

# **Améliorer l'efficacité du système éducatif : réflexion sur la complémentarité entre organisation publique et logique de marché**

*Présentation aux 1<sup>ères</sup> journées du RAPPE*

*Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 26 & 27 mars 2001*

Sophie Morlaix  
Sophiea@u-bourgogne.fr

*Cette communication est inspirée d'un article plus détaillé écrit en collaboration avec Alain Mingat, à paraître prochainement dans la revue « Administration et Education ».*

Lorsque l'on s'intéresse au fonctionnement du système éducatif, il est admis de façon implicite et presque par principe que l'intervention de l'Etat garantit, dans une certaine mesure, des conditions de scolarisation homogènes et identiques pour chacun, assurant de cette façon l'égalité des chances et une efficacité raisonnable du système. De façon symétrique, l'idée est répandue que le marché, compte tenu de son fonctionnement spécifique ne peut répondre au tenir les objectifs fondamentaux qui sont assignés au système.

L'objet de cette communication est de reprendre dans un premier temps les principales raisons qui sous-tendent l'action publique dans le domaine éducatif, de s'intéresser par la suite aux faiblesses et limites auxquelles est confrontée cette organisation publique et de s'interroger enfin sur l'éventuel apport des mécanismes de marché dans la perspective d'accroître l'efficacité du système dans son ensemble.

Revenons dans un premier temps sur le rôle de l'Etat dans le fonctionnement et l'organisation du système éducatif.

## **I. Rôle de l'Etat dans le fonctionnement et l'organisation du système éducatif**

- Nous pouvons distinguer trois principales justifications à cette intervention de l'Etat : la première fait référence à la notion d'équité, la seconde à l'existence d'externalités dans le système et enfin la troisième à l'imperfection de l'information des acteurs du système. Commençons par le début et intéressons nous à l'importance accordée à l'équité :

### *1.1. l'importance accordée à l'équité*

Dans la mesure où l'école doit contribuer à l'égalité des chances et à une certaine équité entre les élèves, l'Etat se doit de se porter garant de cette justice. En effet, si les usagers devaient personnellement acquitter le prix des services éducatifs, il est vraisemblable que la demande d'éducation soit très inégale, car fonction du revenu des familles. Une conséquence néfaste serait que les enfants d'origine modeste pourraient avoir des scolarisations inférieures (en quantité et en qualité) à celles des enfants originaires de milieu aisé.

Toutefois, il faut noter que cette notion d'équité diffère selon les niveaux du système éducatif auxquels on se réfère. Aux niveaux initiaux (primaire et collège), l'équité consiste à fournir à tous les élèves une scolarisation de qualité convenable, indépendamment de leurs conditions sociales et géographiques. Aux niveaux éducatifs terminaux, cette fois, l'équité dépend certes pour une part des conditions de scolarisation, mais également pour une part plus importante de la sélection sociale qui a eu lieu dans la carrière scolaire antérieure.

L'éducation est un bien public qui nécessite l'intervention de l'Etat dans sa production, elle s'apparente à un bien tutélaire notamment aux niveaux éducatifs initiaux dont la consommation rendue obligatoire doit être subventionnée par l'Etat. Toutefois, les ressources mobilisées par l'Etat pour l'éducation ne peuvent l'être uniquement que dans un souci de répondre à des objectifs internes du système éducatif, et au seul principe d'égalité des chances. Aux niveaux initiaux (primaire et collège) dans un pays où l'enseignement est obligatoire jusqu'à 16 ans, il paraît légitime de limiter la mesure des effets au sein de la sphère éducative. Par contre si on se situe aux niveaux « éducatifs terminaux », la référence au marché du travail devient incontournable. Ce qui nous amène à la seconde justification de l'intervention de l'Etat dans le domaine éducatif.

