

Que nous enseignent les comparaisons internationales en matière de carte scolaire ?

Florence Lefresne

Mission aux relations européennes et internationales
Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

Les modalités d'affectation des élèves dans les établissements de l'enseignement public sont très différentes d'un pays à l'autre. Cette variété nationale reflète l'histoire des institutions scolaires, la marge de liberté attribuée aux familles, les formes de contrôle que souhaitent exercer les pouvoirs publics, et le degré d'autonomie conféré aux établissements. À partir d'une première typologie de quatre situations théoriques (la sectorisation stricte, la sectorisation avec possibilité de dérogation, le libre choix des familles avec régulation par les pouvoirs publics, et le libre choix supposé total des familles), l'article souligne la complexité des configurations nationales qu'il est difficile de réduire à chacun de ces idéaux-types. Il montre qu'en dépit des différences, la question des modalités d'affectation des élèves fait aujourd'hui débat dans un grand nombre de pays et justifie des évolutions. La question de l'exercice d'un droit à choisir pour les familles, et de ses déterminants sociologiques, autant que celle de la mixité sociale des établissements, sont au cœur du débat.

Les modalités d'affectation des élèves dans les établissements scolaires offrent une grande variété de configurations d'un pays à l'autre. Cette variété reflète l'histoire singulière des institutions scolaires dans chacun des pays, le niveau et les formes de contrôle et de régulation que souhaitent exercer les pouvoirs publics, la marge de liberté attribuée aux familles et le degré d'autonomie conféré aux établissements. Dans l'enseignement public, quatre situations-types servent généralement de repérage **[1]** :

- 1)** la sectorisation stricte¹ (Chypre, Grèce, Malte, Portugal, Turquie, France pour l'enseignement primaire) ;
- 2)** la sectorisation avec des possibilités de dérogation² (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, France pour l'enseignement secondaire, ...) ;
- 3)** le libre choix des familles avec régulation par les pouvoirs publics, lorsque les capacités d'accueil de l'établissement sont dépassées par la demande des familles (Bulgarie, Espagne, Italie, Lituanie, Lettonie, Royaume-Uni, Suède, ...) ;
- 4)** le libre choix supposé total des familles (Belgique, Irlande, Pays-Bas).

Notons que les situations les plus tranchées (1 et 4) sont aussi les moins fréquentes, tandis que les situations mixtes (2 et 3) correspondent au plus grand nombre de pays. Les réalités nationales sont par ailleurs plus hybrides que ne le recouvrent ces quatre idéaux-types car, d'une part, les règles d'affectation peuvent varier selon les niveaux d'enseignement (primaire/secondaire inférieur/secondaire supérieur) et d'autre part, ces règles peuvent, pour un même niveau d'enseignement, emprunter à plusieurs de ces idéaux-types, ce que souligne la carte d'Eurydice reproduite ci-après. C'est notamment le cas lorsque les compétences en matière d'affectation des élèves relèvent des collectivités territoriales ou des autorités éducatives locales, un même pays pouvant alors ressortir de plusieurs configurations. Enfin, est-il besoin de souligner que les situations peuvent connaître des

