

N° 617

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juin 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) par la mission d'information sur la **carte scolaire** (2),*

Par Mme Françoise CARTRON,

Sénatrice.

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Mme Cécile Cukierman, M. Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Marcel Rainaud, François Rebsamen, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

(2) *Cette mission d'information est composée de :* M. Pierre Martin, *président* ; Mme Françoise Cartron, *rapporteur* ; Mmes Françoise Férat, Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Michel Le Scouarnec, *vice-présidents* ; MM. Dominique Bailly, Pierre Bordier, *secrétaires* ; Mmes Marie-Annick Duchêne, Dominique Gillot, M. Jacques-Bernard Magner, Mmes Colette Mélot, Danielle Michel et M. Michel Savin.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. UN ASSOUPPLISSEMENT DE LA CARTE SCOLAIRE CONFORTANT LA DÉCANTATION SOCIALE DES COLLÈGES	9
A. L'HISTOIRE DE LA CARTE SCOLAIRE, OUTIL DE RÉPARTITION DES FLUX ET INSTRUMENT DE MIXITÉ	9
1. <i>Une carte scolaire au service de réformes ambitieuses</i>	9
a) Les commissions académiques de la carte scolaire : un premier outil de planification de l'offre scolaire.....	9
b) Une affectation des élèves selon leur secteur ou district géographique d'origine.....	10
2. <i>Des politiques d'assouplissement limitées : une solution de compromis</i>	12
a) D'Alain Savary à René Monory : un assouplissement encadré de la carte scolaire.....	12
b) L'extension des expériences d'assouplissement à partir de la rentrée 1987.....	13
3. <i>1993-2007 : La désectorisation en question</i>	15
a) Une stabilité des pratiques parentales quant aux demandes de dérogations.....	15
b) Un nouvel objectif assigné à la carte scolaire : préserver ou instaurer la mixité sociale.....	15
4. <i>2007 : La promesse de suppression de la carte scolaire et sa traduction réglementaire</i>	16
a) La question de la carte scolaire s'invite dans la campagne électorale de 2007.....	16
b) L'application de critères prioritaires pour assouplir la carte scolaire.....	17
B. L'ACCENTUATION D'UNE SÉGRÉGATION SCOLAIRE DÉJÀ SÉDIMENTÉE	18
1. <i>Un assouplissement structurellement sous contrainte</i>	18
2. <i>L'aggravation de la ségrégation scolaire</i>	19
a) La conjonction des inégalités territoriales et sociales d'éducation et leurs conséquences sur les apprentissages.....	19
b) Une polarisation accentuée des établissements sous l'effet de l'assouplissement.....	23
3. <i>Le renforcement de la spécialisation sociale des établissements privés</i>	26
4. <i>L'affaiblissement de l'éducation prioritaire</i>	27
C. LES STRATÉGIES PARENTALES ET L'ÉVOLUTION DES REPRÉSENTATIONS DE L'ÉCOLE	29
1. <i>Des stratégies d'initiés favorisées par la faveur accordée aux options et aux parcours spécifiques</i>	29
2. <i>Fatalisme social et effets de réputation</i>	31
3. <i>Les ségrégations internes aux établissements et la persistance de classes homogènes</i>	33
II. ÉTUDES DE CAS : LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ TERRITORIALE	37
A. LES SPÉCIFICITÉS DES DYNAMIQUES DE SÉGRÉGATION EN RÉGION PARISIENNE	37
1. <i>Un panorama de la carte scolaire dans l'académie de Créteil</i>	37
a) L'attraction des collèges et lycées parisiens.....	37
b) La mise en œuvre de l'assouplissement dans l'académie et le soutien aux établissements fragilisés.....	38

c) L'analyse des situations départementales	39
2. <i>La concentration des difficultés en Seine-Saint-Denis</i>	41
a) Le poids de la pauvreté et les dangers de l'homogénéisation sociale.....	41
b) Le travail de fond mené par des équipes pédagogiques soudées et investies.....	43
c) La présence d'établissements privés sensibles à l'enjeu de la mixité sociale	45
B. LES FREINS À LA RÉGULATION DANS LES GRANDES MÉTROPOLIS	
RÉGIONALES	46
1. <i>Lyon : effets de réputation et divergences de trajectoires entre deux collèges</i> <i>limitrophes</i>	46
a) L'importance du climat scolaire dans la construction des réputations	46
b) L'inefficacité des stratégies d'attractivité sur la base des options	48
c) Des effets d'entraînement qui consolident les avantages des établissements attractifs.....	49
d) Un assouplissement de la carte scolaire agissant comme un catalyseur	51
2. <i>Bordeaux : le rôle pivot du conseil général et l'évitement d'établissements en</i> <i>périphérie urbaine</i>	53
a) L'évolution du second degré en Gironde sous l'effet de la pression démographique et de l'assouplissement de la carte scolaire	53
b) La concurrence de l'enseignement privé	56
c) La tentation de l'entre-soi et la complexité de la régulation.....	57
3. <i>Nancy : la rationalisation des implantations et les effets pervers des parcours</i> <i>spécifiques</i>	58
a) La mise en œuvre de l'assouplissement dans l'académie de Nancy-Metz	58
b) Une fragmentation excessive des implantations de collèges en Meurthe-et-Moselle.....	59
c) Le développement de comportements stratégiques dès l'école primaire	60
d) Un premier bilan inquiétant des classes CHAM	63
e) L'importance des relations avec les familles dans l'éducation prioritaire	65
C. DES ZONES RURALES LAISSÉES À LEURS DIFFICULTÉS MAIS QUI SAVENT INNOVER	67
1. <i>Des collèges touchés par la paupérisation invisible de certaines zones</i>	67
a) Une concentration méconnue des difficultés sociales en milieu rural	67
b) Les conséquences sur le collège du secteur, privé des ressources de l'éducation prioritaire.....	68
2. <i>Des restructurations d'établissement innovantes à l'initiative des collectivités</i> <i>territoriales</i>	69
III. POUR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE MIXITÉ SOCIALE DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES	73
A. DÉVELOPPER UNE PÉDAGOGIE DE LA MIXITÉ SOCIALE AUPRÈS DES PARENTS	73
1. <i>Rompre avec le discours du fatalisme et les politiques de l'élitisme</i>	73
2. <i>Organiser une évaluation formative des établissements</i>	75
B. REPENSER L'OFFRE DE FORMATION ET L'ATTRIBUTION DES DOTATIONS	77
1. <i>Refuser l'abandon des établissements en difficulté</i>	77
2. <i>Réviser la finalité et la carte des options</i>	79
3. <i>Moduler les dotations en fonction de la composition sociale des établissements en y</i> <i>associant l'enseignement privé</i>	81
C. RÉVISER LES PROCÉDURES D'AFFECTATION ET DE DÉROGATION	83
1. <i>Redécouper et élargir les secteurs dans la concertation territoriale</i>	83
2. <i>Améliorer la transparence des procédures et leur efficacité en termes de brassage</i> <i>des publics scolaires</i>	85

EXAMEN EN COMMISSION	87
CONTRIBUTIONS DES GROUPE POLITIQUES	95
• Contribution du groupe communiste républicain et citoyen	95
• Contribution du groupe Union pour un mouvement populaire	100
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	103

Mesdames, Messieurs,

Le débat présidentiel de 2007 accorda beaucoup d'importance à la carte scolaire. Son abrogation fut l'une des principales promesses du candidat Sarkozy, sous prétexte de lutter contre la ségrégation scolaire ; même ramenée *in fine* à un simple assouplissement de la sectorisation, la transformation de l'affectation des élèves fut présentée comme une des mesures phares du dernier quinquennat.

C'est pourquoi la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat décida en janvier dernier la création d'une mission d'information sur la carte scolaire, destinée à évaluer les effets de l'assouplissement et à proposer des pistes de réforme de la sectorisation au service de la mixité sociale.

Il ressort de ses travaux qu'en affaiblissant la mixité sociale dans les établissements, l'assouplissement de la carte scolaire a servi de révélateur de toutes les inégalités qui grevaient le système scolaire. Dans certaines zones et pour certains publics, particulièrement fragiles, la dynamique d'aggravation des inégalités est patente et inquiétante.

Conformément à la vocation même du Sénat, les membres de la mission se sont attachés tout au long de leurs travaux à affiner et à différencier leur diagnostic selon les territoires et selon les publics touchés. Le bilan national de l'assouplissement de la carte scolaire masque en effet des disparités très importantes. Les zones très urbanisées sont manifestement plus touchées par les dérogations que le milieu rural, mais la région parisienne mérite aussi d'être distinguée des grandes métropoles régionales. L'éducation prioritaire demande également un traitement spécifique. De même, la comparaison des établissements publics et privés est nécessaire.

L'échec de l'assouplissement de la carte scolaire ne signifie pas, cependant, que le retour pur et simple à la situation antérieure puisse suffire à réduire les problèmes réels de ségrégation scolaire. Une telle attitude ne serait pas à la hauteur de l'enjeu, celui de réussir la démocratisation de l'école républicaine en assurant une mixité sociale authentique au sein des établissements. Au fond, l'assouplissement a constitué une réponse

inoportune aux questions pertinentes qui étaient posées lors du débat présidentiel de 2007.

Le rapport de la mission formule donc des propositions précises et concrètes pour assurer une meilleure régulation de l'affectation des élèves dans les établissements scolaires, au service de la mixité sociale et de la lutte contre les inégalités scolaires.

I. UN ASSOUPPLISSEMENT DE LA CARTE SCOLAIRE CONFORTANT LA DÉCANTATION SOCIALE DES COLLÈGES

A. L'HISTOIRE DE LA CARTE SCOLAIRE, OUTIL DE RÉPARTITION DES FLUX ET INSTRUMENT DE MIXITÉ

1. Une carte scolaire au service de réformes ambitieuses

a) Les commissions académiques de la carte scolaire : un premier outil de planification de l'offre scolaire

L'organisation du système éducatif est confrontée à la fin des années 1950 à un afflux d'élèves dans l'enseignement secondaire sous le double impact de l'allongement de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, progressivement mise en œuvre par l'ordonnance du 6 janvier 1959, et de l'accroissement démographique, qui nécessite la mise en place d'un outil de planification de l'offre scolaire, d'abord envisagée en termes d'implantation d'établissements sur l'ensemble du territoire. Ainsi, le décret n° 58-1473 du 29 décembre 1958 institue auprès du recteur de chaque académie une commission de la carte scolaire, qui a principalement pour rôle :

- de donner un avis sur la création et le siège des établissements ou sections d'établissements assurant un enseignement public du niveau du second degré ;

- d'harmoniser et de coordonner les programmes de constructions des divers ordres d'enseignement public sur le plan local et régional et de proposer un ordre de priorité des réalisations dans le ressort académique.

La décision d'ouverture ou de construction des établissements relève alors du ministre de l'éducation nationale après avis de la commission académique de la carte scolaire.

La mise en place d'un réseau d'établissements scolaires proches du domicile des élèves est d'autant plus déterminante, qu'il apparaît également que l'inégale répartition du réseau scolaire sur l'ensemble du territoire, particulièrement dans les zones rurales, contribue à amplifier le déterminisme social dans l'accès à la classe de 6^e. Les élèves ruraux sont alors ceux dont le taux de maintien dans le primaire est le plus élevé. Une enquête réalisée en 1962-1963 montrait ainsi qu'à réussite égale, à la fin des années 1950, un enfant d'agriculteur entre en 6^e dans 64 % des cas, un enfant d'ouvrier dans 79 % contre 97 ou 98 % pour les enfants de cadres supérieurs.¹

¹ *Enquêtes de l'Institut national des études démographiques : « Enquête nationale sur l'entrée en sixième et la démocratisation de l'enseignement » Population 1963.*

b) Une affectation des élèves selon leur secteur ou district géographique d'origine

Pour répondre à l'objectif d'une répartition optimale des moyens sur l'ensemble du territoire dans une période d'expansion de l'accès à l'enseignement secondaire, avec la création du collège d'enseignement secondaire (CES), et de construction de nouveaux établissements, il a été décidé la constitution de secteurs et de districts géographiques scolaires, tels que définis par la circulaire du 3 mai 1963 relative à la carte scolaire du premier cycle et la circulaire n° 65-6 du 5 janvier 1965 définissant le carte scolaire du second cycle et organisant les secteurs du premier cycle et les districts du second cycle.

La volonté de démocratisation, sous-jacente aux différentes réformes du système éducatif, se traduit donc par l'établissement d'une carte scolaire afin « *que les enseignements faisant suite à l'école élémentaire soient rapprochés, le plus possible, du domicile des enfants* ». ¹ La réussite de la réforme de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans dépend étroitement du maillage territorial des établissements d'enseignement secondaire, sur le modèle du réseau de proximité des écoles primaires.

La carte scolaire propose ainsi un découpage territorial déterminant l'aire de recrutement des établissements d'un niveau déterminé et prévoit, dans ce cadre géographique précis, les moyens d'accueil correspondants afin « *d'offrir à l'ensemble de la population scolaire concernée les diverses options correspondant à la variété des aptitudes dans des conditions matérielles accessibles* », sachant que « *la nécessité de réunir cette diversité en un même lieu impose une limite à la dispersion des établissements* » ².

La circulaire du 3 mai 1963 définit les zones de recrutement des établissements de premier cycle selon leur implantation, en fonction de la densité démographique des régions, distinguant respectivement les secteurs mixtes constitués autour d'un noyau de plus de 4 000 habitants agglomérés et comprenant la zone rurale environnante, et les secteurs ruraux de 5 à 6 000 habitants. Chaque secteur doit ainsi à terme être équipé d'un établissement polyvalent de premier cycle. Ces modalités d'organisation de l'enseignement secondaire contribuent à développer le ramassage scolaire de façon considérable. Une recommandation est formulée pour limiter l'importance des internats dans les secteurs ruraux.

Cette organisation relève des services du ministère de l'éducation nationale au niveau académique et départemental. Les missions des commissions académiques de la carte scolaire sont précisées pour répondre aux évolutions du système éducatif par le décret n° 64-1209 du 8 décembre 1964.

¹ Circulaire du 3 mai 1963 relative à la carte scolaire du premier cycle.

² Ibid.

**Décret n° 64-1209 du 8 décembre 1964
relatif aux commissions académiques de la carte scolaire**

Art. 1^{er} – Il est créé auprès du recteur de chaque académie une commission académique de la carte scolaire compétente pour tous les problèmes que pose l'adaptation des structures scolaires à l'évolution et à la prolongation de la scolarité et chargée, à ce titre, de suivre l'évolution de la population scolaire des lycées et collèges et des internats rattachés à ces établissements, d'étudier les moyens nécessaires pour assurer la formation et l'orientation des élèves conformément aux objectifs fixés par le décret modifié n° 59-57 du 6 janvier 1959 portant réforme de l'enseignement public, et notamment la création des établissements, la coordination, leur spécialisation pédagogique ainsi que les investissements à prévoir.

La carte scolaire a été conçue, pour l'essentiel, comme un outil de gestion, sur une base cartographique, des flux d'élèves en adéquation avec les capacités d'accueil de chaque établissement et de l'allocation des ressources qui leur sont affectées en termes financiers et humains. Il s'agit d'homogénéiser les implantations en équipement scolaire et de rationaliser la gestion des flux scolaires dans un contexte de croissance des effectifs. Est ainsi posé le principe d'affectation des élèves en fonction de leur lieu de résidence, ce que l'on nomme la sectorisation. Cette politique fonde une logique territoriale de l'offre scolaire dans son ensemble.

Toutefois, il convient de noter que les familles ont la possibilité de demander une dérogation pour inscrire leur enfant dans un autre établissement si celui du secteur n'offre pas les enseignements souhaités, conformément aux termes de l'article 6 du décret n° 80-11 du 3 janvier 1980.

**Décret n° 80-11 du 3 janvier 1980
relatif à l'organisation générale et à la déconcentration de la carte scolaire**

Art. 6. – Les collèges et les lycées accueillent les élèves résidant dans leur zone de desserte.

L'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation, détermine pour chaque rentrée scolaire l'effectif maximum d'élèves pouvant être accueillis dans chaque établissement en fonction des installations et des moyens dont il dispose.

Dans la limite des places restant disponibles après l'inscription des élèves résidant dans la zone normale de desserte d'un établissement, des élèves ne résidant pas dans cette zone peuvent y être inscrits sur autorisation de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation, dont relève cet établissement.

Lorsque les demandes de dérogation excèdent les possibilités d'accueil, l'ordre de priorité de celles-ci est arrêté par l'inspecteur d'académie, conformément aux procédures d'affectation en vigueur.

L'objectif de mixité sociale est une considération absente de la politique de sectorisation, d'autant que le collège d'enseignement secondaire comporte jusqu'à la création du collège unique en 1975 trois voies aux profils scolaire et social bien distincts. La carte scolaire est au service d'une orientation qui doit permettre de mener les élèves jusqu'au seuil du second cycle, selon l'observation suivante : « or, on sait que le tiers environ de l'effectif de chaque génération relève d'un enseignement pratique, les deux autres étant considérés comme aptes à l'enseignement général ».¹

2. Des politiques d'assouplissement limitées : une solution de compromis

a) D'Alain Savary à René Monory : un assouplissement encadré de la carte scolaire

Une vingtaine d'années après sa mise en œuvre, Alain Savary alors ministre de l'éducation nationale propose à la rentrée 1984 un premier assouplissement de la carte scolaire, devenu nécessaire dans un contexte politique marqué par la question scolaire, limité à quelques départements, la Corrèze, la Côte-d'Or, la Loire et l'Ille-et-Vilaine, et deux agglomérations, Dunkerque et Limoges. Il consiste à accorder satisfaction aux familles demandant un changement d'affectation de collège en 6^e, dans la limite des places restant disponibles après l'inscription des élèves résidant dans la zone normale de desserte de l'établissement demandé.

Force est de relever que cet assouplissement ne crée pas une situation nouvelle dans la mesure où des dérogations étaient déjà accordées, mais a tendance à les accroître. « Ainsi, si nous prenons le cas du département de Côte-d'Or, pris en exemple car c'est dans cette académie que les nouvelles possibilités accordées aux familles ont été le plus largement diffusées (conférence de presse du recteur, nombreux articles dans la presse locale, lettre-circulaire à destination des familles), l'on constate que, en 1983, 490 demandes de dérogation avaient été formulées, 289 accordées, soit un taux de satisfaction de 59 %, et qu'en 1984, 613 demandes de changement ont été faites par les familles dont 461 ont été agréées, ce qui élève le taux de satisfaction à 75,2 % »².

Un bilan dressé par Robert Ballion et Irène Théry en 1985 relève en outre que les demandes de dérogations ne sont utilisées que par une petite fraction des familles, et concernent pour l'essentiel les zones urbaines. « L'expérimentation d'assouplissement de la sectorisation ne crée pas une situation nouvelle dans la mesure où la pratique des dérogations, qui très souvent relèvent de motifs « alibis » (choix d'une langue vivante permettant

¹ Circulaire du 3 mai 1963 relative à la carte scolaire du premier cycle.

² Robert Ballion, le choix du collège : le comportement « éclairé » des familles, *Revue française de sociologie*, 1986, 27-7, p. 734.

d'accéder à l'établissement désiré, fausse domiciliation...), est présente dans toutes les académies, mais elle l'accentue ».¹

A la rentrée 1986, les expériences d'assouplissement des procédures d'affectation des élèves sont étendues à de nouvelles zones, l'ensemble des départements du Calvados, de la Gironde et du Rhône ainsi que les agglomérations de Grenoble, de Lille, du Puy et de Narbonne, et concernent alors un nombre important de collèges.

Le thème du libre choix des familles de l'établissement scolaire de leurs enfants s'inscrit dans le débat public autour de l'école au milieu des années 1980, à l'exemple de la promesse figurant dans la plateforme électorale RPR-UDF pour les élections législatives de 1986 qui revendique la « *liberté pour chaque parent de choisir l'école de ses enfants* » et reprise par Jacques Chirac, alors Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale le 9 avril 1986 : « *La politique d'éducation est le deuxième de ces grands débats de société qui déterminent l'avenir de notre pays. Il s'agit ici de gagner une nouvelle bataille : celle de la liberté et celle de la qualité. Les initiatives nécessaires seront prises pour garantir à chaque famille le libre choix de l'école de ses enfants aussi bien entre secteur public et secteur privé qu'au sein même du secteur public grâce à la suppression progressive de la carte scolaire.* ».

b) L'extension des expériences d'assouplissement à partir de la rentrée 1987

Cette politique d'expérimentation est ainsi poursuivie et amplifiée par René Monory, ministre de l'éducation nationale de mars 1986 à mai 1988. L'assouplissement des procédures d'affectation des élèves notamment en classe de 6^e, jugée particulièrement satisfaisante par le ministère au regard du taux de satisfaction des familles, conduit à envisager pour la rentrée scolaire 1987 de multiplier les zones d'expérimentation. La généralisation de cet assouplissement concerne 74 départements, mais un nombre limité de collèges dans la plupart des départements. L'expérimentation est également étendue à tous les lycées de la Gironde et du Rhône.² Les conditions d'organisation sont fixées par la note de service n° 87-114 du 16 avril 1987, à la suite du rapport établi sur ce sujet par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale.

Dans cette note adressée aux recteurs et aux inspecteurs d'académie, il est précisé la démarche pragmatique qui doit présider à la préparation et à la mise en œuvre des expériences d'assouplissement de la carte scolaire. Il s'agit d'adapter les procédures aux données locales, notamment à la géographie, c'est-à-dire au caractère urbain ou rural de la zone, à l'environnement

¹ Robert Ballion, *le choix du collègue : le comportement « éclairé » des familles*, Revue française de sociologie, 1986.

² Note de service n° 87-114 du 16 avril 1987 relative aux expériences des procédures d'affectation des élèves pour la rentrée scolaire 1987, BO n° 17 du 30 avril 1987, Annexe page VI.

socio-économique et aux « mouvements déjà constatés au cours des années passées entre différents établissements voisins et la nécessité de valoriser équitablement les établissements existants de manière à corriger les effets souvent injustes de certains jugements rapides. »¹

Cette expérimentation est envisagée dans une optique d'extension à plus ou moins long terme de la procédure à l'ensemble du territoire. « Les expérimentations qui seront mises en place à la rentrée 1987 relèvent d'une action qui se situe dans la durée. Tout en œuvrant pour la prochaine rentrée, il faut garder en perspective une généralisation de l'assouplissement de l'affectation selon un rythme et des modalités qui pourront varier selon les lieux »². Elle a été conduite sur la base de « groupements de secteurs » ou de « secteurs rénovés ». « Il s'agit dans ce cadre d'offrir aux familles résidant dans la zone ainsi définie un véritable choix, compte tenu des limites indiquées plus haut. La constitution des groupements de secteurs, ou secteurs rénovés, prendra en compte la proximité, mais également les moyens d'une communication et les caractéristiques des collègues »³.

Cette politique est en effet confirmée par la publication de la circulaire n° 87-389 du 7 décembre 1987 qui propose de généraliser le dispositif d'assouplissement de la procédure d'affectation des élèves dans toutes les académies et tous les départements. « Pour la rentrée 1988, toutes les académies devront avoir mis en place de nouvelles zones d'expérimentation, et il est tout à fait souhaitable que l'ensemble des départements soit concerné ».

L'assouplissement de l'affectation en lycée et en collège devait être précédé d'une réflexion sur la carte des districts et des secteurs scolaires qui avait été demandée aux recteurs. L'ensemble des expérimentations devait ainsi conduire à des inflexions en matière d'organisation du système administratif de l'éducation nationale, concernant notamment la réduction des inégalités entre établissements.

Le ministre de l'éducation nationale Lionel Jospin poursuit la politique de concertation et encourage l'expansion des zones de libre choix. En 1988, ce sont ainsi 89 départements qui sont partiellement ou entièrement concernés par la désectorisation, en fonction de dispositions particulières selon les communes.

¹ Note de service n° 87-114 du 16 avril 1987 relative aux expériences des procédures d'affectation des élèves pour la rentrée scolaire 1987, BO n° 17 du 30 avril 1987, Annexe page VI.

² Ibid.

³ Ibid.

3. 1993-2007 : La désectorisation en question

a) Une stabilité des pratiques parentales quant aux demandes de dérogations

Au cours de la période 1993-1998, plusieurs évaluations des politiques de désectorisation sont conduites, traduisant une stabilité des pratiques parentales s'agissant des demandes de dérogation.

Une première étude atteste qu'à la rentrée 1993, 47 % des collèges et 27 % des lycées publics sont désectorisés, mais que cette possibilité de déroger à la carte scolaire n'est utilisée que par 10 % des familles.¹

Dans une note d'information de 2001, le ministère de l'éducation nationale fait également le constat d'une forte stabilité des comportements des parents dans le temps dans le choix de l'établissement pour l'entrée en 6^e, précisant que les dérogations à la carte scolaire n'ont pas connu d'augmentation au cours des années 1991-1998. Il apparaît que trois ans après leur entrée dans le secondaire, plus de sept enfants sur dix fréquentent le collège de leur secteur géographique ; deux sur dix sont inscrits dans le privé et un sur dix seulement dans un établissement public différent de celui de la carte scolaire. Par ailleurs, il ressort de cette étude que les procédures de désectorisation sont surtout mises en œuvre par les enseignants et ont eu tendance à progresser entre 1991 et 1998. 15,6 % des enfants de professeurs étudient dans un collège public hors secteur en 1991, ce taux s'élève à 16,3 % lors de l'enquête 1998, contre une moyenne respectivement de 9,5 % et 8,8 %.²

b) Un nouvel objectif assigné à la carte scolaire : préserver ou instaurer la mixité sociale

La circulaire n° 98-263 du 29 décembre 1998 relative à la rentrée 1999 dans les enseignements élémentaire et secondaire, rédigée sous le ministère de Claude Allègre, expose un objectif de mixité sociale à la carte scolaire. « *L'hétérogénéité sociale des classes n'est pas un handicap à éviter, mais une richesse qu'il convient d'exploiter ; les travaux de la direction de la programmation et du développement ont démontré l'intérêt de cette hétérogénéité dans la progression scolaire des élèves. Vous veillerez en particulier aux effets pervers de la mise en place de certaines options ou de la constitution de classes à profil particulier, dont la motivation n'est pas toujours fondée principalement sur des objectifs pédagogiques* ».

Cette politique de re-sectorisation ne sera pas remise en cause par les ministres de l'éducation nationale successifs, Luc Ferry et François Fillon. Après avoir été alerté sur les facilités de contournement de la carte scolaire

¹ Jean-Paul Caille, *Le choix d'un collège public situé en dehors du secteur de domiciliation*, note d'information n° 93-19.

² Christelle Chausseron, *Le choix de l'établissement au début des études secondaires*, Note d'information 01-42, 2001.

ouvertes par l'article 6 du décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification des formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil, le ministère y apporte une modification en 2003 permettant à nouveau d'exiger la production de justificatifs de domicile à l'appui d'une demande d'inscription dans un établissement scolaire et universitaire, afin de limiter la pratique de fausses domiciliations de la part des parents d'élèves.

A la rentrée 2006, le ministre de l'éducation nationale, Gilles de Robien, s'appuyant sur deux principes majeurs qu'il ne souhaite pas remettre en cause – l'objectif de mixité sociale et la réussite scolaire des jeunes –, accorde aux élèves des collèges « ambition réussite » ayant obtenu une mention très bien au diplôme national du brevet la possibilité de demander leur affectation dans un lycée de leur choix parmi les lycées de leur académie¹. S'engage ensuite, à l'initiative du Premier ministre, une large consultation sur la carte scolaire à laquelle sont conviés l'ensemble des acteurs du système éducatif pour envisager un éventuel aménagement. Elle donne lieu au début de l'année 2007 à la remise de propositions au Premier ministre qui s'articulent en plusieurs axes : élargir aux maires des grandes villes et aux présidents de communautés d'agglomération la sectorisation des collèges et lycées, confier aux recteurs, en liaison avec les conseils régionaux, la régulation de l'offre de formation et l'affectation dans les lycées professionnels et d'enseignement général et technologique, rendre plus transparentes les procédures d'affectation dans les établissements scolaires, notamment concernant les critères de dérogation. La suspension des travaux parlementaires au mois de février 2007 a compromis leur éventuelle mise en œuvre puisque certaines propositions supposaient des modifications législatives.

4. 2007 : La promesse de suppression de la carte scolaire et sa traduction réglementaire

a) La question de la carte scolaire s'invite dans la campagne électorale de 2007

« Supprimer la carte scolaire est pour moi un aboutissement, pas un préalable. Mon projet n'est pas plus de liberté pour les uns, moins de liberté pour les autres. Cela, c'est le système existant. C'est au contraire la qualité éducative pour tous, un objectif difficilement contestable. La carte scolaire n'aura alors plus de raison d'être puisque tous les établissements seront de qualité »². Nicolas Sarkozy, alors candidat à la présidence de la République française, fait de la suppression de la carte scolaire une des promesses majeures de sa campagne de 2007.

¹ Circulaire n° 2006-058 du 30 mars 2006 relative aux principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire.

² Nicolas Sarkozy, « La carte scolaire est devenue l'instrument de la ségrégation sociale » in *Le Monde* 16 septembre 2006.

La question de la carte scolaire a cristallisé les débats sur l'avenir de l'école lors de la campagne pour l'élection présidentielle, y englobant les enjeux liés à la mixité sociale et à l'égalité des chances.

Ainsi, Nicolas Sarkozy au nom du libre choix de l'établissement par les familles propose sa suppression par étapes en cinq ans, et son remplacement par une obligation de mixité sociale, géographique et scolaire des effectifs, devant peser sur les établissements, tandis que Ségolène Royal suggère son assouplissement afin de permettre aux familles de choisir entre plusieurs établissements, conformément à la proposition 26 du pacte présidentiel : « *réviser la carte scolaire pour supprimer les ghettos scolaires, assurer la mixité sociale et constituer des réseaux d'éducation prioritaire* ».

b) L'application de critères prioritaires pour assouplir la carte scolaire

La fréquence des dérogations à la sectorisation obtenues par des élèves issus de milieu favorisé ou connaissant les rouages de l'éducation nationale sert de justification au gouvernement pour annoncer la suppression progressive de la carte scolaire. Cette mesure participe, selon les termes mêmes du ministère de l'éducation nationale, d'une volonté de renforcement de l'égalité des chances entre les élèves, mais aussi de la diversité sociale au sein des établissements, tout en répondant à une volonté de transparence en matière d'affectation dérogatoire. L'objectif de mixité sociale est censé prendre appui sur les possibilités offertes aux familles les moins favorisées d'actionner le levier des dérogations.

A la rentrée 2007, le ministre de l'éducation nationale, Xavier Darcos, propose ainsi aux familles un assouplissement de la carte scolaire dans les premier et second cycles de l'enseignement secondaire, présenté comme une première étape vers sa suppression, à laquelle il sera finalement renoncé. Cet assouplissement donne lieu à une réouverture de la procédure d'affectation en juin 2007. Il est prévu que davantage d'élèves puissent s'inscrire dans un établissement hors de leur secteur, dans la limite des places disponibles, selon certains critères fixés par voie réglementaire, l'accueil des élèves du secteur restant cependant prioritaire. Parallèlement, il est demandé aux établissements scolaires de veiller à une plus grande diversité sociale et géographique de leurs recrutements.

Dans chaque académie, doit être mise en place une procédure de demande de dérogation, pour l'admission des élèves en 6^e et en seconde, selon les critères prioritaires suivants :

- les élèves souffrant de handicap ;
- les élèves qui nécessitent une prise en charge médicale importante à proximité de l'établissement demandé ;
- les élèves bénéficiaires d'une bourse au mérite ;
- les élèves boursiers sur critères sociaux ;

- les élèves qui doivent suivre un parcours scolaire particulier ;
- les élèves dont un frère ou une sœur est scolarisé dans l'établissement souhaité ;
- les élèves dont le domicile, en limite de secteur, est proche de l'établissement souhaité.

