Réformes à l'américaine

Julien Moreau(*)

Introduction

Étudier la façon dont s'est réformé, depuis une trentaine d'années, le système scolaire américain est pour nous à la fois une mine d'enseignements et une source inépuisable de surprises, tant les procédures suivies diffèrent des nôtres.

En France, le ministre consulte qui il veut, quand il veut, comme il veut, puis il décide. Ensuite, du haut en bas de l'échelle hiérarchique, on applique de gré ou de force. La discipline faisant la force principale des armées…

Aux États-Unis, le *Department of Education*, qui n'existe que depuis 1979, fixe des objectifs, fait des recommandations, rend compte de l'état du système et de son évolution, mais il ne décrète pas. Ce sont les cinquante États qui légifèrent ; ils ne fixent d'ailleurs qu'un cadre général (qui au fil du temps s'est resserré), laissant aux seize mille districts et aux établissements eux-mêmes une large marge de manoeuvre.

Autant dire que le système a une inertie considérable : les réformes sont moins fréquentes que chez nous, elles se font beaucoup plus lentement et progressivement et leur effet varie grandement avec le lieu. Bien souvent, donc, il s'agit plus d'évolution que de révolution.

Pour décrire trente ans de la vie de ce système infiniment complexe et varié, j'ai choisi quelques points forts, mais je suis bien conscient que, sur le même sujet, un autre article pourrait avoir avec celui-ci une intersection à peu près vide.

Avertissement : Par « école » on entend dans cet article tout établissement d'enseignement élémentaire ou secondaire.

Un choc majeur : A Nation At Risk

L'enseignement primaire et secondaire ronronnait paisiblement aux USA lorsqu'eut lieu, en 1983, un choc sans équivalent chez nous : la publication du rapport *A Nation At Risk*(1). L'histoire vaut d'être contée.

Elle est d'autant plus édifiante qu'elle s'est déroulée sous la présidence de Ronald Reagan, qui se moquait éperdument des problèmes scolaires, dont il estimait qu'ils n'étaient pas l'affaire du gouvernement fédéral mais des seules autorités locales. Il nomma en 1981 à la tête du *Department of Education* un certain Terrel H. Bell, qu'il espérait utiliser pour lui faire démanteler progressivement le ministère en question.

Mais Bell, qui avait longtemps enseigné dans le secondaire et qui avait une haute idée de sa mission, réussit à convaincre le président de réunir une *National Commission on Excellence in Education*, dont toutefois Reagan refusa d'assumer le patronage.

(*) julien.e.moreau@gmail.com

(1) Texte complet (en anglais) : http://www2.ed.gov/pubs/NatAtRisk/risk.html

Le rapport de la commission, intitulé *A Nation At Risk*, parut en 1983 et fit l'effet d'une bombe. Dès le premier paragraphe il était question de « pays en danger » et de « marée montante de médiocrité ». Mais ce qui fit le plus mal fut le début du second : *If an unfriendly foreign power had attempted to impose on America the mediocre educational performance that exists today, we might well have viewed it as an act of war*(2).

Les buts visés par le rapport sont comme ses recommandations assez vagues, mais l'insistance est mise sur l'excellence et l'équité : tout établissement doit avoir de hautes ambitions pour chacun de ses élèves et l'aider de toutes les façons possibles à les atteindre ; la puissance publique doit faire un effort majeur pour le traitement équitable de la population dans sa diversité.

Le Blue Ribbon

En 1982, en même temps qu'il créait la commission qui allait publier *A Nation At Risk*, Terrel H. Bell lançait le *National Blue Ribbon Schools Program* ; ce ruban bleu, attribué sur dossier par le *Department of Education*, récompense les écoles primaires ou secondaires soit pour leur excellence d'ensemble, soit pour leur aptitude à réduire les écarts de réussite (*Achievement Gap-Closing*) entre groupes d'élèves.

