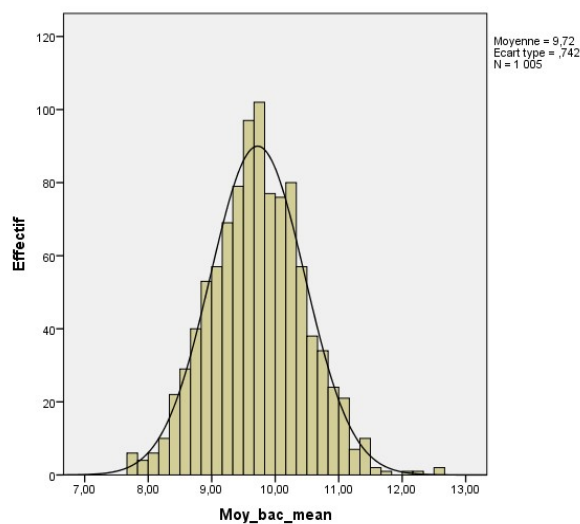


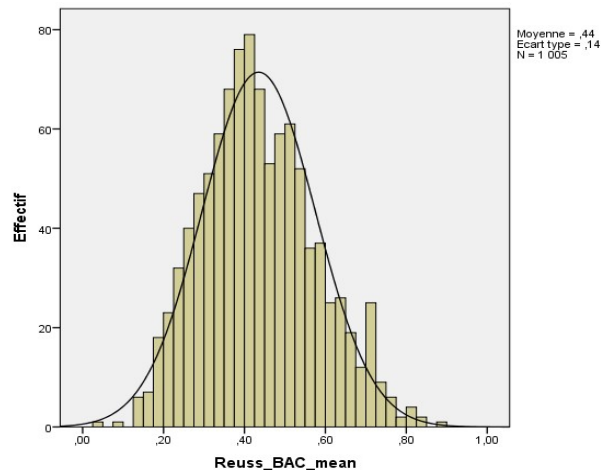
ANALYSE ET DESCRIPTION DES DISPARITÉS INTER ETABLISSEMENTS DANS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ALGÉRIEN

MAHDJOUB Rosa

1. Le point de départ : des disparités globales en quête d'interprétation

Ce qui a motivé la réalisation de cette recherche, c'est l'existence avérée de disparités fortes entre les différents établissements secondaires en Algérie, dans le niveau de la réussite de leurs élèves au baccalauréat. Cette dernière peut se mesurer à la fois par la note moyenne des élèves à l'examen au niveau de chaque établissement et par la proportion d'élèves qui sont reçus.





Avec une moyenne qui varie plus ou moins de 8 à plus de 12 et un taux de réussite qui s'inscrit entre 20 et 80 %, il est patent que des disparités globales entre établissements existent. L'idée de cette étude est de chercher à en proposer des éléments interprétatifs et explicatifs.

1. L'approche suivie

L'approche générale suivie a été celle de l'analyse sur une base factuelle de la diversité qui peut exister au sein de cet ordre d'enseignement. Cette perspective présente deux types de vertus en référence aux concepts d'efficacité et d'équité.

La première vertu est que cette approche fondée sur la différence réduit à priori le risque de subjectivité et de jugements de valeurs. Le point de départ est que l'enseignement secondaire, au lieu d'être considéré comme un système homogène, est considéré en référence aux différents établissements qui le composent. Dans cette approche, on vise à décrire les différences qui peuvent exister entre les différents lieux d'enseignement et à tirer profit de ces différences pour identifier les dispositions qui apparaissent plus intéressantes pour le fonctionnement du système (perspective positive).

Ce faisant, on considère l'enseignement secondaire comme une structure globale certes, mais qui fonctionne comme une entreprise qui aurait à la fois

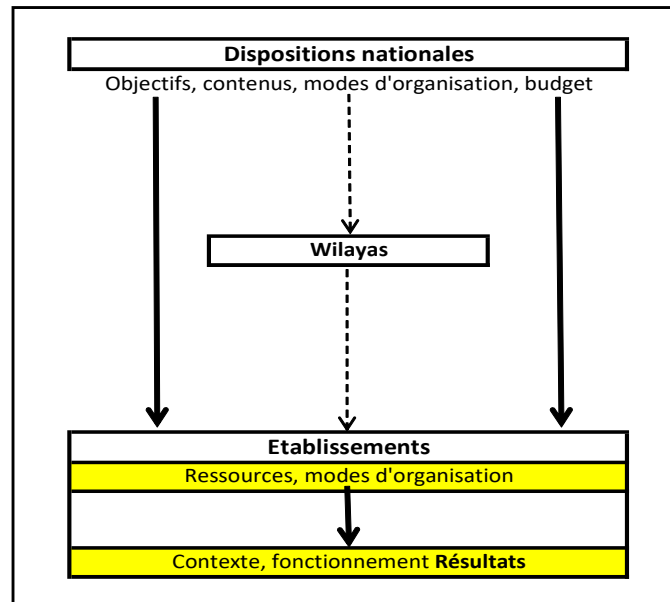
Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

