

PANORAMA

OFAJ
DFJW

Analyses franco-allemandes & européennes

#11

RÉDUIRE
LES INÉGALITÉS SOCIALES
À L'ÉCOLE

RÉDUIRE LES INÉGALITÉS SOCIALES À L'ÉCOLE

1

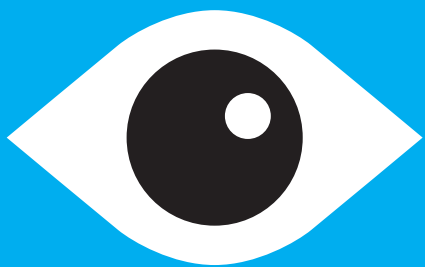
Une forte reproduction des inégalités sociales dans les systèmes scolaires français et allemands : de quoi parle-t-on ?

2

Le poids de l'histoire et le rôle déterminant des acteurs

3

Quelles actions mener dans un contexte institutionnel bloqué ?



L'ESSENTIEL L'ESSENTIEL **L'ESSENTIEL** L'ESSENTIEL L'ESSENTIEL

D'après les études internationales, la France et l'Allemagne font partie des pays occidentaux où **la corrélation entre origine sociale et résultats scolaires est particulièrement forte**. Malgré la massification de l'enseignement au cours du XXe siècle dans les deux pays, l'école ne constitue pas encore un vrai levier pour compenser les inégalités sociales de départ entre les élèves et a, au contraire, tendance à les reproduire d'une génération à l'autre.

Cette réalité commune apparaît cependant dans des **systèmes éducatifs** et des **contextes politiques très différents**. En France, le système éducatif est fortement centralisé et se distingue par l'existence d'un collège unique, ce qui signifie que tous les élèves suivent une scolarité commune jusqu'à l'adolescence. À l'inverse, l'Allemagne repose sur un modèle fédéral dans lequel les politiques éducatives sont décidées au niveau régional. Le système scolaire allemand se caractérise par ailleurs par une orientation précoce des élèves vers les filières du secondaire.

Soutien financier aux établissements accueillant des élèves défavorisés, programmes scolaires spécifiques, réformes structurelles ou encore dispositifs d'accompagnement des élèves : dans les dernières décennies, de nombreuses politiques publiques ont été mises en place dans les deux pays pour **combattre la reproduction des inégalités sociales à l'école**. Si ils ont souvent permis d'enrayer certaines difficultés, **ces dispositifs n'ont pas réussi à transformer profondément et durablement les mécanismes structurels qui produisent les inégalités**.

De fortes **contraintes institutionnelles** et **la configuration complexe des acteurs** empêchent d'apporter des changements radicaux aux systèmes scolaires français et allemand. En France, les visions divergentes entre les syndicats d'enseignants, les forces politiques, l'administration et les acteurs de terrain rendent le lancement de réformes et leur mise en œuvre réelle dans les écoles difficiles. En Allemagne, le système politique implique la recherche systématique d'un compromis entre les différents acteurs impliqués, ce qui a tendance à restreindre le champ d'action possible et à ralentir leur mise en œuvre. Le lancement de politiques éducatives nationales nécessite de plus l'approbation et la participation des seize Länder ce qui implique de longues négociations entre les différents échelons de pouvoir. Dans les deux pays, ces contraintes participent à freiner les changements structurels.

Le lancement de politiques expérimentales peut être un moyen d'initier des changements dans le traitement des inégalités sociales. Cette approche consiste à **tester l'efficacité d'une mesure à court terme** et sur un nombre restreint d'écoles. Elle permet de rendre des changements plus acceptables pour les acteurs du monde éducatif et de limiter les risques politiques d'une grande réforme. Pour être réellement pertinentes et ne pas se résumer à un effet d'annonce, les expérimentations doivent être suivies et évaluées de manière rigoureuse. Leur lancement peut alors permettre d'ouvrir la voie à des réformes plus grandes et changer progressivement les systèmes éducatifs.

1

Une forte reproduction des inégalités sociales dans les systèmes scolaires allemand et français : de quoi parle-t-on ?

Les résultats scolaires dépendent de l'origine sociale

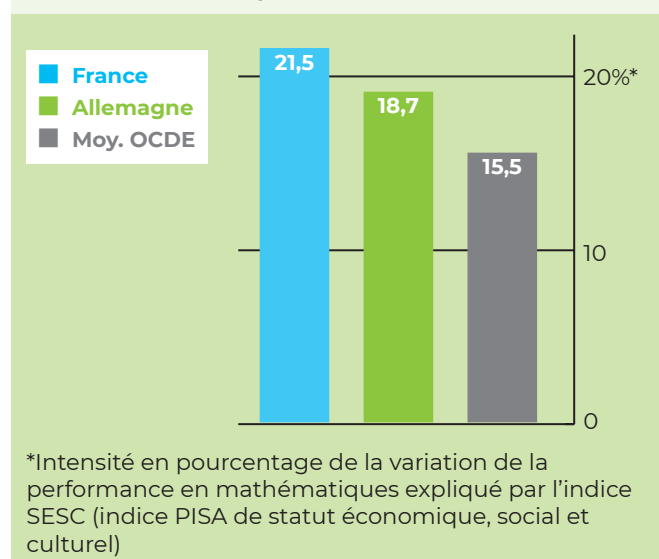
Ce phénomène n'est pas propre à la France et à l'Allemagne. Des études comparatives longitudinales¹ ont montré que, malgré l'expansion de l'éducation au cours du XXe siècle dans tous les pays développés, **la forte corrélation entre origine sociale et résultats scolaires se retrouve dans tous les pays**. Les enquêtes internationales, comme le *Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves* (PISA), ont toutefois mis en avant que l'ampleur de ce problème varie selon les pays. Il est manifeste en France et en Allemagne. L'origine sociale a, par exemple, expliqué, en 2022, 21 % des écarts de performance entre élèves en mathématiques en France et 19 % en Allemagne, alors que la moyenne des pays de l'Orga-

nisation de coopération et de développement économique (OCDE) est de 15 %².

