HAL
open science

La gestion de la carte scolaire dans la périphérie parisienne. Enjeux, dynamiques et limites de la gouvernance éducative locale

Agnès van Zanten, Sylvie da Costa

To cite this version:

Agnès van Zanten, Sylvie da Costa. La gestion de la carte scolaire dans la périphérie parisienne. Enjeux, dynamiques et limites de la gouvernance éducative locale. Éducation & formations, 2013, Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire, 83, pp.99-107. hal-01053722

HAL Id: hal-01053722

https://sciencespo.hal.science/hal-01053722v1

Submitted on 1 Aug 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gestion de la carte scolaire dans la périphérie parisienne

Enjeux, dynamiques et limites de la gouvernance éducative locale

Agnès Van Zanten

Directrice de recherche CNRS, Observatoire Sociologique du Changement, Sciences Po Paris

Sylvie da Costa

Assistante de recherche CNRS, Observatoire Sociologique du Changement, Sciences Po Paris

Cet article vise à mettre en évidence les enjeux, les dynamiques et les limites de la gouvernance éducative locale à propos de la gestion de la carte scolaire des collèges dans la seconde moitié des années 2000. Prenant appui sur l'analyse de diverses traces écrites ainsi que d'entretiens et d'observations réalisés dans le cadre d'une enquête de terrain dans la périphérie parisienne, il s'intéresse aux effets conjugués de deux choix politiques récents (l'attribution de la compétence en matière de sectorisation des collèges aux conseils généraux en 2004 et les directives en matière d'assouplissement de la carte scolaire datant de 2007) sur l'institutionnalisation de l'action publique éducative à l'échelle départementale et communale. Il explore également la façon dont ces orientations s'encastrent et font ou non évoluer les rapports sociaux à l'œuvre dans ces contextes du point de vue notamment des stratégies déployées par les chefs d'établissement et par les parents des classes moyennes supérieures, ainsi que de leurs effets sur la ségrégation scolaire.

Les acteurs politiques et administratifs impliqués dans la gestion éducative décentralisée en France doivent relever deux importants défis : **1)** construire une action publique territoriale cohérente en intégrant des politiques et des dispositifs nationaux aux objectifs parfois dissonants et **2)** les adapter à des contextes locaux variés et au sein desquels divers groupes peuvent s'opposer à leur mise en œuvre. La gestion de la carte scolaire constitue un cas de figure particulièrement intéressant pour étudier ces défis pour deux raisons. Premièrement, les choix étatiques effectués au milieu des années 2000 à propos de ce dispositif se caractérisent par une disjonction sur la forme et une contradiction sur le fond : alors qu'en attribuant, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, la compétence en matière de sectorisation des collèges aux conseils généraux (CG), le pouvoir législatif réaffirmait le maintien de cet outil de gestion des flux d'élèves créé en 1963 ; l'assouplissement de son application par le gouvernement trois ans plus tard atténuait fortement sa portée. La superposition de ces deux décisions a, en outre, engendré un conflit d'intérêt potentiel entre les CG devant déterminer sur la base de leur lieu de résidence l'affectation des élèves dans les établissements, et les inspections académiques (IA), encouragées à favoriser les choix des familles. Deuxièmement, il s'agit d'un domaine de l'action éducative locale très fortement investi par les chefs d'établissement et par certaines catégories d'usagers, notamment dans les zones urbaines et, de façon plus marquée, dans la périphérie parisienne, en raison des effets de ces modes de régulation sur le fonctionnement des établissements et les projets éducatifs des familles.

Pour étudier les dynamiques à l'œuvre, nous avons choisi de nous intéresser à un département et à une commune de la première couronne de Paris. L'enquête ethnographique que nous y avons menée entre janvier 2010 et décembre 2011 comprend deux volets. Le premier concerne l'analyse des routines d'action du CG et de l'IA en matière de gestion de la carte scolaire. Il comprend la réalisation de dix entretiens et l'observation de la gestion des dérogations par l'IA en 2010 et 2011, et d'une séance du Conseil départemental de l'éducation

nationale (CDEN) en 2010. Le second concerne l'examen des dynamiques à l'œuvre à l'échelle d'une ville, dans laquelle a été menée une opération importante de resectorisation en 2010. Il inclut des entretiens avec trois responsables politiques et administratifs municipaux, avec les principaux des huit collèges publics, avec deux directeurs d'école et avec six représentants de la Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE), ainsi que l'observation du fonctionnement de la commission municipale chargée des dérogations au niveau de l'école primaire et de plusieurs réunions publiques en lien avec un projet de resectorisation en cours. Pour analyser les processus à l'œuvre à chaque niveau et leur interaction, nous avons également examiné un grand nombre de documents : rapports, conventions, chartes, *scenarii* de sectorisation, comptes rendus de réunions, projets d'établissements, courriels de parents…

