

Effizienz, contrôle et incitations en éducation

Alain Mingat
Iredu, CNRS-Université de Bourgogne

Résumé

Cet article examine la question de l'efficacité interne et du fonctionnement du système scolaire français. Le texte souligne tout d'abord l'utilité du cadre d'analyse de la production eu égard notamment à la culture traditionnelle prévalant dans le système éducatif dans notre pays. Il souligne aussi le caractère non totalement adapté du cadre eu égard au fait que les conditions d'efficacité ne sont pas remplies. Enfin, le texte examine les conditions par lesquelles des gains d'efficacité pourraient être obtenus, notamment par une meilleure régulation du système et de son fonctionnement. La production de signaux de résultats et le développement d'une structure d'incitations et de responsabilité est identifiée comme les ingrédients nécessaires d'un renouveau du système public.

L'économie de l'éducation et la théorie du capital humain mettent classiquement l'accent principal sur la demande de scolarisation et les caractéristiques de son financement; dans cette optique, l'offre est considérée comme une boîte noire, exogène et neutre. L'analyse économique de l'école peut aussi s'intéresser aux processus scolaires et à la façon dont l'école est organisée; c'est cette perspective qui est suivie dans ce texte.

1. L'UTILITE DU CADRE D'ANALYSE DE LA PRODUCTION.

En éducation comme dans tout type d'activité, on mobilise des ressources dans la perspective d'obtenir des résultats jugés par ailleurs souhaitables. Ces ressources peuvent être variées et concerner des dimensions physiques, financières, intellectuelles et humaines, ainsi que du temps; elles peuvent être mobilisées par des agents différents (l'Etat, les collectivités territoriales, les familles, les entreprises et les individus). Les résultats eux-mêmes sont multifformes et peuvent se lire dans des perspectives temporelles différentes :

. les résultats d'un cycle d'études peuvent être appréhendés dans le "court terme", notamment à l'issue du cycle lui même en examinant les acquis (instrumentaux, cognitifs et sociaux) des élèves; dans cette perspective, comme on sait l'existence d'une variabilité des caractéristiques personnelles et sociales des élèves, on s'intéresse généralement autant au niveau moyen des résultats obtenus (considération d'efficacité au sens large) qu'aux différences dans les résultats obtenus au sein de la population des

formés (considérations en matière d'équité, de formation des plus défavorisés comme des élites).

. on peut aussi, si le cycle d'études considéré n'est pas terminal, donner une dimension différée à l'identification de ces résultats. On considère ainsi que c'est également dans la dimension de la capacité à préparer efficacement les acquisitions des élèves à un cycle ultérieur (2) qu'on peut juger de la pertinence des activités entreprises au cours du cycle (1) considéré. En principe, on devrait s'attendre à ce que les acquis visés dans le cycle (1) soient précisément ceux qui sont pertinents pour la préparation du cycle (2). Si cela était vérifié, il ne serait pas nécessaire de distinguer les effets immédiats (en cours/fin de cycle 1) et les effets différés (dans la scolarité ultérieure en cycle 2); cela dit cette similitude des effets immédiats et différés n'est pas nécessairement acquise et il est sans doute raisonnable de ne pas la pré-supposer et d'autoriser la possibilité d'une différence. Il y a par ailleurs des cas où il n'est sans doute pas souhaitable d'organiser un cycle en fonction du cycle ultérieur, si une proportion des élèves qui suivent le cycle (1) ne sont pas appelés à suivre le cycle (2).

. enfin, le fonctionnement des écoles et la justification des ressources mobilisées pour l'enseignement ne peuvent se résumer à la poursuite d'objectifs internes au système de formation; une raison d'évidence de l'existence de l'école est sa dimension d'investissement : on accepte de mobiliser des ressources aujourd'hui pour les jeunes à l'école parce que cela modifiera leurs comportements lorsqu'ils auront quitté l'école pour agir comme adultes dans la société de demain. Ces comportements peuvent être une dimension sociale (modes de consommation, adaptation aux changements, tolérance relationnelle, sensibilité aux questions d'environnement, ...) et une dimension économique (employabilité, productivité du travail, croissance économique, ...). Il y a sur ce plan lieu de distinguer les effets qui sont individuellement appropriés par les individus selon leur niveau éducatif et le type de la formation qu'ils ont reçue (effets directs) et ceux qui sont appropriés par la société au delà de ce qui revient à l'individu formé (effets externes¹).

Si on se situe aux premiers niveaux d'enseignements (par exemple l'enseignement primaire), il est légitime, dans un pays où l'enseignement est universel jusqu'à 16 ans, de limiter la mesure des effets au sein de la sphère éducative (acquisitions selon les contenus de programme du primaire et du collège). Si au contraire on se situe à des niveaux élevés de l'école (enseignement supérieur ou professionnel), la référence à la performance sur le marché du travail devient incontournable.

¹. par exemple, imitation du comportement des agriculteurs plus formés par ceux qui le sont moins permettant ainsi des gains de productivité globaux qui dépassent les gains individuels des agriculteurs formés. A un niveau agrégé, des estimations récentes (Mingat et Tan, 1996) indiquent que les effets externes de l'éducation sur la croissance économique de moyenne période pourraient être d'une ampleur comparable à ceux des effets directs.

En toute hypothèse, que les résultats soient évalués au sein du système éducatif ou après que les individus en soient sortis, il est essentiel de souligner que la référence aux résultats est essentielle pour évaluer/justifier les modes d'organisation scolaire et les ressources publiques qui sont allouées à l'école. Ces analyses peuvent prendre des formes variées mais elles se rattachent toutes génériquement aux fonctions de production dans la mesure où on cherche les modes efficaces d'organisation, en ce sens qu'ils permettent d'obtenir le maximum dans la dimension du résultat obtenu pour un coût donné, ou d'aboutir à un niveau donné de résultat pour un coût minimum.