Orientation précoce des élèves en Allemagne et ségrégation scolaire en France

Le système scolaire allemand est caractérisé par une orientation précoce des élèves dès la fin du primaire vers différentes filières du secondaire. Or, **l'orientation précoce des élèves et le faible niveau de perméabilité entre les filières ont été identifiés comme des facteurs déterminants de reproduction des inégalités sociales**³. Traditionnellement, l'Allemagne comptait trois filières scolaires principales : la *Hauptschule*, la *Realschule* et le *Gymnasium*. Aujourd'hui, la durée du primaire, le nombre, le type et la dénomination des filières sont variables selon les Länder. En France, l'orientation de la majorité des élèves se fait plus tardivement, avec l'existence d'un collège unique. **Le système scolaire français est marqué par une ségrégation géographique qui est renforcée par des stratégies parentales d'évitement**, parmi les écoles publiques, de celles qui souffrent d'une mauvaise réputation. Ce détournement de la « carte scolaire »⁴, qui attribue à chaque enfant un établissement scolaire public, est rendu possible notamment par le recours au secteur privé, qui est plus important en France qu'en Allemagne. En France, à la rentrée 2024, plus de 13 % des élèves du primaire fréquentaient des écoles privées et près de 21 % dans le secondaire⁵. En Allemagne, en 2020, le secteur privé accueillait environ 9 % des élèves des écoles d'enseignement général (*Allgemeinbildende Schulen*), c'est-à-dire primaire et secondaire ensemble. Pour le primaire (*Grundschulen*), il représentait moins de 4 % des élèves⁶.

Aperçu des disparités socio-économiques dans la performance scolaire



1. Yossi Shavit and Hans-Peter Blossfeld, *Persistent inequality: Changing educational attainment in thirteen countries*, ed. Yossi Shavit and Hans-Peter Blossfeld (Boulder: Westview Press, 1993).

2. OECD, *Country note, Germany, Results from PISA 2022* (Paris: OECD Publishing, 2023); OECD, *Country note, France, Results from PISA 2022* (Paris: OECD Publishing, 2023).

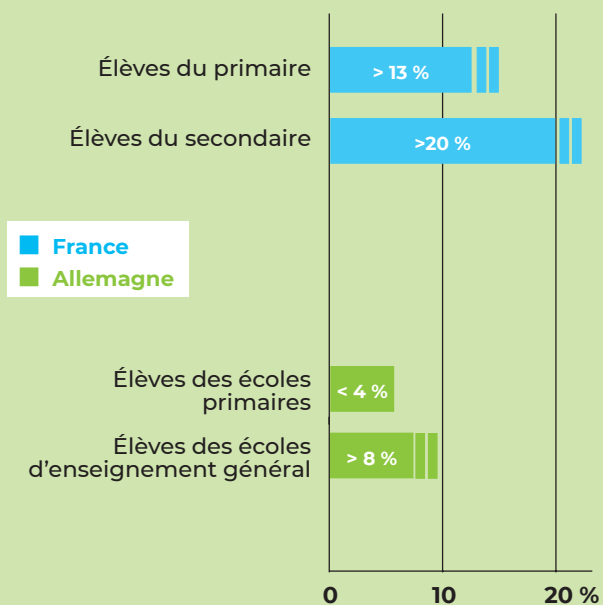
3. Herman G. Van de Werfhorst and Jonathan J.B. Muijs, "Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: A comparative perspective," *Annual Review of Sociology*, no. 36 (2010): 407-28.

4. Agnès van Zanten and Jean-Pierre Obin, *La carte scolaire*, 2^e ed. (Paris: Presses Universitaires de France, 2010).

5. DEPP, "L'Éducation nationale en chiffres," 2025.

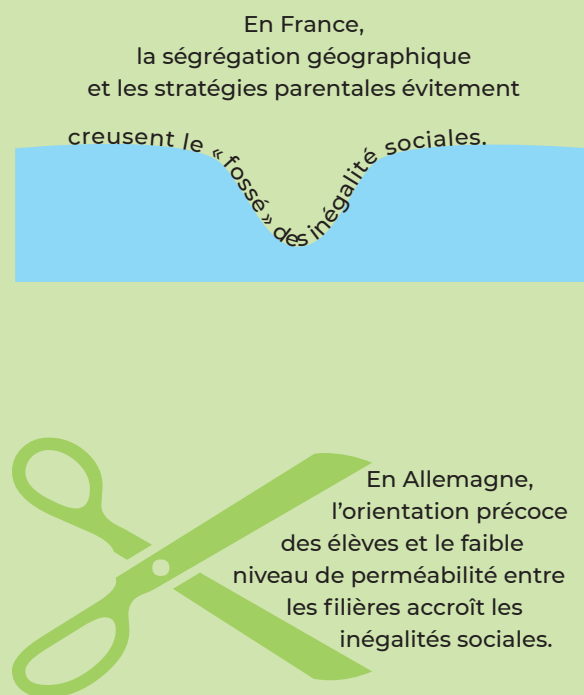
6. Destatis, "Fachserie 11. Bildung und Kultur. Reihe 1.1 'Private Schulen,'" ed. Statistisches Bundesamt, 2021, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/Downloads-Schulen/private-schulen-2110110217005.xlsx?__blob=publicationFile&v=3

Comparaison de la part du privé en France et en Allemagne



Parts en % d'élèves scolarisés dans le privé en France (chiffres de 2024) et en Allemagne (chiffres de 2020)

Deux représentations différentes des inégalités



Ces différences structurelles entre la France et l'Allemagne se traduisent dans les métaphores utilisées couramment dans les deux langues pour décrire le phénomène d'accroissement des inégalités sociales à l'école. En Allemagne, on évoque l'idée de « ciseaux » qui s'ouvrent de plus en plus⁷. Les deux branches des ciseaux font référence aux parcours scolaires d'élèves favorisés d'un côté et d'élèves défavorisés de l'autre. Ils rendent visible l'idée que, partant d'un même point de départ, les trajectoires de ces élèves, qui fréquentent souvent des filières scolaires différentes, s'éloignent de plus en plus. En France, cette métaphore des ciseaux n'existe pas. On utilise davantage une image issue de la géographie : celle d'un « fossé » des inégalités sociales qui se creuse de plus en plus.

