

Régulation Spatiale du Système Educatif et Egalisation des Chances Scolaires

Alain Trannoy*

April 14, 2003

Abstract

1 Introduction

"A good way of governing is to compare on objectives, discover what is possible and to optimize.", écrit le prix Nobel d'économie James Mirrlees (1986) en offrant par là même un condensé saisissant de la méthode de la taxation optimale et plus généralement de la réflexion de l'économiste en matière d'action publique. C'est ce chemin que je vais emprunter pour tenter d'apporter une contribution, à travers le prisme de l'économiste, au débat qui nous réunit sur le thème " Territoires éducatifs et Gouvernance". Cette approche économique et plus particulièrement micro-économique met au centre de ses préoccupations le comportement des agents et plus particulièrement celui des individus. Les deux messages principaux de l'économiste sont sans doute d'une part que les ressources sont rares et d'autre part qu'il faut porter une attention toute particulière aux motivations profondes des individus qui poursuivent souvent ou très souvent des objectifs qui leur sont propres et qui n'ont quelquefois qu'un lointain rapport avec ceux des pouvoirs publics. Cette approche microéconomique a sans aucun doute ses vertus mais on ne saurait trop, d'emblée, en souligner certaines limites. Par exemple les interactions sociales entre agents sont souvent ignorées purement et simplement, même si le comportement des agents en tant qu'acteurs sociaux commence à faire l'objet de certaines analyses de la part de certains économistes qui travaillent en "économie sociologique". Mais il est sans doute adéquat d'ajouter que ce n'est pas dans ce domaine que l'avantage comparatif de l'économiste dans les sciences sociales s'avère pour l'instant le plus affirmé.

S'interroger sur la gouvernance du système éducatif suppose que l'on définisse un tant soit peu l'objectif ou les objectifs qu'assignent les pouvoirs publics

*EHESS, GREQAM-IDEF, THEMA, Université de Cergy-Pontoise, 33 boulevard du Port, 95011Cergy-Cedex.alain.trannoy@eco.u-cergy.fr

ou plus généralement la société à celui-ci. Pour une entreprise, la cible est facilement identifiable. Les actionnaires requièrent des dirigeants qu'ils maximisent la valeur de l'entreprise sous contrainte de respecter les lois en vigueur en matière de respect des droits des salariés, des consommateurs etc. Pour le système éducatif dans son ensemble, une première difficulté tient dans la pluralité d'objectifs. Elever le niveau moyen des connaissances et de maîtrise de celles-ci d'une génération, sous contrainte de ressources, est certainement un objectif souhaitable, qui relève d'un souci d'efficacité. On ne quitte pas celui-ci, si on s'inquiète de l'adéquation des connaissances aux besoins des entreprises et du marché du travail ou aux nécessités de la citoyenneté. Si les considérations redistributives l'emportent, on mettra au contraire l'accent sur l'égalité d'accès, l'égalité des moyens, l'égalité des chances ou l'égalité des connaissances, suivant le degré d'exigence. Retenir une panoplie d'objectifs est possible et même nécessaire mais complique grandement l'analyse. Si l'on veut pouvoir exposer quelques intuitions concernant le caractère des solutions optimales sans faire appel à une armature mathématique, il faut je le crains, privilégier un des objectifs. Comme s'en excusait Paul Samuelson, il aurait bien aimé pouvoir toujours expliquer l'économie sans recours à l'algèbre mais il ne se sentait pas assez bon pour réussir à le faire dans toutes circonstances.

Il est préférable, si possible, de retenir l'objectif prioritaire de la société pour que l'intérêt de l'exercice en soit rehaussé. A quoi servirait-il que l'économiste, qui agit ici comme un ingénieur social, retienne un objectif d'égalité dans une société qui le mettrait complètement à l'arrière plan ! En ce qui concerne la société française, il semble bien que, s'agissant d'éducation, la question de l'égalité joue un rôle central dans les préoccupations des citoyens et donc de la classe politique. Cette importance trouve une origine historique dans la révolution française où un agrégat assez disparate de provinces relativement autonomes sur le plan linguistique et culturel choisit de former un ensemble homogène, en choisissant l'école et la langue française comme facteur d'intégration. L'idée d'égalité a trouvé une certaine traduction dans les actes avec les grandes lois éducatives de Jules Ferry sous la troisième république. Cette quête égalisatrice distingue l'éducation des autres biens publics en France. Dans maints autres domaines, comme la santé, il se pourrait bien que la France ait été et reste assez indifférente à une norme d'égalité, en particulier dans l'espace, contrairement à certains de ses voisins comme la Grande-Bretagne, où au contraire c'est dans ce domaine et non en éducation que s'est manifesté le désir d'égalité d'une manière prioritaire.

Si l'objectif d'efficacité n'est pas retenu d'une manière prioritaire, ce qui est rare pour un économiste, mais peut se comprendre dans une perspective d'économie normative (Cf. Fleurbaey 1996), le souci d'efficacité peut toutefois intervenir sur un mode mineur en exigeant par exemple que la recherche d'égalité soit poursuivie à moyens constants, les moyens étant compris comme toutes les ressources privées ou publiques consacrées à l'éducation. C'est cette formulation de l'objectif social comme une minimisation des inégalités sous contrainte de ressources que nous retiendrons dans cet essai.

Mettre en avant cette norme d'égalité permet en outre de faire apparaître

pleinement la dimension spatiale comme une des dimensions essentielles de la problématique éducative. En effet, on peut décliner cette norme d'égalité de bien de façons différentes, selon le statut social ou éducatif des parents par exemple, selon l'origine ethnique ou religieuse des élèves, selon le sexe de l'enfant, et enfin selon le domicile de l'élève. Toutes ces dimensions ont été tour à tour mises en avant par le législateur mais la dimension spatiale figure, dès le commencement de la première république, comme l'une des dimensions selon laquelle la norme d'égalité doit être déclinée. L'une des raisons historiques de cette insistance sur la dimension spatiale trouve son origine dans le caractère fragile de l'ambition d'unité française, l'égalité se révélant être le pendant obligé de la recherche d'unité. Les territoires n'ont abdiqué leur autonomie que dans la mesure où leur était garanti qu'aucun d'eux ne serait perdant, ou plus exactement que dans la mesure où serait donné à chacun des fils ou filles issues de ces territoires un égal accès au savoir. Deux siècles après la révolution française, cette passion pour une égalité des territoires vis à vis de l'enjeu éducatif se révèle toujours aussi prégnante et elle concerne aussi bien l'enseignement primaire ou secondaire que l'enseignement supérieur, comme l'atteste amplement les pressions politiques qui s'exercent, ici ou là, lorsqu'il s'agit de défendre un diplôme de troisième cycle menacé par une expertise un peu vigoureuse de la part du ministère.

Cette égalité dans l'espace peut se comprendre de différentes façons et on peut en répertorier quatre versions aux implications bien différentes. L'égalité d'accès demande par exemple que moyennant le même coût de transport généralisé chaque petit français ait accès au même type d'école délivrant la même gamme de service public d'enseignement. L'égalité des moyens insiste sur le fait qu'aucune discrimination positive ou négative entre territoires dans les moyens fournis par la puissance publique ne puisse être mise en évidence. L'égalité des résultats met l'accent sur la comparaison des établissements en terme d'output scolaire, que cela soit en terme de diplômes, de redoublement, d'échecs scolaires ou de maîtrise des connaissances. L'égalité des chances s'intéresse en quelque sorte à l'égalité des résultats ex ante et prend en compte l'arrière plan du contexte familial de l'élève et plus généralement du milieu dans lequel il évolue pour évaluer ses chances d'obtenir tel parchemin ou tel niveau de connaissance.

