

LES NOTES DU CONSEIL SCIENTIFIQUE

N°10 - AVRIL 2018

La carte scolaire, une politique entretenant les inégalités

Lorenzo BARRAULT-STELLA, chercheur au CNRS,
membre du CRESPPA-CSU¹

Président :
Laurent MUCCHIELLI

Membres :
Claude AZÉMA
Chahla BESKI CHAFIQ
Stéphanie CLERC CONAN
Laurence DE COCK
Philippe JOUTARD
André LEGRAND
Denis MEURET
Benjamin MOIGNARD
Edgar MORIN
François TESTU
Anne-Marie VAILLÉ
Philippe WATRELOT

La carte scolaire et les pratiques de contournement des familles sont régulièrement au cœur des débats publics. Il est compliqué d'analyser le phénomène sans céder à des jugements moraux autour de la « bonne » attitude des parents au regard de la diversité des contextes scolaires. En creux, c'est la question de la « mixité » (sociale, ethno-raciale, etc.), de la ségrégation et de la cohabitation de groupes hétérogènes qui est posée. Les organisations de parents d'élèves, à l'instar de la FCPE, sont parfois accusées d'être dans le double discours, avec une position officielle favorable au respect de la carte scolaire et les pratiques de nombreux membres qui, dans des contextes urbains hétérogènes socialement en particulier, la contournent. Pourtant, les sciences sociales étudient ce dispositif depuis une quarantaine d'années et, au-delà des controverses, on dispose d'un stock de connaissances bien stabilisé (pour une synthèse: Van Zanten, Obin, 2010).

■ La genèse de la carte scolaire

Le « choix » de l'école des enfants, souvent présenté comme une décision personnelle des familles, n'a pas échappé à l'extension historique du domaine d'intervention étatique (De Swaam, 1988). Ainsi, la carte scolaire est d'abord un dispositif d'action publique, contrôlé par l'État (et diverses collectivités territoriales selon le niveau²) et, comme pour toute politique, ses objectifs officiels sont loin d'éclairer la complexité du phénomène. Un retour sur l'histoire permet de contourner les obstacles liés au cadrage aujourd'hui dominant de la carte scolaire. Il rappelle que la catégorie de « mixité » ne constitue qu'un objectif politique assigné tardivement – à la fin des années 1990 – à la carte scolaire. Si l'idée même d'une carte scolaire est avancée dès les années 1940 au sein du rapport Langevin-Wallon, ce n'est qu'au début des années 1960³ que le dispositif est mis en place, dans une perspective gestionnaire de planification et d'aménagement du territoire. La carte scolaire prend place dans un ensemble de réformes du système d'enseignement (entre autres l'abandon de la séparation filles/garçons au profit de ce que l'on nomme à l'époque la « mixité » sexuelle dans les classes à partir de 1962) liées à la fois au volontarisme des nouveaux acteurs politiques et à la croissance des effectifs scolarisés. À l'origine, le dispositif est désigné au travers de catégories gestionnaires et constitue un système à deux niveaux: la répartition

(1) Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris – Equipe Cultures et sociétés urbaines.

(2) Dans le premier degré, la sectorisation est découpée par les communes qui gèrent aussi l'affectation (et donc les dérogations) des élèves. Au collège, depuis la loi de décentralisation de 2004, ce sont les conseils départementaux qui découpent la carte, tandis que les directions académiques de l'Éducation nationale (DSDEN) sont chargées des affectations et de l'attribution des dérogations.

(3) Les premières dispositions réglementaires relatives à la carte scolaire figurent dans le décret n° 58-1473 du 29 décembre 1958. Les circulaires du 7 mai 1963 et du 11 février 1965 mettent en place la carte scolaire des premier et deuxième cycles.

Fédération des conseils
de parents d'élèves
des écoles publiques

108-110 avenue Ledru-Rollin
75544 Paris Cedex 11

Tél : 01.43.57.16.16.

Mail : fcpe@fcpe.asso.fr

Directrice de publication :
Liliana Moyano.

ISSN 2554-7720



territoriale des ressources de l'Éducation nationale (offre scolaire, postes, etc.) et la sectorisation des élèves en fonction de leur adresse de résidence. Il est présenté comme la concrétisation d'un droit à une scolarisation de proximité et peu débattu publiquement au début des années 1960. Ce n'est qu'à la fin des années 1970, alors que le « collège unique » (à l'exclusion des enseignements adaptés) se met progressivement en place au bénéfice de la généralisation de l'accès à l'enseignement secondaire à toutes les classes sociales, que la carte scolaire est mise au cœur des débats publics.

