Recherches en éducation

HS7 | 2015

Diversité des recherches actuelles en sciences de l'éducation : contribution doctorale

Densités des offres scolaires locales et politiques scolaires localisées

Local school offers and policies

Guillaume Dupuy

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ree/9385>

DOI : 10.4000/ree.9385

ISSN : 1954-3077

Éditeur

Nantes Université

Référence électronique

Guillaume Dupuy, « Densités des offres scolaires locales et politiques scolaires localisées », *Recherches en éducation* [En ligne], HS7 | 2015, mis en ligne le 01 mars 2015, consulté le 24 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ree/9385> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ree.9385>

Recherches en éducation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Densités des offres scolaires locales et politiques scolaires localisées

Guillaume Dupuy¹

Résumé

Cet article montre l'hétérogénéité des densités des offres scolaires locales et leurs conséquences sur les politiques scolaires locales. Alors que la surabondance de l'offre prédispose à des politiques de rigueur d'autant plus difficiles à mener qu'elles s'opposent aux intérêts des élus des territoires concernés et à une partie des fonctionnaires de l'Éducation nationale, les conséquences des situations de pénurie sont contrastées dans les secteurs d'enseignement public et privé. Si les constructions de collèges publics font facilement consensus, la quasi-impossibilité pratique de création de collèges privés favorise progressivement leur sélectivité scolaire et sociale ainsi que leur positionnement dans les positions les plus attractives de l'espace scolaire local.

Les offres scolaires localisées, aussi dénommées « espaces locaux d'interdépendances entre établissements » (Delvaux & Van Zanten, 2006), ont récemment fait l'objet de nombreuses recherches. Systématiquement centrées au moins pour partie sur des descriptions qualitatives, elles concernent principalement de grands espaces urbains français². Plus précisément, elles mettent invariablement en évidence la différenciation marquée de la composition sociale des publics accueillis dans les collèges et décrivent les effets d'attraction/répulsion de ces derniers vis-à-vis des élèves en fonction de leurs origines sociales.

Les travaux qui portent sur l'aspect quantitatif des offres scolaires localisées sont en revanche plus rares. Aucun n'a pris pour objet les densités localement différenciées d'offre scolaire et leurs conséquences sur les pratiques des fonctionnaires et élus locaux engagés dans les enjeux liés à la scolarisation. Comme le montre la description fine des rapports de force liés à l'évolution de l'offre scolaire dans un espace rural au moment des premières lois de décentralisation (Derouet-Besson, 1991), la densité de l'offre scolaire locale participe pourtant de la détermination des politiques scolaires locales et des rapports de force locaux liés à la pérennisation ou à la transformation de l'offre scolaire. Prenant acte des acquis de la recherche historique ayant mis en évidence « l'antériorité de l'offre institutionnelle de places sur les comportements de scolarisation », qui « impose [...] de prendre celle-ci pour point de départ des investigations » (Chapoulie, 2010), cet article vise à mettre en évidence la grande et croissante hétérogénéité des densités relatives d'offre scolaire dans cinq départements. Il a également pour but d'analyser les conséquences des situations d'abondance ou de pénurie de l'offre scolaire sur les politiques scolaires menées par les Conseils généraux, Inspections académiques et Directions diocésaines de l'enseignement catholique.

La méthode

Les Indicateurs pour le Pilotage des Établissements Secondaires (IPES) ont été exploités pour réaliser une étude comparative des densités d'offre scolaire. Dans la mesure où l'opposition public/privé est de manière récurrente utilisée dans la littérature spécialisée sur le sujet pour expliquer les comportements de scolarisation et les choix d'établissements scolaires (Langouët & Léger, 1991, 1997 ; MEN, 2004), les départements ont été choisis en fonction de la part moyenne des élèves qui y sont scolarisés dans des établissements privés sous contrat d'association avec l'État. En l'espèce, les deux départements qui représentent les valeurs minimale et maximale au plan national ont été sélectionnés : la Creuse (1,6%) et la Vendée

¹ Doctorant, Centre nantais de sociologie (CENS), Université de Nantes.

² L'Île-de-France a notamment fait l'objet de nombreuses recherches (Oberti, 2007 ; Gombert, 2008 ; Van Zanten, 2009 ; Merle, 2010), de même que les grandes métropoles régionales que sont Lille (Barthon & Monfroy, 2006), Bordeaux (Felouzis & al, 2005), Montpellier (Visier & Zoïa, 2008), Rennes (Merle, 2011) et Nantes (Merle, 2012).

(55%). Le département de notre enquête, caractérisé par une part de collégiens scolarisés dans l'enseignement privé très proche de la moyenne nationale (22% contre 21,8% en France métropolitaine), restera ici dissimulé pour conserver l'anonymat des personnes rencontrées au cours de l'enquête. La Charente-Maritime, qui représente une valeur médiane entre la moyenne nationale et la valeur minimale (11,4%), a également été utilisée. Les Hauts-de-Seine (24,9%), enfin, ont été choisis pour remettre dans leur contexte les résultats des nombreuses recherches qui y ont été menées au sujet de la structuration des espaces scolaires localisés et des comportements familiaux de scolarisations.

À partir de cette comparaison et au regard des grandes différences qui caractérisent les offres de scolarisation en collège dans ces départements, nous avons ensuite sélectionné notre département d'enquête pour son offre scolaire surabondante et celui des Hauts-de-Seine pour la pénurie relative qui le caractérise. Les entretiens semi-directifs réalisés avec onze chefs d'établissement et douze gestionnaires des réseaux public et privé de collèges, les notes prises à l'occasion de deux années d'observation participante dans un collège ainsi que des documents officiels relatifs à chacun de ces deux départements sont analysés pour détailler les conséquences et les enjeux liés à ces situations locales contrastées³.