Dans ce qui suit, nous nous focalisons sur la dernière conception de l'égalité. La première, l'égalité d'accès est largement réalisée tant dans l'enseignement primaire que secondaire. L'enseignement supérieur, qui est de toute façon en dehors de notre champ de réflexion dans cette étude, a d'ailleurs fait l'objet dans ces trente dernières années d'un effort considérable en terme d'égalité d'accès. L'égalité des moyens quantitatifs est la norme et l'une des seules dérogations concerne les ZEP ou par exemple le taux d'encadrement est meilleur. Cependant une étude récente (Benabou et Kramarz 2003) en utilisant les données de la DPD tend à montrer que cet effort en direction des ZEP n'est pas du tout couronné de succès en raison, en particulier, de la modestie de l'effort engagé ! L'égalité des résultats entre établissements n'a de sens que si on corrige pour les différences de composition socio-professionnelle des élèves comme le réalise d'ailleurs les statistiques de la DPD. Cependant, en réalisant cette correction, on se rapproche ipso facto d'une conception de l'égalité des chances éducatives.

Par conséquent, le seul objectif pertinent et qui ne soit pas réalisé, loin s'en faut, et qui puisse constituer un objectif mobilisateur pour les années à venir est de diminuer les inégalités des chances de réussite scolaire en croisant la dimension spatiale et l'arrière plan familial. Il vaut la peine de préciser ce concept, pour éviter toute ambiguïté et nous nous y employons dans une première partie.

Il importe en tout cas de réaliser que toutes ces normes d'égalité ne sont pas synonymes et que la poursuite de l'égalité des chances scolaires nécessite selon toute probabilité de violer l'égalité des moyens entre établissements. Jusqu'ici, l'introduction de la norme d'égalité des moyens spatiaux a interdit dans une large mesure de prendre en compte les spécificités locales. Du côté de la demande d'éducation, cette négation semble compréhensible dans la mesure où la demande d'éducation est arbitrée par le parlement en raison même de cette norme d'égalité. Cependant par une paresse de l'esprit et du fait de l'éloignement naturel de l'administration centrale, les différences dans les conditions de production éducative sont loin d'être prises en compte complètement. Il en résulte que l'objectif d'égalité des chances est gravement foulé au pied et que les inégalités dans les résultats scolaires entre établissements n'ont jamais été aussi grandes. Cette inégalité est en partie le produit et la conséquence de la stratégie des acteurs et en particulier des parents et du personnel éducatif, qui mettent en place des stratégies d'évitement. Des phénomènes d'arbitrage entre établissements scolaires se réalisent à une grande échelle au sein même d'un bassin éducatif. Celui comprend la ville, ses banlieues urbaines ou rurales et le pourtour rural sous sa zone d'influence. Dans un certain nombre de régions, la notion de pays recouvre assez bien celle de territoire éducatif. Comprendre comment il est possible, dans une certaine mesure, de contourner ces stratégies d'évitement dans un but d'égalité des chances est crucial et le coeur de notre apport, qui est exposé dans notre troisième partie, consiste justement à faire quelques propositions iconoclastes en ce sens. Cela suppose au préalable que l'on accepte d'analyser ce type de stratégies plutôt que de chercher à les occulter et notre deuxième partie s'y attelle sans détour.

2 L'égalité des chances scolaires et les territoires

Dans une première étape, il s'agit de réfléchir au concept d'égalité des chances éducatives et de proposer une démarche qui s'appuiera sur l'éthique de la compensation et de la responsabilité, telle qu'elle a été définie chez Dworkin (1981) et Roemer (1996,1998). Ensuite, il nous reviendra d'essayer de proposer un niveau de scolarité ultime pour l'appréciation de cette égalité des chances. Dans une troisième étape, nous nous interrogerons sur l'échelon spatial pertinent auquel il convient de calculer les chances scolaires. Enfin, nous nous demanderons dans quel type de zone il convient d'essayer d'établir ou de rétablir cette égalité des chances scolaires.

2.1 Définition et fondements éthiques

L'un des fondements éthiques les plus affirmés du concept d'égalité des chances consiste à faire appel aux concepts de responsabilité et de compensation tels qu'ils apparaissent dans la littérature philosophiques sous la plume de Dworkin, Roemer ou Fleurbaey. Expliqué en termes simples, cela revient à dire que coexistent deux types de facteurs explicatifs dans la plus ou moins grande réussite d'une population. D'une part, il existe des facteurs que la société considère comme n'étant pas sous la responsabilité des individus, peut-être parce qu'ils ne sont placés sous leur contrôle direct mais pas nécessairement. Il peut s'agir d'un pur jugement moral. L'éthique de la compensation-responsabilité ne réclame pas un statut scientifique et donc ne cherche pas à énoncer des principes qui pourraient être infirmés empiriquement. D'autre part, un certain nombre d'autres facteurs sont supposés être sous l'emprise de la responsabilité individuelle. Cette séparation entre ces deux groupes de facteurs, qu'elle soit convaincante ou non, aboutit à des recommandations politiques radicalement différentes suivant que le facteur appartient à la première catégorie ou à la seconde. Si un facteur appartient à la première catégorie, son effet doit être neutralisé par l'action des pouvoirs publics. Par contre l'effet des seconds facteurs doit jouer pleinement. Ces recommandations sont condensées en deux principes. Le principe de compensation requiert que les facteurs dont les individus ne sont pas jugés responsables soient considérés comme des ressources collectives, et que leur influence sur les réalisations individuelles soit neutralisée. Le principe de récompense naturelle demande que la société ne corrige pas et n'altère pas l'influence des variables de responsabilité sur les réalisations individuelles, laissant en quelque sorte la nature suivre son libre cours.

S'agissant d'une population d'élèves qui reste à définir, on s'accorde facilement pour ranger parmi les premiers facteurs le degré d'éducation des parents, le statut socio-professionnel et leur niveau de richesse. Parmi les seconds, on rangera la capacité cognitive de l'élève et son goût pour l'effort. Comment traduire en termes simples les deux principes dans un contexte scolaire? Il convient d'abord de s'entendre sur le concept de résultat scolaire. Celui-ci est-il apprécié uniquement par la réussite ou l'échec un examen, ou par un niveau mesuré par des notes ? Est-il unidimensionnel ou multidimensionnel en distinguant plusieurs matières principales ? Je ne tiens pas à rentrer dans ce débat, mes compétences ne m'y autorisant d'ailleurs pas, je vais à titre d'illustratif et uniquement à cette fin, admettre dans la suite de l'exposé que c'est à travers l'échec ou la réussite à un examen et donc à travers une simple variable binaire qu'est apprécié le résultat de l'élève. Cela simplifie considérablement l'exposé en évitant de faire appel à des considérations techniques compliquées.

La traduction des deux principes énoncés plus haut, dans ce cas particulièrement simple, demande le calcul des taux de réussite à l'examen conditionnellement à un niveau du vecteur des variables dont on cherche à compenser l'effet, ici le milieu familial. Par exemple, on calcule le taux de réussite moyen des enfants de couples de cadres supérieurs qui ont fait réaliser des études supérieures et qui

gagnent plus de 100 000 Euros comme revenu annuel. Même dans cette catégorie, il y a en général des hétérogénéités de réussite, certains enfants échouent alors que d'autres réussissent. Puisque par hypothèse, ces enfants bénéficient du même milieu, la disparité dans les résultats ne provient que des facteurs dont la société ne cherche pas à égaliser les effets (talent, effort, chance) soit par attitude éthique, soit en raison du coût d'une telle politique. Le principe de récompense naturelle recommande de laisser cette hétérogénéité de résultats intacte. Par contre, le principe de compensation exige de réduire les inégalités de taux de réussite moyen calculé sur des sous-groupes homogènes du point de vue du milieu familial.

