

2 - LE PILOTAGE DU SERVICE PUBLIC D'EDUCATION DANS LE CADRE D'UNE GOUVERNANCE RENOUVELEE

La question du pilotage du service public d'éducation se pose de manière plus insistante depuis que les recteurs se voient reconnaître une plus grande autonomie et responsabilisation dans la mise en œuvre de la politique éducative. Au moins deux interrogations importantes en découlent.

La première est d'identifier les leviers d'action dont le décideur – recteur ou autre – puisse se saisir pour améliorer la performance du système. Cette première question est en réalité celle du lien entre les moyens au sens le plus large du terme (ressources humaines, financières et matérielles) et les résultats des élèves : quel levier activer pour être à la fois efficace (améliorer la performance des élèves) et efficient (contenir les dépenses) ?

Le moins qu'on puisse dire est que ce lien est tout sauf simple. Ainsi, lorsqu'on met en regard les résultats obtenus par les différents pays à l'enquête PISA sur les compétences de leurs élèves d'un côté, et les dépenses que ces pays consacrent à l'enseignement de l'autre côté, on a tous les cas de figure, depuis la Corée du Sud en tête de classement sur la performance et dépensant relativement peu, jusqu'à l'Autriche en queue de classement avec pourtant une dépense substantielle, en passant par la Norvège, bien classée mais dépensant beaucoup (*graphique 1 de la note jointe*). Autre exemple, lorsqu'on classe les académies selon leur niveau de dépense, on fait rapidement le rapprochement avec la part de l'enseignement privé dans les académies. Par exemple, les académies de l'Ouest sont les plus « économes ». Mais ce lien apparent repose en partie sur une « illusion d'optique » : les enseignants du secteur privé ont moins d'ancienneté que leurs collègues du secteur public et la part des non-titulaires y est plus importante. La masse salariale est donc moins élevée.

Deuxième interrogation : l'augmentation de la marge d'autonomie et de responsabilisation reconnue aux académies accroît l'attention à porter à la régulation du système. Il faut éviter notamment que les écarts entre territoires (académies ou autres) se creusent. Pour cela, il faut disposer d'indicateurs de pilotage adaptés à l'exercice. Ils doivent remplir deux conditions : être les plus synthétiques possible (exigence de lisibilité) ; être construits de manière à pouvoir correctement comparer les territoires entre eux (exigence de pertinence par la comparabilité). Sur ce dernier point, il faut notamment isoler les éléments de contexte qui s'imposent à chaque académie (la ruralité de ses territoires, sa composition sociale) et les facteurs sur lesquels la politique éducative peut porter. Les indicateurs représentés sur le *graphique 5* de la note jointe en annexe illustrent une telle démarche.

Le pilotage du service public de l'éducation dans le contexte d'une gouvernance renouvelée

La question de la gouvernance du service public de l'éducation se pose avec une acuité particulière à l'heure où les recteurs se voient confier une responsabilité accrue dans la mise en œuvre de la politique éducative, engageant tous les échelons locaux concernés, c'est-à-dire non seulement les académies mais aussi les régions et les départements. Plus que jamais, l'administration centrale et les académies partagent le même souci de pilotage, tant stratégique qu'opérationnel, du système éducatif et, par voie de conséquence, le même besoin d'informations qui leur permettent, chacune à son niveau, de suivre ou d'évaluer leurs actions.

A priori, le besoin porte sur deux domaines. Le premier est celui du pilotage opérationnel du système éducatif. Il s'agit là de gérer la « fonction de production » du système éducatif. Cela requiert de travailler le lien entre le domaine des moyens – les « inputs » – au sens le plus large du terme, englobant les ressources financières, humaines et matérielles du système éducatif, et celui des résultats obtenus par les élèves – les « outputs » – quelle qu'en soit la mesure (compétences acquises, réussite aux examens, insertion professionnelle, etc.). Le second domaine est celui du pilotage de nature stratégique, qui se préoccupe des objectifs assignés à la politique éducative, en fonction des conditions de contexte dans lesquelles s'exerce ce pilotage opérationnel. Ce second domaine requiert, pour sa mesure, de pouvoir neutraliser au mieux ces effets de contexte pour apprécier au plus près les effets de valeur ajoutée de la politique éducative. Cela requiert une appréciation synthétique et comparative de la mesure de la stratégie poursuivie par les académies, en contrôlant des effets sur lesquels cette politique n'a que peu de prise (composition sociale des ménages, composante géographique de l'académie, etc.).