Cette approche est évidemment banale pour des économistes; il y a pourtant lieu de souligner son intérêt concret, et ce pour deux raisons complémentaires :

a. la première raison est que la tradition de la réflexion et de l'analyse de l'école, en France notamment, se situe à quelques années lumières de cette approche :

. La conception traditionnelle est fondée sur des opinions normatives concernant les moyens, non sur une approche empirique dans laquelle la pertinence des moyens utilisés est établie en référence aux résultats obtenus. Or il existe sur tous les facteurs caractéristiques de l'organisation scolaire une variété d'arguments qui chacun apparaissent convaincants quand ils sont considérés de façon séparée, alors qu'ils sont contradictoires en termes d'action et de politique éducative²; on voit donc bien qu'il n'est pas possible de fonder des décisions sur des argumentaires rhétoriques sans une référence empirique bien établie.

. Une difficulté est aussi que les arguments sont souvent exprimés en termes généraux sans référence aux conditions initiales; or, i) celles-ci sont, en éducation comme dans les autres circonstances, d'une importance essentielle

². par exemple, on peut arguer que les classes primaires rassemblant des élèves de plusieurs cours constituent un contexte défavorable aux apprentissages car i) les élèves d'un cours donné ne reçoivent l'attention du maître que pendant une fraction du temps scolaire et ii) le maître doit préparer plusieurs leçons avec le risque qu'il prépare moins bien chacune d'entre elles. De façon contradictoire, on peut arguer aussi i) que les élèves sont différents et qu'il est plus facile de répondre aux besoins variés des élèves en offrant des groupes entre lesquels ils peuvent facilement passer et ii) que l'organisation en plusieurs cours donne aux élèves davantage d'occasions d'appliquer et de faire des exercices sachant que si les élèves apprennent de la parole du maître, ils apprennent aussi en travaillant eux-mêmes, ce qu'ils font davantage dans des classes à plusieurs niveaux. Selon le premier argument, on évite de recourir aux classes à plusieurs cours et on développe les transports scolaires en zone rurale; selon le second, on organise des classes de ce type, même éventuellement en zone urbaine. Cela dit, on voit bien qu'il s'agit d'une question empirique qui doit se trancher sur la base des résultats effectivement obtenus et non, sur l'opinion dominante du moment.

et ii) c'est seulement "à la marge" de l'existant que les questions de politique éducative ont effectivement un sens concret. Ainsi, il ne fait pas de doute que des instituteurs analphabètes ne seraient pas compétents pour apprendre aux enfants de 6 ans à lire et que des instituteurs qualifiés sont préférables. Cela dit, on ne peut en conclure que plus leur niveau individuel d'éducation/formation serait élevé, mieux cela vaudrait; cela coûterait certes plus cher, mais on peut penser qu'il existe des effets marginaux décroissants de la formation du maître sur les résultats obtenus chez les élèves : il existe sans doute un niveau au delà duquel les bénéfices marginaux pour les élèves sont négligeables alors que les coûts marginaux (croissants) pour le contribuable ne le sont pas.

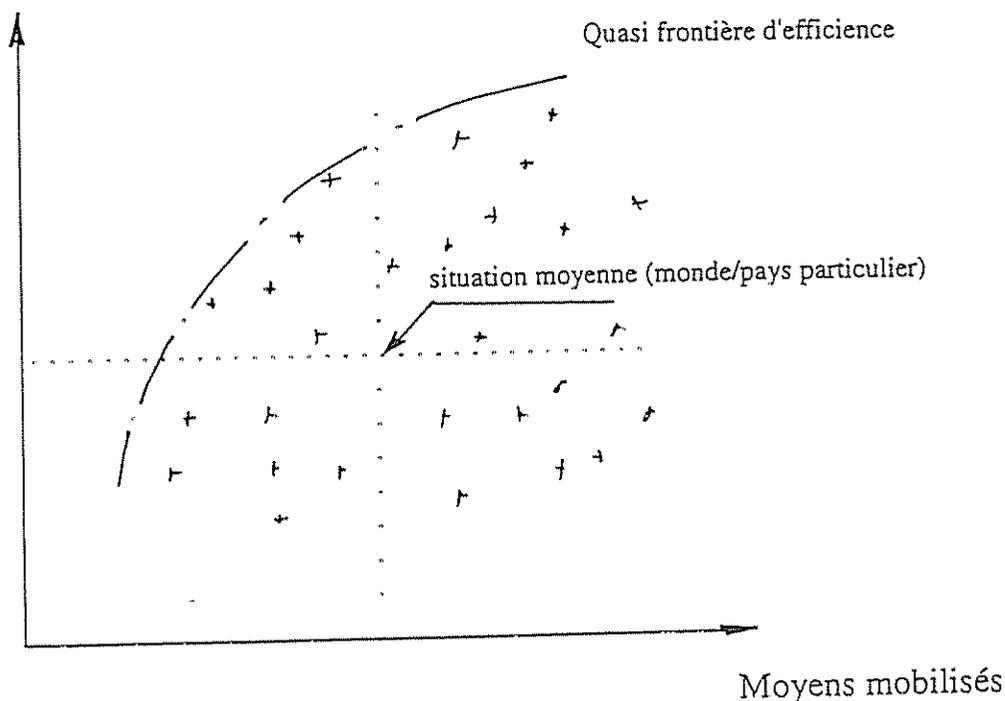
. Enfin, les arguments utilisés par les politiques pour justifier la mise en place de tel ou tel dispositif font généralement référence au bien qu'ils sont susceptibles de produire. A titre d'exemple, on souligne volontiers que l'apprentissage d'une autre langue européenne (de l'informatique, de la technologie, ou ...) à l'école primaire est une bonne chose; il y a sans doute de bonnes raisons pour aller dans cette direction, mais c'est faire peu de cas de la contrainte de temps (à moins qu'on augmente le nombre d'heures d'enseignement sur l'année) qui pèse sur l'organisation de l'école. Dans ce contexte, il n'est pas une justification convenable de souligner que les élèves français auront appris un peu d'anglais en consacrant trois heures par semaine à cette langue (c'est bien le minimum qu'on puisse espérer). on omet en effet de présenter ce qu'ils auront appris en moins car il faudra bien allouer moins de temps à d'autres matières. Connaître quelles sont ces matières et quelles sont les conséquences en termes d'acquisitions dans ces dernières (c'est à dire, au delà du coût direct, quel est le coût d'opportunité associé à la mesure envisagée) font évidemment partie du contexte de la décision. Dans ce cadre, le recours au cadre de l'analyse économique (maximisation sous contrainte/fonction de production) a des vertus évidentes.