L'introduction du facteur spatial dans cette analyse qui, grosso modo, se concentre sur la transmission des inégalités par le milieu familial fait l'objet des développements suivants, en s'interrogeant d'abord sur le stade ultime de la scolarité auquel il semble le plus raisonnable de corriger les inégalités des chances.

2.2 A quel stade de la scolarité : en fin de troisième

Pour des raisons qui sont identifiées dans Trannoy (1999), il serait certainement raisonnable de s'en tenir à l'output cumulé de l'enseignement primaire et secondaire jusqu'à la fin du collège, l'exercice de la responsabilité individuelle de l'élève devenant de plus en plus prégnant au fur et à mesure que l'élève avance en âge. Les disparités de parcours scolaires se marquent à l'entrée de seconde, non seulement parce que les inégalités se sont considérablement creusées au collège, mais aussi en raison de différences de préférences dans les destinées professionnelles. L'introduction de ces différences de préférences, complique considérablement l'analyse, car il convient sans nul doute de les ranger parmi les facteurs dont on ne cherche pas à compenser les effets. Il devient alors difficile de comparer les résultats d'un élève qui rêve de devenir cuisinier avec celui qui se projette dans une carrière de pianiste.

2.3 L'échelon spatial pertinent du calcul des chances : l'établissement

Définir l'égalité des chances implique comme l'indiquerait monsieur de la Palisse un calcul de probabilités ou de chances selon la manière de s'exprimer du XVI^e siècle. Cela suppose pour un événement simple comme la réussite à un examen de faire le rapport entre le nombre de cas favorables et le nombre de cas possibles. Quel est le bon échelon spatial pour ce calcul ?

La DPD calcule des taux de réussite par établissement. Il ne serait pas bien difficile de calculer des taux de réussite par établissement et par milieu familial. Donc il n'y a aucune difficulté technique à intégrer la dimension établissement, mais la question est de bien de savoir si il est réellement pertinent d'introduire le facteur spatial dans une politique d'égalité des chances. C'est pour cela que nous avons pris la peine de rappeler les soubassements éthiques de l'égalité des chances pour pouvoir les mobiliser pour discuter de la validité de ce type de calcul

par établissement. Conditionner par l'établissement suppose que l'on range l'établissement parmi les facteurs dont l'élève n'est pas jugé responsable et dont on cherche à neutraliser l'effet. L'établissement est, par nature, une unité de production au sens microéconomique où s'élabore, au travers d'une fonction de production, un output scolaire que contribuent à façonner les différents acteurs du monde éducatif que sont les enseignants, le personnel administratif, les élèves, les parents et l'environnement local. L'importance d'un effet établissement n'est plus à démontrer que cela soit en raison d'effets de pairs dus à des disparités dans les compositions socioprofessionnelles des milieux d'origine des élèves ou bien en raison de la plus grande efficacité de l'équipe pédagogique. Cet effet doit-il être corrigé ou doit-on laisser libre cours aux inégalités dues aux effets établissements ? Nous abordons cette question en retenant d'abord hypothèse d'une carte scolaire rigide et ensuite celle opposée d'un nomadisme scolaire où les parents seraient libres d'envoyer leur enfant à l'école de leur choix.

Dans le premier cas de figure, l'entrée dans le périmètre d'un établissement se réalise par la domiciliation des parents dans le dit périmètre. Il faut admettre que les ménages riches ou aisés ont le choix d'habiter où ils le désirent dans la ville, alors que les ménages plus nécessiteux sont contraints dans leur accès au marché du logement en acquisition ou en location. Seule, la mise en oeuvre de la loi SRU pourrait remettre en cause ce schéma à très long terme peut-être... Par conséquent, dans le cas d'une carte scolaire rigide, l'allocation des élèves dans les établissements résulte des possibilités financières des parents et on est amené à considérer l'effet établissement comme un sous-produit du milieu familial. Le calcul de la réussite moyenne par établissement et par milieu d'origine semble donc complètement pertinent dans une vision d'égalité des chances. Elle l'est d'autant plus, que les élèves ont réalisé toute leur scolarité de premier cycle dans l'enseignement secondaire dans un unique établissement.

Dans le deuxième cas de figure, le nomadisme scolaire, la pertinence d'un tel calcul est plus sujet à caution. Pour clarifier l'exposé, supposons par exemple que le rationnement dans les établissements trop sollicités se fasse par un tirage au hasard. Dans ces conditions, les parents exercent un choix, expression d'une préférence, et l'affectation définitive de l'enfant dans un établissement dépend donc des préférences de ses parents et de la chance. Bien que cette conclusion puisse susciter un débat, la légitimité du calcul d'un taux de réussite en fonction de l'établissement nous semble devoir être posé, car on considère que la chance et les préférences sont plutôt à ranger du côté des facteurs qu'il ne faut pas chercher à compenser l'impact.

En résumé, l'établissement, ici le collège selon la réponse apportée à la question précédente, s'impose selon nous dans le cas de la France en raison de la carte scolaire.

2.4 L'échelon de correction des inégalités des chances : le territoire éducatif

Ces inégalités des chances étant calculées et constatées, il faut s'interroger sur la dimension de la zone spatiale dans laquelle il est pertinent d'envisager une

politique d'égalité des chances ainsi conçue. Bien sûr, en raison des principes fondateurs de notre république, une première réponse possible consiste à envisager cette politique au niveau de l'ensemble du territoire français. En terme d'objectif, rien de plus noble, mais nous voudrions mettre en avant la déstabilisation de la carte scolaire induite par un constat d'inégalité des chances scolaires dans l'environnement proche. Une inégalité lointaine est dommageable sur le plan éthique, mais personne ne déménagera de Brest à Strasbourg parce que les résultats seraient meilleurs dans les établissements strasbourgeois que dans les établissements Brestois. Si l'inégalité des chances scolaires concerne un secteur où la compétition entre établissements existe de facto simplement parce qu'ils sont suffisamment proches pour que pas mal de familles considère comme une alternative de mettre leurs enfants dans un établissement plutôt que dans un autre, cette inégalité va entraîner une mobilité ou une tentative de mobilité scolaire. Les stratégies de contournement de la carte scolaire vont alors apparaître, soit d'une manière directe par demande de dérogation, soit par changement de domicile dans la même zone d'emploi. Avec d'autres chercheurs, (cf. Gravel et alii 2001) nous avons établi un lien entre le % de redoublements à partir de la classe de 5ème et le prix des logements dans le Val D'Oise en contrôlant pour différentes caractéristiques de milieu familial comme le taux de pauvreté et le % d'HLM. Cette valorisation dans les prix immobiliers de la réussite scolaire différentielle tendrait à prouver que les ménages recherchent des communes ou des quartiers dont les établissements scolaires sont plus efficaces et sont prêts à déménager pour que leurs enfants en bénéficient.

L'établissement et le respect de la carte scolaire n'ont de sens que si on assure l'égalité des chances scolaires entre établissements d'une même zone. Autrement, c'est enfermer les familles pauvres peu éduquées dans une trappe éducative, puisque les familles riches peuvent choisir leur résidence et les familles éduquées obtenir des passe-droits en raison des effets de pairs positifs que procure la compagnie de leur progéniture. L'association de la carte scolaire et d'importantes inégalités des chances scolaires sont donc une violation fondamentale d'une des devises inscrites sur le fronton de nos mairies. Les inégalités scolaires minent donc la carte scolaire et elles doivent être fermement combattues sous peine de renoncer à la carte scolaire, qui ne peut pas être remplacé facilement par un autre système aussi peu coûteux en terme de temps de transport, comme nous aurons l'occasion de l'argumenter dans la dernière partie.