NOTES

1. En dehors de l'Europe, c'est également le cas du Japon, de la Corée du Sud ou de Hong Kong.

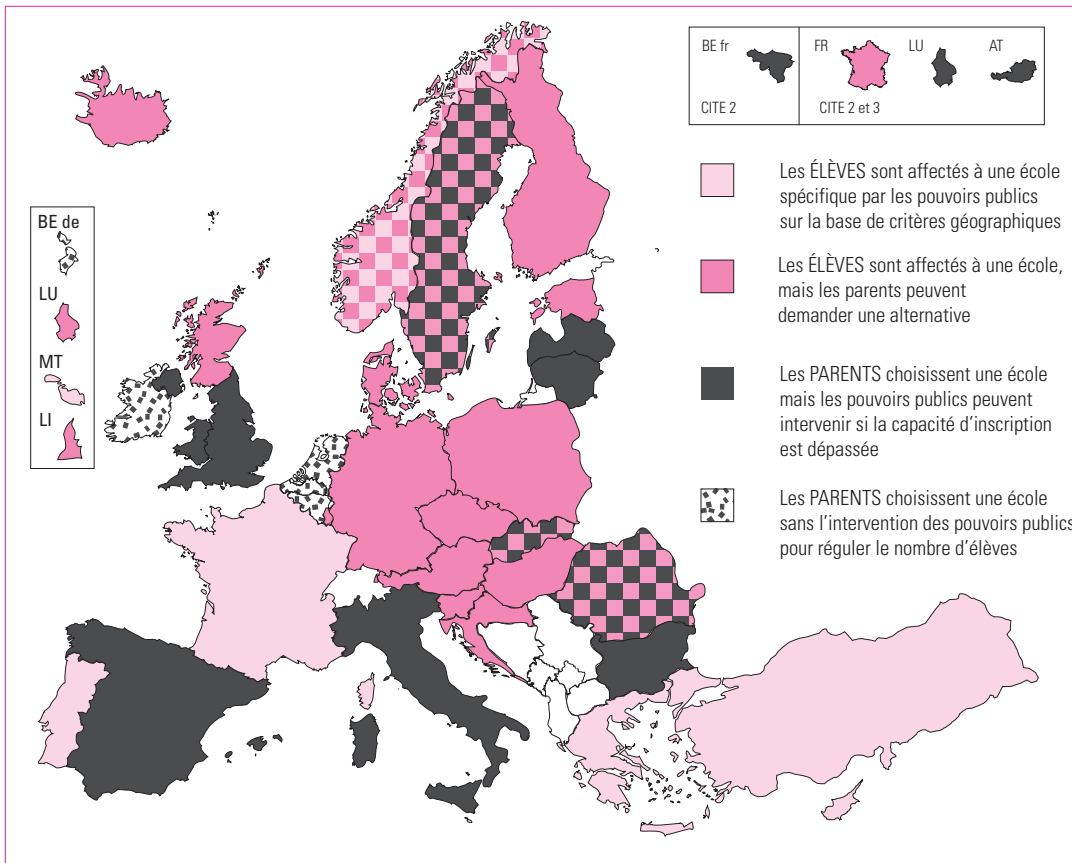
2. Cette situation est également celle des États-Unis où, contrairement à une idée reçue, existe une sectorisation assortie de règles dérogatoires définies par les États.

évolutions, réformes radicales ou simples inflexions dans le temps ? Les inflexions pouvant elles-mêmes provenir d'un changement des règles formelles ou des usages et des pratiques que les acteurs du système scolaire finissent par imposer au sein du cadre formel. On mesure ainsi la complexité de chaque configuration nationale

dont le déchiffrement nécessiterait un travail monographique très au delà des ambitions du présent article. Compte tenu des enjeux associés au rôle effectif ou supposé de l'établissement dans la performance scolaire, la question des modalités d'affectation des élèves fait aujourd'hui débat dans un grand nombre de pays et justifie

des évolutions. Celles-ci s'opèrent par impulsion de dispositifs nouveaux, le plus souvent mis en œuvre au niveau régional ou local. Les évaluations de ces dispositifs sont toutefois limitées. C'est davantage sur ce qu'ils révèlent des débats et des enjeux en cours que porte cet article.

Les modalités d'affectation des élèves de l'enseignement public obligatoire en Europe (2011 - 2012)



Note spécifique : Belgique (Be nl) : dans une nouvelle législation (le décret sur le droit d'inscription), outre une «intervention si la capacité d'inscription est dépassée», les pouvoirs publics prévoient une série de critères et de règles d'admission (par exemple, priorité aux frères et soeurs, nécessité de maintenir le bon équilibre entre élèves privilégiés et défavorisés, règles spécifiques à suivre lorsque la capacité est un réel problème, etc.).

Sources : Chiffres-clés de l'éducation en Europe - 2012, Commission européenne - Eurydice, Eurostat.

