

par Marie Duru-Bellat et Alain Mingat

# L'OPACITÉ DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS : QUELLES PISTES POUR UNE MEILLEURE RÉGULATION ?

*French education strives to promote both efficiency and equity. A relatively high degree of central control and detailed regulation has been the approach taken to pursue those objectives. However, in practice, there is a good deal of variation, and that variation has consequences for student outcomes. The authors show how the current system is deficient and suggest a number of improvements.*

Avec le développement, relativement récent en France, des recherches empiriques sur le fonctionnement du système scolaire, un certain nombre de constats convergents ont été établis; ils interrogent le système éducatif sur sa capacité à traduire ses principes dans la réalité et à se réguler par rapport aux écarts notables mis en exergue par ces recherches. Dans ce texte, nous proposerons des exemples illustratifs des dysfonctionnements observés, pour aborder ensuite quelques pistes concernant les insuffisances du fonctionnement institutionnel, et examiner enfin certaines perspectives pour une meilleure régulation.

## Quelques exemples révélateurs de dysfonctionnements structurels

En France, comme dans tous les pays, l'enseignement vise à atteindre à la fois un niveau maximal d'efficacité et d'équité. Eu égard à sa tradition républicaine et au contexte plus généralement centralisateur de la France, les gestionnaires du système éducatif ont voulu définir jusque dans ses moindres détails l'organisation des activités d'enseignement. En prévoyant de façon rationnelle depuis le niveau central les dispositions justifiées et en tentant de les faire appliquer de façon uniforme sur le territoire, on visait à la fois une bonne efficacité moyenne et une dispersion réduite donnant des chances égales à chacun. Jusqu'au début des années 1980, l'idée même d'étudier la possibilité que la réalité s'écarte de cette référence était incongrue en général, dans l'administration de l'éducation nationale en particulier. Alors qu'il existait depuis les années 1960 des travaux de type macro-sociologiques sur les inégalités sociales à l'école, ceux-ci étaient conduits dans une perspective fonctionnaliste, dans laquelle les déterminants sociétaux étaient supposés être tout puissants et les politiques éducatives, nationales ou locales, peu opérantes.

Les résultats de recherche parus depuis le début des années 1980, portant sur le contexte scolaire lui-même, ont montré, d'une part, que le contexte scolaire pouvait faire des différences substantielles sur les acquis et les carrières des élèves, et, d'autre part, qu'il existait des variétés non négligeables dans le fonctionnement du système d'un lieu à l'autre d'enseignement. Ces travaux ont contribué à progressivement faire évoluer la conception normative qui avait jusqu'alors dispensé de se poser la question de l'évaluation des politiques publiques en éducation; retenons ici quelques exemples à titre d'illustration.

L'analyse de la gestion du temps par les enseignants est à cet égard intéressante, dans la mesure où le temps constitue à la fois un élément structurel fort de la vie des élèves, et un élément emblématique de la gestion de l'école par l'Etat central. Sur ce point, on a observé qu'en première année de l'école primaire, le temps passé à l'étude du français et de l'histoire-géographie, variait dans une fourchette comprise entre 8,7 et 18,9 heures hebdomadaires, alors que les instructions officielles font état d'un chiffre de 11,5 heures, une variabilité d'amplitude comparable étant observée dans les autres disciplines. On a estimé qu'il n'y aurait en fait qu'environ 10 p. 100 des classes qui suivraient l'horaire officiel. Une observation complémentaire est que ces variétés ne sont pas liées aux caractéristiques du public des élèves de la classe; il ne s'agit donc pas de façon principale d'une adaptation aux conditions plus ou moins difficiles d'enseignement, mais d'une hétérogénéité réelle entre classes relevant d'autres facteurs.

Une autre dimension de la variété locale de l'école concerne la mise en place de dispositifs particuliers tels que l'organisation de "cycle en trois ans" (étalant sur trois années scolaires le contenu des deux premières années du collège) ou même plus simplement, la distri-

bution des élèves dans les différentes classes d'un établissement. Les analyses effectuées montrent que dans les deux cas les établissements disposent de fait de marges de manoeuvre substantielles, puisqu'ils organisent avec une intensité très variable des cycles en trois ans ou des classes de niveau sans qu'on ait pu déceler des relations significatives avec les caractéristiques de leur public.

Au total, on observe que sur des domaines variés, les enseignants et les établissements peuvent avoir des pratiques diversifiées qui contredisent a priori le concept normatif d'homogénéité; cela dit, cette variété serait anecdotique si ces modes d'organisation n'étaient pas porteurs de conséquences dans les résultats obtenus par les élèves. Ce n'est pas ce qu'on observe. Sur un certain nombre de plans, des modes d'organisation différents entraînent des écarts en termes d'acquis ou de carrières scolaires. On sait en outre que, même quand les modes d'organisation logistique apparaissent formellement semblables, des effets maîtres ou établissements très importants sont observés.