Ces deux domaines ne sont évidemment pas indépendants à partir du moment où les moyens sont autant de leviers d'action dont disposent les décideurs pour atteindre les objectifs fixés, qui dépendent eux-mêmes de l'appréciation stratégique portée.

Une des difficultés du pilotage tient en ce que les différents échelons géographiques sont confrontés à des disparités de contexte qui se traduisent par des disparités à la fois de moyens et de résultats, alors qu'ils ont tous l'objectif de progresser sur la voie d'une efficacité accrue et d'une équité renforcée en actionnant les leviers choisis.

En conséquence, le pilotage doit s'appuyer sur deux types d'outils. Le premier est constitué d'indicateurs qui permettent aux académies ou échelons locaux de se comparer entre elles/eux, et à l'administration centrale d'évaluer son rôle d'instance de régulation. La seconde catégorie d'outils consiste en des analyses qui expertisent les liens entre les moyens et les résultats. L'enjeu est de première importance puisqu'il engage l'*efficacité* des leviers d'action : quels effets sur les résultats et à quel coût ? La difficulté de l'exercice est précisément d'établir rigoureusement le lien de cause à effet entre les moyens affectés au système éducatif et les résultats de ses élèves.

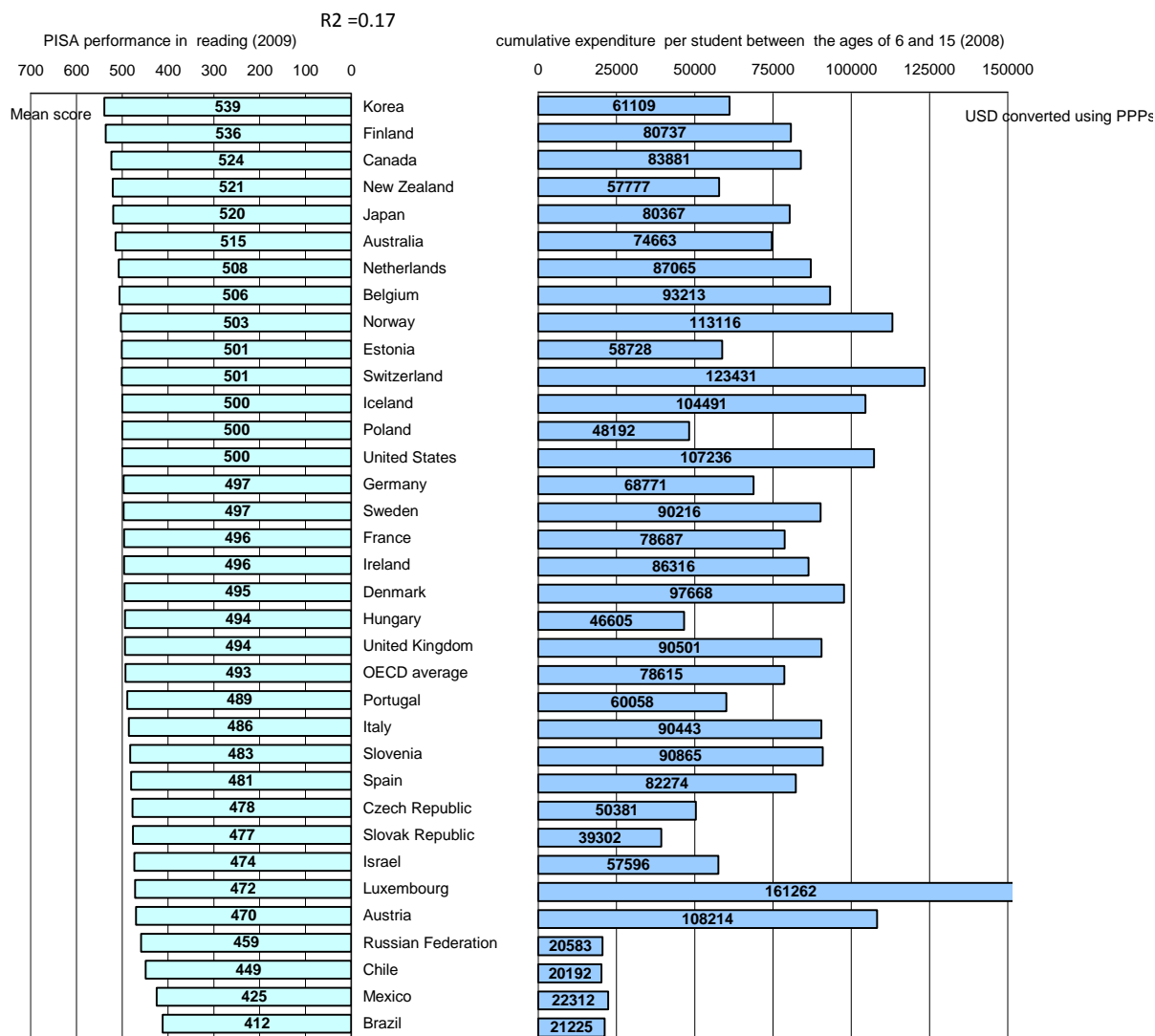
La suite de l'exposé apporte plusieurs éléments illustrant ces points préliminaires. On cherche dans un premier temps à dresser un bilan des dépenses d'éducation par élève. La dimension internationale permet de souligner la nature complexe de toute analyse traitant des disparités de coûts et de leurs liens avec les résultats scolaires. L'exercice montre aussi que la situation française se détache de beaucoup de pays en