### *1.2. Efficacité économique de l'éducation et production d'externalités*

Aux niveaux éducatifs terminaux en effet, des motifs d'investissement dans les sphères sociales et économiques justifient cette intervention de l'Etat. Par rapport à la sphère sociale, l'Etat peut intervenir dans l'éducation pour réguler des comportements civiques, des comportements de consommation alors que par rapport à la sphère économique, l'Etat intervient dans l'éducation pour assurer le développement économique et la croissance de la société, ainsi que sa compétitivité en favorisant la productivité des individus et leur employabilité.

Dans ces conditions, on peut facilement imaginer qu'un financement privé conduise à la production d'un volume et d'une qualité de capital humain insuffisant par rapport aux besoins économiques et sociaux de la collectivité.

De plus, l'éducation dégage des effets externes positifs (qui peuvent par exemple se traduire par des effets d'imitation quand un individu non formé adopte les conditions de production de son voisin, ou par des effets sur la régulation de la croissance de la population, ou, dans certains pays, par l'adoption de règles d'hygiène réduisant le risque de maladies ou d'épidémies). L'existence de ces effets externes ayant été montrée (encore récemment par une étude de Mingat et Tan, 1996), il est souhaitable que l'Etat intervienne dans le financement de l'éducation puisqu'il est probable que les individus ne lui affectent pas, de leur propre chef, suffisamment de ressources, même en supposant qu'ils soient bien informés, ce qui n'est pas forcément le cas. Ceci nous amène d'ailleurs à la troisième justification de l'intervention de l'Etat dans l'éducation.

### *1.3. Une information des agents imparfaite*

En effet, il est par ailleurs envisageable que les acteurs n'aient pas une information suffisamment bonne des bénéfices qu'ils retireraient de façon privée de l'éducation qu'ils pourraient recevoir. Ceci pourrait être à l'origine d'un sous-investissement collectif dans le domaine de l'éducation. Il est en effet possible que l'information sur les avantages de l'éducation soit difficile à obtenir ou inégalement distribuée entre les individus, ce qui renforcerait les inégalités dans la demande d'éducation.

La question de l'information est d'ailleurs, dans un sens, susceptible d'être plus cruciale aux niveaux initiaux que terminaux de scolarisation. En effet, aux niveaux initiaux, cette information concerne les acquisitions des élèves et l'efficacité des écoles à produire ces acquisitions, et cette information, sans l'intervention de l'Etat pourrait être inégalement distribuée entre les familles. Aux niveaux terminaux, les informations sur la production d'éducation sont plus facilement identifiables et accessibles car elles se traduisent notamment par l'accès des sortants du système à l'emploi. Une organisation de marché pourrait à cet égard être moins performante dans la production d'information, particulièrement aux niveaux initiaux.

Cela dit, il ne suffit pas que l'on pense qu'une organisation privée soit en partie défaillante pour que l'argument selon lequel une organisation publique soit performante soit tout à fait convaincant. En ce sens, l'intervention publique dans le financement et l'organisation du système éducatif présente quelques faiblesses et limites sur lesquelles nous allons nous attarder plus précisément.

## **II. Limites à l'intervention de l'Etat dans le système éducatif**

Nous allons en distinguer ici quatre.

### *2.1. La première concerne la relation formation-emploi*

Le système éducatif se doit d'une part de transmettre des connaissances aux niveaux éducatifs initiaux, et de préparer à la vie professionnelle aux niveaux terminaux en se référant pour cela à une dimension exogène : le marché du travail. Il est en effet souhaitable que le système éducatif produise des diplômés en quantité et en qualité afin de répondre dans la mesure du possible à la demande de l'économie. Les systèmes éducatifs européens, organisés et financés dans une large mesure dans un cadre public ont une plus grande difficulté par rapport à l'adéquation de la formation à l'emploi comparativement à des pays comme la Corée ou le Japon qui ont recours à un financement privé. Ces dernières années notamment, la France a connu une situation défavorable quant au chômage des jeunes même si cet argument apparaît à l'heure actuelle moins recevable. Pourtant les difficultés rencontrées notamment au début des années 90 laissent à penser que les choix faits quant à la répartition des formations en quantité et en qualité n'apparaissent pas toujours performants même si l'explication du chômage des jeunes n'est pas à rechercher uniquement du côté du fonctionnement du système éducatif.

