

Sectorisation et assouplissement de la carte scolaire

Des actions segmentées et contradictoires

Catherine Agulhon

Maître de conférences, Université Paris-Descartes Cerlis

Joao Palma

Doctorant, Université Paris-Descartes Cerlis

Deux mesures, le transfert de la sectorisation des collèges aux conseils généraux d'une part, l'assouplissement de la carte scolaire d'autre part, interrogent sur les recompositions des modes de régulation conjointe qu'elles induisent entre deux institutions, le conseil général et l'inspection académique. Le conseil général gère la carte scolaire dans une démarche participative prévue par la loi, l'Inspection académique gère les dérogations à huis clos, deux procédures disjointes et antagoniques. Ces deux mesures favorisent-elles la mixité sociale et l'égalité des chances comme le discours officiel le prétend ? Les données semblent contredire cette assertion. À partir d'entretiens menés en Île-de-France auprès des acteurs impartis et des données statistiques collectées, nous ébaucherons quelques réponses sur ces questions de régulation et d'égalité des chances.

La carte scolaire, qui attribue ou impose une place à chaque élève dans les premier et second degrés, a été contestée tant pour les contraintes qu'elle impose que pour les contournements qu'elle permet, réduisant, sembla-t-il à quelques décideurs, l'égalité des chances qui est au fondement des politiques scolaires françaises. Dans la première décennie de ce nouveau siècle, deux mesures ont été prises, la passation du traitement de la sectorisation aux collectivités territoriales et l'assouplissement de la carte scolaire géré par les services de l'éducation nationale. Nous traiterons dans cet article des contradictions entre les institutions que génèrent la loi de 2004 sur la sectorisation et la circulaire de 2007 sur l'assouplissement.

Rappelons qu'en dépit de ce que beaucoup de gens croient, l'introduction de la carte scolaire, en 1963, n'avait pas pour objectif l'égalisation des chances ou la mixité sociale. C'était tout simplement un instrument d'allocation et de gestion des places et des affectations. En effet, suite à la réforme Bertoin-Fouchet, le nombre de jeunes scolarisés en premier cycle s'accroissait plus vite que les places n'étaient créées. Il a donc fallu antici-

per et suivre au plus près les créations d'établissements. La carte scolaire a permis d'allouer une place à chaque élève sur son secteur d'habitation.

En parallèle, et depuis près de cinquante ans, la démocratisation de l'école et son train de politiques, de lois et de décrets ont donné lieu à de nombreuses évaluations et à de nombreuses recherches. Elle prête également à de nombreuses controverses. La démocratisation n'est jamais achevée, ses ambitions et ses enjeux se déplacent au gré des réformes et de la progression de la scolarisation [1]. Mais surtout, elle est plus quantitative que qualitative et elle est contrée par de nombreuses pratiques scolaires et sociales, par la différenciation des élèves que permettent les structures et les pratiques scolaires (orientation, sélection...). Les stratégies des familles, surtout celles des plus averties, se sont également précisées, affirmées, confirmées. Les familles aisées cherchent à se distinguer, à scolariser leurs enfants dans les meilleurs établissements et dans les meilleures filières. M. Euriat et C. Thélot [2] ont d'ailleurs démontré dès 1995 que les grandes écoles et les filières les plus prestigieuses sont investies par ces classes aisées, et ainsi moins que jamais ouvertes aux classes populaires.

De plus, si la carte scolaire impose, en définitive, un lieu de scolarisation dans l'enseignement public, elle se prête à des contournements. Déjà près de 20 % des familles optent pour l'enseignement privé, qui n'est pas sectorisé. Mais, au-delà de ce secteur intouchable, examiné de près par G. Langouët et A. Léger [3] qui ont mis à jour le *zapping* que favorise cette opportunité, les dérogations aux impératifs de la sectorisation ont été utilisées dès les années soixante-dix par les « consommateurs d'école » [4].

De nombreux chercheurs ont analysé les politiques scolaires [5, 6], les pratiques scolaires, les stratégies des familles, la diversité des territoires et son impact sur la composition sociale des établissements [7, 8, 9], les effets établissement, classe et maître contextualisés. En parallèle, M. Duru-Bellat [10] a très tôt établi le fait que la mixité sociale, à savoir le fait de constituer des établissements et des classes où se rencontrent des jeunes de milieux socio-économiques différents, avait un effet bénéfique sur la réussite scolaire des jeunes d'origine populaire. En outre, F. Cribier [11] avait démontré, dès les années soixante-dix, que les familles populaires développaient des stratégies sociales et scolaires différentes selon leur lieu d'habitation (urbain-rural, centre ville-périphérie). G. Zoia et L. Vizier [9] montrent également que les jeunes de milieux populaires fréquentant les établissements de centre ville ont plus de chances de réussir à l'école. Il s'agit donc là de constats récurrents.

Alors, si ce terrain est balisé, pourquoi revenir sur la carte scolaire et son assouplissement aujourd'hui ? C'est bien parce que deux injonctions – l'une de 2004, loi sur la sectorisation, l'autre de 2007, circulaire sur l'as-

souplissement de la carte scolaire – remettent ces questions en débat qu'il s'agit aujourd'hui d'en apprécier les effets. Nous examinerons donc comment s'harmonisent ou s'ajustent les compétences des conseils généraux (CG) et des inspections académiques (IA) à partir d'une enquête menée sur quatre départements d'Île-de-France, les uns se voyant responsables de la sectorisation des collèges, les autres gérant l'attribution des places aux élèves, ce qui impacte sur la Dotation horaire globale (DHG) et sur l'affectation des enseignants, et ainsi sur le fonctionnement même des collèges.

Rappelons que l'émergence de la décentralisation dans les années quatre-vingts a lentement recomposé les attributions et compétences des services de l'État et édifié celles des collectivités territoriales. La décentralisation a déjà fait l'objet de nombreuses analyses tant sur les idéaux qui la portent que sur les modalités de sa mise en œuvre ou sur les contradictions qui la traversent. Elle induit des recompositions conflictuelles d'une régulation conjointe du système éducatif [1, 12].

Les deux mesures étudiées s'inscrivent dans cette régulation conjointe et affichent des objectifs communs : la mixité sociale, la réduction des clivages socio-scolaires et des disparités de scolarisation, principes sur lesquels s'appuient les acteurs enquêtés pour justifier leur action, aussi bien dans les CG que dans les IA.