LE LIBRE CHOIX DES FAMILLES : UNE NOTION RELATIVE

Confronter les multiples expériences étrangères au regard de la question de la liberté de choix

de l'établissement scolaire par les familles aboutit souvent à relativiser la réalité même de ce choix. En premier lieu, il convient de mentionner que, dans les pays où les parents ont traditionnellement ce droit, sans que les pouvoirs publics n'interviennent,

cette liberté recoupe en réalité largement l'existence d'un vaste secteur privé subventionné. C'est clairement le cas en Belgique et aux Pays-Bas qui connaissent un secteur privé subventionné majoritaire : 48 % des élèves dans la Communauté française

belge et 64 % dans la Communauté flamande du même État, en 2010 (données Eurostat) ; 76,5 % aux Pays-Bas en 2004³, où le financement et le traitement égaux de l'enseignement privé et public sont inscrits dans la Constitution. Le secteur privé subventionné est entièrement financé par l'État. Dans le cas de l'Irlande, la participation des élèves à l'enseignement privé est statistiquement faible⁴ (0,6 % en 2010), mais en réalité la quasi-totalité des écoles primaires et post-primaires publiques, sous statut et financement public, sont sous contrôle de groupes confessionnels (Église catholique romaine et Église d'Irlande), chaque école étant placée sous la responsabilité de l'évêque du diocèse qui est par ailleurs un membre influent de son conseil d'administration. Marque d'une certaine méfiance vis-à-vis de l'État, le libre choix de l'école par les parents est inscrit dans la Constitution irlandaise (art. 42), sans qu'y figure toutefois l'obligation pour une école d'accepter un enfant en particulier. Dans chacun de ces trois cas nationaux, la liberté des parents est partie prenante de la nature même du système éducatif et ses intersections fortes avec les institutions religieuses.

En second lieu, lorsque ce « choix » existe formellement au sein du secteur public majoritaire, il est exercé principalement par les familles issues des milieux sociaux privilégiés ou des classes moyennes, dont la stratégie est celle d'un investissement fort dans l'école. Des travaux ont montré qu'avant même de rechercher les établissements qui seraient pédagogiquement les plus efficaces, la stratégie de ces familles vise prioritairement les établissements en adéquation avec leur propre milieu social [2, 3].

Ce mode d'expression d'un choix socialement circonscrit est loin d'être absent des pays où prévalent la sectorisation, ainsi qu'en témoigne le débat français, et l'on connaît les stratégies de contournement de cette dernière par certaines familles qui cherchent à atteindre l'école de leur vœu, soit par la voie dérogatoire, soit en ajustant en aval leur lieu de résidence, confortant en cela les effets de polarisation sociale des espaces d'habitation et conduisant parfois à des effets de ghettoïsation pour certains établissements.

En revanche, dans les pays où l'égalité sociale fait l'objet de puissants compromis macro-sociaux, ces stratégies de contournement n'ont pas lieu d'être. En Finlande par exemple, où domine la règle de sectorisation, mais où les parents ont un droit de dérogation, celui-ci n'est pratiquement pas utilisé, l'hétérogénéité sociale entre établissements étant faible. Cet exemple souligne en creux la dimension stratégique et contextuelle du « choix ». Ce dernier demeure l'apanage des familles dotées de stratégies éclairées par une bonne connaissance des établissements et une capacité d'exprimer un jugement à leur endroit, dans un contexte d'hétérogénéité forte et ainsi auto-entretenu des établissements. Enfin, lorsque ce choix est reconnu par les institutions, les établissements et/ou les autorités scolaires n'en sont pas moins appelés à jouer leur rôle d'instance régulatrice, en particulier quand la capacité d'accueil est dépassée. La liberté de choix des familles est donc rarement, dans la réalité, synonyme d'absence de régulation. La question devient alors celle des critères de sélection des élèves, notamment dans les établissements réputés.

CHOIX DES ÉTABLISSEMENTS, PERFORMANCE ET INÉGALITÉS

Les expériences de libéralisation des systèmes scolaires principalement menées dans les années quatre-vingt (Chili de Pinochet, Royaume-Uni de Margaret Thatcher) ont affiché comme centrale la liberté de choix des familles en l'accompagnant d'une mise en concurrence accrue des établissements, dans une logique de régulation quasi marchande. Or, c'est un bilan assez peu convaincant qui en est ressorti en termes de performances globales des systèmes [4, 5]. En revanche, les conséquences en termes d'accroissement des inégalités sont avérées. Lorsque les établissements exercent une autonomie de compétences sur le recrutement des élèves, la pente « naturelle » est celle d'un renforcement des effets de réputation, par sélection des meilleurs élèves, ce qui creuse l'écart entre « bons » et « mauvais » établissements [6, 7]. Par ailleurs, la diversification de l'offre

NOTES

3. Depuis 2004, les Pays-Bas ne renseignent plus les variables d'Eurostat « Part des étudiants dans les institutions publiques » et « Part des étudiants dans les établissements privés » (CITE 0-4), pour des raisons de définition retenue par Eurostat qui s'applique mal à la nature juridique des établissements néerlandais.

