

Sujet : Evaluation d'une politique publique sectorielle : le cas de la classe de troisième d'insertion.

Le travail que je vais vous présenter, traite de la Troisième d'insertion. A l'origine, ce qui a suscité l'intérêt pour ce dispositif, c'est la contradiction contenue dans la mise en place même d'une telle classe au sein du collège unique. Ce qu'on nomme Troisième d'insertion, c'est une classe destinée à permettre à des élèves de niveau scolaire très faible, en voie de marginalisation, d'accéder à une qualification de niveau V et de les réconcilier avec le système scolaire et la société dans son ensemble. Or, le passage par cette troisième semble plus souvent subi que choisi et l'on peut se demander si cela ne constitue pas plutôt une voie de relégation et d'exclusion visant principalement à instaurer "une qualité de l'ambiance" qui rend l'école supportable à ces jeunes qui n'ont pas encore 16 ans.

Cependant, au-delà de l'étude de cette classe, ce sont les politiques publiques destinées à lutter contre l'exclusion que l'on interroge. C'est donc l'évaluation d'une politique publique sectorielle que je me propose de conduire pour voir si les moyens mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus et d'atteindre les objectifs assignés, puisque c'est en ces termes qu'est définie l'évaluation par le Décret du 22 janvier 1990. Aussi, cette interrogation portant sur la troisième d'insertion conduit naturellement à s'intéresser à des notions telles que la décentralisation, la discrimination positive qui mettent l'accent sur le principe d'égalité des chances.

Aussi, dans un premier temps, je vais tenter de définir rapidement ce qu'est une politique publique.

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Selon Hegel, l'Etat est le dépositaire d'une sorte de "prévoyance universelle" qui transcende les intérêts particuliers et est capable de s'élever au niveau de l'intérêt général. L'action publique est légitimée par cette finalité d'intérêt général, ainsi que par l'élection qui permet de désigner ceux qui ont le pouvoir et le recours modéré à la contrainte.

Par ailleurs, une politique publique s'élabore à partir d'un référentiel qui est l'ensemble des normes et des images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée. Ce référentiel par ailleurs n'est jamais consensuel, mais plutôt objet de débats et de conflits. Ce que l'on peut

ajouter, c'est qu'une politique s'inscrit toujours dans un cadre général d'action et ne peut pas être une mesure isolée. Dans un contexte où la société est divisée en différents secteurs (l'agriculture, la santé...), une politique publique globale est nécessaire pour préserver la cohésion sociale et éviter l'éclatement. C'est pourquoi, les différentes représentations sectorielles vont s'ordonner et se hiérarchiser autour du référentiel global, qui est une représentation générale. Aujourd'hui par exemple, de nouvelles normes sont issues de la crise économique qui sont la limitation des dépenses publiques, la modernisation de l'Etat, la reconnaissance de l'entreprise et de la primauté de marché, l'intégration européenne. Cela suppose :

- une réarticulation du social et de l'économie (avec une limitation des dépenses sociales),
- une redéfinition de la frontière public/privé (avec un alignement sur les politiques économiques libérales et l'Etat qui reste plus en retrait),
- une nouvelle transaction entre le centre et la périphérie avec la décentralisation.

Aussi, la politique publique qui est celle du service public d'éducation se conforme à ces évolutions et s'inscrit dans la politique d'ensemble.

Le service public d'éducation :

C'est ainsi que l'ancien modèle pyramidal, où les décisions se prenaient rue de Grenelle et où les établissements étaient des unités d'exécution, se transforme dans les années 80 et repose aujourd'hui sur l'autonomie des établissements.

La déclaration d'Alain Savary du 13 novembre 1981 qui énonce que "l'échec scolaire n'est pas une fatalité" marque le début d'une volonté engagée de réduire les inégalités sociales, de lutter contre l'échec scolaire et illustre un nouveau référentiel. C'est dans ce contexte qu'apparaissent les ZEP qui entendent donner plus à ceux qui ont moins reçu de la société. Dans le même esprit, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, qui entend garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de la protection de la famille et de l'enfance, traite dans un chapitre particulier de l'éducation, de la formation et de la culture, intitulé "droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture". Il est réaffirmé que "la répartition des moyens du service public d'éducation tient compte des différences de situations objectives, notamment en matière économique et sociale".

