De l'indésirable à celui de *besoins éducatifs particuliers* : retour sur le parcours prescriptif de la scolarisation de l'enfant-voyageur en France (1966-2012)

From the undesirable to that of special educational needs: a return to the prescriptive path of the schooling of child-travelers in France (1966-2012)

Virginie Dufournet-Coestier

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rhei/4962>

DOI : 10.4000/rhei.4962

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 12 novembre 2019

Pagination : 209-218

ISBN : 978-2-7535-7844-9

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Virginie Dufournet-Coestier, « De l'indésirable à celui de *besoins éducatifs particuliers* : retour sur le parcours prescriptif de la scolarisation de l'enfant-voyageur en France (1966-2012) », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], 21 | 2019, mis en ligne le 12 novembre 2021, consulté le 05 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/4962> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rhei.4962>

Ce document a été généré automatiquement le 5 décembre 2022.

Tous droits réservés

De l'indésirable à celui de besoins éducatifs particuliers : retour sur le parcours prescriptif de la scolarisation de l'enfant-voyageur en France (1966-2012)

From the undesirable to that of special educational needs: a return to the prescriptive path of the schooling of child-travelers in France (1966-2012)

Virginie Dufournet-Coestier

Introduction

- 1 L'école en France n'est pas obligatoire, contrairement à l'instruction, et c'est sous-couvert d'enjeux distincts que le contrôle de l'assiduité et de l'instruction s'organise. Lutter contre le décrochage scolaire, lutter contre l'illettrisme, sont devenus des priorités dans un contexte plus général de prévention de la délinquance et de protection de l'enfance. La recherche dont nous rendons compte pour partie dans cet article a fait apparaître que ces orientations se retrouvent dans l'histoire de la politique de scolarisation de l'enfant dit « du voyage » en France, en produisant des contradictions que nous avons voulu éclairer. Non-inscrit, voire non scolarisé, c'est plus le souvent d'une scolarisation aléatoire, voire « évaporatoire » de l'enfant-voyageur dont les rapports d'évaluation font en effet état aujourd'hui.
- 2 Précédemment nommés « enfants du voyage » (EDV), ces élèves sont désormais désignés comme « enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs » (EFIV) par la dernière circulaire du ministère de l'Éducation nationale (circulaire n° 142 du 2 octobre 2012). Pour notre part, nous n'avons souhaité reprendre à notre compte, dans notre

analyse, ni les dénominations précédentes ni des expressions courantes comme « enfants de familles sans domicile fixe », « enfants du voyage et de familles non sédentaires » ou d'autres encore car elles produisent la dépersonnalisation des sujets concernés par leur catégorisation. Nous utilisons l'expression « enfant-voyageur », en insérant un trait d'union pour relier deux qualités parmi d'autres : être enfant et voyager. Ce choix ne vise donc pas à créer une nouvelle catégorisation.

- 3 En prenant appui sur le versant historique d'une recherche doctorale portant sur la fabrication d'une politique de scolarisation en France pour un public d'élèves reconnus comme ayant des besoins éducatifs particuliers, l'article retrace le processus de production de textes prescriptifs effectué par l'institution scolaire pour les élèves dits « du voyage » en France durant la seconde moitié du ^{xx}e siècle. Il s'agira, dans un premier temps, d'introduire et de contextualiser cette fabrique institutionnelle d'une scolarisation qui peine à se dégager d'une action publique surplombante. Puis, l'article présentera la genèse de la scolarisation de cette population d'enfants, dont les contours restent très imprécis, à travers l'analyse des quatre circulaires de l'Éducation nationale de 1966 à aujourd'hui qui l'ont successivement organisée. Ceci nous permettra de montrer, à partir du cas de l'enfant-voyageur, comment le dispositif de scolarisation français, se présentant comme universel, est aujourd'hui traversé par un jeu de relations inégalitaires dans lequel différentes stratégies sont à l'œuvre. L'analyse aura un attachement particulier à l'ouverture et les reprises des discours institutionnels sous l'angle de la relation de connivence. La tension persistante entre visées d'instruction et contrôle constituera le fil conducteur de notre mise en perspective.