4. Pour des raisons voisines de celles des Pays-Bas, l'Irlande ne renseigne Eurostat que pour les variables « Part des élèves dans l'enseignement public » (99,4 %) et « Part des étudiants dans les institutions indépendantes des pouvoirs publics » (0,6 %). La catégorie « Part des étudiants dans les institutions dépendantes des pouvoirs publics » (secteur privé subventionné) n'est pas renseignée.

éducative, qui pouvait être mise en avant par les autorités publiques comme une des justifications possibles de la liberté des parents, se traduit finalement par l'application d'un modèle unique : celui de l'excellence académique des établissements les plus réputés. Le libre choix se traduit alors moins par une différenciation que par un renforcement de la hiérarchisation de l'offre de formation.

Le renforcement des effets de réputation sur un nombre limité d'établissements a conduit à concentrer davantage la demande des familles. Les autorités éducatives locales ont été appelées à intervenir pour tempérer des processus de sélection de ce fait renforcés à l'entrée des établissements les plus demandés. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, sous les mandats de Tony Blair, a été instauré un principe de tirage aléatoire des candidatures d'élèves dans certains établissements lorsque la demande excédait les capacités de ces derniers. Cette pratique est toutefois aujourd'hui limitée par l'introduction d'une règle qui exige des établissements une complète transparence quant à leurs critères de sélection des candidatures⁵. Les établissements doivent ainsi publier leurs critères d'admission et mettre en place des procédures de sélection des dossiers fondées sur ces critères d'admission hiérarchisés (en général : problèmes médicaux des élèves, présence de frères et sœurs dans l'établissement, lieu de résidence des parents, école précédemment fréquentée, etc.). Le dossier des candidats qui n'obtiennent pas de place dans l'école de leur premier vœu est alors examiné par l'école de deuxième choix. On mise ici sur un effet mécanique d'ouverture de certains établissements à des milieux sociaux

qui, sans ces procédures, auraient pu en être écartés, soit pour des raisons de performances scolaires, soit pour des raisons de résidence, sans toutefois se donner les moyens de disposer d'évaluations systématiques. Si l'on retient l'indicateur PISA du pourcentage d'élèves dans les établissements mixtes (*i.e.* les établissements dont le milieu socio-économique de l'effectif d'élèves est de l'ordre de la moyenne nationale), celui-ci est passé, pour le Royaume-Uni, de 44 % en 2006 à 50 % en 2009 [8] ; ce qui pourrait constituer l'indice d'une sélectivité sociale moins marquée des établissements. Mais la question mérite d'être traitée par des évaluations rigoureuses. Au delà du cas britannique, la tendance observée est celle d'une recherche croissante de dispositifs visant à articuler l'expression d'un choix des parents et des règles d'arbitrage par les établissements à la fois plus explicites et moins fondées sur la seule performance scolaire. On observera que ces expériences sont plutôt menées par les autorités éducatives locales et non à l'échelle nationale.

DES ENJEUX CROISSANTS DE MIXITÉ SOCIALE

Les pays où existe formellement un « libre choix non régulé des familles » n'en sont pas moins conduits à infléchir leurs propres règles d'affectation, suite à d'importants débats concernant l'engorgement d'établissements réputés ou bien situés dans des secteurs géographiques très demandés (centre des grandes villes, notamment). Ainsi, aux Pays-Bas, les parents ont certes encore le choix, mais les écoles réputées peuvent mettre en place, sur décision des autorités locales dont

elles dépendent, à l'image de ce qui avait déjà eu lieu au Royaume-Uni, des critères de tirage aléatoire en cas de dépassement des capacités ; ce qui signifie que les parents n'obtiennent plus systématiquement l'école de leur premier choix. Dans certains cas, les municipalités (ou les arrondissements) affectent les élèves en surnombre en fonction du code postal, ce qui évoque bien entendu une forme de sectorisation. À Amsterdam, ces pratiques ont donné lieu à des réactions d'hostilité de certains parents d'élèves, qui ont ainsi décidé de créer une fondation pour la « liberté de choix scolaire ». Cette dernière est à l'origine d'un certain contentieux juridique, les parents faisant valoir devant des tribunaux leur droit au choix. Depuis la législation de 2010, la Communauté française de Belgique a mis en place de nouvelles règles régissant l'admission dans l'enseignement secondaire inférieur. Celles-ci imposent une complète transparence des procédures d'inscription, garantissant l'égalité de traitement des familles, les demandes excédentaires devant être transmises à la Commission inter-réseaux des inscriptions (CIRI) en vue d'une affectation dans une autre école [1, *op. cit.*].