### *2.2. La seconde limite ou faiblesse concerne la répartition des ressources entre les différents lieux de scolarisation*

La répartition égalitaire des moyens entre différents lieux de scolarisation est ce que l'on cherche à atteindre dans une certaine mesure, en dehors de toute politique de discrimination positive comme les ZEP. Pourtant, comme en témoignent des analyses factuelles, des différences substantielles existent dans la répartition des moyens notamment entre différents lieux d'enseignement.

Prenons deux exemples pour illustrer notre propos. Concernant l'allocation des moyens, on observe par exemple une variabilité substantielle dans la répartition de l'offre de places dans les seconds cycles secondaires généraux. Mingat et Richard montrent au début des années 90 que des jeunes de caractéristiques comparables ont des chances très variables d'accéder à des études secondaires de second cycle général selon le département dans lequel ils sont scolarisés. Ces auteurs mettent ainsi en évidence des différences dans l'offre géographique de places au delà de ce qui tient à des différences dans la demande de scolarisation. Dix ans

après ces observations, la situation n'a pas convergé vers davantage d'équité (Cas de la Seine Saint Denis).

Un second exemple concerne la dotation aux établissements : on observe notamment au niveau du supérieur que les sites universitaires sont très inégalement dotés en personnels et en moyens et que les conditions d'enseignement y sont sensiblement variables (comme en témoigne une thèse récente, Michaut, 2000).

### *2.3. La troisième faiblesse concerne la répartition inégalitaire des ressources entre les différents facteurs d'enseignement*

On le sait, il existe de nombreuses façons d'organiser le fonctionnement de l'école, de la doter de moyens plus ou moins importants, de les répartir de façon plus ou moins efficace ou optimale. Prenons à nouveau deux exemples d'actualité : dans la répartition des ressources entre les différents facteurs de l'organisation scolaire, aux niveaux initiaux, l'idée est à priori convaincante que pour améliorer la qualité de l'école, il est avantageux d'accroître la formation des enseignants et de réduire la taille des classes.

A l'appui d'observations et de rapport effectués récemment sur ces questions (notamment celui de D. Meuret sur la taille des classes, remis au Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole), on peut s'interroger sur la pertinence d'accroître les ressources allouées à ces deux facteurs de l'organisation scolaire dans la mesure où ces deux facteurs semblent rapporter peu en terme de bénéfices (ou d'acquisitions pour les élèves) et coûtent au contraire très cher.

Ainsi l'observation des fonctions de productions scolaires permet de montrer sans ambiguïté que nombre de situations réelles sont à l'intérieur de la frontière d'efficience. Le financement public intégral peut conduire à un constat de sous-optimalité par rapport aux résultats pédagogiques et aux ressources mobilisées. Ce dysfonctionnement concernant la sous-optimalité dans la répartition des ressources nous amène alors à la dernière faiblesse que nous aimerions souligner ici.

### *2.4. La transformation non optimale des moyens en résultats*

Chez les économistes notamment, il est commun d'assimiler le système éducatif à une entreprise qui dispose de moyens pour produire des résultats. Cependant, si une firme en situation de concurrence ne peut se permettre d'être inefficace, il en va différemment pour le système éducatif pour lequel il n'y a pas de ressorts régulateurs ayant cours dans le secteur marchand concurrentiel. La situation de quasi-monopole dans laquelle se situe l'école (notamment aux niveaux éducatifs initiaux) ne permet pas de comparaison sur la qualité et

l'efficacité de la production scolaire et la technologie pour produire des résultats est très mal connue.