B. L'ACCENTUATION D'UNE SÉGRÉGATION SCOLAIRE DÉJÀ SÉDIMENTÉE

1. Un assouplissement structurellement sous contrainte

Plusieurs rapports d'évaluation récents, dont la mission a auditionné les auteurs, concluent que globalement, à l'échelle nationale, les effets de l'assouplissement furent modestes sans être nuls. La réforme de 2007 aurait donc eu des conséquences très limitées au niveau national et n'aurait donc pas infléchi significativement l'évolution du système éducatif. Ainsi, selon Gabrielle Fack (Université Pompeu Fabra, Barcelone) et Julien Grenet (École d'économie de Paris)¹, entre 2006 et 2009, le nombre de demandes de dérogations a presque doublé, passant de 6 à 11 %. Le taux de satisfaction est toutefois resté stable autour de 70 %, si bien que les dérogations accordées sont seulement passées de 5 à 8 % au niveau national.² Les grands équilibres du système scolaire n'ont donc pas été bouleversés, ni à l'entrée au collège en 6^e, ni à l'entrée au lycée en seconde.

Votre rapporteure attribue le faible impact de l'assouplissement, constaté au plan national, à un ensemble de contraintes qui ont fortement limité les possibilités de satisfaire les demandes des parents. La procédure elle-même prévoyait un certain nombre de verrous, en imposant le strict respect des capacités d'accueil, sans création de division supplémentaire dans les établissements les plus attractifs pour limiter les effets d'aspiration et en maintenant une priorité d'inscription aux élèves du secteur même dans les collèges et les lycées réputés.

Il faut également tenir compte des contraintes d'implantation des établissements. Ainsi, en milieu rural, il n'existe bien souvent qu'un seul collège à proximité, ce qui rend caduque toute possibilité de dérogation. En outre, notamment à l'entrée en 6^e, les parents affichent une préférence certaine pour l'établissement le plus proche du domicile, qui permet d'éviter à de jeunes enfants des trajets inutiles. Enfin, si l'assouplissement a eu des effets modérés, c'est aussi parce que lui préexistaient à la fois des procédures de dérogations bien rodées et utilisées et une ségrégation sociale forte des établissements reproduisant la ségrégation urbaine. Structurellement, l'assouplissement était donc très contraint.

¹ Audition du 28 mars 2012.

² G. Fack & J. Grenet, Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire, *École d'économie de Paris – Cepremap, janvier 2012, p. 63.*

Cependant, ce bilan national agrégé masque des disparités très importantes. Les demandes de dérogation ont ainsi été plus importantes dans certaines académies comme celles de Paris, de Lille, de Caen, de Limoges, de Lyon ou d'Aix-Marseille. Les Hauts-de-Seine, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et le Nord ont affiché des taux de demandes de plus de 15 % en 2009. A Paris, les demandes à l'entrée en 6^e ont augmenté de 25,4 à 36,1 % entre 2008 et 2009 et parallèlement le taux de satisfaction a chuté de 49,5 % à 30,7 %.¹

C'est pourquoi la mission s'est attachée tout au long de ses travaux à affiner et à différencier son diagnostic selon les territoires et selon les publics touchés. Les zones très urbanisées sont manifestement plus touchées par les dérogations, mais la région parisienne méritait d'être distinguée des grandes métropoles régionales. L'éducation prioritaire demandait également un traitement spécifique. De même, la comparaison des profils sociologiques des établissements publics et privés était nécessaire. Dans certaines zones et pour certains publics, la dynamique d'aggravation des inégalités sous l'effet de l'assouplissement de la carte scolaire est patente, alors même que le système éducatif français était déjà marqué auparavant par une ségrégation scolaire certaine.

2. L'aggravation de la ségrégation scolaire

a) La conjonction des inégalités territoriales et sociales d'éducation et leurs conséquences sur les apprentissages

Il convient de distinguer deux types d'inégalités d'éducation, celles qui ont une base sociale et celles qui ont une source territoriale. Les inégalités sociales d'éducation sont désormais bien connues, nombre d'études ayant montré une forte corrélation entre la réussite scolaire et le milieu social d'origine. En outre, qualitativement, on en comprend bien les ressorts et les mécanismes à l'aide des notions de capital culturel, de compétences familiales, etc. Les inégalités territoriales d'éducation sont moins connues et viennent amplifier les inégalités sociales. Elles proviennent notamment de la concentration de la pauvreté dans les quartiers relégués dont traite la politique de la ville, ainsi que de la spécialisation sociale accrue de ces quartiers.

Votre rapporteure estime qu'il est important de reconnaître la spécificité des inégalités territoriales liées à l'absence de mixité sociale dans les établissements, en plus des inégalités sociales d'éducation en tant que telles. En outre, il ne faut pas confondre la mixité sociale ni avec la prédominance d'enfants de classe moyenne, ni avec la diversité culturelle. La mixité sociale implique la scolarisation dans un même établissement d'enfants appartenant à des classes sociales diverses et écartées.

¹ Ibid., p. 66.

La mixité scolaire dans l'agglomération de Montpellier

De l'étude de terrain menée par Laurent Visier et Geneviève Zoïa (Université de Montpellier II), sur l'agglomération de Montpellier en 2006-2007, sur une cohorte de 6 000 élèves, il ressort que les établissements les moins mixtes socialement étaient ceux des quartiers les plus pauvres et défavorisés de l'agglomération. Les banlieues favorisées sont également moins mixtes que le centre-ville.

Les banlieues favorisées et les quartiers pauvres sont des lieux de faible mixité sociale mais où la sectorisation est parfaitement respectée avec très peu d'évitement, y compris très peu de recours au privé. Dans le lycée de centre-ville, quartier intermédiaire, viennent s'agglomérer par dérogation des populations plus aisées que la moyenne du quartier. C'est dans les zones de l'agglomération montpelliéraine qui se trouvent à la lisière de quartiers difficiles mais qui sont englobées dans le même secteur scolaire que le taux de fuite est le plus élevé. Les zones intermédiaires sont celles qui connaissent les flux les plus importants. Si l'on considère à la fois les dérogations et le recours au privé, ce sont 75 % des élèves de classe moyenne et classe moyenne supérieure qui évitent le collège de secteur, soit un quart de l'effectif potentiel. Ces lieux sont limités mais les familles qui y résident affirment dans les entretiens qualitatifs qu'ils sont « prêts à tout » pour contourner la sectorisation.

Globalement, à l'échelle de l'agglomération, plus l'établissement est ancien et plus il est socialement mixte. Les collèges d'origine sont situés en centre-ville et sont les plus mixtes. Les nouveaux collèges sont en périphérie périurbain et 75 % d'entre eux ne sont pas mixtes socialement. La tendance historique lourde sur le long terme est la production de non-mixité sociale dans les collèges à cause des effets territoriaux qui ont pesé sur la démocratisation scolaire.

Source : audition de la mission du 22 février 2012

La ségrégation urbaine, autrement dit la spécialisation sociale des quartiers dans les agglomérations, produit une ségrégation scolaire, qui à son tour génère massivement des inégalités de destin scolaire. Il est, en effet, particulièrement préjudiciable pour les enfants, particulièrement les plus défavorisés, d'être scolarisés uniquement avec des pairs sociaux. L'effet de pairs dû à l'absence de mixité sociale et à l'homogénéité de niveau pèse lourdement sur leur scolarité. Il joue sur l'estime de soi des élèves, sur leur capacité à se projeter dans l'avenir, sur les attentes des enseignants et l'efficacité de leur action pédagogique. La ségrégation marquée des établissements conduit donc à une moindre exposition des enfants aux apprentissages et en général à un appauvrissement de l'offre éducative. C'est pourquoi votre rapporteure est convaincue que la **lutte contre l'échec scolaire passe par un combat pour la mixité sociale des établissements** et contre toute logique ségrégative implicite ou explicite.

Grâce aux auditions qu'elle a menées avant de se rendre sur le terrain, la mission a pu bénéficier de diagnostics précis concernant les disparités territoriales d'éducation et le lien entre le degré de mixité sociale des établissements et l'intensité des inégalités scolaires. Les travaux menés par une équipe de chercheurs conduite par les sociologues Sylvain Broccolichi

(Université d'Artois)¹ et Choukri ben Ayed (Université de Limoges), en deux temps sur 2002-2006, puis sur 2007-2010, permettent de croiser les variations des performances scolaires des élèves en 6^e et au brevet selon leur origine sociale et selon les territoires. Il en ressort que les écarts de résultats par rapport aux scores attendus sont plus forts dans les zones urbaines qu'en milieu rural, la sous-réussite étant particulièrement importante dans les collèges d'Ile-de-France.

Les départements du bassin parisien les plus touchés par les sous-performances au collège partagent en première approche certaines caractéristiques :

- une forte densité de population et d'établissements qui facilite l'apparition de « quasi-marchés » scolaires, où les établissements sont scrutés par les parents et entrent en compétition pour capter des élèves mobiles ;

- de très fortes disparités entre collèges, aussi bien en termes de résultats scolaires entre les établissements qu'en termes de différenciation du profil sociologique des établissements ;

- en conséquence, une hiérarchisation accentuée des collèges avec très peu de flux croisés, mais au contraire des déplacements à sens unique des « évités » vers les « réputés » qui renforcent la sélectivité des collèges les plus demandés.

De façon inattendue, les sous-performances ne sont pas cantonnées dans des établissements « ghettos » mais sont générales et touchent la plupart des collèges de la région, y compris ceux qui bénéficient d'un recrutement moyen ou favorisé dans les Yvelines ou dans les Hauts-de-Seine. Ceci conforte les approches systémiques à l'échelle d'un territoire plutôt qu'établissement par établissement.

Les dérogations à la carte scolaire produisent des réactions en chaîne sur tous les établissements d'une zone. Elles peuvent agir par exemple en détournant des ressources nécessaires pour améliorer les apprentissages dans un régime coopératif au profit d'une concurrence entre établissements ou en générant des stigmatisations, frustrations et des tensions en ricochet qui impactent négativement la scolarité sur toute la zone concernée. Les relations entre les parents et les équipes éducatives sont comme parasitées par la polarisation entre les « bons » et les « mauvais » établissements. Les fuites d'effectifs et la hiérarchisation des établissements fragilisent l'estime de soi des élèves restant dans les collèges évités, rapidement assimilés à de mauvais collèges. Elles contribuent aussi à démotiver les enseignants et à accélérer leur demande de mutation, alors que la stabilité des équipes paraît un enjeu crucial.

En outre, le constat territorial a été étendu par les équipes de Sylvain Broccolichi et de Choukry ben Ayed aux régions et affiné en fonction de la taille de l'agglomération et de l'intensité des disparités de recrutement social des collèges. La densité de l'urbanisation tend partout à accroître la fréquence

¹ Audition du 22 février 2012.

de l'échec scolaire notamment pour les enfants de milieu défavorisé. Il est établi que les enfants d'ouvriers réussissent nettement moins bien lorsque leur collège appartient à une grande agglomération. La densité de l'urbanisation tend également à renforcer les inégalités scolaires selon l'origine sociale. Les petits unités urbaines où se trouvent au maximum deux collèges et donc moins de possibilités de confrontation concurrentielle connaissent moins d'écarts de réussite au brevet entre catégories sociales que les grandes agglomérations de Paris, de Marseille et de Lille. Il est ensuite possible de neutraliser l'effet d'urbanisation, en comparant les résultats scolaires au sein de collèges de plusieurs grandes agglomérations selon le degré de disparité de recrutement social des collèges. Il apparaît qu'au-delà d'une certaine taille de l'agglomération, plus les disparités de recrutement social sont importantes et plus les résultats scolaires baissent pour toutes les catégories sociales mais plus nettement pour les élèves de milieux populaires, enfants d'ouvriers et d'employés.

Étude du Céreq sur les parcours scolaires des jeunes ruraux

Si les inégalités scolaires sont particulièrement criantes en milieu urbain, il convient de ne pas négliger les divergences de destin scolaire entre les jeunes ruraux et les jeunes urbains. Une étude du Céreq publiée en septembre 2011 éclaire le clivage net qui sépare les parcours d'orientation en zone urbaine et en milieu rural.

La morphologie sociale des collèges et des lycées ruraux illustre la moindre qualification générale de la population rurale et la sous-représentation des cadres et des professions libérales. La part des élèves d'origine défavorisée dans les collèges ruraux avoisine les 42 % en moyenne contre 34 % environ en milieu urbain et périurbain. Cependant, les résultats scolaires pendant les années de collège sont identiques, voire un peu meilleurs, en zone rurale. Mais à la fin de la classe de 3^e, les jeunes ruraux sont plus souvent orientés vers la voie professionnelle : c'est le cas de 48 % d'entre eux contre 41 % des jeunes urbains. La part de l'apprentissage est particulièrement importante : 30 % des ruraux entrant dans la voie professionnelle contre 25 % des urbains. C'est ce biais d'orientation qui explique les différences de niveau de sortie du système éducatif avec de moindres sorties sans diplôme qu'en milieu urbain mais surtout nettement moins de sorties à bac +3 et plus.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer les différences de parcours comme les représentations des élèves et des familles qui privilégient les métiers qu'ils connaissent concrètement et alimentent une autolimitation des ambitions mais aussi la réalité des perspectives d'emploi en zone rurale dont le marché du travail est tassé vers le bas de l'échelle sociale. L'implantation des établissements et l'offre de formation pèsent également. Les lycées notamment généraux sont nettement plus petits en zone rurale et l'offre de formation y est beaucoup moins diversifiée, ce qui limite de fait les possibilités de cursus en aval.

Enfin, la gestion des déplacements et du logement est cruciale, la moitié des lycéens dans les zones rurales parcourant 18 km jusqu'à leur établissement. De même, un CFA situé à Coutances recrute dans tout le département de la Manche dans un rayon de 60 km. Même bien souvent, le déterminisme géographique est fort et les élèves choisissent la filière présente dans l'établissement le moins éloigné de leur domicile. C'est pourquoi le développement des aides à la mobilité et au logement pourrait contribuer à ouvrir l'horizon des parcours possibles pour les jeunes ruraux.

Source : audition du Céreq du 8 février 2012

Des travaux de recherche qui lui ont été présentés, votre rapporteure a conclu que les territoires connaissant la plus faible mixité sociale des établissements et la plus forte concurrence entre établissements rencontrent à la fois de plus mauvais résultats en moyenne, plus d'échec scolaire et plus d'inégalités scolaires, au détriment des élèves de milieu défavorisé. Dès lors, tout ce qui accroît les disparités de recrutement entre les collèges et leur décantation sociale favorise les inégalités de réussite scolaire. L'assouplissement de la carte scolaire n'a pu qu'aggraver la ségrégation sociale préexistante, même si ses effets globaux sont restés limités. Votre rapporteure craint que ne se lise très rapidement dans les enquêtes nationales et internationales une aggravation de l'échec scolaire et des inégalités scolaires, déjà très élevées dans notre pays, dont une partie sera directement imputable à l'assouplissement.

b) Une polarisation accentuée des établissements sous l'effet de l'assouplissement

Lors de la présentation¹ de leur rapport, Gabrielle Fack et Julien Grenet ont indiqué aux membres de la mission que les grandes évolutions du système scolaire observées depuis 2000 se caractérisaient par une tendance très légère à la réduction de la ségrégation sociale, concernant les collèges publics, même si la mixité dans l'enseignement secondaire n'a pas progressé globalement en raison du recrutement du privé dans les catégories très favorisées.²

En outre, selon eux, l'érosion du nombre d'élèves dans les établissements très difficiles s'est amplifiée, sans conduire cependant à une ghettoïsation des RAR, dont la composition sociale des effectifs est restée stable. Si les élèves défavorisés demeurent surreprésentés dans les collèges RAR, certains ont aussi accédé à des collèges de meilleur niveau grâce à l'assouplissement. Ils en concluent que la réforme de 2007 a légèrement fait reculer la ségrégation scolaire au niveau des communes accueillant des établissements de l'éducation prioritaire.³

¹ Audition du 28 mars 2012.

² G. Fack & J. Grenet, Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire, *École d'économie de Paris – Cepremap*, janvier 2012, p. 85.

³ Ibid., p. 133.

Votre rapporteure estime cette dernière analyse contestable, d'autres études mettant en lumière une accentuation des différences de profil sociologique entre les collèges, du fait de l'assouplissement de la carte scolaire, notamment mais pas uniquement en région parisienne. Le fait que certains élèves sectorisés en collège RAR aient bénéficié de dérogations pour être intégrés dans un collège aux résultats et à la composition sociale plus élevé ne suffit pas pour conclure à l'absence de ghettoïsation ou à une diminution de la ségrégation scolaire.

D'une part, il ne faut pas considérer seulement les flux partant des collèges RAR mais tous les flux entre collèges d'une zone donnée. S'il existe des cascades de dérogations successives le long de la hiérarchie des collèges, la spécialisation sociale des collèges peut s'accroître sur l'ensemble de la zone, malgré les fuites hors de l'éducation prioritaire. Même si la composition sociale des établissements les plus évités n'est pas affectée, les disparités entre collèges peuvent s'accroître, par un décalage du recrutement vers les catégories les plus favorisées dans les établissements attractifs. L'échelonnement des collèges selon leur réputation, accéléré par l'assouplissement, se traduirait alors par une décantation sociale accrue des établissements. D'autre part, si dans les établissements RAR, ce sont les familles relativement plus favorisées qui bénéficient des dérogations, l'assouplissement aboutit bel et bien à une ségrégation renforcée qui aussi bien peut être qualifiée de ghettoïsation.

Le diagnostic très précis porté par Marco Oberti¹, Edmond Préteceille et Clément Rivière (IEP Paris) sur les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans l'agglomération parisienne a vivement intéressé votre rapporteure et confirmé ses doutes. En réponse à un appel d'offres conjoint de l'ex-HALDE (haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) et de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), leur rapport souligne le renforcement de la ségrégation scolaire, qui est plus forte que la ségrégation urbaine, aux deux extrémités du spectre : les collèges où les catégories supérieures étaient surreprésentées en 2007 ont encore accru leur homogénéité sociale, de même que les collèges les plus défavorisés, notamment ceux où la part des familles d'origine étrangère est importante.

Au niveau territorial, il convient de distinguer nettement l'Ouest et l'Est parisien. Le département de Seine-Saint-Denis se singularise fortement puisqu'il ne comprend aucun collège public de type supérieur, c'est-à-dire dans lequel sont surreprésentées les catégories sociales supérieures (CSP+). Il connaît en revanche une très forte surreprésentation des collèges des types les plus défavorisés, où sont notamment surreprésentés les enfants d'immigrés de première ou de deuxième génération. A l'opposé, Paris et les Hauts-de-Seine connaissent une surreprésentation des collèges des types les plus favorisés socialement et ne présentent aucun collège privé de type défavorisé. A

¹ Audition du 1^{er} février 2012.

l'intérieur de ces zones, néanmoins, il peut exister une ségrégation scolaire très forte. Ainsi, à Paris sur 18 collèges connaissant une surreprésentation de parents immigrés et de parents ouvriers peu qualifiés, 15 sont situés dans les XVIII^e, XIX^e et XX^e arrondissements.

A l'échelle de l'Ile-de-France, l'indice de dissimilarité est très fort selon le rapport Oberti-Préteceille-Rivière. Il faudrait qu'entre 75 % et 80 % des enfants d'ouvriers non qualifiés en classe de 6^e changent de collège pour qu'ils soient distribués dans les établissements de la même façon que les enfants de professions libérales ou de cadres supérieurs. Autrement dit, il existe une faible probabilité de rencontrer dans un même collège d'Ile-de-France des enfants de catégories sociales éloignées. Il existe de faibles chances de cohabitation scolaire entre enfants des classes populaires et des classes favorisées, preuve d'une très forte ségrégation scolaire.¹ Il ressort même de l'analyse territoire par territoire que la ségrégation scolaire des enfants est plus forte que la ségrégation résidentielle des adultes. Les enfants, en particulier issus de CSP+, se mélangent moins que les parents.

Entre 2007 et 2011, selon les mêmes auteurs, du fait de l'assouplissement de la carte scolaire, la très grande majorité des collèges des types supérieurs ont maintenu ou accru leur statut *via* l'augmentation de la part des élèves de CSP+. Une majorité des collèges de type moyen ont vu leur statut progresser vers un type supérieur et une petite minorité seulement évolue vers des profils plus populaires. Enfin, les collèges de type populaire avec une forte proportion de familles d'origine immigrée connaissent une forte hausse du nombre d'élèves étrangers.² L'écart entre les collèges populaires et supérieurs s'est accru et la spécificité des profils spécifiques de chaque catégorie d'établissement s'est nettement accentuée. En outre, la dynamique du recours à la dérogation est également très différente dans les deux départements : en Seine-Saint-Denis, les flux sont dirigés vers des collèges de même profil, tandis que dans les Hauts-de-Seine, les flux partent de collèges de type moyen-supérieur ou de type supérieur vers des collèges de profil encore plus élevé, dont il n'existe aucun équivalent dans l'Est parisien.

Après croisement des résultats des travaux de recherche récents, la mission retient comme conclusion générale que **l'assouplissement a accru les disparités de recrutement entre les collèges, a renforcé leur polarisation et leur hiérarchisation. Il conduit dès lors à une hausse des inégalités scolaires entre territoires, entre établissements et entre classes sociales.** Lorsque l'enquête PISA 2012 sera analysée, elle donnera très probablement une confirmation globale définitive de cette tendance, comme déjà l'enquête

¹ A noter que d'après le rapport Oberti-Préteceille-Rivière, les enfants de policiers et de militaires sont distribués dans les établissements quasiment de la même façon que les enfants de CSP+.

² M. Oberti, E. Préteceille & C. Rivière, *Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne*, rapport pour le Défenseur des Droits et la DEPP du ministère de l'éducation nationale, janvier 2012, pp. 65-66.

de 2009 avait signalé l'importance des inégalités dans le système éducatif français.

3. Le renforcement de la spécialisation sociale des établissements privés

L'analyse des effets de l'assouplissement de la carte scolaire ne peut laisser de côté les établissements privés, pour la raison même qu'ils ne sont pas soumis à la sectorisation et qu'ils constituent à côté des dérogations un moyen à la disposition des parents pour éviter d'envoyer leurs enfants dans le collège de secteur. Le choix d'un établissement privé repose aujourd'hui beaucoup moins qu'auparavant sur des critères idéologiques. Les mouvements d'aller-et-retour – typiquement école publique, collège privé, lycée public – sont fréquents. Agnès Van Zanten (IEP Paris – CNRS) a indiqué à la mission que 2/5 des élèves ont fréquenté l'enseignement privé, ce qui signifie qu'environ la moitié des ménages ont eu un enfant dans un établissement privé. L'enseignement privé semble plutôt perçu par les parents comme un parcours *bis*, un recours possible si la scolarité se passait mal dans le public.

Mais ce recours est socialement très biaisé et les établissements présentent un profil de recrutement nettement plus favorisé que les établissements publics. Les flux d'élèves vers l'enseignement privé contribuent donc à renforcer la ségrégation sociale globale sur l'ensemble des collèges. Il peut toutefois exister des différences sensibles entre établissements privés d'une même zone. Ainsi, en région parisienne, l'offre privée à Paris même, dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine comprend essentiellement des établissements à recrutement dans les catégories supérieures. En Seine-Saint-Denis et dans l'Est parisien, l'installation d'établissements privés renvoie et répond aux exigences de familles des catégories sociales les plus favorisées du territoire, même si elles n'appartiennent pas au CSP+, alors qu'il n'existe pas dans cette zone de collèges publics du type qu'elles recherchent.

Malgré des différences territoriales, le privé conserve un profil socialement très sélectif, qui pèse par contre-coup sur les établissements publics. Ceux-ci perdent à l'exception des plus réputés une fraction importante d'enfants de classes moyenne et supérieure, ce qui renforce en leur sein l'homogénéité sociale, en redoublant les effets des dérogations. Dès lors, ce sont les différences de recrutement social qui expliquent les bons résultats bruts affichés par nombre d'établissements privés par rapport aux collèges et aux lycées publics. Dans leur rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire, Gabrielle Fack et Julien Grenet concluent plus généralement que depuis 2000, l'augmentation du secteur privé a entraîné une aggravation de la ségrégation scolaire à l'entrée en seconde, qui conduit elle-même au creusement des inégalités de niveau entre lycées publics et privés.¹

¹ G. Fack & J. Grenet, Rapport d'évaluation de l'assouplissement de la carte scolaire, *École d'économie de Paris – Cepremap*, janvier 2012, p. 100.

Les travaux menés par Pierre Merle¹ (IUFM de Bretagne) ont démontré que l'assouplissement avait renforcé une tendance structurelle en amplifiant les disparités de recrutement entre les lycées publics et privés dans les académies de Lyon, de Nantes et de Paris. Ainsi, entre 2006 et 2010, dans l'académie de Lyon, l'attractivité du privé s'est nettement renforcée puisque pour une baisse générale des effectifs de l'académie de 1,8 %, l'effectif global des lycées privés a crû de 3,8 % alors que l'effectif global des lycées publics baissait de 3,7 %. Cette attractivité renforcée a accru la sélectivité du recrutement au profit des familles les plus aisées : la part des élèves favorisés a augmenté de 17,7 % dans les lycées privés contre 7,7 % dans l'ensemble de l'académie et 3,1 % dans les lycées publics. Tous les lycées privés de Lyon (Foucauld, Saint-Thomas, Saint-Marc, Sainte-Marie, les Chartreux, les Lazaristes) comprennent entre 52 % et 77 % d'enfants d'origine favorisée en 2010. A l'inverse, hormis les lycées du Parc et Pascal, dont les profils sociologiques sont similaires à ceux du privé, les lycées publics lyonnais accueillent entre 40 % et 68 % d'enfants d'origine défavorisée.

Dans la ville de Nantes, selon les indications fournies par Pierre Merle aux membres de la mission, on peut également constater des contrastes analogues au niveau du collège. Trois collèges privés (Des Enfants, Sacré-Cœur et Saint Joseph) recrutent entre 60 et 69 % d'enfants d'origine favorisée, contre 3 à 9 % d'enfants défavorisés. Parallèlement, les collèges publics Stendhal ou Le Breil scolarisent respectivement 66 % et 81 % d'élèves défavorisés pour 5 % et 1 % d'enfants d'origine favorisée.

En d'autres termes, la spécialisation sociale très marquée du privé conjugue ses effets avec l'assouplissement de la carte scolaire et les dérogations pour favoriser la polarisation et la hiérarchisation des établissements publics. C'est pourquoi votre rapporteure estime qu'**une politique ambitieuse de mixité sociale ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les voies et les moyens d'y associer les établissements privés.** Toute régulation des flux vers les établissements privés sous contrat d'association ne paraît pas d'ailleurs incompatible avec le principe constitutionnel de liberté du choix de l'enseignement. Le vote d'une enveloppe budgétaire contrainte et le respect de la règle coutumière des 80/20 pour fixer la répartition des créations et des suppressions de postes entre le public et le privé bornent déjà les capacités d'accueil dans les établissements privés, de même que la limitation des possibilités de financement des investissements par les collectivités territoriales.

4. L'affaiblissement de l'éducation prioritaire

L'assouplissement a particulièrement affecté les établissements de l'éducation prioritaire qui ont vu leurs effectifs s'éroder significativement en quelques années. D'après Gabrielle Fack et Julien Grenet, à côté de

¹ Audition du 29 février 2012.

l'évolution démographique tendancielle, 30 % des pertes d'effectifs des collèges RAR entre 2000 et 2009 ont été causées par l'assouplissement de la carte scolaire initié en 2007. On peut estimer que l'assouplissement est responsable d'une perte de 9 % des effectifs d'élèves scolarisés en RAR entre 2006 et 2009.¹ Mais si toutes les dérogations avaient été accordées, les pertes pour les collèges concernés se seraient élevées à 25 % de leur effectif.

Cette érosion massive des effectifs conduit ensuite à des baisses des dotations aux établissements concernés de l'État et des conseils généraux, puisque le montant de celles-ci dépend du nombre d'élèves scolarisés. Les moyens consacrés aux établissements les plus évités² où se concentrent de grandes difficultés sociales s'amenuisent, ce qui ne peut que fragiliser davantage les établissements et stimuler encore les demandes de dérogation ou le recours au privé. Les cercles vicieux qui peuvent s'initier, contribuent à la formation de ghettos scolaires rapidement menacés de fermeture. Il est illusoire de tenter de convaincre les parents qu'est assuré partout sur le territoire national un enseignement de bonne qualité alors qu'est entériné le déclassement de certains collèges des zones urbaines sensibles.

Votre rapporteur déplore la déstabilisation dont est victime l'éducation prioritaire du fait de l'assouplissement de la carte scolaire. Cette fragilisation forme le pendant de la promotion idéologique d'une politique dite « d'excellence » qui renonce à s'attaquer à la réduction des inégalités sociales et de l'échec scolaire.

Ainsi que l'a rappelé Jean-Yves Rochex³ (Université Paris VIII) aux membres de la mission, on peut distinguer trois phases de développement dans l'histoire de l'éducation prioritaire. Dans un premier temps, elle répondait à une logique de compensation et constituait un instrument de lutte contre les inégalités ; ensuite, un glissement s'est opéré vers le traitement des symptômes et notamment vers la question du climat de vie scolaire. Cette logique est encore celle des circulaires ECLAIR qui visent à traiter des questions sociales corrélées aux difficultés scolaires comme l'absentéisme et la violence, plutôt que de prévenir en amont l'apparition des difficultés scolaires.

Depuis quelques années, s'est opéré un second glissement et l'éducation prioritaire est devenue un instrument de sélection d'élèves « méritants », les autres étant maintenus dans des voies de relégation. Le développement des internats d'excellence en est un exemple, tout comme les conventions ZEP/Sciences Po qui concernent moins d'un élève de ZEP sur

¹ Ibid. p. 124.

² En outre, ainsi que l'a indiqué la Cour des comptes dans un rapport préliminaire, qui a rencontré récemment un grand écho dans la presse, les établissements de l'éducation prioritaire ne sont pas privilégiés par rapport à ceux de centre-ville dans l'allocation des moyens, dès que l'on raisonne en termes monétaires (euros) et non plus en heures / élèves (unité de compte du ministère de l'éducation nationale qui masque l'affectation de très jeunes enseignants peu expérimentés).

³ Audition du 1^{er} février 2012.

1 500. Progressivement, on a individualisé, désocialisé et naturalisé les potentiels de progression des élèves. Il ne s'agit plus de s'adresser à l'ensemble des élèves en difficulté ou issus de milieux défavorisés mais de concentrer de maigres ressources sur une fraction identifiée comme « méritante » et « digne d'être amenée à l'excellence ». L'élitisme reparaît donc au cœur de l'éducation prioritaire pour en subvertir la finalité même. Cette politique d'élargissement et de diversification de l'élite entre en radicale contradiction avec la lutte contre les inégalités que votre rapporteure souhaite remettre au cœur de la politique scolaire.

C. LES STRATÉGIES PARENTALES ET L'ÉVOLUTION DES REPRÉSENTATIONS DE L'ÉCOLE

1. Des stratégies d'initiés favorisées par la faveur accordée aux options et aux parcours spécifiques

Toutes les familles ne sont pas égales devant le choix de l'établissement et le recours aux dérogations. Les compétences nécessaires à l'évitement de la sectorisation sont socialement distribuées : les familles les plus défavorisées ont moins de compétences pour à la fois recueillir des informations sur le système éducatif, évaluer les différents établissements, construire des parcours scolaires possibles pour leurs enfants et réaliser toutes les démarches avec succès. Comme l'a rappelé Agnès Van Zanten¹ devant les membres de la mission, en soi, la dérogation à la carte scolaire constitue une stratégie d'initiés.

