

**Journée scientifique**

*Territoires, réseaux et solidarités : Les politiques publiques de l'éducation et de la santé à l'épreuve d'une recomposition de l'État providence.*

Organisée dans le cadre du programme Politiques et dispositifs publics d'éducation et de formation de l'INRP

Mardi 17 novembre 2009 – INRP / LYON

**Communication de Choukri Ben Ayed**, Université Jean-Monnet Saint-Étienne, Modys/CNRS :

**« Réseaux, marché scolaire et ségrégation sociale : des territoires désajustés »**

Barroche Bouëdec et Pons montrent que s'il est admis qu'une intervention de l'État dans l'éducation est nécessaire, la nature de cette intervention, son ampleur ou ses modalités, ont toujours été des questions fortement débattues (Barroche, Bouëdec et Pons 2008). La figure de « l'État éducateur » a ainsi connu une lente déconstruction à partir des années 1960-1970. L'accumulation de nombreuses politiques menées depuis le début des années 1980 (Zones d'Éducation Prioritaires, politiques d'autonomie pédagogique, déconcentration, décentralisation, politiques contractuelles) a contribué en France à l'émergence d'un nouvel ordre éducatif local (Ben Ayed 2009a). Ce nouvel ordre éducatif est particulièrement difficile à analyser pour un ensemble de raisons. Il résulte tout d'abord de modes de régulation complexes qui associent le niveau central, les niveaux intermédiaires et locaux. Il se caractérise ainsi par son hybridité (Fontaine et Hassenfeutel 2002, Maroy 2006), par la co-existence de références organisationnelles héritières du modèle centraliste et jacobin et de gouvernements locaux fondés sur le dialogue social territorial et sur des logiques de réseaux<sup>1</sup>. Entre ces deux polarités on trouve des situations intermédiaires, où pouvoir central et pouvoir local sont mêlés. La territorialisation de l'action éducative a ainsi contribué à multiplier les espaces de décisions dans un domaine où les activités d'éducation sont réputées complexes, tant au niveau de la conception des dispositifs que de leurs contenus (Ben Ayed 2008, 2009d).

**1. La carte scolaire un cas limite de l'incertitude des modes de régulation de l'action éducative**

---

<sup>1</sup> - À propos de la décentralisation de la formation professionnelle, Mériaux et Verdier qualifient ces gouvernements locaux de « néo-corporatiste », en tant qu'ils tentent d'accorder à la demande de formation (des professionnels, des territoires, des équipes éducatives, des usagers...), un rôle déterminant au détriment des logiques endogènes propres à l'Éducation Nationale fondées sur la prééminence de l'offre (Mériaux et Verdier 2006).

La carte scolaire (notamment le volet sectorisation) cristallise ces tensions et ces incertitudes. Au début des années 1960, elle incarnait l'un des symboles de la politique gaullienne marquée par la planification étatique et par le développement des services publics ; sa régulation était donc essentiellement centrale. Comme le souligne Claude Lelièvre : « L'Éducation nationale gaullienne est fondée sur le principe du service public (de l'intérêt général, national) qui n'est pas confondu avec le service du public (de l'intérêt de chacun, pris isolément). L'éducation nationale l'emporte sur le principe commercial, le consumérisme scolaire cher aux libéraux » (Lelièvre 2002). Au début des années 1980, les opérations de carte scolaire sont déconcentrées et c'est au cours de cette période qu'apparaissent les premières mesures d'assouplissement qui initient un nouveau modèle de régulation fondé sur l'expérimentation. Ce modèle expérimental s'étend à de nombreuses zones géographiques, sans faire l'objet d'un bilan d'ensemble ou d'une nouvelle réglementation officielle. Le flou lié à ces expérimentations engendre de fortes disparités territoriales, car leur mise en oeuvre suppose la construction d'accords localisés faisant appel aux capacités d'appréciation et d'interprétation des différents acteurs impliqués sur la scène éducative locale<sup>2</sup>.

En introduisant des « doses » de marché dans les procédures d'affectation des élèves, ces mesures ont également contribué à l'accroissement des processus ségrégatifs dans la mesure où les conduites de choix scolaires sont socialement et localement différenciées (Ben Ayed 2009b, Broccolichi 2008). Elles profitent avant tout aux familles initiées aptes à connaître l'existence du dispositif et à faire aboutir leurs demandes. Les processus ségrégatifs ne résultent pas uniquement des mesures d'assouplissement de la carte scolaire, celles-ci se conjuguent aux pratiques de contournement et de recours au secteur privé (Broccolichi 1998, van Zanten 2001). Ces constats n'ont pas donné lieu à une remise en cause du dispositif, ou à sa clarification, preuve s'il en est qu'en dépit de la proclamation de l'idéal de mixité scolaire, les politiques éducatives françaises ne se sont dotées d'aucune mesure déségrégative tangible. Contrairement aux politiques urbaines, où l'impératif de mixité sociale est contraignant et pèse sur les décisions locales<sup>3</sup>, la mixité scolaire ne s'est pas constituée en politique publique (Ben Ayed 2009c).