■ Les critiques néo-libérales de la carte scolaire, l'introduction des dérogations et les premiers « assouplissements »⁴

À cette période où les milieux politiques semblent découvrir l'existence d'inégalités face à l'institution scolaire, le cadrage dominant des débats tourne autour de la « liberté des familles ». C'est d'ailleurs dans cette perspective que des dérogations individuelles à la carte scolaire sont mises en place dans le secondaire par le gouvernement RPR-UDF par un décret du 3 janvier 1980. C'est aussi pour ces enjeux de « liberté individuelle » face aux contraintes étatiques que la carte scolaire est vivement critiquée dans les années 1980, en particulier par des intellectuels et hommes politiques néo-libéraux (voir par exemple un ouvrage d'Alain Madelin en 1984). En 1983-1984, le projet porté par les socialistes de « grand service public unifié et laïque de l'Éducation nationale » (dit « SPULEN ») inclut une extension de la carte scolaire à l'enseignement privé dans un souci de lutte contre les inégalités. On sait toutefois les fortes résistances qu'a suscité ce projet et le recul de la gauche sur la question, juste avant que François Mitterrand n'engage l'État français dans ce que certains ont nommé le « tournant néo-libéral ». Dans ce contexte, la carte scolaire des collèges est l'objet de premières expérimentations d'« assouplissement » en 1984 (avec un principe de libre choix de l'établissement par la famille sous réserve de places disponibles) et en 1987 (avec certaines « zones de libre choix » – essentiellement urbaines – dans 77 départements, puis 89 départements l'année suivante). Ces réformes s'inscrivent dans une double tendance à la territorialisation des politiques éducatives et à la spatialisation des pro-

blèmes sociaux. Elles sont évaluées plusieurs fois à la demande du ministère (Ballion, Théry, 1985 ; Ballion, Ouevrard, 1990). Dès cette période et dans la plupart des travaux jusqu'à aujourd'hui, le constat est sans appel : ce sont très largement les familles des classes moyennes et supérieures, notamment celles les plus dotées culturellement qui sont aussi les plus dépendantes de l'école pour assurer une position sociale à leurs enfants (en particulier les enseignants), qui contournent la carte scolaire en milieux urbains ; les catégories populaires, sans être dépourvues d'investissements éducatifs, recourent moins aux dérogations et aux diverses stratégies permettant de s'accommoder de la carte scolaire. La « liberté de choix » ne conduit aucunement à l'égalité et ces réformes accentuent plutôt les inégalités sociales face à l'institution.

■ L'invention de l'objectif de « mixité »

La carte scolaire est fortement repolitisée à partir de 1997-1998 par l'importation dans le domaine scolaire d'une nouvelle catégorie d'action publique qui va infléchir ses objectifs officiels. En effet, en quelques mois, produire de la « mixité » – nouvelle catégorie importée depuis les politiques de la ville au cours des années 1990 – est érigé en objectif politique majeur pour la carte scolaire et cette vision devient rapidement relativement consensuelle dans les milieux politiques, médiatiques et scientifiques⁵. Dès lors, les variations des prises de position renvoient non pas à l'objectif de « mixité » mais au sens des causalités : la carte scolaire doit-elle être « resserrée » (voire étendue à l'enseignement privé, même si cette proposition est aujourd'hui rarement avancée publiquement) pour favoriser la « mixité » et limiter les « fuites » des familles favorisées des quartiers populaires comme le proposent divers acteurs et organisations à gauche du champ politique ? Ou la carte scolaire doit-elle être « assouplie », voire « supprimée », afin que la liberté des familles favorise l'« égalité des chances » et, permette aux familles populaires de s'extraire des quartiers les plus ségrégués, position plutôt défendue au centre et à droite du champ politique à l'instar des promesses de campagne de Nicolas Sarkozy au cours de l'élection de 2007 ? Par sa grande polysémie (Ben Ayed, 2009), la catégorie de « mixité » (sociale ? ethno- raciale ? genrée ?, etc.), peut

(4) Le terme d'« assouplissement » est utilisé avec des guillemets car il est tacitement porteur d'une représentation de la carte scolaire comme dispositif « rigide ».