Inégalité d'accès, inégalité des chances, iniquité ou inégalité de résultat ?

Il existe un consensus aujourd'hui sur la nécessité de réduire les inégalités sociales. Les notions d'égalité et d'inégalité sont ambiguës, parce qu'elles renvoient à des réalités plurielles. Avant de lancer une politique pour réduire les inégalités sociales à l'école, il est donc crucial de se demander quel type d'égalité on souhaite viser en priorité. Dans ma thèse de doctorat, j'en ai distingué quatre types et les ai associés à des politiques : égalité d'accès, égalité méritocratique des chances, équité et égalité des résultats (voir tableau p.6).

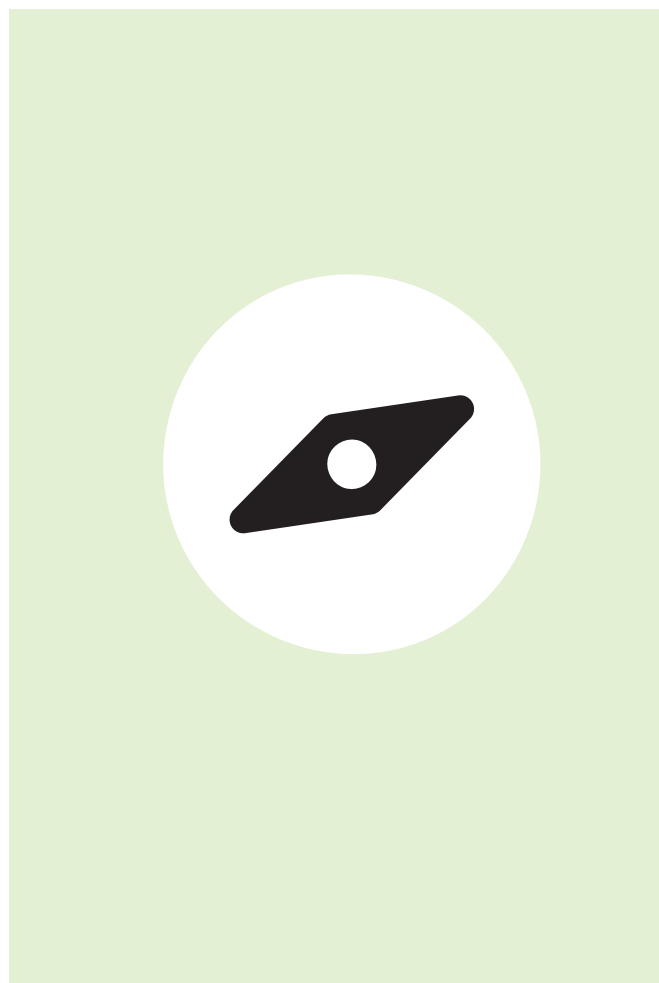
En France et en Allemagne, **on observe dans les discours politiques une confusion dans l'usage parfois contradictoire de ces termes et un usage partisan de certains d'entre eux**. Chaque acteur a sa vision de l'idéal d'égalité à atteindre. Philippe Bongrand a mis en avant, par exemple, qu'en France, au tournant des années 2000, les points de vue variaient au sein même du ministère de l'Éducation nationale⁸. D'un côté, la ministre déléguée à l'Enseignement scolaire et son cabinet promouvaient une vision **méritocratique de l'égalité des chances** en voulant développer des « pôles d'excellence » dans les zones d'éducation prioritaire – c'est-à-dire dans les écoles et





7. Kai Maaz and Hanna Dumont, "Bildungserwerb nach sozialer Herkunft, Migrationshintergrund und Geschlecht," in *Das Bildungswesen in Deutschland, Bestand und Potenziale*, ed. Olaf Köller et al. (Bad Heilbrunn: Klinkhardt utb, 2019), 299–332.

8. Philippe Bongrand, "L'introduction controversée de l'« excellence » dans la politique française d'éducation prioritaire (1999-2005)", *Revue française de pédagogie* 177, no. 4 (2011) : 11–24.

établissements scolaires qui recevaient des moyens supplémentaires du fait de leur proportion élevée d'élèves défavorisés. De l'autre, des membres de l'administration centrale étaient davantage en quête d'égalité de résultats et voulaient surtout privilégier le renforcement des apprentissages dans ces écoles et établissements prioritaires. En Allemagne aussi, la notion d'égalité est politisée et polarisante. Dans les entretiens que j'ai réalisés pour la rédaction de ma thèse, j'ai ainsi pu constater, par exemple, que les députés du parti social-démocrate (SPD) utilisaient plus volontiers le terme de *Chancengleichheit* – littéralement égalité des chances, tandis que les députés du parti chrétien-démocrate (CDU) lui préféraient celui de *Chancengerechtigkeit* – littéralement équité des chances – ou *Bildungsgerechtigkeit* – littéralement équité d'éducation. Contrairement à ce que ces dénominations suggèrent, les analyses que j'ai faites des discours des députés de ces partis ont montré que les membres de la SPD privilégiaient pourtant l'équité, c'est-à-dire le fait de donner plus à ceux qui ont moins, tandis que ceux de la CDU mettaient davantage en avant l'égalité méritocratique des chances.