b. la seconde raison est que l'éducation est généralement organisée dans un cadre public; il y a évidemment de bonnes raisons pour qu'il en soit ainsi, mais il convient ici de souligner que les organisations publiques sont, plus que les organisations marchandes, susceptibles de sous-optimalité car la gestion des fonctionnaires est généralement moins efficace que la main invisible du marché pour i) identifier les produits souhaitables (en quantité et en caractéristiques) et ii) identifier des modes d'organisation efficaces pour les produire.

Comme il existe potentiellement de nombreuses façons d'organiser le fonctionnement de l'école, i) de la doter de moyens plus ou moins importants (les comparaisons internationales attestent de cette variété) et ii) de les répartir de façon plus ou moins différente, les deux raisons présentées ci-avant suggèrent ensemble la possibilité d'une sous-optimalité dans l'organisation de l'école telle qu'on peut l'observer à un moment

donné du temps³. L'argument classique d'Alchian, selon lequel on peut supposer que les firmes observées dans une enquête sont nécessairement proches de la frontière d'efficacité en raison de leur exposition à un contexte concurrentiel, ne vaut a priori pas lorsqu'il s'agit d'écoles ou de systèmes éducatifs. C'est effectivement l'évaluation qui ressort des estimations des fonctions de production scolaire : en dépit des problèmes de mesure et d'estimation économétrique spécifiques à la sphère éducative, on observe sans ambiguïté que nombre de situations réelles se trouvent très fortement à l'intérieur de la frontière d'efficacité empiriquement estimée; le graphique ci-après donne une illustration du type de résultat obtenu, et ce que l'analyse soit conduite dans un cadre de comparaisons internationales de systèmes ou de travaux nationaux sur données individuelles et de classes.

Résultats obtenus chez les élèves



De façon incidente, cette sous-optimalité interroge à son tour sur les processus de décision qui y ont conduit; cette observation invite donc à une analyse de sociologie de la décision, car on sait qu'il est sans doute aussi important de comprendre pourquoi on prend des décisions qui apparaissent "mauvaises" en regard de leurs coûts pour le contribuable et des bénéfices pour les élèves, que d'identifier quelles seraient à ces

³. par exemple, pour un même coût unitaire au niveau du collège, on pouvait, dans les années 80, recruter des agrégés avec 40 élèves par classe, des certifiés avec 29 élèves ou des Professeurs de collège avec seulement 21 élèves dans la classe. La connaissance de l'impact respectif de la qualification du maître et de la taille de classe sur les acquisitions des élèves montre que ces trois combinaisons sont inégalement efficaces et qu'une domine les autres. Cet arbitrage ne constitue qu'un exemple.

égards, les "bonnes" décisions dans la mesure où elles ne recueillent pas l'intérêt des décideurs opérant dans un cadre public; ces analyses ne sont pas envisagées dans le cadre de ce texte.

Cela dit, l'observation d'une substantielle sous-optimalité peut être considérée comme une justification forte de l'intérêt de développer ce type d'analyse empirique dans une perspective d'instruction des politiques éducatives. Bien qu'ayant des vertus sans doute incontournables, la perspective économique traditionnelle laisse dans l'ombre des problèmes d'efficience tout à fait essentiels que nous allons maintenant aborder.

2. LES LIMITES DU CADRE D'ANALYSE DE LA PRODUCTION.

La possibilité même d'estimer les relations statistiques existants entre les modes d'organisation de l'école (caractéristiques du contexte scolaire) et les résultats obtenus chez les élèves qui y ont été exposés suppose l'existence d'une variabilité suffisante dans les deux termes de la relation. L'existence factuelle d'une variabilité dans les moyens mis à disposition de l'école (variabilité dans le nombre d'élève dans la classe, le mode de groupement des élèves, la formation du maître, les caractéristiques de la salle de classe et des équipements matériels, la disponibilité en matériels pédagogiques) constitue un contexte propice à la conduite de l'analyse empirique.

Cette variabilité peut certes résulter de spécificités locales (taille de l'établissement par exemple) ou de variations dans le temps de la politique de recrutement des enseignants; elle peut être aussi le signe d'une inefficacité ou d'une incohérence dans les allocations de moyens par l'administration. On en a des exemples nets dans l'analyse des disparités géographiques de scolarisation (par exemple en second cycle secondaire) d'un département à l'autre ou bien dans l'analyse des moyens mis à disposition des différentes universités (les mouvements de novembre 1995 ont témoigné d'une situation d'"aléas" dans les allocation qui avait été observée sans ambiguïté depuis une quinzaine d'années). Cette incohérence est bien sûr le signe d'une forme d'inefficacité dans la gestion des crédits publics; ce n'est toutefois pas directement cette forme d'inefficience du système scolaire que nous souhaitons cibler dans ce texte.