Pour que la demande aboutisse, il faut connaître les critères et le détail de l'offre de formation, notamment pour utiliser l'instrument du parcours scolaire particulier et des options ou classes spécifiques. En outre, il faut savoir poser la demande dans les termes appropriés et avec le ton adéquat. Le succès dépend crucialement de la capacité à savoir rédiger correctement la demande auprès de l'administration. Le fait même que la rédaction des demandes de dérogation compte beaucoup lors de leur examen en commission favorise les enseignants et les classes supérieures. L'assouplissement de la carte scolaire, malgré le discours favorable aux boursiers sociaux et à la réduction des inégalités, a profité aux familles qui pratiquaient déjà les stratégies de dérogation et qui étaient les plus familières avec le fonctionnement complexe du système éducatif. C'est pourquoi votre rapporteure estime qu'une déréglementation totale du choix de l'établissement ne pourrait que dégrader encore la situation relative des familles modestes.

Ces analyses qualitatives sont statistiquement corroborées. Ainsi Marco Oberti, Edmond Préteceille et Clément Rivière ont repéré, à l'entrée en 6^e, les évolutions suivantes dans deux départements très contrastés de l'agglomération parisienne :

¹ Audition du 8 février.

L'évolution des dérogations en région parisienne (2008-2011)

Demandes de dérogations	2008	2011
Hauts-de-Seine	1 900	2 900
Seine-Saint-Denis	1 500	2 000 (après un pic à 2 100 en 2010)

Demandes de dérogations rapportées au nombre d'élèves	2008	2011
Hauts-de-Seine	12,5 %	20,5 %
Seine-Saint-Denis	8,5 %	11 % (après un pic à 12 % en 2010)

Taux de satisfaction des demandes	2008	2011
Hauts-de-Seine	50 %	30 %
Seine-Saint-Denis	60 %	29 %

Source : M. Oberti, E. Préteceille & C. Rivière, Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne, rapport pour le Défenseur des Droits et la DEPP du ministère de l'éducation nationale janvier 2012, pp. 101-103 – audition du 1^{er} février 2012

Le public nettement plus favorisé des Hauts-de-Seine s'est emparé de l'assouplissement et des perspectives supplémentaires de dérogation qu'il offrait beaucoup plus massivement. L'impulsion donnée en 2007 ne s'est d'ailleurs pas ralentie dans ce département puisque c'est à la rentrée 2011 que le taux de demande fut le plus élevé, en augmentation de 4 points par rapport à la rentrée 2010. En revanche, les demandes de dérogation refluent désormais en Seine-Saint-Denis comme si les milieux populaires étaient plus sensibles à la frustration née des refus de dérogations antérieurs.

En effet, les taux de satisfaction des demandes se sont effondrés en quatre ans à la fois dans les Hauts-de-Seine (-20 points) et en Seine-Saint-Denis (-31 points), alors par exemple qu'en Seine-et-Marne, le taux de satisfaction s'élevait à 75 % en 2010 pour un nombre de demandes il est vrai plus limité. Les contraintes physiques d'accueil dans les établissements ont joué. Mais il faut encore expliquer pourquoi le taux de satisfaction a nettement moins baissé dans les Hauts-de-Seine, alors même que le nombre de demandes dans ce département augmentait fortement. Votre rapporteure est convaincue que le différentiel de satisfaction au bénéfice des familles plus favorisées est directement dû à un biais dans l'application des critères d'octroi des dérogations, en particulier à la faveur accordée aux demandes de suivi d'une option ou d'un parcours spécifique.

La réforme de 2007 avait été justifiée par la nécessité d'accorder une priorité aux boursiers pour lutter contre la ségrégation imputée à la sectorisation. Pourtant, les demandes de dérogation sur le critère des bourses ne représentent en 2011 qu'un peu plus de 3 % de l'ensemble des demandes, tant dans les Hauts-de-Seine qu'en Seine-Saint-Denis. La part des boursiers dans les dérogations accordées n'était que de 5 % dans les Hauts-de-Seine et de 4 % en Seine-Saint-Denis. La priorité censément accordée à ce critère ne s'est pas manifestée puisque le taux de satisfaction des demandes émanant de boursiers est passé de 75 % en 2009 à 46 % en 2011 dans les Hauts-de-Seine et de 67 à 35 % en Seine-Saint-Denis sur la même période¹.

En revanche, l'examen des motifs justifiant les dérogations montre un renforcement de l'invocation d'un parcours scolaire particulier (options rares, sections internationales, classes CHAM, etc.), notamment dans les Hauts-de-Seine où plus de la moitié des demandes satisfaites invoquait ce critère². Ce motif est en soi l'indication que les CSP+, qui connaissent mieux les parcours et les cursus, ont su utiliser les nouvelles possibilités de dérogations ouvertes par l'assouplissement. La circulaire de 2007 a conforté les anciennes stratégies de dérogation au profit des familles les mieux informées.

En outre, on constate un renforcement de la catégorie des « autres motifs » qui n'entrent pas dans les critères définis par la circulaire. Votre rapporteure s'interroge sur l'efficacité d'une circulaire qui prétend énoncer limitativement des critères de dérogations tout en laissant une place aussi large à des motifs indéterminés. Tous les responsables académiques qu'elle a rencontrés au cours de ses déplacements ont pourtant nié avoir recouru à d'autres critères que ceux de la circulaire, contre l'évidence statistique. Votre rapporteure ne peut dès lors que s'inquiéter de la transparence des procédures mises en place au sein de l'éducation nationale et de la capacité du ministère à réguler les pratiques académiques.

2. Fatalisme social et effets de réputation

L'assouplissement de la carte scolaire, au-delà de ses conséquences visibles sur les flux d'élèves et la composition sociologique des établissements, a souterrainement transformé les représentations de l'école qu'entretenaient les parents. C'est l'effet du discours politique qui a accompagné la réforme en évoquant l'abrogation pure et simple de la carte scolaire et non de simples aménagements techniques. Les familles ont retenu le principe d'un droit au choix de l'établissement au sein de l'enseignement public. Dès lors, il est à craindre que tout retour à une sectorisation très stricte ne soit vécu comme la privation d'un droit acquis, même s'il n'en est rien.

¹ M. Oberti, E. Préteceille & C. Rivière, Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne, rapport pour le Défenseur des Droits et la DEPP du ministère de l'éducation nationale, janvier 2012, pp. 104-106.

² Ibid., p. 107.

La réforme de 2007 a légitimé sur le plan symbolique les anciens comportements de contournement de la carte scolaire, désormais libérés de toute réticence de principe ou mauvaise conscience. Parallèlement, elle a suscité l'incompréhension des familles qui se voyaient refuser une dérogation. Au cours de son audition devant la mission, Marco Oberti¹ a insisté sur ce point. Les entretiens qualitatifs ont révélé en particulier que beaucoup de familles immigrées tenaient à assurer un environnement éducatif de qualité à leurs enfants et entreprenaient à cette fin deux démarches parallèles de demande de dérogation et de demande d'inscription dans le privé. Dans bien des cas, les deux démarches échouent, ce qui nourrit une intense frustration et un fort ressentiment. Les refus sont bien souvent vécus et interprétés comme des discriminations ethniques, même si ce n'est objectivement pas le cas. Le problème essentiel réside dans **l'opacité du dispositif de dérogation** pour les familles qui ne savent pas qui prend la décision, ni sur quelles bases. Restaurer la confiance entre l'éducation nationale et ces familles sera une lourde tâche.

Théoriquement, l'école française repose sur l'idée de l'uniformité de l'offre éducative sur tout le territoire national, avec des établissements et des enseignants de qualité égale. L'examen des motifs d'insatisfaction des parents vis-à-vis de l'école révèle, selon Agnès Van Zanten, qu'ils ont le sentiment d'une rupture du contrat originel qui fondait la sectorisation. Les parents pensent que l'offre éducative n'est pas identique dans tous les établissements et que la qualité des formations n'est pas garantie sur tout le territoire, si bien que la carte scolaire devient de moins en moins légitime. Ils ont le sentiment que le politique est impuissant et que les réformes successives échouent les unes après les autres. En outre, Agnès Van Zanten relève que les parents interrogés dans les enquêtes qualitatives ont une vision entièrement et crûment déterministe des parcours scolaires. Au-delà des inquiétudes sur la qualité de l'enseignement, ils ne croient pas en la capacité de la pédagogie et de l'école à lutter contre les déterminismes sociaux. Dès lors, selon eux, la qualité d'un collège ne dépend pas tant de la qualité de ses enseignants que du public qui fréquente l'établissement.

C'est un fait indubitable que la mixité sociale n'est pas réalisée à l'échelle de tout le territoire national. Les établissements se distinguent fortement les uns des autres par la composition sociale de la population qui y est scolarisée. Laurent Visier et Geneviève Zoïa (Université Montpellier II)² estiment dès lors qu'il est parfaitement rationnel sur le plan individuel pour les parents de retenir ce critère de choix pour inscrire leurs enfants dans un établissement ou un autre. C'est d'autant plus compréhensible selon eux, si l'on considère d'une part, qu'une partie importante de l'efficacité scolaire est apportée par les élèves eux-mêmes en raison du poids des pairs dans la réussite scolaire, d'autre part, que l'école conditionne largement le destin professionnel.

¹ Audition du 1^{er} février 2012.

² Audition du 22 février 2012.

Cependant, votre rapporteure estime qu'il faut combattre la propagation de représentations trop fatalistes de l'école qui surestiment son incapacité à neutraliser l'origine sociale. C'est ce que réussissent d'autres pays comme la Finlande et le Canada où le déterminisme social et les inégalités entre établissements sont beaucoup moins forts que dans notre pays. En outre, il existe des indicateurs qui corrigent les résultats des établissements en fonction de leur composition sociale. Les établissements réputés peuvent très bien ne pas atteindre les performances attendues au regard de leur composition sociale, tandis que des établissements peu attractifs peuvent présenter une réelle plus-value pédagogique. Il ne faut donc pas dénier toute vertu à l'école, même si ces performances et son traitement des inégalités sont largement insatisfaisants.

Le fatalisme social qui se répand dans les familles nourrit des comportements d'évitement qui, même s'ils étaient la conclusion d'un calcul rationnel, n'en renforceraient pas moins les difficultés sur le plan collectif. Les effets autoréalisateurs en sont manifestes, l'évitement fragilisant des établissements peu réputés, qui le deviennent encore moins et sont encore plus évités. Ces cercles vicieux aboutissent à accentuer progressivement la hiérarchisation des établissements. Le phénomène de polarisation univoque entre « bons » et « mauvais » établissements est d'autant plus fort que les choix d'établissement ne sont pas généralement l'aboutissement de processus de décision atomisés mais interactifs où chaque famille tient compte des décisions des autres. D'après Agnès Van Zanten, les parents font confiance aux autres parents, ainsi qu'à la parole des enfants, mais pas au discours de l'institution scolaire perçu comme opaque. C'est de là que naissent les effets de réputation et de rumeur qui à la fois nourrissent les angoisses et rendent inaudibles certains discours publics. Les palmarès et les classements publiés dans la presse qui semblent répondre à une demande des familles participent au phénomène et l'amplifient.

Votre rapporteure craint que ses représentations biaisées ne soient désormais stabilisées dans l'esprit des parents et peut-être des acteurs du monde de l'éducation. Ce pessimisme contreproductif est nourri par des discours publics très négatifs. L'opinion publique reçoit constamment des messages négatifs tirés des évaluations nationales et internationales, sans qu'aucune piste d'amélioration ne soit proposée simultanément. C'est aussi ce climat anxigène qui pousse les parents à construire des stratégies scolaires et à contourner la sectorisation. L'accompagnement des familles et la prise en compte de leur inquiétude sont nécessaires mais ne doivent pas aboutir à l'abandon de la régulation.

3. Les ségrégations internes aux établissements et la persistance de classes homogènes

L'évitement de l'établissement par la dérogation ou le recours au privé n'est pas la seule réponse possible des parents mécontents d'une

affectation. Outre la résignation, la prise de parole et l'intervention dans l'établissement constituent un recours à la disposition des classes moyennes. Dans certains cas, cette prise de parole peut être vertueuse en convainquant d'autres parents de rester dans l'établissement, en s'investissant dans la vie de l'école ou encore en faisant du soutien scolaire.

D'après les recherches d'Agnès van Zanten, inspirées des travaux d'Albert Hirschman,¹ il est plus fréquent que la prise de parole des parents laissant leurs enfants dans l'établissement de secteur présente un visage moins vertueux. Elle vise alors à trouver les moyens de maintenir des scolarités séparées pour leurs enfants au sein de l'établissement de secteur. Il peut s'agir d'une forme de « *deal collectif* » où l'on échange le maintien dans l'établissement des enfants contre l'organisation de classes de niveau homogène. Le choix des options est un instrument privilégié. Les chefs d'établissement acceptent alors une forte ségrégation des classes pour maintenir la mixité sociale à l'échelle de l'établissement. Les enseignants sont plus partagés, mais certains apprécient de pouvoir retrouver chaque semaine ce qu'ils nomment leur classe « *oasis* ». Globalement, cette solution arrangerait plutôt tout le monde.

L'exacerbation de la concurrence entre les établissements pour attirer les élèves et les familles grâce à l'offre d'options et de parcours spécifiques contribue à favoriser une séparation entre classes sociales et entre groupe de niveaux homogènes au sein des établissements, de classe en classe. Au-delà de la mixité sociale statistique au niveau de l'établissement, **voire rapporteure recommande donc de veiller également à la mixité sociale et à l'hétérogénéité des niveaux scolaires au sein des classes.**

Toutes les études montrent, en effet, que la mixité dans les classes est essentielle aux apprentissages et que la ségrégation des classes au sein des établissements est cognitivement néfaste pour les élèves les plus faibles. On a notamment pu repérer des effets Pygmalion inversés tels que les enseignants s'adaptent à leur public et pouvaient être amenés à abaisser leurs exigences et leur niveau d'enseignement dans des classes homogènes peuplées d'élèves faibles.

En outre, les problèmes de climat scolaire et de violence viennent aussi souvent de la ségrégation des classes ou de la mise en place de sections spéciales distinctes. Ainsi, dans certains collèges étudiés par Agnès Van Zanten, les tensions entre élèves sont telles qu'il a été décidé de mettre en place deux services au déjeuner, l'un pour les CHAM (section spécialisée en musique) et l'autre pour le reste des élèves.

Voire rapporteure déplore que la mixité sociale et l'hétérogénéité scolaire n'aient pas été des priorités du ministère de l'éducation nationale, alors qu'elles constituent des moteurs de réussite pédagogique. La mixité n'est restée qu'une figure rhétorique, sans que l'on se soit donné les moyens de la

¹ Audition du 8 février 2012.

construire politiquement et pédagogiquement. En outre, confondre trop rapidement la mixité arithmétique et la mixité sociale représente un des écueils essentiels que tout politique ambitieuse de mixité doit éviter. Le mélange pur et simple des élèves n'est pas en lui-même porteur de mixité. La confrontation de groupes d'élèves séparés sur telle ou telle base ne conduit pas spontanément au dialogue et à la coopération mais renforce en réalité les stéréotypes de part et d'autre. Il faut donc construire, proposer, expliquer aux parents et aux élèves un modèle d'interaction sociale susceptible de transformer le mélange physique en mixité sociale. C'est la tâche qui incombe proprement au politique.

* * *

*

La mission a souhaité apprécier directement sur le terrain la diversité des problématiques territoriales pour comprendre comment dans des cas concrets se mettaient en œuvre les mécanismes et les dynamiques décrits par les sociologues, les économistes et les spécialistes de sciences de l'éducation qu'elle a auditionnés. C'est pourquoi elle a mené une série de déplacements dans cinq académies (Bordeaux, Créteil, Dijon, Lyon et Nancy-Metz) qui lui ont permis de saisir un large éventail de situations locales. Partout, bien que sous des formes différentes, la mixité sociale et la régulation des choix d'établissement sont apparues comme des enjeux cruciaux. Ces questions sont tellement centrales pour l'avenir du système scolaire qu'à partir d'un simple examen de la carte scolaire, la mission a été amenée à évoquer la plupart des chantiers de l'éducation nationale.

II. ÉTUDES DE CAS : LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ TERRITORIALE

A. LES SPÉCIFICITÉS DES DYNAMIQUES DE SÉGRÉGATION EN RÉGION PARISIENNE

1. Un panorama de la carte scolaire dans l'académie de Créteil

a) L'attraction des collèges et lycées parisiens

A la différence d'autres académies visitées par la mission comme celles de Bordeaux ou de Nancy-Metz qui ne connaissent que très peu d'effets de bord, une des caractéristiques majeures de l'Ile-de-France est la porosité entre départements d'une même académie et entre académies. La perméabilité interacadémique est très forte bien qu'il soit difficile d'en mesurer précisément les effets, faute d'appareil statistique adéquat et d'un croisement des données des rectorats de Créteil, de Paris et de Versailles. Le phénomène est particulièrement marqué dans la première ceinture autour de Paris dont les communes sont raccordées à la capitale par le réseau ferré et les bus, facilitant ainsi une scolarisation hors académie dès le collège.

L'exemple de Montreuil est révélateur. Jouxant Paris, cette commune compte un peu plus de 100 000 habitants mais ses lycées publics ne comptent que 22 classes de seconde. Les fuites vers Paris, tant dans des établissements publics que privés, y sont massives grâce aux lignes de métro et de bus. Cette donnée doit être prise en compte pour apprécier les problèmes de carte scolaire dans l'académie de Créteil, surtout dans les départements du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis. Votre rapporteure souhaite qu'il soit procédé à des échanges d'informations plus soutenus et plus réguliers entre les académies de Versailles et de Créteil d'une part, et de Paris d'autre part pour permettre une mesure quantitative rigoureuse des fuites d'élèves vers les collèges et les lycées parisiens.

Certains flux d'élèves de la banlieue vers Paris ne passent pas tous par des dérogations, ni par une inscription dans le privé. Le recours à des domiciliations fictives ne doit pas être négligé. Le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN)¹ de Seine-Saint-Denis a donné aux membres de la mission l'exemple suivant. Récemment, les élèves d'un collège de Romainville ayant obtenu une mention bien ou très bien au brevet ont été inscrits en seconde au lycée Condorcet à Paris. Cinq familles avaient réussi à déjouer la vigilance des services du rectorat de Paris et donné la même adresse à Paris. Le fait d'avoir privé le lycée de secteur à Romainville de ses meilleurs

¹ Nouvelle appellation des inspecteurs d'académie-directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN) dont les attributions ont été modifiées cette année par décret au profit d'un renforcement des attributions des recteurs.

élèves potentiels favorise l'homogénéité scolaire, bride l'émulation pédagogique et reproduit des effets de pairs préjudiciables à la réussite scolaire des élèves qui ont respecté la sectorisation. La forte attraction des collèges et des lycées parisiens aggrave donc la situation dans les zones défavorisées de la banlieue. Votre rapporteure demande que des contrôles plus minutieux soient réalisés et espère que la multiplication des échanges de données entre rectorats qu'elle appelle de ses vœux contribuera à déjouer ses stratégies frauduleuses.

b) La mise en œuvre de l'assouplissement dans l'académie et le soutien aux établissements fragilisés

Selon le recteur de Créteil, l'assouplissement de la carte scolaire n'a pas amené de bouleversements majeurs dans son académie par rapport à l'existant, déjà marqué par d'importantes fuites d'élèves vers les établissements parisiens. Il n'a provoqué en particulier aucune fermeture d'établissements, même des plus évités. Le dispositif a été appliqué dans la limite des places disponibles, sans qu'en aucun cas, il n'ait été demandé au conseil régional ou à un conseil général d'agrandir les bâtiments ou d'installer des préfabriqués pour accroître la capacité des établissements très demandés.

Les pertes d'élèves indéniables dans plusieurs établissements de l'académie résultent de la conjonction de plusieurs facteurs : des effets démographiques, des dérogations, des départs vers le privé et des fuites vers Paris. L'assouplissement a joué un rôle en modifiant non pas les procédures d'affectation des élèves par le rectorat mais les représentations des familles qui ont retenu qu'elles avaient maintenant la possibilité de choisir leur établissement. Dans l'évitement de la sectorisation, les services académiques retiennent essentiellement comme motivation des demandes de dérogation, l'inquiétude des parents quant au climat scolaire régnant dans le collège de secteur.

Les établissements les plus évités, hors effet démographique par le biais des dérogations appartiennent aux réseaux de l'éducation prioritaire. Le recteur a toutefois choisi de soutenir les collèges et lycées fragilisés en maintenant les moyens supplémentaires en termes de postes d'enseignants et d'assistants pédagogiques correspondant au classement en RAR puis en ECLAIR. Il n'en reste pas moins que les dotations globales horaires (DGH) des établissements évités ont fondu proportionnellement aux pertes de divisions engendrées par les baisses d'effectifs.

Votre rapporteure peut comprendre que les contraintes budgétaires imposées par le Gouvernement aux académies restreignent la liberté des recteurs. Cependant, elle considère qu'il est impératif de maintenir les DGH des établissements évités au plus haut niveau possible, ce qui permettra en particulier d'améliorer le taux d'encadrement et de baisser drastiquement les effectifs par classe. L'équilibre se fera certes au détriment des établissements attractifs mais ceux-ci rassemblent des élèves de meilleur niveau scolaire et plus familiers des normes scolaires grâce à leur environnement familial.

L'affectation des DGH aux établissements doit être utilisée comme un instrument de régulation financière de l'évitement de la carte scolaire, en installant l'équivalent d'un système de bonus-malus, favorable aux établissements évités et fragilisés où se concentrent fréquemment de grandes difficultés sociales. Le système actuel d'affectation des moyens produit en réalité une incitation indirecte aux dérogations et au contournement de la carte scolaire auquel il convient de remédier.

Pour soutenir les établissements en difficulté, le rectorat utilise trois types de mesures, dont on peut regretter le caractère souvent plus administratif que pédagogique. Sont employés :

- les lettres de missions triennales aux chefs d'établissement qui doivent pointer les faiblesses et fixer des objectifs, l'évaluation au bout des trois ans jouant sur la progression de carrière. Même si elle considère que les chefs d'établissement ont un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation des équipes pédagogiques et dans la promotion de la mixité sociale et scolaire dans les classes, votre rapporteure reste sceptique sur cet instrument dans la mesure où il est facilement vidé de son sens pour se ramener à une simple formalité bureaucratique ;

- la signature de contrats d'objectifs entre l'autorité académique et les établissements. Outre le risque patent de bureaucratisation, votre rapporteure déplore que ces contrats ne contiennent pas aussi des engagements sur les moyens accordés pour faciliter la réalisation des cibles fixées. En outre, il est extrêmement regrettable que les collectivités territoriales ne soient pas associées à cette démarche, alors même qu'elles sont le partenaire essentiel de l'éducation nationale ;

- pour les interventions lourdes, l'envoi régulier de brigades d'inspecteurs sur une année pour remobiliser les enseignants d'établissements dont les résultats sont très mauvais. Votre rapporteure soutient cette mobilisation des corps d'inspection au service d'un accompagnement pédagogique de fond des équipes pédagogiques les plus en difficulté.

c) L'analyse des situations départementales

La Seine-et-Marne est un département mixte dans lequel 90 % des élèves sont transportés pour se rendre à l'école. Sa dynamique est proche de celle des départements ruraux et les dérogations sont concentrées dans les grandes zones urbaines autour de Marne la Vallée-Torcy, Meaux et Melun. Les établissements les plus attractifs ne sont pas ceux qui offrent la plus grande plus value pédagogique. L'attractivité dépend beaucoup plus du profil sociologique de l'établissement. Par exemple, à Ozoir-la-Ferrière cohabitent deux collèges, l'un attractif et l'autre pas. Le premier bénéficie d'une réputation avantageuse, mais il tend à adopter une organisation par classes de niveaux homogènes et obtient de moins bons résultats au brevet que le second, qui accueille un public beaucoup plus défavorisé et souffre d'évitement.

De même, le collège des Capucins à Melun est très dynamique et propose de nombreuses activités. Classé RAR puis ECLAIR, il bénéficie de ressources supplémentaires et de la stabilité des équipes enseignantes. Mais, il ne fait pas l'objet de dérogations entrantes car il pâtit de l'image négative du quartier très défavorisé dans lequel il est installé. Sa composition sociale reflète exactement, peut-être même en l'accentuant encore, la ségrégation urbaine du territoire dans lequel il est installé.

Le Val-de-Marne présente un visage très contrasté. Il comprend aussi bien des villes riches accueillant des populations très favorisées et des établissements prestigieux comme les lycées Marcellin Berthelot à Saint-Maur-des-Fossés et Hector Berlioz à Vincennes, que des villes très pauvres avec des établissements très difficiles. Les fuites vers l'académie de Paris sont notables mais concentrées dans des communes reliées par le métro comme Ivry et Villejuif.

Les demandes de dérogations surviennent fréquemment dans des communes où existe une polarisation des quartiers et par conséquent des établissements. Ainsi, cohabitent au Kremlin-Bicêtre deux petits collèges, l'un très demandé et l'autre pas. Il existe des places disponibles dans chacun des deux puisqu'ils sont remplis à moitié de leur capacité. Pour maintenir l'établissement évité, il a été décidé de ne pas accorder les dérogations vers le collège plus réputé en repoussant l'ouverture de toute nouvelle division. Cette décision a conduit à des inscriptions dans les collèges privés voisins.

Sur cet exemple, comme sur beaucoup d'autres qui lui ont été signalés au cours des déplacements de la mission, votre rapporteure approuve la prudence dont ont fait preuve généralement les autorités académiques dans leur application de l'assouplissement. Cependant, cette retenue ne saurait se substituer à une véritable politique de promotion de la mixité sociale, que l'éducation nationale n'a pas su mener et dont, par fatalisme, elle a trop exclusivement délégué la responsabilité au ministère de la ville ou aux collectivités territoriales.

Le Val-de-Marne se distingue par la suppression des commissions de dérogation et la gestion des affectations au collège *via* l'application Affelnet 6^e ¹. Ceci permet un pilotage de l'ouverture de divisions centralisé et respectueux des critères de dérogation énoncés dans la circulaire ministérielle. Votre rapporteure est sensible au gain de transparence et de rigueur dans les dérogations que permet l'automatisation de l'affectation des élèves. L'extension, puis la généralisation, de cette procédure pourrait constituer un premier pas vers la résolution des problèmes de sectorisation, à condition qu'elle aille de pair avec une refonte des critères et des bonifications au service de la promotion de la mixité sociale au sein des établissements.

D'après le DASEN de Seine-Saint-Denis, il existe une peur réelle du collège chez les familles de classe moyenne résidant dans le département.

¹ Également utilisée dans d'autres départements et d'autres académies comme le Val d'Oise ou la Loire.

C'est ce qui explique que sur 100 élèves scolarisés en CM2 dans le département, 88 seulement sont ensuite scolarisés en 6^e dans un collège public de Seine-Saint-Denis. Le département peut approximativement être divisé en trois zones disposées en arcs concentriques autour de Paris. La première ceinture comprend les communes périphériques de Paris, qui ont connu de profondes transformations de leur population, qu'on peut caractériser comme une « boboïsation » ou un embourgeoisement. C'est là que se concentre l'évitement de la carte scolaire, essentiellement au bénéfice des collèges et lycées de Paris. D'autres établissements comme le lycée Hector Berlioz à Vincennes dans le Val-de-Marne sont très demandés, par les familles de Montreuil notamment.

La deuxième ceinture et la troisième ceinture autour de Paris sont nettement plus défavorisées et pour la dernière très enclavée. L'homogénéité sociale de ces zones n'abolit cependant pas toute différence de réputation et toute concurrence entre établissements, mais complique la résolution de l'évitement de la sectorisation. C'est pourquoi la mission a décidé de se concentrer sur ce département en se déplaçant dans trois établissements de Clichy-sous-Bois (un collège et un lycée publics) et de Stains (un collège privé).

2. La concentration des difficultés en Seine-Saint-Denis

a) Le poids de la pauvreté et les dangers de l'homogénéisation sociale

Le collège Louise Michel de Clichy-sous-Bois a connu en huit ans une érosion très forte de ses effectifs sous l'effet d'un redécoupage du secteur et des stratégies d'évitement de la carte scolaire qu'a confortée la politique d'assouplissement. En 2004, il comptait environ 1 200 élèves et constituait le plus gros collège de la commune. En 2012, il n'accueille plus que 550 élèves environ, y compris les SEGPA. Cette évolution a été en partie pilotée par le conseil général qui souhaitait dégonfler des effectifs trop importants pour que la sérénité du climat scolaire soit assurée, en construisant un nouveau collège Robert Doisneau et en modifiant la sectorisation. Votre rapporteure ne peut qu'approuver la limitation de la taille des établissements situés dans des zones sensibles, afin de permettre une concentration efficace des ressources et le maintien d'un climat favorable aux apprentissages.

Mais la redistribution planifiée des effectifs pour alléger la tâche d'équipes éducatives, très mobilisées mais confrontées à de lourdes difficultés, n'explique pas la perte de 250 élèves qu'a connue le collège Louise Michel dans les trois dernières années. L'évitement de la carte scolaire vers des établissements privés des communes limitrophes mais aussi vers les collèges publics du Raincy, ne peut être ignoré. Il concerne essentiellement des familles de classe moyenne résidant dans les zones pavillonnaires de Clichy-sous-Bois mais pas les familles très modestes et souvent précaires des

cités proches du collège comme le Chêne pointu. Ces dernières n'ont pas accès aux stratégies de dérogations et subissent pleinement l'enclavement de la commune, mal desservie par les transports publics, qui tend à les enfermer dans leurs quartiers.

L'évitement de la carte scolaire, socialement biaisé, a donc contribué, non seulement à réduire les effectifs du collège mais surtout à renforcer sa ghettoïsation. Il n'existe plus de mixité sociale au collège Louise Michel, la part des catégories sociales défavorisées dépassant notamment les 90 % en SEGPA. Le chômage massif des parents, l'insalubrité de l'habitat dans des copropriétés délabrées, la réapparition de maladies comme la tuberculose pèsent très lourdement sur les conditions de vie quotidienne. Les parcours scolaires des enfants du collège en subissent massivement le contrecoup. Les effets de pairs induits par l'homogénéité sociale et de niveau scolaire compliquent également l'acquisition par les élèves des normes scolaires, alors que leurs familles elles-mêmes sont fréquemment éloignées de l'école, de ses codes et de ses attentes.

Les mêmes mécanismes sont à l'œuvre au moment du passage au lycée, mais les effets en sont moins profondément néfastes qu'au collège. L'orientation par défaut et par l'échec en fin de 3^e sert malheureusement d'opération de tri, socialement biaisée, si bien que les lycées généraux et technologiques n'accueillent pas les enfants les plus en difficulté. Ces derniers, dans le meilleur des cas, trouvent leur place au lycée professionnel qui n'est pas concerné par la sectorisation.

Toutefois, on ne peut absolument pas écarter le risque d'extension des collèges vers les lycées de Seine-Saint-Denis des dynamiques de ghettoïsation par fuite des élèves des classes moyennes, en l'absence générale de populations des classes supérieures. Par ailleurs, la censure intériorisée des élèves des quartiers et le caractère autoréalisateur de leur défaut d'ambition se traduisent par des évitements paradoxaux de la carte scolaire. Ainsi, par exemple, à Montfermeil, les familles de la cité des Bosquets hésitent à laisser partir en seconde leurs enfants au Raincy, où ils sont sectorisés. Elles nourrissent des *a priori* symétriques de ceux des classes moyennes, qui les amènent à craindre l'affectation dans des établissements réputés exigeants avec d'autres élèves de milieu social plus élevé. Le brassage des publics est donc empêché même dans les secteurs construits délibérément pour apporter de la mixité.