L'institutionnalisation d'une régulation de contrôle bicéphale à l'échelle départementale

L'analyse de la mise en œuvre de la délégation de la sectorisation au CG et des directives en matière d'assouplissement adressées à l'IA dans le département sélectionné pour cette recherche nous conduit à affirmer que ces deux dispositifs ont certes engendré de nouvelles interdépendances entre ces deux instances, mais sans pour autant donner lieu à une véritable action conjointe en matière de gestion de la carte scolaire. On a en effet pu observer que le CG et l'IA se définissent par leur attachement à des modes de régulation très différents et qu'ils maintiennent des circuits de fonctionnement distincts tout en s'efforçant d'assurer partiellement leur mise en compatibilité pour garantir le bon déroulement des procédures prévues par le cadre législatif et réglementaire en vigueur.

La coexistence de deux logiques d'action différentes

Les départements ont obtenu depuis 1983 des compétences en matière scolaire mais celles-ci concernaient surtout la construction, l'entretien et l'équipement des collèges. Ceci n'a pas empêché des CG comme celui que nous étudions ici, c'est-à-dire à la tête de départements urbains et notamment en région parisienne, de développer des politiques plus ambitieuses par le biais d'actions mariant de plus en plus des dimensions matérielles et pédagogiques (construction d'établissements et d'internats spécialisés dans l'international, l'excellence, l'art et la culture ou le sport, équipement en *software* informatique des collèges) ou d'actions de lutte contre le décrochage ou l'échec, d'activités culturelles et sportives périscolaires et du financement de projets pédagogiques. La sectorisation est donc venue s'ajouter, en même temps que la gestion des agents techniciens, ouvriers et de service des collèges, à une action déjà importante dans le domaine éducatif mais toujours moins légitime que celle des services déconcentrés de l'État ; car l'éducation demeure toujours, malgré la décentralisation, « nationale » aussi bien dans les représentations des acteurs du « sérail » que dans beaucoup d'aspects de son fonctionnement **[1, 2]**.

Ce déficit de légitimité, mais aussi le caractère à la fois plus technique et plus complexe, du point de vue de la coordination avec d'autres acteurs, du travail sur la sectorisation, ont conduit le CG étudié à retarder le transfert complet de ces nouvelles fonctions à la rentrée 2006, soit un an avant l'assouplissement de la carte scolaire, et à créer un service important au sein de la Direction des collèges pour en assurer la gestion. Ces facteurs l'ont également poussé à développer une logique d'action « postbureaucratique » **[3, 4]** prenant appui sur divers outils conventionnels et communicationnels **[5]** pour réguler les échanges à la fois avec l'IA et avec ses différents interlocuteurs locaux. Avec l'IA, il s'agissait notamment, par le biais d'une convention et de l'établissement d'une charte départementale de la sectorisation scolaire, de créer une relation de type partenarial, c'est-à-dire une coopération fondée sur la réciprocité des engagements et des prestations, entre deux instances placées de la sorte dans une position d'équivalence horizontale **[6]**.

L'IA toutefois n'a pas modifié de façon significative sa logique traditionnelle d'action pour répondre à cette nouvelle configuration, en raison de l'inertie du système, mais aussi du maintien de son fonctionnement habituel lui permettant de préserver certains avantages de l'ancienne régulation croisée, au sein de laquelle les arrangements entre collectivités locales et services de l'État *« se déploient dans un contexte où l'action collective s'opère localement et dans les interstices d'un mode de gestion centralisé aussi*

bien que bureaucratique » **[7, 8]**. Ces avantages sont de deux types : d'une part, la possibilité d'« ouvrir le parapluie » de la centralisation et de la bureaucratie pour se protéger aussi bien des sollicitations des autorités politiques locales que des pressions et des plaintes des professionnels et usagers **[9]** ; d'autre part, celle de pouvoir attribuer certaines ressources de façon opaque et discrétionnaire pour garder un certain degré d'autonomie et de pouvoir vis-à-vis de son environnement politique et social.