Conjoncture et politiques éducatives

Les politiques d'éducation et l'enfant-voyageur

- 4 L'enfant-voyageur, au cœur des scènes sociales vécues par les familles, est directement impliqué dans les modes de régulation sociale souvent coercitifs. Enchevêtrement de contrôles, de prérogatives, l'enfant-voyageur est malmené. L'analyse historique rend compte d'une adaptation à l'école que l'on pourrait qualifier d'adaptation de surface. Les politiques publiques conduites ont très largement traité le volet scolarisation, jusqu'à prendre en charge et penser pour eux, ce dont ils auraient besoin pour être éduquer. Des périodes de l'histoire montrent que l'on organise pour eux des cours et des contenus d'enseignement différents. Soutenue par l'ombre du droit à l'éducation et le devoir d'instruire, la scolarisation de l'enfant-voyageur fait l'objet d'une politique publique, artefact de la politique nationale car « il serait inhumain, et en tout cas, humiliant de traiter ces petits Français en *indésirables* en organisant des classes spéciales¹ ».
- 5 Quatre circulaires marquent le paysage de la scolarisation de l'enfant-voyageur sous la V^e République. Quatre circulaires publiées en 1966, 1970, 2002, 2012 pour faire état d'une prise en considération croissante de leurs besoins au sein d'une école régulatrice des actions, des comportements. Sur la macrostructure des circulaires, le conventionnel s'enrichit, se structure. Un discours universel en premier puis s'ensuivent tous les arrangements possibles et envisageables, c'est l'aspect technique du dispositif. Depuis les premières circulaires, l'État souhaite leur garantir le droit à l'éducation et l'accueil dans les meilleures conditions. L'itinérance pour autant, reste et

demeure une difficulté. Dans une perspective de maintien de l'ordre scolaire, le ministère de l'Éducation nationale a à cœur de légiférer.

- 6 En organisant l'ordre social pour les familles qui se déplacent, l'action publique ne peut se soustraire à organiser l'ordre scolaire pour leurs enfants. La scolarisation de l'enfant-voyageur, jusqu'à ce qu'elle fasse l'objet d'une publicisation par le ministère de l'Éducation nationale et celui des Affaires sociales avec la circulaire du 8 août 1966 portant sur le « contrôle de la fréquentation scolaire des enfants du voyage » est longtemps restée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Nous observons que la situation des élèves reste pour le moins, sous-tendue par la situation familiale. Exclusion sociale, inégalité d'exercice de leurs droits, un statut administratif à part, ont permis que le volet scolarisation reste dans le champ de prérogative de la sécurité intérieure.
- 7 Penser l'institution dans ses dimensions plurielles permet de rendre compte de tensions qui vont traverser cette question de la scolarisation de l'enfant-voyageur. L'exploration historique montre le transfert de responsabilité entre une mission de sécurité intérieure qui se préoccupait de la scolarisation, à une mission de service public de l'éducation qui vise à organiser la scolarisation et la scolarité.