La tendance repérée pourrait donc être celle de l'acheminement d'un certain nombre de pays vers un modèle de « choix contrôlés » des établissements scolaires par les familles [9], ce qui affaiblirait la pertinence de la typologie initiale [1, *op. cit.*]. Au sein de ce modèle, l'enjeu pour les

NOTE

5. On retrouve en principe cette règle de transparence en Italie, où l'établissement en butte à une demande excédentaire sélectionne les dossiers sur la base de critères définis par le Conseil d'établissement et publiés avant la période d'inscription.

pouvoirs publics n'est pas seulement de déterminer des critères objectifs, légitimes et transparents afin d'arbitrer face à un excès de demande des familles à l'endroit d'un établissement. Il est aussi de réintroduire explicitement des objectifs de mixité sociale, dans des contextes où les stratégies des familles, combinées à celles des établissements, ont conduit à renforcer la polarisation sociale de ces derniers. Les villes ou les pays suivants ont tenté de mettre en place des programmes articulant le choix des parents avec une régulation en faveur d'une certaine mixité sociale.

À Cambridge (États-Unis), le programme initié au début des années 1980 repose sur un classement des établissements en fonction de leurs résultats scolaires et des évaluations réalisées par les étudiants eux-mêmes. Les familles établissent leur choix hiérarchisé de quatre établissements. Le district scolaire fait en sorte de respecter ces vœux en veillant toutefois à ce que certains établissements ne soient pas en sureffectifs, tout en tenant compte du respect de la composition sociale et ethnique du district. Les évaluations du programme montrent que l'impact sur la performance des élèves est meilleur si l'on retient les critères socio-économiques plutôt que ceux d'ethnicité [10, 11].

Aux Pays-Bas, la commune de Nimègue a décidé de définir une cible de 30 % d'élèves issus de milieux sociaux désavantagés dans chaque établissement de l'enseignement primaire. Un nouveau dispositif permet de répertorier les demandes des parents en fonction de leur milieu social. Lorsqu'un établissement a dépassé sa capacité d'accueil, les règles d'inscription sont d'accueillir prioritairement les enfants dont les

frères et sœurs sont déjà scolarisés dans l'établissement, ainsi que les élèves habitant le plus près de celui-ci. Si ces critères ne suffisent pas, il est procédé à un tirage au sort à partir des fichiers de demandes par origine sociale des familles, afin d'atteindre la proportion de 30 % d'élèves désavantagés. Le dispositif, introduit en 2009, n'a pas encore été évalué. À Rotterdam, l'existence d'une double liste d'attente permet aux établissements où les inscriptions sont trop nombreuses de donner la préférence à des élèves issus de milieux défavorisés afin de mieux équilibrer leur population scolaire [12].

En Espagne, les parents ont le libre choix d'inscription dans l'établissement, à hauteur des places disponibles. Dans le cas de dépassement des capacités, le premier critère pris en compte est celui de l'établissement fréquenté antérieurement par l'élève, au niveau inférieur d'enseignement. Viennent ensuite, le critère de la présence préalable de frères et sœurs dans l'établissement, celui de la proximité de résidence des parents, du lieu de travail des parents, des revenus de ces derniers, de la santé de l'enfant (l'ensemble de ces critères étant cotés selon un barème à points). Cependant, les régions autonomes qui ont la compétence en matière de politique éducative peuvent établir des quotas pour atteindre une certaine mixité sociale des établissements. Malgré le dispositif, les élèves issus de milieux favorisés restent toutefois surreprésentés dans les établissements privés subventionnés, eux-mêmes situés dans les quartiers plus favorisés, car le critère de proximité joue un rôle clé dans la procédure d'attribution. L'imposition de frais d'inscription non déclarés ainsi que des irrégularités

dans le processus d'admission ont par ailleurs été observés à de nombreuses reprises [13].