Et, en fait, l'assouplissement de la carte scolaire en 2007 a renforcé ces avantages. En effet, avec la nouvelle procédure qui définit des critères nationaux pour classer en ordre de priorité les demandes de dérogation, l'État reprend la main sur une procédure jusque-là mise en œuvre avec une plus grande marge d'autonomie locale **[10]** et renforce en même temps la tendance des administrations locales à les traiter de façon bureaucratique **[11]**. De l'observation de la mise en œuvre de la procédure de l'IA étudiée en 2010 et 2011, il ressort en effet que l'inspecteur d'académie et ses adjoints, ainsi que les employés administratifs, utilisent les nouveaux critères de façon strictement gestionnaire, selon leurs propres termes comme autant de « chapeaux » à remplir l'un après l'autre et ce, d'autant plus facilement que depuis 2011, c'est un programme informatique, rapporté par un des inspecteurs adjoints d'une autre académie, qui prend en charge la phase finale de traitement des demandes. Néanmoins, l'IA réussit à conserver, voire à élargir quelque peu sa marge d'action discrétionnaire comme nous le verrons plus loin.

Le maintien de circuits de travail distincts

Étant donné les différences très importantes dans les modèles et les pratiques de régulation de chaque instance, il n'est pas étonnant de constater le maintien des circuits distincts tant en ce qui a trait au recueil et au traitement des informations qu'à la planification et à la mise en œuvre des actions. Concernant les informations, on a pu ainsi observer que celles utilisées par le CG proviennent de sources diverses, étatiques et territoriales, dans une large mesure extérieures à l'éducation nationale (du recensement, des observatoires régionaux ou des services municipaux), sont majoritairement de nature statistique et, grâce aux compétences des membres du service en charge de la sectorisation (deux démographes, un technicien statisticien et un rédacteur), font l'objet d'analyses prenant appui sur des outils et des démarches scientifiques. L'IA de son côté s'appuie essentiellement sur des données quantitatives internes en provenance des enquêtes dites « de rentrée », celle « légère » réalisée en septembre et celle, « lourde », achevée en novembre, mais aussi de la « base académique élèves » qui, généralisée depuis 2009 dans l'éducation nationale, permet la répartition des élèves entre établissements et le suivi de leurs parcours. Puis, elle procède au calcul des taux apparents de passage en comparant les effectifs d'une année sur l'autre et en reportant la même proportion sur l'année à venir.

Les décisions et les opérations pratiques en matière de carte scolaire, et notamment l'anticipation dont elles font l'objet, leur degré de formalisation et leur durée, correspondent aussi à deux circuits distincts. L'IA s'inscrit dans une logique de prévision à court terme, à la fois en raison du manque de moyens pour effectuer des projections sophistiquées et de l'organisation pédagogique des établissements en cycles annuels de septembre à juin. Son action en matière de gestion des flux d'élèves se calque sur ce cycle annuel et le rythme d'activité va *crescendo* au fur et à mesure des trimestres. Celui d'automne est consacré à faire « remonter » les divers types d'informations et à leur traitement par bassin et par établissement ; celui d'hiver à la préparation et à l'envoi d'informations en direction de la base, notamment à la préparation et à la transmission aux principaux de collège des données concernant la Dotation horaire globale (DHG), c'est-à-dire le volume d'heures attribué à chaque établissement sur la base de la prévision des effectifs et du rapport H/E (heures par élèves) retenu, et à l'élaboration et l'envoi d'une circulaire aux directeurs d'école, aux inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) et aux principaux de collège fixant la procédure et le calendrier pour les demandes de dérogation. Celui du printemps est particulièrement chargé. À la base, les principaux doivent étudier la DHG, établir un projet d'emploi des heures allouées et le soumettre au conseil d'administration de leur établissement. Les parents, les directeurs d'école et les IEN doivent de leur côté remplir les demandes, les trier et faire parvenir l'ensemble de dossiers ainsi que les bordereaux informatiques récapitulant chaque demande à l'IA. S'ensuit alors une période de travail intense au sein de celle-ci où doivent, d'une part, être estimées au plus juste les capacités d'accueil de chaque

collège et, d'autre part, revérifiées et retriées les demandes de dérogation avant de communiquer les résultats aux parents et aux établissements.