Organiser la scolarisation : un projet en tension

- 8 L'organisation de la scolarisation et de la scolarité s'effectue dans un double mouvement lui-même vecteur de tensions.
- 9 Le premier mouvement est au service du respect de la Loi. La forme binaire, ici à l'œuvre, se caractérise par ce qu'il faut faire et par la sanction dans l'éventualité d'un manquement. La notion de contrôle pose problème à l'institution scolaire. La recherche d'une fréquentation scolaire stable et équitable est partie prenante du projet éducatif de la deuxième moitié du XX^e siècle. Les allocations familiales ont participé de cette stabilité en jouant le rôle incitatif qui leur était dédié. Or, ce versement, dans une préoccupation de maintien de l'ordre et de répressions de l'abus, a produit des règles et des sanctions. Produites dans un principe universel, ces règles ont été repensées pour l'enfant-voyageur. L'intention était très forte pour le politique de contraindre toutes formes d'assistance possibles. C'est un sous-système du contrôle de l'assiduité qui s'est déployé pour cette population d'élèves, visant davantage le contrôle des populations et les comportements des acteurs concernés perçus comme laxistes.
- 10 Le politique, au travers de ses rapports et de ses discours, contraint ainsi l'institution scolaire à organiser le contrôle. Suspendre, supprimer sont des actions répressives que l'histoire perpétue. L'analyse historique fait donc état d'un intérêt marqué à ce que le contrôle s'effectue et les textes produits par le ministère de l'Éducation nationale en sont le relais.
- 11 Le deuxième mouvement, nous l'observons dans la recherche de la stabilisation des personnes et *a fortiori* des élèves. De la question sociale de la sédentarisation, c'est un transfert sur la nécessité d'être présent tous les jours à l'école pour progresser qui s'impose. Les politiques de la méfiance, de l'assimilation, de l'intégration du groupe social incluent la scolarisation de l'enfant-voyageur, elles en font un problème qui leur est lié. Contrôler les déplacements, contrôler les populations s'exporte et se naturalise à l'École. Les rapports successifs montrent cette préoccupation de représentativité effective de cette proportion d'élèves, d'impossibles décomptes au sein de pratiques

disparates. Déperdition d'effectifs, la réalité scolaire oscille entre une scolarité qui s'effectue mieux là où l'accueil est pensé et une scolarité discontinue, perlée tout au long de l'année et non contrôlée.

- 12 Mais alors, comment fabrique-t-on de l'ordre dans la scolarisation de l'enfant-voyageur ? Ce qui se joue à l'école est étroitement lié à ce que vivent ces jeunes en dehors de la scène scolaire, dans la sphère privée et sociale. Ils sont « complices à leur insu, d'un processus de reconduction sociale² ».

Comment fabrique-t-on de l'ordre scolaire ?

- 13 Progressivement, les politiques publiques s'orientent vers l'idée de proposer, d'organiser un cadre d'interprétation contrôlé. Cette nouvelle configuration nous fait questionner ce rapport qui lie le politique à cette fabrication de l'ordre scolaire pour l'enfant-voyageur.

- 14 Le dispositif du contrôle de l'instruction s'organise et se protocolise. Le repérage de l'évolution des modalités de contrôle fait état de modalités de contrôle discutables dans les objectifs poursuivis. Ils oscillent entre la volonté de permettre le suivi pédagogique et le contrôle de l'assiduité scolaire. Les termes se modifient avec le temps mais le problème reste le même. Il s'agit non moins de surveiller que de contrôler. Que l'on propose un livret de fréquentation, une fiche de liaison, une fiche de suivi, des attestations mensuelles, c'est « un système d'enregistrement permanent³ » et spécifique à l'enfant-voyageur que les textes élaborent. Les discours somment l'institution scolaire de répondre au contrôle de l'assiduité, d'organiser et de contrôler la fréquentation scolaire de l'enfant-voyageur spécifiquement. Le préfet Merrheim dans son rapport au ministre de l'Intérieur de 2001 comparait la problématique des gens du voyage à :

« un iceberg en ce sens qu'une partie est visible, connue de tous, perturbe un grand nombre de personnes, fait l'objet d'articles de presse, mobilise nombre de responsables publics, associatifs, économiques, et oblige l'intervention régulière de la justice et des forces de l'ordre. C'est le stationnement. L'autre partie est immergée, peu visible à l'œil non averti, moins médiatisée, et pourtant tout aussi importante pour ne pas dire plus importante. C'est la pratique de la citoyenneté, la scolarisation des enfants, la formation des jeunes aux métiers traditionnels et modernes, l'activité économique, les exigences inhérentes à la pratique du voyage, etc.⁴ »