Concernant la dimension des acquis scolaires, les travaux montrent que, contrairement à une opinion répandue en France, regrouper les élèves faibles dans des classes homogènes censées leur donner plus de chances de progresser, revient en fait à mettre ces élèves dans des conditions qui sont pour eux les plus défavorables.<sup>2</sup> Sur le plan des résultats en termes de carrière scolaire, l'analyse du fonctionnement de l'orientation (dans le secondaire) et des critères retenus par les conseils ou les maîtres pour les passages de classe montre que co-existent des procédures formellement très « encadrées » et des aléas effectifs très considérables dans les décisions *in fine* prises pour les élèves. Ainsi, on a montré que des élèves comparables sur le plan social et scolaire reçoivent des orientations extrêmement différentes selon le collège particulier où ils ont été scolarisés; ainsi tel élève de caractéristiques données pouvait-il avoir des chances d'accéder à une filière générale plutôt que professionnelle qui variaient dans une fourchette aussi large que de 50 à 90 p. 100.<sup>3</sup> L'examen plus fin des critères mis en oeuvre de fait dans les conseils de classe montrait également que l'âge pouvait être retenu pour fonder les décisions, ou non, de même que l'influence spécifique des vœux des familles s'avérait très variable, par rapport au poids donné aux performances effectives des élèves.

Ces différents exemples (et nombre d'autres) illustrent le fait qu'il peut exister, au sein d'un système centralisé dans ses principes et dans ses modes d'application, i) des pratiques très différenciées et ii) que ceci peut avoir des incidences sensibles sur les résultats obtenus. Dans la mesure où les pratiques sont variées et que certaines s'avèrent empiriquement meilleures que d'autres, des marges d'amélioration notables existent dans le système éducatif français (peut-être aussi dans d'autres pays) tant dans la dimension de l'équité que dans celle de l'efficacité dans l'usage des crédits publics. Sur ce dernier point, la mise en regard des coûts

et des résultats (acquis, carrières ou leurs différenciations), qu'il s'agisse de comparaisons internationales ou de comparaisons d'écoles au sein de la France, montre une forte dispersion des situations en deçà de ce qui serait caractéristique d'une efficacité optimale. Ceci invite à interroger les paramètres structurels du fonctionnement des systèmes éducatifs.

### Un système intégrant peu de régulation adaptative

Un point de départ de la réflexion sur l'analyse de la dimension structurelle du fonctionnement du système éducatif est que les observations factuelles telles que celles présentées précédemment, sont produites par des chercheurs externes à l'administration de l'éducation et qu'il n'existe pas de dispositions intégrant ces perspectives au fonctionnement ordinaire de l'institution. Arrêtons-nous sur ce dernier point en distinguant la phase de la prise de décision, de celle de leur application et de la vérification de leur pertinence.

Les décisions d'organisation sont en général justifiées par des argumentaires rhétoriques qui peuvent être convaincants, sans référence empirique, alors qu'il peut exister sur le sujet des justifications également raisonnables débouchant sur des conclusions opposées. Ainsi, concernant les groupements d'élèves en primaire, on peut défendre l'idée que les jeunes enfants sont très dépendants de l'attention que peut leur consacrer le maître, et que la classe à plusieurs cours implique un partage du temps, ce qui revient pour l'élève à avoir un maître à temps partiel; ceci amènera à rejeter ce mode de groupement. On peut tout aussi bien défendre l'idée que la classe à cours multiple constitue un contexte pédagogiquement favorable car le glissement des élèves d'un groupe à l'autre permet de façon simple de traiter du fait que les élèves ont des capacités ou des vitesses d'évolution différentes. Un autre argument peut être que les élèves apprennent non seulement quand le maître parle mais aussi quand ils travaillent sur des exercices, ce qu'ils font potentiellement plus dans une classe à plusieurs cours. On sent bien la difficulté à séparer *a priori* ces deux types d'argument, si bien qu'il faut chercher ailleurs que dans la rhétorique des raisons de choisir de faire ou de ne pas faire des classes à plusieurs cours.

Alors que c'est la première conception qui l'a emporté pendant plusieurs décades et qui a constitué le point de vue officiel de l'institution, un assez grand nombre de travaux empiriques conduits dans la période récente montrent que c'est en fait la seconde qui est factuellement justifiée.<sup>4</sup> Cet exemple montre que des choix pédagogiques défavorables aux élèves peuvent perdurer dès lors qu'on examine l'application des décisions essentiellement dans leur conformité aux textes et non en référence à leur pertinence intrinsèque. Cette perspective fait que l'administration s'attache essentiellement à la gestion des moyens sans référence pour leur pilotage ni à leur coût ni à leur efficacité en termes de résultats (ce que les élèves apprennent). Sur un autre plan, on peut remarquer que la variabilité de l'effica-

cité pédagogique ne tient pas majoritairement à la "quantité" des moyens mobilisés, mais à la manière dont les acteurs (les enseignants notamment) les mettent en oeuvre dans leur pratique quotidienne.

