'école primaire](#) ».

(2) Contribution intitulée « [Mobilité des enseignants et inégalités au sein du système éducatif : l'impact d'un nouvel algorithme d'affectation](#) », rédigée par Julien Combe, Olivier Tercieux et Camille Terrier, chercheurs à l'École d'économie de Paris.

Comment articuler les différents échelons de responsabilité ?

L'image d'une Éducation nationale réellement centralisée est discutée par un intervenant, pour qui le « système éducatif » ne fait pas vraiment système : une des sources de l'impuissance de l'École et des difficultés à réformer le système serait l'absence de connexion étroite entre la sphère bureaucratique d'une part, la liberté pédagogique des enseignants d'autre part, et enfin l'espace propre de l'établissement scolaire. Faute de rouages efficaces, le pouvoir politique s'épuiserait ainsi dans un activisme sans effet, alors qu'il faudrait privilégier le temps long et laisser à l'ensemble des acteurs la possibilité de s'appropriier, au niveau qui est le leur, les grandes orientations définies durablement.

D'autres intervenants, se fondant sur le même constat de l'épuisement de la « gouvernance par la circulaire », invitent également l'État à devenir, en matière d'éducation, un « stratège » qui allouerait des moyens aux acteurs locaux en fonction d'objectifs définis dans un cadre contractuel et évaluerait les résultats de ces acteurs. Tous reconnaissent néanmoins qu'un tel changement rencontrerait des obstacles culturels dans l'administration de l'Éducation nationale.

Quelle autonomie pour les établissements ?

Parmi les leviers habituellement cités pour accroître l'efficacité du système éducatif, on trouve le renforcement de l'autonomie des établissements, évoqué par de nombreux contributeurs¹, bien que les marges d'autonomie existantes ne soient, bien souvent, pas saisies par les acteurs concernés. Certains recommandent explicitement l'extension de l'autonomie administrative et pédagogique des établissements secondaires ; d'autres proposent d'offrir le statut d'établissement autonome au premier degré², donc aux écoles élémentaires. Tous insistent sur l'utilité de l'autonomie pour réussir l'inscription d'un établissement dans son territoire, en lien avec les acteurs locaux (collectivités, associations, parents), en particulier dans le cadre de l'éducation prioritaire ; mais certains mettent en garde contre le risque d'un effacement de l'intérêt général face aux intérêts particuliers si l'autonomie des établissements devenait trop importante.

Quelles articulations entre niveaux et entre filières ?

Le diagnostic sur les inégalités qui marquent les parcours scolaires avait souligné à la fois le poids de la hiérarchie entre les différentes filières du lycée et de l'enseignement supérieur, et les risques importants de décrochage qui se manifestent au moment des transitions – notamment entre l'école et le collège d'une part, et entre le lycée et l'enseignement supérieur d'autre part.

(1) France Stratégie consacrerait un chapitre du second volet du chantier « 2017-2027 » aux différents modèles permettant de développer l'autonomie des établissements scolaires.

(2) C'est le cas du syndicat SNALC-FGAF, dans sa contribution « [École, Collège, Lycée : pour une réforme des structures](#) ».

La logique du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, censé structurer le temps de la scolarité obligatoire, jusqu'à 16 ans et donc plus ou moins jusqu'à la fin du collège, n'est pas critiquée : aucun contributeur ou participant au débat n'a proposé de réduire la durée de ce tronc commun et d'organiser une orientation des élèves à un âge plus précoce. Pour réduire les risques de décrochage au moment de l'entrée au collège, certains proposent d'aller plus loin vers « l'école du socle », en suggérant par exemple la constitution d'un corps unique d'enseignants sur toute la durée de la scolarité obligatoire, exerçant donc à l'école primaire comme au collège¹.

La continuité « Bac – 3 / Bac + 3 », entre le lycée et le premier cycle du supérieur, a également fait l'objet de contributions : l'importance de l'échec dans les premières années de l'enseignement supérieur et la crise de sens du baccalauréat invitent par exemple le SGEN-CFDT² à s'interroger sur les réformes à engager pour que le lycée prépare plus efficacement les élèves à la poursuite d'études³. La mise en place de modules au lycée permettant de certifier l'acquisition de compétences nécessaires à cette poursuite d'études figure parmi les propositions avancées.

Est enfin posée la question des finalités de l'enseignement professionnel, parfois considéré comme préparant l'insertion directe des élèves sur le marché du travail, parfois vu comme préalable à une possible poursuite d'études supérieures. Il existe cependant un consensus sur la nécessité que les élèves sortant de l'enseignement professionnel soient équipés pour pouvoir, ensuite, se former tout au long de leur vie, compte tenu des mutations anticipées sur le marché du travail dans les décennies à venir.

Comment réformer ?

La persistance de l'ensemble de ces difficultés, malgré de nombreuses tentatives de réformes, a conduit certains contributeurs à questionner de façon générale les conditions du succès d'une transformation du système éducatif. Olivier Rey⁴, chercheur à l'Institut français d'éducation, souligne le caractère insuffisant de deux approches symétriques : celle qui veut réformer d'en haut, sans parvenir en définitive à faire entrer le changement dans les classes ; et celle qui compte sur le « terrain » pour mettre en œuvre des initiatives innovantes, sans parvenir à les diffuser à l'ensemble du système.

Pour sortir de cette double impasse, la contribution d'Olivier Rey insiste sur deux impératifs : celui de clarifier les objectifs, en nombre limité, qui président à la réforme engagée ; et celui de réformer sur un temps long, condition de l'appropriation par les acteurs des objectifs qui leur sont assignés et des outils qui sont mis à leur disposition.

(1) Proposition formulée dans la contribution n° 9 de la FCPE : « [Faut-il approfondir la logique du collège unique et du socle commun pour permettre à tous les élèves de poursuivre leurs études ?](#) ».

(2) Dans sa contribution « [Un continuum bac – 3 / bac + 3 pour la réussite de tous](#) ».

(3) Un chapitre du second volet du chantier « 2017/2027 » de France Stratégie sera consacré à la transition entre le lycée et l'enseignement supérieur.

(4) Dans sa contribution « [Comment envisager le changement éducatif en France ?](#) ».