En revanche, les circuits établis par le CG sont longs et les opérations étalées dans le temps, qu'il s'agisse des projets de sectorisation élaborés avec un horizon à quatre ans, couvrant donc la totalité de la scolarisation d'une classe d'âge au collège, ou du déroulé de chaque opération. Celui-ci, remanié pour tenir compte notamment du cas local évoqué dans la deuxième partie de ce texte, respecte désormais un calendrier de vingt mois qui débute en janvier ou février de l'année scolaire *n* et prend fin à la rentrée de l'année *n + 1*. Il doit désormais, en principe, comprendre théoriquement sept phases : **1)** l'identification des cas nécessitant une intervention à la rentrée *n + 1* ; **2)** la détermination des priorités et de l'information des acteurs locaux ; **3)** l'élaboration d'un diagnostic et la tenue d'une première réunion institutionnelle ; **4)** l'élaboration et la présentation des *scenarii* et le choix du meilleur ; **5)** la présentation institutionnelle et publique du projet ; **6)** la présentation au Conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) et le vote à l'assemblée générale du CG ; **7)** le bilan et le suivi des opérations.

La mise en compatibilité des modes de fonctionnement

La régulation de contrôle **[12]** reste donc bien bicéphale mais elle « tient » sur la base d'une division du travail fonctionnelle rendue possible par l'accord des deux parties sur deux dimensions de leur action. La première concerne le fait que celle-ci reste subordonnée à la répartition des compétences voulue par le pouvoir central. Si les deux instances considèrent que cette répartition est loin d'être idéale, elles ne la contestent pas dans les faits, ce qui, couplé avec un certain pragmatisme, les conduit à ne pas remettre en cause frontalement les décisions et les façons d'agir de l'autre. Nous avons ainsi pu observer que si les responsables et les membres du CG et de l'IA peuvent parfois en privé décocher des flèches à leurs « partenaires », leurs critiques à leur égard vis-à-vis d'interlocuteurs extérieurs restent feutrées et sont souvent suivies de remarques concernant leur « bonne volonté » ou les obstacles auxquels ils se heurtent dans leur action. Ils évitent surtout de s'affronter en public et s'y soutiennent mutuellement, au moins tacitement.

Suivant cette même logique, chacun, conscient de sa dépendance structurelle vis-à-vis de l'autre, est prêt, tout en préservant ses prérogatives, à une certaine mise en compatibilité des modes de fonctionnement, par exemple concernant le partage des informations. Le CG transmet à l'IA des données externes auxquelles celle-ci a moins facilement accès et partage avec elle certains calculs et analyses qu'elle n'est pas en mesure de faire en raison d'un manque de compétences et de ressources en matière de planification. L'IA, à son tour, partage avec le CG les résultats des enquêtes de rentrée, mais n'avait pas encore en 2011 autorisé leur accès à la « base académique élèves ». Cette mise en compatibilité s'observe aussi à propos des calendriers de travail, chacun ajustant en partie son rythme de travail à celui de son partenaire et ce, de façon plus marquée au fil des rentrées. Autrement dit, on observe chez les deux instances un certain degré d'apprentissage organisationnel **[13]**, mais qui ne remet en cause ni les frontières ni les modes d'action de chaque institution.