La zone où l'on définit la carte scolaire est donc la zone où l'on doit combattre sur le terrain les inégalités scolaires. L'un ne va pas sans l'autre. Cette zone doit selon nous correspondre peu ou prou au bassin d'emploi, puisque que c'est lui qui définit l'espace dans lequel les ménages choisissent leur localisation compte tenu de l'emploi qu'ils ont dans la zone. C'est le territoire dans lequel on peut envisager de déménager pour améliorer l'environnement scolaire de son enfant, tout en gardant son emploi. Il faut pouvoir se rendre quotidiennement à son travail et donc cela définit assez naturellement la zone d'emploi comme zone naturelle dans laquelle la carte scolaire devrait être établie et ... défendue en luttant contre les inégalités scolaires. Cette zone comprend la ville, ses banlieues urbaines ou rurales et le pourtour rural sous sa zone d'influence. Hormis dans les

très grandes agglomérations qui posent un problème spécifique, la notion de pays recouvre assez bien dans un certain nombre de régions celle de zone d'emploi et donc de territoire éducatif dans lequel les autorités auraient pour mission essentielle par une politique proactive d'éviter que des phénomènes d'arbitrage entre établissements scolaires se réalisent à une grande échelle.

C'est donc en raison de la carte scolaire que se noue un lien fort entre la recherche d'égalité et le concept de territoire éducatif. Puisque c'est à cet échelon que se gagne ou se perd la bataille de l'égalité devant l'éducation et la maîtrise des savoirs fondamentaux, et non à Paris, dans les capitales de région ou dans les éduquées de départements, il faut dégarnir les divisions qui y sont installées et renforcer les effectifs de gestion à ce niveau local. Bien sûr, l'inégalité des chances entre territoires, reflétée par les écarts de probabilité moyenne de réussite dans un territoire éducatif, est importante également à mettre en oeuvre, mais elle n'a pas les mêmes effets structurants que l'inégalité intra-territoires. Il semble d'ailleurs vain de penser que l'administration centrale puisse gérer la répartition des moyens entre quelques 500 territoires éducatifs et l'échelon rectoral s'impose alors comme échelon intermédiaire. Le ministère arbitre entre les 20 rectorats qui arbitrent à leur tour entre leurs quelques 25 territoires éducatifs, et enfin chaque territoire éducatif répartit les moyens entre les établissements de son ressort. Chaque territoire bénéficierait alors d'une inspection académique, et dans ce schéma, nous ne voyons pas l'intérêt de maintenir l'échelon départemental qui serait supprimé comme échelon de régulation du système éducatif.

Ce point établi, il convient maintenant d'analyser plus en détail les obstacles à la mise en oeuvre d'une telle politique de réduction des inégalités au sein d'un même territoire éducatif.

3 Les obstacles à la correction des inégalités des chances scolaires

Mettons nous à la place d'un inspecteur d'académie affecté à un territoire éducatif et demandons nous quels sont les obstacles rencontrés dans la poursuite d'une politique de correction des inégalités de chance scolaire. Nous avons déjà évoqué le comportement des parents qui recherchent pour un certain nombre d'entre-eux à maximiser les chances de réussite scolaire de leurs enfants. Ils sont tout à fait dans leur rôle, même si la demande de privilège, de passe-droit émise par les parents, contredit la demande d'égalité qu'ils formulent en tant que citoyens.

L'éducation est essentiellement "une industrie de main d'oeuvre", le facteur travail est absolument le facteur dominant dans la technologie de production. La question posée est de savoir si l'inspecteur d'académie va trouver dans le personnel de l'éducation nationale un allié dans cette politique de réduction des inégalités. Je vais par la suite me concentrer sur le personnel enseignant. Je ne mésestime pas le rôle des autres personnels de l'éducation nationale, personnel

d'encadrement ou personnel administratif ou de soutien, mais je pense que l'on peut s'accorder pour reconnaître que les autres personnels jouent un rôle important, alors que les enseignants occupent une place essentielle dans l'organisation scolaire. Comme l'introduction l'a précisé, je me concentre sur une approche purement individualiste des différents acteurs et donc ici des enseignants. Les liens sociaux, syndicaux ou politique au sein du monde enseignant sont purement et simplement ignorés. Plongeons donc dans les eaux glacées du calcul rationnel pour citer Marx qui qualifiait ainsi le calcul des félicités selon Bentham.

3.1 Les enseignants

L'orientation du corps enseignant pose des problèmes que peut permettre d'éclairer la théorie micro-économique dite *principal-agent* où l'inspecteur d'académie serait désigné comme le "principal" et où les collaborateurs que sont les enseignants joueraient le rôle "d'agents". Ceux-ci sont vus comme de simples instruments dans la réalisation de l'objectif que s'est assigné le principal, ici la réduction des inégalités dans un territoire.

Le point de départ est la prise en compte d'une triple hétérogénéité du personnel enseignant, hétérogénéité de talent pédagogique, hétérogénéité dans la capacité à fournir un effort pédagogique qui est assimilable à un coût pour fournir un effort pédagogique (correction de copies, préparation de cours, attention aux élèves les plus en difficulté) et hétérogénéité en expérience. Chacune a un statut différent. La troisième caractéristique est observable puisqu'on peut la supposer directement corrélée à l'ancienneté. Les deux premières sont des informations cachées de la tutelle et sans effort supplémentaire de sa part, elles ne sont au mieux connu qu'avec du bruit. Il ne faut cependant pas les confondre. La deuxième caractéristique dépend des incitations mises en place, le terme incitation devant être pris au sens large, ambiance de travail dans l'établissement, encouragement de l'inspection, des collègues, de la direction du collège, gratification monétaires et non-monétaires mises en place, avancement dans la carrière, vœux de mutations exaucés. Dans une certaine mesure, l'effort pédagogique est *manipulable* par le ou les principaux du collège ou du territoire. Même si on me retorquera que beaucoup d'enseignants font le maximum dans leur classe, qu'ils ont choisi ce métier par vocation, il suffit que cet effet des incitations au sens large ne soit vrai que pour un certain nombre d'entre-eux pour valider le raisonnement. En revanche, le talent pédagogique est supposé ne pas dépendre explicitement de l'action de la tutelle, c'est une donnée exogène.

Cette hétérogénéité ne doit pas cacher une similarité dans les préférences des enseignants, similitude qui constitue un obstacle de taille à la politique d'égalisation des chances scolaires. Toutes choses égales par ailleurs, il semble bien qu'une grande majorité d'enseignants préfère enseigner à des bons élèves ou à des bonnes classes qu'à des classes difficiles. C'est une attitude naturelle, si on juge que faire passer le même message dans une classe difficile réclame plus d'effort que dans une bonne classe. On trouve évidemment des exceptions qui confirme la règle, mais ce qui est capital c'est qu'on en trouve moins qu'il ne faudrait d'enseignants pour encadrer les classes difficiles. Donc il y a, a priori,

un déficit d'encadrement quantitatif ou qualitatif, sans action spécifique de la tutelle, dans les classes ou établissements difficiles.

