

# Evaluation d'une politique publique sectorielle : le cas de la classe de Troisième d'insertion

Sandrine Cambon

Université de Bourgogne, IREDU-CNRS

*Mots-clefs : politique publique, évaluation, insertion, enseignement secondaire*

4e congrès international AECSE, Lille 3, Villeneuve d'Ascq, 5-8 septembre 2001

La recherche présentée lors du congrès de l'AECSE, et conduite dans le cadre du doctorat préparé à l'IREDU de Dijon, se propose de mener l'évaluation d'une politique publique destinée à lutter contre l'exclusion. Elle s'attache plus particulièrement au secteur de l'éducation qui par différentes structures tente de trouver des solutions à la question de l'échec scolaire. C'est dans ce cadre que l'étude de la classe de Troisième d'insertion est apparue incontournable comme illustration des efforts faits pour remédier à une forme de marginalisation qui d'abord scolaire peut ensuite prendre la forme d'une exclusion sociale.

Le choix d'étudier le fonctionnement de cette classe s'est également imposé rapidement parce que la mise en place d'une structure de ce type au sein du collège unique peut paraître paradoxale. Ce que l'on connaît sous le nom de Troisième d'insertion 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 (BEP et plus souvent CAP) et se donne l'ambitieux objectif de les réconcilier avec le système scolaire et au-delà, la société dans son ensemble.

Or, même si le passage dans cette classe ne se fait qu'avec l'accord des familles, nous pouvons nous demander si cela ne constitue pas un choix "faute de mieux", et si elle ne s'apparente pas à une voie de relégation et d'exclusion visant principalement à instaurer une "qualité de l'ambiance" qui rend l'école supportable à des jeunes soumis à l'obligation scolaire, ainsi qu'à soulager des enseignants quelquefois démunis en leur permettant de partager la tâche éducative avec des maîtres de stage hors école, dans l'entreprise.

Ainsi, au-delà de l'étude de cette classe, c'est bien l'efficacité d'une politique publique destinée à lutter contre l'exclusion que nous interrogeons. C'est donc l'évaluation d'une politique publique sectorielle que nous proposons de mener. Aussi, l'interrogation portant sur la Troisième d'insertion conduit naturellement à s'intéresser aux notions de décentralisation et de discrimination positive qui concourent à favoriser l'égalité des chances.

## 1. Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Cette étude nous incite dans un premier temps à nous arrêter à la sociologie politique qui nous révèle par le truchement de Pierre Muller "qu'il n'y a pas de problème politique par nature" mais que tout est susceptible de le devenir, puisque le problème politique est un construit social. Ainsi, 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. Plus concrètement, Mény et Thoenig diront qu'une politique publique se présente sous forme "d'un programme d'action gouvernemental dans un secteur de la société ou un espace géographique". En effet, une politique s'inscrit toujours dans un cadre général d'action et ne peut être une mesure isolée, car contrairement aux sociétés traditionnelles territoriales, notre société est divisée en différents secteurs (l'agriculture, la santé, etc.) et une politique publique globale est nécessaire pour préserver la cohésion sociale et éviter l'éclatement. De fait, tous les secteurs étant en relation, il apparaît qu'une modification d'un des secteurs affecte inmanquablement les autres et perturbe en conséquence l'équilibre du système. Autrement dit, toute décision modifie le système par un effet de rétroaction. L'objet d'une politique publique revient donc à gérer constamment le rapport global-sectoriel.

Dans le cas qui nous intéresse, la loi 98-657, qui date du 29 juillet 1998 montre que viennent s'intégrer dans le cadre global de la lutte contre les exclusions différents chapitres tels que l'accès au logement, l'accès au soin, etc., en plus de celui consacré à l'éducation. Rappelons du reste que cette lutte contre l'exclusion est sans cesse d'actualité et constitue une préoccupation majeure de l'actuel gouvernement comme en témoigne le plan contre