La mission a pris la mesure de l'affaiblissement des lycées de zones urbaines défavorisées qu'a nourri l'assouplissement de la carte scolaire, quelles que soient leurs performances réelles. Ainsi, malgré une plus-value très importante, de l'ordre de 18 %, de ses résultats au baccalauréat par rapport au type de population scolarisée, le lycée Alfred Nobel est évité par les résidents des zones pavillonnaires de Clichy-sous-Bois au profit des lycées du Raincy, de Vaujours ou encore de Chelles. En section L notamment, le taux de réussite avoisine 95 % et dépasse ceux que réalisent des établissements voisins plus réputés. En outre, le lycée a signé une convention avec l'IEP de Paris et

bénéficie de dispositifs d'accompagnement dans le cadre des « cordées de la réussite ». Pourtant, tous ces facteurs de réussite mis à la disposition des lycéens ne semblent pas compter aux yeux des parents, qui s'appuient sur les réputations installées. Paradoxalement, l'enclavement de la ville de Clichy-sous-Bois ralentit la déperdition d'élèves en même temps qu'il stimule chez certains parents le désir d'ouvrir leurs enfants à d'autres expériences.

Toutes les demandes de dérogations n'aboutissent pas en raison de la saturation de la capacité des établissements attractifs mais la réticence des parents demeure un fait. Le recours au privé butte à la fois sur la limitation des places à l'entrée et sur la sélection progressive en cours de scolarité, qui pousse certains élèves du secteur à revenir en première ou en terminale à Alfred Nobel. Cependant, entre les rentrées 2006 et 2011, ce lycée a perdu deux classes de seconde. Les échanges menés entre les équipes pédagogiques du lycée et les collèges du secteur tendent à montrer que la moitié environ de cette perte est imputable à l'évitement de la sectorisation, le reste résultant de l'évolution démographique. Les équipes enseignantes se montrent assez inquiètes de la perte de très bons élèves, de la résignation des adolescents et de l'absence d'émulation en conséquence de l'absence de mixité. Parallèlement à la défense de la mixité sociale, votre rapporteure considère qu'il est impératif de lutter contre l'homogénéité de niveaux scolaires, qui nuit à la stimulation pédagogique et au développement de l'ambition des élèves les plus faibles.

b) Le travail de fond mené par des équipes pédagogiques soudées et investies

La mission a rencontré dans les établissements des équipes demeurant solidaires et dynamiques, malgré l'ampleur des difficultés qu'elles doivent affronter, et tient à saluer leur engagement en dépit de la fatigue et de l'usure qu'elles peuvent connaître après plusieurs années d'action et d'implication. Elle a trouvé des personnels qui dans leur ensemble étaient convaincus de leur rôle collectif essentiel pour éduquer en citoyens des enfants qui n'ont que l'école pour apprendre. Ceci vaut aussi bien pour les personnels de direction, que les enseignants et les CPE.

Le climat scolaire s'est ainsi sensiblement amélioré au collège Louise Michel sous l'effet à la fois du renouvellement des cohortes, de la réduction du nombre d'élèves de 3^e plus âgés et d'une meilleure cohérence d'équipe. La forte implication sans dissension de tous les adultes, quelle que soit leur fonction officielle, dans la préservation de la sérénité de la vie scolaire a eu un impact indéniable sur les comportements des élèves. Les enseignants, en particulier, ne restreignent pas leur action à la transmission des savoirs et prennent toute leur part dans le règlement des problèmes de vie scolaire.

En dépit d'une amélioration récente et fragile, la stabilisation de l'équipe enseignante demeure un enjeu crucial, alors que certaines années le taux de rotation a atteint 79 %. De telles aberrations brisent des dynamiques collectives, fragilisent les résultats arrachés au prix de grands efforts, empêchent leur consolidation et nuisent directement au parcours scolaire

d'enfants déjà en grande difficulté. Votre rapporteure plaide donc résolument pour une refonte des critères d'affectation des néotitulaires et des règles du mouvement des enseignants susceptibles de corriger les déséquilibres constatés entre académies et entre établissements.

Les moyens supplémentaires issus du classement RAR puis ECLAIR, soit quatre postes supplémentaires et trois assistants pédagogiques ont été maintenus, conformément aux indications du recteur de Créteil. La présence de trois CPE, y compris le « préfet des études » ECLAIR, a particulièrement contribué à pacifier en quelques années le climat scolaire. Malheureusement, la baisse des effectifs a entraîné des fermetures de divisions et des réductions de poste en conséquence, alors même que les besoins d'encadrement demeurent importants.

Sur le plan pédagogique, des dispositifs spécifiques ont été mis en place pour soutenir les apprentissages. Ainsi, des heures de cours ont été récupérées pour pouvoir inscrire dans l'emploi du temps des élèves un temps obligatoire pour tous de soutien personnalisé par les enseignants sur leur temps de service. Cette initiative novatrice fait ses premiers pas depuis la rentrée 2011 ; elle est encore trop neuve pour pouvoir être évaluée. En outre, la prise en charge des élèves hors temps scolaire, y compris pendant les vacances, est essentielle pour consolider le travail fait en cours. C'est pourquoi le collège reste ouvert 20 jours durant les vacances et accueille grâce à des professeurs volontaires 50 élèves pour des activités sportives et culturelles, mais en gardant toujours le lien avec le scolaire proprement dit. Le travail global engagé depuis 2009, sous l'égide de la nouvelle principale, semble porter ses fruits, si l'on en juge par la progression du taux de réussite au brevet, passé en trois ans de 54 % à 77 %, même si cette amélioration demande à être stabilisée sur plusieurs cohortes.

Les parents rencontrés, tant au collège Louise Michel qu'au lycée Alfred Nobel, même si par définition il s'agissait des plus impliqués dans la vie des établissements, ont assuré aux membres de la mission que même des familles déçues de l'affectation reconnaissent l'implication sans faille des équipes et se trouvaient finalement satisfaites.

Votre rapporteure considère que tout ce qu'elle a pu étudier sur le terrain plaide non pas pour la fermeture mais pour la préservation des établissements difficiles même ghettoïsés, à condition qu'on leur garantisse la stabilité des équipes, des moyens adéquats et des marges d'adaptation pédagogique. La fermeture, trop facilement recommandée, n'accroîtrait pas la mixité sociale dans des communes dont tout le territoire est socialement homogène et défavorisé, mais aboutirait simplement à la reconstitution de collèges à très grand effectif encore plus difficiles à gérer. On déplacerait la ségrégation sans l'affecter. La fermeture serait surtout un signe d'abandon supplémentaire envoyé à des populations déshéritées et enfermées dans leurs quartiers. Enfin, elle sonnerait comme un désaveu des efforts consentis avec passion, malgré la fatigue, par des personnels compétents et mobilisés.

c) La présence d'établissements privés sensibles à l'enjeu de la mixité sociale

Certains établissements privés installés en Seine-Saint-Denis présentent un visage différent de l'enseignement privé que celui plus connu de l'élitisme social et scolaire, que l'on peut rencontrer notamment à Paris ou dans les Yvelines.

C'est le cas à Stains du collège privé Sainte-Marie sous contrat d'association avec l'État, où la mission s'est rendue. Ce groupe scolaire accueille 330 élèves en primaire et 550 au collège. Le profil de Sainte-Marie est assez comparable à celui du collège public Joliot-Curie installé sur la même esplanade, bien que, du fait de l'absence de sectorisation, il accueille des élèves sur une zone allant de Sarcelles et Garges-lès-Gonesse dans le Val-d'Oise à Pierrefitte et La Courneuve en Seine-Saint-Denis, communes dont la composition sociologique est analogue à celle de Stains. Même s'il s'agit d'un établissement catholique, dépendant de la congrégation des Filles de la Charité fondée par Saint Vincent de Paul, 60 % de ses élèves sont de confession musulmane. Le collège privé et le collège public sont traités de la même manière par la municipalité en termes d'accès aux bibliothèques ou aux piscines et bénéficient tous deux de l'action de médiateurs depuis 2009.

Le coût de la scolarité pour les familles s'élève à 835 euros par année, hors cantine. Des réductions sont appliquées en fonction du nombre d'enfants scolarisés. En outre, la tutelle encourage les chefs d'établissements à aider les familles dont les ressources sont très modestes au cas par cas, sans toutefois proposer la gratuité totale de la scolarité. En revanche, la demi-pension s'avère, d'après le chef d'établissement, de plus en plus difficile à assumer pour beaucoup de familles.

L'équipe de direction indique que les préoccupations de sécurité sont déterminantes dans le choix du privé. Même après l'inscription, les familles demeurent inquiètes et très sensibles au moindre incident. La comparaison des résultats scolaires respectifs du public et du privé paraît passer au second plan et les motivations religieuses ou idéologiques au sens large sont très généralement absentes.

Des parents d'élèves habitant Stains et Saint-Denis ont expliqué les raisons de leur choix aux membres de la mission. Après un passage dans l'école primaire publique, dont ils étaient satisfaits, ils n'ont pas voulu envoyer leurs enfants dans le collège public du secteur, parce qu'ils souhaitaient les sortir du quartier enclavé dans lequel ils vivaient et où ils ne trouvaient pas, selon eux, assez d'ouverture mais une grande pauvreté culturelle, un climat tendu et parfois violent. Le collège Sainte-Marie a su les attirer par la perspective d'une plus grande mixité sociale que dans le collège de secteur. Y cohabitent, en effet, une majorité d'enfants d'inactifs, d'employés et d'ouvriers avec des enfants de cadres et de professions libérales. Toutefois, votre rapporteure doit rappeler que si ce brassage très souhaitable des publics ne se retrouve pas dans le collège public, c'est en

partie du fait de l'évitement de la carte scolaire par les classes moyennes et supérieures dont bénéficient les établissements privés.

Il a été insisté aussi sur l'image d'un collège public en grève, avec trop de vacataires et pas de remplacement des professeurs absents, ce qui a découragé les parents. Cependant, les remplacements d'enseignants ne semblent pas particulièrement plus simples à organiser à Sainte-Marie et les candidats potentiels ne font pas de différence entre le privé ou le public, la perspective d'enseigner à Stains suffisant à les décourager, d'après le chef d'établissement. Après le collège Sainte-Marie, certains élèves retournent au lycée public de secteur, signe que c'est bien la transition de l'adolescence au collège qui concentre toutes les inquiétudes.

B. LES FREINS À LA RÉGULATION DANS LES GRANDES MÉTROPOLIS RÉGIONALES

1. Lyon : effets de réputation et divergences de trajectoires entre deux collèges limitrophes

a) L'importance du climat scolaire dans la construction des réputations

La mission s'est penchée à Lyon sur les trajectoires contrastées de deux collèges du VIII^e arrondissement, dont les secteurs de recrutement comprennent des parties de la ville parmi les plus défavorisées.

L'équipe de direction et les enseignants du collège Henri Longchambon estiment que l'assouplissement de la carte scolaire, s'il a pu profiter à certains, a aggravé la situation de leur établissement, qui avec 65 % d'élèves défavorisés est classé comme le 5^e collège le plus défavorisé du département du Rhône. Ceci est manifeste dans les statistiques : sur les six écoles du secteur, le collège devrait accueillir 190 nouveaux élèves en 6^e : à la rentrée 2011, 120 élèves seulement ont été accueillis mais cette déperdition devrait plutôt être interprétée comme un succès, puisque seuls 70 élèves du secteur avaient été accueillis à la rentrée 2010.

Ce bilan négatif ne peut être attribué à de simples effets démographiques, même si des déménagements de familles ont été constatés à la suite d'opérations de renouvellement urbain. Il traduit bien un évitement massif du collège. Au-delà de la déperdition d'élèves, signe d'une défiance qui pèse sur le climat scolaire malgré une équipe éducative mobilisée, l'instabilité des flux d'une année sur l'autre en elle-même complique la gestion prévisionnelle des classes. La reprise récente dont témoigne la hausse des effectifs doit encore être consolidée pour pouvoir véritablement être interprétée comme une marque de confiance nouvelle des parents.

A la rentrée 2011, 45 élèves de CM2 sectorisés au collège Longchambon ont été scolarisés dans des établissements privés. D'autres ont été affectés sur dérogations dans d'autres collèges publics. L'établissement qui

a connu une grave crise interne entre 2005 et 2010, avant l'arrivée de la nouvelle direction, détient le record du Rhône de demande de dérogations : 55 demandes à la rentrée 2011. Paradoxalement l'amélioration spectaculaire des taux de réussite au brevet rapidement passé de 57 % à 84 % n'a pas réduit les demandes de dérogations à l'entrée en 6^e. Votre rapporteure y voit une preuve supplémentaire du faible impact des indicateurs objectifs de réussite auprès des parents. Certes, cette amélioration des résultats peut être liée à un effet de cohorte et demande à être consolidée. Toutefois, elle semble surtout être le premier résultat tangible de l'arrivée d'un nouveau chef d'établissement, d'une remobilisation d'une équipe enseignante stable et soudée, de l'octroi de moyens supplémentaires avec le passage du classement en RRS au dispositif ECLAIR qui a été plutôt bien accepté et du soutien de la ville.

Si les parents dont les enfants sont restés au collège semblent apprécier le redressement en cours, les parents des écoliers du secteur restent encore sceptiques. A tort ou à raison, les demandes de dérogations sont motivées explicitement par l'image de violence et de « collège de garçons », par l'impression que l'on réussit mieux ailleurs et par le souhait de quitter le quartier pour ouvrir des opportunités nouvelles aux enfants ou échapper aux « mauvaises fréquentations ». Il est significatif en particulier que les filles fassent spécialement l'objet de départs pour le privé, réputé plus tranquille, plus protégé et mieux encadré. Les abords du collège sont aussi présentés comme dangereux avec un trottoir étroit devant une rue passante où se concentre beaucoup de monde à la sortie des classes.

L'équipe du collège Longchambon identifie essentiellement comme cause à la réticence des parents :

- la restructuration très réussie du collège Victor Grignard tout proche, qui accentue le contraste avec leur propre établissement ;
- le souvenir persistant de la période antérieure à 2010, associée à un climat interne très tendu en raison d'une direction défailante, qui se traduisait par des incidents entre élèves et une rotation de près de la moitié des enseignants sur une année ;
- l'association dans la mémoire des gens du quartier du collège avec un fait grave impliquant certains de ses élèves.

La confrontation des justifications des parents et des explications de l'équipe pédagogique tend dans ce cas à montrer que le climat de vie scolaire à l'intérieur de l'établissement est un facteur déterminant dans la décision des parents d'éviter le collège de secteur. En outre, on voit bien sur cet exemple comment quelques éléments objectifs passés peuvent peser très durablement sur l'image du collège, surtout s'ils ont été relayés par la presse locale. Les réputations se défont beaucoup plus rapidement qu'elles ne se font, la principale estimant qu'il faut au moins le passage d'une cohorte sur quatre ans de la 6^e à la 3^e pour que l'image d'un établissement auprès des parents puisse s'améliorer.

b) L'inefficacité des stratégies d'attractivité sur la base des options

Les dérogations n'affectent pas uniquement le collège de départ mais peuvent provoquer des effets déstabilisateurs en cascade. Ainsi, au moins un des collèges recrutant des élèves sectorisés à Longchambon a vu son image changer en même temps qu'il accueillait de nouveaux publics et il subit lui-même la concurrence d'un autre nouveau collège public, qui présente des options attractives, si bien que le collège d'accueil est aussi un collège de départ du fait des dérogations. Sans qu'il y ait à disposition d'enquête sociologique quantitative, il est fort probable que l'impact sur la mixité sociale ait été négatif dans ces établissements, placés en compétition sur ce micromarché scolaire et reliés par des chaînes de dérogation alimentées par le jeu des options, dont le biais social est bien documenté. C'est le ressenti des équipes de terrain et cela rejoint les travaux de recherche présentés à la mission.

Votre rapporteure déplore encore une fois très vivement la logique de segmentation et de spécialisation sociale des collèges qu'a encore accentué l'assouplissement de la carte scolaire, même si elle lui préexistait : elle est certainement très néfaste pour les établissements ghettoïsés d'un bout de la chaîne où s'accumulent les difficultés et se tarissent mécaniquement les financements en conséquence, mais elle pèse également sur les autres collèges tout au long de la chaîne de dérogation qui sont poussés à rentrer dans une course-poursuite pour progresser ou maintenir leur position dans une hiérarchie fantasmée.

Il est difficile pour un collège de s'abstraire de ce mouvement, car il aurait beaucoup à perdre à voir sa réputation se dégrader, même injustement et son public naturel l'éviter. Il existe donc des incitations structurelles très fortes à la mise en place de politiques d'attractivité misant tout sur l'offre de formation alors même que les options ne forment pas toujours un ensemble cohérent avec le projet pédagogique, ni ne correspondent bien souvent à une motivation ou un goût particulier des enfants. La compétition sur les flux d'élèves est un jeu à somme nulle où les gains des uns sont les pertes des autres, sans aucun bénéfice éducatif et pédagogique global. Dans ce contexte, l'autonomie des établissements tend à être dévoyée au profit d'un marketing scolaire, coûteux et trop souvent sans lien avec la réussite éducative.

Votre rapporteure est convaincue que l'implantation des options doit être repensée et dissociée de la problématique de l'attractivité. **Les options doivent retrouver leur vocation d'outils pédagogiques pour enrichir et diversifier l'offre éducative de base et perdre leur utilisation comme instrument de sélection et de différenciation sociale** ou comme facteur de compétitivité au service d'établissements en concurrence. Les stratégies d'attractivité appuyées sur des options et des parcours spécifiques ne permettent pas de renforcer globalement la mixité sociale et ne suffisent pas en général à convaincre les parents de revenir vers un établissement évité. L'offre du collège Longchambon est riche, puisqu'il propose nombre de parcours spécifiques avec des sections rugby et basketball et des classes bilangues. Ceci

n'a pas contribué à enrayer la désaffection sédimentée des élèves du secteur, ne serait-ce qu'en raison d'une part, d'une offre d'options similaire mais plus réputée dans le collège attractif Victor Grignard, d'autre part, de la prédominance des préoccupations de vie scolaire chez les parents.

Il ne s'agit pas, toutefois, de prôner une homogénéisation totale de l'offre scolaire et la suppression de toute classe spécifique. Votre rapporteure recommande plutôt de limiter l'offre d'options et de parcours spéciaux dans chaque établissement, qu'il soit évité ou pas, réputé ou pas, à quelques dispositifs bien reliés au projet pédagogique et susceptibles d'irriguer la vie de l'établissement en trouvant des points de rencontre avec les autres élèves qui n'entrent pas dans ces dispositifs. Enfin, **une coordination des implantations d'options dans les établissements proches est nécessaire.**

c) Des effets d'entraînement qui consolident les avantages des établissements attractifs

La mission a été particulièrement intéressée par la comparaison entre le collège Longchambon et le collège Victor Grignard, situé à quelques centaines de mètres mais très attractif. C'est là un exemple de concurrence bilatérale très localisée que ne peuvent déceler les statistiques nationales ou même régionales et dont l'étude permet de mieux comprendre les effets induits par les modifications de la carte scolaire. Il faut en premier lieu noter que si les réputations sont persistantes et durables dans l'esprit des parents elles n'en sont pas moins fluctuantes sur le long terme. Plusieurs témoignages ont convergé pour relever des inversions d'images de Longchambon et de Grignard sur les quarante dernières années ; le collège aujourd'hui attractif était autrefois évité. C'est surtout l'image relative d'un des deux collèges par rapport à l'autre qui compte dans les choix des parents plutôt qu'une réputation absolue ou du moins comparée avec l'ensemble des collèges de l'agglomération ou du département, car les parents ne souhaitent pas éloigner leurs enfants et préfèrent les garder à proximité de leur lieu d'habitation.

Le collège Victor Grignard est situé entre deux établissements en difficulté, Longchambon d'un côté, Mermoz de l'autre. Il bénéficie d'un effet de contraste qui produit des avantages cumulatifs : s'il peut récupérer les meilleurs élèves des deux autres collèges, cela tend à améliorer ses propres résultats et à pénaliser les autres établissements, ce qui tend dans l'esprit des parents à confirmer leur plus mauvaise réputation et à entretenir l'évitement au profit de Grignard. Il s'agit en quelque sorte de phénomènes autoréalisateurs nourris par le jeu des dérogations.

En particulier, Grignard bénéficie d'un cadre objectivement plus accueillant que Longchambon, dans la mesure où, à l'inverse de ce dernier, il n'est pas directement situé aux pieds des tours du quartier et où il a subi une rénovation très réussie de ses bâtiments. L'image physique de l'établissement, par contraste avec d'autres, compte positivement auprès des parents. Elle a sans doute contribué à motiver des demandes de dérogations, en plus de la variété de l'offre de formation proposée (classes bilingues, sections sportives,

classes européennes, atelier scientifique, atelier de danse, ...). L'équipe de direction du collège a veillé à ce que, quelle que soit la section ou l'option spécifique choisie, les populations et les classes soient mixtes de façon à éviter toute ségrégation interne au sein de l'établissement.

En outre, la stabilité de l'équipe enseignante et les possibilités d'encadrement éducatif mises en place, comme l'aide aux devoirs tous les jours de 16 heures à 18 heures, ont séduit des parents qui semblent particulièrement investis dans la vie du collège et forment un noyau de promoteurs du collège à l'extérieur. Le collège Victor Grignard paraît aux yeux des familles à la fois comme un établissement où l'on réussit et comme un lieu de vie ouvert et sécurisé. Ceci facilite en retour leur engagement au sein du collège et consolide la réputation et les avantages comparatifs de celui-ci.

Votre rapporteure considère que dans les collèges évités, il est essentiel de retrouver la confiance des parents du secteur, ce qui est un but à la fois plus modeste et plus important que de devenir un pôle attractif. La clef pour cela réside dans la qualité de l'encadrement éducatif donné aux enfants et la garantie de la sérénité des apprentissages. A cet égard, le chef d'établissement et plus généralement l'équipe de direction jouent un rôle essentiel. C'est particulièrement net quand il s'agit de pacifier un collège et de remobiliser une équipe enseignante soudée autour d'un vrai projet éducatif. Malgré des difficultés lourdes, l'évolution positive récente de la situation du collège Longchambon est très révélatrice de cet effet « chef d'établissement » qui fait aussi consensus chez les enseignants.

Mais l'action directe du chef d'établissement ne suffit pas si parallèlement ne se renforcent pas les liens avec les parents. L'objectif doit être d'inciter au moins une fraction motivée des parents d'élèves de s'engager activement dans la vie du collège pour améliorer son fonctionnement en interne et pour contrecarrer à l'extérieur les rumeurs et les réputations imméritées. Devant la défiance éprouvée à l'égard de l'institution scolaire, il paraît utile et même nécessaire que des parents jouent le rôle d'intermédiaires vis-à-vis d'autres parents. La crédibilité de la parole de parents d'élèves qui valorisent le collège de secteur ne peut être mise en cause ou disqualifiée de la même manière, à tort ou à raison, que celle d'agents de l'État dont les enfants ne fréquentent pas l'établissement en cause.

L'efficacité de la stratégie du bouche-à-oreille dépend de la capacité à inciter des parents suffisamment militants, pour ainsi dire, à s'investir dans le collège. Les familles qui ont fait positivement le choix de l'établissement sont les mieux à même à la fois de s'investir dans le suivi de la scolarité et des projets et de convaincre d'autres familles de les suivre. Ces effets d'entraînement vertueux existent dans les collèges attractifs comme Grignard. On ne peut nier qu'elles sont plus difficiles à mettre en œuvre dans les établissements évités où le plus souvent les familles acceptent avec indifférence d'aller dans le collège de secteur ou s'y résigne après l'échec d'une dérogation. Les équipes du collège Longchambon, qui ont bien mesuré

l'importance des relations avec les parents, reconnaissent que les parents ne s'investissent pas spontanément et rarement dans un cadre collectif, au sein du conseil d'administration par exemple. En revanche, les contacts individuels sont plus faciles et le dispositif de la mallette des parents fonctionne bien.

d) Un assouplissement de la carte scolaire agissant comme un catalyseur

L'attractivité du collège Victor Grignard de Lyon se manifeste directement par un afflux de demandes de dérogations entrantes, qui s'est accéléré en particulier depuis trois ans. Tout se passe comme si l'assouplissement de la carte scolaire avait actualisé et catalysé les avantages comparatifs potentiels de l'établissement. Il a cristallisé des hiérarchies d'établissements et amplifié les divergences de trajectoires entre les collèges : l'attractivité renforce la réputation et justifie les hiérarchies implicites qui nourrissent elles-mêmes l'attractivité. Les comportements des élèves, mieux suivis par des familles plus impliquées s'améliorent et les résultats du collège se consolident. On ne peut que se réjouir pour les élèves et les familles du collège habitant dans des quartiers défavorisés de Lyon et de Vénissieux qui bénéficient de ces cercles vertueux. Il est toutefois regrettable qu'en contrepartie, la situation déjà difficile d'autres établissements soit fragilisée.

A la rentrée 2011, environ une quarantaine de demandes de dérogations entrantes ont été reçues, dont les trois quarts émanaient de boursiers. Afin de rester dans la limite des places disponibles sans création de division supplémentaire, seules 15 demandes ont été satisfaites. Le rectorat a appliqué l'assouplissement strictement en ne tenant pas compte de la limite de la capacité physique de l'établissement, ce qui aurait conduit à accorder plus de dérogations, dans la mesure où le collège a été restructuré pour accueillir 550 élèves et qu'il en accueille en réalité environ 520. Votre rapporteure se félicite de pouvoir à nouveau constater sur le terrain l'application prudente et raisonnable de l'assouplissement de la carte scolaire, dont les effets pervers ont été sensiblement atténués par l'administration.

Il est à noter que dans les dérogations entrantes vers Grignard refusées, les familles qui en avaient les moyens ont fait le choix du privé. La crainte des équipes pédagogiques est même qu'un retour à la situation antérieure, avant le dernier assouplissement de la carte scolaire, n'accroisse massivement la fuite vers le privé. La principale du collège Grignard a dû mener un important travail pour renforcer l'image de l'établissement, non seulement auprès des parents mais aussi auprès des écoles du secteur pour faire face à la pression de l'enseignement privé. En effet, l'école la plus proche du secteur n'envoyait auparavant que très peu d'enfants dans le public, très certainement sous l'influence de l'ancien directeur d'école qui affichait clairement aux yeux des familles la supériorité du privé.

Votre rapporteure ne peut qu'être choquée de voir qu'au sein même de l'éducation nationale, il est fait parfois l'apologie des établissements privés ou de l'évitement de la carte scolaire, ce qui nuit directement en aval au travail

réalisé par les équipes pédagogiques des établissements publics et à la qualité de leurs relations avec les parents d'élèves.

En revanche, les familles précaires ou défavorisées dont la demande de dérogation a été refusée sont restées dans leur collège de secteur. En particulier, toutes les demandes émanant de boursiers ou demandant la réunion de fratries n'ont pu aboutir. Ceci a nourri une grande frustration, dans la mesure où s'appuyant sur les discours politiques et médiatiques, les parents avaient l'impression d'avoir le droit de choisir le collège de leurs enfants. Le refus de la dérogation est vécu comme la négation inique d'un droit chez les familles modestes des quartiers, ce qui accroît leur défiance envers l'institution scolaire. Parallèlement, la logique de tri social se poursuit objectivement, le privé se spécialisant toujours plus sur des publics relativement plus favorisés.

Enfin, la mission s'est interrogée sur le devenir des élèves du collège Victor Grignard. Plusieurs élèves demandent en fin de 3^e une dérogation pour échapper au lycée de secteur et entrer dans un des lycées prestigieux de centre ville comme Ampère, Le Parc et Herriot. Il est significatif qu'aux yeux des familles et de l'équipe pédagogique, accéder à ces établissements soit considéré comme une chance supplémentaire de réussite. L'idée sous-jacente est qu'en allant dans le lycée de secteur, les élèves restent enfermés dans leur quartier et que même s'ils sont bons, ils ne possèdent pas suffisamment les codes sociaux qui faciliteront leur réussite professionnelle. Aller dans un lycée de centre-ville, c'est une opportunité de sortir de leurs univers quotidiens, de se frotter à d'autres horizons et de gagner de nouvelles habiletés sociales. Tout en comprenant cette logique et l'intérêt individuel des démarches qu'elle justifie, votre rapporteure se doit de pointer deux paradoxes :

- en 6^e, on s'efforce à gagner la confiance des parents pour garder les enfants dans le collège de secteur où l'on est convaincu qu'ils peuvent parfaitement réussir, mais à l'entrée en seconde, on soutient l'évitement du lycée de secteur, en tout cas on le comprend pour les meilleurs élèves (paradoxe de la cohérence temporelle de la sectorisation) ;

- en seconde, en valorisant les lycées de centre-ville, on ratifie les hiérarchies usuelles et on dévalorise par contrecoup le lycée de secteur, ce qui peut avoir un effet autoréalisateur et stigmatisant sur les élèves qui y sont scolarisés, si bien que l'ouverture à d'autres expériences et les opportunités offertes à quelques-uns pourraient se payer par l'enfermement accru et la réduction des possibles pour la grande majorité (paradoxe de la politique de l'« excellence »).

La politique scolaire du Gouvernement n'a pas créé ces deux paradoxes de la cohérence temporelle de la sectorisation et de l'excellence, mais elle a amplifié et aiguïé les dilemmes auxquels doivent faire face les chefs d'établissement, les enseignants et les familles.

2. Bordeaux : le rôle pivot du conseil général et l'évitement d'établissements en périphérie urbaine

a) L'évolution du second degré en Gironde sous l'effet de la pression démographique et de l'assouplissement de la carte scolaire

Le recteur de l'académie de Bordeaux, ancien directeur général de l'enseignement scolaire, ne s'est pas libéré pour rencontrer les membres de la mission. Toutefois, le conseil général de Gironde a pu présenter des éléments statistiques détaillés sur l'évolution des collèges dont il a la charge depuis la rentrée 2008.

Le département de la Gironde connaît une très forte poussée démographique : il compte 15 000 habitants de plus chaque année depuis dix ans. La croissance des effectifs scolarisés au collège obligera sur la période 2012-2015 le conseil général à mener quinze opérations de rénovation ou de construction d'établissements dans le but d'augmenter le nombre de places disponibles. En dehors de l'agglomération bordelaise, le bassin d'Arcachon connaît une poussée démographique, qui est liée notamment à l'installation du laser mégajoule et nécessitera la construction à terme de collèges neufs. Cette pression démographique très forte entraîne la saturation de collèges et limite matériellement les possibilités globales de dérogations.

A la rentrée 2011, sur l'ensemble du département 930 dérogations ont été accordées à l'entrée en 6^e pour 1 370 demandes, soit un taux de satisfaction des demandes de 68 %. Depuis la rentrée 2008, le nombre de dérogations est resté relativement stable mais le taux de satisfaction a chuté de 15 points. Ramené à l'effectif global des collèges, le taux de dérogation est resté stable à environ 2 %.

Il n'en reste pas moins que localement les dérogations ont eu des effets néfastes en provoquant des hémorragies d'effectifs et en affaiblissant la mixité sociale. Elles ont aussi parfois compliqué l'accueil en cours d'année d'enfants nouvellement arrivés dans l'agglomération bordelaise et sectorisées dans un collège saturé. Le cas s'est présenté au collège Cheverus de Bordeaux, très réputé et en tête du classement des établissements les plus attractifs du département puisqu'il a fait l'objet de 217 demandes d'entrée entre 2008 et 2011, dont 142 ont été accordées. Du fait de l'engouement des parents de toute l'agglomération pour cet établissement de centre ville qui propose un enseignement de russe, une section européenne et deux sections internationales, certaines familles du secteur ont dû être réaffectées au collège Goya. Votre rapporteur y voit une nouvelle démonstration des effets pervers de la multiplication des options et des parcours spécifiques, qui rétablissent des filières sélectives au sein du collège unique, nourrissent les stratégies d'évitement des parents initiés et favorisent l'éviction des familles respectueuses de la sectorisation.

