LA CARTE SCOLAIRE



LA CARTE SCOLAIRE

Il ne suffit de se donner pour fin la démocratisation réelle de l'enseignement. En l'absence d'une pédagogie rationelle mettant tout en oeuvre pour neutraliser méthodiquement et continûment, de l'école maternelle à l'université, l'action des facteurs sociaux d'inégalité culturelle, la volonté politique de donner à tous des chances égales devant l'enseignement ne peut venir à bout des inégalités rélles, lors même qu'elle s'arme de tous les moyens institutionnels et économiques; et, reciproquement, une pédagogie réellement rationnelle, c'est-à-dire fondée sur une sociologie des inégalités culturelles, contribuerait sans doute à réduire les inégalités devant l'école et la culture, mais elle ne pourrait entrer réellement dans les faits que si se trouvaient données toutes les conditions d'une démocrtatisation réelle du recrutement des maîtres et des élèves, à commencer par l'instauration d'une pédagogie rationnelle.

Pierre Bourdieu, les héritiers

LA MIXITÉ SOCIALE À L'ÉCOLE : LES DIFFICULTÉS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Un des mécanismes institutionnels permettant de garantir l'égalité de tous devant l'offre éducative est constitué par la sectorisation de l'affectation des élèves dans les établissements publics de l'enseignement primaire ou secondaire, notamment grâce aux mesures de carte scolaire. La carte scolaire est peu à peu devenue un outil de gestion des flux scolaires et un moyen déclaré pour assurer un maximum d'hétérogénéité sociale interne aux établissements, avec pour but d'éviter que s'instaure une ségrégation sociale entre les premiers cycles des lycées, à recrutement social élevé, et les collèges d'enseignement général à recrutement plus populaire. Le contrôle exercé par l'administration centrale sur ce mode d'organisation propre à la France s'est cependant trouvé battu en brèche par les transformations du système d'enseignement et par les stratégies éducatives des familles : l'autonomie croissante accordée aux établissements à partir des années 1970, les mesures de décentralisation de 1983 et 1985, ainsi que la mise en œuvre d'une politique de discrimination positive dès

1981, n'ont pas seulement contribué à donner des pouvoirs aux instances locales, elles ont sans doute renforcé les disparités entre les établissements du fait de leur implantation spatiale et sociale¹.

Les effets de ce mode de gestion des flux restent cependant mal connus, et le maillage de la carte scolaire constitue un objet d'analyse d'autant plus sensible qu'il doit répondre simultanément à des objectifs parfois contradictoires : s'adapter aux fluctuations démographiques, maintenir la diversité sociale nécessaire à la mission d'intégration sociale de l'école, offrir aux établissements les conditions d'une réussite scolaire du plus grand nombre de leurs élèves, satisfaire des familles qui se comportent de plus en plus comme des « consommateurs d'école » et qui n'hésitent pas à transgresser les règles officielles.

L'importance des demandes de dérogation – pour ne rien dire de la pratique des fausses adresses – montre bien qu'il existe de nombreuses familles qui, insatisfaites du découpage, jugent intolérable la contrainte de « mixité sociale » à l'école. Le tracé de la carte scolaire apparaît donc à une date donnée comme une sorte de compromis sans cesse remis en cause entre la réalisation de l'idéal républicain d'intégration par la contrainte spatiale, d'une part, et les stratégies familiales de scolarisation d'autre part.

Malgré la contrainte de la carte scolaire, la mobilité scolaire locale, loin d'être négligeable, est partie prenante des processus ségrégatifs qui existent entre les établissements.