1. L'hétérogénéité croissante des offres départementales de scolarisation en collège

■ Des densités départementales d'offre scolaire très hétérogènes

Afin de comparer les densités d'offres de scolarisation en collège dans les cinq départements sélectionnés, un indicateur a été calculé en divisant le nombre de collégiens scolarisés dans un département à la rentrée 2010 par le nombre de collèges implantés dans ce même département. S'il n'indique rien des natures potentiellement très différenciées des configurations géographiques locales ainsi que des contraintes qu'elles impliquent sur les politiques d'aménagement des territoires, cet indicateur a l'avantage de rendre compte de l'afflux moyen d'élèves à l'entrée des collèges de chaque département. Corollairement, cet indicateur met en évidence les plus ou moins grandes contraintes gestionnaires auxquelles font face les collectivités territoriales pour organiser la scolarisation de tous et les collèges pour assurer leur pérennité. Le tableau 1 permet de constater la très forte hétérogénéité des densités départementales d'offre de scolarisation en collège.

Tableau 1 - Densité de l'offre de scolarisation en collège par département (année scolaire 2010-2011)

Départements	Vendée	Hauts-de-Seine	Département d'enquête	Charente-Maritime	Creuse
Indicateurs	502	538	364	463	248

Lecture : avec un collège pour 248 élèves en Creuse contre un établissement pour 538 collégiens dans les Hauts-de-Seine, l'offre de scolarisation en collège est plus de deux fois plus dense en Creuse que dans les Hauts-de-Seine. Les chiffres ne doivent pas tromper le lecteur : un indicateur faible exprime une densité importante de l'offre scolaire.

Source : à partir des IPES.

³ L'observation participante a eu lieu pendant deux ans en position d'enseignant dans un collège privé sous contrat du département d'enquête. Les entretiens ont été réalisés avec cinq chefs d'établissement de collèges publics et six chefs d'établissement de collèges privés sous contrat d'association avec l'État. Dans la mesure du possible, ils ont été ciblés en considérant les positions variables des établissements dans l'espace scolaire départemental : des plus reléguées aux plus hégémoniques. Un entretien a par ailleurs été réalisé avec un chef d'établissement de collège privé sous contrat en poste dans les Hauts-de-Seine. En ce qui concerne les gestionnaires des réseaux public et privé de collèges, deux Inspecteurs d'Académie - Inspecteurs de l'Éducation nationale ont été rencontrés ainsi que les deux derniers Directeurs diocésains de l'enseignement catholique du département d'enquête. Ont également été interviewés les fonctionnaires territoriaux en charge de la gestion des collèges au Conseil général : le Directeur général adjoint des services Éducation, Sports, Transports et Culture ; le Chef de service « Investissements dans les collèges » ; le Chef de service « Gestion des collèges et de l'enseignement », le Chef de service « Transports scolaires et voyageurs ». Les élus ont enfin été les cibles des entretiens : les Conseillers généraux Président de la commission Collèges et Président du groupe des élus minoritaires au Conseil général, également membre de la commission Collèges, ainsi que, à défaut du Président du Conseil général, son directeur de cabinet.

Avec en moyenne un établissement pour 248 élèves en Creuse contre un pour 538 dans les Hauts-de-Seine, les densités relatives des offres scolaires départementales varient plus que du simple au double. Comme le montre le tableau 2, cette variation moyenne est de plus significative par rapport à celles globalement observées au niveau infradépartemental dans les situations socioéconomiques propres à chaque territoire⁴.

Tableau 2 - Indicateur de densité de l'offre de scolarisation en collège par département selon le profil socioéconomique du lieu d'implantation du collège (année scolaire 2010-2011)

Départements	Vendée	Hauts-de-Seine	Département d'enquête	Charente-Maritime	Creuse
Agglomération du chef-lieu de département	614		<u>380</u>	<u>652</u>	384
Villes de plus de 10 000 habitants (hors chef-lieu)	674	538 (département 100% urbain)	513	560	/
Communes de moins de 10 000 habitants	<u>408</u>		335	390	<u>222</u>
ZEP	/		<u>240</u>	<u>452</u>	/

Lecture : avec un établissement public pour 380 élèves dans le chef-lieu du département d'enquête contre un collège privé pour 652 élèves dans celui de Charente-Maritime, l'offre de scolarisation en collège est approximativement deux fois supérieure dans le chef-lieu du département d'enquête que dans celui de Charente-Maritime.

Source : à partir des Indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré.

Cette situation n'est pas sans conséquence si l'on souhaite appréhender au mieux les politiques scolaires menées par les Conseils généraux et les chefs d'établissement ainsi que la nature des relations de concurrence entretenues entre collèges d'un même territoire. Considérant que l'effectif minimum idéal de chaque collège est défini par le Conseil général du département d'enquête à 450 élèves, ces chiffres signifient concrètement que l'afflux d'élèves est amplement suffisant pour assurer au minimum la pérennité de l'offre existante dans les Hauts-de-Seine, en Vendée et à moindre mesure en Charente-Maritime. Mais ils mettent également en évidence combien, dans le département d'enquête et, *a fortiori* en Creuse, la « clientèle potentielle » des collèges se fait plus rare. Dans ces départements, les enjeux liés à la captation du public scolarisable sont d'autant plus importants pour les collèges que ceux-ci sont relativement plus nombreux à y prétendre. Pour pérenniser l'existence de l'établissement dans lequel ils travaillent, et donc leurs conditions de vie personnelle, les agents qui y travaillent n'ont en effet d'autre possibilité que de chercher à attirer un nombre croissant d'élèves⁵. C'est en effet à cette seule condition qu'ils peuvent légitimer leur existence auprès de leurs principaux allocataires de ressources humaines et financières (l'Inspection académique et le Conseil général) qui, dans un