L'inspecteur d'académie est donc confronté à deux difficultés dans la gestion au mieux de son personnel enseignant, une difficulté due à l'information cachée, une difficulté due à l'action cachée. Dans son objectif de compensation, l'Etat pourrait vouloir que les meilleurs enseignants, en termes de talent pédagogique, soient dévolus aux classes difficiles. Pour pratiquer une telle politique, il est indispensable que l'Etat soit capable d'identifier les meilleurs maîtres. Le principal perçoit d'autre part que l'objectif que poursuit l'agent peut être assez différent de celui qu'il lui est assigné. Par exemple, le représentant du ministère désire que les enseignants soutiennent particulièrement les élèves les plus lents, alors qu'il est plus gratifiant de s'occuper des élèves les plus doués. En résumé, l'Etat fait face à un double problème dans sa relation d'agence avec les enseignants, un problème d'information due à sa méconnaissance de leur "talent pédagogique" et de leur "effort pédagogique" et un problème d'incitation quant au niveau de cette dernière variable.

Le problème d'incitation est en réalité plus ardu que le problème d'information, du fait que le rôle des incitations financières et de l'argent en général est plutôt tabou dans l'éducation nationale. Le fait que, les enseignants se soient destinés vers des métiers relativement peu rémunérateurs, vu leur niveau de formation, peut expliquer cet état d'esprit assez communément partagé. Nous prenons acte de l'hostilité aux incitations pécuniaires et, au moins au sein d'un territoire éducatif, nous nous abstenons d'évoquer leur emploi. Nous sommes confortés dans cette attitude par la crise des finances publiques qui n'autorise pas de largesse excessive. On ne souligne jamais assez qu'une politique incitative est une politique couteuse pour les finances publiques. Aujourd'hui, les enseignants ont des salaires assez indépendants de leur performance pédagogique. Introduire une dépendance plus marquée entre la performance pédagogique et les rémunérations rend automatiquement ces dernières plus volatiles. Par ce biais, on injecte un élément de risque dans la rémunération qu'un individu rationnel n'acceptera que si c'est compensé par une augmentation du rendement, en clair, du traitement moyen. L'Etat français ne s'est pas donné les marges de manœuvre pour mener une véritable politique incitative. Enfin, n'oublions pas de mentionner la contrainte que la réforme soit conduite à moyens constants et la messe est dite.

Les moyens dont dispose les autorités de tutelle pour inciter le personnel enseignant sont donc relativement limités. La régulation traditionnelle dans un problème de type principal-agent repose sur le recrutement d'un corps intermédiaire qui ont un rôle de supervision. Les inspecteurs nationaux et régionaux, les inspecteurs d'académie, les principaux de collège ont bien une mission de supervision qui se traduit par des appréciations qui comptent dans le déroulement des carrières des enseignants. Ce type de régulation fondé sur un lien hiérarchique, pour utile qu'elle soit, trouve ses limites dans le faible nombre d'inspecteurs ou d'inspections, et peut-être dans la démonétisation du lien d'autorité depuis 1968.

Les économistes des contrats ont mis en lumière un autre type de régulation,

que l'on peut qualifier de régulation contractuelle. L'idée est simple à saisir. Le principal propose un menu de contrats, et l'agent choisit parmi ces contrats. Le choix du contrat par l'agent permet de révéler le type de l'agent si le menu de contrats est bien pensé. L'exemple classique, en économie de l'assurance, considère une population de conducteurs divisée en deux types, les bons et les mauvais conducteurs. On suppose qu'ils ont les mêmes moyens financiers et donc la même voiture et le même goût du risque. La compagnie d'assurances propose un contrat tout risque assez cher et un contrat au tiers bon marché. Si les tarifs ont été bien conçus, les bons conducteurs choisiront le contrat au tiers et le mauvais conducteur choisira le contrat tout risque. On dit alors que le choix de contrat est révélateur, et qu'il permet de séparer les classes de risques, d'une façon plus générale les types d'agents. C'est ce genre d'idée empruntée à l'économie des contrats que nous allons chercher à appliquer à la gestion du personnel enseignant. Avant d'esquisser cette application, il nous faut dire un mot de la présence du concurrent de l'enseignement public.

3.2 La présence d'un enseignement privé

La présence d'un enseignement privé sous contrat dans un territoire est susceptible d'entraver la mise en place d'une politique de correction des inégalités entre établissements publics de ce territoire. L'enseignement privé peut avoir une capacité d'attraction tant au niveau des parents que des enseignants. Dans l'enseignement public, les parents doivent en principe inscrire leur enfant dans le collège du secteur géographique du domicile. Si les parents veulent inscrire leur enfant dans l'enseignement privé, ils doivent prendre contact avec l'établissement, qui a le pouvoir de refuser leur enfant, mais qui n'est en aucune façon tenu de respecter la sectorisation scolaire. Ce type de possibilité offerte aux parents peut contribuer à creuser les inégalités des chances dans les établissements publics d'un territoire donné, si ce sont les parents les plus éduqués qui ont recours à ce type de stratégie d'évitement.

Quant aux enseignants, ils peuvent toujours opter pour l'enseignement privé, ce qui peut affaiblir grandement la stratégie du menu de contrats dont il a été fait état plus haut et dont nous esquissons maintenant une possible application.

4 De nouveaux modes de gestion du personnel enseignant

Notre objectif est simplement de mettre en lumière pour le non-économiste le type d'argument et de résultat qui pourrait émerger d'une discussion un peu globale ayant pour toile de fond la théorie des contrats. La mobilisation de ces acquis théoriques permet de déboucher sur des perspectives de gestion du personnel enseignant relativement audacieuses. Nous nous plaçons d'abord dans l'hypothèse où la sectorisation scolaire n'est pas remise en cause. Ensuite nous nous interrogeons sur le bien-fondé de ce type de politique et nous envisageons les avantages et les inconvénients de solutions alternatives.

4.1 Cas d'une sectorisation scolaire

Si la sectorisation est en place et est appliquée d'une manière stricte, il faut s'attendre à ce que les différents établissements d'un même territoire présentent des profils assez différents dans la composition socioprofessionnelle des milieux d'origine des élèves. Dans ce cas les effets de pairs négatifs (positifs) vont se manifester dans les établissements à composition défavorable (favorable). Pour contrecarrer ces effets, l'inspection d'académie, à qui incombe la politique de correction des inégalités dans un territoire éducatif donné, alloue les différents ressources humaines dont il dispose à chacun des établissements. Il peut et sans doute doit prélever des ressources des établissements à composition favorable vers les établissements à composition défavorable, de manière à détériorer le taux d'encadrement dans les premiers et l'améliorer dans les seconds. Mais cela risque de ne pas être complètement suffisant et nous voudrions insister sur une allocation plus qualitative du personnel enseignant.

4.1.1 L'assolement tridécennal d'une génération d'enseignants

Dans la gestion du personnel enseignant, la tutelle doit éviter que ce soit les enseignants les moins expérimentés, les moins motivés ou les moins pédagogues qui se retrouvent dans les établissements les plus difficiles. La pratique actuelle qui affecte les jeunes enseignants dans les établissements les moins demandés, en raison d'un faible nombre de points, le nombre de points progressant mécaniquement avec l'ancienneté, est évidemment complètement contreproductive dans une perspective d'égalisation des chances scolaires. Grosso modo, les enseignants effectuent leur purgatoire au début de leur carrière, avant de progresser dans la carrière et espérer faire cours dans des conditions plus amènes au milieu ou en fin de carrière.

Il semblerait plus raisonnable d'affecter dans les établissements les plus difficiles des enseignants expérimentés sinon chevronnés. Si l'on suppose comme dans beaucoup de métiers qu'il faut environ une bonne dizaine d'années pour acquérir un capital humain spécifique, et que c'est entre 35 ans et 50 ans que l'on atteint son apogée, l'expérience grandissante compensant la vitalité faiblissante, il conviendrait d'affecter les enseignants dans la force de l'âge dans les établissements à composition défavorable. Chaque enseignant consacrerait les meilleures années de sa vie à enseigner devant des classes difficiles, perspective peut-être peu réjouissante mais qui est bien commandée par l'objectif de correction des inégalités dues à des effets de pairs dissymétriques.