la pauvreté et l'exclusion sociale présenté par le ministre de l'emploi et de la solidarité, le 18 juillet 2001, plan qui s'attache entre autres à favoriser le retour ou l'accès à l'emploi des personnes sans qualification et d'où ne sont pas absentes des considérations liées aux apprentissages de base puisqu'on y insiste sur la nécessité de lutter contre l'illettrisme. Cette idée d'insertion n'est pas, fort heureusement, absente du système d'enseignement comme nous le confirme le projet de Jack Lang "pour un collège républicain" (Orientation sur l'avenir du collège) rendu public le 5 avril 2001, qui traite dans un paragraphe de la nécessité "d'inclure plutôt qu'exclure". Cela illustre le fait que la politique publique qui est celle du service public d'éducation se conforme aux évolutions et s'inscrit dans la politique d'ensemble.

## 2. Le service public d'éducation

Un bref détour historique nous rappelle que la notion de service public d'enseignement apparaît pour la première fois en 1833, dans un article du journal de l'Instruction Élémentaire. On y lit que "l'instruction est une oeuvre nationale" qui "sera regardée comme un service public" et "que l'instruction primaire doit être considérée comme une affaire d'Etat". Il semble incontournable de faire du service public d'enseignement un service centralisé tant il ne saurait être question alors de faire confiance aux initiatives privées ou localisées. Rappelons de surcroît que l'échec scolaire est absent de l'école républicaine. Antoine Prost dira qu'il n'est "ni pensé ni pensable".

Cependant, 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. Rappelons en effet qu'une politique publique s'élabore à partir d'un référentiel qui est une représentation, un ensemble de normes et d'images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée et que le référentiel est une construction collective, jamais consensuelle.

Depuis lors, l'ancien modèle pyramidal où les décisions se prenaient rue de Grenelle et où les établissements étaient de simples unités d'exécution se transforme, et repose désormais sur l'autonomie des établissements. 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 déjà citée, réaffirme dans le paragraphe intitulé "droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture" que "la répartition des moyens du service public d'éducation tient compte des différences de situations objectives, notamment en matière économique et sociale".

## 3. 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 auraient eu apparemment la chance de réussir professionnellement et socialement grâce à l'école. C'est le principe républicain de méritocratie illustré par l'article 6 de la Déclaration de 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 apparaît aussi celle d'égalité compensatoire pour remédier aux différences nées d'un déclassé 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 (citons la gratuité des manuels scolaires jusqu'au premier cycle de l'enseignement secondaire depuis 1975, les aides aux transports, le service social scolaire ainsi que celui de santé scolaire).

Or, avec le découpage lié à la carte scolaire, des structures scolaires qui sont théoriquement semblables accueillent des élèves d'origine sociale souvent marquée, ce qui parallèlement fait craindre l'existence d'une école à deux vitesses. En effet, depuis les années 80, la décentralisation fait ressortir des inégalités qui n'épargnent pas le domaine de l'éducation.

## 4. 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. Les compétences en matière d'éducation incombent maintenant aux communes, départements et régions.

Dans ce contexte, le projet d'établissement doit permettre de définir à l'échelon local, les méthodes les plus appropriées pour atteindre les objectifs fixés de façon nationale et pour utiliser les moyens alloués. Il tire de plus sa justification d'une volonté de démocratiser et de lutter contre l'échec scolaire.

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

## 5. Troisième d'insertion et lutte contre l'exclusion

La Troisième d'insertion, instituée en 1991 et mise en place dès la rentrée 92, 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 circulaire 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 d'abord (on souhaite éviter le départ du système scolaire de jeunes sans formation ni qualification, conformément à la loi du 10 juillet 1989 qui fixe l'objectif de conduire la totalité d'une classe d'âge au niveau V), de l'emploi ensuite puisque les jeunes non diplômés sont plus touchés que les autres par le chômage, et sociale enfin, car l'une des conséquences de la descolarisation est d'entraîner une augmentation de la petite délinquance et qu'il s'agit aussi par ce biais de lutter contre les problèmes d'insécurité. J.-C. Chamboredon montre très bien dans les travaux qu'il a menés sur la délinquance juvénile que l'absentéisme en est l'un des premiers indicateurs.