Egalité des chances et discrimination positive :

Avec la notion d'égalité des chances, ceux qui ne parvenaient pas à suivre un enseignement général étaient rendus responsables de leur échec puisqu'ils auront eu apparemment la chance de réussir professionnellement et socialement grâce à l'école. C'est le

principe républicain de méritocratie illustré par l'art.6 de la Déclaration des Droits de l'Homme (1789) qui dit que tous les citoyens "sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics selon leur capacité et sans autre distinction que leurs vertus et leurs talents". L'acquisition remplace l'attribution, et tous peuvent espérer accéder aux meilleures fonctions comme aux moins bonnes. Avec la notion récente de discrimination positive intervient aussi celle d'égalité compensatoire pour remédier aux différences nées d'un déclassement social et d'une situation économique défavorable. Ainsi, à côté des aides directes qui prennent la forme de bourses tenant compte des revenus familiaux, des fonds sociaux, sont également prévues des aides indirectes (que ce soient la gratuité des manuels scolaires jusqu'au premier cycle du secondaire depuis 1975, les aides aux transports, le service de santé scolaire ainsi que le service social scolaire, ou l'aide à la construction d'internats (pour pallier les différences d'offres). Ce dernier point est appuyé par la loi d'orientation du 4 fév. 85 pour l'aménagement et le développement du territoire qui "vise à assurer à chaque citoyen l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de créer les conditions de leur égal accès au savoir. A cet effet, elle corrige les inégalités de conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique (...). Elle vise à compenser les handicaps territoriaux".

En effet, depuis les années 80, la décentralisation fait ressortir des inégalités qui n'épargnent pas le domaine de l'éducation.

L'impact de la décentralisation :

La décentralisation instaure une tutelle partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales et pose le problème de la coordination. L'Etat se voit confier dorénavant une mission distributive : il répartit les rôles, ainsi qu'une mission constitutive : il fixe les règles et contrôle leur respect.

Aussi, il apparaît que le centre délègue les responsabilités à un niveau local et que dans ce contexte, l'autonomie des établissements s'accompagne de la prise en charge de problèmes souvent délicats, parfois conflictuels, que la 3 I permet parfaitement d'illustrer.

Troisième d'insertion et lutte contre l'exclusion :

La troisième d'insertion, instituée par la circulaire du 28 janvier 1991, est destinée aux élèves qui ne peuvent tirer profit ni d'un passage en Troisième ni d'un redoublement, et qui ont besoin d'une prise en charge spécifique.

La dernière circulaire parue, qui date du 30 mai 1997 indique qu'il s'agit de consolider ou réengager les apprentissages fondamentaux, d'inscrire le jeune dans un projet de formation professionnelle et de renouer avec l'apprentissage de conduites sociales. Ce souci d'éviter la descolarisation témoigne de la volonté d'éviter une triple marginalisation :

- scolaire : on veut éviter le départ du système scolaire de jeunes sans formation ni qualification (conformément à la loi d'orientation du 10 juillet 1989 qui fixe l'objectif de conduire la totalité d'une classe d'âge au niveau V),
- de l'emploi : puisque ce sont des jeunes plus touchés par le chômage,
- sociale : l'une des conséquences de cette situation est l'augmentation de la petite délinquance et qu'il s'agit aussi par ce biais de lutter contre les problèmes d'insécurité.

Pour cette minorité d'élèves (ils ne sont que 2 ou 3% au niveau national), deux solutions sont conjointement envisagées. La première consiste à laisser le pouvoir d'action à l'établissement (dont l'autonomie est accrue depuis 1989 avec le projet d'établissement). Les programmes ne sont d'ailleurs pas définis de façon nationale mais doivent être adaptés au public d'élèves. Les objectifs à atteindre sont fixés dans le projet pédagogique établi par l'établissement.

La seconde s'appuie sur l'alternance pour remédier au découragement des élèves. Les partisans du recours à ce mode pédagogique postulent que les élèves effectueront un transfert de motivation et que l'intérêt apparu sur le lieu de stage s'élargirait à l'école et aux connaissances théoriques qu'elle diffuse.

C'est pourquoi, près de 10 ans après la mise en place de cette structure, il convient de voir de plus près si elle remplit ses missions et répond aux espoirs placés en elle.