



# *Les cafés de la statistique*

"La statistique éclaire-t-elle les questions de société ? "

Soirée du 8 novembre 2011

## **La carte scolaire**

### *Synthèse des débats* <sup>[\*]</sup>

*La carte scolaire consiste à laisser l'administration affecter un élève dans un collège ou un lycée en fonction uniquement du lieu de son domicile. Mise en place en 1963, assouplie en 2007, la carte scolaire est contestée depuis 15 à 20 ans. Quel bilan peut-on dresser de la carte scolaire et de son assouplissement en 2007 ? Comment sont attribuées les dérogations, quels en sont les motifs et le nombre ? Quels sont les effets réels de la carte scolaire en termes de mixité sociale ? De façon plus large, que peut-on dire de sérieux sur cet instrument de politique publique ? Et qu'en est-il dans d'autres pays ?*

#### **Invitée:**

*Agnès Van Zanten, sociologue*

#### **Exposé introductif :**

Dans le langage courant, l'expression « carte scolaire » désigne aussi bien la gestion de l'offre de formation que celle de la demande de formation de la part des familles. Il s'agit ici du second sens, et particulièrement des procédures d'affectation des élèves, même si la distribution spatiale des établissements n'est pas sans incidence.

---

<sup>[\*]</sup> Pour l'exposé liminaire, le présent texte est reformulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. En revanche, le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos échangés. Ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Lorsqu'un point est évoqué sous forme d'une question, ce qui vient ensuite ne retrace pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

### *La mise en place de la carte scolaire*

La carte scolaire a été créée en 1963, en même temps que les collèges (CES ou CEG), qui se substituaient à l'ancien dispositif des classes élémentaires des « petits » lycées et des cours complémentaires (primaire supérieur). Il s'agissait à l'époque de rationaliser les flux d'élèves et d'assurer dans les faits la mixité scolaire voulue par la réforme. Des objectifs de mixité sociale ou ethnique n'étaient pas affichés. Les élèves devaient tout simplement être affectés, selon leur lieu de résidence, dans l'établissement de leur secteur ou district.

La première étape de la mise en place de la carte scolaire a été de dessaisir les chefs d'établissement de la responsabilité qu'ils avaient de recruter leurs élèves, par l'instauration d'un système de contraintes pesant sur les familles, et entièrement entre les mains de l'administration.

### *Les limites de la carte scolaire*

Un des obstacles majeurs au bon fonctionnement de la carte scolaire est qu'elle ne concerne que l'enseignement public. La loi Debré, encore récente (1959) au moment de la création de la carte scolaire, visait au contrôle idéologique des établissements privés, mais ne prétendait aucunement régir les flux d'élèves venant s'y inscrire.

Par ailleurs, la carte scolaire produit des effets très différents selon la nature des territoires (ruraux ou urbains). Des découpages habiles peuvent tenter de corriger certains effets de ségrégation urbaine et sociale, mais peuvent être inopérants dans certains départements comme la Seine-Saint-Denis.

Depuis sa création, la carte (au sens de la définition des aires de recrutement des établissements, définies rue par rue et numéro par numéro), est restée assez stable, malgré des évolutions parfois importantes de la population résidente. Les seuls changements opérés étaient guidés par les évolutions démographiques, plus que par le souci de mixité sociale.

L'existence de la carte scolaire n'a pas empêché la concurrence entre établissements publics et privés, ni même entre établissements publics. Il s'est créé une forte polarisation au sein des établissements publics : on peut dire en simplifiant qu'il n'y a pas de hiérarchie nuancée entre eux, il y a les bons et les mauvais. On a observé par exemple dans la région de Lille un renforcement des meilleurs collèges publics, au détriment des autres, sous la menace de voir partir les bons élèves vers le privé (numériquement assez important dans la région). L'enseignement privé est, quant à lui, plus divers, plus hétérogène.

Des enquêtes sur les choix des familles ont montré enfin que la carte scolaire n'a pas empêché totalement les familles d'exercer un choix entre établissements publics. Des dérogations pour divers motifs (raisons familiales, de santé, ou d'appartenance des demandeurs à l'Education nationale ...) sont accordées ; et le choix de certaines options comme des langues « rares » (le russe, puis plus récemment le chinois) permet de conditionner l'affectation vers l'établissement souhaité. Bien entendu, le choix d'un établissement privé est toujours possible. Si le pourcentage d'inscrits dans le privé est stable (environ 20 %), la proportion d'élèves ayant fréquenté un établissement privé au moins une fois dans leur carrière scolaire est plus élevée (40 %).