On trouve par exemple que des écoles disposant formellement des mêmes moyens, des mêmes modes d'organisation, et ayant des publics d'élèves de caractéristiques comparables peuvent avoir des résultats très différents en matière d'apprentissage de leurs élèves. On s'aperçoit alors que c'est fondamentalement dans la capacité des acteurs à transformer un contexte formel en produit que se joue l'efficacité d'ensemble du processus étudié. Cette transformation peut être non optimale pour deux types de raisons :

- La première est qu'il peut exister des pratiques communes techniquement non souhaitables (nombre réglementaire faible d'heures annuelles d'enseignement...) ou des pratiques de certains agents douteuses.
- La seconde raison, et certainement la plus importante, est qu'il existe des pratiques variées à l'intérieur du système éducatif public et centralisé. Nous pouvons prendre comme exemple l'utilisation du temps scolaire par les enseignants du primaire qui fait montre, (Morlaix, 2000) d'une très forte variabilité d'une classe à l'autre, le temps hebdomadaire de français au CM2 pouvant par exemple sur un échantillon de 70 classes varier de 5 heures à 13 heures.

De plus, à caractéristiques des élèves comparables, on observe des différences dans les résultats obtenus, confirmant l'existence d'effets maître et d'effets établissement mis en évidence depuis un dizaine d'année maintenant. (Mingat, 1991 ; Bressoux, 1994).

Ainsi, de façon à améliorer le fonctionnement du système, il est nécessaire de garder à l'esprit l'idée selon laquelle il ne suffit pas que le gouvernement fixe des normes pour qu'elles soient réellement appliquées, et qu'il peut exister au niveau local une certaine souplesse quant à leur mise en œuvre et leur application.

Ce qui nous amène à nous intéresser à quelques pistes de réflexion pour tenter d'améliorer le fonctionnement du système éducatif.

### **III. Des mécanismes de marché susceptible d'améliorer le fonctionnement du système ?**

Nous sommes en fait au niveau du système éducatif, dans ce qu'on appelle en économie une relation d'agence peu efficace dans laquelle les résultats de l'activité des agents sont peu ou pas observés. Ce qu'on appelle un principal (dans notre cas le ministère) délègue son pouvoir aux agents (enseignants, inspecteurs, ...) de façon à accomplir les tâches qu'il a fixées pour faire fonctionner le système. Cependant, il existe des possibilités pour les agents agissent différemment de l'intérêt du principal, même si certains contrôles sont opérés (toutefois, des

travaux relativement récents portant notamment sur ces contrôles, en particulier sur les inspecteurs du primaire montrent le caractère assez inopérant de leur intervention notamment en terme de résultats des élèves, Ferrier, 1995).

Plusieurs voies peuvent être proposées pour tenter d'améliorer le fonctionnement du système. Ces différentes voies peuvent être bien sûr discutées. Nous en présenterons trois qui nous semblaient témoigner d'un intérêt particulier.

### *3.1. Inciter les agents à plus d'efficacité*

Le première voie repose sur l'idée bien connue selon laquelle l'éducation est d'abord une industrie de main d'œuvre. Les individus dont dépend tellement l'efficacité du système peuvent être mus par leurs intérêts personnels. Il est donc possible qu'il existe une certaine divergence entre les objectifs des individus et ce qui est reconnu à un moment donné comme l'intérêt général ou plus simplement comme la politique éducative choisie par le système. Dans ce cadre, gérer l'éducation consisterait à trouver des dispositions qui mettent le plus possible en ligne d'une part les intérêts individuels des personnes engagées dans le fonctionnement du système avec ce qui est déclaré comme étant l'intérêt général par le décideur politique. Il est ainsi important que les différents échelons de la chaîne hiérarchique aient des incitations à réduire les situations déviantes ou non optimales. Dans le système éducatif, les incitations sont limitées : les rémunérations et carrières des personnes dépendent essentiellement du niveau académique de recrutement et de l'ancienneté. Pourtant les personnes de l'Education nationale ne sont pas des agents anonymes c'est-à-dire des personnes identiquement compétentes et motivées dès lors qu'elles appartiennent à un même corps. Le système éducatif pourrait prendre en compte la diversité des personnes qui le composent. Dans ce sens, il pourrait chercher à développer l'autonomie et la responsabilité des acteurs et à guider cette autonomie accrue par des incitations visant à mobiliser l'énergie de chacun et à mettre en ligne les intérêts individuels et le bien être collectif (remarquons à ce titre que ces incitations pourraient prendre des formes différentes de celles mises en place dans le secteur privé).