⁴ Les offres scolaires propres aux agglomérations des chefs-lieux de département, qui constituent des offres typiquement urbaines (à l'exception de la Creuse), sont en effet caractérisées par l'existence de nombreux établissements publics et privés ainsi que par leur accessibilité facilitée grâce aux réseaux denses et réguliers de transports publics. Elles ne peuvent en conséquence être comparées indistinctement ni aux offres scolaires des centres urbains de plus petites tailles, caractérisés par l'existence d'une offre scolaire concurrentielle liée à l'implantation de quelques collèges (communes de plus de dix mille habitants), ni aux offres scolaires des communes de moins de dix mille habitants, le plus souvent caractérisées par une offre « monopolistique » d'un collège ou une situation de concurrence « binaire » entre deux collèges. Sont considérés ici comme dans une situation « monopolistique » tous les établissements qui sont le seul collège de leur commune, dans lequel tous les jeunes scolarisables du secteur ne sont pas pour autant nécessairement scolarisés. De même, sont considérés en situation de concurrence « binaire » tous les établissements qui font face à la concurrence d'un autre collège dans la commune ou dans celles limitrophes, même si d'autres établissements plus éloignés scolarisent des collégiens issus du secteur.

⁵ Ceci explique le constat déjà réalisé selon lequel « la logique marchande [des principaux de collège] prend le dessus [sur la logique civique de l'accueil de proximité] dès que l'un des collèges est touché par des problèmes de recrutement » (Adler, 2013). Souligné par nous.

contexte de surabondance de l'offre, cherchent activement à réduire leurs coûts de fonctionnement et à fermer des établissements.

■ ***L'hétérogénéité croissante des densités départementales d'offre scolaire***

Les mouvements de population interdépartementaux accentuent de plus l'hétérogénéité des densités relatives des offres scolaires départementales. Avec une chute de 7% des effectifs scolarisés dans les collèges creusois entre 2005 et 2011 (MEN, DEPP, 2005 à 2011), la surabondance de l'offre scolaire départementale s'accroît significativement. Sur la même période, la tendance baissière des effectifs dans le département d'enquête explique également la légère augmentation de la densité de l'offre scolaire locale. En six ans, la baisse des effectifs scolarisables est en effet de plus de 300 élèves, soit presque l'équivalent d'un collège moyen dans ce département. Au contraire, les territoires qui disposent d'une offre scolaire moins dense, voire en relative pénurie, sont aussi ceux qui se trouvent caractérisés par des soldes migratoires positifs. En l'espèce, les établissements d'enseignement secondaire vendéens bénéficient sur la période d'un afflux de plus de 5% d'élèves, soit l'équivalent de plusieurs collèges vendéens moyens. La Charente-Maritime et les Hauts-de-Seine voient également leurs effectifs progresser respectivement de 588 et 1 337 élèves, soit plus d'une fois l'effectif moyen des collèges de Charente-Maritime et 2,5 fois celui des établissements des Hauts-de-Seine. Les écarts se creusent donc entre ces cinq départements. Alors que ceux dont l'offre est déjà surabondante voient leurs effectifs scolarisables réduire, ceux dont l'offre est plutôt limitée, voire en pénurie, voient leurs effectifs scolarisables augmenter.

2. Densités des offres scolaires départementales et politiques scolaires locales

■ ***Des densités des offres scolaires publique et privée aux rapports de force locaux entre réseaux d'établissements publics et privés***

Si l'hétérogénéité des densités des offres scolaires localisées est très rarement prise en compte dans les recherches relatives aux questions scolaires, il est au contraire une catégorie de division de l'espace scolaire dont l'utilisation est quasi systématique : la division des établissements selon leur appartenance aux réseaux de l'enseignement public ou privé. Alors même que les frontières entre établissements publics et privés peuvent être ténues (Oberti, 2005), l'histoire contemporaine des rapports entretenus entre l'État et le réseau des établissements scolaires privés montre que cette opposition fait suffisamment partie du sens commun pour que des familles se mobilisent par centaines de milliers pour l'un ou l'autre des réseaux (Poucet, 2009). Les auteurs qui traitent des ségrégations scolaires, de « la carte scolaire » et des choix familiaux de placement scolaire utilisent également très souvent cette opposition. Or si la catégorie public/privé entre en jeu dans la détermination des comportements de scolarisation, ne serait-ce que par l'existence des règles différenciées qui définissent les possibilités/impossibilités d'inscription dans les collèges, celle-ci ne doit pas être essentialisée. Le tableau 3 montre en effet l'étroite relation qui existe entre les densités respectives des offres locales de scolarisation des réseaux public et privé d'établissements et les parts des élèves scolarisés dans les collèges publics et privés.

Tableau 3 - Indicateur de densité de l'offre de scolarisation en collège par département selon le secteur d'enseignement (année scolaire 2010-2011)

Départements	Vendée	Hauts-de-Seine	Département d'enquête	Charente-Maritime	Creuse
(Parts en % des collégiens scolarisés dans des établissements privés sous contrat)	(55,0)	(24,9)	(22,0)	(11,4)	(1,6)
Privé	987	2122	1421	2823	4708
Public	1020	722	490	554	262

Lecture : avec un collège privé pour 987 élèves en Vendée contre un collège public pour 1020 élèves, la densité de l'offre scolaire des établissements privés y est supérieure à celle des établissements publics.

Source : à partir des IPES.