Pourtant, le travail des IA met en question celui des CG. En effet, les redéfinitions des périmètres des établissements (sectorisation) sont déjouées par les dérogations à la carte scolaire. La sectorisation repose sur le souci d'équilibrer les flux entre les établissements, de

respecter la proximité des lieux de scolarisation dans une perspective de mixité sociale et de brassage des populations, elle peut influencer sur les modes de gestion des transports scolaires. L'assouplissement facilite les demandes de dérogation sur six critères, il libère le choix des familles, il conduit à l'évitement des établissements « sensibles » et à une forte pression sur les établissements « réputés » ; le classement des établissements sur un critère d'attractivité visualise et renforce une hiérarchie jusque-là plus implicite.

La mixité sociale se tient ainsi au cœur du débat [13, 14], se tient-elle pour autant au cœur des pratiques ? L'analyse empirique permet d'évaluer la façon dont sont traduites ces injonctions sur le terrain. Ces traductions varient selon des configurations géographiques, politiques, sociales, économiques et scolaires. Les enjeux de la sectorisation comme ceux de l'assouplissement diffèrent selon les densités de population et d'établissements, selon la composition sociale et économique du territoire [15], selon les options politiques en présence. Les données nationales permettent d'évaluer les disparités entre les départements : dans les départements ruraux, les demandes de dérogation ne dépassent pas 5 % des populations scolaires ; dans les grandes agglomérations et surtout dans leurs périphéries, elles dépassent les 15 %, et à Paris elles atteignent 36 % en 2009. Au-delà de ces données de cadrage, il faut entrer dans les communes pour comprendre comment se joue la définition des périmètres de recrutement des établissements, comment se construisent leurs réputations et les concurrences entre eux, réputations et concurrences qui infléchissent les

stratégies des familles et les réponses apportées par les IA qui ont la charge quasi exclusive de cette gestion des dérogations depuis 2007.

Des entretiens avec des responsables de la carte scolaire dans les CG de quatre départements d'Île-de-France, avec des Inspecteurs d'académie des mêmes départements, nous permettent d'avancer quelques conclusions sur la régulation des flux en collèges qui procèdent de ces deux volets.

SECTORISATION-ASSOUPLISSEMENT : DES ACTIONS CONTRAIRES ?

Au-delà du désarroi palpable dans les collèges « sensibles »¹, on peut s'interroger sur la cohérence des actions entre CG et IA, sur leur complémentarité et leurs effets.

En effet, le transfert d'une compétence de sectorisation aux CG ne remet pas en cause la compétence étatique d'affectation des collégiens, produisant ainsi une situation nouvelle, tant pour les IA que pour les CG. Ces derniers doivent désormais déterminer la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et leur secteur de recrutement, tout en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social, alors même que les informations sur les caractéristiques socio-économiques et le pouvoir d'affectation des élèves sont détenus par l'IA. L'efficacité d'un tel partage des compétences repose dès lors sur un pari hasardeux, à savoir la capacité des deux institutions (et la bonne volonté des individus qui les composent) à partager des informations et, plus globalement, à travailler ensemble.

Certes, la loi oblige les différentes institutions et acteurs concernés par les décisions relatives à l'implantation d'un collège ou à son secteur de recrutement, à se concerter au sein du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN, composé de représentants des collectivités territoriales, des personnels des établissements scolaires et des usagers). Cette obligation de concertation est néanmoins à double tranchant, car si elle peut faciliter la coordination des acteurs institutionnels, en laissant la décision finale sous la responsabilité des CG, elle place cette institution dans des situations potentiellement délicates face aux élus locaux (ceux des communes) et à des familles dont les priorités sont parfois éloignées de l'équilibre démographique, économique et social qui devrait présider à la répartition des collégiens. Comme le déclare un membre de la direction de l'éducation d'un des départements étudiés :

« Avant, l'État décidait seul. Il est plus facile pour l'État que pour un conseil général d'être impératif. Pourquoi mettre la collectivité locale, avec tout le problème de la légitimité que ça pose suivant les couleurs et les orientations des collectivités, pourquoi mettre une responsabilité éducative forte aux collectivités, alors qu'elle devrait être au niveau de l'éducation nationale ? »

Un autre responsable l'exprime avec autant de force :

« Avant la réforme [de 2004], l'État décidait, il ne prenait pas en compte les acteurs locaux, il pratiquait, seul, les rééquilibrages, convoquait le maire et gérât. Il est plus facile pour l'État d'être impératif. Les maires ont plus ou moins de latitude pour discuter, cela dépend de leurs positions.

Dans certains secteurs, la négociation est possible, dans d'autres non. »

Bien des CG ne sont pas dupes de l'ambiguïté d'une réforme contredite rapidement par une autre. Pour réduire les dérives et parer aux transgressions de la carte scolaire, ils ont trouvé une mesure apparemment anodine et évidente, conditionner la gratuité des transports scolaires à la soumission à celle-ci². Cette mesure coercitive qui ne dit pas ses enjeux apparaît clairement comme une injonction au respect de la carte scolaire, elle s'applique plus aisément en région, tant les transports en Île-de-France peuvent contrebalancer un ramassage scolaire, par ailleurs assez réduit.

LE POLITIQUE PREND LE PAS SUR LE DOSSIER TECHNIQUE

La gestion de l'offre de places dans les collèges est d'autant plus difficile que cette question est devenue éminemment politique du fait du lien qui est affirmé avec force aujourd'hui entre sectorisation, mixité sociale et réussite scolaire. Or, la sectorisation comme l'affectation des élèves obéissent avant tout à l'impératif de gestion des flux d'élèves : la priorité des IA et celle des CG est de faire en sorte que là où il y a des élèves, il y ait des enseignants et des locaux dans des proportions adaptées, la mixité faisant figure de cerise sur le gâteau [9].

NOTES

1. Ces collèges dans les périphéries des grandes villes ont perdu jusqu'à un tiers de leurs effectifs ces quatre dernières années.
2. Un tiers des CG affiche cette clause impérative sur leur site.