Nous conjuguons cette proposition avec un début de carrière dans un établissement à difficulté moyenne pour apprendre le métier, et par une fin de carrière dans un établissement très favorisé pour ceux qui auraient réussi dans l'établissement difficile agrémenté de l'option de rester dans l'établissement difficile avec une prime conséquente. Pour ceux qui n'auraient pas brillé dans cet exercice, ils seraient affectés dans la dernière partie de leur carrière dans un établissement moyen. Donc trois phases dans une carrière, quelque soit le territoire, une première phase moyenne, puis le purgatoire et enfin soit le paradis

éducatif soit le retour dans un établissement dans la moyenne.

Ce schéma de gestion de la carrière enseignante présente quelques avantages par rapport au schéma actuel. D'une part, il tire mieux parti des différences d'expérience entre les enseignants dans l'allocation des ressources. D'autre part, il est autosélectif et incitatif.

Le premier avantage peut être mis en avant dans la mesure où le schéma de carrière est assorti d'une option de sortie de la carrière enseignante en fin de première période. En effet, un enseignant qui ne réussit pas à faire passer son message quotidiennement devant une classe d'une difficulté normale rencontrera des difficultés presque insurmontables dans une classe difficile. Les enseignants qui n'exercent pas une autorité naturelle seront donc tentés d'éviter à tout prix ce qu'il vivront comme une épreuve, alors que les enseignants qui se sont tirés d'affaire dans des situations normales tenteront l'expérience. L'option de sortie au bout d'une dizaine d'années de carrière vers d'autres métiers de l'éducation nationale ou vers d'autres métiers de la fonction publique permettra d'opérer une autosélection et seuls les enseignants les plus confiants dans leur capacité resteront dans le système. Une porte de sortie élégante est donc trouvée pour des individus qui se sont peut-être fourvoyés dans la carrière enseignante et qui vont traîner leur chagrin pendant trente ans. Le système actuel les détecte peut-être, mais de toute façon n'a rien aujourd'hui à leur proposer.

La présence de l'enseignement privé, dans l'hypothèse où il ne serait pas soumis au même système de gestion de carrière infirme-t-il ce raisonnement ? En partie certainement, mais il se pourrait bien que l'enseignement privé se méfie d'enseignants qui auraient révélé leur type en renâclant devant l'obstacle. Toutefois, on ne peut écarter que l'enseignement public perdrait des bons éléments, qui agiraient ainsi par pur opportunisme. La situation locale et la plus ou vive concurrence entre les deux systèmes d'enseignement sont certainement des paramètres déterminants à prendre en ligne de compte pour juger de la sévérité potentielle de ce dommage collatéral d'une telle politique.

Le schéma proposé est également incitatif à l'effort éducatif et à l'innovation dans la deuxième partie de la carrière. Si l'on ne fait réussir pas dans les établissements difficiles, l'enseignant reviendra au point de départ, un établissement moyen. Si l'on réussit, on a soit une fin de carrière tranquille, à un âge où il on y aspire le plus règle générale, où alors on est compensé financièrement. Les meilleurs éléments n'auront a priori pas intérêt à partir pour l'enseignement privé.

Donc, même en l'absence d'utilisations d'incitations monétaires fortes, il est possible en organisant un profil de carrière adéquat de gérer au mieux le personnel mis à la disposition de l'inspection chargé d'un territoire, en vue d'une politique de correction des inégalités des chances au sein de ce territoire.

4.1.2 Introduction d'indemnités compensatrices entre régions et entre territoires d'une même région

Cette politique présentée ci-dessus serait appliquée de droit dans tous les territoires de France et de Navarre sans exception. Un enseignant qui déménage d'un

territoire après la première partie de sa carrière accomplira son purgatoire dans le territoire d'arrivée. La proportion passée dans chaque type d'établissements dans un territoire donné dépendra du nombre d'établissements difficiles, moyens ou faciles dans cette zone ce qui créera ipso facto des disparités dans les carrières offertes dans chaque territoire. Cela ne manquera pas de créer un écart entre l'offre de postes dans un territoire et une demande de postes dans un territoire. Ce problème se pose déjà aujourd'hui et des territoires entiers souffrent d'un véritable déficit en enseignants expérimentés. Cela contribue à entretenir une forte inégalité entre territoires. Actuellement, les enseignants expérimentés, avec le système des points, peuvent demander et obtenir n'importe quel établissement alors que les enseignants jeunes sont forcés d'accepter les établissements qui ne sont pas demandés. Ce problème se pose en réalité pour toute la fonction publique, mais il a des conséquences beaucoup plus dommageables en matière d'éducation.

Il faut songer à un autre type de régulation où le privilège de l'âge dans les demandes d'affectation serait complètement aboli. Tous les enseignants seraient considérés sur un pied d'égalité. Cependant chaque territoire établirait ses besoins chaque année dans les trois classes d'âge intervenant dans la gestion tridécennale décrite plus haut, junior (25-35), expérimenté (35-50) et senior (50-60). Les enseignants, dans chaque classe d'âge ainsi définie, qui désirent postuler pour un territoire envoient leur voeu au territoire en question. Comment assurer l'équilibre entre les voeux et les postes dans chaque territoire et chaque classe ? Nous ne résistons pas à exposer la solution économique par excellence qui est de faire jouer à des primes positives ou négatives qui viennent s'ajouter au salaire de base le rôle équilibrant que jouent les prix dans un équilibre général Walrasien. Un territoire qui serait en situation de déficit de personnel dans une classe d'âge proposerait une prime positive pour tous les agents. Les territoires qui seraient en situation d'excès de demande introduiraient au contraire une pénalité qui viendrait se soustraire au salaire. Un système de tâtonnement Walrasien, où on organise des paliers successifs de hausse ou de baisse de traitements est susceptible, dans la plupart des cas de figures envisageables, de conduire à un équilibre général où il y aurait équilibre entre les emplois et les voeux dans chaque classe d'âge et dans chaque territoire. Cette bourse au postes dans l'éducation nationale avec des cotations portant sur quelques 1500 produits (500 territoires fois 3 classe d'âge) a de quoi effrayer, bien que sur le plan technique les bourses de valeurs soient beaucoup plus complexes. Ici la seule difficulté technique serait que la somme nette des compensations monétaires devrait être nulle par construction, afin que ce type de gestion soit neutre pour le budget de l'Etat. L'on pourrait organiser ce type de régulation d'abord entre les académies et ensuite entre les territoires d'une même académie, mais je ne suis pas sûr que cela simplifie l'algorithme de convergence vers l'équilibre général.

Il vaut la peine de préciser que la différence compensatrice associée à une classe d'âge donnée et un territoire donné s'appliquerait à tous les enseignants en poste de cette classe d'âge dans ce dit territoire. Ne réserver cette compensation que pour les entrants offrirait des possibilités immédiates d'arbitrage qui déstabiliserait immédiatement l'ensemble du système. Le traitement net, y

compris cette indemnité compensatrice, pourrait fluctuer d'une année à l'autre en fonction de l'évolution du caractère attractif du territoire mais évidemment l'ensemble du corps enseignant d'un territoire aurait un intérêt collectif à ce que la vie dans chacun des établissements apparaisse la plus facile possible. Ce système possède donc des propriétés incitatives car cela renforce les potentialités de coopération entre tous les acteurs au sein d'un même territoire éducatif. Les fluctuations annuelles des indemnités ont toutes les chances d'être très modérées, les modifications de préférence spatiale étant des phénomènes de long terme. Par contre le passage de l'ancien au nouvel équilibre risque bien évidemment d'entraîner des changements conséquents dans la grille spatiale des rémunérations, ce qui milite manifestement pour une longue période de transition. La présence de l'enseignement privé sous contrats rend également non soutenable ce nouvel équilibre si la grille spatiale des rémunérations ne s'y applique pas d'une manière automatique.