Au regard des conclusions des travaux de Jean-Michel Chapoulie, selon lesquels le point de départ des investigations est nécessairement l'antériorité de l'offre institutionnelle de places sur les comportements de scolarisation (Chapoulie, 2010), cette étroite relation doit se comprendre comme une relation de détermination : plus l'offre d'un réseau d'établissements est dense, plus la part des élèves scolarisés dans ce même réseau est importante. C'est d'ailleurs précisément selon cette relation de détermination que « *l'UDOGEC s'appuie sur le fait que tant qu'il y a des écoles, il y aura des élèves*⁶ » dans sa politique de garantie des emprunts des établissements, considérant que « *tant qu'on aura du monde on pourra rembourser, parce qu'on touchera des sous* ». Ainsi, la Vendée, un des seuls départements français dans lequel la majorité des collégiens est scolarisée dans des établissements privés, est aussi un des seuls caractérisés par un nombre de collèges privés supérieur à celui des collèges publics au moment de l'enquête (31 sur 61). À l'opposé, la Creuse, caractérisée par une part infime de collégiens inscrits dans des établissements privés, est un des seuls départements à ne compter sur son territoire l'existence que d'un seul collège privé.

■ **Politiques publiques départementales et transformations des densités des offres scolaires locales publiques et privées**

Cet état de l'offre de scolarisation dans les collèges publics et privés doit essentiellement aux histoires religieuses et scolaires propres à chaque département. Nous ne reviendrons pas sur la progressive constitution de l'offre scolaire dans chacun de ceux-ci. Il faudrait pour cela s'attarder sur leur histoire respective au cours de la massification de l'enseignement secondaire des années 1960-1970 et entreprendre le même type de travail que celui réalisé à propos du cas nantais par Juliette Mengneau (2010).

En revanche, il importe de préciser en quoi la reproduction ou non de cette offre est dépendante des politiques publiques menées par les Conseils généraux⁷ et l'État⁸. Depuis le début des années 1980 et la première vague de décentralisation, la gestion des collèges est en effet attribuée en grande partie aux Conseils généraux. Ces derniers peuvent légitimement ouvrir ou fermer des collèges publics, investir dans leur rénovation ou non. En ce sens, leurs politiques

⁶ Entretien avec le Président de l'Union Départementale des Organismes de Gestion des Établissements Catholiques (UDOGEC) du département d'enquête.

⁷ Le partage des compétences relatif à la gestion des collèges attribue aux Conseils généraux, propriétaires des collèges, la charge des investissements patrimoniaux, de l'entretien des bâtiments, de la restauration et des transports scolaires.

⁸ Le partage des compétences relatif à la gestion des collèges attribue à l'État, représenté par le rectorat et l'inspection académique, la charge, entre autres éléments, de l'affectation des élèves, de la définition de la carte des formations et de la dotation horaire globale accordée à chaque collège.

territoriales déterminent largement la transformation de la densité de l'offre de scolarisation dans les collèges publics. En revanche, ce qui est moins visible, c'est que la pérennisation de l'offre de scolarisation dans les établissements privés est également extrêmement dépendante des financements publics. En effet, si une partie de leurs ressources est constituée de subventions légalement obligatoires, donc dépendantes de la politique scolaire nationale (29% des produits d'un collège privé sous contrat dont nous avons pu consulter le bilan comptable)⁹, l'autre, soumise au vote annuel des conseillers généraux, est composée de subventions et de services en nature facultatifs (14% des produits, auxquels il convient d'ajouter les avantages en nature concédés par le Conseil général, estimés à plus du double de cette somme)¹⁰. Ainsi, la distribution des compétences en ce qui concerne le financement des collèges permet aux élus locaux d'organiser, s'ils le souhaitent, un soutien public aux collèges privés sans lequel la densité existante de l'offre scolaire privée ne saurait se pérenniser (Dupuy, 2013 a). Or, dans un contexte national de baisse des effectifs scolarisables de 1,1% depuis 1980, non seulement le nombre de collèges ne s'est pas réduit, mais il a augmenté de plus de 6%.

Tableau 4 - Évolutions des nombres de collèges et de collégiens entre 1980 et 2012 en France

	Évolution du nombre de collèges		Évolution du nombre d'élèves	
	Nette	Relative (en%)	Nette	Relative (en%)
Total	+ 403	+6,1	-36 800	-1,1
Public	+ 383	+7,8	-70 500	-2,7
Privé	+ 20	+1,1	+ 33 600	+5,1

Lecture : par rapport à la rentrée 1980, la rentrée scolaire 2012 est marquée par l'existence de 403 collèges supplémentaires ouverts aux collégiens : 383 collèges publics et 20 collèges privés sous contrat d'association avec l'État.

Source : à partir de MEN, 2013)

Comment comprendre cette croissance de l'offre nationale de scolarisation en collège dans un contexte de décroissance du public scolarisable ? Bien qu'à l'échelle infradépartementale l'inertie des structures des espaces scolaires localisés puisse être globalement observée (Dupuy, 2013 b), les intérêts des élus locaux et des fonctionnaires de l'Éducation nationale qui entrent en jeu dans l'élaboration des politiques départementales des collèges favorisent à long terme une croissance de l'offre scolaire. Ils les prédisposent en effet à éviter autant que possible les fermetures d'établissements dans les territoires à démographie déclinante alors qu'ils les amènent à construire ou agrandir des collèges dans les territoires à démographie croissante.

■ Surabondance de l'offre scolaire et difficiles politiques départementales de rigueur

Comme l'indique, dans le département d'enquête, le Directeur général adjoint du service du Conseil général en charge des collèges, l'offre surabondante des collèges est d'autant plus

⁹ Font partie des subventions obligatoires la dotation de fonctionnement, le forfait d'externat « part personnel d'entretien », la bourse nationale des collèges, le fond social collégien, le fond social pour les cantines, la subvention « accompagnement éducatif ».