En effet, lorsqu'on interroge les CG, leurs priorités en matière de construction de collèges et de sectorisation sont claires :

- 1) d'abord la gestion des flux, l'équilibre entre collèges au niveau des effectifs ;
- 2) la prise en compte des éléments objectifs qui peuvent rendre plus ou moins pertinent le tracé d'un secteur de recrutement, à savoir :
 - la proximité géographique entre le domicile des élèves et le collège, facteur essentiel du « confort que les familles sont en droit d'attendre du conseil général » ;
 - l'existence d'obstacles dangereux (voies ferrées, routes) entre le collège et le domicile des élèves ;
- 3) l'équilibre en termes de composition sociale des établissements et uniquement si le respect des critères précédents laisse encore des marges de manœuvre.

Par ailleurs, même lorsque les CG essaient de prendre en compte dans leurs décisions la question de la mixité sociale, leur action est contrainte par différents facteurs : les résistances des familles et de leurs élus à l'évolution des secteurs, les dérogations octroyées par l'IA, la rumeur qui discrédite certains établissements, les classements de ces établissements sur des critères objectifs qui se diffusent via les associations de parents d'élèves, en particulier.

Les familles, tout comme leurs associations, considèrent la mixité sociale comme un objectif louable lorsqu'il s'agit d'une idée abstraite ; mais, face à des modifications de secteur en vue d'améliorer la mixité sociale dans le collège de leurs enfants et dans les collèges voisins, elles se montrent peu disposées à « payer le prix » de la mixité. Nombreux ont été les exemples d'échec d'un travail de

renovation des périmètres, donnés par les responsables des CG : la collusion entre les associations de parents d'élèves et les élus municipaux fait barrage aux propositions des CG et comme le dit l'un d'eux :

« La mixité, c'est toujours bien chez les autres... La proximité, c'est variable... Il faut adapter ces principes à la réalité locale. »

Revenons sur quelques exemples donnés par ces responsables des services de la carte scolaire :

- « En 2008, à X, la création d'un collège a été l'occasion d'une tentative de création de secteurs intercommunaux, mais, s'agissant de cinq villes et de cinq collèges, le processus de sectorisation a été long et conflictuel, il n'y a pas eu d'entente entre les maires, et la sectorisation est restée communale. » (Responsable d'un service de carte scolaire).

- « En 2010, une sectorisation a donné lieu à une longue controverse. En effet, une petite commune sans collège a été resectorisée sur un collège de la commune voisine, car les deux collèges d'une autre commune proche étaient déjà en sureffectifs. Or, les parents ont refusé cette allocation dans un collège qu'ils jugent difficile. Les parents sont braqués sur ce collège. Le maire et les associations ont mené une campagne dure contre cette sectorisation. Les négociations ont duré trois ans et la modification a été enfin actée. »

- « L'an dernier, sur deux villes voisines, aux difficultés un peu semblables, villes moyennes, moyenne plus et moyenne moins, deux quartiers, un dans chaque ville, il y avait un quartier moyen plus, dans la ville X et un quartier moyen moins, dans la ville Y. La question s'est posée très, très violemment : comment est-ce possible, dans

notre collège qui va à peu près, mais péniblement malgré tout, qu'on puisse faire venir vingt gamins de l'autre ville, de ce quartier-là en particulier – parce que le problème n'était pas trop l'autre ville, mais ce quartier-là en particulier – qui va plomber le fragile équilibre que l'on a. [...] Des parents qui ont réagi très, très violemment, avec des propos assez... assez étonnants. » (Directeur adjoint de l'éducation dans un CG).

On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que cette relation ambiguë que les familles entretiennent avec la mixité sociale explique en partie le choix fait par les CG rencontrés de s'appuyer sur la procédure participative préconisée par la loi pour préparer les décisions de modification des secteurs scolaires. En effet, les démarches de consultation et de concertation menées par les CG auprès des élus locaux et des familles concernées par des projets de changement de la sectorisation d'un ou plusieurs collèges, peuvent être interprétées comme un moyen de réduire les mécontentements, mais aussi de diluer les responsabilités, tout en obligeant chacun des acteurs à assumer publiquement ses positions.

Dans la même perspective, nous pouvons également interpréter les réticences unanimes des représentants des CG à reconnaître l'évidence de la relation statistique entre difficultés socio-économiques et difficultés scolaires ou, dit de façon plus crue, entre familles pauvres et enfants en échec scolaire :

- « Je trouve qu'on allie trop facilement difficulté sociale et difficulté scolaire, quartier pauvre, familles pauvres et enfants en difficulté. Alors qu'il y a des enfants en difficulté scolaire dans les familles moyennes et

dans les familles de cadres supérieurs. Après, sans doute qu'on a les moyens, peut-être, à certains moments, lorsqu'on constate que la difficulté est grande – sociale, affective, scolaire – de régler les choses, d'avoir un peu de conscience, un peu de culture et un peu de moyens peu aider les choses. Ça ne règle pas tout, mais ça peut aider, ce qui n'est pas forcément le cas dans des familles trop modestes, quand il n'y a pas d'argent, ni le temps de réfléchir par rapport à l'enfant, et quand déjà des enfants âgés sont en difficulté, des fois, la barque est bien lourde. Mais on nous pose toujours les choses d'une façon trop directe... » (Directeur adjoint de l'éducation dans un CG).

- « Attention à ne pas tomber dans la caricature, il n'y a pas forcément de relation entre difficultés sociales et difficultés scolaires. » (Chargée de mission sectorisation scolaire dans un CG).

Ce qui ressort à plusieurs reprises dans les discours des différents représentants des CG, et qui ressemble fort à la dénégation d'un constat statistique dont ils sont pourtant conscients, leur fournit également un argument qu'ils peuvent opposer publiquement aux familles qui rejettent l'arrivée, sur un collège, d'élèves de milieux sociaux défavorisés. Cette conception du lien entre caractéristiques socio-économiques et performances scolaires offre en outre l'avantage de ne pas renvoyer aux familles des quartiers défavorisés une réalité stigmatisante.