La seconde dimension est l'adhésion à une vision proche sinon identique du rôle de la carte scolaire qui intègre trois perspectives. La première tient compte des impératifs d'ordre économique et gestionnaire : alors que le CG veille à une répartition équilibrée des élèves entre les collèges pour maximiser l'utilisation du parc existant et limiter la construction de nouveaux établissements ; l'IA veille à calculer la DHG au plus juste, surtout dans la période de restriction budgétaire étudiée, afin d'éviter l'ouverture de nouvelles divisions ou l'octroi de moyens pédagogiques supérieurs aux besoins de chaque établissement. La deuxième correspond au souci de prise en compte des préoccupations pratiques des usagers : le CG et l'IA se donnent tous les deux pour but de faire en sorte que tous les élèves puissent fréquenter des collèges proches de leur domicile, dans les meilleures conditions de déplacement, de transport et d'organisation pour eux et leurs familles. Cette dimension est plus formalisée dans le cadre du CG. En effet, les « Dix principes fondamentaux » de la deuxième charte de la sectorisation élaborée en 2010, incluent *« des collèges de proximité, 20 minutes maximum en bus ou à pied »*, *« la cohérence géographique des secteurs de recrutement »* et *« la possibilité pour chaque élève de faire sa scolarité dans un même établissement »*. La troisième, enfin, relève d'objectifs d'ordre social et politique : de façon plus discrète à l'IA, plus affirmée au CG, dans ce département caractérisé par la forte concentration des populations en

situation de difficulté sociale et scolaire, tous les responsables politiques, administratifs et techniques disent chercher à éviter la ghettoïsation de certains établissements et à favoriser la mixité sociale en leur sein.

Cette double convergence n'empêche pas les tensions, car les définitions de la répartition idéale des compétences ou de la bonne mise en compatibilité des opérations, ou encore de ce qui est bon ou juste par rapport aux objectifs de la carte scolaire, ne sont pas exactement les mêmes entre les deux instances. L'accord sur certains points essentiels leur permet néanmoins de travailler côte à côte dans – à peu près – la même direction. Il faut néanmoins se demander si cette régulation de contrôle bicéphale a une prise réelle sur les dynamiques relevant d'une régulation autonome à l'échelle locale et permet d'adresser de façon efficace et équitable les enjeux sociaux autour de la carte scolaire.

Les interactions problématiques avec la régulation locale autonome

Le cadre officiel de gestion de la carte scolaire des collèges ne prévoit au plan formel qu'une répartition des tâches entre les CG et les IA qui non seulement, comme nous l'avons vu, n'encourage pas une action conjointe entre ces deux instances mais laisse totalement dans l'ombre le rôle des acteurs locaux à la base. Or ces derniers développent des formes de régulation autonomes, plus ou moins intégrées par les autorités de contrôle, que nous analysons d'abord de façon abstraite, puis à partir d'un cas concret. Ce dernier n'est pas un cas « moyen », s'il s'avérait possible d'en définir les contours, mais « extrême », les dynamiques analysées se trouvant exacerbées à la fois par les caractéristiques du contexte et les conditions du déroulement d'une opération de sectorisation, ce qui permet d'observer à la loupe les limites de la gouvernance éducative locale.

L'influence informelle des acteurs locaux

L'IA et le CG font une distinction semblable parmi les acteurs locaux entre, d'un côté, les responsables politiques et administratifs et, de l'autre, les usagers. Les premiers sont perçus prioritairement comme des relais qu'il s'agit d'incorporer en amont à l'élaboration des choix en les encourageant à faire « remonter » les problèmes et les informations. L'inspecteur d'académie et ses adjoints construisent ainsi leurs prévisions en tenant compte des remarques et des informations que leur communiquent tout au long de l'année scolaire les principaux des collèges, les IEN et les directeurs d'école. Les fonctionnaires territoriaux du CG déclenchent quant à eux des opérations de resectorisation sur la base, suivant leurs termes, d'« alertes » de la part du terrain, des principaux des collèges notamment mais aussi, plus rarement, des responsables municipaux. Ces derniers leur fournissent par ailleurs; régulièrement, et de façon beaucoup plus conséquente si une opération de resectorisation est menée dans la ville, des données concernant les évolutions démographiques et les projets de construction de logements.