La forme d'efficience sur laquelle nous souhaitons insister ici concerne ce que Liebenstein avait nommé dans les années 60 l'efficacité X; c'est à dire ce qui concerne non l'allocation des ressources à un processus éducatif donné (volume des ressources au niveau global et unitaire, répartition de ces ressources entre les différents facteurs d'organisation scolaire), mais son utilisation efficiente par les acteurs en charge des différentes tâches qui assurent effectivement le fonctionnement quotidien des systèmes d'enseignement : tâches de gestion et d'encadrement administratif et pédagogique, mais évidemment en premier lieu tâches d'enseignement dans la classe auprès des élèves. S'il

est certes utile de fournir aux enseignants (et plus généralement aux acteurs du système) un contexte scolaire qui soit efficace (y compris le recrutement de maîtres à un niveau éducatif et de formation qui soit optimal compte tenu des effets pour les élèves et du coût pour le contribuable), il est tout aussi utile que ces acteurs fassent un usage optimal du contexte mis à leur disposition car c'est fondamentalement aussi dans la capacité des acteurs à transformer un contexte formel en produits que se joue l'efficacité d'ensemble du processus étudié.

Cette transformation peut être non optimale génériquement pour deux types de raisons: la première est qu'il peut exister dans un système des pratiques communes "techniquement" non souhaitables (un nombre réglementaire faible des heures annuelles d'enseignement, une habitude acceptée de faire durer les récréations 45 minutes, ou bien une pratique générale qui consiste à considérer qu'on ne doit jamais réprimander un élève); la seconde raison est qu'il peut exister des pratiques variées à l'intérieur d'un système éducatif donné, alors que la fonction de production capture à priori la moyenne de celles-ci, laissant cette variété vivre à l'intérieur du résidu d'explication provenant de sources variées non directement explicitées.

La vulgate traditionnelle de l'école républicaine française a été qu'il convenait d'assurer une forte homogénéité du fonctionnement du système dans les différents lieux d'enseignement de sorte à réaliser ses idéaux d'égalité. On se fondait sur un système centralisé et fortement réglementé avec une formation très structurante des enseignants (dimensions professionnelle et éthique dans des écoles normales) et des contrôles prégnants de la part des corps d'inspection; les "hussards noirs" avaient une mission à remplir et le tableau noir avait les trois couleurs de la République. Dans ce cadre, le Ministre de l'éducation pouvait regarder sa montre et déclarer (sans sourire ni déclencher de sourire chez ses interlocuteurs) qu'à cette heure précise, les 700 000 enfants de CM1 commençaient la leçon de choses et étaient en train de couper une pomme.

On ne sait pas très précisément si l'école en 1910 était aussi homogène qu'on voulait le donner à croire; on a par contre la certitude empirique qu'aujourd'hui le système éducatif n'a pas de façon très nette cette caractéristique. En fait, s'il y a bien sûr un fond de communauté dans le fonctionnement de l'école en ses différents lieux, il y a aussi des variétés considérables aussi bien dans les pratiques mises en oeuvre par les maîtres que dans les acquisitions effectivement réalisées par les élèves :

. sur le plan des pratiques, et au niveau le plus simple de l'utilisation du temps, il a été observé, dans toutes les classes de l'école primaire (de la maternelle au cours moyen), que moins d'un enseignant sur cinq respectait les horaires contenus dans les circulaires officielles; par exemple, au Cours Préparatoire, il a été observé sur un échantillon d'enseignants que le temps hebdomadaire consacré à la lecture ou aux

activités associées variait de 6 à 16 heures alors que l'horaire officiel était de 11 heures. L'examen de pratiques plus spécifiques montre des variations d'une amplitude plus importante. On observe par ailleurs que cette variété des pratiques des maîtres ne s'explique que de façon très modeste par les caractéristiques particulières du public des élèves de chaque classe.

sur le plan des résultats (acquisitions des élèves), qui est après tout le seul qui in fine vaille vraiment, les différences sont également tout à fait substantielles. Le tableau ci-après illustre le genre de résultat obtenu quant à la distribution de la variance dans un modèle longitudinal des acquis des élèves pendant l'année de Cours Préparatoire (Mingat 1991) :

Variables considérées dans la modélisation	R ²	Delta R ²
Acquis initiaux à l'entrée en CP	0,508	-
Acquis initiaux + car. sociales de l'élève	0,551	0,043
Acquis init. + car. sociales de l'élève + var. muettes de classe	0,690	0,139
Acquis init. + car. sociales de l'élève + contexte logistique	0,564	0,013

Selon ces résultats, les acquis de fin de CP dépendraient pour une part majoritaire du niveau des élèves à l'entrée dans cette classe ($R^2=0,508$ par rapport une variance totale expliquée de 0,690). Les caractéristiques sociales ajouteraient seulement 4,3 % à ce chiffre; rappelons toutefois qu'il s'agit d'un modèle longitudinal et qu'il existe des différenciations sociales incorporées dans les acquis initiaux des élèves. Le point qui nous intéresse davantage dans la perspective de ce texte concerne le poids du contexte scolaire. Il se révèle important puisque le gain de variance expliquée par les variables muettes de classe est de 13,9 %; cela dit, il est remarquable d'observer qu'au sein des différenciations qui tiennent au contexte scolaire, la dimension logistique du contexte (ce que gère le système, la formation des maîtres, la taille des classes et le groupement des élèves, les moyens mobilisés) a un poids très minoritaire, seulement 1,3 % sur 13,9% pour le contexte dans son ensemble. Cela manifeste en creux qu'au-delà des aspects logistiques, la gestion concrète de la classe, ce qui est laissé à l'initiative décentralisée de l'enseignant, a un poids beaucoup plus considérable (sur la base de ces chiffres presque 10 fois plus).