De nombreuses familles choisissent aussi leur lieu de résidence en fonction des établissements scolaire voisins (ce qui permet à certains d'affirmer sans rire que leurs enfants vont dans les écoles de leur quartier !). Enfin certaines familles mettent en œuvre des stratégies de « colonisation », en exerçant conjointement de fortes pressions pour que l'on crée des classes de niveau dans l'établissement de leur secteur, condition sine qua non pour qu'elles y inscrivent leurs enfants.

### *Les assouplissements de la carte scolaire*

Les premières tentatives d'assouplissement remontent au début des années 80, quand Alain Savary a voulu à la fois réunir le public et le privé dans un même « service public d'éducation », et mieux tenir compte des demandes des familles. Des expérimentations locales ont été menées, qui ont été étendues en plusieurs phases après 1984.

Le ministre Monory a ensuite voulu déconcentrer la prise de décision d'affectation, et créer des zones désectorisées au sein de certains départements.

En 2007, les deux candidats du second tour de l'élection présidentielle s'étaient prononcés en faveur d'un assouplissement. Ce ne sont pas les résultats de la recherche qui étaient pris en compte pour justifier cette intention, mais vraisemblablement d'une part le fait que les classes moyennes étaient les plus insatisfaites des règles de carte scolaire (ne pouvant plus guère y échapper en raison de l'enchérissement de l'habitat en centre ville) et d'autre part qu'il y avait suffisamment de places dans les collèges pour desserrer la contrainte.

Les décisions qui ont été prises après l'élection visaient officiellement à ouvrir plus largement le choix offert aux familles, à favoriser l'égalité des chances, et à améliorer la mixité dans les établissements.

Avant cette réforme, les demandes de dérogations pouvaient invoquer divers motifs, dont la liste n'était pas limitée : il y avait place pour des argumentaires divers (allant des problèmes de transport aux difficultés psychologiques), ce qui avantagait de fait les classes moyennes et supérieures plus aptes à les produire que les classes populaires.

La principale innovation a été l'introduction d'une liste ordonnée de critères : priorité était donnée, en ordre décroissant, aux élèves handicapés ou nécessitant une prise en charge médicale importante dans un lieu donné, aux boursiers (au mérite ou sur critères sociaux), aux élèves effectuant des parcours scolaires particuliers, aux fratries, et enfin aux élèves demeurant aux limites proches d'une zone scolaire.

En pratique, on observe que les dérogations accordées le sont pour des motifs dont l'ordre est presque exactement l'inverse. En premier viennent les « autres motifs », puis, dans l'ordre, les élèves domiciliés en bordure d'une zone scolaire, les membres d'une fratrie dont l'un est déjà dans l'établissement, les élèves suivant des parcours scolaires particuliers, les boursiers, puis les élèves handicapés ou nécessitant une prise en charge médicale.

On constate que les demandes de dérogation ont augmenté, surtout à l'entrée en sixième. A ce niveau, il existe des difficultés spécifiques pour les boursiers, dans la mesure où, à l'entrée en

sixième, un élève n'est pas encore boursier : d'où certaines acrobaties pour définir des listes d'élèves boursiers sans l'être encore véritablement (au vu de feuilles d'impôts par exemple). Les élèves boursiers (ou sur le point de l'être) n'ont pas beaucoup demandé de dérogations, d'autant qu'il n'est pas facile pour les milieux populaires d'effectuer des démarches de ce type en l'absence de tout dispositif d'information des familles.

Les inspecteurs d'académie, très absorbés par d'autres tâches, se sont peu consacrés à la gestion de ce dispositif. C'est ainsi que les autres demandes, en forte augmentation, ont été les plus nombreuses à être satisfaites, et que les classes moyennes ont été beaucoup plus favorisées que les classes populaires.

Quelques travaux récents ont montré que la réforme de 2007 a à la fois accentué le mouvement de polarisation des établissements et renforcé le sentiment d'insatisfaction des familles : les établissements attractifs sont pleins, mais les demandes vers eux ont augmenté, et le taux d'insatisfaction augmente d'année en année, par exemple à Paris. A l'autre extrême on observe un effet de ghetto, avec la baisse sensible des effectifs dans les collèges « Ambition réussite ».

---

## Débat :

### 1 – *A quoi sert la carte scolaire ?*

Un des objectifs de la carte scolaire est de limiter la ségrégation entre établissements publics, partant du constat que les résultats moyens de l'ensemble de la population scolaire diminuent quand la ségrégation augmente. Un peu de régulation vient limiter la ségrégation.