Les responsables du CG et de l'IA sont néanmoins conscients que ces acteurs sont aussi des ressortissants de l'action publique éducative locale **[14]** et peuvent de ce fait résister de diverses façons à sa mise en œuvre. Ils veillent donc aussi, lors de la phase initiale d'élaboration des décisions, et dans un registre plus politique, à « prendre leur température » et à intégrer partiellement leurs avis. Les premiers acteurs que le responsable du secteur éducation au sein du CG tient à informer de ses projets de resectorisation sont les élus municipaux. Dans les rares cas où ces derniers s'y sont opposés frontalement, le CG a abandonné ou retardé le projet. Dans le cadre de la nouvelle charte de sectorisation, les principaux, comme les IEN, font quant à eux partie du « groupe de travail institutionnel » qui, dès la première réunion institutionnelle locale, discute le diagnostic et démarre l'activité du groupe de travail technique. Dans le cas de l'IA, les principaux, avec l'appui de leur conseil d'administration, peuvent s'opposer à la DHG mais, le plus souvent, ils en négocient certains aspects en amont avec leurs supérieurs hiérarchiques avant de passer au vote dans leur établissement.

Dès lors qu'il s'agit de la gestion des dérogations, l'IA met en œuvre néanmoins, à l'égard des principaux, le même modèle bureaucratico-discrétionnaire (des règles valables pour tous combinées avec le traitement dérogatoire de certains cas) qu'elle utilise à l'égard des usagers parents **[15]**. Ne pouvant plus invoquer, après la mise en place de la politique de l'assouplissement, l'existence d'une carte scolaire à respecter strictement, l'inspecteur et ses adjoints mettent désormais deux dimensions fortement en avant : « la capacité d'accueil des

établissements » et les « critères de dérogation ». Dans les deux cas, ils se saisissent d'un élément en apparence objectif et permettant donc, de ce fait, de contenir les stratégies des principaux et des parents, mais dont la malléabilité leur offre en même temps une marge de latitude dans son application à différents « cas ». Outre le fait qu'il est très difficile de calculer précisément à l'avance, à la petite échelle de chaque établissement, sa capacité d'accueil à chaque rentrée, cette dernière peut être manipulée par l'IA en faisant varier soit le mode de prévision des effectifs de l'année suivante, soit le mode de calcul de l'effectif maximal d'élèves par division. Quant aux critères de dérogation, l'observation de la mise en œuvre de la procédure au cours de deux années successives nous a permis de noter, d'une part, l'existance d'une marge d'interprétation de l'adéquation de chaque demande au critère invoqué (qu'est-ce qu'une maladie, ou une fratrie, « légitime » pour demander une dérogation ?) et, d'autre part, le fait que les demandes à l'intérieur d'un même critère étaient classées selon un ordre de priorité purement local (faisant jouer l'âge des élèves, les élèves les plus jeunes étant mis en tête, et la présence ou non de pièces justificatives diverses : relevé d'imposition pour le critère boursier, plans des quartiers et des transports pour le critère proximité, certificats de scolarité pour le rapprochement de fratrie, etc.). À cela s'ajoute le fait que le critère « parcours scolaires particuliers » est traité dans cette IA à part, ce qui est plus commode sur le plan administratif mais permet également de satisfaire davantage de demandeurs qui en ont recours. Conscients de cette malléabilité, des principaux et des parents cherchent à leur tour à manipuler ces facteurs ou contestent leur interprétation et obtiennent souvent, de façon discrétionnaire, satisfaction, l'objectif de l'IA étant de faire fonctionner la procédure en évitant de créer des situations locales intenables, mais aussi les recours et les protestations.

Le CG de son côté éprouve plus de difficultés à intégrer les stratégies des principaux de collège et des usagers parents qui contestent ou contournent ses actions pour trois raisons.

La première a trait au modèle « postbureaucratique » qu'il cherche en principe à promouvoir et qui donne une large place à des outils communicationnels : des *scenarii* à discuter avec un comité département de suivi et d'évaluation réunissant des acteurs émanant du CDEN (où siègent et se réunissent au moins deux fois par an des représentants des collectivités territoriales, des personnels de l'éducation nationale des premier et second degrés et des représentants des usagers) et avec un comité consultatif pour la sectorisation scolaire, devenu dans la deuxième mouture de la charte « groupe de travail institutionnel ». Car ce modèle de « démocratie de proximité » mettant l'accent sur l'écoute des usagers **[16]** comporte deux écueils. D'une part, il complexifie encore davantage les interactions entre réseaux départementaux et locaux. D'autre part, en faisant directement appel au jugement et à la participation des acteurs de la base, il se prête, bien davantage que la régulation bureaucratico-discrétionnaire de l'IA, à des réactions de leur part susceptibles de nuire à sa légitimité et à son efficacité.