Il ne faut bien sûr pas s'attacher de façon trop spécifique à ces chiffres qui viennent d'une recherche particulière; il ne faut pas non plus ignorer le message selon lequel les variétés gérées dans la classe ont un impact beaucoup plus important que les variétés dans la dimension logistique; ceci constitue un résultat récurrent de toutes les recherches

sur ce thème, en France et ailleurs. Une observation associée est que les dispositifs tels l'orientation des élèves, bien qu'encadrés par des procédures formelles lourdes, font apparaître des différenciations très substantielles entre collèges. Ainsi, les résultats de recherches montrent sans ambiguïté que des élèves de 3ème de caractéristiques scolaires et sociales semblables, scolarisés dans des établissements différents mais ayant une structure commune d'offre de places en 2nde, ont des chances très variables d'être orientés en 2nde générale; cela vaut tant pour le taux global que pour les critères utilisés par les différents conseils de classe pour identifier les élèves choisis.

Au-delà des résultats de chacune des recherches disponibles, l'image d'ensemble qui émerge des travaux conduits sur le fonctionnement de l'école est celle d'un formidable décalage entre l'organisation formelle et l'organisation réelle: la première est fondée sur des principes élégants et politiquement corrects; organisée de façon structurellement centralisée, elle fournit une image unifiée, homogène et équitable. La seconde est celle d'un système qui fonctionne essentiellement de façon décentralisée et diversifiée.

Le fait que les facteurs formels, gérés par l'Etat et qui constituent l'essentiel du budget du Ministère, soit in fine associée à une faible variabilité des résultats obtenus et qu'il existe une variabilité très forte des résultats à moyens logistiques donnés, ne peut évidemment pas laisser indifférents les chercheurs qui travaillent sur ce thème⁴; cela appelle probablement des approches nouvelles et complémentaires pour la recherche; cela appelle de façon encore plus nécessaire des perspectives nouvelles pour la gestion réelle du système éducatif de la part de l'Etat tutélaire. Car si la recherche doit développer et améliorer ses analyses et si les résultats qu'elle produit peut informer la structure productive de certains de ses problèmes et insuffisances, c'est au sein de l'activité de production même, que se situent les véritables enjeux, mais aussi les véritables résistances.

3. AMELIORER LE SERVICE PUBLIC D'EDUCATION

L'état actuel des connaissances empiriques sur les éléments qui influencent les acquisitions scolaires des élèves, et plus généralement les produits des processus éducatifs, peuvent être interprétés de façon générique comme manifestant une incomplétude des facteurs pris en considération dans les fonctions de production classiques. Ces facteurs "manquants" sont évidemment d'une autre nature que ceux utilisés traditionnellement puisqu'il ne s'agit pas d'éléments à proprement parler matériels. Cela dit, si l'on doit sans doute chercher quels sont ces facteurs manquants

⁴. Il ne serait pas raisonnable que les économistes s'intéressent essentiellement (avec des fonctions de production, ou autres) à ce qui fait si peu de différences au motif que cela engage des coûts, en se désintéressant de facto de ce qui en fait effectivement.

dans l'analyse, on doit aussi se poser la question de savoir quels sont ces conditions générales de fonctionnement du système qui, défaillantes, ont permis l'existence des disparités et sous-optimalités observées. En d'autres termes, on peut d'une part chercher à évaluer les facteurs responsables et chercher à agir sur eux et/ou, d'autre part, identifier ce qui est inadéquat dans le fonctionnement courant et qui fait que les disparités et la sous-optimalité observées à un moment donné perdurent et ne sont pas suffisamment régulées. C'est cette dernière voie que nous emprunterons principalement dans ce texte.

Une façon simple d'examiner pourquoi ces dysfonctionnements existent est de partir de l'observation que ces disparités et sous-optimalités sont d'abord un produit des analyses empiriques conduites par des chercheurs économistes. Peu enclins à mobiliser le cadre économique de la production, les pédagogues et les hommes politiques ne soulignent pas spontanément l'existence de telles difficultés dans notre système éducatif. Ceci vient dans une large mesure du fait qu'ils négligent tout à la fois les coûts et les résultats, en se focalisant sur les moyens et en appelant à des modalités et procédures formelles pour les mettre en oeuvre.

Sans revenir sur les arguments qui appuient la pertinence des principes à la base des analyses de la production (ils ont été présentés dans la première section de ce texte), il est clair que ce sont les différences entre les deux approches qui expliquent en même temps pourquoi les fonctions de production sont en première analyse nécessaires, et pourquoi, en seconde analyse, elles ne sont pas totalement adaptées. La raison est que l'analyse économique de la production est habituellement appliquée à des entreprises raisonnablement efficaces, simplement parce qu'elles existent dans un environnement qui incorpore un degré minimal de concurrence. Dans le cas du système éducatif public français, il n'y a pas l'équivalent des ressorts régulateurs ayant cours dans le secteur marchand concurrentiel. Il n'est alors pas étonnant que les unités de production et les combinaisons de facteurs de l'organisation scolaire ne soient pas généralement efficaces et que des disparités substantielles existent et perdurent.