Introduire cette bourse aux postes peut sembler inaudible pour ceux qui n'ont pas encore perçu que la régulation par les prix (ici les salaires) possède certaines propriétés uniques d'efficacité dans certaines circonstances bien précises, qui pourraient selon nous être vérifiées ici. Nous n'insisterons pas sur cet aspect mais plutôt sur le fait que l'introduction de ces différences compensatrices va dans le sens non seulement de l'établissement d'une égalité entre territoires mais aussi entre enseignants. La théorie hédonique des salaires, que l'on rencontre déjà chez Marx, énonce que des différences de salaire sont possibles et même recommandables si elles correspondent à des différences dans les difficultés d'accomplissement des tâches. Avec le système que nous préconisons de la rotation des personnels dans les trois types d'établissements, si dans un territoire, il y a relativement peu d'établissements difficiles, l'exercice du métier d'enseignant est objectivement plus enviable que dans un territoire où il y a beaucoup d'établissements difficiles. L'introduction de ce type de compensation va dans le sens de l'équité entre personnels de l'éducation nationale et nous sommes persuadés qu'à l'avenir la voie de l'indemnité compensatrice sera de plus en plus empruntée, même si c'est au travers de prix administrés et non de prix de marchés. Cela permettra au moins d'aller dans la bonne direction et d'atténuer les scandaleuses inégalités existant entre territoires actuellement.

4.2 La carte scolaire : un mal nécessaire ?

Nous avons jusqu'ici posé comme une donnée le respect de la sectorisation scolaire et nous nous sommes demandés comment adapter la gestion du corps enseignant de manière à compenser négativement les bons effets de pairs et compenser positivement les mauvais effets de pairs. Une solution alternative consisterait à essayer d'établir directement l'égalité de la composition des origines socioprofessionnelles des élèves dans chaque établissement d'un territoire. Tous les établissements sont alors des établissements identiques en terme d'effets de pair et il suffit de garantir que la répartition des enseignants n'est pas déséquilibrée par ancienneté et par type (qualité pédagogique et effort pédagogique) pour que l'égalité des chances éducatives soit établie. Est-ce si simple ?

Il est assez facile de lister les modes d'allocation des élèves entre les différents établissements d'une même zone. A part la carte scolaire, on peut songer à trois autres systèmes. Le premier est le système de la file d'attente. Les parents expriment des vœux pour leur établissement correspondant à leur premier choix. Chaque établissement doit respecter un certain quota d'élèves par milieu d'origine. Dans chaque catégorie sociale, priorité est donnée aux parents qui se sont inscrits en premier. La règle est donc premier arrivé, premier servi. Ce système, en vigueur par exemple pour s'inscrire par exemple à l'Université Paris-Dauphine (parmi les bacheliers avec mention), présente un avantage sérieux. Ce sont les parents qui sont prêts à payer le plus en temps pour leur progéniture qui sont servis les premiers. Cependant, toutes les familles ne sont pas également riches en temps, les familles monoparentales sont clairement défavorisées. Les familles de chômeurs et d'inactifs sont par contre favorisées. Les familles aisées ont généralement une valeur du temps plus élevée que les familles pauvres mais on peut penser à l'inverse que les familles les plus pauvres se soucient un peu moins du devenir de leur descendance. Les deux effets jouent donc dans le sens opposé et il est difficile de se faire une opinion tranchée sur l'impact distributif de ce type de pratique. Quoi qu'il en soit, l'enjeu ne serait pas énorme puisque par hypothèse les effets de pairs seraient les mêmes dans chaque établissement. Mais l'inconvénient de ce genre de système tient surtout dans la perte d'efficacité introduite par le coût d'attente qui constitue du gaspillage pur. N'oublions pas que nous avons introduit une contrainte dans le problème d'optimisation global qui est une contrainte de ressources généralisées. Il ne faut pas que les réformes proposées coûtent plus de ressources publiques ou privées que le système actuel. L'allocation par files d'attente induit une perte d'efficacité qui nous la fait rejeter comme solution du problème¹.

Dans le second système, les parents formulent un vœu auprès de l'établissement de leur choix et c'est à celui-ci que revient la décision en dernier ressort. C'est le système en vigueur dans l'enseignement privé, avec la contrainte supplémentaire d'un quota d'élèves selon la classe sociale d'origine. Le coût en efficacité de la méthode précédente est heureusement supprimé. Le livret scolaire de l'élève risque dans chaque classe sociale de jouer un rôle déterminant dans l'acceptation par l'établissement, et une hiérarchie des établissements comme dans l'enseignement privé risque d'apparaître, les bons élèves se concentrant dans certains établissements. Les effets de pairs risquent de ne pas être égalisés et le genre de gestion correctrice du corps enseignant esquissé plus haut a toutes les chances de se révéler encore nécessaire.

Il nous reste à évoquer un troisième système, où c'est l'inspection académique qui affecte les élèves dans les différents établissements selon un tirage au hasard dans chaque classe sociale. Un tel système assure imparablement l'égalité de la composition de la population d'élèves selon l'origine socioprofessionnelle dans tous les établissements du territoire. En revanche, elle induit des pertes d'efficacité

¹Nous supposons là, implicitement, que le niveau scolaire moyen n'augmente pas suite à l'égalisation des effets de pairs entre établissements. Si cette hypothèse est erronée, la conclusion ne tient plus évidemment. Cette remarque vaut également pour les autres systèmes en tant qu'alternatives à la carte scolaire.

de grande ampleur en particulier en terme de temps de transport. Une solution pour réduire ces pertes d'efficacité peut consister à amender le système en lui adjoignant une possibilité d'échange de places entre classes sociales. Des parents ayant une place pour leur enfant dans le collège A peuvent l'échanger avec une place dans le collège B, à condition que les parents soient du même milieu social.

Une solution assez similaire consisterait à demander aux parents de classer les établissements, de satisfaire les demandes dans le respect des places disponibles par classe sociale. Si, pour une classe sociale donnée, il y a trop de demande en premier voeu, on choisit dans la limite des places disponibles en donnant la priorité aux élèves dont le domicile est le plus proche de l'établissement. Si, en revanche, il n'y a pas assez de demandes en premier voeu, on va chercher les demandes en second voeu en servant en priorité les élèves dont le domicile est le plus proche, et ainsi de suite. Normalement, il n'y aurait pas besoin de supplémenter cette méthode par un mécanisme d'échange de places accepté de plein gré entre parents d'une même classe sociale. Néanmoins, il n'est pas réellement coûteux de le proposer en fin de parcours. Des trois systèmes évoqués, c'est celui qui a notre préférence, car il aboutit effectivement à niveler les effets de pairs entre établissements, tout en limitant effectivement les pertes sociales en temps de transport. Il nous faut cependant évoquer deux effets pervers d'un tel système : il peut inciter certains parents qui jugeraient le temps de transport proposé à leur enfant prohibitif à déménager pour être plus près de l'établissement correspondant à leur premier choix. Pour examiner l'impact de telles stratégies, il conviendrait d'étudier plus avant les propriétés de l'équilibre stationnaire induit par un tel système. J'ai promis de ne pas utiliser de mathématiques mais on sent bien que l'on arrive à la limite de ce qu'il est possible de dire sans faire appel à un modèle formalisé. D'autre part, des élèves issus des milieux favorisés vont être obligés de subir des coûts de transport potentiellement importants, ce qui peut inciter les parents à les inscrire dans le secteur privé. Ces deux remarques pointent dans la même direction, la stabilité globale du système n'est pas, a priori totalement assuré.