(5) Voir les débats lors des Assises nationales des ZEP en juin 1998 ou la circulaire du 29 décembre 1998 qui incite pour la première fois les administrations scolaires à favoriser la « mixité ».

servir à justifier des orientations très contrastées en matière d'action publique⁶. Un des oublis de ces controverses est l'existence de ségrégations socio-spatiales et ethno- raciales (Felouzis, Liot, Perroton, 2005) bien au-delà de la carte scolaire, qui sont pour partie entretenues par les politiques de peuplement et les logiques du marché du logement, comme s'il suffisait de tenter de créer de la « mixité » via la carte et les affectations scolaires indépendamment des fortes inégalités sociales et territoriales pré-existantes⁷.

■ La réforme de 2007 et l'accentuation des inégalités socio-spatiales

C'est dans ce cadre d'intelligibilité dominé par les enjeux de « mixité » qu'une réforme d'ampleur de la carte scolaire est annoncée en 2007, malgré les oppositions de la plupart des organisations du secteur à l'instar de la FCPE. Au-delà des promesses non tenues de suppression, le changement correspond à une généralisation de la possibilité pour les familles de solliciter des dérogations à la carte scolaire qui sont désormais présentées comme légitimes, voire encouragées politiquement au niveau du collège. D'après les données de la DEPP, le nombre de demandes suite à la réforme est en hausse au niveau national (+ 8 % entre 2008 et 2009) avec d'importantes variations locales : comme depuis les années 1980, elles sont beaucoup plus nombreuses dans les zones urbaines où l'offre scolaire de proximité est diversifiée, qu'en milieu rural. Le « taux de satisfaction » officiel est toutefois rapidement en baisse au niveau national (78,53 % en 2008 et 73,74 % en 2009) du fait des limites des capacités d'accueil des établissements les plus demandés. Le taux élevé de 91,5 % d'acceptation des demandes de boursiers affiché par le ministère relève aussi clairement d'une stratégie de légitimation, tant il recouvre des effectifs très restreints. Les années suivantes, plusieurs enquêtes participent de l'évaluation de ce nouvel « assouplissement » et confirment pour l'essentiel les résultats des enquêtes antérieures : la réforme a

globalement accentué les inégalités⁸, la hiérarchisation des établissements et les phénomènes ségrégatifs (Merle, 2011; Fack, Grenet, 2012), suscitant aussi beaucoup de ressentiment dans les milieux populaires dont les demandes ont été refusées (Oberti, Rivière, 2014). Suite à l'alternance de 2012, ces travaux ont aussi servi d'appui au diagnostic d'« échec de l'assouplissement de la carte scolaire » formulé par la nouvelle majorité (voir le rapport de la sénatrice PS Françoise Cartron en juin 2012), qui n'a pourtant pas introduit de modifications majeures dans le fonctionnement de ce dispositif si ce n'est quelques expérimentations toujours au nom de la « mixité »⁹.

■ Une politique laissant perdurer les inégalités

Ce détour par l'histoire rappelle combien l'objectif de « mixité » est une invention récente et floue qui permet de justifier tout et son contraire en matière de carte scolaire. En laissant provisoirement de côté la « mixité », on se rend compte que la promotion politique des dérogations après 2007 par le gouvernement Sarkozy a conduit à une relative démonétisation – au sens d'un aléa croissant dans leur attribution – d'une des pratiques de scolarisation (la dérogation) particulièrement répandue dans le pôle culturel des classes moyennes-supérieures, favorisant de fait dans les luttes scolaires les familles préférant s'accommoder de la carte scolaire en mobilisant leur capital économique, à travers des recours à l'enseignement privé ou des stratégies résidentielles en amont, voire parfois à la déclaration de fausses adresses (Barrault-Stella, 2017). Il n'est, en effet, pas possible de comprendre les effets sociaux de la carte scolaire sans penser ensemble la grande diversité des comportements des familles des différents groupes sociaux, qu'il s'agisse de celles respectant la carte scolaire (conduite pouvant être tout aussi stratégique à travers les pratiques de domiciliation et le déménagement), de celles la contournant (via les dérogations¹⁰, l'enseignement privé¹¹ ou de fausses

(6) La catégorie de « mixité » fait toutefois l'objet de quelques critiques : voir par exemple Éric Charmes, « Pour une approche critique de la mixité sociale », *La vie des idées*, 10 mars 2009.

(7) Notamment la dotation très différentielle des territoires sous le rapport de l'offre scolaire, les territoires présentant une offre scolaire très diversifiée – publique comme privée – étant aussi ceux au peuplement le plus favorisé socialement (Oberti, 2007).