De façon globale, les pratiques courantes de l'administration apparaissent fondamentalement ciblées sur les moyens : i) les décisions de politique éducative s'expriment en termes de moyens, de procédures ou de réglementations sans vérification ni *ex-ante* ni *ex-post* de leur justification empirique dans la sphère des effets sur les élèves; ii) le suivi administratif et pédagogique des actions juge davantage la conformité dans les moyens et les processus que la pertinence dans les effets obtenus; l'action de corps d'inspection et des chefs d'établissements ne porte pas sur l'essentiel et de fait reste d'un impact très modeste sur la régulation du système.<sup>5</sup> A aucun stade, la mesure des résultats obtenus, soit en référence à une décision de politique éducative particulière, soit aux modes courants de fonctionnement de l'école, ne fait l'objet d'une évaluation considérée comme une étape ordinaire du pilotage du système.

### Quelques perspectives pour une meilleure régulation

Sur la base des constats précédents, il est clair que les modes actuels de fonctionnement ne sont pas satisfaisants, dans la mesure notamment où le système fonctionne sur un mode ouvert sans mesure des résultats et moins encore sans prise en compte de ceux-ci pour sa régulation. Une question est alors de savoir quelles pistes pourraient être suivies pour améliorer la situation. Un certain nombre de voix suggèrent que ces difficultés proviennent du fait que l'éducation, en France, est organisée dans un cadre public; avec comme corollaire que toute amélioration significative supposerait de sortir de ce cadre pour s'en remettre à la main invisible du marché comme mécanisme régulateur. Pour réfléchir dans cette direction, il peut être utile de distinguer les enseignements premiers (primaire et secondaire) et les enseignements terminaux débouchant sur la vie professionnelle. Pour ces derniers, une double régulation est nécessaire, régulation interne pour trouver les modes d'organisation optimaux, régulation externe pour ajuster la production de diplômés, en quantité et en qualité, aux demandes du marché du travail. Pour les enseignements premiers, seule la première forme de régulation est applicable. Par ailleurs, on s'accorde généralement à valoriser préférentiellement l'efficacité pour les niveaux terminaux, alors que les considérations d'équité prennent un poids principal pour les niveaux premiers. Au total, on trouvera davantage d'arguments pour des modes de régulation par le marché pour les enseignements professionnels et supérieurs et des justifications moindres dès lors qu'il s'agit de l'enseignement obligatoire; des pays tels que le Japon se sont clairement ralliés à cette structuration.

Il n'en demeure pas moins que pour les enseignements premiers, l'existant ne donne pas satisfaction; on peut défendre l'idée que ceci n'est pas lié intrinsèquement au fait qu'on se situe dans un cadre public, mais

à la façon dont il est couramment organisé. Deux caractéristiques essentielles se dégagent des recherches : d'une part, les résultats des élèves ne sont ni observés ni pris en compte dans le fonctionnement ordinaire du système, alors qu'il n'existe pas d'obstacle technique majeur à cet égard; d'autre part, les acteurs ont peu d'incitations, ce qui dans le cadre actuel est déjà une limite, eu égard au fait que l'éducation est fondamentalement une industrie de main d'oeuvre; en outre, si d'aventure les résultats venaient à être connus, la question se poserait des incitations, de façon plus crue encore; en effet, ce sont les acteurs qui devraient piloter le changement, au niveau local, là où se jouent les carrières et les progressions des élèves.

Il s'agit de principes dont les formes de mise en place peuvent être multiples sachant qu'un changement de ce type correspondrait à un choc culturel majeur dans le contexte français. Certes, on note actuellement quelques évolutions dans ce sens (primes données à des enseignants travaillant dans des quartiers dit difficiles, par exemple) mais toujours sans contrôle des résultats. Une généralisation se heurterait vraisemblablement à des résistances et à des conflits d'intérêts, sachant que ce n'est pas au sein des sphères institutionnelles classiques (milieux politiques, syndicats d'enseignants) que cette question peut trouver une solution. En effet, ce sont potentiellement les utilisateurs de l'école qui, en tant que catégorie, sont a priori les plus sensibles à l'accent mis sur les résultats; les contribuables sont également non indifférents à l'idée que les crédits publics soient utilisés de façon équitable et efficace.