Ce système incitatif devra toutefois s'accompagner d'une mesure et d'une évaluation adéquate des résultats obtenus. En effet, la production de mesures de résultats présente un intérêt pour permettre aux équipes éducatives de se situer et de jauger les résultats de leur activité sur une base comparative. Ce qui nous amène à la seconde piste.

### *3.2. Mesurer les résultats obtenus*

Compte tenu de la diversité mise à jour dans l'action éducative lorsque l'on conduit des observations dans les classes, il faudrait veiller à ce que les faits ne s'éloignent pas sensiblement de ce qu'il serait souhaitable de faire. Dans ce contexte, on peut penser qu'une bonne gestion ne serait pas celle qui se contenterait de déterminer sur des bases rationnelles ce qu'il faudrait faire et comment le faire mais celle qui mettrait en place des structures de réaction et d'ajustements progressifs aux besoins effectifs de la réalité sur la base des résultats obtenus par les élèves notamment. On testerait ainsi la pertinence des dispositions prises par rapport aux raisons qui avaient motivé leur mise en place et on s'interrogerait à savoir dans quelles mesure les principes de l'action s'avèrent ex post pertinents pour traiter du problème visé, et dans quelles mesures les conditions concrètes de mise en place sont finalement adéquates.

Par ailleurs, s'intéresser de façon première aux résultats obtenus est également dans la ligne de l'éthique du service public, car personne ne peut être raisonnablement contre l'idée que le système doit être comptable de l'argent public utilisé, tant vis-à-vis des contribuables qui assurent le financement que de ses usagers, parents d'élèves qui attendent que l'école produise effectivement ce qu'on attend d'elle.

### *3.3. Cibler les actions éducatives*

Une dernière piste qui pourrait peut être permettre d'améliorer le fonctionnement du système résulterait des déclarations trop généralement établies par les instances décisionnelles, les objectifs visés témoignant d'une ambition relativement grande. Si on peut prendre l'exemple des fonctions assignées à l'université, celles-ci sont diverses et variées : assurer un enseignement, développer la recherche, assurer la formation continue, assurer l'intégration des diplômés sur le marché du travail, développer des contacts avec les entreprises, ... Dans la mesure où tous les enseignants ne peuvent répondre de façon satisfaisante à toutes les fonctions requises par l'institution, on pourrait s'interroger sur la pertinence d'une certaine spécialisation des individus dans des domaines où ils se sentent compétents. Une structure d'échanges pourrait apparaître entre individus (l'un pourrait échanger ses heures de recherches contre les heures d'enseignement d'un autre...), ce qui amènerait chacun à se spécialiser dans un domaine (à l'instar de la théorie des avantages comparatifs de Ricardo). Il est pensable, mais reste à vérifier empiriquement, qu'une coordination accrue entre les individus et une spécialisation de chacun dans des activités précises accroissent la production et l'efficacité du système dans son ensemble.

## **Conclusion :**

Pour conclure sur l'organisation et le fonctionnement de notre système éducatif, il paraît certain qu'autant une gestion centralisée qu'une gestion privée sont sujets à des dysfonctionnements, ces deux approches apparaissant plutôt complémentaires pour tenter de réguler le système. Si les incitations telles qu'elles sont développées dans l'économie privée accroissent l'efficacité des acteurs, le critère d'équité nécessite au niveau du système éducatif, et notamment aux niveaux initiaux l'intervention de l'Etat.