(8) En complément, puisqu'elle n'aborde pas la réforme de 2007, une enquête réalisée pour la DEPP par des économistes et statisticiens pratiquant l'économétrie avance que la ségrégation des collèges est stable à l'échelle nationale depuis 2003, en insistant toutefois sur le rôle de l'enseignement privé et de sa différenciation croissante (Givord, Guillem, Monso, Murat, 2016).

(9) En 2016-2017, quelques expérimentations locales avec la mise en place de collèges multi-secteurs sont mis en place pour favoriser la « mixité », suscitant diverses résistances de la part de parents des classes moyennes et supérieures.

(10) Malgré des variations locales et selon le niveau, les dérogations dépassent rarement 15% des effectifs scolarisés.

(11) L'enseignement privé accueille environ 20% des collégiens à l'échelle nationale, même si certaines régions et Paris affichent des taux avoisinant les 50%.

déclarations) ou encore de celles obtenant des arrangements par des négociations avec les autorités locales. Mettre en relation toutes ces pratiques de scolarisation très inégales (et très variables localement, en particulier selon l'offre scolaire) avec les diverses actions publiques autour de la carte scolaire – la fabrication des cartes par les conseils départementaux, la gestion des dérogations et affectations, l'exclusion de l'enseignement privé au sein du cadre juridique national, le laisser-faire étatique face aux tricheries, etc. – donne au final à voir la carte scolaire comme une politique entretenant les diverses inégalités¹² structurant l'accès à l'école en France (Barrault-Stella, 2013). Ainsi, dans la très grande majorité des cas, les familles s'accommodent de ce qui est accommo-

dable. La focalisation des débats politiques sur les phénomènes de ségrégation et de « mixité » laissent de côté le fait que les agents de l'État organisent et légitiment, par des règles bureaucratiques et rationalisées, la scolarisation de la plupart des élèves tout en laissant perdurer d'importantes capacités d'adaptation dont les groupes sociaux les plus dotés parviennent le mieux à tirer parti. Au final, la carte scolaire est ce point de vue d'une politique qui, tout en permettant à l'État d'organiser la scolarisation du plus grand nombre (Chapoulie, 2010), laisse perdurer les inégalités sociales autour du « choix » de l'école en offrant aux groupes disposant des ressources adéquates diverses latitudes pour s'accommoder des contraintes étatiques.

BIBLIOGRAPHIE

Peter Bachrach, Morton S. Baratz, « Two faces of power », *The American Political Science Review*, Vol. 56, Issue 4, 1962, pp. 947-952.

Robert Ballion, Irène Théry, *L'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*, CNRS, 1985.

Robert Ballion, Françoise Oeuvarard, *Nouvelles expériences concernant l'assouplissement de la sectorisation*, Ministère de l'Éducation nationale, 1990.

Lorenzo Barrault-Stella, *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz, 2013.

Lorenzo Barrault-Stella, « De fausses adresses pour contourner la carte scolaire. Arrangements avec le droit et fidélité à l'État », *Sociétés contemporaines*, n°108, 2017, pp. 125-154.

Choukri Ben Ayed, *Le nouvel ordre éducatif local*, Paris, PUF, 2009.

Jean-Michel Chapoulie, *L'école d'État conquiert la France. Deux siècles de politique scolaire*, Presses universitaires de Rennes, 2010.

Abraham De Swann, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1988.

Julie Fack, Gabrielle Grenet, *Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire*, Centre pour la recherche économique et ses applications, 2012.

Pauline Givord, Marie Guillem, Olivier Monso, Fabrice Murat, « La ségrégation sociale dans les collèges », *Éducation et Formations*, n°91, 2016, pp. 53-76.

Georges Felouzis, Françoise Liot, Joëlle Perroton, *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Seuil, 2005.

Pierre Merle, « Concurrence et spécialisation des établissements scolaires », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n°1, 2011, pp. 133-169.

Marco Oberti, *L'école dans la ville*. Presses de Sciences Po, 2007.

Marco Oberti, Clément Rivière, « Les effets imprévus de l'assouplissement de la carte scolaire », *Politix*, n°107, 2014, pp. 219-241.

Agnès Van Zanten, Jean-Pierre Obin, *La carte scolaire*, Paris, La Découverte, 2010.

(12) Peu importe sur ce point l'intention des hauts fonctionnaires et des élus, la sociologie de l'État a établi que le laisser faire et les non-décisions participent de l'exercice du pouvoir étatique (Bachrach, Baratz, 1962).