¹⁰ Font partie des subventions facultatives la subvention « Falloux » pour l'achat de mobilier, mais aussi, dans le département d'enquête, l'organisation des transports scolaires à destination de tous les collèges privés, l'organisation d'actions éducatives et le financement de la mise en place de l'environnement numérique de travail pour les collèges privés au même titre que les établissements publics, la subvention départementale pour la participation aux dépenses de pension et de demi-pension des élèves de classes secondaires, la subvention départementale d'incitation à l'amélioration matériel et l'entretien des bâtiments, l'allocation départementale de scolarité, les diverses subventions départementales pour les voyages scolaires et la subvention cantonale aux associations sportives.

problématique pour la gestion du parc immobilier que les perspectives économiques laissent supposer une diminution à venir des budgets de fonctionnement.

« Alors nous, on est obligé de faire des choix... [...] Mais quand on a un gâteau de Z millions d'euros, c'est plus facile à partager en X moins huit qu'en X hein ! Voilà ! À un moment donné, de toute façon... Et puis les dépenses de fonctionnement sont les mêmes. Comme on va nous demander de serrer les budgets en termes de fonctionnement... »¹¹

Les conseillers généraux du département d'enquête ont fait de la réponse à ce problème un des projets phares de leur mandature. Ils ont décidé le financement public d'une étude visant à planifier à moyen terme les investissements dans les collèges ainsi qu'à déterminer les seuils d'effectifs à ne pas dépasser pour être tout à la fois fonctionnellement « performants » et économiquement « viables ». Comme l'indique le Président de la commission « Collèges », *« la problématique se pose concernant le nombre de collèges. [...] Est-ce qu'un collège de 150 ou 180 élèves est viable aujourd'hui ? »*¹². S'il ne dit pas, *« pour l'instant »*, que certains d'entre eux vont fermer, c'est *« parce que cette étude [...] vient de commencer »*¹³.

Comme l'indique un conseiller général, la fermeture de quelques collèges publics est d'ailleurs également considérée comme nécessaire par les services de l'Inspection académique : *« Oui, par exemple cette situation-là, l'Inspection académique m'en a parlé hier. Parce que je l'ai rencontré, parce qu'on évoquait peut-être l'éventualité de fermer le collège R, donc... Voilà. »* Si les collèges publics dont les effectifs sont les plus faibles n'ont pas été fermés comme ont pu l'être au cours des dix dernières années les deux collèges privés sous contrat du département qui se trouvaient dans ce type de situation, c'est essentiellement en raison des enjeux politiques dans lesquels sont engagés les conseillers généraux et le Directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN). Car ces projets de fermeture ne se mènent pas à terme sans résistances. La presse locale fait écho aux appels répétés aux opérations « écoles mortes » et « collèges morts » organisées par les parents d'élèves des établissements menacés. Qualifiées par le journaliste auteur de l'article paru dans la presse locale comme *« manière de manifester leur refus des décisions de l'inspecteur en termes de regroupement et de suppression des moyens »*, ces actions menées par des parents d'élèves fait écho à celles menées par les professionnels de l'Éducation nationale. 100% de grévistes sont recensés au collège R. au moment des manifestations tandis que le député de circonscription (membre du groupe minoritaire) conteste publiquement le projet de fermeture du collège :

« La décision de l'Inspection académique de regrouper les directions des collèges R., S. et T. constitue une nouvelle fois l'illustration de "la chasse aux postes" engagée par l'État. [...] Comment ne pas voir là une nouvelle offensive contre le collège R., que l'inspecteur d'académie n'a pas pu fermer l'an dernier, face à la mobilisation des tous les acteurs concernés, parents, enseignants, élus locaux ? »¹⁴

Dans la même semaine, l'association des maires ruraux fait part de son inquiétude par communiqué de presse à propos de *« l'avenir des écoles et des collèges du département »*¹⁵. Elle réclame *« que soit enfin prise en compte la question des distances et temps de transport dans l'élaboration de la carte scolaire »*, affirmant que *« la centralisation des collèges ruraux répond à la même problématique de dévitalisation des territoires »*. Le maire d'une commune rurale dont le collège est menacé de fermeture organise, comme il l'indique sur le site internet officiel de la commune, *« la mobilisation contre la fermeture du collège »* :

¹¹ Entretien avec le fonctionnaire territorial occupant le poste de Directeur général adjoint du service du Conseil général en charge des collèges.

¹² Entretien avec le Conseiller général occupant le poste de Président de la commission Collèges du Conseil général.

¹³ Idem.

¹⁴ Médiatisés par la presse écrite locale, ces propos présentés comme ceux du député local à l'occasion de la manifestation.

¹⁵ Ce communiqué de presse est médiatisé dans la presse quotidienne locale par un article titré « Les maires ruraux dénoncent la carte scolaire ».

« *Mobilisation contre la fermeture du collège*

De nombreuses rumeurs circulent à D. quant à la fermeture du collège, et ce malgré la rencontre entre le Président du Conseil général et le Maire. Le Président du Conseil général affirmait au maire [...] qu'aucune décision n'était prise. Mais devant l'inquiétude grandissante, le conseil municipal, les parents d'élèves, les enseignants et les personnels du collège et des écoles primaires et maternelles décident de manifester mardi [...] à 8h30 au collège. L'objectif de cette fermeture est de faire des économies. Mais de nombreuses conséquences sont à craindre : dégradation de la qualité de vie pour les habitants et surtout les enfants qui renonceraient à des locaux accueillants et qui verraient leur journée se rallonger à cause des transports scolaires. Mais aussi dégradations des conditions de travail et de la qualité de l'enseignement car la réunion des deux collèges permettra de diminuer le nombre de classes. Des conséquences économiques sont à craindre car le rôle d'un établissement scolaire dans la vie d'une commune est primordial. Les économies réalisées ne tiendront pas compte du gaspillage des installations sportives (gymnase, piscine...) que beaucoup de villes envient à D. Des pétitions circulent dans les commerces de la ville. »