Maintenant que ces concepts ont été explicités, on peut se demander quels types de politiques ont été lancés dans les décennies précédentes dans les deux pays pour affronter cette problématique et quels acteurs ont été impliqués dans le processus.



Quatre définitions du concept d'égalité et leur implication politique		
Conception d'égalité	But	Exemples de politiques
Égalité d'accès 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir un accès à l'éducation pour tous Garantir une égalité de traitement 	<ul style="list-style-type: none"> Gratuité de l'école Obligation d'aller à l'école
Égalité méritocratique des chances 	<ul style="list-style-type: none"> Donner plus à ceux qui ont le plus de talent et font le plus d'effort Diversifier l'élite 	<ul style="list-style-type: none"> Bourse pour les élèves défavorisés les plus performants Quota d'accès à des filières élitistes réservés à des élèves défavorisés Orientation des élèves tardive et accroissement de la perméabilité entre filières
Équité 	<ul style="list-style-type: none"> Donner plus à ceux qui ont moins Compenser des inégalités liées au contexte 	<ul style="list-style-type: none"> Soutien supplémentaire aux écoles qui accueillent le plus d'élèves défavorisés
Égalité de résultats 	<ul style="list-style-type: none"> Réduire l'écart entre les élèves qui réussissent le mieux et ceux qui réussissent le moins bien Garantir une base minimum de connaissances et de compétences à chaque élève 	<ul style="list-style-type: none"> Financements publics mis en priorité sur l'éducation primaire et secondaire commune Réduction du nombre de filières élitistes

Source : Adapté de Le Noan 2025, p. 62⁹

9. Anne-Clémence Le Noan, "Changing the way social inequality in education is treated in France and Germany" (IEP de Paris ; Hertie School, 2025). <https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/index/index/docId/6167>

2

Le poids de l'histoire et le rôle déterminant des acteurs

La reproduction des inégalités sociales n'est pas un problème nouveau

Des réformes nombreuses ont été mises en place en France et en Allemagne pour agir contre la reproduction des inégalités sociales à l'école. Ce champ politique est par conséquent chargé d'histoire. Or, le principe de « dépendance au sentier » (« path dependence »)¹⁰ nous apprend que **les politiques menées dans le passé créent des automatismes et des manières de faire qui orientent les politiques à venir**. Il est donc important de connaître dans leurs grandes lignes les actions qui ont été réalisées sur ce sujet en France et en Allemagne pour mieux comprendre celles qui sont conduites aujourd'hui et envisager celles qui pourront l'être demain. Du début du XXe siècle aux années 1980, l'approche était assez similaire dans les deux pays, mais elle a divergé par la suite.

De 1900 à 1980, une approche similaire

La fondation des systèmes éducatifs français et allemand modernes remonte au début du XXe siècle, avec notamment **l'introduction de lois garantissant la gratuité et l'obligation de l'enseignement primaire**. Ces lois ont permis d'assurer l'égalité d'accès à l'éducation. Dans les deux pays, il y avait à l'époque des filières fréquentées essentiellement par les enfants privilégiés et des filières pour le peuple. La question des inégalités sociales en éducation était alors peu abordée. **La conscience collective de la reproduction des inégalités sociales par le système scolaire arrive plus tard**, à partir des **années 1950-1960**, avec, d'une part, la massification de l'éducation et, d'autre part, la publication des travaux de sociologie de l'éducation dans les deux pays. Certains acteurs promeuvent alors **l'égalité méritocratique des chances** et prônent des réformes de la structure du système éducatif, avec notamment l'allongement d'un enseignement commun à tous. Cela aboutit en France à l'introduction d'un collège unique en 1975 et en Allemagne à l'expérimentation, dans les années 1970, des *Gesamtschulen*, qui sont des établissements secondaires accueillant plusieurs filières du secondaire. Si le collège unique a été maintenu en France jusqu'à aujourd'hui, l'expérimentation allemande a été un échec politique et n'a pas conduit à la fin de l'orientation précoce des élèves et de la multiplicité des filières du secondaire (« Mehrglie-

drigkei») en Allemagne. Cette différence fondamentale entre les deux pays a conduit à une divergence dans leur manière de traiter la reproduction des inégalités sociales à l'école.

À partir des années 1980, une divergence de trajectoires

En France, une politique nationale déterminante a été créée en 1981, qui existe encore aujourd'hui: **la politique d'éducation prioritaire**. Elle permet d'octroyer des moyens supplémentaires aux écoles et établissements scolaires qui accueillent le plus d'élèves défavorisés. Sa création a apporté une nouvelle façon de traiter le problème des inégalités sociales en éducation en France. Au lieu de le traiter de manière structurelle comme par le passé, **elle vise à « compenser » la situation de ces écoles**; elle est donc davantage fondée sur la notion d'équité que sur celle d'égalité méritocratique des chances. En Allemagne, **l'échec politique des Gesamtschulen a eu pour conséquence de maintenir ouverts les débats sur la structure du système éducatif**. La réunification du pays en 1990 n'a pas apporté de changements majeurs sur le sujet, car **les Länder de l'Est**, qui avaient un enseignement secondaire unique avant la chute du Mur, **ont adopté le principe de multiplicité des filières**. Il a fallu attendre le « choc PISA » du début des années 2000, qui correspond au fait que les Allemands ont été très surpris par leurs mauvais résultats



10. Paul Pierson, *Politics in time : history, institutions and social analysis* (Princeton : Princeton University Press, 2004).