termes d'origine des financements de l'éducation, ce qui conduit à une forte variété des situations académiques tout autant que des différents échelons locaux. Le panorama obtenu offre un éventail de situations assez étendu, qu'on ne sait pas, à ce stade, expliquer totalement. Dans un deuxième temps, la projection de résultats académiques sur un plan croisant les dimensions d'efficacité et d'équité montre là aussi une grande diversité de situations. Enfin, ces éléments justifient la nécessité de poursuivre la réflexion sur la construction d'indicateurs susceptibles, au-delà du pilotage opérationnel, d'éclairer les orientations stratégiques poursuivies aux niveaux académique et national.

Dépenses d'éducation et résultats des élèves au niveau international

Les comparaisons internationales témoignent d'une grande diversité des situations entre les pays. Les résultats obtenus par les élèves n'échappent pas à la règle. Cela étant, une chose est de constater de telles diversités, une autre est de les mettre en rapport. L'exercice des comparaisons internationales est en la matière très difficile à conduire et ne livre pas, sauf exception, de conclusions claires (voir sur cette question le document « Comparaison internationales et pilotage des systèmes éducatifs »).

L'examen des résultats obtenus par les élèves aux tests passés dans le cadre de l'enquête Pisa illustre. On constate en effet (graphique 1) que des niveaux de dépenses élevés (vs faibles) peuvent être associés soit à des résultats plutôt favorables soit à des résultats plus défavorables : ces résultats très agrégés ne permettent pas d'établir de corrélation, dans un sens ou dans un autre, entre le niveau des dépenses d'éducation d'un pays et les résultats de ses élèves.