Si la fermeture de quelques collèges publics sur le territoire départemental représente une nécessité du point de vue des fonctionnaires, des élus du Conseil général en charge de la politique des collèges, ainsi que des fonctionnaires de l'Inspection académique, ce point de vue s'affronte à celui des autres élus locaux, des salariés des établissements touchés et d'une partie des administrés qui bénéficient de l'existence des collèges menacés. On retrouve là un type de situation déjà mis en évidence en d'autres lieux : l'argumentation visant à légitimer la fermeture de collèges au nom d'une rationalisation gestionnaire des ressources publiques « *ne prend pas* » et « *ne rencontre pas le sens ordinaire de la justice des [administrés], qui se réfèrent à un autre espace, au bien commun du bourg autour de son collège* » (Derouet-Besson, 1991). Les conseillers généraux et le DASEN semblent d'ailleurs être pleinement conscients de l'existence du « *risque de perte de contrôle du politique* » (Derouet-Besson, 1991) lié à ce type de situation. Le chef d'établissement du collège de D. indique en effet que si le collège n'est pas encore fermé, c'est que la tentative de fermeture réalisée deux ans auparavant a provoqué « *un tollé*¹⁶ » qui a finalement remis en cause la décision de fermeture.

Sujet extrêmement sensible au Conseil général, la fermeture de collèges publics n'est ainsi jamais évoquée publiquement et fait toujours l'objet d'un discours prudent et euphémisé. Cette précaution dans la communication vise d'autant plus à anticiper les réactions d'opposition que les élus locaux sont majoritairement pris dans un système les prédisposant au clientélisme politique (Koebel, 2006). Alors que le Conseil général délègue à une société d'étude la définition de l'effectif raisonnable d'un collège et des critères de « performance » dans sa gestion, tout se passe comme si la décision de fermer un collège public était si risquée que, du point de vue des élus, elle remettait potentiellement en cause leur avenir politique pressenti. Pourtant, comme le montre le discours du directeur général adjoint des services, l'effectif minimal permettant la viabilité économique d'un collège ne fait que peu de doute avant même le lancement de l'étude : « *Donc voilà, on arrive à la conclusion, mais on s'en doutait un petit peu qu'un collège performant, entre guillemets, c'est aux alentours de 450 gamins quoi.* »¹⁷ Le recours à une société privée pour faire le constat de la situation présente et définir les critères permettant de définir « la bonne gestion » semble ainsi tout autant répondre à un besoin de légitimation de choix politiques pressentis comme impopulaires que satisfaire le besoin de connaissances des élus et fonctionnaires du Conseil général. L'euphémisation des discours relatifs à cette problématique est particulièrement observable dans les propos du chef de service « Collèges », alors que ceux-ci sont enregistrés à un moment où les premiers résultats de l'étude ne sont pas encore connus.

« *Bon, là c'est bien la raison pour laquelle il y a cette étude qui a été lancée. Pour vraiment déterminer l'idéal d'un côté, et puis le plancher en dessous duquel il n'est pas recommandé de descendre de l'autre. Il est possible que ressorte la nécessité de regrouper certains collèges. Et*

¹⁶ Point de vue de ce chef d'établissement recueilli en entretien.

¹⁷ Entretien avec le fonctionnaire territorial occupant le poste de Directeur général adjoint du service du Conseil général en charge des collèges.

dans ce cas-là, peut-être que R en fera partie. Mais sachant qu'il n'y a aucune décision de prise.
 - Et vous connaissez un peu l'histoire ? Parce qu'il y a deux ou trois ans c'était sur le point de fermer... non ?

Mais c'est la presse ! Au niveau de la collectivité, ça n'a jamais été décidé. Jamais. Ça n'a même jamais été évoqué ! »

Responsables des réseaux public et privé de collèges se trouvent ainsi dans des situations semblables. Dans la mesure où le taux de scolarisation à quinze ans a atteint les 100% au milieu des années 1990 (Chapoulie, 2010), il n'est plus permis d'espérer la captation de nouveaux élèves par l'ouverture des collèges à un plus large public. Puisque la dynamique migratoire départementale ne permet pas non plus d'attendre une croissance des effectifs scolarisables, les perspectives d'accroissement du nombre d'élèves scolarisables sont toutes aussi réduites pour les gestionnaires du réseau public d'enseignement que pour ceux du réseau des établissements privés. Alors que le contexte économique ne laisse guère envisager non plus une période favorable à une allocation plus importante de moyens en faveur de la gestion des collèges et que cette situation coïncide avec l'obsolescence de la majorité des infrastructures scolaires, construites dans les années 1960-1970 dans le cadre de la massification de l'accès à l'enseignement secondaire, la similitude des discours tenus par les gestionnaires des établissements publics et privés montre que l'enjeu, structurel et dépassant les oppositions public/privé, est avant tout de réduire les coûts de fonctionnement d'une offre scolaire devenue surabondante.