Les objectifs de « mixité sociale » visés par la sectorisation de la carte scolaire sont l'objet de thèses contradictoires. D'un côté, une désectorisation, laissant place au libre jeu des stratégies éducatives des familles, est censée réduire les ségrégations inévitablement engendrées par l'assignation scolaire « à résidence » : utiliser la contrainte de la carte scolaire pour réduire la ségrégation dans l'espace scolaire, retarde le processus d'installation des classes moyennes dans les quartiers populaires attractifs (gentrification), et dissuade les classes populaires d'aller dans d'autres lieux, ce qui va contre la mixité résidentielle dans la ville renforce en retour la ségrégation du fait de la carte scolaire²; d'un autre côté, une application stricte de la carte scolaire est censée garantir une hétérogénéité sociale au niveau du recrutement des élèves, de façon à contrebalancer les logiques individuelles sur le « marché scolaire ». Le problème de ces deux thèses est qu'elle ne semblent pas prendre en compte que le marché scolaire s'offre à des familles inégalement dotés (en ressources scolaires et, notamment, en connaissance du système d'enseignement), et pour lesquelles les pratiques d'évitement n'ont pas les mêmes motivations et modalités. Des travaux³ ont révélés dans l'espace résidentiel une hétérogénéité croissante pour les catégories « défavorisées » et « moyennes », pour lesquelles la mixité se réalise, tandis que l'homogénéité se renforce dans les « pôles » les plus favorisés, dont la sélectivité sociale à l'entrée s'accroît. Les politiques publiques de « minorité sociale » se trouvent confrontées à des réalités diverses, qui rendent problématique l'application d'une même règle à tous les niveaux, et tous les lieux. Le processus de gentrification, en particulier, rencontre dans certaines politiques locales menées au niveau des communes des conditions favorables de réalisation.

UN INSTRUMENT DE GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

La carte scolaire, telle qu'on la connaît aujourd'hui, est un terme qui recouvre plusieurs opérations : elle désigne tout d'abord la *sectorisation* des inscriptions d'élèves en fonction de leur lieu de résidence ; mais elle est aussi une technique de *répartition* des moyens en postes et personnels qui constitue, « l'instrument d'une politique d'État »⁴ destiné

à planifier les besoins d'enseignement en fonction de la capacité d'accueil des établissements. Pour comprendre les fonctions de cet instrument de gestion du système éducatif, il faut revenir à l'histoire de cet outil de régulation des flux scolaires, en relation avec les transformations de l'école.

La notion de carte scolaire apparaît dès 1947 dans le rapport de la commission Langevin-Wallon, où elle est définie comme « répartition des bâtiments existants entre les différents enseignements et projet d'aménagement; indication des établissements à construire, affectation, localités, importance », sa fonction est d'entreprendre « au niveau de chaque zone géographique significative un diagnostic du patrimoine existant, une appréciation de la demande ou des besoins d'éducation, et une étude sur les possibilités pratiques et concrètes de faire face à ces besoins ».5 Une redéfinition de ses fonctions intervient néanmoins avec les circulaires de mai-septembre 1963 et de janvier 1965 qui définissent les cartes scolaires des premier et deuxième cycle. Cette institution de la carte scolaire est inséparable des transformations de l'enseignement primaire et secondaire français des années 60 6. La croissance des effectifs (50 000 bacheliers en 1959, 97 000 en 1965, plus de 150 000 en 1973) s'ajoute à la politique volontariste de gouvernement « hantés par la pénurie de compétences » 7. Les réformes Berthoin-Fouchet de 1959, 1963 et 1965 mettent fin à la séparation de l'enseignement en deux branches distinctes (le primaire, primaire supérieur et technique d'une part, le secondaire de l'autre), pour organiser les cursus selon trois niveaux successifs : les écoles, les collèges, les lycées. C'est dans ce cadre que la carte scolaire est remaniée afin de planifier les flux scolaires à moyen terme : la fermeture des écoles à classe unique, ainsi que la fin de la séparation entre garçons et filles, permettent de regrouper les élèves par année, et d'allouer ainsi un instituteur à chaque niveau. L'expansion des collèges à partir du milieu des années 1960 implique le regroupement des élèves des premiers cycles qui sont retirés aux lycées. L'institution de la carte scolaire correspond ainsi à la nécessité d'un outil pour gérer les flux scolaires à partir d'une sectorisation construite par l'administration centrale. Elle a aussi pour but d'éviter une ségrégation sociale entre les premiers cycles de lycées, à recrutement social favorisé, et les collèges d'enseignement général (CEG) à recrutement populaire.