Graphique 1 - Relation entre la performance des élèves de 15 ans sur l'échelle Pisa de compréhension de l'écrit et les dépenses cumulées par élève entre 6 et 15 ans (2008, 2009)



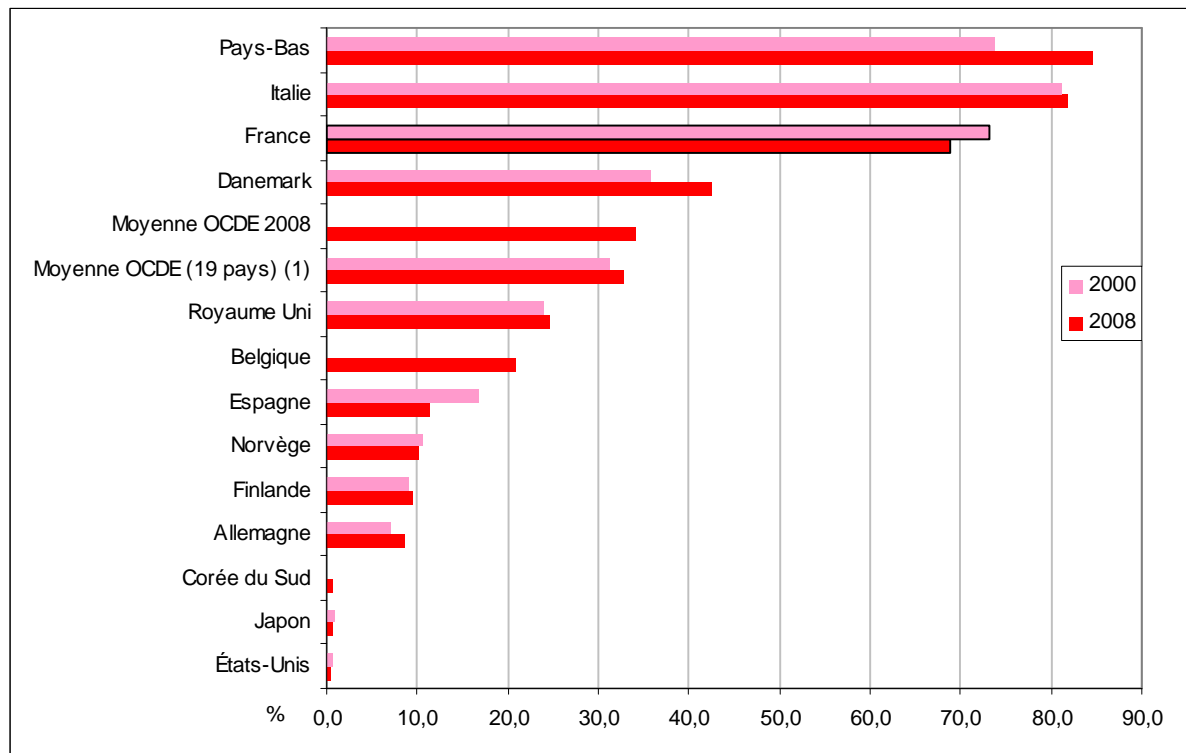
Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2011

Au niveau international, le financement public de l'enseignement scolaire provient majoritairement des collectivités territoriales

Tout comme le lien entre résultats des élèves et dépense d'éducation par tête, le poids du financement central de l'enseignement scolaire varie considérablement suivant les pays retenus : de 0,4 % aux États-Unis à 84,6 % aux Pays-Bas. Pour ce dernier pays, ainsi qu'en Italie (81,9 %) et en France (68,9 %), la plus grande partie du financement public est assurée par l'État central. Néanmoins, en France, les collectivités territoriales constituent une seconde source de financement public (31,1 %) beaucoup plus importante que dans les deux autres pays (entre 15 et 18 %). À l'inverse, aux États-Unis (0,4 %), au Japon (0,6 %) et en Corée du Sud (0,7 %), le poids du financement central est extrêmement faible et ce sont les collectivités territoriales qui assurent quasi intégralement le financement public des études primaires-secondaires. Dans les pays nordiques, l'État central est minoritaire dans le financement public.

Pour la moyenne des pays de l'OCDE, l'État central est minoritaire dans le financement de la dépense d'éducation dans le primaire-secondaire : en 2008, seuls 34 % de cette dépense d'éducation était financée par l'État central, le reste étant pris en charge par les collectivités territoriales. En revanche, pour le financement des études supérieures, c'est la situation inverse : l'État central assure la quasi-totalité du financement pour la moyenne des pays de l'OCDE (82,4 %), les collectivités territoriales n'en prenant en charge que 17,6 %.