La deuxième raison est que le CG, contrairement à l'IA, n'a pas de prise directe sur les stratégies de contournement des principaux et des parents, ce qui le force à accepter passivement ces formes de régulation autonome.

Quand les dynamiques locales débordent le cadre institutionnel

L'examen des processus à l'œuvre au sein d'une ville permet de mieux comprendre l'interaction problématique entre une régulation de contrôle imparfaite et des régulations autonomes pouvant déborder ce cadre institutionnel. Celle que nous avons choisie s'avère très adaptée à ce type d'analyse en raison tout d'abord de sa configuration politique, sociale et éducative. Dirigée par une équipe municipale issue d'une nouvelle alliance des différentes fractions de la gauche locale, elle se caractérise aussi par la très forte interpénétration des réseaux politiques et associatifs locaux, pour la plupart contrôlés par des membres des fractions intellectuelles des classes moyennes supérieures qui, comme leurs prédécesseurs des années 1970, investissent fortement le local sur un plan social et politique **[17]**. En effet, si la commune accueille une proportion importante de familles des classes populaires et moyennes, de même que beaucoup d'immigrés (17 % de la population), on y trouve également une proportion importante (29,3 %), et en forte augmentation (+ 53,3 % de variation entre 1999 et 2006), de cadres et de professions intellectuelles supérieures qui habitent, pour beaucoup d'entre eux, dans des quartiers mélangés en pleine évolution « gentryficatrice » en lien avec la construction de nouveaux immeubles sur les terrains d'anciennes usines et de vieux immeubles ouvriers.

Dans ce cadre urbain très contrasté, les établissements scolaires ont des positions statutaires très marquées **[18]**. L'examen des flux d'élèves entre les huit collèges publics montre, en effet, l'existence d'une forte polarisation entre quatre établissements attractifs et quatre établissements « repoussoirs ». À l'exception de l'un d'entre eux, les établissements attractifs sont néanmoins des collèges accueillant une population très hétérogène. D'ailleurs, une proportion significative des parents des classes supérieures a réussi à « coloniser » **[19]** ces établissements, grâce aux stratégies de diversification des principaux qui y ont multiplié les classes de niveau et les options, y compris les classes à horaires aménagés en musique (CHAM) qui leur permettent de « conquérir » de nouveaux publics locaux. Les stratégies des uns et des autres sont rendues possibles par la tolérance à leur égard de la part de l'IA. Les établissements repoussoirs, de leur côté, accueillent tous, à l'exception d'un, des proportions allant de 50 % à 74 % d'élèves défavorisés et un grand nombre d'élèves immigrés. Trois d'entre eux, et notamment celui perçu de façon consensuelle comme le collège « ghetto » de la ville, ont adopté une logique d'adaptation à leur public, qui incite sans cesse à la fuite les parents plus favorisés.

C'est dans ce contexte difficile que le CG a entrepris une resectorisation visant simultanément plusieurs objectifs : **1)** rééquilibrer les effectifs du collège « ghetto » ; **2)** « désengorger » les collèges plus attractifs ; **3)** recentrer les collèges sur les élèves de la commune pour éviter des bagarres entre bandes communales rivales… Or ce projet s'est heurté à la fois à la force des régulations autonomes et aux limites de la régulation de contrôle. Les acteurs locaux, et au premier chef les parents, se sont fortement mobilisés contre lui pour trois raisons. D'une part, le premier scénario proposé par le CG – mais cela aurait été le cas de n'importe quel scénario probablement – a été perçu comme une remise en cause de la précaire mixité de certains établissements, ce qui engendra de fortes craintes chez les parents de milieu favorisé ainsi que chez certains directeurs d'école, IEN et principaux. D'autre part, les *scenarii* proposés sont apparus peu convaincants du point de vue géographique puisqu'ils impliquaient des déplacements longs et peu sécurisés pour les enfants en lien avec la géographie physique et sociale contrastée de la ville. Enfin, plusieurs comités locaux ainsi que l'union des comités locaux de la Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE) ont fortement dénoncé la méthode, la concertation leur étant apparue comme un leurre en raison d'un calendrier resserré mais aussi et surtout, du fait que leur expertise locale leur a semblé avoir été ignorée et disqualifiée. Ces divers éléments ont conduit les parents, accompagnés par quelques enseignants, à manifester visiblement et bruyamment leur opposition par l'interruption des réunions, l'occupation des bâtiments scolaires, des envois massifs de pétitions par messagerie électronique au CG, l'accueil de l'adjoint en charge de l'éducation avec des banderoles et des sifflets, le refus de participer au vote des représentants des parents d'élèves au CDEN et enfin, une fois le processus achevé, le dépôt d'une requête auprès de la Défenseure des enfants.