une perspective globale du produit fabriqué et des façons de le fabriquer et des succursales (ou des franchises) qui délivrent localement les services éducatifs définis au niveau central avec des marges possibles (ou en tout cas effectives) de variation. La seconde vertu de l'approche par les différences est qu'elle permet d'aborder dans un cadre analytique i) les questions **d'équité** qui sont fondamentales dans le cadre des services éducatifs et ensuite ii) les questions **d'efficacité** en ce sens que si on identifie qu'il y a des différences dans les moyens et que cela fait des différences dans les résultats, cela donne des idées sur le comment améliorer les instruments de la politique éducative pour qu'ils soient davantage productifs de résultats. Ce faisant on identifie à la fois i) l'ampleur des disparités qui demandent à être éventuellement mieux contrôlées, et ii) les leviers sur lesquels il apparaît le plus pertinent d'agir pour améliorer le système dans son ensemble.

2. Les domaines de disparités investigués

Il importe de rappeler que cette étude ne s'appuie sur aucune donnée originale collectée pour sa réalisation; il ne s'est agi que de mobiliser des informations existantes. Le cadre dans lequel on se situe peut être représenté dans le schéma ci-après.

Graphique N°1 : cadre général



- En haut de l'édifice est le niveau central qui définit les dispositions générales; il identifie la politique éducative du pays pour le niveau d'études considéré et les objectifs quantitatifs de couverture, les objectifs pédagogiques visés, les contenus enseignés, les approches pédagogiques générales mises en œuvre, les modes d'organisation des études (formation des enseignants, modalités d'encadrement en personnels enseignants et non-enseignants, modalités d'évaluation,...). Pour ce faire, il dispose d'un certain volume de ressources pour assurer le fonctionnement du système (et pour financer les infrastructures nécessaires).
- Au niveau intermédiaire, et dans des fonctions de relais et de supervision, se trouvent les Wilayas et les Directions de l'Education. Mais c'est dans la partie basse du schéma qu'on trouve les nombreux établissements du pays qui assurent au niveau local la fourniture des services concrets aux usagers.
- Dans ce schéma, le premier ordre de disparités concerne les ressources dont dispose chaque établissement, et en particulier dans la dimension des personnels enseignants (eux-mêmes en quantité et en qualité) et non-

Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

enseignants. Ces allocations de ressources aux établissements individuels prennent la forme d'un «transfert» entre le niveau national (via les niveaux déconcentrés) au niveau local en ses différents lieux. La qualité de ce transfert renvoie à la capacité du centre à réaliser des allocations qui seraient homogènes et équitables : i) **homogènes** au sens où des établissements auraient d'autant plus de ressources que les effectifs de leurs élèves sont élevés, et où des établissements de taille comparable auraient un niveau de ressources égal; ii) **équitables**, car si les ressources sont homogènes, cela contribue au plan formel à l'égalité des conditions d'enseignement de tous les élèves, l'équité pourrait aussi être plus «active» en allouant davantage de ressources aux établissements qui scolarisent une population d'élèves de caractéristiques plus modestes, moins favorables à la scolarisation.

- Le premier point de l'analyse a donc consisté à décrire le pattern d'allocation des ressources aux établissements, et à examiner dans quelle mesure il s'écarte (un peu, beaucoup) des références conceptuelles (homogénéité/équité) qui viennent d'être définies.
- Le second ordre de disparités concerne les résultats au baccalauréat. Ces résultats peuvent d'abord être appréhendés i) pour l'ensemble des candidats à l'examen, ou à l'intérieur de chaque établissement, mais aussi ii) en ciblant les disparités inter-établissements des résultats au baccalauréat (taux de réussite ou moyenne de la note moyenne des élèves aux épreuves de l'examen).
- Le troisième ordre de disparité est de l'ordre de la transformation au niveau des établissements entre les ressources (et leur variabilité inter-établissements) et les résultats obtenus au baccalauréat (et leur variabilité intra et inter-établissements).