Il reste à comparer ce système avec un système de sectorisation scolaire. D'abord, il faut être conscient que le coût agrégé de transport scolaire calculé sur l'ensemble des élèves d'une zone est plus important avec ce dernier système qu'avec la carte scolaire. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, il y a une perte d'efficacité et en raison de la contrainte de ressources, il est logique de ne pas retenir cette solution. Ensuite, on n'évite pas que les élèves issus des milieux défavorisés qui se concentrent dans certains quartiers des villes doivent payer un prix avec un système ou un autre. Avec le régime de la carte scolaire, ils se concentrent dans certains établissements, cette concentration engendrant un effet externe négatif. Si on oblige un certain nombre d'entre eux à aller étudier dans d'autres établissements de la ville, ils ne subissent plus cet effet externe, mais en revanche ils payent un coût de transport supplémentaire. Il est a priori difficile de savoir si le second coût fait plus que contrebalancer le premier. La configuration de la ville et de son réseau de transport joue là un rôle majeur pour apprécier l'importance du surcoût de transport. Il se peut qu'il soit d'un ordre

de grandeur tel, qu'il n'obère pas réellement les chances de réussite scolaire. Les facteurs locaux jouent tellement un rôle important dans ce domaine qu'il serait hors de propos de dégager des lois générales et qu'il faut s'en remettre à la sagesse de ceux qui auront en charge d'assurer l'égalité des chances scolaires au sein d'un territoire. Enfin ce type de système introduit une disparité entre les enfants des milieux défavorisés et entre ceux des milieux favorisés. Ceux qui sont obligés d'étudier loin de chez eux sont a priori dans une situation moins favorable pour étudier. Mais en fin de compte, la responsabilité en incombe à leurs parents qui ont choisi d'habiter relativement loin d'un établissement scolaire. En supposant que l'information d'un tel système d'allocation des enfants soit bien rendue connaissance commune, le choix de localisation est du ressort des préférences des parents et donc selon la grille de lecture de la philosophie de la responsabilité ne devrait pas être compensée. Par voie de conséquence cette disparité pourrait ne pas être jugée inéquitable.

En conclusion, la carte scolaire n'est certainement pas la panacée, mais il est difficile de lui trouver un substitut qui la domine en toutes circonstances à la fois sur le plan de l'efficacité économique et sur le plan de l'équité.

5 En guise de conclusion: une redéfinition des rôles entre les différents échelons de l'éducation nationale

Tendre vers une moindre grande inégalité des chances scolaires entre établissements demande soit beaucoup d'imagination du côté de l'allocation des élèves soit du côté de la gestion de la ressource éducative au niveau local. La proposition essentielle est sans doute que chaque territoire organiserait la rotation du personnel qui lui est affecté entre les différents établissements de la zone, sous la contrainte que tout enseignant devrait dans sa carrière commencer par un établissement plutôt facile, hériter d'un poste plus difficile quand il a plus de maturité, avant de retrouver éventuellement un poste plus prestigieux en fin de carrière.

D'une manière moins spécifique, définir une politique éducative d'ensemble à l'échelle de ces territoires permettrait de mieux encadrer l'émulation naturelle entre les différents établissements et de mieux organiser la nécessaire coopération entre ceux-ci. Les questions de transport scolaire, de carte scolaire, de mobilité des élèves entre les établissements seraient gérées à ce niveau ainsi que la répartition de moyens entre les différents établissements de la zone. En cas de grande difficulté, un établissement ne serait plus livré à lui-même mais bénéficierait du soutien de l'exécutif du territoire éducatif. La proximité entre le territoire éducatif et les établissements qui lui sont rattachés assurerait une plus grande fluidité dans la circulation de l'information, de bas en haut ou de haut en bas, que dans le système actuel. Le territoire éducatif qui se confond plus ou moins avec une zone d'emploi doit devenir l'étage essentiel de l'organisation de l'éducation nationale car c'est au sein de la zone que les inégalités engendrent

une mobilité scolaire ou une mobilité tout cours des ménages qui est profondément déstabilisatrice pour la carte scolaire.

Cette nouvelle structuration engendrerait de facto des changements collatéraux dans l'organisation de l'éducation nationale. Il resterait à définir l'égalité des moyens entre les différents territoires éducatifs en tenant compte, là également, des spécificités et des handicaps de chaque territoire. Il est vraisemblable que la tâche de répartir les moyens entre quelques 400 ou 500 territoires éducatifs soit au dessus des forces de l'administration centrale et qu'il soit plus raisonnable d'envisager de confier une telle mission aux rectorats. Les moyens humains existants au niveau des inspections d'académie seraient ainsi éclatés entre les rectorats et les territoires éducatifs. La définition des normes et l'évaluation des établissements resterait cependant l'apanage des services centraux du Ministère. La question de l'inégalité entre territoires d'une même académie et entre académies appellent des solutions et nous pensons que nous ne pourrions pas faire longtemps l'économie d'une réflexion sur un régime de compensation indemnitaire, que cela soit d'une façon administrée ou en faisant appel à des mécanismes de marché.

La discussion a fait également apparaître le problème de l'insertion de l'enseignement privé sous contrat dans la politique de régulation éducative à l'échelon des territoires. Nous avons, à de nombreuses reprises, pointé qu'il est difficile pour tout équilibre éducatif d'être soutenable, si les règles d'accueil des élèves et de répartition de la ressource enseignante, quelles qu'elles soient, ne sont pas les mêmes dans l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat. Aller plus avant dans cette discussion risque bien de faire apparaître un conflit de valeurs entre liberté et équité. Une telle discussion demande des développements qui pourraient mériter de faire l'objet d'une étude complémentaire.

Beaucoup de propositions auront paru surréalistes pour ne pas dire complètement incongrues. L'objectif d'égalité des chances scolaires est en effet un objectif formidablement contraignant, et sa mise en oeuvre risque de se révéler beaucoup trop douloureuse pour une société qui aime bien se draper dans certains idéaux mais qui rechigne à les considérer comme des buts réels pour l'action. En définitive, il est peut-être plus confortable pour toute société de vivre avec ses inégalités que de chercher à les combattre.

References

- [1] Benabou R et F. Kramarz , Document de travail Crest 2003 (à paraître).
- [2] Dworkin R., " What is equality ? Part 2: Equality of Resources " *Philosophy and Public Affairs* ,10, pp 283-245 1981.
- [3] Fleurbaey M., "Théories Economiques de la Justice", Paris, Economica, 1996.

- [4] Gravel.N, A.Trannoy et A. Michelangeli , "The Social values of local public goods: an empirical analysis within Paris Metropolitan Area" Mimeo THEMA 2001.
- [5] Mirrlees J., "The Theory of Optimal Taxation" dans K.J Arrow et M.D. Intriligator (Eds), Handbook of Mathematical Economics, Amsterdam, Elsevier 1986.
- [6] Roemer J., "Theories of Distributive Justice", Cambridge Mass, Harvard University Press, 1996.
- [7] Roemer J. "Equality of Opportunity", Harvard University Press, 1998.
- [8] Trannoy A , "L'égalisation des savoirs de base : l'éclairage des théories économiques de la responsabilité et des contrats" dans Justice et Education (D.Meuret et M. Duru.Bellat eds) De Boeck, Bruxelles, 55-76, 1999.