Au-delà de ces interprétations, la démarche participative est également nécessaire pour transformer l'obligation imposée aux familles par la sectorisation en adhésion aux propositions du CG : « Parce que si les modifica-

tions de sectorisation ne sont pas comprises et acceptées, elles ne sont pas suivies des effets escomptés. »

Le deuxième facteur qui contraint considérablement l'action des CG est la réaction des élus des conseils municipaux, qui tendent à soutenir les revendications de leurs électeurs, même lorsque celles-ci ne vont pas dans le sens de l'intérêt général, et surtout lorsque ces revendications proviennent d'élus d'autres orientations politiques. Ces élus sont, par ailleurs, les principaux acteurs des politiques de peuplement décidées au niveau des communes, politiques qui déterminent la mixité sociale dans l'habitat et, par conséquent, dans les secteurs scolaires des collèges, et sur laquelle les CG n'ont aucune prise. À ce sujet, il n'est pas inutile de remarquer que l'État lui-même ne facilite pas la coordination des politiques de rénovation urbaine avec les politiques scolaires, puisque les programmes de rénovation urbaine (dont un des objectifs affichés est l'amélioration de la mixité sociale) peuvent prendre en charge la rénovation ou la démolition et la reconstruction d'écoles, mais pas des collèges³.

DÉBATS PUBLICS CONTRE HUIS CLOS

Enfin, les CG sont conscients qu'ils risquent de s'engager dans des combats politiques avec des élus locaux et des familles pour un résultat qui peut être réduit à néant non seulement par les stratégies des familles – si elles décident de « fuir » vers le secteur privé – mais surtout par l'action des IA, dont la consigne ministérielle a été en 2007 de satisfaire les demandes de dérogation

des familles (moins aujourd'hui) :

« Après, faut-il encore que les demandes de dérogation n'infléchissent pas la mesure qui a été prise. Si on a imaginé une bougée de dix élèves pour une année, tout en sachant que c'est dix une année, dix l'an prochain et ainsi de suite, et que cette bougée de dix est contredite par des dérogations qui affaiblissent cette bougée de secteur, le secteur qu'on veut vider se remplira contre nous, à partir des dérogations qui ont été acceptées par l'Inspection académique. » (Directeur adjoint de l'éducation dans un CG).

Dans ce contexte de cogestion entre les CG et les IA, ces dernières ont un rôle moins politiquement exposé, car contrairement aux décisions des Conseils généraux, relatives à la sectorisation, qui font l'objet de nombreuses concertations publiques, les décisions concernant les demandes de dérogation sont prises à huis clos dans le cadre de commissions de dérogation auxquelles les CG ne participent pas. La création d'un logiciel de traitement automatique des affectations (et dérogations) se veut le garant d'une procédure équitable, mais le traitement manuel des recours reste peu transparent.

Cette confidentialité d'un processus de décision qui peut contrer les stratégies de sectorisation développées par les CG est d'autant plus mal vécue par ces derniers qu'ils ont souvent l'impression de faire face à une « mauvaise volonté institutionnelle », à une

NOTE

3. Rapport du cabinet Tetra pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, *La place de l'école dans le cadre des projets de rénovation*, 2009.

« concurrence entre l'État et les collectivités » tout au long du processus annuel de prévision des effectifs à scolariser et de préparation des modifications de sectorisation qui en découlent :

- « ... non, moi... j'ai un droit de réserve sur le sujet... Bon, sans doute que dans la coopération avec l'autorité académique on a vu mieux. On a vu mieux. Il y a un désaccord de fond... politique, il... il est ! Après, je trouve qu'il transpire trop sur... notre coopération, notre collaboration. Bon... un problème de personnes. C'est aussi la difficulté, on commence des choses, on fait des choses, mais on sait très bien que... » ;

- « Le dialogue se fait, mais très difficilement. Il y a cette lenteur dans la transmission des données et certaines fois il y a... c'est pas forcément simple. Ça tient parfois à une personne... Soit la structure est trop importante et ça ralentit la transmission des données... mais parfois la lenteur est volontaire. Oui. Là, avec l'IA, par exemple, il y a... bon... je dirais que c'est normal, mais... il y a réellement une pression de l'Inspecteur sur... c'est ce que je ressens... une pression sur ses services pour que tout passe par lui. C'est pour ça que c'est plus long. »

Les tensions entre l'IA et les CG sont sans doute en partie liées aux divergences politiques qui infléchissent les orientations données par les responsables politiques de chaque institution, mais elles semblent également dépendre de l'intensité des problèmes existants dans les différents départements [7, 8]. En effet, dans les départements fortement urbanisés, où les CG et les IA doivent gérer des dossiers lourds au niveau de l'échec scolaire et de la mixité sociale, les relations entre ces deux institutions sont

plutôt tendues. En revanche, dans un département beaucoup plus rural, où la question de l'évitement scolaire se pose avec nettement moins d'acuité, les relations entre CG et IA sont pacifiées et l'échange d'informations semble fonctionner correctement.

DES MESURES CONJOINTES ?

Il n'en reste pas moins qu'au-delà des contextes socio-économiques, scolaires et politiques locaux, les rapports entre CG et IA sont caractérisés par un fort déséquilibre en termes de reconnaissance réciproque de leur légitimité à intervenir dans le domaine des politiques scolaires, celle des CG étant souvent mise en question par les personnels de l'éducation nationale. La décentralisation montre là ses limites, elle est largement inachevée tant dans l'esprit que dans les pratiques.

Toutefois, comme nous l'avons déjà remarqué, la gestion de la sectorisation est une question éminemment politique. Ce rappel permet de comprendre que les relations entre les différents institutions et acteurs impliqués sont soumises à des variations contextuelles et aux stratégies que ces variations induisent. En effet, entre tous ces acteurs, il semble y avoir des jeux d'alliances évolutifs en fonction des contextes de chaque dossier à traiter : dans tel dossier de modification du secteur d'un collège, un CG peut s'appuyer sur l'IA, contre une commune et des familles, alors qu'à un autre moment, le CG et l'IA seront en opposition frontale sur un autre dossier.

La politique d'assouplissement

de la carte scolaire, en ce qu'elle a augmenté très sensiblement (dans les départements étudiés) le nombre de demandes de dérogation et les réponses positives accordées par les IA, est venue perturber les prévisions pour les collèges gérés conjointement. L'assouplissement n'a pas créé ces difficultés, il les a seulement augmentées ou rendues plus visibles.