Au début des années 2000, les compétences en matière de carte scolaire sont décentralisées. Si la définition des secteurs scolaires était déjà dévolue aux communes pour l'enseignement du premier degré, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère aux départements la sectorisation des collèges. La période actuelle est pour le moins paradoxale, alors que l'État se désolidarise de la gestion de la carte scolaire en annonçant dès 2007 un nouvel assouplissement massif et sa suppression

---

<sup>2</sup> - Le pilotage par l'expérimentation est comparable au pilotage par les Chartres, tel qu'on l'a vu au début des années 2000 pour l'école primaire : *Charte pour bâtir l'école du XIX<sup>ème</sup> siècle*. Contrairement à la loi, la Charte suppose une libre adhésion des acteurs locaux qui jouissent en contre partie de leur engagement de marges de manœuvre conséquentes.

<sup>3</sup> - Nous faisons notamment ici référence à la loi SRU sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain, qui impose des règles contraignantes en matière de mixité sociale et de diversification de l'habitat. Toutes les communes de plus de 3 500 habitants et les villes de plus de 50 000 habitants sont tenues de disposer de logements sociaux à hauteur de 20 %. Le non respect de cette disposition les expose à des pénalités financières.

en 2010, il ré-investit des domaines à la frontière de la liberté pédagogique des enseignants et de la libre administration des collectivités locales, laissant ainsi entrevoir des signes de re-centralisation éducative : programmes de l'école élémentaire, aide individualisée, semaine de quatre jours...

## **2. La carte scolaire ou le rendez vous manqué avec le territoire**

En mettant provisoirement à distance l'actualité la plus récente, il nous paraît utile de revenir de façon plus approfondie sur le statut ambiguë de la carte scolaire en tant qu'analyseur des rapports complexes entre national et local dans le domaine éducatif. Si on associe spontanément l'émergence de la carte scolaire au modèle centraliste, on passe généralement sous silence la contribution essentielle des administrations locales comme relais de cette politique d'État sur les territoires, ceci dès les années 1960-1970 (Lamouré 1982). Lorsqu'on évoque à l'inverse les périodes de déconcentration et de décentralisation, on occulte les contradictions que ces dispositions ont pu engendrer localement. Malgré ces mesures la carte scolaire n'a pas toujours été érigée au rang de politique éducative territoriale dans les textes officiels. La référence aux politiques éducatives territoriales est plus souvent évoquée à propos de l'éducation prioritaire, ou de la relation formation/emploi, à l'instar de la carte des formations de l'enseignement professionnel, telle qu'elle se pratique notamment au sein des PRDF (Plan Régional de Développement des Formations) et des politiques de bassins (Mériaux et Verdier 2006).

La mise en œuvre de la carte scolaire dans l'enseignement primaire et secondaire général revêt en revanche un statut plus flou, à mi-chemin entre territorialisation et centralisation. La sectorisation, en tant qu'elle désigne un principe de découpage de l'espace en secteurs rassemble les propriétés d'un dispositif à caractère territorial. Qu'en est-il dans les faits ? Malgré le transfert des compétences de la carte scolaire aux collectivités locales, sa gestion est localement très conflictuelle. Sa réalisation est en effet souvent le produit de rapports de force entre élus locaux ou collectifs d'usagers et l'administration scolaire (Geoffroy 2008). Elle est ainsi dans la plupart des cas dépourvue d'une vision stratégique, les décisions prises étant davantage guidées par les jeux d'acteurs locaux ou les tensions démographiques, que par des enjeux plus qualitatifs comme la mixité sociale (Laforgue 2005, 2009). Ces défaillances tiennent pour une bonne part au manque de régulation des pratiques locales mais également au caractère encore très sédimenté des compétences et des responsabilités. Si les communes déterminent les secteurs scolaires des écoles et les assemblées départementales ceux des collèges, c'est l'État, par la médiation des Recteurs et des Inspecteurs d'académie, qui conserve la compétence sur la répartition des postes d'enseignants et sur les décisions d'ouverture et de fermeture des classes.