Les élus locaux peuvent avoir des objectifs propres, par exemple de rentabiliser les investissements effectués par les collectivités territoriales. L'assouplissement de la carte scolaire a introduit un certain désordre par rapport aux plans d'équipement et de rénovation prévus par les conseils généraux et régionaux.

Un intervenant demande s'il existe une clé de lecture des prises de position des partis politiques en matière de carte scolaire.

A droite, il existe bien un courant attaché à la liberté de décision des familles (cf. « Pour libérer l'école : l'enseignement à la carte », Alain Madelin, 1984). Mais il semble bien que l'actuelle majorité politique ne souhaite pas aller plus loin qu'elle ne l'a fait à ce jour. En outre, le discours sur l'égalité des chances brouille un peu le message. On veut sortir les bons élèves des milieux populaires de leurs quartiers, en y abandonnant les moins bons élèves, jugés peu méritants : on s'écarte ainsi d'un discours sur la mixité sociale et ses vertus.

A gauche, on est attaché à la mixité sociale, et attentif à éviter aux classes moyennes la double peine de devoir se loger, en raison du coût de l'immobilier, dans des zones à la fois peu valorisées et dotées d'écoles « ghetto ». Mais la gauche peine à donner un vrai contenu à la notion de mixité, au-

delà de l'arithmétique. Un syndicat de chefs d'établissement a proposé le calcul d'un indicateur de mixité scolaire permettant de moduler partiellement les dotations aux établissements. Mais qu'attend-on de la mixité ? Influence-t-elle sur les peurs sécuritaires ? Sur les relations entre parents et enfants ? A contrario, ne risque-t-elle pas de renforcer, par exemple, les stéréotypes racistes ?

Il semble toutefois que les différents courants politiques ne souhaitent pas aller plus loin, ou tout au plus entendent avancer pas à pas.

## **2 – Comment cela se passait-il avant 1963 ?**

Avant 1963, il y avait différents types d'établissements, accueillant des publics différents : les enfants des classes populaires avaient vocation à fréquenter, après l'école primaire, les cours complémentaires ou classes de fin d'études du primaire supérieur. Les enfants des classes moyennes ou supérieures fréquentaient en primaire les « petits lycées », qui les menaient naturellement aux lycées. Malgré l'existence de passerelles (comme le concours d'entrée en sixième), la ségrégation sociale au sein des établissements était bien organisée (cf. travaux de Prost ou Chapoulié). Un participant rappelle que Jules Ferry avait réclamé une école pour la bourgeoisie.

Certains défendent cependant la thèse qu'il y avait plus de possibilité de promotion sociale dans ce système qu'il n'y en a eu ensuite avec la mise en place du collège unique. La comparaison dans le temps est toutefois rendue difficile par l'allongement de la scolarité.

## **3 – Comment fait-on à l'étranger ?**

On connaît des exemples de pays (Belgique) où l'absence de régulation entraîne un bas niveau scolaire, ou bien (Pays-Bas) qui tolèrent l'existence d'écoles « noires », c'est-à-dire qui comptent une majorité d'enfants d'immigrés<sup>1</sup>.

Au Royaume-Uni, le libre choix est de règle depuis 1988. On en est un peu revenu, surtout à Londres où des quotas ont été mis en place (pour équilibrer les proportions d'élèves bons, moyens et faibles). En Allemagne, le problème se posait peu jusqu'à présent, en raison de l'existence de grandes filières implantées dans des établissements différents<sup>2</sup> et accueillant des publics différenciés.

Les pays qui ont une carte scolaire stricte sont peu nombreux (Japon, Corée, pays nordiques). Il y a souvent une marge de choix, surtout quand (comme en France ou en Espagne) il existe un secteur privé important et financé par l'Etat.

---

<sup>1</sup> Jusqu'il y a peu, dans les grandes villes néerlandaises, les parents avaient l'obligation de scolariser leurs enfants dans leur quartier, ce qui favorisait la mixité ethnique à l'école. Or le gouvernement n'a plus pour principale priorité la lutte contre la ségrégation scolaire, assurant que le critère principal sera désormais "*la qualité de l'enseignement. Qu'il soit blanc ou noir n'est pas le plus important*".

<sup>2</sup> Après le tronc commun primaire, il existe quatre types d'établissements (Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule). Le Gymnasium correspond à notre lycée général. Une fois leur scolarité obligatoire à plein temps accomplie, deux tiers des jeunes Allemands d'une même tranche d'âge suivent une formation professionnelle en alternance et ce pour une durée allant de deux à trois ans et demi.