Car cette politique a eu pour principal effet d'augmenter les « fuites » d'élèves hors des collèges les moins attractifs ; les CG – comme les IA – constatent effectivement que « certains collèges se vident ». Sur certains départements, le nombre d'octrois de dérogation a triplé en quatre ans, quelques collèges ont perdu plus du tiers de leurs effectifs. L'assouplissement de la carte scolaire a donc amplifié localement des mouvements « indésirables » et a obligé les deux institutions à prendre des mesures concrètes pour un certain nombre de collèges en grande difficulté, elles ont dû dans la mesure de leurs moyens trouver des stratégies adaptées⁴. Dans un des départements étudiés, les collèges de 900 et 300 élèves ont été supprimés et des collèges de 600 élèves « à taille humaine » créés, induisant un travail de sectorisation conséquent, mais conflictuel.

NOTE

4. Il a été question, un moment, au niveau national, de supprimer carrément les cent collèges les plus difficiles et de disperser leurs élèves dans les collèges voisins, mais l'idée ne s'est pas concrétisée.

DES COMPÉTENCES TECHNIQUES INDISPENSABLES MAIS NON SUFFISANTES

L'une des principales difficultés lorsqu'il s'agit de gérer la sectorisation est la précision de la prévision des effectifs. Or, « *les prévisions ne sont que des prévisions, c'est une science tout à fait inexacte* ». Mais tous les services rencontrés cherchent à s'outiller et à se professionnaliser. On perçoit des degrés différenciés de compétences techniques selon les personnels recrutés ou formés, selon les moyens disponibles.

« Les personnels des collectivités territoriales n'ont pas tous cette culture indispensable pour gérer les collèges. »

Données de l'INSEE, cartographie et logiciel de production de cartes (SIG), logiciel de traitement des données, les outils se multiplient et les services échangent progressivement leurs méthodologies. Un responsable d'un service de la sectorisation souligne la lourdeur de la préparation des dossiers, les difficultés techniques de rapprochement des sources, de prospectives, d'évaluation de la population scolarisable en tenant compte des mobilités et des évitements (certains collègues perdent jusqu'à 27 % de leur effectif théorique) :

« Au départ, on a passé beaucoup de temps à évaluer le nombre d'élèves par îlot et par rue sur des tableaux Excel. On a mis deux ans avant d'obtenir un logiciel plus maniable. Chaque année, la préparation de la rentrée

suivante, le comptage et la gestion des flux, ça prend la moitié de l'année, de septembre à février.⁵ »

Les prévisions sont d'autant plus aléatoires que l'action des communes en matière d'urbanisme permet difficilement d'anticiper en amont et que l'éducation nationale n'est pas toujours prête à partager ses propres informations. En effet, trois départements fortement urbanisés n'ont accès qu'aux données agrégées de l'enquête lourde sur les effectifs d'élèves (des conventions doivent être signées avec l'éducation nationale pour permettre l'échange d'informations supplémentaires, comme les caractéristiques socio-économiques des élèves), les IA ne leur communiquent pas non plus des données très précises sur les dérogations accordées, et, d'une année sur l'autre, le type de données transmises change, ce qui empêche tout suivi longitudinal...

Disposer de services administratifs outillés et compétents en matière de prévision d'effectifs apparaît donc comme un impératif. Toutefois, la question se pose différemment selon les contextes.

En effet, dans le département le moins urbanisé de ceux que nous avons étudiés, l'assouplissement de la carte scolaire ne semble pas avoir entraîné une consolidation de l'outillage technique ou des compétences professionnelles dans l'administration départementale. Dans ce CG, les compétences techniques de géographes et de statisticiens sont réunies dans un service qui fournit des données aux autres services : les mêmes professionnels traitent donc les questions relatives au tracé des routes et celles relatives aux prévisions des effectifs des collèges.

De son côté, un département très urbanisé et connaissant les difficultés sociales, économiques et scolaires les plus aiguës, ne semble pas non plus avoir été impacté, dans son organisation administrative, par l'assouplissement de la carte scolaire, car il disposait déjà d'un service avec de nombreux professionnels travaillant avec des outils techniques (un observatoire, des logiciels de gestion des flux d'élèves, un SIG...) qui leur permettaient une connaissance et une prévision relativement fines des fluctuations d'effectifs.

En revanche, dans deux départements très urbanisés dont les difficultés sociales, économiques et scolaires sont moins importantes, l'assouplissement de la carte scolaire a été à l'origine d'une transformation sensible de l'organisation administrative. En effet, la Direction de l'éducation s'est vue renforcer et accueillir une cellule en charge de la gestion de la sectorisation, car il s'agit désormais d'une « *question très sensible qui doit être suivie au plus haut niveau* ». En outre, et, contrairement à l'exemple précédent, les membres de la Direction de l'éducation se sentent insuffisamment outillés pour faire face à une compétence non seulement complexe, mais devenue sensible :

« Les départements ne sont pas suffisamment outillés pour suivre les évolutions des effectifs et faire des prévisions, on n'a pas les outils de travail des démographes, on ne coordonne pas les politiques d'éducation et d'aménagement du territoire. »

NOTE

5. Ce décompte permet aussi de calculer les moyens attribués aux établissements.

L'assouplissement de la carte scolaire et la politisation d'une compétence qui relevait auparavant de la seule sphère technique ont ainsi provoqué une prise de conscience de la nécessité d'améliorer les capacités techniques de l'administration départementale (capacité qui s'est progressivement constituée grâce à un transfert de compétences des communes vers le département, sans que les techniques et outils de gestion utilisés par l'IA ne soient mis à profit, d'une part parce que jugés trop « rudimentaires », d'autre part, du fait de relations difficiles entre les deux institutions).

Mais l'importance des outils techniques ne tient pas uniquement au besoin d'avoir des prévisions précises. Elle est également accentuée par la nécessité d'objectiver les données lors des réunions de concertation (les cartes notamment jouent ce rôle essentiel dans le dialogue avec les familles). L'objectivation des données est ressentie avec d'autant plus de force par les professionnels des CG que « *les stratégies des familles s'appuient sur des éléments qui ne sont pas objectifs, les collègues fuient par quelques-uns seront les collèges désirés par d'autres...* »

Ce mouvement de « technicisation » et de professionnalisation de la gestion des questions relatives à la sectorisation des collèges est également favorisé par des échanges entre CG : leurs professionnels se rencontrent, échangent des pratiques, des outils, des formations techniques (certains mettent en place des formations communes pour leurs agents). En dernier ressort, il a pour objectif d'assurer la légitimité de l'action du CG.