Deux types de questions importantes pour l'évaluation du système et la politique éducative peuvent dans ce cas être traités :

- i) le premier concerne **l'identification des ressources et des facteurs d'organisation des établissements qui font en moyenne des différences** (positives/négatives, ou qui n'en font pas) **sur les résultats obtenus**; par exemple, est ce que le fait que la taille moyenne des divisions pédagogiques dans un établissement soit plus petite a comme conséquence

- a) que les chances de réussite au bac soient meilleures et b) que les résultats des élèves d'un même établissement soient plus homogènes ?
- ii) le second permet d'identifier **dans quelle mesure la variabilité des ressources entre établissements et celle des caractéristiques de leurs élèves expliquent à elles-seules la variabilité des résultats** ? On imagine certes qu'une dimension non prise en compte dans l'analyse concerne un certain nombre de pratiques spécifiques de fonctionnement (difficiles à quantifier) des établissements, mais qui peuvent avoir un impact significatif sur les résultats (les qualités du proviseur, la rigueur de l'administration et la motivation des enseignants, le climat professionnel de l'établissement,...).

La question empirique importante pour la politique éducative est alors de savoir l'ampleur respective i) des ressources et ii) de la qualité de leur utilisation au niveau local pour rendre compte du résultat constaté le jour de l'examen au niveau de chaque établissement.

4. Quels sont les résultats obtenus ?

4.1 Des aléas importants dans les allocations de ressources aux établissements

- *Des disparités globales dans les allocations de personnels aux établissements*

Concernant en premier lieu les aspects quantitatifs, on observe d'abord bien l'existence d'une relation globale assez forte entre le nombre des enseignants dans un établissement et celui de ses élèves; mais il existe aussi des aléas assez substantiels. Ainsi, pour des établissements qui comptent par exemple 750 élèves, le nombre d'enseignants peut varier de 35 à 57 (pour une valeur moyenne, estimée de 47). De même, si on cible les établissements qui comptent justement 47 enseignants, on identifie qu'ils peuvent scolariser de 650 à plus de 900 élèves.

Concernant les personnels non-enseignants, la relation avec le nombre des élèves, même en tenant compte de ceux qui bénéficient de services de demi-pension et d'internat, est encore plus lâche que celle constatée pour les enseignants et la dimension aléatoire plus affirmée.

Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

Les dotations présentent aussi une dimension qualitative; celle-ci concerne d'abord le statut des enseignants; alors que dans l'ensemble des établissements de l'échantillon, 72 % des enseignants sont titulaires, 26 % sont des stagiaires et 3 % des contractuels, on trouve à la fois des établissements où la presque totalité des enseignants sont titulaires et d'autres dans lesquels les stagiaires et contractuels représentent la grande majorité des enseignants. Concernant le genre des enseignants, on mesure que 55 % des enseignants du secondaire sont des femmes ; mais on trouve des établissements où la presque totalité des enseignants sont des hommes et d'autres où ce sont des femmes, avec toutes les situations intermédiaires possibles.

- *Des disparités complémentaires, institutionnelles, géographiques et sociales*

Deux facteurs se sont révélés avoir une influence puissante : il s'agit d'une part i) du **milieu géographique**, qui distingue l'urbain, le semi-urbain et le rural, et d'autre part ii) le **niveau économique et social de la population** communale du lieu d'implantation de l'établissement.

Mais il est frappant qu'au-delà des intensités sur chacun des facteurs considérés, il y a cumul des impacts (positifs/négatifs) sur les trois dimensions d'allocation examinées : qu'il s'agisse d'allocation quantitative (d'enseignants ou de non-enseignants) ou qualitative (pour les enseignants), le milieu urbain est assez systématiquement favorisé, par rapport au milieu semi-urbain, et plus encore au milieu rural; il en est de même des établissements localisés dans une commune où le statut socio-économique moyen des habitants est plus favorisé. En outre, la situation d'accumulation se renforce car les communes rurales ont très souvent une tonalité socio-économique plus difficile.