Les ressorts régulateurs existant dans le secteur marchand des biens ordinaires, et dans une large mesure absents dans le secteur scolaire, sont notamment au nombre de deux: i) le rôle des résultats comme balise pour juger du travail fait et ii) les incitations des acteurs en charge de la production à accepter ce type de référence pour organiser et ajuster au mieux leur action. On est dans une relation d'agence inefficace dans laquelle les résultats de l'activité individuelle ne sont pas observés et où les incitations des individus partie prenante de la production sont extrêmement faibles.

Devant cette carence, une question est de déterminer si la situation déficiente observée est inhérente au fait que l'éducation est organisée dans un cadre public, auquel cas il y aurait évidemment des arguments pour "sortir du cadre public" et suggérer une

certaine privatisation du système, ou bien si les difficultés observées sont liées à la façon particulière dont fonctionne le secteur public, ici/maintenant, sachant que des évolutions seraient alors possibles; il s'agirait de rester "à l'intérieur du cadre public", mais en le faisant évoluer pour lui rendre les vertus qui lui font, dans le contexte actuel, défaut.

Dans cette dernière perspective, il s'agirait de développer des procédures nouvelles internes à inclure à l'arsenal administratif général, alors que dans la seconde, il s'agit de placer l'école au centre d'un marché aussi concurrentiel que possible dans lequel les parents d'élèves sont les consommateurs d'école. Dans chacun des deux dispositifs, il est utile que les résultats obtenus par les élèves (évalués selon des procédures qui restent à déterminer) soient observés, car on sait que l'information est un ingrédient important tant dans l'utilisation de nouvelles règles administratives que dans le fonctionnement d'un marché scolaire. Ces résultats doivent sans doute par ailleurs être rendus publics; c'est une condition de base dans les deux dispositifs. C'est à partir de là que les deux types de fonctionnement divergent :

dans le dispositif externe, on donne par exemple à chaque parent un ticket valable pour l'inscription de chacun de ses enfants pendant une année scolaire dans l'école de son choix, quelle soit de gestion publique ou privée. On fait alors l'hypothèse que les parents seront sensibles aux mesures de qualité des écoles et que la concurrence, et son processus darwinien associé, créeront les conditions/incitations nécessaires à l'existence d'un système scolaire efficace.

dans le dispositif interne, c'est l'administration scolaire qui reste au centre du dispositif. C'est elle qui va i) développer des structures de responsabilité pour que le système réponde aux dysfonctionnements éventuels constatés, ii) créer les structures adéquates d'incitation des acteurs du système (à déterminer), iii) accompagner les équipes peu performantes pour qu'elles s'améliorent et éventuellement iv) gérer les sanctions dans les cas trop difficiles, car le bien des élèves reste premier.

Dans le cas français, il est assez clair que le premier type de dispositif (externe) est difficilement envisageable aussi bien pour des raisons pratiques (la mobilité potentielle des élèves, notamment dans un certain nombre de lieux géographiques, n'est qu'assez peu praticable), qu'en raison de la distance considérable existant entre la culture de notre société et de son système d'éducation avec les mécanismes de marché. C'est donc vers le second dispositif que notre système peut éventuellement évoluer; c'est cette seconde option qui est principalement explorée dans ce texte. De façon générique, il s'agit d'examiner les possibilités de constituer les conditions d'un pseudo-marché intérieur au système. Dans cette perspective, examinons avec un peu plus de détail ces deux termes, mesure des résultats et incitations des acteurs.

3.1 Il est possible de mesurer les résultats

La réalité du système éducatif est que les résultats ne sont généralement qu'évoqués. Ils n'ont pas véritablement de rôle dans le pilotage effectif; ils ne sont d'ailleurs généralement même pas observés autrement que par les notes mises par l'enseignant, procédure dont on connaît les très grandes limites. Il y a plusieurs types de raisons :

i) la première est historique ou culturelle. En choisissant les moyens de façon techniquement raisonnable et en assurant leur répartition de façon formellement égale, la République pensait obtenir à la fois l'efficacité et l'équité;

ii) une seconde raison est que les résultats ont des dimensions multiples (acquis cognitifs, instrumentaux, sociaux) et qu'on ne dispose pas de définition opératoire au-delà des strictes contenus formels de programmes;

iii) une troisième raison est d'ordre pratique; les résultats ne sont pas facilement identifiables dans la quotidienneté du fonctionnement des écoles; les facteurs influents sont nombreux, tant du côté des élèves et de leur milieu familial que de l'organisation scolaire, sachant qu'on peut toujours s'extraire des éventuelles difficultés rencontrés au cours d'une année scolaire viennent d'un niveau insuffisant des acquis en début d'année. Il est ainsi commode d'attribuer les mauvais résultats des élèves aux élèves eux-mêmes et non à l'enseignant qui les a éduqués ou au contexte d'enseignement de façon plus large. Au total, la notion de résultats a toujours semblée suspecte.

Ces trois raisons ne sont pas de bonnes raisons et des évolutions sont sans doute possibles. Il n'est pas besoin de revenir très longuement sur le premier point; il ne fait pas de doute que la gestion du système ciblée sur les moyens et sur base d'opinions ne produit pas les résultats escomptés, ni en termes d'efficacité, ni en termes d'équité.