De nos jours encore, le *Blue Ribbon* reste la plus haute récompense que puisse recevoir une école américaine. À noter que si un établissement a été primé l'année n, il doit attendre l'année $n + 6$ pour postuler à nouveau. Plus de 8000 d'entre eux ont été récompensés au moins une fois. En 2016, le ruban a été attribué à 279 écoles publiques et 50 écoles privées.

L'observateur français peut être choqué par cette mise en concurrence des établissements. Mais dans un système aussi décentralisé que le système américain, elle a eu un effet coup de fouet indiscutable… et a permis à nombre d'écoles d'obtenir des autorités locales un financement supplémentaire.

Aussi bien *A Nation At Risk* que la création du *Blue Ribbon* visaient parallèlement l'excellence et l'équité. Les années qui suivirent virent progresser la première beaucoup plus vite que la seconde.

Un voeu pieux : Goals 2000

En 1990, une résolution conjointe du président Bush senior et des gouverneurs des États, *Goals*(3) *2000 : The National Goals for Education*, fixait au pays huit objectifs ambitieux, dont la fin de l'illettrisme, une bonne formation de base pour tous et ceci, qui doit nous aller droit au coeur : *United States students will be first in the world in mathematics and science achievement*(4).

Des crédits furent dégagés chaque année (105 millions de dollars en 1994, année

(2) « Si une puissance étrangère inamicale avait tenté d'imposer à l'Amérique l'état médiocre de l'éducation qui y existe actuellement, nous aurions fort bien pu considérer ce fait comme un acte de guerre. »
(3) *Goal* : but, objectif.
(4) Notons que, deux ans plus tard, la France supprimait la terminale C.

record), en particulier pour venir en aide à certaines écoles, mais en décembre 1999 un article du très respecté *Washington Post* écrivait qu'en dépit de progrès appréciables aucun des huit buts fixés par *Goals 2000* n'avait été atteint.

La marche vers l'excellence

Une différence majeure entre les voies d'excellence à la française et les voies d'excellence à l'américaine est que l'accès de ces dernières n'est pas sélectif : l'élève est conseillé, mais c'est lui seul qui décide de s'y engager ou non.

De longue date existait aux États-Unis dans nombre d'établissements, pour les matières principales et notamment pour les mathématiques, la possibilité de choisir, dès la *junior high school*, entre au moins deux niveaux de difficulté ou d'approfondissement. Le développement d'enseignements exigeants destinés à des adolescents motivés s'est tout simplement accéléré après 1982. Ainsi de nombreux lycées ont créé, à côté des *Basic Courses*, des *Honors Courses* dont le nom est tout un programme. Mais la progression la plus impressionnante est celle des *Advanced Placement Courses*.

Le programme Advanced Placement

L'*Advanced Placement Program* existe depuis 1956. Cette création du *College Board* (organisation *non-profit* qui, confidentielle au départ, regroupe maintenant quelque six mille universités, lycées et associations), a été depuis 1982 fortement encouragée par les pouvoirs publics.

Un *AP exam* (*Advanced Placement Examination*) est un examen portant sur une seule discipline. L'obtention d'une bonne note est pour le candidat l'assurance d'être admis après le lycée dans un établissement prestigieux ou, s'il va dans un établissement moyen, la possibilité de sauter au démarrage un semestre, voire une année complète, ce qui représente une économie substantielle.

La progression des *Advanced Placements*

année scolaire	nombre d'écoles	milliers de candidats	milliers d'examens
1982-1983	5800	58	211
1986-1987	7776	262	369
1990-1991	9800	359	535
1994-1995	11300	505	786
1998-1999	12900	704	1150
2002-2003	14300	1017	1737
2006-2007	16500	1464	2533
2010-2011	18300	1974	3456
2014-2015	21600	2483	4479

Le tableau ci-dessus montre la fulgurante progression de ce dispositif : en trente-deux ans, le nombre de candidats a été multiplié par quarante. Il faut interpréter ces chiffres avec une certaine prudence : il est fréquent de voir un élève s'inscrire dans deux ou plusieurs matières, ou de se présenter deux fois ou plus à un même *AP*. On peut néanmoins estimer *grosso modo*, compte tenu de l'effectif des classes d'âge, légèrement supérieur à quatre millions, qu'au moins un lycéen sur quatre termine sa scolarité en s'étant présenté à au moins un *AP*.