Au-delà de ces facteurs contextuels généraux, on note aussi l'existence **de fortes disparités selon les wilayas**. Il ressort que les wilayas d'El Taref, Sidi Bel Abbès, Tizi Ouzou, Naama et El Bayadh (et dans une mesure un peu moindre celles de Bouira, Aïn Temouchent et Alger-Centre) tirent bien leur

épinglé du jeu¹; en revanche, les wilayas d'Alger Ouest, d'El Oued, de Ouargla, de Blida, de Batna et de Laghouat (et dans une mesure un peu moindre celles de Djelfa, M'Sila et Alger Est) apparaissent les plus désavantagées en matière d'allocation de personnels.

4.2 Des disparités dans les résultats et dans l'efficacité des établissements

Après avoir constaté combien étaient larges les disparités entre établissements d'une part dans les résultats de leurs élèves au baccalauréat, et d'autre part dans les ressources en personnels dont ils sont effectivement dotés, l'analyse a porté sur la mise en correspondance entre ces deux ordres de disparités; l'idée est alors que la variabilité des ressources pouvait contribuer (en contrôlant la situation contextuelle des établissements) à expliquer celle des résultats. Pour cela, les analyses ont été conduites de façon complémentaire i) en prenant l'établissement comme unité d'observation sur un échantillon d'environ 1 000 établissements (tous les établissements de 30 wilayas choisies pour représenter le système dans son ensemble) et ii) en prenant l'élève comme unité d'observation (tous les élèves de 104 établissements choisis au hasard parmi les 1 000 établissements de l'échantillon principal).

Les résultats obtenus avec les deux approches analytiques sont, sans surprise, convergents. Ils manifestent i) que les caractéristiques individuelles des élèves jouent un rôle bien identifié, ii) que *les ressources dont disposent les établissements exercent bien globalement une influence* statistiquement significative sur le niveau de réussite de leurs élèves au baccalauréat, mais ii) que cette influence est finalement assez modeste, et qu'il reste de très larges variations dans les résultats au baccalauréat entre des établissements qui partagent un contexte social comparable pour leurs élèves et un niveau comparable de ressources salariales publiques pour fonctionner. Les ressources ne font pas tout et *les capacités différenciées des établissements à les utiliser efficacement paraissent jouer un rôle très important*.

¹. Ceci n'exclut pas l'existence d'établissements relativement mal dotés à l'intérieur de chacune de ces wilayas, eu égard à l'existence d'une variabilité significative entre les établissements d'une même wilaya.

Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

- *L'influence des facteurs individuels*

Les trois variables les plus discriminantes pour la réussite à l'examen sont l'âge et le sexe de l'élève et la durée des études des habitants de la commune (qui renvoie à la tonalité sociale de l'établissement).

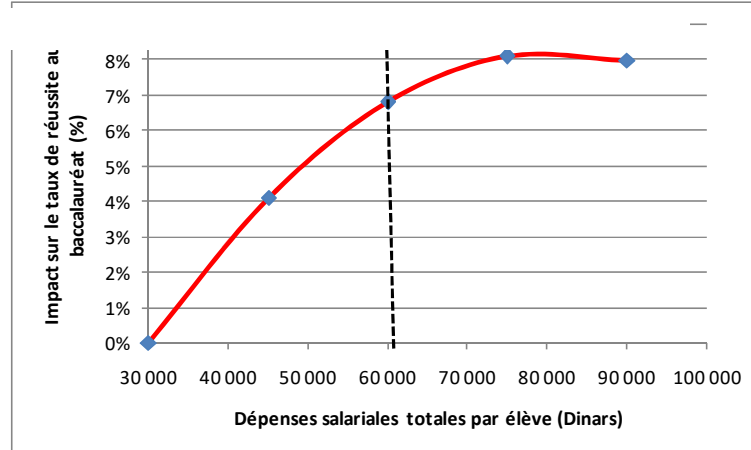
De façon complémentaire, on constate des écarts notables selon le contexte social et géographique. Les élèves scolarisés dans une commune urbaine ont de meilleures chances de réussir l'examen (43 %) que leurs homologues de communes rurales/semi-urbaines (36 %); mais il s'avère que *c'est le nombre moyen d'années d'études des habitants de la commune* qui exerce l'impact le plus discriminant.

Les cumuls des facteurs individuels favorables/défavorables produisent des chances très contrastées de réussir au baccalauréat. Ainsi, alors qu'un garçon, scolarisé dans un établissement localisé dans une commune dont la population est défavorisée au plan socioculturel, et qui a 21 ans lorsqu'il passe son bac, n'a que 17 % de chances de le réussir, une fille qui passe le sien à 17 ans, en étant scolarisée dans un établissement situé dans une commune dont les habitants sont en moyenne de milieux socioculturels favorisés, a 67 % de chances de succès. Les chances estimées pour des élèves dans des conditions intermédiaires se distribuent sur un continuum entre ces deux balises hautes et basses.