à la première enquête PISA, pour qu'il y ait une nouvelle prise de conscience nationale de l'importance de la reproduction des inégalités sociales à l'école. Certains Länder choisissent alors de lancer à l'échelle régionale des politiques de compensation pour les écoles et établissements scolaires qui accueillent le plus d'élèves défavorisés. En 2019, la première politique fédérale pour ces mêmes écoles est lancée. **En 2024** – plus de quarante ans après la création de la politique d'éducation prioritaire française – **le plus grand programme éducatif fédéral de l'histoire allemande leur est dédié: le «Startchancen-Programm».**

Le développement mondial d'une «**société de la connaissance**» («Knowledge society») a également conduit les responsables politiques à prendre en compte la nécessité d'acquérir les connaissances et compétences de base pour naviguer dans le monde contemporain et rendre la nation performante dans la compétition internationale. Cette préoccupation est particulièrement forte **en Allemagne, où le concept de «Bildungsarmut»¹¹**, littéralement pauvreté d'éducation, qui correspond au fait de quitter le système scolaire sans maîtriser un minimum de connaissances, **est présenté comme un problème majeur à résoudre.**

Par ailleurs, **en Allemagne, les discussions sur le lien entre origine sociale et résultats scolaires font également souvent référence aux origines ethniques et migratoires des élèves.** Alors que dans les années 1960, l'archétype de l'élève en difficulté scolaire était «la fille catholique de travailleurs de la campagne» («katholisches Arbeitermädchen vom Lande»)¹², il est présenté aujourd'hui comme «le fils d'immigré»¹³. **En France, l'origine migratoire et ethnique des élèves reste un tabou politique.** Elle n'est donc évoquée que de manière détournée, notamment par **la référence aux quartiers desquels les élèves sont issus.**

Des échelons de gouvernance différents: l'éducation relève des Länder en Allemagne et du niveau national en France

En France, **le système éducatif est déconcentré**, c'est-à-dire que les politiques sont définies essentiellement au niveau national, mais que les acteurs régionaux ont une assez grande marge de manœuvre. Les recteurs, les plus hauts responsables de l'éducation dans les régions, restent néanmoins des représentants de l'État à l'échelon régional et doivent appliquer les politiques lancées par le ministère national. L'Allemagne est une République fédérale dans laquelle **l'éducation dépend des Länder**, c'est le principe de la *Kulturhoheit*, souveraineté des régions en matière d'éducation. La Constitution limite la marge d'action de l'État fédéral sur ces sujets. C'est ainsi que,

jusqu'à récemment, il était exclu qu'il contribue au financement des écoles primaires et secondaires. De plus, pour **lancer une politique éducative fédérale** en Allemagne, **il faut convaincre les seize Länder d'y participer.** Or, le niveau de richesse des Länder et les problématiques auxquelles ils sont confrontés varient beaucoup, ce qui rend leur entente parfois difficile, d'autant que le traitement des inégalités sociales en éducation n'est pas perçu par tous comme prioritaire.

Acteurs impliqués et rapports de force

En France, **les politiques éducatives** sont traditionnellement **négociées entre l'État et les représentants syndicaux.** Il existe un fort pouvoir de mobilisation des syndicats, lesquels sont particulièrement puissants à la veille d'élections. En Allemagne, les syndicats sont des acteurs importants, mais leur action est plus limitée qu'en France, parce que **les enseignants, en tant que fonctionnaires, n'ont pas le droit de faire grève et d'exprimer ouvertement leur opinion politique.** Les politiques éducatives dépendent surtout des coalitions politiques au sein des Länder. Les partis au pouvoir doivent trouver un compromis en matière d'éducation. Les rapports de force entre les partis dépendent principalement des résultats électoraux et du nombre de sièges au sein des parlements régionaux.

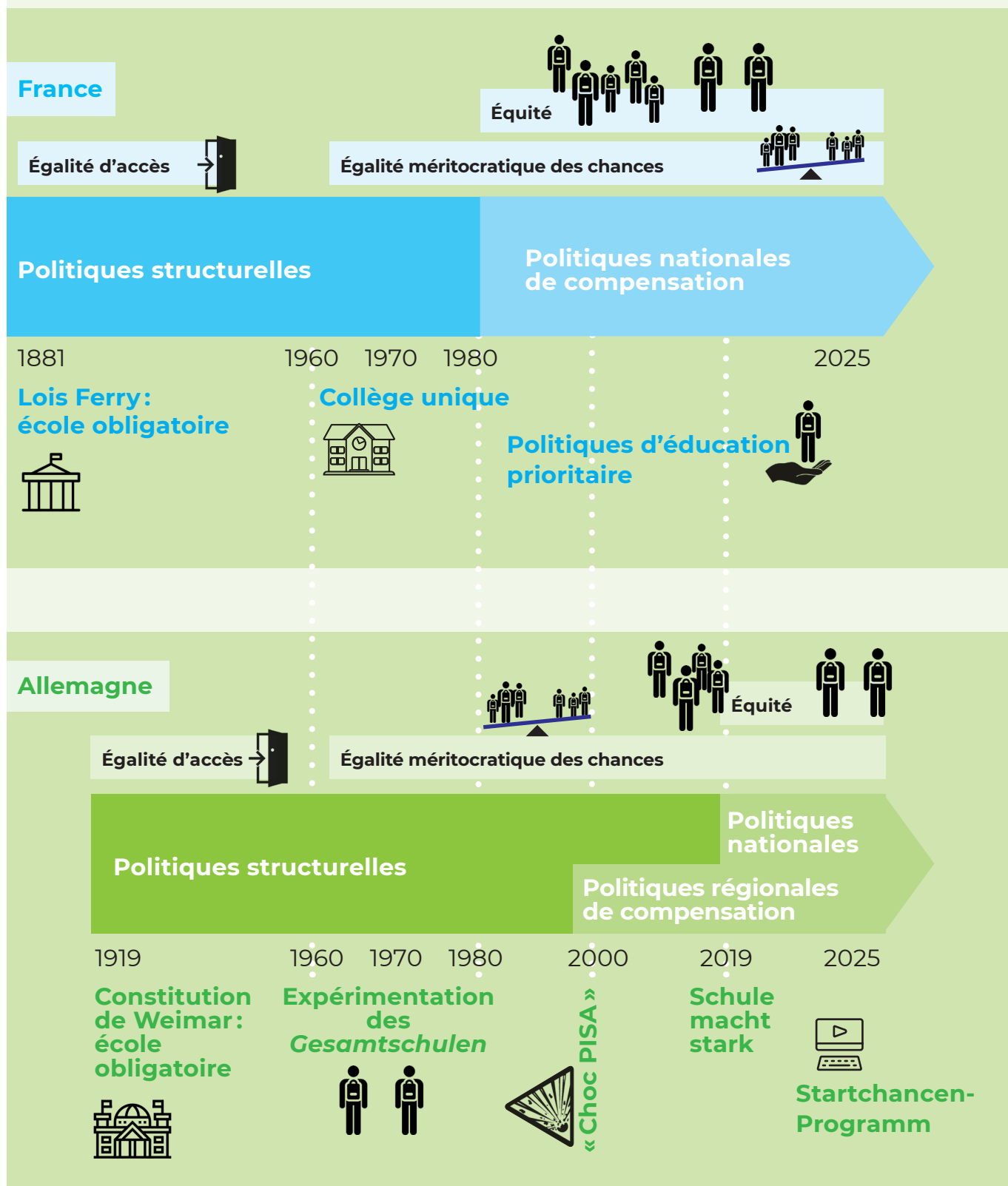
Face au poids du passé et aux rapports de force complexes entre les acteurs en présence, on peut se demander **quelle est la marge de manœuvre des responsables politiques français et allemands pour lancer aujourd'hui des politiques qui visent à réduire la reproduction des inégalités sociales à l'école.**