N'oublions pas non plus que l'excellence attestée par un *AP exam* porte sur une seule discipline. En mathématiques, ces examens sont *Calculus AB* et *Calculus BC* (plus relevé), qui en 2013 totalisaient 311000 candidats (223000 + 78000).

La marche vers l'équité

L'effort fait en direction de l'excellence s'est fait sans douleur : le goût de la compétition, le mythe des pionniers, l'idée solidement enracinée que les États-Unis sont les premiers du monde et doivent le rester, tout concourait à le favoriser.

En revanche, l'équité a progressé à la façon de la fameuse procession d'Echternach : trois pas en avant, deux pas en arrière. L'État fédéral a fait des efforts méritoires, mais les autorités locales ont souvent traîné les pieds.

Celui par qui le scandale arrive

Jonathan Kozol, né en 1936, commença sa carrière comme professeur d'une *high school* de Boston, qui le congédia pour avoir expliqué en classe un poème contestataire. Le livre dans lequel il décrit sa première année d'enseignement, *Death at an Early Age*[5]: *The Destruction of the Hearts and Minds of Negro Children in the Boston Public Schools*, parut en 1967, reçut le *National Book Award* et se vendit à quelque deux millions d'exemplaires.

Savage Inequalities : Children in America's Schools, qui parut en 1991, fut un énorme scandale. Pour l'écrire, Kozol avait pendant deux ans[6] parcouru les USA, allant d'école en école, parlant avec les élèves, les parents, les maîtres, les directeurs, les responsables locaux. Il frappa encore un grand coup en 2005 : la publication de *The Shame*[7] *of the Nation : The Restoration of Apartheid Schooling in America*.

Les deux thèmes sur lesquels Kozol est revenu inlassablement pendant un demi-siècle sont la persistance du racisme et les énormes écarts de ressources entre établissements selon leur implantation. Voici ce qu'il dit dans *Savage Inequalities* : « La lutte entre liberté et équité en matière d'éducation s'est depuis trente ans traduite par un conflit entre le pouvoir local, d'une part, et l'intervention de l'État (ou du gouvernement fédéral), d'autre part. » En clair : le gouvernement fédéral cherche à rendre l'éducation plus équitable, le pouvoir local met presque constamment des bâtons dans les roues.

No Child Left Behind

En 2001, sous la présidence de Bush junior, fut adoptée la loi *No Child Left Behind* (Pas d'enfant à la traîne), encore en vigueur aujourd'hui. Cette loi rend les écoles responsables[8], devant le pouvoir de l'État où elles sont situées, des progrès de leurs élèves et particulièrement de ceux de milieux défavorisés. Toute école élémentaire ou secondaire doit justifier chaque année d'un *adequate yearly progress* (*AYP*). Si l'école manque l'objectif deux années de suite, ses élèves sont autorisés à s'inscrire dans une autre école du même district ; si elle le manque trois années de suite, elle doit offrir un tutorat gratuit ; au-delà commencent les sanctions financières et

(5) La mort à un âge tendre.
(6) Qui ne souhaiterait que nos experts de l'éducation aient le même souci de connaissance du terrain ?
(7) La honte.
(8) Certaines mauvaises langues ont estimé que la loi encourageait ainsi les écoles à pousser dehors les élèves irrécupérables, augmentant ainsi le *dropout*, l'abandon en cours d'études.

administratives, pouvant aller jusqu'à la fermeture.

Chacun des cinquante États dut définir son *AYP* conformément à des consignes fédérales. Les points essentiels étaient que les contrôles doivent porter sur la lecture, le langage et les mathématiques et reposer sur un système d'évaluation « statistiquement valide ».

L'application de la loi n'est pas allée sans mal. En 2010, 38% des écoles n'ont pas atteint l'*AYP* ; en 2011, plusieurs États avaient un taux d'échec supérieur à 50%. L'administration Obama a envisagé de modifier la loi, mais s'est finalement contentée d'accorder des accommodements aux États en difficulté, moyennant certaines concessions de leur part.