Ces réformes font de l'établissement scolaire «l'unité de structuration du système éducatif» et sont prolongées par la réforme Haby de 1975, transformant les établissements secondaires en établissements publics nationaux autonomes, et les lois de décentralisation aboutissant à la création, en 1985, des Établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

L'article 13 de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, qui définit le partage des compétences entre l'État et les régions, décrit les mécanismes qui se substituent à l'ancienne carte scolaire. Alors qu'elle relevait, à l'origine, de l'administration centrale du ministère, la carte scolaire avait déjà été confiée, en 1980, aux recteurs d'académie. Un pas supplémentaire est franchi puisque la planification scolaire est, avec cette loi, confiée aux collectivités locales. L'État conserve, dans l'allocation des moyens, la définition des grandes orientations, avec d'une part le schéma prévisionnel des formations qui définit la politique régionale en fonction des données démographiques, économiques et sociales, et d'autre part le programme prévisionnel des investissements, qui définit les opérations de construction et de rénovation des locaux scolaires en fonction des orientations du schéma.

En ce qui concerne l'affectation des élèves en revanche, le passage d'une centralisation de l'offre éducative à une régulation locale de cette offre conduit à un assouplissement beaucoup plus grand de la carte scolaire au niveau de l'enseignement secondaire : à partir de 1984, avec les réformes des ministres Alain Savary et Jean-Pierre Chevènement, les parents d'élèves se voient accorder le choix de l'établissement si celui-ci a les capacités d'accueil suffisantes. Cette plus grande adaptation aux demandes des usagers

est destinée à ajuster l'offre de formation aux besoins locaux, en proposant des formations correspondant aux possibilités d'insertion professionnelles locales. Ainsi en 1984 l'académie de Versailles met en place un « bassin de formation » répondant au « bassin d'emploi ». Mais cette dérégulation implique aussi une redéfinition de la notion d'égalité scolaire, puisqu'il n'est plus question de proposer le même enseignement à tous, comme le montre, dans un autre domaine, la mise en place des Zones d'Éducation Prioritaires dès le début des années 80.

Franck Poupeau, chercheur en sciences sociales

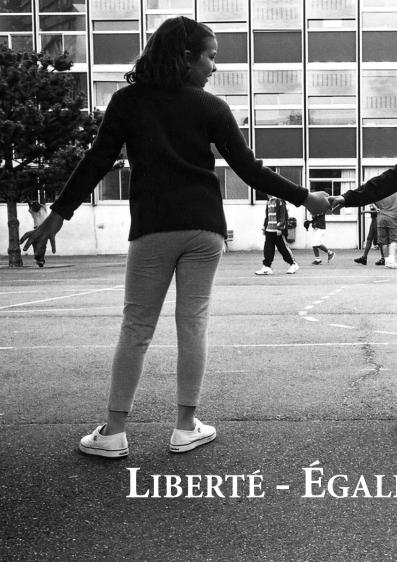
^{1.} Meuret D., « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire dans les collèges », Revue française de pédagogie, n°109, 1994, pp.41-64. Trancart D., « L'évolution des disparités des collèges publics », Revue française de pédagogie, n°124, pp.43-53.

2. Meuret, Bécouches. 3. Jean-Christophe François et Franck Poupeau, « Element scolaire et classe sociale», (à paraître 2004). 4. Lucy Tanguy, La Carte scolaire, Paris V, 1975. 5. Jacques Hallak, La Mise en place des politiques éducatives : rôle et méthodologie de la carte scolaire, Doctorat d'État de sciences de l'éducation (sous la direction de Gaston Mialaret) 1976. 6. Antoine Prost, Éducation, société et politiques, Paris, Seuil, 1992, p.157. 7. Antoine Prost, id., p.157. 8. Françoise Ropé, Suffit-il de scolariser?, Paris, Éditions de l'Atelier, 2000, p. 92.



« Je suis pour l'école publique, et si tout le monde s'en va, on va où? Mais il y a des moments où j'ai craqué quand même, il y a des moments où je me suis dit c'est plus possible, on ne m'écoute pas, on ne m'entend pas...»

Mère de famille, secrétaire de direction





ITÉ - FRATERNITÉ

« J'ai eu une fille au collège. J'avais une image positive avant, alors qu'aujourd'hui l'image est encore mauvaise, elle s'est dégradée au fil du temps, en fonction de la succession d'équipes de direction plus ou moins efficaces, avec l'ambiance qui s'était dégradée. [...]

C'était un collège tranquille, dans une banlieue tranquille, mais les moyens on les donnait toujours ailleurs, et le collège, d'année en année, avait de moins en moins de moyens, avec une population qui devenait également de plus en plus difficile...