- *L'influence des moyens et des facteurs de l'organisation scolaire*

De façon globale (et même si cette variable n'apporte qu'un pouvoir explicatif limité à l'explication de la réussite des élèves à l'examen), la valeur monétaire par élève des ressources attachées aux personnels employés dans un établissement, est bien identifiée et exerce un impact sur les notes moyennes à l'examen et sur les chances des élèves d'y réussir.

Graphique N°2 : Dépenses salariales totales par élève (Dinars)



Mais cet impact est aussi identifié comme étant caractérisé par un pattern d'intensité décroissant (saturation) au fur et à mesure que le niveau de dépenses augmente. Au delà de 60 à 70 000 Dinars de dépenses salariales par élève, les bénéfices additionnels s'estompent et disparaissent. Plus d'un tiers des établissements sont au dessus de cette référence.

Mais il s'avère que, plus que le montant dépensé en lui-même, c'est l'usage qui est fait des ressources mobilisées qui compte davantage. Toujours en restant à la dimension monétaire des dépenses, il s'avère que si celles faites pour les enseignants ont bien un impact positif et très significatif sur les résultats d'un établissement au baccalauréat (avec de nouveau un pattern de saturation autour de 45 à 50 000 Dinars), les dépenses pour les non-enseignants n'ont pas du tout le même impact sur le résultat obtenu.

En affinant l'usage concret des ressources mobilisées, on améliore la part d'explication de la variabilité du résultat qui tient aux caractéristiques et aux modes d'organisation des services éducatifs à l'intérieur d'un lycée. Les résultats obtenus sur ce plan sont les suivants :

i) La *taille de l'établissement* constitue en elle-même un facteur favorable à l'obtention de bons résultats au baccalauréat; l'effectif d'un établissement varie entre 400 et 1 500 élèves, et il est estimé qu'entre ces deux tailles d'établissement, le taux de réussite au baccalauréat s'établit en moyenne à 7,8 points de plus dans le second établissement que dans le premier;

Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

ii) Avec un chiffre de 20 %, les *redoublements de classe* sont fréquents; ils sont aussi relativement variables entre moins de 10 % et plus de 40 %, manifestant des pratiques différenciées selon l'établissement. Les résultats montrent qu'une plus grande proportion de redoublants est en fait associée à de moindres résultats au baccalauréat.

iii) *L'encadrement quantitatif des élèves* est abordé dans l'enquête par deux indicateurs : i) le rapport élèves-enseignants (REE) et ii) la taille des divisions pédagogiques (TDP). Dans les établissements de l'échantillon, la moyenne de REE s'établit à 16,5 et celle de TDP à 33,0, soit le double². Mais il y a une forte variété entre établissements sur ces aspects; ainsi, le REE varie-t-il de 10 à 25, alors que la taille moyenne des divisions pédagogiques s'inscrit entre 22 à 45. Il est aussi intéressant de noter que le rapport TDP/REE (nombre moyen d'enseignants/division pédagogique, dont la moyenne est de 2), est aussi variable selon l'établissement; il s'inscrit en effet sur un intervalle allant de 1,5 à 2,5, suggérant que le temps des enseignants est utilisé de façon inégalement intense selon les établissements.

- Concernant *la taille des divisions pédagogiques*, on identifie une relation négative et significative d'intensité assez forte : la réussite des élèves est meilleure lorsque les classes sont à effectif plus réduit.
- Concernant *le rapport entre nombre d'enseignants et de divisions*, les résultats ne concluent pas qu'une utilisation moindre du temps des enseignants au niveau local ait des conséquences positives sur la qualité du service éducatif offert.

iv) Au-delà de la dimension quantitative, les résultats obtenus montrent que la présence de femmes enseignantes constitue plutôt un avantage pour ce qui concerne tant les notes moyennes des élèves au baccalauréat que leurs chances de réussir à cet examen;

². Cette différence tient d'abord au fait que le nombre d'heures d'enseignement des élèves (compte tenu des programmes), est beaucoup plus élevé que le nombre d'heures de travail des enseignants. Dans ce contexte, le rapport élèves-enseignants a plutôt une connotation budgétaire, alors que la taille des divisions pédagogiques a une tonalité pédagogique; c'est cette dernière qui peut avoir une incidence sur la réussite des élèves à l'examen.

v) Concernant le statut des enseignants, on identifie qu'une proportion plus forte de stagiaires dans un établissement est associée à une performance moindre au baccalauréat.

vi) Enfin, les résultats montrent qu'une proportion plus forte de demi-pensionnaires constitue un contexte plutôt plus favorable aux apprentissages des élèves, mais l'impact quantitatif reste toutefois assez limité. Les résultats pour la proportion des internes parmi les élèves d'un établissement n'indiquent pas d'impact significatif.