« Donc on a quand même pour objectif aussi d'essayer de rationaliser notre personnel dans nos établissements scolaires à travers des mutualisations qu'on essaie de faire, qu'on a commencé à faire dans certains établissements. Où en regardant bien, notamment les petits collèges proches les uns des autres, on s'est dit, ce n'est peut-être pas la peine d'avoir un agent de maintenance par collège. Essayons de voir si on peut par exemple en avoir trois pour quatre collèges par exemple. »¹⁸

« Aujourd'hui, les moyens financiers c'est vraiment une des difficultés. C'est pour ça qu'on développe, enfin on incite les établissements à développer le réseau entre eux. Mais les personnels OGEC aussi. Par exemple un homme d'entretien, on n'est pas obligé d'avoir partout un homme d'entretien. On ne peut pas avoir partout un homme d'entretien ! Un seul peut bien faire deux ou trois collèges ou deux ou trois écoles. »¹⁹

■ **Pénurie relative de l'offre scolaire et politiques départementales de croissance de l'offre**

L'enjeu est bien différent dans les départements caractérisés par une pénurie de l'offre de scolarisation en collège. Alors que depuis la décentralisation, aucun collège public n'a ouvert sous l'impulsion du Conseil général et que deux collèges privés sous contrat ont fermé leurs portes dans le département d'enquête, trente-sept collèges publics et un autre privé sous contrat ont été construits ou reconstruits depuis 1986 dans les Hauts-de-Seine, dont vingt-six sur la période 2003-2012 (Conseil général des Hauts-de-Seine, 2008). Si les analyses relatives aux conséquences de la construction d'un nouveau collège sur le recrutement des autres collèges locaux montrent que ces constructions ne sont pas sans créer de crises dans les espaces scolaires locaux (Broccolichi, Larguèze & Mathey-Pierre, 2010), les décisions d'ouverture d'établissements scolaires demeurent politiquement beaucoup moins risquées pour les élus que celles qui impliquent des fermetures. Les documents édités par le Conseil général des Hauts-de-Seine en attestent : les ouvertures de collèges sont utilisées comme des éléments distinctifs, emblématiques de l'activité et du dynamisme du Conseil général et de ses élus. Une page du site internet du Conseil général est par exemple réservée à la description des étapes de la construction d'un collège. Plus marquant encore, un document tout en couleurs de soixante-trois pages édité par le Conseil général est entièrement consacré à l'architecture des collèges construits et reconstruits par ses soins depuis les premières lois de décentralisation (Conseil

¹⁸ Entretien avec le directeur général des services « Collèges » du Conseil général.

¹⁹ Entretien avec le Président de l'UDOGEC.

général des Hauts-de-Seine, 2008). Il existe donc peu d'obstacles à la croissance de l'offre de scolarisation en collèges publics dans les territoires marqués à la fois par une pénurie relative de l'offre et par un solde migratoire positif.

L'évolution de l'offre de scolarisation dans les collèges privés répond quant à elle à un autre système de contraintes et porte les gestionnaires de ce réseau et de ces établissements au-devant d'autres enjeux. Dans la mesure où la loi qui régit la contractualisation des établissements privés d'enseignement avec l'État leur impose comme condition préalable une existence minimale de cinq ans, où les ressources humaines attribuées par le ministère de l'Éducation nationale sont proportionnées à celles allouées aux établissements publics, la création de nouveaux collèges privés est très difficile, même dans les départements comme les Hauts-de-Seine où de nombreuses demandes d'inscription sont refusées faute de place. Comme l'a manifesté un chef d'établissement privé sous contrat de ce département, l'augmentation des effectifs scolarisés dans ces établissements s'est donc réalisée conformément aux directives diocésaines incitant à « remplir au maximum les classes ». Face à des demandes régulièrement déboutées d'octroi de moyens pour ouvrir des classes supplémentaires et face à une demande croissante d'inscriptions, la seule alternative de croissance des effectifs que formait l'accroissement du nombre d'élèves par classe a finalement eu pour conséquence une saturation des capacités d'accueil de la majorité de ces établissements. C'est ainsi que 27,1% des classes accueillent plus de 30 élèves dans les collèges privés français, contre seulement 4,3% dans les collèges publics (MEN, DEPP, 2013). Contrairement aux collèges situés dans des territoires où l'offre est surabondante, l'enjeu n'est plus pour ces établissements et pour leurs gestionnaires d'attirer suffisamment d'élèves pour pérenniser une existence souvent fragile (44,4% des collèges privés sous contrat ont moins de 300 élèves à la rentrée 2012 ; MEN, DEPP, 2013). Il est plutôt de gérer l'abondance en profitant d'une position de force permettant de sélectionner les élèves. Cette sélection a pour ces établissements l'avantage de leur permettre d'entretenir leur capital de notoriété, que ce soit par les valeurs distinctives des bons résultats aux épreuves scolaires nationales ou par le maintien d'un ordre scolaire caractérisé par un niveau et une discipline scolaires que tous les collèges ne parviennent pas à imposer.

« Je pense qu'on pourrait recréer un établissement de la maternelle jusqu'à la terminale juste au vu des demandes sur [la commune] !

Vous êtes en méga position de force quoi.

Méga position de force. Et moi ça fait vingt ans que je suis dans cet établissement, je suis persuadé qu'il y a moins de mixité. On va prendre des petits bourgeois bien sous tous rapports. Ce qui est le discours officiel ! (...)

Pour l'établissement il n'y a même pas la question de remplir les classes parce qu'elles sont déjà remplies ... La question ce n'est pas de les remplir, mais de savoir par quoi on les remplit. C'est ça ?

Oui. Remplit par quoi. (...) C'est sur que c'est plus facile de gérer les bonnes petites têtes blondes qui ont un excellent niveau. En général ça ne fait pas trop de conneries. Ça ne fait pas de conneries. Parce que se positionner sur un public qui peut avoir des difficultés... »²⁰

Cette situation privilégiée des établissements privés dans les capitales nationale et régionales contribue ainsi sans doute à expliquer « la ghettoïsation par le haut des collèges privés » observée entre 2006 et 2010 dans les dix plus grandes communes françaises (Merle, 2012). Toutes caractérisées sur cette période par des soldes migratoires positifs à l'exception de Nice et de Strasbourg, l'augmentation de la pression à l'entrée des collèges privés, dont le nombre est condamné à ne pas augmenter, les oriente toujours plus vers des positions de force leur permettant de choisir leur public. Faut-il s'étonner dans ces conditions que, comme nous l'a confié en entretien un chef d'établissement des Hauts-de-Seine, les postes de chef d'établissement privé soient ainsi considérés comme des « postes en or » ?