Toutefois, il faut savoir préserver des options pleinement intégrées à un projet éducatif innovant. C'est le cas par exemple de l'option jazz proposée

par le collège Eléonore de Provence de Monségur dans la Gironde rurale aux confins du Lot-et-Garonne¹. Cette option couplée avec le fameux festival de Monségur dynamise le collège et motive la plupart des 97 dérogations entrantes accordées entre 2008 et 2011. Les élèves qui y participent sont choisis sur entretien sur la base de leur appétence pour le jazz et de leur motivation, mais pas sur leur seul niveau scolaire ou de pratique musicale, à l'opposé des classes à horaires aménagés musicales (CHAM).

De la rentrée 2008 à la rentrée 2011, les cinq collèges les plus évités de Gironde, c'est-à-dire ceux qui ont fait l'objet du plus grand nombre de demandes de sorties sont :

- Albert Camus à Eysines (321 demandes, 250 accordées) ;
- Bourran à Mérignac (237 demandes, 185 accordées) ;
- Édouard Vaillant à Bordeaux (162 demandes, 72 accordées) ;
- Henri Dheurle à La Teste-de-Buch (152 demandes, 131 accordées) ;
- Toulouse-Lautrec à Langon (152 demandes, 96 accordées).

Certains collèges ont donc subi du seul fait des dérogations, hors de tout effet démographique, des pertes de 100 à 250 élèves environ sur quatre ans, ce qui ne peut que les déstabiliser durablement. Si l'on ramène ces données aux effectifs globaux du collège sur une année, on constate que le collège Albert Camus à Eysines a perdu l'équivalent de 13 % de ses élèves en 2011 du fait des seules dérogations à l'entrée en 6^e, alors que son taux d'occupation est déjà inférieur à 80 %. C'est la même chose pour Bourran à Mérignac, qui fait l'objet d'une demande de modification du secteur dans la mesure où bon nombre de ses élèves sont proches du collège Emile Combes à Bordeaux et y sont admis sur dérogation. Dans de plus petits collèges comme Jacques Ellul à Bordeaux et Nelson Mandela à Floirac, à la rentrée 2011, les dérogations sortantes accordées représentaient encore entre 6 % et 7 % de l'effectif global du collège, dans des locaux là encore très loin d'atteindre leur capacité d'accueil.

Malgré les contraintes matérielles qui en restreignent le nombre et la politique globalement prudente de l'inspection académique, les dérogations ont donc tendance à vider des établissements déjà sous-fréquentés pour remplir des établissements déjà saturés. Ces évolutions gênent la politique de rationalisation des équipements que tentent de mettre en place le conseil général en prévision de la poursuite de la croissance démographique et du développement économique autour du projet structurel Euratlantique. Pour éviter de pénaliser les établissements les plus évités en leur réduisant de surcroît leurs ressources, le conseil général de Gironde a fait le choix de maintenir pendant trois ans le niveau de leur dotation. Mais, devant l'ampleur des flux, cet effort n'a pu être poursuivi plus longtemps et les dotations ont été

¹ En revanche, l'option « sapeurs-pompiers » proposée dès la 5^e au collège voisin Champ d'Eymet de Pellegrue ne paraît pas présenter les mêmes vertus pédagogiques.

adaptées aux effectifs réels malgré les inévitables effets « procycliques » de cet ajustement qui amplifient l'impact des dérogations.

Enfin, la mixité sociale des établissements évités a sensiblement décru depuis l'assouplissement de la carte scolaire. Entre 2008 et 2011, la part des catégories socioprofessionnelles défavorisées est restée stable en Gironde à 28 % de la population. Mais dans le même temps, la proportion d'élèves défavorisés dans les collèges les plus évités a globalement augmenté. Dans le collège Albert Camus d'Eysines, les élèves défavorisés représentent aujourd'hui 34 % de l'effectif contre 26 % en 2008. Au collège Bourran de Mérignac, leur proportion est passée de 26 % à 31 % en quatre ans. On peut constater également une hausse de 7 points au collège Pont de la Maye de Villenave (41 %) et de 4 points au collège Edouard Vaillant de Bordeaux (60 % d'enfants défavorisés). Dans le meilleur des cas, la composition sociale des établissements est restée stable, malgré des fluctuations annuelles, comme aux collèges Toulouse-Lautrec à Langon et Henri Dheurle à la Teste-de-Buch. Ces données chiffrées et précises confirment le constat général des sociologues auditionnés par la mission : l'assouplissement n'a pas amené la démocratisation scolaire promise et a eu tendance localement à réduire la mixité sociale des établissements.

Les conclusions tirées sur les collèges peuvent être étendues aux lycées du département. L'exemple du lycée Elie Faure de Lormont suffit. Classé en RRS et situé dans une commune défavorisée de la banlieue bordelaise qui connaît des opérations de rénovation urbaine de grande ampleur, cet établissement a perdu près de 250 élèves depuis 2006 pour un effectif prévisionnel d'un peu plus de 1 000 élèves l'année prochaine. La baisse d'effectifs est en partie liée à la requalification urbaine et à une baisse démographique du secteur mais l'assouplissement de la carte scolaire a amplifié les dérogations et l'évitement du lycée. Ce sont soit les établissements privés, soit les lycées du centre ville de Bordeaux, désormais reliés à Lormont par le tramway, qui en ont bénéficié. Certains élèves ont même renoncé à poursuivre un parcours en section européenne pour s'inscrire dans un autre lycée que celui du secteur, ce qui tend à montrer que le choix de l'établissement précède et détermine le choix des options, non l'inverse.

La mixité sociale s'est réduite par contre-coup dans l'établissement : depuis 2006, la part des catégories défavorisées a augmenté de 2 % alors que les enfants d'ouvriers et d'inactifs représentaient déjà 40 % de l'effectif. La proportion des cadres supérieurs s'est parallèlement réduite de 3 %. Fait significatif, les stratégies d'évitement se sont largement étendues aux cadres moyens, dont la proportion au sein du lycée Elie Faure a chuté de 17 % à 12 % sur la même période. En outre, les dérogations ont particulièrement concernées des bons élèves des collèges du secteur : seuls 35 % des élèves du secteur ayant obtenu une mention B ou TB au brevet ont été inscrits à Elie Faure. La réduction de la mixité sociale s'est donc accompagnée d'une réelle homogénéisation des niveaux scolaires des élèves, qui pèse sur les apprentissages.

b) La concurrence de l'enseignement privé

La mission s'est penchée sur plusieurs exemples d'évitement de la carte scolaire au sein de la communauté urbaine de Bordeaux pour tenter de comprendre les motivations des parents, ce qu'elles disaient de leur perception de l'école, de leurs attentes et de leurs craintes, afin que ses préconisations finales touchent juste et ne soient pas contournées aussitôt mises en place.

Dans le cas de la commune d'Artigues-près-Bordeaux, c'est la concurrence entre collèges privé et public qui a retenu l'attention des membres de la mission. Globalement, sur l'ensemble du département de la Gironde, l'assouplissement de la carte scolaire n'a pas modifié les grands équilibres entre le public et le privé. Mais les familles d'Artigues se distinguent par une forte propension à ne pas envoyer leurs enfants dans le collège de secteur : à peine la moitié des élèves attendus rejoignent effectivement le collège Jean Jaurès de Cenon. L'évitement de la carte scolaire ne passe pas ici par des dérogations vers d'autres établissements publics, mais par des inscriptions dans l'enseignement privé.

Par le passé, c'était près de 70 % des élèves d'Artigues qui pouvaient rentrer dans un collège privé. Les efforts des directeurs d'écoles pour redonner confiance aux familles dans les vertus de l'enseignement public n'ont donc pas été vains. Mais le respect de la sectorisation n'est pas non plus exempt de revers dans la mesure où les enfants d'Artigues qui fréquentent Jean Jaurès sont concentrés dans la section européenne du collège, ce qui *de facto* crée une séparation entre les publics.

Des enquêtes menées auprès des parents ressortent notamment comme motivations à l'évitement du collège de secteur au profit du privé, la réputation de défaut d'encadrement et de manque de rigueur dans la gestion des élèves, les problèmes récurrents de remplacement des enseignants absents et la vétusté des bâtiments dont pâtit le collège public. Votre rapporteure estime que, hors du cas d'espèce, l'assèchement du vivier des titulaires sur zones de remplacement, l'incapacité à faire face systématiquement aux absences de courte durée et la multiplication du recours à des vacataires sous-formés et recrutés à la va-vite nuisent profondément au fonctionnement des collèges publics. Accroître l'efficacité du remplacement est une des clefs essentielles pour restaurer la confiance des parents dans l'éducation nationale et rétablir la balance avec le privé.

Malgré les déceptions qui les amènent à revenir parfois vers le public, les parents d'élèves sont globalement prêts à accepter des classes nettement plus chargées dans l'enseignement privé que dans le public, pourvu que leur soient garantis un accueil et un accompagnement constant des élèves du matin jusqu'à la fin de l'après-midi. L'assurance de se retrouver dans les collèges privés entre pairs issus de milieux sociaux voisins ne peut pas être négligée. En revanche, les résultats aux examens nationaux et en général les performances scolaires ne sont pas mentionnés directement et spontanément à l'appui du choix d'un collège privé.

Il faut aussi tenir compte des enseignants qui ont inscrits leurs enfants dans le privé et qui constituent des relais efficaces du privé au sein des écoles publiques. Se confirment à Bordeaux les mêmes faits qu'à Lyon. Au sein même de l'éducation nationale se déploient des discours non pas seulement critiques et constructifs mais purement négatifs, qu'on ne peut reprocher aux parents de trouver crédibles puisqu'ils émanent de représentants de l'institution scolaire elle-même.

c) La tentation de l'entre-soi et la complexité de la régulation

Il convient de souligner la complexité de la tâche de définition des secteurs qui incombe aux conseils généraux et la difficulté de mettre en place une régulation locale des flux d'élèves promouvant la mixité sociale. Le cas de la commune de Carignan, auquel a été confrontée la mission, est très révélateur à cet égard. Votre rapporteure a pu mesurer au cours d'une réunion publique animée avec des élus et des parents d'élèves l'intensité des passions que suscitait la question de l'affectation des élèves dans les collèges. C'est la conséquence de la pression supplémentaire que doivent supporter les parents d'élèves alors que s'accumulent les enquêtes nationales et internationales, bien relayées dans la presse, qui pointent les défauts de notre système scolaire. Le choix du « bon collège » paraît déterminant pour l'avenir des enfants. On peut dès lors comprendre que l'inquiétude des parents se manifeste parfois avec un peu de vivacité, lorsque les décisions nécessaires de la puissance publique ne correspondent pas à leurs vœux.

Le nœud du problème réside dans l'affectation des élèves de Carignan, qui appartient à la communauté de communes des Hauts-de-Bordeaux, dans un collège neuf, Nelson Mandela à Floirac, pour désengorger leur collège de secteur, Camille Claudel à Latresne. Une association de parents d'élèves de Carignan s'est fondée pour protester contre cette affectation. Sans vouloir se prononcer sur le fond de l'affaire, qui sort de sa compétence, la mission a souhaité saisir les raisons qui pouvaient motiver le refus de l'affectation dans un collège au profit d'un autre tout proche.

Les parents de Carignan mettent en avant une plus grande proximité du collège de Latresne, la présence d'amis de leurs enfants dans l'établissement, la scolarisation antérieure de leurs frères et sœurs dans ce collège et l'exercice d'activités sportives dans la même commune. On pourrait ramener ces motifs à la notion de familiarité des enfants de Carignan avec le collège Camille Claudel de Latresne, qui leur apparaît comme un élément de leur environnement, alors que Nelson Mandela à Floirac semble étranger. Ces raisons sont parfois formulées plus abruptement par quelques parents et confinent alors à la simple préservation d'un certain entre-soi : « *si nous sommes venus habiter à Carignan, ce n'est pas pour que nos enfants retournent dans la CUB¹.* »

¹ La communauté urbaine de Bordeaux à laquelle appartient la commune de Floirac mais pas la commune de Carignan.

Il n'en reste pas moins qu'une comparaison des deux collèges peut aussi s'appuyer sur des données objectives, qui semblent nettement moins favorables à Camille Claudel de Latresne. Cet établissement est en effet vétuste et très engorgé, puisqu'il accueille plus de 900 élèves pour une capacité d'accueil théorique de 700 élèves, ce qui avait conduit pendant un temps à l'installation de préfabriqués. C'est cette saturation qui justifie la réaffectation des élèves de Carignan. A l'inverse, Nelson Mandela à Floirac occupe des bâtiments neufs et n'est fréquenté que par 200 élèves pour une capacité prévisionnelle de 600. Même la présence d'options chinois et cinéma ne suffit pas pour convaincre les parents d'élèves de Carignan d'y envoyer leurs enfants, ce qui tend à montrer que l'attractivité des options rares dépend de l'attractivité du collège plutôt que l'inverse.

Pour éviter d'envoyer leurs enfants à Nelson Mandela, les parents de Carignan envisagent le recours au privé. Les plus conciliants sont prêts à accepter une affectation au collège Rayet, autre collège de Floirac plus proche et dont l'image est meilleure, si des élèves de Rayet descendent à Nelson Mandela. Sans doute un des enjeux adjacents est-il d'accroître la mixité dans les collèges de Floirac, en mélangeant des publics venant du haut de la ville plus favorisé et du bas plus populaire.

Le cas de Carignan est un exemple typique des problèmes que pose concrètement l'application de la carte scolaire et qui passent inaperçus dans les statistiques et les rapports à l'échelle nationale. Ils ne peuvent être dénoués que localement, grâce à la mobilisation conjointe et à la coopération des conseils généraux et des inspections académiques et dans le dialogue avec les parents pour expliquer la nécessité de la régulation publique et les raisons objectives motivant les décisions prises.

Votre rapporteure estime qu'il est également important de ne pas s'enfermer dans des logiques bilatérales dressant un établissement contre un autre ou des groupes de parents d'élèves les uns contre les autres. Pour sortir de l'affrontement, il pourra être utile de considérer des secteurs élargis pour définir des solutions globales à l'échelle d'un bassin d'éducation.

3. Nancy : la rationalisation des implantations et les effets pervers des parcours spécifiques

a) La mise en œuvre de l'assouplissement dans l'académie de Nancy-Metz

Le recteur de l'académie de Nancy-Metz a précisé aux membres de la mission qu'il n'avait pas constaté de mouvement de fond à la suite de l'assouplissement de la carte scolaire en 2007. Les demandes de dérogations à l'entrée en 6^e, par construction plus importantes dans les zones urbaines que dans les départements ruraux, ont représenté à la dernière rentrée : 9,6 % des effectifs en Meurthe-et-Moselle, 9,4 % en Moselle, 7,5 % dans la Meuse et 6,4 % dans les Vosges. Le taux de dérogations accordées va de plus de 90 %

dans la Meuse à 73 % en Meurthe-et-Moselle. Selon le recteur, il a été strictement fait application de la limite des places disponibles sans création de division supplémentaire pour contraindre l'octroi des dérogations.

En revanche, mécaniquement, les baisses d'effectifs dans les établissements évités conduisent à la réduction de leurs moyens. En effet, l'académie ne dispose pas de marges de manœuvre suffisantes pour maintenir des postes alors même que, dans le cadre de la politique générale du ministère, elle devait subir de fortes suppressions d'emploi cette année, de l'ordre de 2,5 % des effectifs d'enseignants, ce qui représente 96 postes pour la seule Meurthe-et-Moselle, qui s'ajoutent aux 90 déjà supprimés l'année dernière.

Dans les années précédentes, une exception à ce principe de la « double peine » pour les établissements évités a retenu l'attention de la mission. Il s'agit du cas particulier du collège Haut de Penoy à Vandoeuvre dans la banlieue de Nancy. Ce collège en RRS accueillant un public défavorisé perdait régulièrement des élèves. Pour ne pas aggraver la situation, ses moyens ont été maintenus tout en refondant le projet pédagogique avec l'accompagnement de l'inspection et en menant une campagne active de promotion auprès des parents du quartier. Les résultats ont été à la hauteur de l'engagement puisque les pertes d'effectifs ont été stoppées et la mixité sociale s'est améliorée grâce au retour de publics plus favorisés, qui demandaient traditionnellement à être scolarisés sur Nancy.

Votre rapporteur voit dans cet exemple une raison supplémentaire de conserver les moyens dans les établissements qui subissent une forte désaffection des élèves à condition que ces marges de manœuvre nouvelles s'accompagnent, comme dans l'exemple précédent, d'une stimulation pédagogique permettant de consolider l'identité propre du collège et d'actions vigoureuses destinées à renouer des liens de confiance avec les familles.

b) Une fragmentation excessive des implantations de collèges en Meurthe-et-Moselle

Selon le DASEN de Meurthe-et-Moselle, l'agglomération nancéenne se distingue d'autres métropoles régionales par la faible taille et l'implantation resserrée de ses collèges. Le plus petit collège compte 150 élèves avec une mixité sociale limitée mais une hétérogénéité scolaire plus significative. Les trois quarts des collèges ont un effectif inférieur ou égal à 200 élèves. Les collèges sont implantés en général en bordure de secteur, si bien que tout élève peut aller dans plusieurs collèges en restant à proximité de chez lui, sans que les transports ne constituent un frein.

Il arrive même que des collèges soient installés en face l'un de l'autre. A Vandoeuvre, c'est le cas du collège Monplaisir, petit établissement qui avoisine la cité scolaire Callot. Cette situation baroque alimente un certain nombre de demandes de dérogations pour ne pas rejoindre Monplaisir et être affecté au collège-lycée Callot, afin de bénéficier d'équipements plus importants et d'une poursuite d'études en seconde dans le même

établissement. Pour autant, quand est évoquée une possible fusion des établissements, le conseil général et les services académiques doivent faire face aux protestations énergiques de parents d'élèves refusant la fermeture du petit collège réputé plus paisible.

Le problème est le même à l'échelle du département qui compte 72 collèges, nettement trop petits en moyenne, puisque la moitié d'entre eux ne sont remplis qu'à la moitié de leur capacité d'accueil environ. D'après le conseil général, 8 200 places sont vacantes dans les établissements, ce qui correspond à 20 collèges de 400 élèves. Dans ces petits collèges, le service des enseignants est souvent fractionné et partagé entre plusieurs établissements, ce qui non seulement dégrade leurs conditions de travail mais bride l'émergence de collectifs pédagogiques stables. La fragmentation excessive des implantations conduit à une dispersion des ressources tout en n'étant bénéfique ni en termes de réussite scolaire, ni sur le plan de la mixité sociale. La rationalisation des implantations de collège est donc un enjeu déterminant.

La mission tient à cet égard à saluer l'action du conseil général de Meurthe-et-Moselle qui a pris la mesure du problème en lançant récemment un plan « Collèges nouvelles générations » qui devrait être adopté définitivement en juin prochain, après une large concertation locale. Il prévoit sur la période 2012-2018 un investissement de 270 millions d'euros pour réaménager les installations ou en créer de nouvelles. Deux principes commanderont les travaux :

- la modularité des bâtiments, pour répondre aux évolutions des enseignements, sur la base d'une référence commune à tous les établissements mise au point par le conseil général et validée par les services académiques ;

- la mutualisation du collège pour l'ouvrir sur son environnement, avec la définition d'espaces partagés utilisables par la collectivité hors temps scolaire.

En dialogue avec les services académiques, le conseil général a défini des territoires prioritaires : le nord du département autour de Longwy, Nancy et l'est du département autour de Lunéville. Partant du constat de la surabondance de collèges, il a choisi de ne pas pour autant détruire aveuglément mais de remettre à plat la carte des implantations en fonction d'objectifs de mixité sociale et scolaire. Votre rapporteure soutient cette démarche globale appuyée sur la concertation avec les services académiques et avec les populations des territoires, seule à même de surmonter les querelles de clochers qui freinent trop souvent l'adaptation du système éducatif.

c) Le développement de comportements stratégiques dès l'école primaire

L'enseignement privé reste limité et d'après les services académiques, les refus de dérogations ne lui ont pas bénéficié. Les enfants qui poursuivent leur scolarité dans des collèges privés ont, en général, été au préalable inscrits dans des écoles primaires privées. La concurrence dans le second degré ne joue pas essentiellement entre le privé et le public mais entre établissements

publics sur la base des réputations installées. Classiquement, le centre ville est préféré à la périphérie, où est installé le seul collège ECLAIR du département.

Bien que les mouvements d'effectifs soient limités en raison des contraintes pesant sur l'octroi des dérogations, il est remarquable que s'observent des effets dominos aussi repérés ailleurs : il existe des chaînes de dérogations qui relient les établissements ordonnés selon une hiérarchie des réputations. L'identité de chaque collège et la spécificité de leur projet sont complètement obliérées dans l'esprit des parents qui ne retiennent que la position relative dans le classement des établissements. Toute différence entre les collèges est réinterprétée à travers le filtre manichéen qui ne connaît que les « bons » et les « mauvais ». Votre rapporteure estime que pour régler efficacement la question de la carte scolaire et rompre avec ces schémas réducteurs, il faudra pouvoir à la fois garantir la qualité de l'enseignement partout et faire vivre, hors de toute concurrence et de toute hiérarchie, des projets pédagogiques innovants et différenciés dans chaque collège.

Les stratégies d'évitement de la sectorisation qui se cristallisent dans le choix du collège prennent naissance en amont. Dans le premier degré, la ville de Nancy n'applique pas de règles strictes de sectorisation pour les élèves. Règne donc une assez large liberté d'affectation et d'inscription qui crée des difficultés au moment d'entrer au collège. En effet, par anticipation du parcours scolaire de leurs enfants, les parents en viennent à s'inquiéter de l'affectation dès le CP. Ils s'attendent souvent à ce qu'à l'entrée en 6^e, leur enfant aille dans le collège situé à proximité de son école, alors que la sectorisation impose le collège du domicile. La sectorisation vient là heurter les stratégies des parents qui ont bien souvent fait le choix d'une école particulière dans l'espoir d'obtenir une inscription dans le collège voisin. Beaucoup de demandes de dérogations visent donc à obtenir le collège proche de l'école visé au départ mais qui n'est pas celui du secteur.

On retrouve ici une autre forme du paradoxe de cohérence temporelle de la sectorisation que votre rapporteure avait pointé dans l'agglomération lyonnaise avec des parcours où l'on reste dans le collège de secteur attractif dans l'espoir ensuite de viser un lycée de centre ville prestigieux. On en voit une autre expression à Nancy : du fait du hiatus entre la dérégulation du primaire et la sectorisation rigoureuse au collège, on observe des parcours allant d'une école librement choisie à un retour au collège de secteur. Trop de souplesse dans l'affectation des élèves au primaire paraît à votre rapporteure particulièrement préjudiciable parce que cela :

- risque d'accentuer la coupure entre le primaire et le collège si l'enfant retourne bien à l'établissement de secteur après avoir été placé dans une école plus éloignée ;

- laisse penser aux parents qu'ils bénéficient d'un droit aux choix de l'école, contrairement à la réglementation ;

- nourrit d'une part, l'angoisse des parents devant la responsabilité supplémentaire de devoir choisir dès le primaire l'école adaptée à la réussite de leurs enfants, d'autre part, leur frustration à l'entrée au collège ;

- favorise le développement de comportements stratégiques individuels qui visent à l'évitement de la sectorisation au second degré et nuisent à la mixité sociale globale des établissements ;

- stimule une concurrence entre écoles primaires publiques pour attirer les meilleurs élèves, concurrence qui ne peut qu'accroître les inégalités scolaires dont les enquêtes internationales ont pourtant révélé la force dans notre pays.

Dès le primaire, on peut constater à Nancy le choix d'écoles proposant des options particulières comme des classes CHAM (classes à horaire aménagé – musique) qui permettront ensuite de déposer une dérogation pour accéder au collège réputé de la Craffe, qui lui-même propose des classes CHAM. Puis de la Craffe, il s'agira de choisir la bonne stratégie pour aller au lycée Poincaré. Autrement dit, l'arme des parcours spécifiques est utilisée par les parents les mieux informés par anticipation dès l'école primaire mais le calcul porte sur tout le parcours scolaire jusqu'au baccalauréat et aux classes préparatoires. Les problèmes de carte scolaire ont donc tendance à se déplacer en amont de la frontière de la 6^e pour contourner l'obligation de sectorisation grâce aux choix des options dès les classes élémentaires.

Votre rapporteure ne conçoit comme solution que de restaurer une sectorisation rigoureuse en primaire en phase avec les règles du jeu du second degré. Il semble que la commune de Nancy et l'inspection académique soient arrivées à des conclusions similaires et qu'elles aient décidé dès la rentrée suivante d'améliorer la régulation des flux après l'inscription en mairie des élèves. Auparavant, les inscriptions se faisaient directement auprès des directeurs d'écoles. Il est fort probable que beaucoup d'autres communes connaissent le même phénomène et il serait souhaitable que l'effort de rationalisation entrepris en Meurthe-et-Moselle s'étende. Si la question de la sectorisation effective par les communes dans le premier degré n'était pas réglée, toutes les mesures de carte scolaire pour le second degré verraient leur efficacité compromise et comme sapée dès l'origine. C'est pourquoi, il convient d'accroître la coopération entre communes, conseils généraux et conseils régionaux pour assurer la cohérence des politiques de sectorisation tout au long du parcours scolaire des élèves.

Enfin, votre rapporteure tient à souligner que la mise en place effective d'établissements du socle commun garantissant une continuité du CP à la 3^e permettrait également de brider les stratégies d'évitement tant au primaire qu'au collège. Le conseil général de Meurthe-et-Moselle a su sur ce point également être innovant en prévoyant dans le cadre des futures constructions des bâtiments où CM2 et 6^e pourront cohabiter. Selon les termes même du recteur, il s'agit d'un exemple fort d'une initiative des collectivités territoriales qui permet de faire avancer l'éducation nationale.

d) Un premier bilan inquiétant des classes CHAM

La mission a pu apprécier concrètement le contraste entre deux établissements nancéens, le collège Claude Le Lorrain installé dans un quartier périphérique très défavorisé et le collège réputé et très demandé de la Craffe en centre-ville.

Le collège de la Craffe est le plus gros collège de Nancy avec 580 élèves et des classes chargées de 30 élèves, ce qui en fait une exception au regard du modèle du petit collège si fréquent en Meurthe-et-Moselle. Le collège est très plein, ce qui peut occasionner des difficultés pour accueillir en cours d'année des élèves du secteur arrivés à la suite d'un déménagement. Même s'il s'agit d'un établissement de centre-ville, le public scolaire est globalement mixte et hétérogène parce que le secteur comprend également des quartiers défavorisés. L'établissement fait l'objet de nombreuses demandes de dérogations : sur l'année 2010-2011, 12 élèves sont entrés en 6^e par dérogation sur un effectif global de 90 élèves, soit 13 % hors classes CHAM. Il faut remarquer qu'aucune demande n'émane de familles résidant dans une banlieue populaire comme Vandoeuvre, celles-ci se refusant à faire faire à leurs enfants ce qui leur apparaît comme un saut social trop important, sans compter la contrainte des temps de transport.

La visite du collège de la Craffe a été surtout l'occasion pour les membres de la mission de se pencher sur les classes CHAM, qui modifient très significativement le profil de l'établissement et constituent, malgré tous les efforts de la principale, un collège dans le collège. Le collège comprend huit classes CHAM (musique et danse), soit deux par niveau, qui représentent à elles seules 35 % de l'effectif global. Les enfants des classes CHAM sont très majoritairement issus de familles aisées ; leur prise en compte fait du collège de la Craffe un établissement de profil favorisé, malgré une réelle hétérogénéité.

En outre, les élèves de classes CHAM, qui viennent de tout le département, y compris de Toul, Pont-à-Mousson ou Thionville, ne sont pas comptabilisés dans les demandes de dérogations, bien qu'elles constituent évidemment un parcours spécifique, qui permet de contourner la sectorisation. La raison avancée pour cette absence de prise en compte dans les dérogations est que le conservatoire régional a la main sur les inscriptions. C'est également le conservatoire qui peut faire sortir un élève du dispositif en cours de scolarité, s'il juge qu'il ne dispose pas du niveau musical suffisant. Les élèves exclus des classes CHAM ne sont pas réaffectés dans un autre collège mais terminent normalement leur scolarité à la Craffe. Il faut aussi tenir compte des dérogations accordées au motif d'une réunion de fratries après l'entrée d'un frère ou d'une sœur en classe CHAM.

Directement et indirectement, les classes CHAM constituent une source d'évitement de la carte scolaire à l'entrée en 6^e extrêmement efficace. Cette ressource est surtout à la disposition des familles les mieux informées des parcours scolaires et des dispositifs pédagogiques existants. En outre, pour

suivre une classe CHAM, il faut avoir acquis un niveau musical adéquat avant d'entrer au collège, ce qui élimine inéluctablement les parents d'origine modeste. **Se met donc en œuvre à bas bruit un tri social par le biais des classes CHAM au sein des collèges.**

Pire encore, les contraintes horaires imposées par le conservatoire de Nancy qui exige que les élèves soient libérés à 14 heures trois jours de la semaine limitent considérablement les possibilités de mixer les élèves CHAM et les autres. Seuls les cours de langues vivantes et d'EPS permettent de faire se rencontrer des publics qui s'ignorent largement au sein du collège. Il existe donc bien une ségrégation interne très forte au sein du collège entre les « CHAM » et les « non-CHAM », deux identités nettement différenciées. Les élèves sont parfaitement conscients de cette séparation, qui n'est pas sans nuire au climat de vie scolaire en générant des frustrations et des tensions.

Votre rapporteur craint que les classes CHAM ne soient pas les seuls dispositifs recréant une ségrégation interne au sein des collèges. La démultiplication des options, des sections et des parcours spécifiques rend très complexe la gestion des emplois du temps. Il devient alors rapidement difficile pour le chef d'établissement de mixer les publics, ce qui peut le contraindre à organiser des classes séparées par options ou sections. Certains parents ne voient sans doute pas forcément d'un mauvais œil le maintien de filières séparées, si l'on en croit le témoignage de plusieurs chefs d'établissement ou responsables de l'éducation nationale rencontrés par la mission. Il est pourtant capital de résister à cette tentation, quitte à simplifier l'offre d'options existante.

Les classes artistiques dans les collèges sont essentiellement considérées comme des voies sélectives permettant aux parents d'accéder à un collège réputé et de garantir l'homogénéité sociale de l'environnement scolaire de leurs enfants. En effet, à 150 mètres du collège de la Craffe est installé le collège Alfred Mézières qui accueille une population nettement plus défavorisée et qui perd des élèves. Il avait donc été projeté par le rectorat de partager les classes CHAM entre la Craffe et Alfred Mézières afin de rééquilibrer le profil des deux établissements. Ce souci louable de rationalisation et de promotion de la mixité sociale a échoué devant les protestations et les manifestations des parents d'élèves.

En outre, les classes CHAM coûtent cher aux collectivités, qui subventionnent le conservatoire à ce titre, sans être particulièrement bénéfiques pour les enfants qui les fréquentent. Il faut imaginer la pression extrême subie par des adolescents, dont certains sont motivés tandis que d'autres ne font qu'endosser la stratégie de leurs parents. Peu d'entre eux poursuivent d'ailleurs un parcours musical après le collège. Le sens de ce parcours semble paraître pour tout dire plus clair aux parents qu'aux enfants.

Parallèlement, la classe orchestre du collège Claude Le Lorrain ne peut être labellisée CHAM, ce qui garantirait une prise en charge complète pour les élèves, car elle n'est pas liée au conservatoire régional. Malgré des

résultats patents en matière d'amélioration de la vie scolaire et des apprentissages, les financements d'abord de la préfecture dans le cadre de la politique de la ville, puis du conseil général ne suffisent pas pour équiper en instruments tous les jeunes musiciens.