Pour cette minorité d'élèves, puisqu'ils ne sont que 2 à 3 % au niveau national selon les textes, deux solutions sont conjointement envisagées : la première consiste à laisser le pouvoir d'action à l'établissement. Dans cette classe dont l'effectif réduit ne doit théoriquement pas dépasser une quinzaine d'élèves, il n'y a pas de programme défini de façon nationale, ni même de manuels scolaires, mais des objectifs qui sont établis par l'équipe éducative et inscrits dans le projet d'établissement. La seconde solution 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 leur lieu de stage s'élargira à l'école et aux connaissances théoriques qu'elle diffuse.

## En conclusion, quelques données descriptives

27 classes de Troisième d'insertion étaient recensées en Bourgogne pour l'année scolaire 1999-2000. A la rentrée 2000, 3 classes supplémentaires ont été ouvertes. Les 30 établissements de l'académie de Dijon ont accepté de participer à notre enquête. Parmi eux, 11 sont classés en ZEP.

La collecte des données a été entreprise à la rentrée 2000. D'une part des questionnaires ont été proposés aux élèves, qui ont également subi une évaluation en français et en mathématiques, d'abord à la rentrée puis en fin d'année scolaire afin d'évaluer leur progression. Les résultats au Certificat de Formation Générale (ces collégiens ne passent pas le brevet des collèges) ainsi que leurs affectations viennent enrichir l'analyse.

Cette étude a été complétée d'autre part par des entretiens avec les chefs d'établissements, les professeurs principaux et les enseignants volontaires.

Les évaluations mettent en évidence d'importantes variations entre les établissements aussi bien en mathématiques qu'en français et le calcul des moyennes pour ces 2 matières tend à montrer une progression en français alors que le niveau en mathématiques reste stable dans le meilleur des cas, voire diminue dans le pire. Les variations observées entre les classes d'insertion peuvent être attribuées au type d'alternance, puisque les périodes de stage sont inégales. Dans certains collèges, les élèves partent en entreprise toutes les fins de semaine ou une semaine sur deux, alors que d'autres établissements préfèrent regrouper le temps d'apprentissage "sur le terrain" autour des vacances scolaires. Cela n'est pas sans conséquence sur l'emploi du temps des élèves, car tandis que dans le premier cas, celui-ci est très aménagé, il reste dans l'autre inspiré de celui de la classe de troisième générale, en épargnant toutefois aux élèves l'apprentissage d'une seconde langue vivante. Le temps d'exposition à l'apprentissage n'est pas, nous le savons, sans effet sur les acquisitions.

De surcroît, le mode de recrutement de ces élèves fournit une autre piste d'explication car certains établissements sélectionnent les élèves (puisque'il arrive que la demande soit supérieure à l'offre de places) en fonction de leur projet professionnel, et acceptent d'intégrer ceux éprouvant de grandes difficultés scolaires, mais refusent les collégiens qui se sont faits remarquer pour des problèmes de discipline.

En renonçant ainsi à faire entrer dans cette classe des élèves dont les difficultés sont liées à une question de socialisation, peut-être l'équipe pédagogique se donne-t-elle la chance de remédier réellement aux difficultés scolaires et permet-elle à son public d'avoir une chance d'accéder à une qualification ? Toutefois, en refusant de prendre en charge ce type de difficulté, sans doute ne remplit-elle qu'une partie de la mission que l'Etat lui a confiée .

---

## Bibliographie

- Chamboredon J.-C., 1971, La délinquance juvénile, essai de construction de l'objet, *Revue Française de sociologie*, n°12,, p. 335-377.
  - Dubet F., 1987, *La galère : les jeunes en survie*, Paris, Fayard.
  - Forquin J.-C.,1996 , *Ecole et culture : le point de vue des sociologues britanniques*, Paris, Bruxelles, De Boeck Université.
  - Lacasse F., Thoenig J.-C.,1996, *L'action publique*, Paris, L'Harmattan.
  - Muller P., 1990, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F.
  - Solaux G., 1993, Les décisions de gestion dans l'éducation nationale, *Savoir*, 5, 1, p.47-67.
-