Graphique 2 - Part du financement central dans la dépense publique de l'enseignement scolaire (en %)



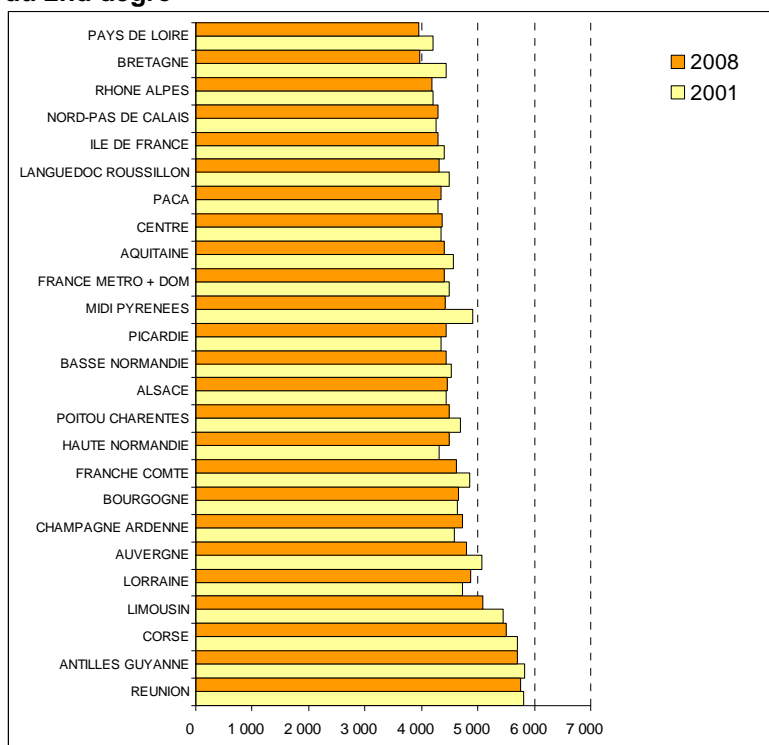
1) Moyenne recalculée sur les 19 pays dont les données sont à la fois disponibles en 2000 et en 2008. Remarque : données 2000 manquantes pour la Belgique et la Corée du Sud, données 2000 et 2008 manquantes pour la Suède.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2011*.

En France, la dépense du MENJVA par élève et son évolution révèlent d'importantes disparités régionales

En France, le fait que la part du financement central reste dominante dans le financement de l'enseignement scolaire n'induit pas nécessairement une égale répartition de ce financement entre académies. Les évolutions régionales de dépense par élève vont de - 10 % à + 3 % de 2001 à 2008. De 2001 à 2008, la baisse globale de 2 % du coût moyen est plus accentuée en Midi-Pyrénées et en Bretagne (autour de - 10 %), compensée par une hausse dans neuf régions, particulièrement en Haute-Normandie, Champagne-Ardenne et Lorraine (plus de 3 %). Hors outre-mer, la Corse (5 510 euros) et le Limousin (5 080 euros) présentent des coûts élevés, de 30 à 40 % supérieurs à ceux des Pays de la Loire (3 950 euros) et de la Bretagne (3 970 euros). Les positions relatives des régions sont globalement comparables entre 2001 et 2008, sauf pour trois régions : Haute-Normandie, Midi-Pyrénées et Bretagne.