À cette mobilisation oppositionnelle frontale des parents s'est ajoutée l'action plus ambiguë des élus locaux. La position du maire en particulier n'a cessé d'évoluer entre une posture initiale de retrait, puis d'accord, puis de demande de report d'un an du projet, moins en raison de désaccords sur le fond que de la fragilité de l'équipe municipale – l'adjointe à l'éducation s'étant retirée de son poste et rapprochée de l'opposition municipale à la suite de la première réunion autour de la resectorisation – et du désir du maire de rester populaire au plan local tout en préservant les alliances politiques à l'échelle départementale. En outre, les « fuites organisées » par certains élus locaux concernant le premier scénario proposé par le CG à la municipalité auprès de certains chefs d'établissement et parents ont fortement contribué à faire échouer le calendrier et les modes de travail prévus par ce dernier, qui supposent, comme nous l'avons évoqué plus haut, une segmentation entre les phases de travail et les types d'interlocuteurs.

L'opération a, par ailleurs, pâti des dysfonctionnements de la régulation de contrôle bicéphale. En effet, l'IA a participé à la confusion ambiante par le caractère ambigu et changeant de sa position. Au départ, son attitude a été à la fois attentiste et contradictoire. Actant d'emblée le caractère définitif du scénario initial du Conseil général, ses responsables procédèrent à la notification d'une DGH correspondante aux établissements. Plus tard, cependant, les gestionnaires, prenant acte des mobilisations locales, considérant que la sectorisation n'aurait pas lieu, répondirent dans ce sens à des messages de parents inquiets. Toutefois, à partir de l'instant où la communication entre les différents interlocuteurs semble devenir

ingérable sur le terrain, l'inspecteur d'académie, tout en maintenant selon ses dires une posture « de neutralité républicaine », choisit d'accompagner et soutenir le CG, d'autant plus qu'ayant attribué déjà une DGH couplée à ce projet de sectorisation, il se trouverait lui-même en difficulté vis-à-vis de sa hiérarchie et de ses interlocuteurs locaux s'il devait faire machine arrière. Une fois le nouveau projet entériné, il assume néanmoins son rôle discrétionnaire « pacificateur » en direction des principaux et des parents : il maintient des postes et des heures qui auraient pu être retirés dans le cadre de la nouvelle sectorisation et, tout en évitant d'accorder officiellement beaucoup de dérogations pour permettre au nouveau dispositif de fonctionner, régularise *a posteriori* des évitements des parents vers l'établissement le plus attractif de la commune encouragés par son principal.

Conclusion

Cette analyse de la carte scolaire montre les limites que rencontre l'action publique locale. Certaines de ces limites tiennent aux incohérences des politiques nationales qui ne peuvent être gommées à l'échelle des territoires, quel que soit le volontarisme des acteurs locaux **[20]**. D'autres résultent, cependant, des difficultés de coordination qui subsistent entre les différents acteurs de la décentralisation dont les logiques d'action, ainsi que les circuits de travail, sont mis en compatibilité sans pour autant qu'une véritable action conjointe voie le jour. D'autres, enfin, ont trait à l'incapacité de ces acteurs à contextualiser les problèmes et les réponses en tenant compte aussi bien de l'expertise scientifique que de celle des acteurs locaux, et à intégrer des espaces et des acteurs porteurs d'intérêts divers, souvent divergents **[21]**. Or ces limites contribuent de façon non négligeable à laisser faire, voire à encourager des régulations autonomes qui, dans certains contextes urbains et dans la périphérie parisienne notamment, entretiennent la ségrégation entre les établissements et les inégalités entre les groupes sociaux. ■