11. Gudrun Quenzel and Klaus Hurrelmann, *Handbuch Bildungsarmut*, Handbuch (Wiesbaden: Springer VS, 2019).

12. Ralf Dahrendorf, *Bildung ist Bürgerrecht, Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik* (Hamburg: Christian Wegner Verlag, Die Zeit Bücher, 1968).

13. Rainer Geißler, "Die Metamorphose der Arbeitertochter zum Migrantensohn. Zum Wandel der Chancenstruktur im Bildungssystem nach Schicht, Geschlecht, Ethnie und deren Verknüpfungen," in *Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert.*, ed. Peter A Berger und Heike Kahlert (Weinheim/München: Juventa, 2005), 71-100.

Chronologie des politiques de lutte contre les inégalités sociales à l'école : (1881-2025)



Source : Adapté de Le Noan 2025, p.117¹⁴

14. Le Noan, "Changing the way social inequality in education is treated in France and Germany." <https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/index/index/docid/6167>

3

Quelles actions mener dans un contexte institutionnel bloqué ?

Le principe de la superposition (« layering ») : une manière de dépasser les obstacles ?

Quand il y a une forte « dépendance au sentier » (cf. p.7) et que **des acteurs puissants sont hostiles au changement**, il est **très difficile d'imposer des évolutions radicales**. En Allemagne, tant l'histoire du système éducatif que la puissance des partis conservateurs favorables à l'existence de plusieurs filières du secondaire rendent presque impossible une unification de ces filières. En France, une réforme du fonctionnement de l'enseignement privé, présent depuis longtemps dans le système scolaire et défendu par des acteurs puissants, serait également difficile à engager. De même, une modification radicale ou une suppression de la politique d'éducation prioritaire mise en œuvre depuis plus de quarante ans et soutenue par les syndicats d'enseignants serait politiquement périlleuse.

La théorie néo-institutionnelle nous apprend qu'**une alternative aux ruptures radicales est cependant possible** : l'instauration de changements graduels et notamment la superposition (« layering »)¹⁵. Il s'agit d'ajouter des politiques restreintes qui ne modifient pas directement les politiques précédentes, mais peuvent initier des changements et ouvrir la porte à des réformes ultérieures de plus grande ampleur. Ce principe est proche de l'« incrémentalisme » ou de l'idée de « politique des petits pas ».

Illustration de ce principe par deux politiques récentes

Confrontés à la difficulté d'instaurer de franches ruptures dans les systèmes éducatifs allemand et français, les responsables politiques de ces deux pays ont choisi de recourir au layering pour apporter des éléments nouveaux au traitement des inégalités sociales en éducation. Ils ont ainsi lancé respectivement les politiques « Schule macht stark » (SchuMaS) en 2019 et « Les contrats locaux d'accompagnement » (CLA) en 2020.

Il s'agit de deux politiques nationales qui visent à réduire les inégalités en soutenant des écoles qui ont une forte proportion d'élèves défavorisés. Elles ont en commun d'être des politiques expérimentales, lancées dans un

nombre restreint d'écoles (200 à 300), avec un budget limité (quelques millions d'euros par an) et pour objectif d'être élargies par la suite, si les résultats se révèlent concluants. Ces politiques n'ont pas conduit à des modifications radicales des politiques qui les précédaient, comme en France la politique d'éducation prioritaire ou en Allemagne les politiques de compensation régionales. Elles s'y sont superposées, tout en apportant des approches nouvelles.