#### 4 – *Que font les établissements face à l'assouplissement de la carte scolaire ?*

Plusieurs participants s'interrogent sur les stratégies que peuvent mettre en place les établissements scolaires, pour éviter l'effet ghetto s'ils n'attirent pas assez, ou renforcer encore leur attractivité s'ils sont déjà très demandés.

Les établissements attractifs peuvent être tentés d'augmenter leur capacité d'accueil, dans le cadre des négociations annuelles avec les autorités académiques. Mais il y a là des limites physiques évidentes.

En ZEP (zone d'éducation prioritaire), il y a des politiques de pôles d'excellence, consistant par exemple à implanter des options attractives. Mais un des effets des ZEP a été de stigmatiser, de qualifier les établissements comme défavorisés, et non comme novateurs<sup>3</sup>. Dans les établissements vraiment « ghettos », l'efficacité de cette politique est très faible : ce n'est pas véritablement l'option rare qui est recherchée par les familles, mais son effet. Demander le russe ou le chinois vise d'abord à échapper à la mixité sociale et à accéder à l'établissement de son choix. Et donc des établissements peu attractifs (dont l'archétype est le collège : « Ambition réussite ») s'enfoncent dans la spirale faibles effectifs / offre peu attractive / dégradation, d'autant que les enseignants eux-mêmes, pour beaucoup, évitent s'ils le peuvent l'affectation à de tels établissements : lesquels risquent d'avoir les enseignants les moins compétents ou expérimentés pour s'occuper des élèves les plus difficiles...

On a observé par ailleurs des phénomènes de violence quand on plante un petit groupe d'élèves des classes moyennes au sein d'établissements principalement fréquentés par les classes populaires : on va même jusqu'à instaurer des horaires de cantine distincts pour limiter les confrontations. On ne supporte les riches que quand ils sont loin ...

L'amélioration de la qualité de l'offre de formation ne peut avoir d'effet que lorsque l'établissement n'est pas déjà trop défavorisé. Des efforts pédagogiques importants peuvent y créer un cercle vertueux, permettant le maintien ou le retour des classes moyennes. Mais un tel mouvement est difficile à enclencher, et impossible dans le cas d'un établissement « ghetto », marqué en particulier par une forte rotation des personnels.

Une autre formule est celle des internats, mais le coût en est très élevé. On organise même des transports quotidiens d'élèves d'un établissement vers un autre (baptisé pour l'occasion internat d'excellence, alors qu'il n'a pas réellement d'internat) : mais cela coûte très cher et demeure limité. Il y avait une douzaine d'internats d'excellence à la dernière rentrée.

Enfin quelqu'un souligne que les populations bougent et évoluent, mais que les établissements demeurent. On n'a en fait jamais été au bout de la logique de marché, qui amènerait à fermer des établissements : parents, enseignants, commerçants, élus locaux s'entendent pour s'y opposer. De fait, on n'en a fermé que quelques-uns.

---

<sup>3</sup> Et aussi si, comme on l'entend dire, les enseignants eux-mêmes, du moins certains, évitent s'ils le peuvent l'affectation à de tels établissements : lesquels risquent d'avoir les enseignants les moins compétents ou expérimentés pour s'occuper des élèves les plus difficiles... [NDR]

## 5 – *Quelles sont les stratégies des familles ? Le recours au privé est-il très utilisé ?*

Le problème de la carte scolaire n'est pas très aigu au niveau primaire. L'école primaire, à l'inverse de ses performances, a plutôt une bonne image. Même si les parents des classes populaires considèrent que l'école primaire est très importante, l'opinion qui prévaut est que toutes les écoles se valent. Chez les familles plus favorisées, on considère que l'aide familiale et le capital culturel suffisent à éviter les difficultés.

Dans le second degré, le souci d'éviter la mixité sociale est beaucoup plus fréquent. Concrètement, pour les familles, les procédures à suivre ont changé en 2007 avec l'application de la réforme d'assouplissement de la carte scolaire. Auparavant, l'affectation des enfants était déterminée par leur adresse de résidence. Il y avait des commissions de dérogation à l'échelle des districts (pour les collèges) ou des secteurs (pour les lycées), composées de représentants des parents d'élèves, des établissements et de l'administration (avec voix prépondérante). Après 2007, le système a été centralisé, voire automatisé, mais le dossier rempli par les parents peut mentionner des critères qui peuvent éviter l'affectation dans le district ou le secteur. Les chefs d'établissement peuvent encore intervenir, mais sont beaucoup plus éloignés qu'auparavant du centre de décision.