- 15 La face immergée est aussi la face de l'inépuisable. Cette comparaison montre bien l'ambivalence de cette scolarisation qui peine à se démarquer de toute forme sociale relative au contrôle. La Cour des comptes, en organe évaluateur, participe de cette construction de l'ordre scolaire en reconnaissant que « les modalités d'organisation de la scolarisation des enfants du voyage et les moyens qui y sont consacrés doivent permettre l'insertion de l'élève dans le droit commun de l'éducation tout en veillant à la prise en compte de ses besoins particuliers⁵ ». Le travail est à l'œuvre, on sent l'institution scolaire attentive à la volonté de vouloir corriger des stéréotypes. Cette intention semble malgré tout rattrapée, dans un principe de non-conscience, par des événements de discours, des petites phrases comme Krieg-Planque⁶ les qualifie, surdéterminés par le contrôle.

Une histoire sociale et scolaire qui se superpose

- 16 Il est alors difficile pour l'institution scolaire de se décentrer des problèmes spécifiques que lui pose la scolarisation de l'enfant-voyageur tant le faire politique est à l'œuvre dans ce problème pédagogique. Sa fréquentation scolaire, son assiduité et ses progrès sont perçus d'un point de vue politique. L'institution scolaire mésestime « son insertion dans un espace d'échange plus large⁷ ». L'étude ethnographique conduite par Delphine Bruggeman⁸ met particulièrement en évidence ce contexte de vie particulier avec des horaires décalés, un coucher et un lever tardifs, peu compatibles avec ceux de l'école. C'est d'abord l'organisation du temps dans la vie des familles qui semble s'imposer particulièrement à l'ordre scolaire de l'école mobile comme à celui de l'école "ordinaire".
- 17 Nous faisons le constat d'une difficulté à s'émanciper d'une emprise politique d'autant plus visible, voire exacerbée dans le dispositif de scolarisation de l'enfant-voyageur. De cette réflexion, nous sommes amenés à considérer que le dispositif de scolarisation de l'enfant-voyageur est un dispositif qui, en premier lieu, s'est construit de velléités de surveillance et de contrôle.
- 18 De fait, cette fabrication de la scolarisation de l'enfant-voyageur alors au prisme de tensions familiales, sociales et politiques, poursuit plusieurs buts étrangers oscillant entre ordre scolaire, ordre social et droit à l'éducation, droit commun.

Une production institutionnelle qui se rationalise

- 19 Nous allons maintenant nous intéresser à la manière dont l'institution scolaire a progressivement entrepris de mettre de l'ordre dans la politique de scolarisation de l'enfant-voyageur. La fabrication de la politique éducative est sous-tendue alors par deux cohérences : une cohérence externe et une cohérence interne. La cohérence externe impose que le dispositif proposé puisse s'insérer dans un cadre normatif élargi, celui de l'universalisme, sans qu'il n'y ait de superposition, d'enchevêtrement ou d'incompatibilité. La cohérence interne assure que toutes les intentions sont bien alors traduites. La clarté et l'intelligibilité sont de mise, la rationalisation est au service de l'exigence de la cohérence entre l'argumentaire et les énoncés déclaratoires.
- 20 Par conséquent et pour l'enfant-voyageur, l'institution scolaire a été le plus souvent contrainte d'agir. Alors, comment modélise-t-elle ses réponses ?
- 21 Le premier agencement se révèle être de l'ordre des motifs. Les énoncés déclaratoires, toujours dans un souci de cohérence, doivent rappeler les grands principes. Ce pourquoi un texte est produit. C'est, en quelque sorte, la partie essentielle, elle doit tenter de convaincre celui qui va la lire. Dans cette fabrication de la politique de scolarisation de l'enfant-voyageur, ce que nous observons relève d'objectifs visant prioritairement la notion de contrôle.
- 22 Le deuxième agencement observé s'attache à définir la population cible, celle pour qui on fait le texte. Pour lever toute ambiguïté dans les termes employés, l'écriture doit être une écriture claire et éviter la synonymie. L'usage d'un même terme tout au long de l'argumentaire est préférable. La fabrication de la politique de scolarisation de l'enfant-voyageur ne révèle pas cette clarté. Entre instrument de classement et

fabrication de catégories, la population à définir et concernée est instable, elle échappe à l'institution scolaire.