- L'influence de l'efficacité pédagogique des établissements et de leurs pratiques

Parmi les données disponibles pour ce travail, nous ne disposons pas d'informations sur les nombreuses pratiques mises en œuvre par les établissements et leurs acteurs (proviseur, enseignants). Mais, par défaut, nous pouvons avoir accès à leurs conséquences, estimées par l'existence d'une variabilité «résiduelle» des résultats au baccalauréat entre établissements après qu'on ait eu contrôlé l'influence sur ceux-ci i) des ressources dont ils disposent, ii) des modalités formelles de leur organisation scolaire, et iii) des caractéristiques de leur public d'élèves et du contexte social géographique, culturel et social dans lequel ils fonctionnent.

Ces écarts (résiduels au plan de l'analyse) sont au sens large ce que la littérature scientifique sur ce thème nomme l'«**effet-établissement**».

Dans le contexte des travaux réalisés sur l'enseignement secondaire algérien, ces effets-établissement sont identifiés comme étant d'une ampleur très substantielle. On considère en effet que **leur intensité est 4 fois plus grande** que celle attachée aux ressources et aux modes formels de l'organisation scolaire des établissements si on se fonde sur les résultats obtenus sur base de données individuelles, sachant que les résultats des analyses conduites sur données agrégées indique même que leur intensité serait en fait 5 fois plus grande.

Il ne s'agit pas ici de souligner (ni de vouloir spécialement interpréter) une légère différence d'intensité selon les deux approches analytiques suivies; il s'agit surtout de souligner que, quelle que soit la méthode utilisée (ce qui augmente sa robustesse), le résultat est génériquement le même : **La façon dont se fait, au niveau de chaque établissement, la transformation entre i) les ressources** mises à disposition par l'administration et les modes d'organisation que celles-ci permettent **et ii) les résultats d'apprentissage**

Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

effectivement constatés chez les élèves lors du passage des épreuves au baccalauréat, **a beaucoup (entre 4 et 5 fois) plus d'importance que les ressources elles-mêmes**. Ce résultat des analyses a évidemment une portée potentielle notable pour la réflexion en matière de politique éducative.

3. Quelles directions éventuelles pour la politique éducative ?

Les pratiques d'évaluation et de réflexion en matière de politique éducative constituent deux sphères distinctes. L'évaluation de nature positive (elle cherche à identifier comment sont les choses) et factuelle (mais comment elles sont effectivement), alors que la politique éducative s'appuie sur des conceptions normatives qui indiquent comment il faudrait que les choses soient.

On peut donc penser que dans un monde souhaitable, l'évaluation et la décision cohabiteraient efficacement dans une articulation de séquences successives dans laquelle, i) à un moment donné du temps on évaluerait la situation et on en identifierait les forces et les faiblesses, ii) dans un temps ultérieur, on prendrait les décisions visant à remédier aux lacunes constatées et où iii) dans un troisième temps, on évaluerait de nouveau pour examiner dans quelle mesure les dispositions prises ont bien donné les résultats attendus et ne génèrent pas des effets collatéraux indésirables.

Un résumé, condensé à l'extrême, des résultats obtenus est i) que des progrès significatifs pourraient être faits pour améliorer l'efficacité et l'équité avec lesquelles les ressources publiques sont distribuées entre les établissements, ii) que la composition même de ces ressources pourrait être modifiée pour maximiser leur impact moyen sur les résultats et iii) qu'il existe une dispersion très forte entre les établissements dans leur capacité à transformer les ressources dont ils disposent en résultats tangibles chez les élèves qui leur ont été confiés. Le premier point manifeste des lacunes dans la gestion administrative du système, alors que le troisième manifeste des lacunes en matière de gestion et de pilotage pédagogiques tant d'un certain nombre d'établissements à titre individuel que du système dans son ensemble.