DES EFFETS PERVERS EN CASCADE

Si l'assouplissement de la carte scolaire a pu produire des frustrations dans les services des CG qui ont vu leurs efforts de sectorisation bousculés, les IA n'ont pas mieux vécu une mesure qui accroît les pressions des établissements et des familles sans qu'elles puissent les endiguer réellement. Les exemples de dérives produites par l'assouplissement ne manquent pas. Il génère des déséquilibres des effectifs entre collèges et impacte sur leur gestion financière. Ces déséquilibres peuvent entraîner en retour une redéfinition du périmètre de recrutement des établissements. De plus, une redéfinition entraîne une autre et le rééquilibrage suppose aussi des suppressions de postes dans les collèges les plus vulnérables. Ce sont alors les chefs d'établissement qui montent au créneau pour conserver leurs atouts. On est dans un processus interactif et même circulaire.

Ainsi, l'assouplissement a un coût. Les effectifs dictent les budgets des établissements, tant celui pour le fonctionnement financé par le CG que celui sur les postes et les heures d'enseignement donné par l'IA sur des critères précis (nombre d'heures d'enseignement par matière et niveau, nombre théorique d'élèves par classe). Pour faire face et maîtriser les évolutions, les deux institutions se doivent d'harmoniser leurs interventions, qu'il s'agisse des constructions et des rénovations, des points sensibles sur lesquels il faut réviser la sectorisation. Une programmation conjointe est menée à partir d'une analyse plus serrée de la gestion des flux.

Par exemple, sur une commune

qui compte deux petits établissements de 300 élèves, il est question d'en supprimer un et d'en reconstruire un neuf de 600. Cela représente une réduction du personnel et des coûts, mais les résistances locales retardent le projet. Dans une autre commune, un établissement hors Éducation prioritaire (EP) attire près de la moitié des élèves du collège en EP, situé à proximité ; la révision des secteurs de recrutement devrait permettre de rééquilibrer les deux établissements, mais la commune, le principal et les familles du « bon collège » s'y opposent et demandent l'ouverture de divisions... Ce qui est un surcoût, une fois encore puisqu'il n'est pas aisé de faire accepter des fermetures de divisions dans l'autre collège.

DES ÉTABLISSEMENTS SENSIBLES DANS LA TOURMENTE

Enfin, les principaux de collège ne restent pas en retrait et tentent eux aussi de mener une politique ; ils essaient de protéger leur collège de la suppression de divisions ou de postes d'enseignants, de la fuite des élèves. « *Ils jouent un double jeu* », nous dit un chef de service d'un CG, « *ils ne déclarent pas le nombre exact d'élèves pour toucher des heures et des subsides de fonctionnement.* » Mais il insiste surtout, comme beaucoup d'autres responsables, sur le fait que la politique interne de ces chefs d'établissement (gestion des enseignants, gestion de la discipline et des élèves) peut changer la réputation et l'attractivité de l'établissement [16]. Il estime, par ailleurs, que certains chefs d'établissements attractifs continuent de recruter sur relations à la marge, en

dépôt d'une gestion centralisée des dérogations. Pour lui, il est clair qu'il y a un « marché scolaire » qui remet en cause le fonctionnement du service public.

Et bien sûr, les principaux des collèges en EP sont les premiers à pâtir de l'assouplissement. Ils cherchent par tous les moyens à endiguer les fuites, ils multiplient les actions de survie : accroître l'attractivité de l'offre, stabiliser la discipline, engager des projets éducatifs, effectuer des « portes ouvertes », améliorer les canaux de communication (site du collège) ; ils captent toutes les possibilités offertes par les IA et les CG, mais ils sont impuissants face aux effets pervers de l'assouplissement et enregistrent la fuite des classes moyennes. L'exemple suivant résume bien l'ensemble des relations et contradictions entre les différents acteurs :

« À X, les gens ont acheté le pavillon avec la promesse d'obtenir leur collège... Pour les familles c'est un aboutissement, ils ne veulent pas revenir scolariser leurs enfants au pied des tours... Une partie de [la ville de] X relève du secteur de notre collège, ce que contestent les parents. Ils sont soutenus par le maire qui a demandé au CG un deuxième collège. Mais la majorité au CG a changé et la complicité avec le maire de X est plus limitée, le collège n'a pas été retenu. Il s'agit toujours d'un rapport de force, d'enjeux politiques.

En fait, notre collège n'est pas loin, les élèves peuvent même venir à pied. Il y a des bus réguliers. Mais les parents sont très déçus de ne pas avoir obtenu leur propre collège, le fait de dépasser la frontière communale "ça ne passe pas". Ce quartier a mauvaise réputation, c'est le quartier

Y, construit en 1970, au départ il y avait un souci de diversité : accès à la propriété, HLM et logis social (très déshérité).

Dans la réalité, la délinquance, la drogue n'atteignent pas le collège, pas plus que les autres. 30 % des élèves devraient venir de X, en réalité, seuls 10 % viennent. Deux établissements privés récupèrent les autres.

Sur notre commune, il y a trois collèges, celui du centre ville, l'ancien, qui a une excellente réputation, il est très convoité, et les deux autres aux pieds des cités.

Ici ils fuient, ils veulent aller en centre ville. La réputation, ça va vite. Un changement de proviseur, ça va mieux. On est pris en tenaille entre le collège du centre ville qui plaît et les gens de X qui ne veulent pas quitter leur ville... Ils continuent de demander un collège. »

Ainsi, s'il y a segmentation de l'action entre CG et IA, les enjeux d'équilibre entre les flux, de gestion des établissements rapprochent ces deux institutions, prises dans l'étau d'injonctions contradictoires. S'il y a dépendance des établissements vis-à-vis de ces deux instances, les relations avec le CG et avec l'IA sont de nature différente, et les établissements ont une marge de manœuvre qu'ils utilisent selon leur politique pour négocier leur périmètre ou les subsides dont ils ont besoin [17].

AGIR SUR L'OFFRE PÉDAGOGIQUE

Face au peu de leviers qu'ils ont sur le respect des secteurs qu'ils définissent, les CG développent une autre stratégie d'accompagnement de leur compétence : l'action plus ou moins directe sur l'offre pédagogique.