Graphique 3 - Évolution des dépenses du MENJVA en euros de 2001 à 2008 (en prix constants) par élève du 1er et du 2nd degré



Source : MENJVA, DEPP, Géographie de l'école 2011

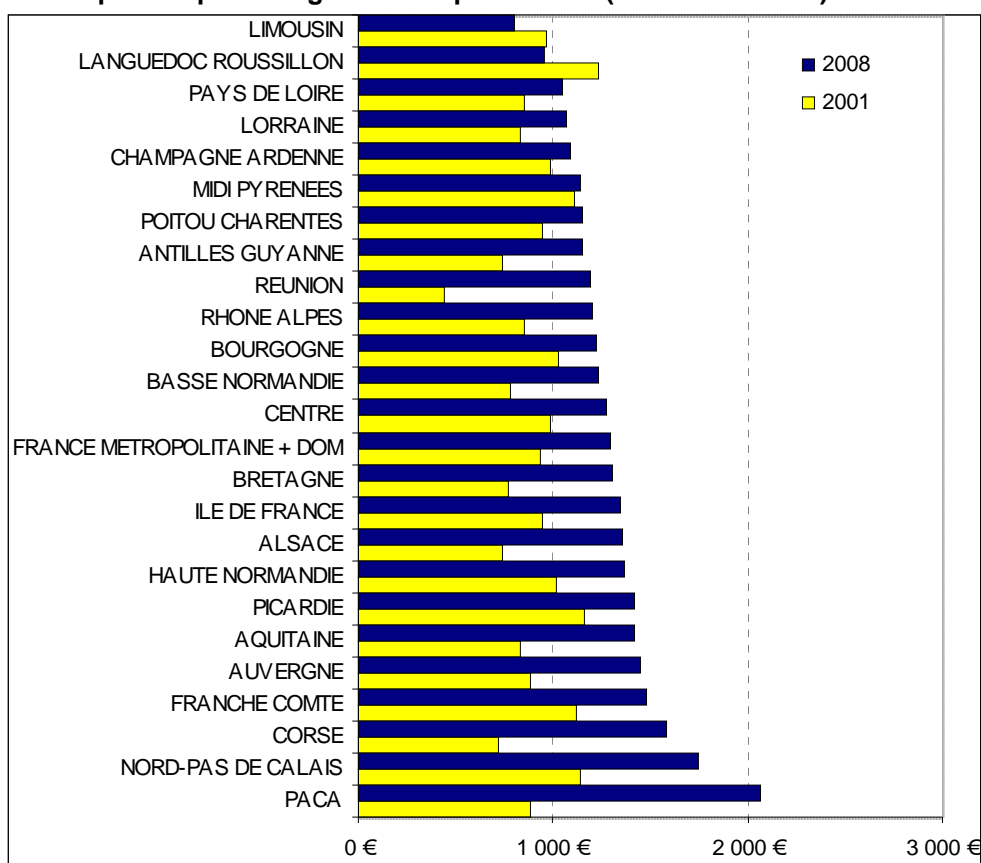
L'importance de l'enseignement privé sous contrat explique en partie ces disparités. Ces dernières tiennent en effet notamment aux différences de structure du personnel entre l'enseignement public et l'enseignement privé. On sait en effet qu'à âge égal, le personnel enseignant de l'enseignement privé présente une ancienneté moindre que celle du personnel de l'enseignement public, pesant donc pour un coût plus faible. À titre d'exemple, la Bretagne et les Pays de la Loire, qui comptent près de 40 % de leurs élèves scolarisés dans le privé sous contrat, contre 17 % pour la moyenne nationale, affichent des dépenses par élève plus faibles. Par ailleurs, les régions à prédominance rurale (Limousin, Auvergne, Corse) ont des établissements plus petits avec également moins d'élèves par enseignant, ce qui explique le coût plus élevé de leurs élèves. Enfin, outre-mer, les montants élevés sont principalement liés à la majoration de traitement des personnels pour affectation dans les Dom.

La poursuite de la décentralisation a accru les dépenses des collectivités

En France, les collectivités territoriales contribuent davantage à la dépense d'éducation puisqu'à partir de 2006, l'État a transféré aux départements et aux régions la gestion des personnels Tos (techniciens et ouvriers de services). La hausse des dépenses des collectivités territoriales entre 2001 et 2008 (+ 38,5 % en euros constants pour les départements et + 153,2 % pour les régions) au titre des établissements du second degré reflète cette poursuite de la décentralisation.