CONCLUSION

Si les comparaisons internationales en matière d'affectation des élèves soulignent bien la diversité des règles et des pratiques au sein de contextes institutionnels eux-mêmes contrastés, elles font aussi apparaître que la plupart des pays cherchent aujourd'hui un équilibre entre l'exercice d'une préférence parentale et celle d'une régulation de cette préférence par les autorités scolaires, pouvoirs publics centraux ou collectivités territoriales. C'est davantage un continuum de situations plutôt que quatre modèles clivés qui caractérise le paysage actuel des réalités nationales. L'absence ou l'assouplissement des dispositifs de sectorisation conduisent à rechercher corrélativement de nouveaux outils de mixité sociale des établissements. Et symétriquement, ces préoccupations de mixité ne sont bien entendu pas absentes des pays où persiste une sectorisation, même qualifiée de « stricte », notamment lorsque les inégalités sociales et scolaires sont prégnantes. En revanche, dans les pays où l'égalité fait l'objet de compromis macro-sociaux stables garantissant une certaine homogénéité sociale des établissements, pourtant dotés d'une forte autonomie, la question de la préférence parentale fait peu débat (cas de la Finlande). On le voit : les règles d'affectation des élèves ne doivent pas être perçues de façon déterministe ; elles ne constituent en effet qu'une des multiples dimensions de la question de la mixité sociale et de la lutte contre les inégalités à l'école. ■

BIBLIOGRAPHIE

- [1] **Eurydice**, *Chiffres-clés de l'éducation en Europe*, Commission européenne, 2012.
- [2] **Schneider M., Buckley J.**, « What do parents want from schools », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24, No. 2, p. 113-114, 2002.
- [3] **Hastings J., Kane T., Staiger D.**, « Parental Preferences and School Competition: Evidence from a Public School Choice Program », *NBER Working Paper*, No. 11805, 2005.
- [4] **Mons N.**, *Les nouvelles politiques éducatives*, PUF, Paris, 2007.
- [5] **Maurin E.**, *La nouvelle question scolaire – Les bénéfices de la démocratisation*, Éditions Seuil, Paris, 2007.
- [6] **Lubienski C.**, « School Diversification in Second-Best Education Markets. International Evidence and Conflicting Theories of Change », *Educational Policy*, Vol. 20, No. 2, p. 323-344, 2006.
- [7] **Van Zanten A., Ball S.**, *La construction des ségrégations scolaires en France et en Angleterre*, www.cndp.fr/archivage/valid/43322/43322-8263-9409.pdf, 2009.
- [8] **OCDE**, *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social : l'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage* (Volume II), PISA, Éditions OCDE, 2011.
- [9] **OCDE**, *Equity and Quality in Education, Supporting disadvantaged students and schools*, Éditions OCDE, 2012.
- [10] **Fiske E.B.**, « Controlled Choice in Cambridge, Massachusetts », in *Divided We Fail: Coming Together through Public School Choice*, The Century Foundation, September, p. 167-208, 2002.
- [11] **Kahlenberg R.**, « Helping Children Move from Bad Schools to Good Ones », *Éducation Week*, The Century Foundation, 2006.
- [12] **Fiske E.B., Ruijs N.**, « Parental Choice in the Netherlands Concerns about Segregation », Prepared for School Choice and School Improvement: Research in State, District and Community Contexts, Vanderbilt University, October, 2009.
- [13] **Calero J.**, *Spain: Country Analytical Report, Equity in Education Thematic Review*, Rapport remis à l'OCDE, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/49/28/38693078.pdf>

Voir également

Dalsheimer-Van Der Tol N., « La carte scolaire : un éclairage international », *Éducation et formations*, n° 79, MEN-DEPP, p. 117-127, 2010.

Raveaud M., Van Zanten A., « Choosing the local school: middle class parents values and social and ethnic mix in London and Paris », *Journal of Education Policy*, Vol. 22, No. 1, p. 107-124, 2007.

Van Zanten A., Obin J.-P., *La carte scolaire : faits, révélations, analyses*, PUF, coll. « Que sais-je ? », Paris, 2008.