Histoire d'une réglementation prescriptive

1966 : Une circulaire pour contrôler

- 23 Faisant écho à une politique d'assimilation, la circulaire du 8 août 1966 relative au « Contrôle de la fréquentation scolaire des enfants du voyage » est une circulaire interministérielle Éducation nationale et Affaires sociales qui s'adresse aux représentants habituels de l'Éducation nationale mais également aux représentants des caisses d'allocations familiales. C'est la première circulaire nominative de l'institution scolaire relative à l'enfant-voyageur où les finalités de l'école s'entendent simplement en deux mots, accueillir et instruire. Prédominance du contrôle qui d'emblée s'impose, rien que par son titre, c'est un document qui trouve sa légitimité dans le registre du cadrage réglementaire.
- 24 Le titre s'impose dans l'imaginaire et donne à comprendre que pour les enfants du voyage, l'école est avant tout un instrument de contrôle. Les familles, reconnues comme incapables d'assumer leurs responsabilités en matière d'assiduité scolaire puisque l'on parle de carence, l'institution scolaire montre par ce texte son action qu'elle place plutôt sous l'angle de la sanction. L'outil retenu sera celui de la suspension et/ou de la suppression des prestations familiales.
- 25 L'énoncé reste potentiellement porteur de l'idée d'une entorse au droit, en l'occurrence la perception illégitime d'allocations familiales par les familles, alors que le principe de ces versements est directement conditionné à l'assiduité scolaire. Mais ce n'est pas uniquement cela qui est visé. D'autres acteurs sont en effet concernés par ce recadrage institutionnel qui rend compte de possibles comportements non appropriés, sous couvert de bienveillance des fonctionnaires impliqués.
- 26 En nous appuyant sur le rapport⁹ de mai 1966 soumis au ministre des Affaires sociales, nous allons pouvoir rendre compte de l'ouverture et de reprises des textes institutionnels entre eux. À propos des enfants sans domicile fixe, l'auteur du rapport propose :
« la suppression de l'obligation d'inscription dans une école déterminée, mais obligation pour l'enfant d'être muni d'un livret de présence scolaire visé à chaque passage dans une école et dont un feuillet détachable témoignant de l'assiduité sera envoyé pour chaque mois à l'organisme payeur. Une plus grande libéralité dans la définition des manquements à l'assiduité qui devront atteindre 10 demi-journées dans le mois pour être sanctionnés. Simplification dans l'application du décret. En vue à la fois d'alléger le travail des caisses à qui les sans domicile fixe posent de nombreux problèmes et d'instituer un système aisément compris par les familles et sans "répétition" de sommes versées. Il y aurait suspension du versement pour chaque mois où l'enfant n'a pas été assidu [...]. La parution du texte serait accompagnée de l'envoi d'une circulaire [...]»¹⁰.
- 27 Décret et circulaire d'août 1966 en sont les corollaires pour remédier à « l'absence de sanctions contre l'absentéisme scolaire », « la fréquentation scolaire de l'école, dès l'âge de 6 ans, étant indispensable pour aider les Tsiganes à acquérir des notions de discipline¹¹ ».