Les progrès réalisés en matière d'équité

Remarque préliminaire : Les recensements américains mentionnent l'ascendance ethnique des individus(9). Les statisticiens américains utilisent sans états d'âme les termes *White*, *Black*, *Hispanic*, *Asian* (Blanc, Noir, Hispanique, Asiatique) pour désigner les principales ethnies(10).

On voit ci-contre que, globalement, l'accès à l'enseignement supérieur a nettement progressé, mais que l'écart entre *Whites* et *Blacks* ou entre *Whites* et *Hispanics*, loin de se resserrer, a augmenté. On notera aussi la façon dont la communauté asiatique plane audessus du lot : le culte des études et du travail, la solidité de l'encadrement familial expliquent cette suprématie, que l'on retrouve dans les comparaisons internationales telles que PISA.

Pourcentage des 25- 29 ans ayant acquis au moins un grade de *bachelor* (licence)

	1995	2005	2015
Whites	29	34	43
Blacks	16	18	22
Hispanics	9	11	17
Asians	43	60	62

Une autre mesure de l'évolution est la variation du taux de *dropout*, l'abandon de scolarité. Le tableau ci-contre pousse à une vue plus optimiste car non seulement il montre qu'en vingt ans ce taux d'abandon a diminué de presque moitié, mais aussi que les écarts entre communautés ethniques se sont réduits.

Pourcentage des 16- 24 ans qui ne sont pas élèves et n'ont pas achevé de scolarité secondaire

	1995	2005	2014
Whites	9	6	5
Blacks	13	10	7
Hispanics	30	22	10

La comparaison de ces deux tableaux(11) suggère que, parmi les élèves issus des minorités défavorisées, un progrès appréciable a été fait pour les plus faibles, mais que l'accès aux formations supérieures n'a fait que s'entrouvrir.

(9) Cette classification, bien que fondée sur une déclaration de l'individu concerné, est souvent vue comme témoignant d'un racisme inavoué. Mais elle a aussi été à la base d'*affirmative actions* attribuant par exemple des points supplémentaires pour l'admission dans les universités.

(10) Aux quatre ethnies principales s'ajoutent *Native Americans* et *Two or more races*.

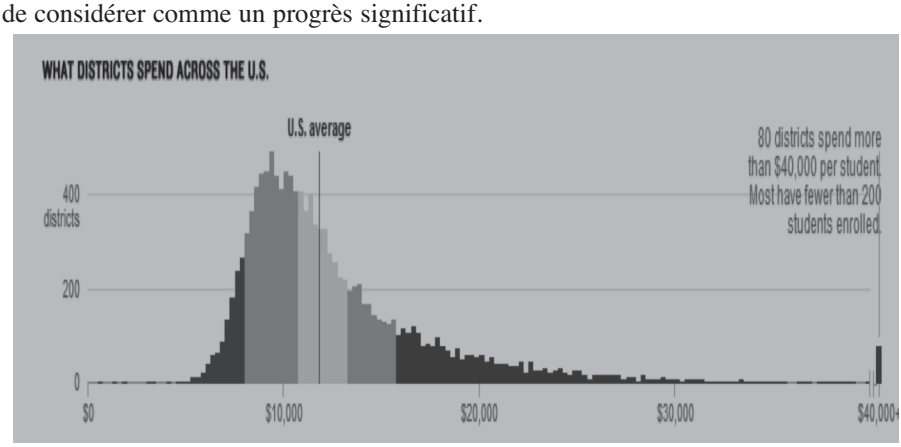
(11) Les chiffres de ces tableaux sont issus de ceux du *NCES* (*National Center for Educational Statistics*). Le pourcentage de *dropout* pour la France était en 2015 de 9,3%.