« Parce que je sais ce que propose le Conseil général. Je sais tous les avantages que peuvent avoir les établissements de l'enseignement catholique avec le Conseil général. Tu n'as pas de

²⁰ Entretien avec un chef d'établissement privé sous contrat d'association avec l'État situé dans les Hauts-de-Seine.

soucis d'inscription... Je veux dire, c'est une place en or hein ! C'est une place en or ! Pour les chefs d'établissement, c'est une place en or. »

Conclusion

Comparer les densités relatives d'offres départementales de scolarisation en collège a permis de mettre en lumière les contextes différenciés dans lesquels s'élaborent les politiques scolaires localisées. Celles des cinq départements étudiés varient du simple au double et contribuent à modeler les contours des politiques scolaires territoriales et les modalités de leur mise en œuvre. Nous avons ainsi constaté que la surabondance de l'offre prédispose à des politiques de rigueur d'autant plus difficiles qu'elles s'opposent aux intérêts d'une partie des familles usagères des collèges de proximité, des professionnels de l'Éducation nationale qui y travaillent et des élus locaux, qui, selon leurs positions, voient dans la fermeture d'un collège un élément de « *dévitisation*²¹ » de leur territoire ou de « *perte de contrôle du politique* ». Nous avons également mis en évidence que les situations de pénurie ont des conséquences contrastées selon le secteur d'enseignement. Si les constructions de collèges publics font facilement consensus, la quasi-impossibilité pratique de création de collèges privés favorise progressivement leur sélectivité scolaire et sociale ainsi que leur positionnement dans les positions les plus attractives de l'espace scolaire local.

Bibliographie

ADLER Y. (2013), « La régulation des effectifs de sixième dans un contexte d'assouplissement de la carte scolaire : une enquête sur les logiques des directeurs de collège », *Recherches en Éducation*, Hors-série n°5.

BARTHON C. & MONFROY B. (2006), « Une analyse systémique de la ségrégation entre collèges : l'exemple de la ville de Lille », *Revue française de pédagogie*, n°156.

BROCCOLICHI S., LARGUEZE B. & MATHEY-PIERRE C. (2010), « Contrastes visibles entre collèges, fuites et ghettoïsation », *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, Paris, La découverte.

CHAPOULIE J.M. (2010), *L'École d'État conquiert la France. Deux siècles de politique scolaire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

CONSEIL GÉNÉRAL DES HAUTS-DE-SEINE (2008), *Les collèges des Hauts-de-Seine. Panorama d'un patrimoine architectural*.

DELVAUX B. & VAN ZANTEN A. (2006), « Les espaces locaux d'interdépendances entre établissements : une comparaison européenne », *Revue française de pédagogie*, n°156.

DEROUE-BESSON M.C. (1991), « "Un Conseil général saborde un collège rural". Conflits autour de la définition du bien commun local pour la construction d'un établissement scolaire », *Revue française de pédagogie*, volume 95, p.67-79.

DUPUY G. (2013a), *Incompatibilité entre objectifs scolaires nationaux et politique locale des collèges. Le cas d'une politique départementale de soutien public aux collèges privés*, Communication présentée au colloque : « Transformations de l'école et recomposition des rapports local/national. Quelles perspectives de recherche en sociologie ? », GRESCO-AFS, RT 4, Paris.

DUPUY G. (2013b), *Dispositions des chefs d'établissement et évolution de la structure des espaces scolaires*, Communication présentée au cinquième congrès de l'AFS : « Les dominations », RT 4, Nantes.

FELOUZIS G., LIOT F. & PERROTON J. (2005), *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Le seuil.

²¹ Association des maires ruraux du département : voir note 15.

GOMBERT P. (2008), *L'école des stratégies. Les pratiques éducatives des nouvelles classes supérieures*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

KOEBEL M. (2006), *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Savoir/agir & Éditions du croquant.

LANGOUËT G. & LEGER A. (1991), *Public ou privé ? Trajectoires et réussites scolaires*, Paris, Fabert.

LANGOUËT G. & LEGER A. (1997), *Le choix des familles : école publique ou école privée ?*, Paris, Fabert.

MENGNEAU J. (2010), *L'enseignement privé et la croissance de la scolarisation dans les années 1960 : le cas de Nantes*, Mémoire de Master 1, sous la direction de M. Suteau, Université de Nantes.

MERLE P. (2010), « Structure et dynamique de la ségrégation sociale dans les collèges parisiens », *Revue française de pédagogie*, n°170.

MERLE P. (2011), « Concurrence et spécialisation des établissements scolaires publics et privés », *Revue française de sociologie*, n°52-1.

MERLE P. (2012), *La ségrégation scolaire*, Paris, La Découverte.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2004), « Public-privé, quelles différences ? », *Éducation et formations*, n°69.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE – DIVISION DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMANCE (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013), *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, Statistiques - publications annuelles.

OBERTI M. (2005), « Dynamiques institutionnelles et pratiques scolaires : les frontières poreuses du public et du privé », *Sociétés contemporaines*, n°59-60, p.5-11.

OBERTI M. (2007), *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po.

POUCET B. (2009), *La liberté sous contrat. Une histoire de l'enseignement privé*, Paris, Fabert.

VAN ZANTEN A. (2009), *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*, Paris, Presses Universitaires de France.

VISIER L. & ZOÏA G. (2008), *La carte scolaire et le territoire urbain*, Paris, Presses Universitaires de France.