En 2008, en prenant l'exemple des départements, ces derniers ont consacré 4,3 milliards d'euros aux dépenses d'éducation, soit en moyenne 1 290 euros par élève. Ce montant atteint respectivement 2 060 euros et 1 750 euros par collégien dans les départements des régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Nord-Pas-de-Calais. À l'inverse, pour les régions Pays de la Loire, Languedoc-Roussillon et Limousin, la dépense par collégien n'est respectivement que de 1 040 euros, 950 euros et 810 euros.

Graphique 4 – Dépenses par collégien des départements (euros constants)



Source : MENJVA, DEPP, Géographie de l'école 2011

Des académies plus ou moins efficaces et plus ou moins équitables

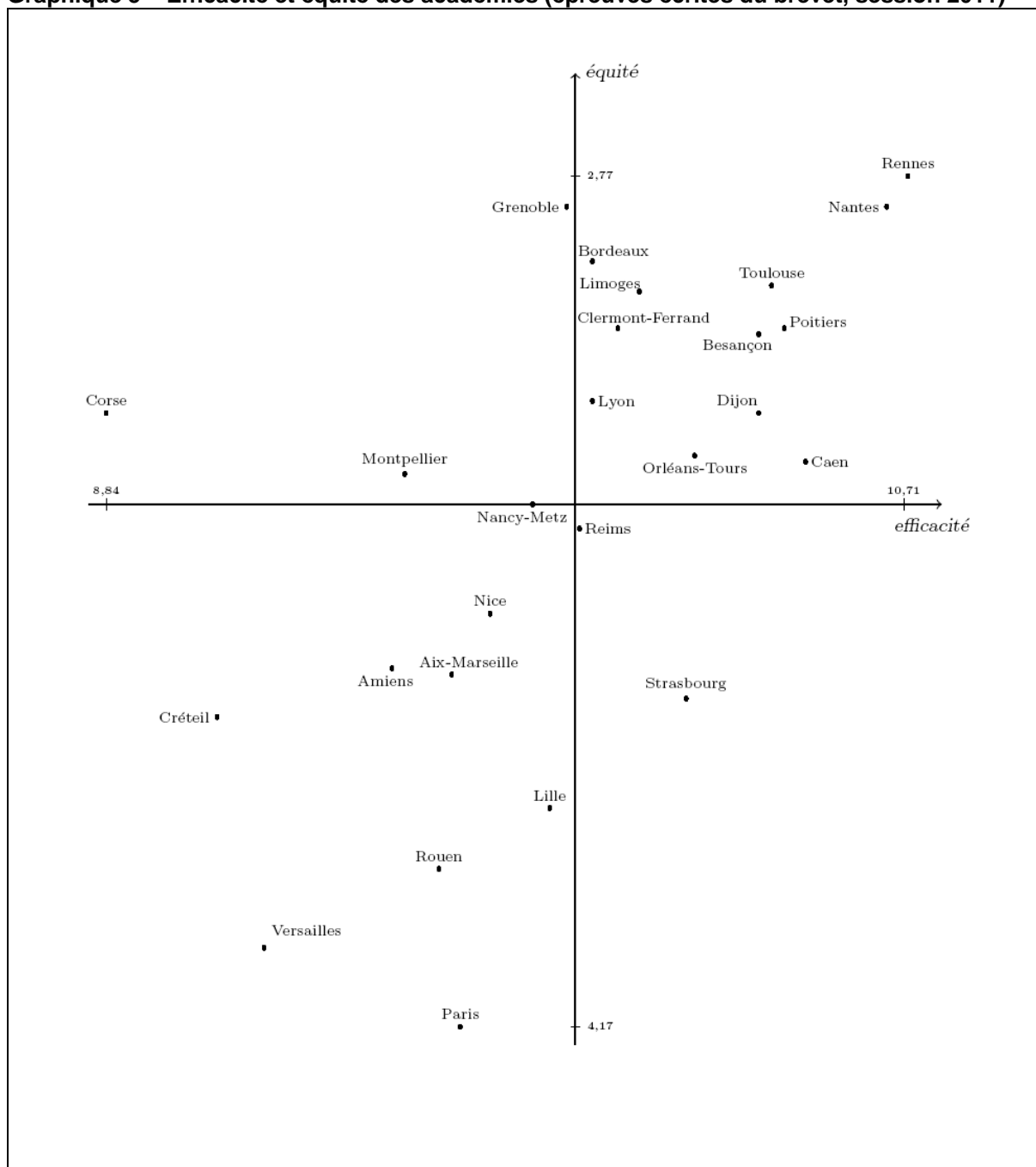
Les variations précédentes reflètent potentiellement des différences de pilotage opérationnel entre les académies. Pour autant, il reste à apprécier la pertinence de ces variations en fonction des disparités de conditions initiales dans lesquelles sont placées les académies. Celles-ci ne sont pas sur un pied d'égalité selon les caractéristiques de leur population d'élèves. Certaines, comme Lille, accueillent dans leurs établissements des enfants issus en très grand nombre de milieux socialement défavorisés. D'autres, comme Paris, scolarisent un grand nombre d'élèves de milieux favorisés. Puisque les résultats des élèves dépendent en partie de leur contexte familial, on doit s'attendre à des niveaux de performance différents entre les académies, dus à des facteurs comme la composition sociale des territoires qui s'imposent à elles. Pour les neutraliser et pouvoir comparer les académies sur une base commune, il est nécessaire de pondérer et de recalculer leurs résultats en faisant comme si elles avaient toutes la même structure sociale : c'est l'indicateur d'efficacité.