Les professionnels des CG semblent convaincus que la seule approche par la sectorisation a peu de chances d'influencer efficacement et durablement la question de la mixité sociale des établissements scolaires. Cette vision des choses est en même temps un aveu d'impuissance face à une question qui paraît insoluble et une volonté de responsabiliser d'autres acteurs. Faut-il faire reposer sur les familles la charge d'œuvrer pour la mixité sociale dans les établissements scolaires (en les obligeant à respecter des secteurs dont elles ne veulent pas), plutôt que d'imposer aux institutions compétentes en la matière de mettre en œuvre les mesures nécessaires à la création de mixité sociale dans l'habitat et à l'égalisation des conditions de scolarisation offertes par les différents établissements scolaires ?

Ce directeur adjoint de l'éducation le dit clairement :

« Ce n'est pas le conseil général qui peut redorer le blason des collèges les plus difficiles, en agissant sur les problèmes qui s'y passent, il faudrait rendre attractifs les établissements, mais les collectivités ne jouent qu'à la marge là-dessus, elles ne sont pas sur le "hard", la pédagogie, et le conseil général n'agit pas non plus sur la mixité sociale dans l'habitat, donc on est uniquement sur le périphérique. »

Comme pour mieux affirmer le bien-fondé de leur analyse (et s'allier aux collèges qui poursuivent le même objectif), les CG agissent – ou essaient de le faire – sur l'offre pédagogique des établissements scolaires. Ainsi, au-delà de l'action sur le bâti (rénovation), qui fait partie de leurs compétences et peut influencer l'image que les familles ont d'un collège, les CG parient sur

l'équipement informatique (ordinateurs, tableaux interactifs mobiles, Internet...) des collèges pour les rendre plus attractifs.

Pour aller plus loin, dans les départements étudiés (les plus urbanisés), ont été mis en place des systèmes de financements de projets dont l'objectif est d'inciter les équipes enseignantes à travailler autrement, en leur donnant les moyens matériels de le faire. Toutefois, les professionnels de ces CG sont conscients des limites de cette stratégie :

- « Après... s'il n'y a pas de projet... il n'y a pas de projet ! On ne va pas donner s'il n'y a pas de projet. Ce n'est pas dans les collèges qui vont le moins bien qu'on a le plus de projets. Le malaise des élèves se ressent sur le malaise des équipes et... bon. On attend les projets des fois. On attend les projets... » ;

- « Là on va essayer de changer le fonctionnement du système, parce que ceux qui présentent le plus de projets ne sont pas forcément ceux qui en ont le plus besoin. »

Un de ces départements a même élaboré un projet de labellisation des dix collèges les plus évités par les familles – « *collèges d'excellence pédagogique* ». Ce projet, auquel le CG a essayé d'associer l'IA, consistait à attribuer des moyens supplémentaires aux établissements les plus évités : d'une part des moyens à la charge du CG, comme des ordinateurs, des tableaux interactifs, des espaces numériques de travail, la création d'espaces pour les parents et, d'autre part des moyens assurés par l'éducation nationale, comme l'offre d'options rares (chinois, grec, etc.). Toutefois, les responsables territoriaux comme académiques ne sont pas dupes et l'un d'entre eux précise :

« À X, un collège offre une option russe qui attire les jeunes de la commune voisine, si on l'implante dans celle-ci, elle n'attirera plus les élèves. Il y a un vrai jeu sur ces demandes et ces ouvertures d'options. »

Mais, face à sa responsabilisation de ces mouvements incontrôlés, l'éducation nationale a répondu en miroir, en affirmant que cette fuite est la conséquence de problèmes de sécurité... sur lesquels il appartient à d'autres acteurs d'agir. Les deux institutions se renvoient ainsi la responsabilité, chacune identifiant la cause essentielle de l'évitement de certains collèges dans le périmètre des compétences de l'autre : pour le CG, la solution passe par la pédagogie et l'offre scolaire ; pour l'IA, la solution est la sécurisation des établissements et la conséquence, l'amélioration de la vie scolaire.

CONCLUSION

Trois acteurs institutionnels participent à la constitution de l'offre d'éducation en premier cycle, à sa régulation et à son allocation : le CG, l'IA, le collège. Chacun poursuit des objectifs, assume des responsabilités, construit un schéma de mise en œuvre qui lui est propre. La régulation conjointe se heurte à la segmentation d'une action qui cherche sa complémentarité.

Les CG reçoivent leurs compétences d'un État puissant qui renâcle à partager son pouvoir. Ils cherchent à gagner en légitimité par la pertinence de leurs actions. Dans le domaine scolaire, ils font face à une structure pérenne lourde et monolithique, ils sont souvent cantonnés à la périphé-

rie de l'action éducative, appelés à améliorer par leurs investissements le bâti. La compétence sur la définition de la carte scolaire leur est apparue comme une ouverture, un espace de décision qui pourrait faire levier pour agir plus largement sur les politiques scolaires. Ils l'ont donc investie. Ils ont fait l'apprentissage des rouages de ce dossier complexe et ont mobilisé des professionnels (démographes, statisticiens, géographes) pour concevoir les outils de préparation des dossiers. La diversité des départements tant en termes démographiques qu'économiques, sociaux et scolaires différencie la place de cette compétence dans les services éducation des CG, l'intensité de leur travail et de leurs résultats. Ce travail est lent, les révisions des périmètres des établissements s'imbriquent avec des créations ou rénovations d'établissements qui impactent sur le recrutement de leurs voisins. Si les CG cherchent à définir une carte scolaire rationnelle à partir du traitement des données qu'ils rassemblent, ils sont impliqués dans une « démarche participative ». Ils doivent donc négocier avec l'ensemble des acteurs les propositions de restructuration des périmètres des établissements qu'ils préparent. Ils doivent composer avec leurs partenaires et atteindre le consensus avec les élus, les usagers et les personnels éducatifs. Le travail de sectorisation effectué en amont peut donc se heurter aux résistances des élus (maires des communes), des usagers et de leurs associations ou de l'IA dont les enjeux gestionnaires peuvent diverger. Le politique l'emporte sur le dossier technique, la démarche participative bride la capacité de décision des CG. Et, en définitive, des tentatives de rééquilibres traînent ou échouent.