En conséquence, votre rapporteure demande que soit menée rapidement une évaluation des classes CHAM sur le plan national, de leur coût et de leurs conséquences sur la mixité sociale des établissements, sur la santé et la scolarité des élèves. **L'articulation des responsabilités entre les conservatoires et l'éducation nationale devrait à tout le moins être revue de telle sorte que ne prédomine pas un esprit élitiste qui transforme en outil de sélection un dispositif sensé promouvoir l'épanouissement par la musique et la danse.** Au-delà du pur niveau de pratique, la motivation des élèves devrait être prise en compte davantage qu'elle ne l'est. Enfin, il est impératif que dans toutes les académies, les inscriptions en classes CHAM soient intégrées dans le décompte des dérogations accordées dans un souci de transparence et d'exhaustivité.

e) L'importance des relations avec les familles dans l'éducation prioritaire

Le collège Claude Le Lorrain ne présente pas du tout le même profil que le collège de la Craffe. Encore récemment classé en RAR, il appartient désormais au dispositif ECLAIR. Jusqu'à la rentrée 2010 comprise, 97 % des élèves appartenaient à des milieux défavorisés, les 3 % restants ne représentant d'ailleurs qu'un seul élève. A la rentrée 2011, la proportion d'élèves défavorisés demeure très élevée mais a chuté pour atteindre 84 % des effectifs. Ce mouvement n'est pas dû à l'assouplissement de la carte scolaire mais à une politique dynamique de rénovation urbaine. La destruction de barres d'immeubles s'est accompagnée de déplacements de population, toutes les familles n'étant pas restées sur place.

37 demandes de dérogation sortantes ont été enregistrées à l'inspection académique, 10 seulement ont été finalement accordées. Les dérogations concernent essentiellement des familles un peu plus favorisées que la moyenne du quartier, si bien que l'assouplissement joue dans le sens d'un renforcement de la ségrégation scolaire. Ces effets sont cependant contrecarrés par la requalification des habitations du quartier qui a atténué la ségrégation urbaine.

L'équipe de direction du collège a précisé que les familles nouvellement arrivées depuis cette année dans le quartier se sont impliquées dans la vie de l'établissement. En outre, le collège, où sont scolarisés 33 enfants étrangers nouvellement arrivés en France, mène en particulier une politique active d'apprentissage du français à destination des parents. Un livret d'accueil décrivant à leur attention le fonctionnement de l'établissement a été traduit en quinze langues. Des familles venues à reculons dans l'établissement admettent aujourd'hui être satisfaites, signe que le travail constant de l'équipe de direction et des enseignants auprès d'elles pour les rassurer et les

accompagner paie. Ceci laisse présager de l'amorce d'une dynamique positive permettant le maintien dans la durée d'un climat scolaire apaisé, qui facilitera les apprentissages et, graduellement, modifiera l'image du collège dans le quartier.

Les moyens supplémentaires consacrés par le rectorat dans le cadre du dispositif ECLAIR jouent un rôle décisif : des assistants d'éducation supplémentaires, un CPE et trois personnels des études, ainsi qu'un « préfet des études » qui n'est autre qu'un professeur référent. Le collège bénéficie pour 280 élèves des mêmes moyens qu'un collège de 400 élèves. **C'est le classement en RAR qui a en réalité lancé le processus d'amélioration** qui se manifeste désormais dans les résultats scolaires. En 2010, le taux de passage en lycée général et technologique s'est élevé à 60 % alors qu'il n'était que de 48 % en 2007. Moins de 20 % ont redoublé leur seconde contre la moitié trois ans avant.

Claude Le Lorrain a l'avantage d'accueillir un effectif d'élèves relativement faible, comme la plupart des collèges du département. C'est aussi ce qui le distingue des collèges défavorisés de la banlieue parisienne où les difficultés sont aiguës par la taille des établissements qui peut rendre très délicat le maintien de la sérénité des cours. Votre rapporteure se doit de souligner combien, au sein même de l'éducation prioritaire, les situations des établissements varient selon les académies, ce qui plaide pour un suivi plus attentif du ministère afin d'assurer un traitement équitable de tous les collèges ECLAIR.

Néanmoins, les équilibres que parviennent à trouver au prix d'importants efforts et d'un grand dévouement les équipes éducatives, dont la mission tient à souligner la solidarité et la détermination, demeurent fragiles et peuvent être rapidement troublés. Une anecdote saisissante a été rapportée aux membres de la mission, celle d'un professeur principal de 5^e rencontrant il y a quelques années les familles des meilleurs élèves de sa classe pour leur conseiller de quitter le collège et leur fournissant le moyen imparable pour le faire, demander l'espagnol comme LV2 en 4^e, langue qui n'est pas proposée à Claude Le Lorrain. Cette démarche a eu d'importantes répercussions qui ont empoisonné la vie du collège et déstabilisé les classes, en renforçant l'homogénéité des niveaux scolaires. Les élèves de la classe privée de tous ses meilleurs éléments ont été répartis entre plusieurs classes de 4^e. Leur frustration d'avoir été stigmatisés comme de mauvais éléments et d'être cantonnés dans le collège de secteur s'est manifestée tout au long de l'année par des comportements particulièrement agressifs.

Cette fragilité des établissements de l'éducation prioritaire doit être prise en compte lors du lancement précipité de nouveaux dispositifs comme les internats d'excellence. Non seulement une telle mesure renvoie aux familles modestes une image très péjorative, en sous-entendant qu'elles ne sont pas capables d'offrir un environnement adéquat à leurs enfants, mais elle peut aussi aboutir à priver des classes d'élèves moteurs et à renforcer l'homogénéité scolaire au détriment des élèves les plus faibles.

La mise en place des internats d'excellence à Nancy a également menacé les liens de confiance que le collège Le Lorrain avait réussi à tisser avec les parents d'élèves. En effet, trois familles que le collège avait convaincues de laisser partir leurs enfants en internats d'excellence se sont vues en cours d'année réclamer des frais qui n'étaient pas prévus à l'origine et qu'elles étaient dans l'incapacité d'acquitter. Elles ont finalement retiré leur enfant de l'internat qui s'est ensuite dirigé vers l'apprentissage. Votre rapporteure, qui a toujours combattu la philosophie même du dispositif des internats d'excellence, ne peut que déplorer vivement le manque de transparence, les disparités régionales et le défaut d'évaluation publique qui caractérisent sa mise en œuvre.

C. DES ZONES RURALES LAISSÉES À LEURS DIFFICULTÉS MAIS QUI SAVENT INNOVER

1. Des collèges touchés par la paupérisation invisible de certaines zones

a) Une concentration méconnue des difficultés sociales en milieu rural

Les zones rurales sont nettement moins touchées par les problèmes d'évitement de la carte scolaire que les zones urbaines ou périurbaines, en raison du nombre limité d'établissements à distance raisonnable des habitations. La contrainte des temps de transports est déterminante et limite matériellement les possibilités de choix d'établissement. Seul le développement de places d'internats, hors de toute labellisation d'excellence permettraient aux jeunes ruraux de se voir offrir des options comparables à celles dont bénéficient les collégiens des villes.

Cependant, il ne faut pas confondre les moyens et les fins. La carte scolaire a été essentiellement analysée par la mission en tant qu'instrument de mixité sociale. L'objectif est de déterminer les voies et les moyens d'un meilleur brassage de publics de milieux sociaux et de niveaux scolaires différents au sein des établissements de l'éducation nationale. Or, de ce point de vue, la situation de certaines zones rurales paupérisées est très inquiétante et méritait un traitement spécifique. C'est pourquoi la mission s'est rendue dans la commune de Sainte-Foy La Grande aux confins ruraux de la Gironde et de la Dordogne.

Placée sur l'arc de pauvreté de l'Est girondin, Sainte-Foy La Grande appartient à la communauté de communes du pays foyen, qui détient le record du plus fort taux de chômage d'Aquitaine devant toutes les zones urbaines sensibles. Cette bastide médiévale concentre à la fois tous les services locaux (lycées, centre hospitalier, banques, gare) et tous les problèmes sociaux du territoire. Elle compte désormais 31 % de logements sociaux et 29 % de la population émergeant au RSA.

Depuis quelques années, en effet, des populations en errance venues de la banlieue bordelaise, mais aussi du Nord de la France, se concentrent dans la petite commune dont la gare voit passer 150 000 personnes par an. Parallèlement, les familles de catégorie moyenne supérieure qui formaient la notabilité de la ville, l'ont quittée pour s'installer en périphérie. Très rapidement, la commune a vu s'affaïsser la mixité sociale sur son territoire.

En conséquence, la situation du collège Elie Faure s'est fortement dégradée. Malgré l'engagement et la stabilité des équipes et le dynamisme de l'offre pédagogique, son attractivité décroît et l'homogénéité sociale et scolaire s'étend. L'évitement est le fait des classes moyennes supérieures soit *via* le déménagement déjà évoqué, soit par le recours au privé. Si les effectifs du privé demeurent stables à Sainte-Foy même en raison de l'exiguïté des locaux, ils progressent dans un établissement tout proche de Dordogne. Sans nier la présence de difficultés sociales dans les établissements privés également, force est de constater que c'est le collège public Elie Faure qui concentre les plus grands problèmes.

b) Les conséquences sur le collège du secteur, privé des ressources de l'éducation prioritaire

La gestion des flux d'élèves au collège Elie Faure est compliquée en raison des va-et-vient de populations pauvres et déracinées qui s'installent temporairement à Sainte-Foy pour repartir quelques temps plus tard. En 2010-2011, 32 élèves sont arrivés en cours d'année au collège et 20 l'ont quitté. En outre, les difficultés sociales des parents rejaillissent sur les enfants, dont plusieurs n'ont pas suffisamment intériorisé la norme scolaire et présentent des comportements difficiles. L'absentéisme est fréquent.

Le collège Elie Faure doit, de plus, affronter la question épineuse de la scolarisation d'enfants du voyage. Le pays foyen dispose depuis un an d'une aire accueil mais la problématique est plus ancienne, puisque plusieurs familles de gens du voyage sont installées et sédentarisées depuis les années 60 dans des conditions de vie et d'habitat difficiles. Une différence de comportement scolaire peut être relevée entre les deux groupes : les familles sédentarisées envoient beaucoup plus fréquemment leurs enfants au collège que les familles de l'aire d'accueil, dont le niveau social est plus élevé mais qui ont recours au CNED.

Bien que l'école ne soit pas encore complètement devenue une évidence pour toutes les familles de gens du voyage, le travail de conviction mené par les enseignants et les directeurs d'école porte ses fruits. L'accès à la maternelle et à l'école primaire a beaucoup progressé. Le passage dans le secondaire est encore difficile. Le collège Elie Faure accueille 50 enfants du voyage. Mais dès qu'ils arrivent en 4^e, l'absentéisme croît massivement. Ils sont concentrés en SEGPA, ce qui les sépare des autres élèves et recrée une forme de ghetto au sein du collège. Le repli communautaire est fort, notamment de la part des filles. Dès 16 ans, ils quittent l'établissement, la déscolarisation des filles étant parfois plus précoce. Les familles ne sont pas

du tout impliquées dans le collège et ne sont pas touchées par les fédérations de parents d'élèves, ce qui complique encore leur rapport au savoir.

Enfin, les équipes pédagogiques doivent gérer des tensions intercommunautaires entre gens du voyage et familles d'origine maghrébine. Il existe en effet un effectif important d'enfants venus du Maroc par le biais de « kéfalas », une forme d'adoption ou de tutelle légale prévue par le droit coutumier et reconnue sous certaines conditions en France. Ces élèves sont coupés de leurs parents et cumulent souvent les difficultés sociales et familiales, qui pèsent sur leurs performances scolaires et sollicitent beaucoup les services sociaux et les équipes éducatives.

Pour faire face à l'absence de mixité sociale et à l'accumulation des difficultés sociales, Sainte-Foy la Grande ne dispose par définition d'aucun des instruments de la politique de la ville, même si elle est confrontée à une concentration de problèmes très comparable à ce que connaissent les quartiers défavorisés des grandes métropoles. En outre, le collège Elie Faure n'appartient pas à l'éducation prioritaire et n'obtient donc pas de ressources supplémentaires de la part du rectorat. Le RASED local est même démantelé, alors que le public scolaire du pays foyen mérite un surcroît d'aide dès le primaire.

Votre rapporteure considère qu'il s'agit là d'un cas modèle d'invisibilité du milieu rural, de ses spécificités et de ses difficultés, qui doivent rapidement être prises en compte pour enrayer la paupérisation et la ségrégation sociale qui progressent. **Le soutien légitime aux quartiers défavorisés de la politique de la ville ne doit pas conduire à oublier et abandonner des populations et des communes en souffrance au cœur des territoires ruraux.** Une remise à plat de la carte de l'éducation prioritaire et une plus grande modulation des dotations en fonction des difficultés sociales paraissent nécessaires, avant même de songer à mener des politiques d'attractivité dans des établissements évités et négligés.

2. Des restructurations d'établissement innovantes à l'initiative des collectivités territoriales

La situation des zones rurales n'est pas partout aussi tendue que dans l'arc de pauvreté de l'Est girondin. Confrontés à des pertes d'effectifs d'élèves et menacés de fermeture d'établissement, **certaines territoires sont aussi devenus des foyers d'innovation pédagogique**, qui peuvent inspirer de nouvelles organisations des collèges et des réponses originales aux problèmes de carte scolaire. Des zones urbaines pourraient aussi bénéficier des leçons des expérimentations menées en milieu rural.

La mission a été particulièrement intéressée par l'exemple du collège de Puisaye issu de la fusion de trois établissements à l'initiative du conseil général de l'Yonne. Les collèges de Bléneau, Saint-Fargeau et Saint-Sauveur dont les effectifs étaient faibles et dont la fermeture menaçait, ont été

regroupés en une seule entité administrative et pédagogique. La fusion avait pour objectif de diminuer les coûts élevés pour l'éducation nationale et pour le département, d'améliorer les résultats scolaires et de développer l'ambition des élèves par une stimulation pédagogique.

Cependant, la particularité de cette fusion est qu'elle n'a pas abouti à la concentration sur un seul site, puisque le nouveau collège né de la fusion en septembre 2009 se déploie sur les trois anciens sites qui ont été maintenus, réhabilités et modernisés par le conseil général. Un seul principal, auquel sont associés deux adjoints, afin de garantir une présence permanente sur chaque site, pilote la structure. Les enseignants sont nommés sur le collège fusionné de Puisaye et leur service est mutualisé sur l'ensemble des sites. Les 487 élèves sont également affectés sur l'établissement unique et ils sont ensuite répartis sur chaque site par le principal en respectant les secteurs scolaires des anciens collèges. Les nouveaux équipements permettent l'utilisation d'environnements numériques de travail et de tableaux blancs interactifs. La visioconférence et le visioenseignement sont régulièrement utilisés.

Afin d'éviter toute forme de compétition entre les sites, qui ruinerait la dynamique de fusion, l'offre éducative est la même partout. Auparavant, les trois collèges ne proposaient pas le même choix d'enseignements optionnels, ce qui suscitait une forme de concurrence et des demandes de dérogations malgré les faibles effectifs scolarisés. Dans le collège fusionné, chaque site propose l'allemand et l'espagnol en LV2, ainsi que du latin et la DP3. Sont proposées partout des sections sportives et des options culturelles. Une classe orchestre commune a été montée avec l'appui de l'école de musique locale, ainsi qu'un groupe théâtre. Ces activités, complémentaires des enseignements obligatoires, permettent de tisser un lien entre les élèves des différents sites et jettent les bases d'une culture d'établissement commune.

Les résultats du collège se sont nettement améliorés. Le taux de réussite au brevet est de 90 % ce qui place le collège en tête des établissements de l'Yonne. De même, le taux de passage en seconde générale a progressé de 4 points en un an, même s'il reste inférieur à la moyenne départementale, comme c'est souvent le cas en milieu rural.

Votre rapporteure salue cette initiative originale, soutenue par les investissements importants consentis par le conseil général, qui a permis de maintenir un maillage scolaire adéquat en zone rurale sans sacrifier la qualité de l'encadrement éducatif, mais au contraire en l'améliorant. Il faut également souligner l'accompagnement de la fusion par le rectorat de Dijon, qui a su maintenir les dotations à des niveaux adéquats pour assurer la mise en place de la nouvelle structure. Ce type d'innovation pourrait essaimer dans d'autres territoires confrontés aux mêmes difficultés d'aménagement.

En conclusion, il est intéressant de comparer la situation de la carte scolaire en Puisaye et dans la ville de Sens dans le même département. De facto et en l'absence d'offre d'enseignement privé, la carte scolaire est

rigoureusement respectée dans le pays de Puisaye puisque le chef d'établissement refuse toute demande ponctuelle de transfert d'un site sur un autre. A Sens, en revanche, deux collèges sont installés très proches l'un de l'autre mais leurs profils sociologiques et leurs réputations sont très différents, ce qui encourage les stratégies de contournement de la sectorisation selon un modèle classique. Le conseil général de l'Yonne avait souhaité préparer une fusion de ces deux collèges dont les effectifs ne sont pas très importants afin de brasser davantage les publics et de dynamiser des établissements dont les performances scolaires n'étaient pas satisfaisantes. Il a dû reculer devant la crispation des parents d'élèves et d'une partie du corps enseignant, alors que le même type de réactions défensives a pu être surmonté en milieu rural.

III. POUR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE MIXITÉ SOCIALE DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

A. DÉVELOPPER UNE PÉDAGOGIE DE LA MIXITÉ SOCIALE AUPRÈS DES PARENTS

1. Rompre avec le discours du fatalisme et les politiques de l'élitisme

L'échec de l'assouplissement de la carte scolaire est patent, mais le retour pur et simple à la situation antérieure ne serait pas à la hauteur de l'enjeu : réussir la démocratisation de l'école républicaine en assurant une mixité sociale authentique au sein des établissements. Si l'assouplissement a perpétué et accentué les dynamiques de ségrégation, il n'est pas à l'origine des inégalités territoriales et sociales dont souffre l'éducation nationale. Il a constitué une réponse inopportune aux questions pertinentes qui étaient posées lors du débat présidentiel de 2007. Se contenter du seul retour à une sectorisation plus stricte, sans élaborer de nouveaux instruments de régulation des choix d'établissements, ne ferait qu'empêcher une détérioration supplémentaire d'une situation insatisfaisante. La question de la participation de l'enseignement privé, en suspens depuis l'origine, ne serait pas réglée. Les stratégies de dérogations sur la base d'options et de parcours spécifiques resteraient à la disposition des familles les mieux informées, dont le capital socioculturel et l'appropriation des normes scolaires sont les plus grands. Les représentations des familles, dont l'inquiétude a encore grandi dans un contexte de crise économique, ont été profondément affectées par l'assouplissement de la carte scolaire, dont l'effet idéologique surpasse les conséquences matérielles. Le retour au *statu quo ante* ne parviendrait pas dès lors à enrayer la hiérarchisation des établissements et leur polarisation en « bons » et en « mauvais », déjà bien ancrées dans l'esprit des parents. Ainsi perdurerait le fatalisme installé avec la surestimation des effets de pair et du déterminisme social, ainsi qu'avec la perte de confiance dans la capacité de l'éducation nationale à lutter contre les inégalités.

Pour lutter contre les tendances structurelles à la ségrégation entre établissements et, parfois, en leur sein, votre rapporteure préconise un changement radical de l'orientation politique générale qui a prévalu au ministère de l'éducation nationale depuis cinq ans. **Il faut faire de la mixité sociale et scolaire un objectif central porté par le ministère de l'éducation nationale** au-delà des discours creux. Pour l'instant, il s'agit d'une politique par raccroc. Les cadres de l'éducation nationale pensent toujours en termes de flux et de rationalisation des affectations, c'est-à-dire selon la logique initiale de la sectorisation ; jamais au cours des travaux de la mission, votre rapporteure n'a eu le sentiment que la mixité sociale était au premier rang des

préoccupations, ni dans les académies, ni à la direction générale de l'enseignement scolaire. Aussi sincère puisse être l'inclination des chefs d'établissement, des inspecteurs et des recteurs pour le brassage des publics, aussi tempéré qu'ait été l'assouplissement de la carte scolaire qu'ils ont conduit, là aussi une certaine résignation prédomine.

L'éducation nationale elle-même tend à se défausser sur des causes purement externes sur lesquelles elle ne peut agir, comme la ségrégation urbaine. Personne ne conteste l'importance de ces facteurs, mais ils n'expliquent pas à eux seuls le développement des inégalités, ni surtout que le degré de ségrégation scolaire soit plus fort que le degré de ségrégation résidentielle. De même, ils ne sont pas à l'origine du foisonnement d'options et de parcours spécifiques qui nourrissent l'évitement de la carte scolaire et la séparation des publics en classes de niveau homogène.

L'éducation nationale ne peut plus feindre d'ignorer sa part de responsabilité dans la production et l'entretien d'inégalités sociales et territoriales, à rebours de sa vocation même. Votre rapporteure souhaite que l'éducation nationale, sans angélisme et sans fatalisme, réaffirme sa volonté et retrouve son ambition de donner les moyens de la réussite à chaque enfant partout sur le territoire national. L'outre-mer mérite une mention particulière. La mission, faute de temps et devant l'ampleur de la tâche, n'a pu s'y rendre mais souhaite que rapidement la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat puisse traiter des enjeux spécifiques de l'éducation dans ces territoires.

Il faut décidément rompre avec la logique de polarisation des établissements et d'abandon de certains territoires et de certains publics au profit des « méritants » qui a prévalu depuis plusieurs années sous le nom de politique d'excellence. Votre rapporteure rappelle que *« le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté »* aux termes du premier article L. 111-1 du code de l'éducation. **L'autonomie et l'excellence sont deux mots que la politique du précédent gouvernement a galvaudés et subvertis pour en faire les nouveaux masques de l'inégalité assumée.** Il faut rejeter une politique qui renonce à l'élévation de la qualité de l'éducation pour chacun et dans tous les établissements. Il faut refuser les discours qui ne permettent d'appréhender la diversité et la différence que dans la hiérarchisation et les oppositions binaires et favorisent la segmentation des publics et la mise à l'écart des plus en difficulté.

Il incombera au ministre de l'éducation nationale de remobiliser tous les personnels pour redonner un souffle et un sens à l'école, alors que la succession récente des réformes a brouillé ses missions. Votre rapporteure souhaite que **la promotion active de la mixité et la réduction des inégalités de destin scolaire soient intégrées dans les lettres de mission des recteurs** et que ceux-ci à leur tour en fassent une pierre angulaire de leurs projets académiques. Les lettres de mission des chefs d'établissement pourraient

perdre une partie de leur caractère formel par l'introduction **d'objectifs de brassage des publics** à l'intérieur de l'établissement afin de rompre avec les logiques de reségrégation interne, parfois sous la pression des parents et des enseignants, qui sont particulièrement préjudiciables.

L'objectif est d'atteindre à la fois la mixité sociale et l'hétérogénéité scolaire dans les établissements et dans les classes, sans confondre toutefois ces deux buts distincts. La mixité sociale doit être poursuivie pour elle-même directement, et pas seulement par le biais de l'hétérogénéité de niveau scolaire. Elle est en elle-même propice aux apprentissages et au développement de l'ambition dans les classes populaires, urbaines et rurales, victimes d'autocensure. Elle est aussi le moyen pour tous les enfants, de se confronter à des milieux, des conditions de vie, des aspirations et des personnalités aussi variés que la société française dans son ensemble. Votre rapporteure est convaincue que cette expérience est plus enrichissante pour de futurs citoyens que le confinement dans l'entre-soi. C'est en promouvant la mixité sociale dans ses établissements que l'éducation nationale renouera avec la finalité politique essentielle qui est la sienne dans un régime républicain.

2. Organiser une évaluation formative des établissements

Au cours des auditions menées par la mission, **un très large consensus s'est formé pour dénoncer les classements d'établissements parus dans la presse**. Désormais devenus des « marronniers », ces palmarès produisent des effets délétères. Ils se concentrent sur des indicateurs de résultats très frustes comme la réussite au brevet ou au baccalauréat. Souvent, la correction par rapport à la composition sociale de l'établissement n'est pas indiquée, ce qui masque toute la plus-value pédagogique de collèges par ailleurs évités et sans réputation. Ils ne font que conforter les réputations établies et renforcer le caractère autoréalisateur des stratégies de contournement de la sectorisation que mettent en place les familles. Sous couvert d'apporter une information objective pour aider les parents à faire leur choix, ils ne font que décrire les conséquences sédimentées des choix passés.

En outre, les classements peuvent démobiliser des équipes enseignantes, qui n'y trouvent aucune trace de leurs efforts, de leur engagement et de leurs réussites quotidiens. Il faut aussi compter avec le décalage qui peut se faire jour entre le classement brut et le travail des équipes pour convaincre les parents de la qualité de l'éducation dispensée dans l'établissement. Dès lors, le discours de l'institution scolaire ressort discrédité et l'entreprise de conviction, minée, puisque la presse se présente comme un arbitre neutre et impartial. Enfin, comment ne pas craindre des incitations à une sélection accrue des élèves dans les établissements attractifs pour gagner des places dans le palmarès ? En brouillant les rapports entre l'école et les parents, en occultant la réalité du travail mené dans les établissements, en stimulant l'élitisme et les processus de sélection, les classements paraissent extrêmement préjudiciables.

Pour autant, **il ne saurait être en aucune façon envisageable d’empiéter sur la liberté de la presse et de restreindre en quelque façon de telles publications. Votre rapporteure estime, que sous certaines conditions, des évaluations d’établissements sur la base du projet pédagogique, pourraient constituer un moyen de lutter contre les rumeurs et les effets de réputation**, que peut nourrir la presse. Il ne s’agirait pas d’une nouvelle évaluation supplémentaire des élèves, alors que la pression croissante des examens et des tests n’améliore pas les apprentissages et ne fait qu’accroître l’inquiétude des élèves et des parents. Aucune confusion ne saurait être faite avec l’inspection individuelle des enseignants.

Votre rapporteure suggère une évaluation collective de l’établissement, sans classement, sur la base du projet éducatif global qu’il porte et met en œuvre. Cette évaluation du collectif prendrait en compte l’ensemble des facettes de la prise en charge et de l’accompagnement de l’enfant tout au long de son parcours dans l’établissement. La gestion de la mixité sociale et de l’hétérogénéité scolaire y aurait toute sa place comme sujet de réflexion, de même que l’orientation des élèves, l’ouverture à l’extérieur et aux parents, l’organisation des remplacements de courte durée et les stratégies pédagogiques. Il s’agirait d’un document interne à l’établissement, mis au point en collaboration avec des équipes de chercheurs en sciences de l’éducation et sociologie, au service des équipes éducatives pour les aider à réaliser le projet d’établissement. Elle n’aurait pas d’impact sur la carrière des enseignants ou des chefs d’établissement mais constituerait un outil de travail interne facilitant l’émergence de collectifs éducatifs.

L’évaluation devrait prioritairement prendre la forme d’une autoévaluation par les équipes elles-mêmes afin de rompre avec la bureaucratisation et la logique d’injonction verticale encore trop prégnantes au sein de l’éducation nationale. Par rapport à l’évaluation externe, **l’autoévaluation a l’avantage d’être en prise directe et constante, sur une longue durée, avec les pratiques concrètes des acteurs**. Là où les classements, les palmarès, les enquêtes et les contrôles mettent sous pression et démotivent, l’autoévaluation peut mobiliser les équipes et rompre les cloisonnements et les routines. Les corps d’inspection pourraient également apporter leur appui dans la confection des protocoles d’évaluation et dans la comparaison des initiatives d’un établissement à l’autre. Les expériences d’autoévaluation des contrats d’objectifs menées depuis 2006 dans l’académie de Strasbourg¹ pourraient offrir une base de travail intéressante.

La mission a pris connaissance lors de l’audition de Xavier Pons (Université Paris Est) des différentes pratiques d’évaluation d’établissements mises en place en Angleterre et en Suisse. La question politique majeure tient dans le choix de publier ou non les résultats des évaluations, selon quelles modalités et pour quelles finalités : *« en Angleterre, le choix politique est*

¹ IGEN-IGAENR, *Note sur la question de l’évaluation des établissements en France*, n° 2009-79, p. 8.

clair : informer les parents le mieux possible. On assume le risque du consumérisme, considérant même, dans une logique de marché, que c'est une bonne chose. L'attitude inverse, qui va à ne rien publier, pourrait être taxée de paternalisme. Ces deux positions extrêmes ne sont sans doute pas plus tenables l'une que l'autre. D'où la question du degré de publicité à donner aux résultats. C'est tout autre chose de situer un établissement dans un nuage de points anonymes que de livrer un comparatif nominal entre établissements. Le choix n'est pas technique, mais politique. »¹

Votre rapporteure n'est pas favorable à des publications intégrales, à la disposition de tous, des résultats d'évaluation, ni à des comparaisons et des synthèses au niveau départemental ou académique des évaluations menées, car elle ne considère pas que le modèle du marché scolaire avec un libre choix de l'établissement et une forte concurrence soit viable. En revanche, garantir une information non biaisée aux parents d'élèves et prendre le temps des explications et des diagnostics fins, au-delà des classements bruts et du bouche-à-oreille, semble important pour restaurer la confiance des parents, pour améliorer la transparence et pour contrebalancer les rumeurs sans fondement et les impressions rapides.

C'est pourquoi votre rapporteure recommande que les évaluations collectives soient présentées aux parents d'élèves de l'établissement lors de réunions. Ce sont à la fois la démarche, les résultats qualitatifs et les pistes d'amélioration qui leur seraient décrits. Votre rapporteure y voit un moyen de montrer aux parents que dans chaque établissement public, on s'efforce de donner le meilleur environnement de vie et de travail à tous les enfants. Le document d'évaluation pourrait être envoyé aux familles qui ne se seraient pas déplacées. **Tous les parents d'élèves seraient invités à prendre contact avec le chef d'établissement pour réagir à l'évaluation et proposer des améliorations.** Ainsi aurait-on un nouveau levier pour construire une dynamique vertueuse d'investissement des parents dans les établissements, notamment les moins réputés, ce qui pourrait contribuer à y améliorer le climat et les performances scolaires. Les familles seraient alors moins tentées de contourner la carte scolaire en sollicitant des dérogations ou en recourant à l'offre privée.

B. REPENSER L'OFFRE DE FORMATION ET L'ATTRIBUTION DES DOTATIONS

1. Refuser l'abandon des établissements en difficulté

Le refus du fatalisme qui anime la démarche de votre rapporteure l'amène à rejeter le principe des fermetures d'établissement sous prétexte de leur ghettoïsation, sauf situation locale exceptionnelle. Il est certain que dans certaines zones notamment en région parisienne, la mixité sociale ne reviendra

¹ X. Pons, audition du 18 janvier 2012.

que difficilement au sein des établissements scolaires, quelles que soient l'ingéniosité du redécoupage des secteurs, la richesse de l'offre éducative et la transparence des procédures d'affectation. A plusieurs reprises, il a été suggéré aux membres de la mission qu'il fallait procéder à la fermeture des collèges où, du fait de la ségrégation urbaine, se concentraient de grandes difficultés sociales. Votre rapporteure ne peut accepter cet artifice.

Il faut considérer que les zones paupérisées peuvent s'étendre sur le territoire entier d'une commune, voire de plusieurs communes limitrophes. L'enclavement de ces quartiers doit aussi être pris en compte ; il limite de fait les possibilités de réaffectation des élèves, qui seront répartis dans les collèges les plus proches dont le profil sociologique est similaire à celui du collège fermé. Dans un tel contexte, la fermeture d'un établissement ghettoïsé ne fera que renforcer les difficultés dans les autres collèges. Le gonflement des effectifs dans les collèges restants en compliquera la gestion et pourrait déstabiliser les équipes. On ne peut en attendre aucun progrès en termes de mixité ou de réduction des inégalités, ni en matière d'amélioration des apprentissages.