La seconde raison est également une mauvaise raison; en effet l'argument revient à suggérer que les produits de l'école seraient ineffables et peu susceptibles de mesure, ou que toute mesure serait dangereusement réductrice. Cet argument a une certaine portée; cela dit, celui qui l'utilise doit savoir qu'il peut assez facilement se retourner contre lui. En effet, la question est de savoir si on a, ou non, la capacité de dire ce qu'on souhaite que l'école transmette, non pas en termes généraux mais en tant que contenus objectifs; c'est sur cette base que doivent être élaborées les épreuves d'évaluation des acquisitions des élèves (et ultérieurement les ensembles pédagogiques dont on cherche à évaluer l'efficacité). Bien sûr si on ne prend pas soin de définir les objectifs avec suffisamment de précision, les épreuves seront difficiles à fabriquer et certains pourront toujours arguer que des aspects jugés par eux importants ont été négligés. Cela dit, dans les circonstances où les objectifs ne seraient pas clairement et opérationnellement

définis, il ne faudrait pas s'étonner (avec ou sans évaluation externe des résultats), que les acteurs interprètent à leur manière ce qu'il faut faire dans les classes. Il est vrai que si des évaluations sont faites à intervalles réguliers (par exemple tous les trois ans), les enseignants seront amenés à préparer les élèves à les réussir; ceci n'a d'inconvénients que si les épreuves ne sont pas adéquatement préparées et anormalement réductrices; dans le cas contraire, il ne s'agit pas d'un inconvénient mais d'un dispositif régulateur sans doute tout à fait utile.

Quant à la troisième raison, sa validité, probablement forte il y a vingt ans, ne l'est plus aujourd'hui. Il est en effet aisé de disposer de moyens d'analyse qui permettent i) d'agréger des scores individuels pour générer des mesures moyennes pour une classe ou une école et ii) de séparer ce qui tient aux caractéristiques scolaires et sociales des élèves de ce qui relève du fonctionnement de l'école au cours d'une période d'observation donnée. Il sera à cet égard utile de distinguer i) des scores bruts qui mesurent le niveau "absolu" des acquis moyens dans un groupement pédagogique donné à une date donnée, et ii) des scores nets de l'influence des caractéristiques (sociales et scolaires) des élèves en chacun des lieux; cette dernière mesure est alors considérée comme un indicateur du degré d'efficacité pédagogique de chaque lieu d'enseignement. Les deux scores sont utiles. En effet, un lieu d'enseignement où les conditions sont difficiles peut être efficace sur la base du score relatif, et pourtant requérir que des dispositions soient prises pour hausser le niveau des élèves vers des niveaux dans l'absolu plus acceptables et davantage compatibles avec l'objectif général d'égalité du système; le pilotage du système requiert la double perspective.

Par ailleurs, il est probablement utile, toujours dans une perspective de pilotage, de compléter le dispositif en adoptant une perspective temporelle qui consiste à comparer les scores bruts et nets d'une période sur l'autre (identifier les progrès réalisés, notamment dans la capacité de chaque lieu pédagogique à s'améliorer au cours du temps).

3.2 Une structure de responsabilité et d'incitations est également possible

Dans la situation actuelle du système scolaire, la responsabilité en référence aux résultats obtenus est par nécessité faible, puisque les résultats des élèves eux-mêmes, les seuls qui comptent, ne sont pas observés. D'ailleurs, les chefs d'établissements non pas de responsabilité dans le domaine pédagogique, dans celui des pratiques, encore moins, évidemment, dans celui des résultats. Les corps d'inspection ont eux aussi un rôle limité dans la mesure où les visites d'inspection sont à la fois brèves et espacées en moyenne de plus de trois années; de plus l'intervention des inspecteurs concernent essentiellement les pratiques des enseignants.

De la même façon, les incitations sont extrêmement limitées et les rémunérations et carrières des personnes dépendent essentiellement du niveau académique de recrutement et de l'ancienneté ainsi que de l'issue de batailles corporatistes visant à maximiser les reclassements. Ces éléments n'entretiennent qu'une relation empirique très ténue avec l'efficacité pédagogique quand celle-ci est effectivement mesurée, alors qu'il existe une diversité très notable de cette dernière, comme cela a été souligné précédemment dans ce texte. Statutairement, tous les personnels de l'Education nationale ne sont que des agents anonymes; c'est à dire des rouages identiquement compétents et motivés, dès lors qu'ils appartiennent à un même corps. Cette conception de référence sur les personnels par l'administration publique est à la fois empiriquement fautive et stérilisante du point de vue de la mobilisation de l'effort. Les personnels ne sont pas les agents anonymes et irresponsables d'une grande cause qui les dépasse; il serait plus convenable et plus vrai de considérer que ce sont des acteurs à la fois dotés de capacités inégales et capables d'avoir des comportements responsables.

La production de mesures de résultats (les mesures brutes, nettes et comparatives suggérées ci-dessus) présente un intérêt autonome pour permettre aux équipes éducatives de situer et de jauger les résultats de leur activité sur une base comparative (un établissement donné en référence avec les autres au même moment et avec la performance passée du même établissement). Il importe pourtant d'aller au delà de la simple production régulière de ces indicateurs pour qu'il existe des incitations effectives aux acteurs de modifier leurs pratiques pour une école plus efficace et plus juste. Pour aller dans cette direction, le fait que les résultats soient connus de manière publique constitue une première étape importante; elle est sans doute insuffisante. Il importe que l'Etat sache tirer les conséquences de l'exercice et mette sur pieds une structure de responsabilité et d'incitations des acteurs qui conduise à ce que les comportements des individus et des équipes pédagogiques (les pratiques effectives) soient tirées vers les pratiques les plus adaptées aux caractéristiques du public des élèves qui leur sont confiés.