Je pense que c'est l'ensemble de ces facteurs qui ont fait qu'à un moment il y a eu un phénomène de ras-le-bol des enseignants, et qui ont été suivis par des parents, avec aussi le sentiment de s'être fait grugés, par l'Inspection académique, au niveau des dotations budgétaires.»

Père de famille, ex-dirigeant FCPE



LA POLITIQUE DE LA CARTE SCOLAIRE

La formation en général, et la formation par le système scolaire en particulier, est régulièrement mise en avant dans les discours sur le développement nécessaire à l'Europe du 21^e siècle.

Une formation de qualité est généralement posée en préalable d'une meilleure intégration économique des individus au marché de l'emploi et des territoires à la concurrence aux échelons européen et mondial. Toutefois, le rôle de la formation dans l'intégration sociale n'est pas aussi unanimement souligné. Pourtant, si l'on se réfère à la notion Durkheimienne d'intégration sociale, on ne peut que convenir de l'importance du système scolaire: dans le processus par lequel un groupe social s'approprie l'individu pour assurer la cohésion du groupe, l'école semble devoir jouer un rôle de premier plan. L'école est en effet un lieu privilégié, et parfois unique, de l'interaction entre individus d'origines sociales diverses. Même si d'autres lieux d'interaction existent

(ceux des pratiques sportives ou culturelles notamment) ils sont souvent liés à l'école. L'école est également un lieu stratégique pour les autres aspects de l'intégration Durkheimienne (partage de buts communs, passions communes).

Comment réaliser, dans l'école, l'articulation entre les possibilités d'intégration et les différences a priori entre les individus ? Il ne s'agit pas ici d'aborder la question des tensions entre les différences inter-individuelles et les valeurs communes censément transmises par l'institution scolaire. On s'arrêtera en amont, au carrefour espace/société, en envisageant la question préalable de la nécessaire coprésence d'enfants d'origines diverses au sein des écoles d'une métropole.

Deux différences sont en cause ici : d'une part, la différence entre les élèves et, d'autre part, la différence entre les établissements scolaires. L'articulation de ces deux différences touche au problème des relations entre l'intrégration sociale – via la gestion des différences individuelles entre les élèves et l'intégration spatiale – au sens de l'accès de chacun à toutes les opportunités quelle que soit sa localisation. Dans les textes officiels, une orientation générale, rappelée sous diverses formes dans toutes les lois sur le fonctionnement du système éducatif depuis

les années 1950, pose que la sectorisation permet d'assurer une diversité des populations à l'intérieur des établissements. Sur le terrain, plusieurs niveaux administratifs interviennent : d'abord les chefs d'établissement, puis les Inspecteurs de l'Éducation Nationale, et enfin les inspections départementales, dites « Inspections Académiques », chargées de la responsabilité du découpage. Chapeautant plusieurs départements, les Rectorats d'Académie peuvent avoir des politiques générales plus ou moins coercitives.

Deux discours officiels coexistent. Le premier consiste à dire que la carte scolaire a pour but d'assurer un bon fonctionnement des établissements en termes démographiques, c'est-à-dire, s'assurer que les établissements ne sont ni trop gros, ni trop petits, qu'ils recrutent un nombre d'élèves suffisant. Le deuxième discours est celui du contrôle de la composition sociale ou « ethnique » de ces établissements.

C'est là un problème plus délicat, puisque d'une part les différents échelons administratifs qui interviennent dans le tracé de la carte scolaire n'ont pas nécessairement toutes les données statistiques pour se faire une idée exacte de ce qu'il font, et d'autre part ils sont pris entre deux feux. D'un côté, l'idéologie républicaine dit qu'on doit aller un



DANGER

peu plus vers l'idéal de l'intégration, mais, d'un autre côté, les parents d'élèves font pression, allant jusqu'à « voter avec leurs pieds » s'ils sont mécontents du tracé. La marge de manœuvre de l'administration scolaire est donc limitée: en pratique, elle a le loisir de mélanger des quartiers perçus par les habitants comme différents, mais seulement jusqu'à un certain point. Au-delà, les tensions sont trop fortes et sa position devient difficile.