En France, les écoles CLA devaient, à la différence des écoles de l'éducation prioritaire, s'engager sur des actions précises et signer un contrat limité à trois ans pour recevoir des financements supplémentaires. Cette politique a donc ajouté l'idée d'efficacité et d'obligation de rendre des comptes (« accountability ») au traitement classique des inégalités sociales. En Allemagne, SchuMaS correspond à la première politique fédérale de soutien aux écoles œuvrant dans des contextes sociaux difficiles. Tout en respectant le principe de souveraineté des Länder en matière d'éducation avec le maintien de politiques régionales similaires, cette politique, bien que limitée, a donc apporté un changement significatif au traitement des inégalités sociales en lui ajoutant une nouvelle échelle d'action nationale. Elle a de plus ouvert la porte à une politique beaucoup plus grande qui la suivra quelques années après : le « Startchancen-Programm », qui vise 4 000 écoles avec une forte proportion d'élèves défavorisés et un budget de 20 milliards d'euros sur 10 ans.

Duplicité du layering : superposer pour initier des changements ou pour éviter d'en faire ?

Le « layering » peut être utilisé par des responsables politiques pour initier des évolutions dans un contexte politique et institutionnel bloqué. L'exemple français des « contrats locaux d'accompagnement » en est une bonne illustration. Le ministère voulait réformer la politique d'éducation prioritaire pour la rendre plus efficace, mais ne pouvait pas le faire directement en raison de la puissante capacité de mobilisation des syndicats, à la veille d'échéances électorales. Il a donc préféré superposer à cette politique le dispositif CLA qui introduit la notion d'efficacité dans le traitement des inégalités sociales et pouvait, à terme, permettre de modifier le fonctionnement de la politique d'éducation prioritaire.

15. James Mahoney and Kathleen Thelen, "A theory of gradual institutional change," in *Explaining institutional change, ambiguity, agency and power*, ed. James Mahoney and Kathleen Thelen (New York: Cambridge University Press, 2010), 1-38.

Le « layering »

Le Layering
pour initier un changement progressif:
on ajoute une petite politique à des politiques
existantes, qui ouvre la voie à des réformes
plus grandes.



Par exemple : en Allemagne, le programme « SchuMaS » (nouvelle politique) s'ajoute aux politiques régionales des Länder (politique existante), pour ouvrir sur une politique plus large, le « Startchancen- Programm » (résultat).

Par exemple : En France, les « CLA » (nouvelle politique) s'ajoutent à l'éducation prioritaire (politique existante) en introduisant une idée nouvelle (nouvelle politique avec un objectif précis et limité dans le temps, avec une obligation de résultats).

Néanmoins, **le « layering » peut aussi être utilisé par des décideurs pour donner l'illusion d'agir, sans modifier le système en profondeur.** Ils lancent alors des politiques volontairement restreintes, qui s'ajoutent à celles qui les précèdent et maintiennent ainsi l'existant tout en leur permettant de mettre en avant la réalisation d'une action politique.

Ma thèse a permis de mettre en évidence avec le cas allemand de SchuMaS un troisième usage possible du « layering ». Il peut être utilisé comme compromis entre ceux qui veulent apporter du changement et ceux qui veulent modifier le système le moins possible. Cette politique est en effet issue d'une négociation entre le parti de la SPD et celui de la CDU lors de la création de leur contrat de coalition de 2018. Ces deux partis avaient des conceptions différentes des priorités politiques en matière d'éducation. La SPD voulait apporter un soutien fédéral aux écoles accueillant une forte proportion d'élèves défavorisés. Pour la CDU, le maintien de la souveraineté des Länder en matière d'éducation était crucial. Le compromis que ces deux partis ont trouvé est le suivant : création d'une politique fédérale pour ce type d'écoles, certes, mais sous une forme limitée dans le temps et dans les moyens octroyés, sans modifier la Constitution et remettre en cause le principe de souveraineté régionale.

Les expérimentations politiques : un outil utile dont il ne faut pas abuser

Avoir recourt à des politiques expérimentales peut ainsi être utile pour tester des solutions, ou initier des changements dans un contexte institutionnel bloqué. Mais l'analyse des exemples français et allemand de CLA et SchuMaS met en avant deux aspects à prendre en compte : **le danger d'un usage politique des expérimentations** et la pertinence de la démarche expérimentale.

En France, les « contrats locaux d'accompagnement » ont été présentés à leur lancement comme une « expérimentation ». Cette stratégie de communication avait pour but de déjouer la méfiance des syndicats. Mais, en réalité, la politique a été étendue moins d'un an après son lancement et sans évaluation. Il ne s'agissait donc pas d'une réelle expérimentation impliquant une approche rigoureuse, fondée sur l'analyse des résultats. Cet usage politique du terme d'expérimentation s'inscrit dans **la tendance française à l'empilement de politiques successives, qui ne sont pas suivies dans la durée. Ce phénomène, lorsqu'il est répété, provoque lassitude et méfiance chez les acteurs et actrices de terrain dans les écoles**, lesquels rechignent à mettre en œuvre des politiques qui risquent de disparaître aussi vite qu'elles sont apparues et dont ils ne perçoivent pas toujours l'intérêt.

En Allemagne, au contraire, « Schule macht stark » a constitué une véritable expérimentation. Elle a impliqué des chercheuses et chercheurs et des données ont été récoltées régulièrement et rigoureusement pendant son déploiement, pour permettre une évaluation. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence du recours à une expérimentation dans le cas de SchuMaS. Des politiques régionales qui visaient le même type d'écoles avaient déjà fait l'objet d'un accompagnement par des chercheuses et chercheurs et la publication de leurs résultats était riche d'enseignements. On peut donc se demander si le choix des décideurs d'allouer la moitié des financements de cette politique à l'organisation d'un programme de recherche sur ces écoles était l'option la plus judicieuse ou si ces moyens n'auraient pas pu être directement employés dans des écoles qui sont en grande difficulté.

Vitesse d'implémentation versus longévité politique : quelles leçons retenir ?