Ceci implique que l'Etat sache à la fois récompenser les individus et/ou les équipes pédagogiques performants, sanctionner les performances insuffisantes et prendre les dispositions nécessaires pour leur amélioration. Le croisement de la mesure de la performance d'un ensemble pédagogique dans les trois dimensions (mesure brute, nette et comparative dans le temps) peut par exemple suggérer des situations/ actions du type suivant :

. cas 1 : les élèves de l'établissement ont de très bons résultats (bruts) et l'équipe pédagogique se révèle spécialement efficace (bon résultats nets); on observe en outre une amélioration de l'efficacité depuis l'évaluation précédente (trois années auparavant). Cette équipe pédagogique mérite des signes positifs et une considération particulière.

. cas 2 : les élèves de l'établissement ont des résultats (bruts) moyens. Ils ont par ailleurs des caractéristiques (scolaires et sociales) favorables qui auraient laissé anticiper des résultats très supérieurs; l'efficacité pédagogique est ici à un niveau bas, et qui plus est se dégrade. Un signal très négatif est donc émis et l'équipe pédagogique doit recevoir à la fois un encadrement et un appui ferme pour s'améliorer. Les corps d'inspection et les chefs d'établissement ont alors un rôle particulier à jouer. On examinera dans la suite si le redressement nécessaire a bien lieu.

. cas 3 : les élèves de l'établissement ont des résultats (bruts) qui restent faibles; le contexte scolaire et social est difficile; pourtant on observe une bonne efficacité pédagogique de l'équipe qui, qui plus est, s'est améliorée depuis la dernière évaluation. L'équipe pédagogique mérite une considération positive très particulière. Cela dit, comme en dépit des efforts et de l'efficacité avérée de l'équipe pédagogique, les acquis des élèves restent faibles, des considérations d'équité justifient que des moyens supplémentaires soient également affectés à cet établissement.

La reconnaissance positive de la collectivité aux équipes performantes doit être visible et suffisamment substantielle; elle peut sans doute prendre des formes variées. Il n'est pas certain à cet égard que les rémunérations symboliques soient aussi ringardes qu'on peut le penser; il est bien sûr possible d'envisager aussi une reconnaissance monétaire attribuée soit à titre individuel aux personnes participant à une équipe pédagogique reconnue performante, soit à l'établissement dans laquelle elle exerce (avec une relativement forte liberté de l'utiliser).

On notera que si, par exemple, on souhaite apporter une rémunération monétaire à l'équivalent d'un tiers des enseignants, le coût net de cette mesure peut être limité même avec une rémunération unitaire substantielle. Si on part de l'idée que cette "bonification" peut valoir un mois de salaire (un treizième mois), le coût budgétaire additionnel net peut être évalué à moins de 2 pour-cent du budget courant; c'est évidemment appréciable mais tout de même pas vraiment considérable. Il est extrêmement probable (des études empiriques devraient être faites dans ce sens après application de la nouvelle politique) que les mesures envisagées se révèlent porteuses d'un très fort rapport coût-efficacité, notamment par comparaison avec les mesures traditionnelles qui se sont montrées souvent à la fois coûteuses et de peu d'effets sur les résultats des élèves.

3.3 Ces changements sont-ils contraires à la culture du service public et/ou à ses principes fondamentaux ?

La prise en compte des résultats des élèves comme balise des résultats du système, la possibilité que ces résultats diffèrent d'un lieu à l'autre d'enseignement et leur prise en compte locale pour assurer les ajustements nécessaires par l'intermédiaires de décisions

des acteurs incités à le faire, correspond à un renversement de la perspective (de la culture) traditionnelle du système éducatif. Cette culture est en effet fondée sur une vision globale et unifiée venant du haut et s'attachant essentiellement aux moyens et aux processus formels. Ce renversement de perspective de gestion du système ne renvoie toutefois pas à un changement de la philosophie fondatrice de l'école républicaine; au contraire, il s'inscrit dans l'éthique classique du service public en offrant de meilleures chances de respecter ses ambitions fondamentales dans le monde d'aujourd'hui :

Concernant la diversité locale, c'est elle qui est contraire au principe d'unité et d'égalité. Le rôle de l'Etat n'est pas de faire de prendre des mesures et réglementations "politiquement correctes"; il est bien plus d'être le garant que la réalité n'est pas trop éloignée ce qui est souhaitable et de prendre les mesures concrètes appropriées en cas de divergence notable avérée.

Concernant l'accent premier mis sur les résultats plutôt que sur les moyens, ceci ne peut sans doute pas non plus être contraire à l'éthique du service public, car nul ne peut raisonnablement être contre l'idée que le système doive être comptable de l'argent public, tant vis-à-vis des contribuables que des parents d'élèves. C'est en le faisant si peu que notre système est en fait défaillant.

Concernant les incitations ou les rémunérations différenciées aux individus ou aux équipes pédagogiques selon le résultat effectif de leur travail, ce n'est certes pas conforme aux habitudes de la fonction publique; il faut toutefois souligner que l'école est fondamentalement une industrie de main d'oeuvre et que les hommes sont plus sensibles à l'estime et aux incitations qu'à l'exhortation morale. Par ailleurs, on peut juger qu'il est davantage moral de rémunérer la productivité du travail fait que la position institutionnelle acquise de celui qui le fait, indépendamment des résultats obtenus.

Au total, les changements envisagés ici ont bien sûr quelque chose d'utopique. Tout changement allant selon ces directions sera à la fois long et douloureux; en effet, les inerties, les avantages acquis, les conservatismes et corporatismes à l'oeuvre à l'intérieur du système, et plus largement dans la fonction publique, joueront à n'en pas douter un rôle de ralentisseur. A cet égard, il est possible qu'il soit utile de ne pas circonscrire le débat au sein de l'Education nationale, ces arguments étant susceptibles de recevoir un écho plus favorable dans la société globale.