En outre, dans certains quartiers sensibles, le collège même très ségrégué est un lieu de vie essentiel qui participe à l'animation de territoires trop délaissés. Aussi bien concrètement que symboliquement, sa fermeture constituerait un véritable abandon aux conséquences redoutables. Elle rejaillirait sur toute la population du quartier, définitivement stigmatisée et privée d'un service public fondamental. Elle éloignerait encore davantage de l'école des familles qui n'en sont pas familières, alors que tout doit être fait au contraire pour renforcer la coopération entre les établissements et les parents, en particulier dans l'éducation prioritaire. Comment solliciter leur implication dans la vie du collège et le suivi attentif de la scolarité de leurs enfants, quand on complique leur accès aux équipes enseignantes, qui ne va pourtant déjà pas de soi ?

Plutôt que de fermetures, votre rapporteure préconise d'agir sur plusieurs leviers, complémentaires des politiques de la ville et de l'emploi. En premier lieu, il convient de **maintenir les ressources des établissements très évités pour leur éviter de subir une double peine**. Les recteurs se sont attachés à maintenir les moyens supplémentaires associés au classement dans un dispositif de l'éducation prioritaire. Sans doute était-ce nécessaire, mais votre rapporteure souhaite que soit plus largement maintenu le niveau des dotations, même en cas de suppressions de divisions consécutives aux dérogations, pendant au moins une année supplémentaire. **Dans le même temps, seraient figées les dotations des établissements les plus attractifs**. Ce double mécanisme, qui reviendrait en quelque sorte à retarder l'adaptation des dotations aux effectifs, constituerait un premier instrument de régulation financière. Il évite de pénaliser les établissements en difficulté en leur donnant le temps et les moyens d'amorcer leur redressement. Il n'encourage pas les établissements plus réputés à accroître encore leur attractivité au détriment des autres.

En outre, il est fondamental d'assurer dans les établissements évités et défavorisés la stabilité de l'équipe éducative. La forte proportion de néotitulaires ou de jeunes enseignants nommés dans ces établissements complique la tâche, en même temps qu'elle ne facilite pas leur entrée dans le métier. C'est pourquoi votre rapporteure préconise de **réduire progressivement les affectations de jeunes titulaires dans les établissements d'éducation prioritaire pendant leurs deux premières années d'exercice**. Même si certains sont motivés dès leurs premières années par la perspective de l'éducation prioritaire, il faut aussi pouvoir leur donner du temps pour se poser dans leur travail et pour se préparer à affronter des tâches plus complexes dans des collèges plus difficiles. Des modules spécifiques de formation au traitement de la difficulté scolaire, en lien avec la recherche en sciences de l'éducation, devront être intégrés en amont au sein des cursus universitaires. Pour réussir cette évolution, il convient également d'inciter des enseignants plus expérimentés à consacrer quelques années de service à l'éducation prioritaire. Pour fluidifier le mouvement, il faudra trouver les moyens, en concertation avec les syndicats d'enseignants, de valoriser le passage dans un établissement difficile comme étape de carrière.

Les établissements bénéficiant d'équipes éducatives stabilisées et de moyens préservés pourront se consacrer au mieux à la mise en œuvre de projets éducatifs innovants. Il leur faut retrouver du souffle pédagogique pour redonner confiance aux parents et enclencher une dynamique vertueuse : de la confiance des parents viendra leur implication vertueuse dans l'école et la diffusion d'une image positive de l'établissement à l'extérieur, l'amélioration des résultats devant ensuite permettre de conforter cette évolution positive.

2. Réviser la finalité et la carte des options

Une des illusions majeures que votre rapporteure souhaite dissiper réside dans l'intérêt des options ou des parcours spécifiques comme les CHAM ou les sections internationales pour rendre attractifs des établissements évités. Il est parfaitement légitime que les élèves de l'éducation prioritaire puissent bénéficier au même titre que les autres de l'éventail des formations proposées au collège et au lycée. En revanche, il faut garder à l'esprit que si le collège est déjà ghettoisé, les classes moyennes n'y reviendront pas, quelle que soit l'offre curriculaire. Les options sont utilisées principalement, non pas pour leur valeur éducative mais parce qu'elles constituent un motif de dérogation particulièrement commode. Elles ne servent pas à entrer dans un collège ou un lycée moins réputé, mais au contraire à en sortir.

Ce ne sont pas les options qui rendent le projet d'un établissement pédagogiquement intéressant. Ce ne sont pas non plus des instruments qui peuvent renverser des dynamiques d'évitement de la carte scolaire. Bien au contraire, étant donné l'organisation générale du système éducatif, elles constituent essentiellement un outil de contournement au service des stratégies des initiés. En outre, elles sont un facteur de ségrégation interne des élèves au

sein des établissements. Elles aboutissent à la recréation de classes homogènes, rendant ainsi caduque la mixité apparente au niveau de l'établissement et occasionnant tensions et frustrations parmi les élèves.

Considérant enfin le coût très élevé de leur démultiplication ces dernières années, votre rapporteure préconise au niveau national une révision drastique de l'offre d'options et de parcours spécifiques. Grâce à l'homogénéisation relative de l'offre de formation qu'elle induira, cette seule mesure étouffera bien des stratégies de dérogations et affaiblira la ségrégation scolaire, aussi bien externe entre établissements qu'interne au sein d'un même établissement. Les moyens économisés pourront être déployés vers des objectifs plus utiles, par exemple l'amélioration sensible du taux d'encadrement dans l'éducation prioritaire ou de l'efficacité du remplacement.

Au niveau local, l'implantation d'options dans tel collège ou lycée devra être cohérente avec les projets éducatifs propres mis en place dans les établissements. Elles ne doivent plus servir de produit d'appel ou de levier de réputation comme peuvent être tentés de les utiliser certains chefs d'établissement soucieux de défendre l'image de leur collège ou de leur lycée. Il s'agira de privilégier une carte de formation qui ne stimule pas la concurrence entre les établissements et l'adoption de politiques d'attractivité pour capter des flux d'élèves. La différenciation entre les établissements passera par le projet pédagogique, l'offre d'options n'étant que subsidiaire et subordonnée. Seule devrait être autorisée l'ouverture des sections et des options cohérentes avec le projet pédagogique global et directement utile à sa mise en œuvre.

En outre, votre rapporteure recommande que dans les filières sélectives, il soit tenu davantage compte de la motivation des enfants, appréciée lors d'entretiens, plutôt que de leur niveau scolaire. A défaut, on continuera de favoriser tacitement la constitution de classes de niveau homogène. De plus, malgré les contraintes d'emplois du temps, que la réduction générale de l'offre d'options devrait contribuer à desserrer, tout doit être fait pour éviter qu'à une classe réponde un seul type de public. Si l'on ouvre une classe CHAM par exemple, il vaut mieux répartir les élèves dans plusieurs classes et stimuler les projets communs associant des élèves CHAM et les autres. Votre rapporteure prend cet exemple à dessein car elle ne peut qu'émettre de grandes réserves sur ce dispositif après avoir été confrontée à son application concrète. Elle souhaite que **le Gouvernement rende au Parlement un rapport d'évaluation des classes CHAM, avant toute extension.**

Enfin, le calibrage des places devrait être revu pour éviter les effets d'aubaine et limiter les déperditions de moyens sans utilité pédagogique dans un contexte budgétaire très tendu. Les places offertes en seconde pourraient être estimées sur la base des inscrits aux épreuves du baccalauréat. En 6^e ou en 4^e, on pourra ensuite se caler sur les places offertes en lycée au sein du secteur. Il pourrait également être demandé aux élèves s'inscrivant en seconde dans une option de s'engager à la présenter au baccalauréat, afin de vérifier

leur motivation et leur intérêt pour la discipline, tout en facilitant la gestion des ressources qui y sont consacrées.

La rationalisation de l'offre d'options constitue un levier très important pour favoriser la mixité sociale au sein des établissements, en comprimant les possibilités de concurrence entre les établissements et en faisant tomber un des motifs essentiels de dérogation à la carte scolaire.

3. Moduler les dotations en fonction de la composition sociale des établissements en y associant l'enseignement privé

Les moyens accordés aux établissements ne prennent pas suffisamment en compte les différences existant entre les publics scolarisés. Votre rapporteure plaide pour une différenciation plus forte des ressources. Elle propose **une modulation des dotations des collectivités territoriales et de l'État en fonction de la composition sociale des établissements afin d'accorder plus aux collèges et aux lycées défavorisés**. Sans ce type de compensation financière, il ne paraît pas envisageable de réduire les inégalités de performances entre les établissements scolaires, dont la gravité a été mise en lumière crûment dans la dernière enquête PISA.

Pour les collèges, il pourrait être procédé de la façon suivante. Dans chaque département, le conseil général calculerait une dotation de base pour un établissement type dont la composition sociale reflèterait la moyenne départementale. Il appartiendrait ensuite à chaque conseil général de construire un système de modulations à la hausse et à la baisse en fonction de l'écart par rapport à l'établissement type. Dans chaque établissement, la composition sociale effective serait connue par déclaration de la profession des parents. Une surreprésentation des CSP+ conduirait à une baisse de la dotation, tandis qu'une surreprésentation des milieux populaires amènerait une correction à la hausse. Un plafonnement des modulations devrait être envisagé notamment pour éviter de créer paradoxalement des incitations financières à ne pas accroître la mixité sociale dans les établissements défavorisés.

De même, selon une procédure parallèle, l'État modulerait le taux d'encadrement ou la dotation globale horaire (DGH) en fonction de la composition sociale de l'établissement. Les ressources supplémentaires accordées dans des dispositifs spécifiques de l'éducation prioritaire, comme actuellement ECLAIR, seraient maintenues, au moins transitoirement. Votre rapporteure souligne que ces modulations permettront aussi de soutenir des collèges ruraux paupérisés qui ne peuvent bénéficier d'aides dans le cadre de la politique de la ville et en faveur desquels il n'existe que très peu de leviers aujourd'hui. Les contrats d'objectifs conclus entre le recteur et les établissements pourraient aussi prévoir des modulations supplémentaires de moyens, par exemple pour soutenir spécifiquement des établissements accueillant un contingent important d'élèves non francophones.

Ce qui vaut pour les établissements publics doit valoir pour les établissements privés sous contrat d'association avec l'État, par application du principe de parité. Votre rapporteure considère qu'**aucune réforme de la carte scolaire ne parviendra à limiter l'ampleur des inégalités scolaires et à faire reculer la ségrégation si les établissements privés n'y sont pas associés.**

Certes des verrous sur le financement des investissements et sur l'évolution du forfait d'externat contraignent sévèrement la progression des effectifs scolarisés dans les établissements privés. De plus, l'ouverture de nouvelles implantations est rendue difficile par la règle imposant cinq années hors contrat donc sans financement public, avant l'approbation par l'État. Cependant, la limitation des possibilités de dérogations conduira dans certaines régions à une hausse des demandes d'inscription dans le privé. C'est déjà le cas puisque le privé a gagné 10 000 élèves supplémentaires à la dernière rentrée. Cette hausse n'est pas uniquement due à la démographie mais traduit sans doute les démarches de parents n'ayant pas obtenu les dérogations espérées dans le public. Aujourd'hui comme dans les années à venir, le privé ne pourra satisfaire toutes les demandes, ce qui accroîtra de fait sa capacité à sélectionner les élèves qu'il accueille, son pouvoir de marché pourrait-on dire en adaptant le vocabulaire des économistes. Il paraît fort probable que le profil social des établissements privés continuera à s'éloigner de celui des établissements publics par surreprésentation des catégories supérieures. La ségrégation scolaire dans le second degré continuera alors à croître globalement, si la puissance publique n'intervient pas.

Au-delà des conflits idéologiques, qu'il serait vain et inopportun de rouvrir, votre rapporteure estime que **l'État peut être plus exigeant avec les établissements privés sous contrat d'association pour accroître la diversité sociale** de leur recrutement, en contrepartie des dotations versées et de l'absence de sectorisation. Il ne s'agit ni de diminuer, ni d'augmenter les effectifs scolarisés dans le privé, l'équilibre actuel résultant d'un compromis stable, mais de faire évoluer leur composition sociologique pour le rapprocher de celui de l'enseignement public, avec le souci de l'intérêt général.

La question est posée : peut-on continuer à accorder la même dotation à l'élève pour tous les établissements privés ou doit-on prévoir des modulations en fonction de la composition sociale de chacun d'eux, par exemple en fonction de la proportion d'enfants défavorisés qu'ils accueillent. Tous les établissements privés n'y perdraient pas, mais seulement ceux dont le recrutement favorise particulièrement les catégories supérieures et dans lesquels sont absents les boursiers. Une dotation plancher pourrait être garantie pour ne pas imposer de réorganisations brutales qui pénaliseraient les élèves.

Votre rapporteure est convaincue que cette proposition peut trouver des soutiens au sein même de l'enseignement privé, auprès de certains chefs d'établissement. Il s'agit en réalité pour l'État de s'assurer que l'argent public soit équitablement réparti. A cet effet, il lui **appartient d'inciter**

financièrement l'enseignement privé à participer à l'effort commun en faveur de la mixité sociale.

C. RÉVISER LES PROCÉDURES D'AFFECTATION ET DE DÉROGATION

1. Redécouper et élargir les secteurs dans la concertation territoriale

Les déplacements de la mission ont convaincu ses membres qu'il ne fallait pas penser la réforme de la carte scolaire de la même façon en région parisienne, qui connaît des phénomènes de ségrégation urbaine très spécifiques, dans les grandes métropoles régionales, dans les agglomérations moyennes et en territoire rural. C'est pourquoi la contribution des collectivités territoriales est indispensable, des conseils généraux notamment puisque c'est à l'entrée en 6^e que se situe le nœud gordien de la sectorisation. L'application territoriale des politiques éducatives nécessite des échanges constants entre les collectivités et les services déconcentrés afin de progresser dans la rationalisation des implantations d'établissements, la définition des secteurs et l'élaboration de la carte des formations. La coordination entre les conseils généraux et les DASEN doit être renforcée tout particulièrement et l'on peut regretter à cet égard la récente concentration entre les mains du recteur des anciennes prérogatives des inspecteurs d'académie.

Pour réduire les inégalités entre territoires et entre établissements au sein d'un même département, votre rapporteure recommande un redécoupage des périmètres des secteurs de recrutement des collèges, après un examen fin de leur profil social et une analyse prospective des mutations démographiques et économiques attendues sur le territoire. Il faut viser autant que faire se peut un rapprochement de la composition sociologique de chaque secteur. L'échelon départemental est le plus pertinent et les conseils généraux doivent rester à la manœuvre. Votre rapporteure tient d'ailleurs à saluer à nouveau l'esprit de responsabilité et d'innovation qui anime les conseils généraux, particulièrement ceux de Gironde, de Meurthe-et-Moselle et de l'Yonne, dont elle a pu mesurer les accomplissements lors de ses déplacements.

En outre, il pourrait être opportun dans certaines zones d'élargir les secteurs actuels et de laisser aux conseils généraux la possibilité de tailler des secteurs communs à plusieurs collèges. Le but est de permettre une différenciation fine de la carte scolaire selon les territoires, sous le contrôle des collectivités. C'est également un moyen de minimiser l'importance de la ségrégation urbaine dans la production des inégalités scolaires en s'appuyant sur le fait que des secteurs élargis ont toutes les chances d'être plus mixtes socialement que les secteurs actuels. Dans les nouveaux secteurs élargis, on pourra avoir un, deux ou plusieurs collèges, selon les zones et les décisions du conseil général. L'offre de formation devra alors être repensée au niveau du secteur élargi. Eventuellement, dans les agglomérations où se sont multipliés à

l'excès des implantations de petits collèges, la sectorisation commune de plusieurs établissements pourraient prélever à leur fusion.

Un tel élargissement des secteurs pour englober plusieurs collèges n'aura pas de sens partout, y compris au sein d'un même département. C'est sans doute inutile en milieu rural ou impossible si les temps de trajets en voiture sont trop rallongés. Dans certaines zones urbaines, caractérisées par une grande densité de population et d'implantation d'établissements, l'élargissement des secteurs devra tenir compte des transports scolaires et urbains.

Dans les agglomérations moyennes où l'on compte deux ou trois collèges souvent en situation de concurrence larvée et proches géographiquement l'un de l'autre, votre rapporteure préconise l'adoption d'**une sectorisation commune**. Il conviendra alors de redéfinir dans ces nouveaux secteurs les modalités d'affectation des élèves, sous la responsabilité de l'éducation nationale conformément à l'alinéa 4 de l'article L. 213-1 du code de l'éducation. Les règles d'affectation au sein de collèges partageant le même secteur devront en tout état de cause favoriser fortement les boursiers et garantir le brassage des publics dans tous les établissements.

En région parisienne, il paraît important que les secteurs scolaires ne soient pas contraints systématiquement par les limites des communes ou de quartiers infra-municipaux. En outre, il faut tenir compte des effets de bord très importants qui aboutissent à des flux d'élèves entre départements et entre académies, au profit de Paris essentiellement. Votre rapporteure recommande **un rapprochement des travaux des trois rectorats de Créteil, de Paris et de Versailles et l'accroissement des échanges de données entre eux** afin de limiter les infractions à la réglementation. En outre, il pourrait être envisagé d'organiser une **concertation entre les conseils généraux de la région, ainsi qu'avec le conseil de Paris**, afin de définir des secteurs élargis qui puissent franchir les frontières des départements lorsque c'est pertinent.

L'élargissement et le partage entre plusieurs collèges des secteurs nécessitent de modifier marginalement le code de l'éducation. Il faut supprimer par décret la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article D. 211-10 du code qui prévoit qu'« *un secteur comporte un seul collège public, sauf exception due aux conditions géographiques* ». Aucune disposition analogue ne contraint la délimitation des districts scolaires correspondant aux zones de desserte des lycées, dont il est juste précisé qu'ils regroupent plusieurs secteurs scolaires et garantissent une variété de formations suffisante pour assurer une orientation adéquate des élèves. Une modification législative ne paraît pas nécessaire dans la mesure où la formulation actuelle du deuxième alinéa de l'article L. 213-1, qui confie au conseil général l'arrêt pour chaque établissement de son secteur de recrutement, n'interdit pas que plusieurs collèges aient le même secteur de recrutement. Une précision pourrait être éventuellement apportée pour

indiquer que le cas échéant, le secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges.

2. Améliorer la transparence des procédures et leur efficacité en termes de brassage des publics scolaires

Les enquêtes des sociologues ont révélé la multiplication des dérogations accordées sur des motifs autres que ceux pourtant limitativement énumérés par la circulaire de 2007. Le fait que ces motifs autres restent eux-mêmes indéterminés n'est pas satisfaisant et laisser planer le soupçon d'interventions discrétionnaires au niveau des inspections académiques, alors même que leur application de l'assouplissement a été globalement tempérée. Les commissions de dérogation ne paraissent pas, à tout le moins fonctionner de façon suffisamment transparente. Toute opacité supposée ou réelle du processus d'affectation nuit aux rapports de confiance qu'il est essentiel d'établir entre les parents et l'éducation nationale. Pour couper court à toute spéculation, **vo**tre rapporteure recommande une automatisation des procédures d'affectation *via* la généralisation pour l'entrée en 6^e de l'utilisation d'Affelnet, en vigueur pour les lycées.

En ce qui concerne les critères de dérogations eux-mêmes, il convient d'envisager au moins deux scénarios selon qu'auront été mis en place ou non les secteurs élargis à plusieurs collèges préconisés par votre rapporteure. Dans le premier cas, il s'agit en particulier de régler la répartition des élèves au sein d'un secteur commun à plusieurs collèges. Votre rapporteure propose que, par l'intermédiaire d'Affelnet, au niveau du département, **les parents émettent des vœux**, qui seront ensuite **classés par ordre de priorité après application d'un barème**.

La construction de ce barème est le point clef. Les cas de handicap ou de traitement médical lourd seront prioritaires. Ensuite, des points seront accordés pour le choix d'un des établissements appartenant au secteur élargi, pour minimiser les dérogations hors secteur. Mais l'essentiel est surtout de donner une **prépondérance au critère de bourse**, de telle sorte que les boursiers puissent automatiquement aller dans l'établissement correspondant à leur premier vœu. Ainsi, on devrait favoriser la dispersion des catégories populaires sur l'ensemble du secteur élargi plutôt que leur concentration dans un établissement. Pour que ce levier puisse être activé, il aura fallu veiller en amont à tracer des secteurs élargis qui comprennent une réelle hétérogénéité sociale. Enfin, **le choix d'une option n'interviendra pas dans le classement des vœux, de façon à rendre inopérantes les stratégies d'initiés**. Les options ne pourront plus servir de support à des dérogations hors secteur, ni à des vœux d'affectation dans un des établissements du secteur élargi. Ce barème de base au service de la mixité sociale dans les établissements scolaires pourrait encore être affiné de façon à éviter les effets de seuils : des points pourraient alors être attribués aux familles dont les revenus sont juste au-dessus des

seuils d'éligibilité aux bourses, charge à elles de fournir à la demande de l'administration les pièces justificatives de leurs revenus.

Le modèle privilégié par votre rapporteure se rapproche de la **procédure d'affectation en lycée en vigueur depuis 2008 à Paris** dont Gabrielle Fack et Julien Grenet ont étudié et présenté à la mission lors de leur audition. Cette expérience de choix régulé à l'entrée en Seconde tente de concilier une certaine liberté de choix des familles qui sont sectorisées dans des districts regroupant plusieurs lycées et l'impératif de mixité sociale. Les résultats de l'expérience sont intéressants puisque la part des boursiers a commencé à converger dans les différentes catégories d'établissements, classés selon la moyenne des résultats obtenus au baccalauréat, signe d'une transformation importante du recrutement des lycées parisiens. Ainsi, dans les lycées réputés¹, la proportion de boursiers est passée de 9 à 14 % environ des effectifs entre 2008 et 2011, tandis que dans le même temps, dans les lycées traditionnellement évités², elle a chuté de 25,5 à 18,5 %.³ Il est permis d'espérer des évolutions analogues pour les collèges, si se mettait en place la procédure recommandée par votre rapporteure dans des secteurs élargis.

Une des différences entre l'expérience parisienne et le modèle préconisé pour les collèges réside dans le fait qu'il a été tenu compte des résultats scolaires pour l'affectation dans les lycées parisiens. Votre rapporteure considère **qu'il n'est pas opportun de compléter par un critère de niveau scolaire le barème suggéré pour l'affectation en collège**. D'une part, ceci accroîtrait la pression sur les familles et les élèves en CM2, les notes obtenues devenant déterminantes pour le choix du collège, alors même qu'y ont déjà été mis en place des évaluations nationales très contestées. Il n'est pas question de transformer le primaire en cycle de préparation au collège alors que tous les efforts doivent se concentrer sur le traitement précoce des difficultés d'apprentissage. D'autre part, la fiabilité de la notation en CM2 n'est pas suffisante pour l'injecter dans le barème : elle varie trop d'une école à l'autre, d'un enseignant à l'autre et elle est souvent inconsciemment biaisée en faveur de répartitions gaussiennes quel que soit le niveau de la classe. Une politique ambitieuse de mixité au collège réclame de recentrer les règles d'affectation autour de critères sociaux.

Dans le cas où l'élargissement des secteurs n'aura pas été retenu et où l'on aura conservé le principe d'un collège par secteur, votre rapporteure propose, dans le même esprit, de modifier les critères de dérogations à l'entrée en 6^e en donnant une priorité nette à la satisfaction des demandes de boursiers et en restreignant fortement le critère du parcours scolaire particulier.

¹ dont la moyenne au bac est comprise entre 12 et 15/20.

² dont la moyenne au bac est inférieure à 11/20.

³ Audition du 28 mars 2012.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 26 juin 2012 sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission entend Mme Françoise Cartron, rapporteure, sur le rapport de la mission d'information sur la carte scolaire.

Mme Françoise Cartron, rapporteure – Mes chers collègues, au terme de six mois de travail, ponctués par 25 heures d'auditions à Paris et par six déplacements à Créteil et en Seine-Saint-Denis, à Nancy, à Lyon, en Gironde et dans l'Yonne, je souhaite vous présenter les principales conclusions que je tire de la mise en œuvre de l'assouplissement de la carte scolaire, réforme phare de Nicolas Sarkozy en 2007.

Plusieurs rapports d'évaluation dirigés par des économistes et des sociologues ont conclu qu'au plan national, les grands équilibres du système scolaire n'avaient pas été bouleversés, ni à l'entrée au collège en 6^e, ni à l'entrée au lycée en seconde. J'explique le faible impact agrégé de l'assouplissement par les contraintes qui ont fortement limité les possibilités de satisfaire les demandes des parents :

- d'abord, dans les instructions ministérielles, le strict respect des capacités d'accueil des établissements, sans création de division supplémentaire, et le maintien d'une priorité d'inscription aux élèves du secteur ;

- ensuite, l'implantation des établissements. En milieu rural, il n'existe bien souvent qu'un seul collège à proximité, ce qui rend caduque toute possibilité de dérogation. En outre, notamment à l'entrée en 6^e, les parents affichent une préférence pour l'établissement le plus proche du domicile ;

- enfin, l'assouplissement a aussi eu des effets modérés en apparence, parce qu'existaient déjà des procédures de dérogations bien rodées et une forte ségrégation sociale.

Cependant, ce bilan national agrégé masque des disparités très importantes. C'est pourquoi la mission s'est attachée tout au long de ses travaux à affiner et à différencier son diagnostic selon les territoires et selon les publics touchés. Les zones très urbanisées sont manifestement plus touchées par les dérogations, mais la région parisienne méritait d'être distinguée des grandes métropoles régionales. L'éducation prioritaire

demandait également un traitement spécifique. De même, la comparaison des établissements publics et privés était nécessaire.

Le temps me manque pour détailler tous les mécanismes mis en jeu par l'assouplissement et tous les constats différenciés territoire par territoire. Je vous renvoie au texte du rapport et notamment à sa deuxième partie. Je me contenterai de poser le principe général que dans certaines zones et pour certains publics, la dynamique d'aggravation des inégalités sous l'effet de l'assouplissement de la carte scolaire est évidente et inquiétante. En affaiblissant la mixité sociale dans les établissements, l'assouplissement de la sectorisation a servi de révélateur de toutes les inégalités qui grevaient le système scolaire. Il est établi que les territoires où se trouve la plus faible mixité sociale dans les établissements et la plus forte concurrence entre les établissements connaissent à la fois de plus mauvais résultats en moyenne, plus d'échec scolaire et plus d'inégalités scolaires, au détriment des élèves de milieu défavorisé.

Au-delà de ses conséquences visibles sur les flux d'élèves et la composition sociologique des établissements, l'assouplissement de la carte scolaire a également transformé les représentations de l'école qu'entretenaient les parents. C'est l'effet du discours politique qui a accompagné la réforme. On a d'abord évoqué une abrogation pure et simple de la carte scolaire avant de se rabattre sur des aménagements techniques. Mais les familles ont retenu le principe d'un droit au choix de l'établissement au sein de l'enseignement public. La réforme de 2007 a ainsi légitimé symboliquement les anciens comportements de contournement de la carte scolaire, désormais libérés de toute réticence de principe ou mauvaise conscience.

Parallèlement, un certain fatalisme social s'est répandu dans les familles. Les parents sont de plus en plus nombreux à douter de la capacité de l'école à lutter contre les déterminismes sociaux. Dès lors, pour eux, la qualité d'un collège ne dépend pas tant de la qualité de ses enseignants que du public qui fréquente l'établissement. Aux yeux des parents, il devient essentiel de contrôler avec qui leurs enfants sont scolarisés. Ce pessimisme social nourrit les comportements d'évitement de la carte scolaire, soit par des dérogations, soit par le recours au privé.

L'évitement fragilise des établissements peu réputés, qui le deviennent encore moins et sont encore plus évités. Des cercles vicieux se créent : ils aboutissent à accentuer progressivement la hiérarchisation des établissements et à intensifier la concurrence entre les collèges et entre les lycées pour capter des flux d'élèves. Ces stratégies d'attractivité passent souvent par une prolifération contreproductive d'options et de parcours spécifiques, sans amélioration de la qualité de l'enseignement dispensée.

La polarisation néfaste entre « bons » et « mauvais » établissements est d'autant plus forte que dans leurs choix d'établissement, les familles tiennent compte des décisions des autres familles. C'est de là que naissent les effets de réputation et de rumeur qui nourrissent les angoisses et rendent

inaudible le discours de l'institution scolaire. Les palmarès et les classements publiés dans la presse amplifient encore le phénomène.

En légitimant la hiérarchisation des établissements, l'assouplissement de la carte scolaire a contribué à stabiliser des représentations biaisées de l'école dans l'esprit des parents. Le climat dans lequel il a été mis en œuvre a encore amplifié ses effets pervers. En effet, depuis quelques années, l'opinion publique reçoit constamment des messages négatifs, tirés des évaluations nationales et internationales, sans qu'aucune alternative concrète et opérationnelle ne soit proposée. C'est aussi ce climat anxiogène qui pousse les parents à construire des stratégies scolaires sophistiquées et à contourner la sectorisation. L'accompagnement des familles et la prise en compte de leur inquiétude paraît nécessaire, si l'on veut rétablir une régulation efficace des flux d'élèves au service de la mixité sociale.

L'échec de l'assouplissement de la carte scolaire est évident, mais le retour pur et simple à la situation antérieure ne serait pas à la hauteur de l'enjeu : réussir la démocratisation de l'école républicaine en assurant une mixité sociale authentique au sein des établissements. Au fond, l'assouplissement a constitué une réponse inopportune aux questions pertinentes qui étaient posées lors du débat présidentiel de 2007. Le simple retour en arrière ne réglerait pas les problèmes réels de ségrégation scolaire. La question de la participation de l'enseignement privé, en suspens depuis l'origine, ne serait pas réglée. Les stratégies de dérogations sur la base d'options et de parcours spécifiques resteraient à la disposition des familles les mieux informées, dont le capital socioculturel et la familiarité avec l'école sont les plus grands. La hiérarchisation des établissements et leur polarisation en « bons » et en « mauvais », déjà bien ancrées dans l'esprit des parents, persisteraient. Perdurerait aussi la perte de confiance dans la capacité de l'éducation nationale à lutter contre les inégalités.

C'est pourquoi je propose dans mon rapport plusieurs pistes de réforme :

- faire de la mixité sociale un objectif à part entière de la politique d'éducation ;
- refuser, sauf cas exceptionnels, la fermeture des établissements ghettoïsés dont il convient au contraire de protéger les ressources ;
- réguler l'offre d'options et de parcours spécifiques ;
- préparer une modulation des dotations des établissements tant publics que privés en fonction de leur composition sociale ;
- élargir les secteurs et revoir les procédures d'affectation des élèves.

Je préconise d'abord un changement radical de l'orientation politique générale qui a prévalu depuis cinq ans. Il faut faire de la mixité sociale et scolaire un objectif central porté par le ministère de l'éducation nationale, au-delà des discours souvent restés vains.

Je souhaite donc que le nouveau ministre de l'éducation nationale puisse remobiliser tous les personnels pour redonner un souffle et un sens à l'école. La promotion active de la mixité et la réduction des inégalités scolaires pourraient être intégrées dans les lettres de mission des recteurs et dans les projets académiques. De même, les lettres de mission des chefs d'établissement pourraient perdre une partie de leur caractère formel grâce à l'introduction d'objectifs de brassage des publics à l'intérieur de l'établissement. Ceci vise à rompre avec les logiques de ségrégation interne et de constitution de classes homogènes.

Le refus du fatalisme doit nous amener, en outre, à rejeter le principe des fermetures d'établissement sous prétexte de leur ghettoïsation, sauf situation locale exceptionnelle. Il est certain que dans certaines zones notamment en région parisienne, la mixité sociale ne reviendra que difficilement au sein des établissements scolaires. Mais le remède proposé, la fermeture, serait pire que le mal.