L'IA est une administration décentralisée de l'État, soumise aux injonctions de sa tutelle. Elle jouit d'une certaine autonomie et mène une politique liée à la spécificité de son territoire en termes de configuration socio-économique et socio-scolaire. L'IA pilote son département, équilibre les flux et les moyens, administre son personnel (chefs d'établissement et enseignants). L'idéal démocratique qu'elle est censée poursuivre peut être court-circuité par les mesures nationales, la demande sociale ou les moyens dont elle dispose. L'IA maîtrise les données statistiques et suit les évolutions des taux avec attention puisque ces dernières participent de cette régulation de l'action. Le pilotage par les résultats, la culture de l'évaluation pénètrent ainsi l'institution. Toujours est-il que l'assouplissement de la carte scolaire a produit une croissance des demandes de dérogations et une prise de conscience de « l'effet établissement ». L'IA est ainsi dans une position délicate puisqu'elle doit à la fois participer avec le CG à l'élaboration de la carte scolaire, répondre à la demande des familles et gérer de manière équitable les moyens entre les établissements.

On le voit, 2004 et 2007 proposent des injonctions contradictoires qui peuvent attiser les tensions entre ces deux institutions. Mais la problématique que soulèvent tant la définition

de la carte scolaire que la gestion de son assouplissement n'est pas purement idéologique (démocratie contre libéralisme), elle est aussi gestionnaire. Tant les CG que les IA abondent le budget et les moyens donnés aux établissements en fonction du nombre d'élèves à scolariser. Or, il existe des seuils par classe et par établissement en dessous desquels le coût devient prohibitif. Les deux institutions se rejoignent alors pour tenter de maîtriser des dérives contre-productives quand les établissements résistent à la perte de divisions ou à la surcharge des classes.

Les établissements sont le troisième partenaire de ces configurations institutionnelles. Dépendant à la fois des IA, qui régulent leurs effectifs et leurs moyens pédagogiques, et des CG, qui reconfigurent leur périmètre de recrutement et leur donnent leurs moyens financiers de fonctionnement, ils tentent de négocier à la marge une amélioration de ces moyens. Ils subissent les effets des réformes et les conséquences d'un assouplissement qui touche surtout les collèges peu attractifs. On peut distinguer une attractivité objectivée, celle construite à partir du décompte des dérogations accordées et de leurs effets sur les effectifs des collèges, et une attractivité subjective, colportée par les rumeurs, sur laquelle les familles se fondent pour faire des

choix et désertent certains établissements ; la mesure de 2007 amplifie le phénomène. C'est donc localement que se jouent les concurrences entre établissements, car la demande des familles reste majoritairement de proximité.

Les principaux de collège de l'éducation prioritaire, conscients de ces effets en cascade, cherchent les moyens de redresser la réputation de leur collège. Ils multiplient les actions de communication et les actions pédagogiques. Ils cherchent à assurer la discipline et à mobiliser des équipes pédagogiques instables. Comme ils le disent : « *on assiste à une fuite des cerveaux dans nombre de collèges de ZEP* » et pourtant « *les établissements attractifs ne pourront pas pousser les murs* », ils gagnent les bons élèves, mais ils souffrent de sureffectifs ou accaparent la DHG.

L'assouplissement contredit la sectorisation, segmente l'action sur l'offre éducative, amplifie les tensions entre les différents acteurs évoqués. Il ne favorise pas la mixité sociale attendue, mais ses effets progressifs et insidieux participent du classement des établissements et de leur mise en concurrence dans un contexte où la demande sociale est individualiste et les moyens octroyés aux établissements réduits. ■

BIBLIOGRAPHIE

- [1] **Dutercq Y.**, *Les Régulations des politiques d'éducation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.
- [2] **Euriat M., Thélot C.**, « Le recrutement de l'élite scolaire depuis 40 ans », *Éducation & formations*, n° 41, MEN-DEP, p. 2-21, 1995.
- [3] **Langouët G., Léger A.**, *Public Privé ? Le choix des familles*, Paris, Publidix, 1997.
- [4] **Ballion R.**, *Les consommateurs d'école. Stratégies éducatives des familles*, Paris, Stock, 1982.
- [5] **Buisson-Fenet H.**, *L'administration de l'Éducation nationale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 2008.
- [6] **Duru-Bellat M.**, « Politiques éducatives et analyse des inégalités : de quelques vertus heuristiques des comparaisons franco-britanniques », *Revue française de pédagogie*, n° 135, p. 19-28, 2001.
- [7] **Oberti M.**, « La carte scolaire face à la ségrégation urbaine », *Claris*, n° 3, p. 17-21, 2007.
- [8] **Oberti M.**, *L'école dans la ville. Ségrégation - mixité - carte scolaire*. Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- [9] **Zoia L., Visier G.**, *La carte scolaire et le territoire urbain*, Paris, PUF, Ville en débat, 2009.
- [10] **Duru-Bellat M., Mingat A.**, « Le déroulement de la scolarité au collège : le contexte "fait des différences" ... », *Revue française de sociologie*, 29-4, p. 649-666, 1988.
- [11] **Cribier F., Rhein C.**, « Migrations et structure sociale : une génération de Provinciaux venus à Paris entre les deux guerres », *Ethnologie française*, n° 2, p. 137-147, 1980.
- [12] **Mons N.**, *Les Nouvelles Politiques éducatives*, Paris, PUF, coll. « Éducation et Société », 2007.
- [13] **Ben Ayed C.**, *Carte scolaire et marché scolaire*, Nantes, Du temps, 2009.
- [14] **Ben Ayed C.**, « La mixité sociale dans l'espace scolaire : une non-politique publique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 180, p. 11-23, 2009.
- [15] **Broccolichi S., Ben Ayed C., Mathey-Pierre C., Trancart D.**, « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires : des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite des élèves », *Éducation & formations*, n° 74, MEN-DEPP, p. 31-48, 2007.
- [16] **Duru-Bellat M.**, « Effets maîtres, effets établissements : quelle responsabilité pour l'école ? », *Revue suisse de sciences de l'éducation*, n° 4, p. 321-338, 2001.
- [17] **Cousin O.**, *L'efficacité des collèges, sociologie de l'effet établissement*, Paris, PUF, 1998.