Face à la carte scolaire, les pratiques des familles dépendent de leur localisation. Dans ce qu'il est permis d'appeler l'espace de réussite scolaire socialement favorisé, le contournement de la carte scolaire est généralement à Paris un contournement positif: on cherche à entrer dans les établissements les plus attractifs. Il s'agit là de ce que certains auteurs appellent « ségrégation positive », ou encore « ségrégation volontaire ». Cette volonté de rester « entre soi », typique d'une certaine bourgeoisie, ne doit pas surprendre. Mais il y a aussi, dans ces espaces de réussite, une logique d'intégration individuelle de la part d'individus moins favorisés qui cherchent à pénétrer ces espaces scolaires habituellement dévolus aux élites sociales et intellectuelles.

Dans les espaces d'échec scolaire, il y a deux logiques différentes, selon que l'espace scolaire où l'on se trouve

est socialement homogène ou non. Dans un espace homogène, on constate des logiques d'enfermement, avec peu de dérogations et peu d'évitement. En poussant plus loin, on pourrait même commencer à y voir une sorte de «ghetto régional». Toutefois cette tendance doit être nuancée fortement : l'espace scolaire n'est jamais complètement homogène, ce qui fait qu'on y voit également des logiques d'évitement positif, par exemple pour le centre-ville de certaines communes de banlieue.

Dans les espaces hétérogènes, on observe surtout une logique de fuite. Cette «fuite» peut être vue comme le reflet d'une volonté d'intégration individuelle de l'élève, mais, dans le même temps, elle augmente le niveau global de ségrégation, compromettant par là l'intégration sociale générale.

On peut finalement se demander si l'intégration par la contrainte est encore possible, dans la mesure où les volontés individuelles apparaissent en contradiction avec le principe de la carte scolaire. En effet, les familles baignent de plus en plus dans une idéologie de type consumériste dont les effets sont tangibles, avec du côté de l'administration le développement de l'autonomie des établissements, et du côté du public le développement d'une attitude consumériste entretenue par la publication « Les grèves ont aussi porté préjudice au collège, il y a beaucoup de gens qui en sont partis. Beaucoup de CM2 des écoles primaires alentour ne sont pas rentrés au collège aussi. On ne fait pas d'omelette sans casser d'oeufs. Alors maintenant il faut remonter l'image de ce collège, c'est sûr, qui est pourtant un collège qui fonctionne bien, mais il y a encore beaucoup de choses à faire, notamment vis-à-vis des parents, il y a quand même un problème de communication important.»

Mère de famille, au foyer

de « guides » ou autres « palmarès des établissements » dans la grande presse. On cherche le meilleur lycée comme on cherche le meilleur service marchand. Dans ce contexte, la carte scolaire introduit, surtout là où l'espace scolaire est le plus hétérogène socialement, un décalage entre la répartition réelle des élèves et la répartition qui résulterait d'une maximisation des fonctions d'utilité individuelle.

Dans la mesure où les «consommateurs d'école» que sont devenus les parents d'élèves sont très inégaux socialement et spatialement, on peut voir cet écart entre la carte scolaire d'aujourd'hui et ce qui résulterait d'une maximisation de toutes les fonctions d'utilité individuelles comme une chance pour l'intégration. En effet, s'il existe des tensions, s'il existe des désirs d'évitement, c'est bien que la carte scolaire joue son rôle en mélangeant des élèves différents au sein des établissements.

Mais cet écart, s'il fait intrinsèquement partie du dispositif de gestion des différences par la carte scolaire, risque, en grandissant, de remettre en cause le fonctionnement du système. La menace réside dans la généralisation des pratiques de contournement : ces pratiques deviennent en effet de plus en plus courantes parmi toutes les catégories de la société et ne sont plus réservées comme autrefois à des élites restreintes. Or les familles, à ce jeu, ne sont égales ni socialement, ni spatialement.

C'est donc, paradoxalement, la démocratisation de ces pratiques consuméristes dont fait partie l'évitement qui, remettant en cause la contrainte spatiale, risque d'aboutir à davantage de ségrégation. Autrement dit, l'intégration spatiale à un vaste « marché scolaire » remet en cause l'intégration sociale par l'école.

Jean-Christophe François, géographe



L'OBSERVATOIRE DE LA VILLE est implanté depuis 1994 en haut d'une tour HLM du centre ville d'Ivry-sur-Seine. De ce point de vue, l'association Ne Pas Plier organise des visites d'initiation à la lecture du paysage urbain. Cette édition présente les enjeux de la carte scolaire, un outil administratif de gestion du flux scolaire formellement destiné à assurer la mixité sociale à l'école.