Le système est donc aujourd'hui complètement opaque, et on semble ne pas se soucier de l'effet de cette politique. Un participant expose le cas de certains quartiers de Paris, où les parents n'ont que très peu d'informations, et où les listes de vœux sont faites à l'aveuglette, sur la base de rumeurs. Les secteurs sont très déséquilibrés au regard du rapport population/nombre de lycées ; la gestion de la carte scolaire y a toujours été difficile, et l'assouplissement a aggravé la situation.

Les familles, pour demander ou non des dérogations, se fient beaucoup aux informations qu'elles peuvent avoir sur le public qui fréquente les établissements, et sur le climat qui y règne. Cela contribue à renforcer la ségrégation. La subtilité des indicateurs de « valeur ajoutée »<sup>4</sup> par les établissements échappe en effet à la plupart des parents. Il y a bien entendu des « palmarès » publiés dans la presse, mais on ne dispose d'aucune étude permettant d'évaluer leur impact.

Les enseignants jouent aussi un rôle vis-à-vis des familles. Ils considèrent qu'il est difficile d'enseigner dans des classes trop hétérogènes, et qu'ils n'ont pas été formés à cela. Ils sont donc hostiles à une mixité trop élevée, font de la résistance passive, et préfèrent des classes homogènes (les bonnes classes sont des oasis où l'on se repose des autres classes...). Dans la pratique, beaucoup d'enseignants poussent les parents à quitter l'établissement de leur quartier quand ils jugent que c'est nécessaire, au nom d'une sorte de solidarité au sein des classes moyennes, ou pour favoriser les élèves méritants (qui sont alors sortis de leur milieu).

Pour contourner les effets de la carte scolaire, les familles peuvent jouer sur leur lieu de résidence : il existe bien des familles ambitieuses qui font des choix de domicile très précocement, dès le primaire, mais la majorité des déménagements a lieu au moment de l'entrée au collège, voire au

---

<sup>4</sup> Sur ces « indicateurs de valeur ajoutée », voir le compte rendu du Café de la Statistique du 8 décembre 2009.

lycée. Mais il est difficile d'être certain de la qualité du collège public d'un quartier ou d'une ville, et les découpages précis de la carte scolaire réservent parfois des surprises.

Le choix d'un établissement privé permet aussi d'échapper (en partie) à la mixité sociale. Il est de fait, par exemple, que le pourcentage d'enfants d'immigrés y est beaucoup plus faible que dans le public. Si, en milieu rural, on peut y trouver des enfants des milieux populaires (artisans, commerçants), c'est moins fréquent en milieu urbain.

Un participant fait remarquer que le choix du privé ne se fait pas dans les mêmes conditions dans toutes les régions. Dans certaines régions, le poids de l'enseignement privé est très élevé : il atteint 50 % dans l'académie de Nantes (et parfois 100 % au niveau primaire dans certaines communes) ; il est également élevé dans l'académie de Lille, où les familles ont aussi la possibilité d'envoyer leurs enfants en Belgique.

La question est posée de savoir si les établissements publics offrent une qualité d'enseignement équivalente à celle des établissements privés. Les chefs d'établissement privé peuvent en effet choisir leurs enseignants, et ont une autorité plus élevée sur eux que dans le public ; ils organisent l'accueil et l'aide aux élèves ; le projet d'établissement est publié ; il y a plus de coordination entre enseignants.

Mais il est difficile d'évaluer s'il y a un effet établissement pur : il est difficile de séparer l'effet de la sélectivité de l'effet de l'organisation pédagogique. On considère que, si les enfants des milieux populaires réussissent mieux dans le privé, c'est en grande partie dû à la plus grande motivation des familles. La qualité du service dépend en effet dans ce domaine de la participation des usagers ! Les familles qui choisissent le privé sont attentives à la scolarité des enfants et les aident plus à la maison : elles doivent même s'engager en ce sens en signant un « contrat » avec l'établissement.

En pratique, les effectifs du privé ont un peu augmenté, et il y a des listes d'attente de plus en plus importantes, ce qui entraîne un sentiment croissant d'insatisfaction chez les familles ayant fait ce choix.

Un participant demande enfin s'il est possible de concilier la logique des comportements privés avec celle d'objectifs collectifs, qui relèvent du normatif et de principes d'égalité qui ne sont pas ceux des familles. Peut-on être à la fois de bons parents et de bons citoyens ? La tension est très forte entre ces deux ambitions. On ne peut que tenter d'atténuer cette tension en rétablissant une certaine forme d'égalité entre établissements, par exemple en mettant en place les « cercles vertueux » évoqués plus haut (mais on sait que c'est difficile), ou en incitant les établissements à mieux communiquer sur leurs efforts pédagogiques et leurs effets.