Les deux politiques présentées de traitement des inégalités sociales dans le domaine éducatif apportent également un enseignement précieux sur la temporalité des politiques. En France, **le centralisme et la puissance du pouvoir exécutif ont permis d'initier rapidement des changements, mais ils furent partiels et de courte durée**, car leur maintien dépendait du devenir politique des responsables qui les avaient portés. En Allemagne en revanche, **les changements furent lents du fait des processus de négociation entre les différents partis et échelons de gouvernance, mais plus globaux et durables**, car l'obtention d'un compromis entre toutes les parties prenantes a permis de dépasser le sort politique des actrices et acteurs initiaux et a **ainsi rendu les changements pérennes.**

La comparaison de ces deux politiques récentes permet donc non seulement de saisir comment le recours à des politiques restreintes et expérimentales permet d'apporter du changement dans un champ institutionnel complexe, comme le traitement des inégalités sociales à l'école, il permet aussi de comprendre comment ce changement peut être rendu efficace et durable.

Recommandations



Comment agir aujourd'hui sur un problème profondément ancré dans les systèmes éducatifs français et allemand comme celui de la reproduction des inégalités sociales ? Comment est appréhendé ce problème dans les deux pays et quels types de solutions peuvent être envisagés pour y remédier ?

Ce papier a permis de donner des éclairages sur les origines du fort lien entre origine sociale et résultats scolaires en France et en Allemagne et sur l'évolution de la compréhension de ce problème et des actions qui ont été prises pour le résoudre. L'analyse du lancement et de la mise en œuvre de politiques expérimentales françaises et allemandes récentes visant à soutenir des écoles accueillant une forte proportion d'élèves défavorisés nous permet de formuler quatre recommandations sur la manière de poursuivre plus efficacement ce combat contre la reproduction des inégalités sociales.



1

Mieux cerner le type d'égalité qu'on souhaite défendre quand on lance une politique

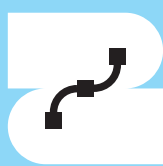
→ La notion d'égalité est ambiguë et la priorisation de l'égalité des chances, l'équité ou l'égalité de résultats ne conduit pas aux mêmes actions.



3

Mener des expérimentations politiques de manière rigoureuse et pertinente pour éviter la frustration et le désengagement des actrices et acteurs de terrain

→ En France, l'empilement de politiques éducatives qui sont mises en œuvre très rapidement et pas toujours évaluées crée de la méfiance chez les personnels d'éducation. En Allemagne, au contraire, le dialogue souvent coûteux en temps avec des chercheuses et chercheurs qui ne leur apportent pas des solutions à court terme pèse parfois aux actrices et acteurs de terrain qui se sentent déjà surchargés de travail. **Il importe donc que les chercheurs veillent à s'adapter à l'agenda des praticiens et au calendrier scolaire** pour réduire au maximum l'impact de leur intervention.



2

Apprendre des trajectoires différentes des deux pays

→ Pour les Allemands, la comparaison du très récent « Startchancen-Programm » avec la politique d'éducation prioritaire en France pourrait être riche d'enseignements : les quarante années de recherche qui lui ont été consacrées leur permettraient d'éviter les mêmes écueils et de gérer au mieux cette politique. **En France, les décideurs pourraient s'inspirer du principe politique allemand du « compromis »** entre de multiples actrices et acteurs pour accroître la durabilité des politiques et impliquer davantage des chercheurs dans leur élaboration.



4

Ne pas oublier les causes profondes de la reproduction des inégalités sociales dans les deux pays,

→ comme l'orientation précoce des élèves et la multiplicité des filières du secondaire en Allemagne et la ségrégation géographique et le recours au privé en France. **L'existence de politiques de soutien aux écoles qui accueillent le plus d'élèves défavorisés est cruciale pour le traitement de ce problème.** Mais il convient de garder en tête que **ces politiques ne suffisent pas pour agir** sur les causes du problème en France et en Allemagne et que d'autres politiques plus structurelles peuvent encore être lancées.

Autrice



Anne-Clémence Le Noan est, depuis février 2026, consultante du secteur public chez PD-Berater der öffentlichen Hand GmbH. Auparavant, elle a participé à des projets de recherche centrés sur les politiques éducatives et les inégalités sociales en Allemagne, en France et en République Centrafricaine. De 2016 à 2018, elle a été enseignante de lettres classiques dans des collèges prioritaires de l'Académie de Créteil. Elle a également travaillé dans un fonds de Venture Capital, un incubateur de startups et une entreprise de marketing. Elle a obtenu un master en management et politiques publiques d'HEC Paris et de la Freie Universität de Berlin et un doctorat en sociologie et gouvernance de la Hertie School et de Sciences Po Paris (CRIS) avec le soutien de l'Université franco-allemande.

Photo © vonZynski.com | Jennifer Sanchez

Direction de la publication :

Tobias Bütow

Rédaction en chef :

Anne Jardin

Rédaction :

Catherine Hardouin et Anya Reichmann

Relecture :

Anke Ben Abdessalem et Anya Reichmann

Traduction :

Birthe Louisin

Mise en page et design :

La petite agence parisienne

Version retravaillée 2025

Olaf Mühlmann · rübigmann.com

*Le texte reflète des opinions personnelles et non celles de l'OFAJ.
Tous les liens hypertextes ont été vérifiés le 01/03/2026.*

OFAJ
DFJW

OFAJ - 51 rue de l'Amiral-Mouchez - 75013 Paris - www.ofaj.org
recherche-evaluation@ofaj.org

ofaj.org/panorama

PANORAMA à écouter, le podcast



OFAJ/DFJW, Paris/Berlin, 2026



Attribution - Pas d'utilisation commerciale 4.0 International
(CC BY-NC-ND 4.0) · ISSN : 2827-1483