Cela étant, les académies peuvent influencer sur les destins scolaires d'enfants venant de milieux sociaux différents. Elles peuvent notamment faire en sorte que les résultats des élèves soient les moins dispersés possibles, que l'écart entre les enfants de milieux sociaux défavorisés et ceux de milieux sociaux favorisés soit le plus faible possible : l'indicateur d'équité mesure cet écart.

Le graphique 3, qui représente les académies selon leurs indices respectifs d'efficacité et d'équité calculés sur les résultats aux épreuves écrites du brevet (session 2011), montre une grande diversité de situations. Les académies du quadrant nord-est sont plus efficaces et plus équitables – au sens défini par les indicateurs retenus – que la moyenne. À l'opposé, le quadrant sud-ouest rassemble les académies les moins efficaces et les moins équitables.

Sur les cinq dernières années, le nuage de points a tendance à se concentrer autour des valeurs moyennes, signe d'une convergence des résultats académiques. C'est en tout cas la tendance dessinée par l'indicateur de dispersion du nuage, égal à la somme des distances des points académiques au point central du graphique : ses valeurs entre 2007 et 2010 sont, respectivement, 13,61 ; 10,77 ; 9,85 ; 8,07. En 2011, le nuage se dilate légèrement : l'indicateur vaut 9,33.

Graphique 5 – Efficacité et équité des académies (épreuves écrites du brevet, session 2011)



Une telle comparaison entre académies, contrôlée des conditions les plus importantes qu'elles subissent (composition sociale des territoires), permet de jeter les bases d'une réflexion sur les objectifs stratégiques que chacune d'entre elles peut s'assigner. Tout particulièrement, ce type de mesure introduit un double débat : d'une part, quels sont les écarts acceptables entre inégalités allocatives des moyens dédiés aux politiques éducatives académiques et la recherche d'équité dans le traitement des académiques pour viser une performance convergente des résultats scolaires ? D'autre part, quels sont les traitements différenciés entre académies qui sont tolérables au sens où l'ensemble d'entre elles peuvent être mises sur un plan d'égalité comparative en cherchant à approcher la mesure nette de l'efficacité de la politique éducative déployée localement ?

Ce type d'approche permettant de lier moyens et résultats sur une base comparative entre les académies est certes plus complexe à établir que les traditionnels indicateurs de pilotage. Pour autant, ils en sont un complément naturel et nécessaire pour assurer une meilleure convergence de l'efficacité des politiques éducatives académiques. Des efforts sont à poursuivre dans le raffinement de tels « indicateurs stratégiques ».