2.1 Améliorer l'efficacité de la production des services d'enseignement secondaire

Une grille de lecture importante des résultats obtenus est alors celle du coût-efficacité. On cherche en particulier à obtenir, de façon globale sur l'ensemble des ressources publiques mobilisées, le meilleur niveau de résultat des élèves compte tenu des budgets engagés par l'Etat pour le fonctionnement de l'enseignement secondaire dans le pays. Ceci veut dire notamment i) qu'il importe d'augmenter les allocations pour les facteurs d'organisation scolaire qui sont porteurs de meilleurs résultats, et ii) qu'il importe aussi de réduire les allocations pour ces facteurs pour lesquels l'impact marginal sur les résultats obtenus n'est pas avéré.

- En examinant de façon jointe la distribution moyenne des ressources, leur répartition entre établissements et leur impact sur les notes et la réussite au bac, on aboutit en premier lieu au fait qu'il serait important de réduire la taille moyenne des divisions pédagogiques (elle est en moyenne de 33). Pour la politique éducative, agir sur ce levier n'est pas à priori facile car, si l'impact d'une réduction de cette statistique serait certes fort sur les résultats scolaires, le coût additionnel associé serait aussi, *toutes choses égales par ailleurs*, tout à fait substantiel; par exemple, si on souhaitait faire passer la taille moyenne de divisions pédagogiques de 33 à 25, cela impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation d'environ un tiers de la masse salariale des enseignants.
- Mais, dans cette dernière phrase, il importe de ne pas omettre que ce chiffre n'est valable que *«toutes choses égales par ailleurs»*, c'est-à-dire si on tenait pour pertinentes les dispositions actuelles sur d'autres postes de dépenses; or celles-ci ne le sont pas forcément, avec comme conséquence que des réductions sur d'autres postes pourraient ne pas avoir d'implications significatives sur la qualité du service offert, tout en permettant des économies qui pourraient utilement servir à financer la réduction de la taille moyenne des divisions pédagogiques dans les établissements secondaires du pays. Les résultats montrent que deux postes sont potentiellement candidats pour jouer ce rôle :

i) le premier concerne les personnels enseignants et l'utilisation de leur temps. En effet, et notamment en liaison avec le fait que la distribution des enseignants n'est pas homogène, il y a d'assez nombreux établissements où les enseignants sont en surnombre; une conséquence est alors que le nombre des enseignants par division pédagogique est plus élevé que nécessaire et que le taux effectif d'utilisation des enseignants est plus faible que ce qu'il pourrait raisonnablement être. On peut compter que des économies à hauteur de 10 %

Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

de la masse salariale des enseignants sont probablement possibles, avec leurs implications potentielles pour réduire la taille moyenne des divisions pédagogiques dans le pays.

ii) le second concerne l'utilisation des personnels non-enseignants. Pour ces personnels il a à la fois été identifié a) que leur distribution entre les établissements du pays était caractérisée par un aléa très important (certains établissements étant beaucoup mieux dotés que d'autres, et b) que la générosité de cette dotation était in fine sans conséquence avérée sur la qualité effective des apprentissages des élèves. Dans ces conditions, outre l'amélioration de la répartition aux établissements, une réduction globale du nombre de non-enseignants peut très vraisemblablement être envisagée. A titre illustratif, une réduction du chiffre de 1 non-enseignant pour 27 élèves à celui de 1 pour 35 élèves (une évolution qui serait sans préjudice réel pour les apprentissages des élèves, et une situation qui existe déjà dans près de 30 % des établissements) aurait comme conséquence de faire une économie qui représenterait environ 10% de la masse salariale des enseignants.

Si on ajoute que la fréquence des redoublements, dont la valeur moyenne est aujourd'hui de l'ordre de 20 %, peut aussi être un sujet d'intérêt pour la politique, on identifie en effet que des économies additionnelles sont possibles sans effet négatif sur la qualité des services offerts. Le point est que les redoublements sont coûteux pour le budget de l'Etat, alors que leur impact sur les résultats moyens est plutôt négatif et qu'il n'y a pas d'impact avéré sur l'équité. Il ne s'agit sans doute pas de supprimer les redoublements, mais on identifie tout de même qu'une certaine réduction n'aurait que des avantages. Un objectif raisonnable pourrait être de faire baisser la fréquence moyenne des redoublements de 20 à 15 %³. Les économies ainsi réalisées permettraient de financer une augmentation d'environ 6,4 % de la masse salariale des enseignants.