Dans certains quartiers sensibles, le collège même très ségrégué est un lieu de vie essentiel. Aussi bien concrètement que symboliquement, sa fermeture constituerait un véritable abandon aux conséquences redoutables. Elle rejaillirait sur toute la population du quartier, définitivement stigmatisée et privée d'un service public fondamental. Elle éloignerait encore davantage de l'école des familles qui n'en sont pas familières. Plutôt que de les fermer, il faut surtout maintenir le niveau des dotations des établissements très évités pour leur éviter de subir une double peine. En outre, il convient de garantir la stabilité de l'équipe éducative en réduisant progressivement l'affectation de stagiaires et de néotitulaires dans les établissements défavorisés et évités.

Une des illusions majeures qu'il faut dissiper, c'est de croire que les options ou les classes spécifiques comme les CHAM (classes à horaires aménagés – musique) ou les sections internationales peuvent aider les établissements évités. En réalité, si le collège est déjà ghettoisé, les classes moyennes n'y reviendront pas, quelle que soit l'offre de formation. Les options sont utilisées essentiellement comme un motif de dérogation particulièrement commode. Elles ne servent pas à entrer dans un collège ou un lycée moins réputé, mais au contraire à en sortir.

Considérant en outre leur coût très élevé, je préconise une révision profonde de l'offre et de la carte d'options et de parcours spécifiques. Cette seule mesure étouffera beaucoup de stratégies de dérogations et affaiblira la ségrégation scolaire, aussi bien externe, entre établissements, qu'interne au sein d'un même établissement. Les moyens dégagés par la remise à plat des options pourront alors être redéployés vers des objectifs plus utiles, par exemple l'amélioration du taux d'encadrement dans l'éducation prioritaire ou de l'efficacité du remplacement. J'estime que la rationalisation de l'offre d'options constitue un levier très important pour favoriser la mixité sociale au sein des établissements, en réduisant les possibilités de concurrence entre les établissements.

Plus spécifiquement, je demande également au Gouvernement de mener une évaluation précise des dispositifs CHAM. Je suis en effet inquiète de leur mise en œuvre concrète et de leur impact sur la mixité sociale et sur l'épanouissement des jeunes.

Par ailleurs, les moyens accordés aux établissements ne prennent pas suffisamment en compte les différences existant entre les publics scolarisés. Une différenciation plus forte des ressources des établissements paraît nécessaire. Je propose donc une modulation des dotations des collectivités territoriales et de l'État en fonction de la composition sociale des établissements, afin d'accorder plus aux collèges et aux lycées défavorisés. Ces modulations permettront aussi de soutenir des collèges ruraux paupérisés, qui ne peuvent bénéficier d'aides dans le cadre de la politique de la ville et en faveur desquels il n'existe que très peu de leviers aujourd'hui.

Ce qui vaut pour les établissements publics doit valoir pour les établissements privés sous contrat d'association avec l'État. La question est posée : peut-on continuer à accorder la même dotation à l'élève pour tous les établissements privés ou doit-on prévoir des modulations en fonction de la composition sociale de chacun d'eux ? Au-delà des conflits idéologiques, qu'il serait vain de réouvrir, j'estime que l'État peut être plus exigeant avec les établissements privés sous contrat, en leur demandant d'accroître la diversité sociale de leur recrutement, en contrepartie des dotations versées et de l'absence de sectorisation. Tous les établissements privés ne pâtiraient pas de la modulation des dotations, mais seulement ceux dont le recrutement favorise particulièrement les catégories supérieures et dans lesquels sont absents les boursiers. Une dotation plancher pourrait d'ailleurs être garantie pour ne pas imposer de réorganisations brutales qui pénaliseraient les élèves.

Pour accroître la mixité sociale et réduire les inégalités, je recommande également un redécoupage des secteurs de recrutement des collèges, de telle sorte que les profils sociologiques des secteurs se rapprochent. L'échelon départemental est le plus pertinent et les conseils généraux doivent rester à la manœuvre. Il pourrait être opportun dans certaines zones de laisser aux conseils généraux la possibilité d'élargir les secteurs et de prévoir des secteurs communs à plusieurs collèges. Ce serait notamment un moyen de minimiser l'importance de la ségrégation urbaine, puisque des secteurs élargis ont toutes les chances d'être plus mixtes socialement que les secteurs actuels.

Dans les nouveaux secteurs élargis, on pourra avoir un, deux ou plusieurs collèges, selon les zones et les décisions du conseil général. Je préconise l'adoption d'une sectorisation commune en particulier dans les agglomérations moyennes, où l'on compte deux ou trois collèges souvent en situation de concurrence larvée et proches géographiquement l'un de l'autre.

Il conviendra alors de redéfinir les modalités d'affectation des élèves dans ces nouveaux secteurs élargis et comprenant plusieurs collèges. Je

propose que les parents émettent des vœux, qui seront ensuite classés par ordre de priorité après application d'un barème.

La construction de ce barème est le point clef. Les cas de handicap ou de traitement médical lourd seront prioritaires. Ensuite, des points seront accordés pour le choix d'un des établissements appartenant au secteur élargi, pour minimiser les dérogations hors secteur. Mais l'essentiel est surtout de donner une prépondérance au critère de bourse, pour que les boursiers puissent automatiquement aller dans l'établissement correspondant à leur premier vœu. Enfin, le choix d'une option n'interviendra pas dans le classement des vœux, de façon à rendre inopérantes les stratégies d'initiés. Les options ne pourront plus servir de support à des dérogations hors secteur, ni à des vœux d'affectation dans un des établissements du secteur élargi.

Ce barème de base au service de la mixité sociale dans les établissements scolaires pourrait encore être affiné de façon à éviter les effets de seuils : des points pourraient alors être attribués aux familles dont les revenus sont juste au-dessus des seuils d'éligibilité aux bourses. Le modèle que je vous propose se rapproche de la procédure d'affectation en lycée en vigueur depuis 2008 à Paris, qui a conduit à une amélioration très significative de la mixité sociale dans ces établissements.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Les conclusions de vos travaux ont reçu l'approbation de la majorité des membres de la mission d'information.

M. Michel Le Scouarnec. – Permettez-moi de faire part de mon accord avec le contenu du rapport. Il fournit une bonne analyse de la carte scolaire. Je partage l'objectif de mixité sociale et scolaire. Le groupe auquel j'appartiens craint cependant le manque de moyens. Je crois aussi à la nécessité de la stabilité de l'équipe éducative. Je voudrais indiquer également que nous souhaitons la suppression du dispositif Eclair, même si cette mesure ne figure pas dans le rapport. S'agissant de la régulation des options, il ne faudrait pas utiliser cette préconisation pour réaliser des économies, et ainsi risquer d'appauvrir l'offre éducative. Enfin, nous émettons quelques réserves sur la possibilité de constituer de nouveaux secteurs élargis, en l'absence de certitude quant à leur bon fonctionnement.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je voudrais souligner la qualité du rapport, qui dresse un état des lieux remarquable et propose diverses pistes qui pourront être reprises par le gouvernement. Je ne suis pas certain que l'échec de la carte scolaire soit aussi patent que celui de son assouplissement. Certes, la sectorisation a constitué une forme de privation de liberté, mais elle conduisait à plus de mixité sociale qu'aujourd'hui.

Comme la rapporteure, je pense que l'assouplissement a été une réponse inopportune à l'absence de mixité sociale et à la ségrégation scolaire. Il a également accru les inégalités pour les élèves des zones rurales, qui sont de toute façon captifs des transports scolaires organisés en fonction de la sectorisation.

Je partage votre idée de revenir à une forme de sectorisation commune à plusieurs établissements avec une affectation des élèves confiée à une commission. Cela permettrait une hétérogénéité contrôlée, même s'il est difficile de définir précisément la mixité sociale.

Mme Dominique Gillot. – Le rapport transpose parfaitement ce que nous avons vécu lors des auditions et des déplacements de la mission : sincérité, transparence, absence de parti pris. Tout est dans le constat. Vous avez su porter des critiques constructives et des préconisations réalistes. La critique des CHAM utilisées comme une privatisation de l'école publique mérite en effet une évaluation.

La volonté de maintenir tous les établissements est une affirmation forte qui se situe à l'encontre des idées reçues. Son rôle de creuset de la cohésion sociale doit être redonné à l'école.

La proposition d'élargir les secteurs scolaires selon des critères transparents me paraît pertinente pour maintenir la possibilité d'un choix offert aux familles. Il faudra cependant rester vigilant pour qu'aucune nouvelle stratégie d'évitement ne se mette en place. Cette proposition méritera une évaluation pour apprécier son efficacité.

Je suis ouverte à l'intégration des établissements privés dans la perspective d'apaisement et de non-ségrégation que nous recherchons.

Il faut enfin veiller à l'objectivité des critères de mixité sociale pour éviter toute stigmatisation des familles. Je sais que la rapporteure y est sensible.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Les travaux de la mission ont été conduits dans un esprit très constructif. Le diagnostic est très finement analysé.

La place excessive de la mixité sociale tout en attaquant l'élitisme et le mérite conduit cependant le groupe UMP à s'abstenir sur le vote du rapport. Ces mêmes reproches ont été faits lors de l'examen du rapport de la mission d'information sur le métier d'enseignant.

S'agissant des CHAM, des dérives notoires ont été constatées. Il importe que les communes soient bien prises en compte dans la mise en œuvre d'un dispositif, qu'elles financent largement.

Certaines pistes avaient déjà été avancées par notre collègue Jean-Claude Carle dans le cadre de la mission commune d'information sur le système scolaire, comme la non affectation des enseignants stagiaires et néotitulaires ou la revalorisation du statut d'enseignant en éducation prioritaire. Ce sont des mesures difficiles à obtenir.

La modification du découpage des secteurs demande une véritable réflexion. Il serait souhaitable que les collectivités territoriales partagent votre point de vue, et que puissent se mettre en place des contrats de stratégie éducative.

Cette mission nous a permis de nous écouter et de nous comprendre réciproquement. Je vous en remercie infiniment.

Mme Françoise Férat. – Grâce à l'analyse pertinente qu'il déploie et à l'état des lieux précis allant de la région parisienne au milieu rural qu'il dresse, ce rapport est précieux pour l'avenir. Le groupe UCR partage une grande partie des objectifs et le souci d'une évaluation des préconisations. C'est une nouvelle étape qui s'ouvre à nous aujourd'hui avec des messages à relayer auprès du ministre de l'éducation nationale. Notre groupe votera donc les conclusions du rapport.

Mme Françoise Cartron, rapporteure – L'excellence doit être partout dans toutes les classes. Tout enseignant doit avoir l'ambition de mener chaque élève au plus haut niveau. Ce qui me gêne c'est la différenciation. Nous devons avoir une école à une seule vitesse.

Je ne cite pas de chiffre en termes d'encadrement dans les classes, mais à l'évidence les établissements les plus défavorisés ne peuvent pas avoir la même règle que les autres. Les critères de mixité sociale devront bien évidemment être évalués, si les dispositifs que je propose se mettent en place, notamment par la commission pour le contrôle de l'application des lois.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je note que seront joints au rapport les contributions des groupes CRC et UMP. Les groupes socialiste, CRC, EELV, RDSE et UCR votent donc en faveur du rapport de la mission, le groupe UMP s'abstenant.

Je mets aux voix l'autorisation de publication du rapport de la mission d'information sur la carte scolaire ? Pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé à l'unanimité.

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES

Contribution du groupe communiste républicain et citoyen

L'assouplissement de la carte scolaire : le renforcement des inégalités et la fin de la mixité sociale

La carte scolaire détermine l'établissement scolaire des familles en fonction de leur lieu d'habitation. Elle permet d'enrayer les dérives concurrentielles des établissements entre eux, reposant sur le modèle du marché régulé par la loi de l'offre et de la demande, selon le choix supposément libre et rationnel des familles. En ce sens, la carte scolaire constitue pour le groupe CRC un des piliers des valeurs républicaines et incarne l'égalité d'accès à l'école pour tous.

Nous déplorons sa remise en cause initiée en 2007 par Nicolas Sarkozy qui, assouplissant la carte scolaire, souhaitait ne plus faire obstacle aux stratégies individuelles d'ascension ou de reproduction sociale dans une société méritocratique. Prenant prétexte de l'existence de demandes de dérogations profitant aux familles les plus favorisées et « initiées », le gouvernement précédent souhaitait la supprimer purement et simplement afin de mettre un terme à ces passe-droits, projet qu'il n'a fort heureusement pu mener à son terme.

Pourtant, le « libre choix » des familles est un leurre, car même si l'on fait en sorte qu'il soit accessible à tous, chacun n'y a pas recours de la même façon, augmentant en réalité la ségrégation. Nous souscrivons à l'analyse de François Dubet et Marie Duru-Bellat qui affirment : « Il ne suffit pas de dénoncer la carte scolaire pour proposer une politique et, plus encore, une politique plus juste que celle que l'on condamne. La seule suppression de la carte scolaire serait probablement un remède pire que le mal. En effet, on imagine aisément que, comme sur n'importe quel marché, les acteurs ayant le plus de ressources et d'informations s'en tireront nettement mieux que les autres et que, une fois encore, les plus démunis auront moins de choix, moins d'opportunités et moins encore de chances de réussir dans l'école ».

En outre, nous reprenons également à notre compte les propos de la sociologue Agnès Van Zanten, qui affirme que « l'assouplissement de la carte scolaire incite les classes moyennes des zones urbaines, comme l'Ile-de-France, les régions lyonnaises et lilloises, à retirer leurs enfants des établissements des quartiers défavorisés ». En revanche, « les familles les plus défavorisées n'ont tout simplement pas l'idée de faire des demandes, pour des

raisons économiques de coût de transport, ou simplement parce qu'elles sont moins sensibles à la hiérarchie des établissements ».

Nous partageons donc l'analyse effectuée par le rapport sur le bilan de cet assouplissement : il n'a fait que favoriser la « ghettoïsation » des établissements et a engendré une compétition scolaire croissante au détriment des plus démunis. Le constat de la baisse de la mixité scolaire particulièrement aux deux extrémités de la hiérarchie des établissements (dans les établissements les plus réputés où il y a peu d'élèves de conditions modestes et dans les plus évités où les catégories favorisées sont quasi-inexistantes), nous conduit à rejeter en bloc l'assouplissement de la carte scolaire.

Pour la réussite de tous les enfants : la mixité sociale de l'éducation comme objectif, le rétablissement de la carte scolaire comme moyen

Dans un objectif de démocratisation, le rétablissement de la carte scolaire est nécessaire. C'est un premier pas indispensable car il est impératif et urgent d'enrayer la politique de « ghettoïsation » scolaire qui s'est accrue depuis 2007. Il est vrai que son rétablissement pur et simple ne saurait être suffisant, mais il est à nos yeux une condition nécessaire pour favoriser la mixité sociale dans les établissements et ainsi œuvrer à la réussite de tous les élèves.

Comme l'affirme la mission, nous pensons que le rétablissement de la carte scolaire, pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés, doit être accompagné d'une réflexion globale pour enrayer les biais sociaux culturels de la réussite et appréhender les inégalités sociales et territoriales.

Nous pensons également que **la réussite de la politique éducative dépend en grande partie des moyens qui lui sont attribués**. L'ampleur de l'enjeu mérite le déploiement de moyens supplémentaires, notamment pour les établissements les plus défavorisés où, par exemple, le nombre d'élèves par classe devrait être diminué. Il faut donner à l'Éducation nationale les moyens de ses ambitions, et nous regrettons que le rapport n'en évoque pas de supplémentaires. Faisant l'économie des moyens, les mesures proposées ne seront à notre sens pas suffisantes pour mettre fin à la reproduction des inégalités et atteindre l'objectif de démocratisation scolaire. Elles semblent alors cibler des symptômes plutôt que de s'attaquer aux causes.

En outre, le rétablissement de la carte scolaire **ne peut s'accommoder des processus d'autonomisation des établissements** lancés par le précédent gouvernement avec, notamment, le dispositif ECLAIR. Il s'agit pour nous de stopper ce dispositif et de repenser les termes d'une politique d'éducation prioritaire.

De même **l'abandon des politiques d'excellence** (comme les internats d'excellence) est nécessaire car, loin de poursuivre l'objectif de mixité sociale qui consacre des moyens à la réussite de tous les élèves, ces

politiques lui préfèrent celui de mixité des élites, qui concentre les moyens sur quelques très bons parmi les plus défavorisés.

Le rapport préconise la mise en place **d'évaluations internes aux établissements**, fondées sur un projet éducatif pour contrer les classements d'établissements parus dans la presse basé sur le seul indicateur de réussite au bac et brevet. A ces évaluations, conçues comme un outil de travail interne n'aboutissant pas à un classement, nous préférons la création d'Observatoires des scolarités qui nous semblent rompre avec la logique de classement. Rattachés au ministère de l'éducation nationale mais indépendants, ils seraient créés dans chaque département et région ainsi qu'au plan national. Ils auraient pour objectif d'analyser les réalités scolaires avec des outils de suivi régulier des évolutions scolaires fondés sur des indicateurs communs, de produire des analyses et de construire des propositions concernant la réussite scolaire de tous les jeunes.

Le rapport évoque également **le maintien pendant une année des ressources des établissements très évités**. Non seulement un an est un délai qui nous semble largement insuffisant pour enrayer des tendances lourdes d'évitement, mais surtout il faudrait leur accorder des moyens supplémentaires pérennes.

Quant à la nécessité d'une **stabilité des équipes éducatives (enseignants et personnels de vie scolaire)** dans ces derniers, nous pensons qu'elle est effectivement une des conditions nécessaires à l'amélioration des conditions d'enseignement dans ces établissements, tout comme la réduction des effectifs par classe.

Si comme la rapporteure, nous dénonçons **l'utilisation des options** par les familles les plus favorisées pour éviter certains établissements, nous regrettons avant tout l'absence de données chiffrées précises sur le nombre de ces options et leur répartition géographique, ce qui nous semble être un obstacle préalable à la préconisation de toutes mesures.

Le rapport prône une révision de l'offre d'options afin d'étouffer les stratégies de dérogations. Au niveau national, une révision drastique des offres et des parcours spécifiques serait opérée, « considérant le coût élevé de leur démultiplication », ainsi que le contrôle au niveau local de l'implantation d'options en cohérence avec le projet éducatif de l'établissement.

Pourtant, s'il est vrai que le foisonnement d'options est coûteux, il n'est pas précisément chiffré, et ce seul argument ne saurait en aucun cas justifier sa réduction.

En outre, si ces options sont utilisées comme des moyens de dérogations à la carte scolaire, leur valeur éducative ne doit pas être niée pour autant. Il faut, par un cadrage national, veiller à rétablir l'égalité d'accès à des formations diversifiées sur tout le territoire dans l'enseignement public. Ce plan national devrait veiller à ce que l'effort de diversité d'options, de

spécialités et de filières soit aussi important dans tous les territoires, et particulièrement dans les établissements « évités ».

Si l'enseignement public n'assure pas la diversité et la qualité de l'offre éducative, le risque est de renforcer les stratégies d'évitement au profit des établissements privés, qui ne manqueront pas de s'emparer alors de l'enseignement de ces options.

Le rapport préconise **qu'au niveau des collectivités, le Conseil général fixe une dotation de base correspondant à un établissement type qui reflète la composition sociale du département**. Une modulation à la hausse se fait pour ceux qui accueillent plus d'enfants défavorisés que la moyenne et une modulation à la baisse se fait pour ceux qui surreprésentent les enfants des familles favorisées. L'État modulerait le taux d'encadrement dans le même sens.

Concernant le privé, les établissements qui favorisent particulièrement les catégories supérieures et dans lequel sont absents les boursiers perdraient des dotations à l'élève.

Comme la rapporteure, nous considérons qu'une réflexion sur la carte scolaire ne peut faire l'économie d'une **réflexion sur les établissements privés**. Si le rapport l'évoque, nous pensons qu'il faut en faire un point central de la réflexion. Les établissements privés, recevant de l'argent public doivent en contrepartie répondre à certains critères, et doivent être soumis aux mêmes exigences que le public.

Quant à la proposition de création de **secteurs comprenant plusieurs collèges dans la même zone**, nous craignons qu'elle ne contribue à renforcer la concurrence et les stratégies d'évitement mais cette fois sur un échelon plus local. Ces zones élargies, créées pour éviter ces comportements concurrentiels, ne risquent-elles pas simplement de délocaliser les stratégies d'évitement à un plus petit échelon, entre les 2 ou 3 collèges d'un même secteur ?

Nous nous posons d'autant plus la question que la possibilité de constituer des secteurs élargis réellement mixtes est rendue extrêmement complexe par le fait que les inégalités sociales sont souvent concentrées sur des territoires déterminés. Parce que la création de zones élargies correspondant à une réelle mixité sociale est en soit un défi, parce que les inégalités sociales ont des frontières territoriales et parce que l'organisation de l'urbanisme n'est pas lui-même mixte socialement, il ne faudrait pas que le système de secteur élargi ne permette surtout de consacrer un assouplissement de la carte scolaire raisonné, encadré et localisé reposant sur la généralisation de la dérogation au sein même de cette nouvelle zone.

De plus, ces dérogations qui seraient fondées sur des critères recevables mais non nouveaux (bourse, handicap, traitement médical) interrogent sur l'efficacité de ce dispositif.

L'objectif du rapporteur est de « concilier une certaine liberté de choix des familles sectorisées dans des districts regroupant plusieurs lycées et

l'impératif de mixité sociale ». Mais, même dans le cas où le secteur correspondrait à une réelle mixité, ces préconisations retombent *in fine* dans le leurre du libre-choix des familles, dont on a dit plus haut combien il était factice.

En conclusion, malgré la pertinence et la finesse des analyses développées par ce rapport qui condamne à juste titre l'assouplissement de la carte scolaire et en effectue un bilan particulièrement critique, dénonçant la logique de marché à l'œuvre au sein de l'Éducation nationale, nous craignons que les mesures préconisées ne soit pas suffisantes pour mettre en œuvre la mixité sociale et scolaire.

Contribution du groupe Union pour un mouvement populaire

Les travaux de notre mission ont permis de dresser un premier état des lieux de la réforme d'assouplissement de la carte scolaire de 2007, réforme que les familles appelaient de leurs vœux depuis plusieurs années.

Il est apparu au fil des auditions que si la possibilité pour les parents d'obtenir l'établissement souhaité s'est élargie, toutes les demandes n'ont pu être satisfaites, l'obstacle principal étant le manque de capacité des établissements : la priorité est maintenue pour les élèves du secteur et peu de places sont donc disponibles pour d'autres élèves, d'où un sentiment de déception des parents concernés. Par ailleurs, on constate sur la période davantage d'inscriptions dans le privé.

Le bilan apparaît donc mitigé et montre la nécessité d'une réflexion plus profonde sur les modalités de la mise en place d'une politique de choix scolaire.

Mme Cartron, rapporteur, a choisi d'évaluer le bilan de la réforme sous le principal aspect de son impact sur la mixité sociale.

Pour augmenter cette mixité, elle émet des propositions particulièrement excessives, auxquelles le groupe UMP ne peut s'associer.

• Mixité sociale contre élitisme ?

Selon le rapport, « l'autonomie et l'excellence sont deux mots que la politique du gouvernement a galvaudés et subvertis pour en faire les nouveaux masques de l'inégalité assumée ». Ce positionnement particulièrement politique ne laisse aucun doute sur les ambitions de la nouvelle majorité pour notre système éducatif.

Précisément, au nom de la lutte contre les inégalités, le rapport ne laisse aucune chance à l'excellence :

- aucune chance aux élèves méritants qui doivent absolument rester dans leurs quartiers pour « équilibrer » les niveaux ;

- aucune chance aux établissements visant l'excellence en figeant les dotations des établissements les plus attractifs.

Sans doute faut-il rappeler que les internats d'excellence et une politique en faveur des élèves boursiers ont ouvert les portes des meilleurs lycées publics à des jeunes doués mais enfermés dans leur condition sociale. Ces succès individuels font partie de la politique de lutte contre les inégalités.

Dans le même esprit, il semble excessif de souhaiter une révision « drastique » de l'offre d'options et de parcours spécifiques, tels les CHAM, qui peuvent être intégrés dans des établissements en difficulté et leur apporter

une ouverture culturelle. Il serait regrettable d'aboutir à une homogénéisation de l'offre de formation et de limiter les initiatives.

- **Déshabiller Pierre pour habiller Paul**

La philosophie du rapport vise à concentrer tous les efforts – notamment financiers – sur les établissements en difficulté, quitte à entraver le fonctionnement d'établissements performants.

C'est ainsi que le rapporteur propose de **moduler les dotations en fonction de la composition sociale des établissements.**

Outre qu'une telle recommandation serait bien difficile à mettre en œuvre (le rapport enjoint au conseil général de rechercher la composition sociale des établissements au moyen de la déclaration de profession des parents), elle est **parfaitement inégalitaire.**

La modulation de la dotation suit la progression des effectifs scolaires. Ne pas donner aux établissements les moyens d'accueillir des élèves venant d'autres secteurs reviendrait à dissuader les chefs d'établissements d'accueillir des publics appartenant aux classes moyennes et supérieures ou identifiés comme tels, et donc à **nier la liberté de choix des parents.** Les établissements auraient de plus du mal à répondre à cette exigence de mixité sociale puisque les études citées par le rapport démontrent que les classes populaires ont peu saisi l'opportunité de présenter des dérogations depuis l'assouplissement de la carte.

Même si le mot n'est pas prononcé, sommes-nous devant une incitation ou une « sanction » ?

Notre groupe estime qu'il faut aider financièrement les établissements en difficulté à devenir plus attractifs, mais que ce financement ne peut provenir d'autres établissements dont on nierait les besoins. Il estime également que rejeter purement et simplement l'idée de **fermeture d'établissements en grande difficulté** revient à nier les réalités du terrain. La fermeture d'un établissement est parfois une solution qui s'impose au vu des effectifs.

- **Stigmatisation des établissements privés sous contrat**

La liberté des parents est de même mise à mal par la **proposition du rapport d'associer les établissements privés à l'effort de mixité sociale.** Le rapporteur estime que l'État peut être plus exigeant avec les établissements privés sous contrat d'association. S'il advenait que les dotations des établissements publics soient modulées en fonction de leur composition sociale, les établissements privés seraient également visés en vertu du principe de parité du financement.

Les sénateurs du groupe UMP rappellent que l'existence de l'enseignement privé au sein de notre République repose sur le principe fondamental de liberté de choix de l'enseignement. Il en découle une

indépendance des établissements privés qui serait remise en cause par l'ingérence de l'État dans leur fonctionnement.

Il ressort de cette proposition une volonté de stigmatiser l'enseignement privé, niant les initiatives de ces établissements visant à intégrer des publics variés. Irréalisable puisque contraire au principe d'indépendance du privé, une telle proposition aurait pour seul effet de réactiver un affrontement idéologique public/privé.

• Des pistes à approfondir

- Le groupe UMP partage certaines conclusions du rapport visant l'éducation prioritaire, et notamment le souhait d'une meilleure stabilité de **l'équipe éducative**. Comme nous l'avons souligné lors de la mission sur le métier d'enseignant, les **néo-titulaires** ne devraient pas être affectés à des établissements réputés difficiles, et une formation au traitement de la difficulté scolaire devrait impérativement figurer dans leur cursus.

L'intervention de **professeurs expérimentés** serait également souhaitable et nécessiterait une concertation avec les syndicats d'enseignants.

Il paraît d'ailleurs nécessaire de **revaloriser le statut d'enseignant en éducation prioritaire** par la création d'une classe exceptionnelle.

- Autre point, la proposition du rapport de **modifier le découpage** appelle à la réflexion. Les collectivités pourraient en effet participer à une redéfinition des anciens secteurs en ouvrant une possibilité d'affectation sur un territoire élargi regroupant plusieurs établissements.

De même, il serait intéressant de conclure des **contrats de stratégie éducative** pour rompre les cloisonnements et mettre en cohérence les interventions de l'État et des collectivités territoriales reconnues comme des partenaires à part entière. En somme, mettre en cohérence les politiques de l'école, de la famille et de la ville.

- Enfin, le groupe UMP partage le sentiment du rapporteur sur la dérive des classements d'établissements parus dans la presse. Il serait sans doute souhaitable de développer une **double évaluation – interne et externe – des établissements**.

Ce premier bilan devra être complété par d'autres analyses dans les prochaines années, au fur et à mesure que de nouvelles données seront disponibles.

En conclusion, notre groupe relève la complexité des enjeux de la carte scolaire et la nécessité d'aider les établissements en difficulté, sans nuire au reste du système éducatif. Il souhaite donc dénoncer les effets pervers des principales propositions du rapport, et regrette de ne pas retrouver dans celui-ci l'esprit constructif et d'écoute ayant animé les réunions de la mission. Il affirme que l'école doit pouvoir à la fois assurer l'ascension sociale et viser l'excellence.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Vanik BERBERIAN, président

Conseil économique, social et environnemental

M. Xavier NAU, rapporteur sur les inégalités à l'école

CEREQ (centre d'études et de recherches sur les qualifications)

Mmes Yvette GRELET, ingénieure de recherche, membre de l'équipe Espaces et société de l'université de Caen, co-responsable du centre associé, et Céline VIVENT, chargée d'études

Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) de Bretagne

M. Pierre MERLE, professeur de sociologie

Observatoire des zones prioritaires

M. Marc DOUAIRE, président

Sciences Po – Observatoire sociologique du changement (OSC / CNRS)

Mme Agnès VAN ZANTEN, directrice de recherche au CNRS

M. Marco OBERTI, professeur des universités, directeur du département de sociologie

M. Xavier PONS, maître de conférences, chercheur associé

Université d'Artois

M. Sylvain BROCCOLICHI, maître de conférences en sociologie

Université de Montpellier I

M. Laurent VISIER, professeur de sociologie à la faculté de médecine

Université de Montpellier II

Mme Geneviève ZOIA, maître de conférences en ethnologie, responsable du master vie scolaire et médiation sociale

Université Paris VIII

M. Jean-Yves ROCHEX, professeur en sciences de l'éducation

En commun avec la mission d'information sur le métier d'enseignant :

CGT Educ'Action

MM. Patrick DÉsirÉ, secrétaire général, et Matthieu BRABANT, secrétaire académique

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

MM. Jean-Michel BLANQUER, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), Guy WAÏSS, chef du service du budget, de la performance et des établissements, Nicolas FELD, chef du bureau des collèges, Mme Brigitte BRUSCHINI, sous-directrice de la performance et du dialogue avec les académies, et M. Patrick PAURICHE, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires

Représentants des parents d'élèves

M. Patrice PARTULA, secrétaire général, et Mme Cécile BLANCHARD, chargée de mission à la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), Mmes Anna ANG, secrétaire générale, et Claire DELAMARRE, administratrice nationale de l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE), Mmes Valérie MARTY, présidente nationale, et Myriam MENEZ, secrétaire générale de l'association des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), et M. Christophe ABRAHAM, délégué aux relations extérieures de l'Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL)

Syndicat des enseignants de l'union nationale des syndicats autonomes (SE-UNSA)

M. Joël PEHAU, Mmes Dominique THOBY et Claire KREPPER, secrétaires généraux

Syndicat général de l'éducation nationale - Confédération française démocratique du travail (SGEN-CFDT)

MM. Bruno JAOUEN, secrétaire national, en charge du dossier formation professionnelle, et Guy VAUCHEL, secrétaire national, en charge du dossier politique éducative

Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN)

MM. Philippe TOURNIER, secrétaire général, Michel RICHARD, secrétaire général adjoint, Mme Isabelle BOURHIS, secrétaire nationale, et M. Patrick CAMBIER, secrétaire permanent

Fédération syndicale unitaire (FSU)

Mme Aline BECKER et M. Daniel LABAQUERE, secrétaires nationaux du SNUipp, Mme Frédérique ROLET, co-secrétaire générale du SNES, M. Michel GONNET, secrétaire général, et Mme Catherine CHABAUDIE, secrétaire générale adjointe du SNPI