L'autonomie des collectivités locales est ainsi considérablement limitée. Les décisions de redéfinition des secteurs scolaires sont du reste soumises préalablement aux Comités Techniques Paritaires Départementaux de l'Éducation nationale (CTPD) placés sous la responsabilité de l'Inspecteur d'académie, et aux Comités Départementaux de

l'Éducation Nationale (CDEN) placés sous la responsabilité du Préfet<sup>4</sup>. Ces modes de fonctionnement confirment les analyses de Françoise Lorcerie, lorsqu'elle montre, en dépit du credo de la territorialisation des politiques éducatives, la persistance des modes de gestion bureaucratique et corporatiste et la propension de l'Éducation nationale à se constituer, y compris localement, en « communauté d'action publique fermée » (Lorcerie 2003). Ce concept, emprunté aux travaux du politologue anglais Rod Rhodes, désigne un fonctionnement en réseau interne mettant à distance les partenaires extérieurs ou prenant soin de bien les contrôler et les encadrer. Cette recomposition par le bas des logiques sectorielles conduit à des situations en contradiction avec les objectifs affichés officiellement par les politiques locales de pondération des clivages sociaux.

Dans une contribution récente Géraldine Geoffroy montre comment ces logiques institutionnelles endogènes participent pour une bonne part à l'exacerbation des phénomènes ségrégatifs. Les politiques d'aménagement urbain peinent en effet à associer les représentants de l'Éducation nationale lors de la constitution des documents d'urbanisme tels que les SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), les PLH (Plan Local d'Urbanisme) ou les PLU (Plan Local de l'Habitat). En matière scolaire, les politiques d'aménagement fonctionnent alors souvent « en aveugle », les périmètres urbains n'étant pas en correspondance avec les périmètres scolaires. Les circonscriptions scolaires procèdent toujours de découpages *ex nihilo* ou de motifs propres à l'institution scolaire. Cette situation a conduit le Réseau Français des Villes Éducatrices à plaider pour la constitution de commissions partenariales de sectorisation Éducation nationale/Villes, de commissions mixtes Éducation/Urbanisme au sein des Contrats de ville, et pour une articulation étroite entre sectorisation scolaire et Projet Éducatif Local. Ces propositions n'ont pas connu de prolongements. Géraldine Geoffroy défend la thèse selon laquelle, pour faire face aux mécontents des parents d'élèves l'État, à défaut d'œuvrer pour une refonte profonde de la sectorisation scolaire, a opté pour le libre choix de l'école comme variable d'ajustement des flux scolaires. Ce mode de régulation privilégie la demande des usagers au détriment d'évolutions significatives de l'offre scolaire et d'aménagement stratégique des territoires scolaires, et cantonne les administrations locales, et plus encore les collectivités locales, à l'impuissance ou à intervenir à la marge (Geoffroy 2008).

Ce rapport de force a été encore récemment déséquilibré au profit des usagers en raison de l'adoption d'une nouvelle législation qui leur est particulièrement favorable. Outre la révision de la carte scolaire actée en 2007, la loi Carle votée par le Sénat le 10 décembre 2008 imposait sous sa forme initiale, une obligation de prise en charge des frais de scolarité par la commune de résidence, pour tout élève désireux de s'inscrire dans une école privée en dehors de son territoire, sans accord préalable. Face au tollé suscité, la loi a fait l'objet d'une révision en septembre 2009. Dans sa nouvelle version, elle subordonne le

---

<sup>4</sup> - Les CTPD sont composés de représentants de l'administration scolaire et de représentants des personnels désignés par les organisations syndicales. Les CDEN sont composés de l'Inspecteur d'Académie, du directeur des services départementaux de l'Éducation nationale, des élus (maires, conseillers généraux, régionaux), de représentants des personnels, des parents d'élèves, de représentants d'associations complémentaires de l'enseignement public et du délégué départemental de l'Éducation nationale.

financement de la scolarité vers l'enseignement privé à l'incapacité de la commune de résidence à fournir le service scolaire désiré. Il est utile de rappeler ici la disposition du code de l'éducation qui prévoit que dans l'enseignement du premier degré, les communes ne peuvent s'opposer à une demande de dérogation des familles vers une école extérieure. Seule la commune accueillante peut y faire obstacle. La commune de résidence n'a comme seul pouvoir celui surseoir au reversement des frais de scolarité à la commune qui scolarise l'élève.