Au total, en cumulant les économies susceptibles d'être faites i) sur une meilleure utilisation du temps des enseignants, ii) sur une moindre intensité

³. Plusieurs mesures pratiques sont sans doute possibles pour réaliser cet objectif raisonnable; à titre illustratif, une simple limitation à 24 % du niveau des redoublements quel que soit l'établissement permettrait de l'atteindre.

dans l'utilisation des personnels non-enseignants et iii) par une réduction assez limitée de la fréquence des redoublements, cela aboutirait à une augmentation de 26,4 % de la masse salariale des enseignants. Cette action sur la masse salariale permettrait de recruter davantage d'enseignants, permettant à son tour une diminution de 33 à 26 de la taille moyenne des divisions pédagogiques. Il en résulterait un système globalement plus performant sans augmentation de son budget courant⁴.

Bien sûr, les mesures suggérées et leur mise en œuvre demanderaient à la fois, d'abord une décision concernant leur opportunité, un plan de mise en œuvre et du temps; mais, il peut toutefois être intéressant pour le décideur politique de les considérer et d'en faire le meilleur usage pour le bénéfice des élèves.

2.2 Penser à des modifications plus fortes en matière de dispositions gestionnaires

Les points évoqués plus haut, qui concernent d'une part la répartition des ressources aux établissements et d'autre part la transformation de ces ressources en résultats au niveau des établissements individuels, touchent toutes les deux des questions de gestion du système, gestion administrative pour le premier point, gestion et pilotage pédagogique pour le second. Cela ne touche pas des choses directement tangibles, mais les dispositions prises pour les faire fonctionner.

Dans ce contexte, deux activités gestionnaires complémentaires sont généralement engagées : la première concerne les procédures avec la mise en application de références, de critères, de guides fonctionnels et de réglementations conçues dans le but de «normer» le système; mais, comme on considère qu'il est d'une certaine façon possible que des disparités ou des écarts à la norme existent, la seconde activité gestionnaire consiste d'une part à avoir un dispositif d'évaluation intégrée des procédures et des résultats et d'autre part à disposer de mécanismes très clairs pour les réguler au cas où des dysfonctionnements seraient détectés.

Dans le cas du système éducatif examiné, il est probable que la première activité gestionnaire existe et que des critères et des normes aient bien été

⁴. Aller plus avant dans la réduction de la taille des divisions pédagogiques impliquerait de mobiliser des ressources publiques additionnelles.

Analyse et description des disparités Inter établissements dans l'enseignement Secondaire algérien

définis, mais qu'il y ait des approximations ou des interventions lors de leur mise en œuvre; il est aussi probable que la seconde activité soit essentiellement lacunaire : d'abord, une évaluation forte n'est pas intégrée au système, si bien que, d'une part, certaines informations utiles ne sont pas collectées, et d'autre part, si certaines autres sont bien collectées, elles ne sont pas efficacement utilisées pour réguler le système. La réalité est qu'elles ne sont pas efficacement utilisées i) d'abord parce qu'elles ne sont bien décryptées et que les informations brutes ne sont pas transcrites en indicateurs qui auraient du sens pour la gestion, et ii) ensuite parce que ce n'est en fait la responsabilité de personne de s'approprier ces indicateurs gestionnaires et d'avoir l'autorité de prendre les dispositions remédiatrices nécessaires.

Par conséquent, pour progresser sur ces aspects de gestion, il est vraisemblable qu'il sera utile de réfléchir à la mise en œuvre des principaux éléments structurels qui viennent d'être décrits. Il sera utile de penser à la fois aux éléments de cette structure gestionnaire nouvelle (comme par exemple améliorer le système d'informations) et aussi à l'architecture gestionnaire dans son ensemble, car ces éléments sont interdépendants, comme le maillon d'une chaîne qui a surtout de la valeur s'il est attaché aux autres maillons.

Cela dit, les arguments gestionnaires cités vont bien au-delà de dispositions administratives pratiques; ils définissent en fait un changement culturel significatif pour le système et les personnes qui le font fonctionner. Dans ce nouveau système gestionnaire, ***les agents devraient devenir des acteurs et les attributions administratives devenir des responsabilités fonctionnelles*** assumées. Tout cela demandera un leadership fort et prendra évidemment du temps. Mais il peut être utile d'envisager de commencer à mettre en place certaines balises pour manifester l'évolution en cours, si telle devait être la perspective du Ministère pour ses actions à moyen terme.