Pourquoi des progrès aussi lents

En dépit de la bonne volonté du pouvoir fédéral, la recherche d'une plus grande équité de l'éducation se heurte à deux obstacles majeurs

– Le premier obstacle est technique. Il est dans l'extrême décentralisation des États-Unis. Les ressources de l'ensemble des établissements scolaires publics[(12)] étaient en 2012-2013 à 46% de source locale (variant de 2% à 65% selon l'État), à 45% assuré par l'État (26% à 89%), à 9% assuré par le pouvoir fédéral (4% à 16%), ce qui rend fort difficile une politique homogène. Le financement local était tiré à 81% en moyenne de la *property tax*. Les conséquences coulent de source : à district prospère, écoles bien dotées, à district pauvre, écoles pauvres, à ghetto noir ou hispanique, écoles minables.

En 1991, année où parut *Savage Inequalities*, la dépense moyenne par élève était pour le pays de 5342 $, mais la moyenne par État variait de 3115 $ à 8492 $; à l'intérieur d'un même État, les écarts étaient au moins aussi grands. En 2014-2015, la dépense moyenne[(13)] par élève variait de 7715 $ dans l'Idaho (État rural perdu dans les Rocheuses) à 20213 $ dans l'État de New York et 20266 $ dans le district de Columbia (où est Washington). En une quinzaine d'années le rapport entre l'État le plus généreux et le plus pingre est donc passé de 2,87 à 2,62, ce qu'il est difficile de considérer comme un progrès significatif.



Le graphique ci-dessus, relatif à l'année 2012-2013, donne la répartition des dépenses par élève sur l'ensemble des seize mille districts du pays tout entier. L'étalement de la distribution montre qu'on est encore loin d'une répartition équitable des ressources.

Mais un sérieux effort a été fait dans certains secteurs. Ainsi, dans la ville de New York en 2011-2012, le rapport entre la dotation par élève dans le district le plus favorisé et dans celui qui l'est le moins n'est que de 1,32

(12) Le secteur privé ne représente guère que 10% du total.
(13) Source : http://www.governing.com/gov-data/education-data/state-education-spending-per-pupil-data.html

– Le second obstacle est plus profondément enraciné. La statistique ci-contre en fait prendre la mesure. Elle donne en pourcentage une estimation de la part des principales ethnies dans l'effectif scolaire (élémentaire et secondaire réunis) pour la décennie à venir. On peut en conclure que d'ici 2050 les *Whites* ne seront plus majoritaires dans le pays de leurs pères.

Pourcentage des principales ethnies dans les effectifs scolaires (prévisions)				
	2015	2018	2021	2024
Whites	52	50	47	46
Blacks	15	15	14	14
Hispanics	24	27	29	31
Asians	5	5	5	5

Que *Blacks* et *Hispanics* accèdent à un minimum éducatif décent est généralement assez bien accepté dans le pays (avec bien sûr de sinistres exceptions locales), ce qui explique la baisse significative du *dropout*, mais que les descendants d'immigrés mexicains ou d'esclaves puissent accéder à des leviers de commande, voilà qui heurte en particuliers les « petits Blancs », les laissés pour compte de l'*American way of life*.

Conclusion

Le système scolaire américain est en un sens un modèle de fonctionnement démocratique. La puissance centrale ne fait que donner des impulsions et quelques dollars ; une réforme, même annoncée à son de trompe, ne peut être traduite dans les faits qu'avec l'assentiment de ceux qui devront l'exécuter ou la faire exécuter. Naturellement, cela engendre une certaine lenteur et parfois, lorsque le projet touche une corde sensible, une certaine paralysie. Mais sommes-nous sûrs que notre façon de faire et ses à-coups brutaux soient tellement préférables ?

Références

- **Pour avoir une idée plus précise de l'enseignement aux USA**

B.V. n°478, p. 623-635 : « L'évaluation aux États-Unis ».

B.V. n°504, p. 318-326 : « Les deux « brevets » des États-Unis ».

- **Documents accessibles sur Internet pour qui a du courage et veut avoir des détails**

Deux énormes pavés édités par le gouvernement fédéral :

The Condition of Education 2016 et années précédentes.

Digest of Educational Statistics 2014 et années précédentes.

Édité par le *College Board : AP Report to the Nation 2014* et années précédentes.