### 3. La carte scolaire aujourd'hui

La situation actuelle en matière de carte scolaire est pour le moins trouble depuis l'annonce de sa suppression et la mise en œuvre d'un assouplissement massif transitoire depuis 2007. Cette annonce a suscité un vif émoi qui peut étonner compte tenu de l'ampleur des critiques formulées à son égard. Ces craintes sont à rapporter au contexte français où les instruments de mixité sociale à l'école sont inexistantes. La carte scolaire, même défailante, pouvait être considérée comme un pis allé permettant d'éviter les conséquences les plus graves d'une dérégulation d'ensemble du système éducatif. Dans un tel contexte, les problématiques de recherche sont foisonnantes. Une première série de questions concerne les conditions de recevabilité et de réception de cette politique de déssectorisation partielle puis totale au plan local. Comment les acteurs locaux (chefs d'établissement, inspecteurs, élus locaux) appréhendent-ils les objectifs de cette réforme ? Compte tenu du faible cadrage de la politique actuelle d'assouplissement concernant les modalités d'accueil surnuméraires dans les établissements les plus demandés, comment les acteurs locaux opèrent-ils les arbitrages ?<sup>5</sup> Quelles sont les modalités de publicité de cette politique auprès des familles ? Quels outils de régulation locale des flux scolaires envisagent-ils de mettre en place ? Une seconde série de questions concerne plus spécifiquement la façon d'appréhender les effets repérables de cette politique : impacts sur la répartition des élèves dans les établissements scolaires, sur la recomposition des offres scolaires, sur l'attractivité des établissements et sur la mixité scolaire. Ces questions sont actuellement au travail dans le cadre d'une recherche en cours<sup>6</sup>.

### Bibliographie

Barroche J. Bouëdec N. Pons X., *Figures de l'État éducateur. Pour une approche disciplinaire*, L'Harmattan, 2008

Ben Ayed C., *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*, Paris, PUF « Éducation et société », 2009 (a)

- *Carte scolaire et marché scolaire*, Du temps Éditions, 2009 (b)

- « La mixité sociale dans l'espace scolaire : une non-politique publique », in Ben Ayed C. (coord), « École ségrégative, école reproductive », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (à paraître), 2009 (c)

---

<sup>5</sup> - Au delà des critères officiels : enfants handicapés, boursiers, regroupement de fratries...

<sup>6</sup> - Ben Ayed C. Broccolichi S. Dutercq Y. Mons N., *Réception, modalités et effets de l'assouplissement de la carte scolaire selon les territoires éducatifs*. Recherche pour le compte de la DEPP (Ministère de l'Éducation Nationale, Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance) et de la HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations).

- « Les incertitudes de la territorialisation des politiques éducatives », in « Enseignement et Territoires », *Revue Pouvoirs locaux*, n°82, novembre, 2009 (d)
  - « La décentralisation éducative entre jeux d'acteurs et conflits de légitimité », *Revue Pouvoirs locaux*, n°79 décembre, 2008
- Broccolichi S., « Inégalités cumulatives, logique de marché et renforcement des ségrégations scolaires », *Ville Ecole Intégration*, n°114, 1998
- Fontaine J. Hassenfeutel P., (dir.), *Entre changement(s) et recomposition(s) : une action publique hybride*, Presses Universitaires de Rennes, 2002
- Geoffroy G., « Entre carte scolaire et politiques d'aménagement : un terreau pour la ségrégation scolaire », *Ville École Intégration Diversité*, n°155, décembre, 2008
- Laforgue D., *La ségrégation scolaire : L'État face à ses contradictions*. Paris, L'Harmattan, 2005
- « Des « Esprits d'État » face à la ségrégation scolaire », in Ben Ayed C. (coord), « École ségrégative, école reproductrice », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (à paraître), 2009
- Lamoure J., « La scolarité en France : de fortes inégalités régionales », *L'orientation scolaire et professionnelle*, n°3, 1982
- Lelièvre C., *Les politiques scolaires mises en examen. Douze questions en débat*, Paris, ESF, 2002
- Lorcerie F., « Projet éducatif, territoire et habitants après treize ans de politiques prioritaires ville-école », in *Projet éducatif. Territoire et habitants*, VEI, hors série, n°7, 2003
- Maroy C., *École, régulation et marché : une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, PUF, 2006
- Mériaux O. Verdier E., *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi*, Recherche réalisée pour le Commissariat général du Plan (Appel d'offres « L'évolution des relations professionnelles en France »), Pacte-Cerat et Lest, Grenoble et Aix en Provence, 2006
- van Zanten A., *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF, 2001

Si vous désirez citer ou faire référence à ce contenu, ce fichier ou cette page, merci d'en signaler la source et l'url : <http://www.inrp.fr/manifestations/formation/territoires-reseaux-et-solidarites>

© Institut national de recherche pédagogique