Soulignons, pour finir, que même dans l'hypothèse où ces difficultés pour l'adoption d'un système mieux régulé où les acteurs seraient plus incités à être efficaces, venaient à être aplanies, l'éventualité existe de conflits d'intérêts forts entre acteurs, enseignants et parents, ou parents entre eux (par exemple les parents cherchant tous à placer leurs enfants dans les meilleures classes). Ceci amène à défendre l'existence d'un rôle important pour l'Etat. Au delà des objectifs généraux que celui-ci doit faire respecter (objectifs cognitifs et opératoires, organisation du pilotage,...), l'organisation des relations entre acteurs est également de sa responsabilité, tant pour imaginer le contexte dans lequel la liberté des établissements est inscrite (répartition des ressources, degré de concurrence entre établissements,...), que pour rappeler les principes selon lesquels les conflits entre acteurs doivent être tranchés (par exemple comment gérer l'intérêt respectif et éventuellement divergents des élèves forts et des élèves faibles dans l'organisation des établissements). Même si ces questions sont à l'évidence délicates, les poser explicitement peut apparaître comme un progrès, car ce n'est pas dans l'opacité qu'ils sont traités de la façon nécessairement la plus satisfaisante !

### Notes

1. B. Suchaut, « La gestion du temps à l'école maternelle et primaire : diversité des pratiques et effets sur les acquis-

tions des élèves », L'année de la recherche en sciences de l'éducation (1996), p. 123-153.

2. M. Duru-Bellat et A. Mingat, « La constitution de classes de niveau dans les collèges : les effets pervers d'une pratique à visée égalisatrice », *Revue française de sociologie*, n° 4, 1997, p. 759-790.

3. M. Duru-Bellat et A. Mingat, « Le déroulement de la scolarité au collège : le contexte fait des différences », *Revue française de sociologie*, vol. 29, n° 4, 1988, p. 649-666.

4. F. Ocuvarard, « Les petits établissements scolaires », *Éducation et formation*, n° 25, 1990, p. 11-26; C. Leroy et A. Mingat, « L'école primaire rurale en France : structure des classes, efficacité pédagogique et intégration des élèves au collège », Rapport pour la Direction de la prévision du ministère de l'économie, IREDU, Dijon, 1995.

5. J.P. Jarousse, C. Leroy-Audouin et A. Mingat, « Les inspections primaires : disparités des dotations et pratiques; effets sur le fonctionnement des écoles et les acquis des élèves », *Revue française de pédagogie*, n° 118, 1997, p. 5-26.

**Marie Duru-Bellat** est Professeur à l'Université de Bourgogne et **Alain Mingat**, Directeur de recherche au centre National de la Recherche Scientifique; ils travaillent à l'Institut de Recherche sur l'Économie de l'Éducation et réalisent des recherches essentiellement de nature factuelle et empirique sur le fonctionnement des systèmes éducatifs.



**Marie  
Duru-Bellat**



**Alain  
Mingat**

#### Books Available/Livres disponibles

Paul J. N. Halpern, *Financing Growth in Canada*, University of Calgary Press, 1997.

Andrew F. Cooper, *In Between Countries: Australia, Canada, and the Search for Order in Agricultural Trade*, McGill-Queen's University Press, 1997.

Patricia M. Evans and Gerda R. Wekerle, eds., *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Change*, University of Toronto Press, 1997.

Peter Kent, *Poor Richard's Web Site: Geek-Free, Commonsense Advice on Building a Low-Cost Web Site*, Top Floor Publishing, 1998.

Denis N. Magnusson and Daniel A. Soberman, eds., *Canadian Constitutional Dilemmas Revisited*, McGill-Queen's University Press, 1997.

Andrew Tylecote and Jan van der Straaten, eds., *Environment, Technology and Economic Growth*, Edward Elgar, 1997.

by George J. Bedard and Stephen B. Lawton

## THE BATTLE OVER ONTARIO'S BILL 160 AND THE SHAPE OF TEACHER COLLECTIVE BARGAINING

*Le conflit qui a opposé les syndicats des enseignants et le gouvernement ontarien au sujet du projet de loi 160 mettait en jeu la nature de l'enseignement financé par les deniers publics. Les bouleversements causés par le gouvernement — en ce qui concerne, par exemple, les négociations collectives, les fusions de commissions scolaires, le nouveau modèle de financement, l'élaboration et l'évaluation des programmes — annoncent un modèle centralisateur qui replace le gouvernement et le ministère de l'éducation aux commandes du système financé par l'État. Les auteurs examinent les origines du conflit de l'automne dernier et analysent les changements qui ont été mis en place par le projet de loi 160.*

In Ontario's battle over Bill 160, the *Education Quality Improvement Act*, a Biblical sense of righteousness motivated two organizational Goliaths as they girded their loins for the fight to the finish. During the autumn of 1997, on one side was the Progressive Conservative government of Premier Mike Harris and two Ministers