De façon plus générale, en référence à ces deux types d'organisation (publique versus privée), il ressort que si certains arguments apparaissent relativement prégnants en faveur du modèle privé pour les niveaux éducatifs terminaux (le problème de l'information étant moins fort, l'appropriation des bénéfices de l'éducation apparaissant plus privée...), il en est différemment pour les niveaux scolaires initiaux (manque d'information des acteurs, problème de l'équité...) pour lesquels l'organisation publique paraît plus adaptée (Mingat, Suchaut, 2000). Toutefois, il est probable que les recommandations pour améliorer le système ne soient pas aussi triviales et ne consistent pas à défendre l'idée d'une organisation publique aux niveaux initiaux et privée aux niveaux de scolarisation terminaux. Il est par contre certainement souhaitable que l'organisation du système intègre davantage des considérations d'efficience (meilleure efficacité allocative des ressources, plus grande responsabilité des acteurs, mesure systématique des résultats obtenus...).

## **Bibliographie indicative :**

BERTHE B. (1998), « Une approche multidimensionnelle de l'action du salarié au travail dans l'organisation à travers le concept d'effort », **Actes du colloque de l'Association d'Economie Sociale**, Marseille, septembre 1998, pp321-345.

BRESSOUX P. (1994), « Les recherches sur les effets-écoles et les effets-maîtres ». *Revue Française de Pédagogie*, N°108, pp 91-137.

COLEMAN J.S.(1990), *Foundations of Social Theory*. The Belknap Press of Havard University Press.

CORIAT B., WEINSTEIN O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Références, 1995.

DEROUET JL.(1992), *Ecole et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux*. Ed. Métailié.

ENJOLRAS B.(1995), "Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché?". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 66(4), pp 431-456.

FERRIER J.(1995), Les inspecteurs des écoles primaires. *Thèse Sciences de l'éducation*, Université de Bourgogne, 3 tomes.

FOIRRY JP.(1997), *Economie publique*, Editions Hachette, Paris, 160 p., (collection les fondamentaux).

HANUSHEK E.A.(1979), "Conceptual and Empirical Issues in the Estimation of Educational Production Functions", *Journal of Human Resources*, 14 (3), Summer 1979, pp. 351-388.

JENSEN M.C., MECKLING W.H. (1976), "Theory of the firm, managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 3, October, pp. 305-360.

MICHAUT C. (2000), *L'influence du contexte universitaire sur la réussite des étudiants*. Thèse de doctorat en science de l'éducation, Université de Bourgogne, Dijon, novembre 2000, 319 p.

MINGAT A.(1991), « Expliquer la variété des acquisitions au cours préparatoire: les rôles de l'enfant, la famille et l'école », *Revue Française de Pédagogie* n°95.

MINGAT A, RICHARD M. (1991), *Evaluation des activités de rééducation GAPP à l'école élémentaire*, Cahiers de l'IREDU, Dijon, 1991, 150 p.

MINGAT A.(1997b), La complémentarité entre pilotage interne et externe des systèmes éducatifs, document interne , IREDU, 16 p.

MINGAT A., TAN J.P. (1996), "Les taux de rendements sociaux "complets" de l'éducation. Estimation à partir de la performance des pays en terme de croissance économique", *Les notes de l'IREDU*, n°96/6

MINGAT A. (1997) , « efficience, contrôle et incitations en éducation », *Actes du colloque d'Economie Sociale*, Dijon, septembre 1997, pp. 135-151.

MINGAT A., SUCHAUT B. (2000), *Les systèmes éducatifs africains, une analyse économique comparative*. De Boeck Université, 2000, 320 p.

MILGROM P., ROBERTS J.(1997), *Economie, organisation et management. Ouvertures économiques-balises*. De Boeck Université. PUG, 1997, 829 p.

MORLAIX S. (2000), « Rechercher une meilleure répartition du temps scolaire en primaire pour favoriser la réussite au collège », *Revue Française de Pédagogie* n°130, p121-131.

WEBER L.(1990), "Intervention publique", In *Encyclopédie économique*. Greffe X. Ed., Mairesse J. Ed., Reiffers JL. Ed., Paris, Economica, 1990, 957 p.

WILLIAMSON O. E.(1985), *Industrial Organization*. An Elgar Critical Writings Reader, 1996. 500 p.