- 28 La circulaire de 1966 va principalement décrire les conduites à tenir par les familles, les personnels de l'éducation (instituteur, directeur, inspecteur d'académie) et les personnels sociaux. Sur la macrostructure, c'est une circulaire dont l'introduction justifie l'écrit, un développement qui s'appuie sur le déroulement d'une année scolaire et une conclusion sur trois idées fortes et une mise en garde.
- 29 L'idée portée par le texte est avant tout que les familles ne doivent pas perdre de vue que l'instruction est obligatoire et que la fréquentation scolaire s'impose à défaut d'instruction dans la famille. Déjà en 1957, le rapport Kahn revendiquait la nécessaire « action immédiate pour augmenter la fréquentation scolaire » et « la création d'un carnet scolaire spécial ». Mais c'est surtout le problème du versement des allocations familiales et de l'absentéisme qui cristallise le discours politique et éducatif. Les familles deviennent des allocataires quand l'institution scolaire envisage les recours possibles à la suspension ou la suppression des allocations familiales. Les personnels de l'éducation cités précédemment sont tous trois concernés et impliqués par cette circulaire et ont chacun un rôle bien défini à tenir. L'instituteur doit vérifier le carnet de vaccinations et indiquer sur le livret de fréquentation scolaire « le nombre des demi-journées de présence, d'absence non justifiée et d'absence motivée, décomptées à dater de la dernière classe fréquentée par l'enfant à l'école précédente jusqu'à la dernière classe fréquentée dans son établissement¹² ». En complément de quoi, le directeur remplira une attestation mensuelle dont l'objectif sera de déclencher la suppression ou la suspension des allocations. L'inspecteur d'académie est le médiateur, celui qui, avec les observations du directeur, va examiner si « une mesure de faveur », de caractère exceptionnel, est envisageable. Il est celui qui « détient un large pouvoir d'appréciation ».
- 30 C'est une orchestration d'attestations, d'avis non motivés, de justificatifs qui, considérés en situation d'itinérance, semblent bien peu envisageables. Perméabilité des discours institutionnels, on est tenté de faire le rapprochement avec l'histoire sociale du groupe, alors que la circulaire envisage « un contrôle très strict des justifications fournies » car des « sanctions dont se trouve assorti le manque d'assiduité scolaire » peuvent être appliquées.
- 31 En matière d'action publique, la circulaire de 1966 reconnaît des mesures dérogatoires au droit commun et conçoit des dispositions sanctionnant une carence dans l'assiduité scolaire. La suspension ou la suppression sont les moyens dont dispose l'institution pour agir. Elle met en garde les personnels de l'Éducation du recours car les familles pourraient y voir « un moyen courant de tourner une réglementation déjà très libérale » les concernant. Elle propose de ne pas considérer les attestations non justifiées ou des attestations d'indulgence comme une marque de bienveillance mais davantage « comme une mauvaise compréhension de leur intérêt ». C'est un texte court qui ne laisse guère de place à la qualité des enseignements à donner comme à son organisation. Très pragmatiques, les auteurs concluent en justifiant le respect strict des mesures prévues comme une réponse au souci de l'intérêt bien compris de ces enfants et engagent leur point de vue :
- « L'attention des personnels enseignants, ainsi que des organismes débiteurs de prestations familiales, est tout particulièrement appelée sur le fait qu'un respect strict des mesures prévues dans la présente circulaire correspond au souci de l'intérêt bien compris des enfants de forains et nomades. L'instruction obligatoire pour ces enfants constitue la condition primordiale d'une promotion sociale et de tout accès à une profession rémunératrice. La stagnation dans un mode d'existence

misérable à laquelle les condamnerait l'analphabétisme est évidemment contraire à l'évolution souhaitable de cette population. Par conséquent, les attestations non justifiées ou d'indulgence à l'égard des manquements aux présentes prescriptions ne doivent pas être considérées comme une marque de bienveillance à l'égard de ces familles, mais comme une mauvaise compréhension de leur intérêt¹³ ».

- 32 La persistance de la crainte du politique de ne pas contrôler les déplacements de ces familles et la volonté de les sanctionner, amène l'institution scolaire à se donner les moyens de contrôler l'assiduité scolaire. La suspension ou la suppression des prestations familiales est l'instrument choisi par le politique pour contrôler l'obligation scolaire.

1970 : Une circulaire pour catégoriser

- 33 Dans le bilan de l'action menée en faveur des populations d'origine nomade du 11 juillet 1969 par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population, les auteurs reconnaissent que ce système de contrôle « permettant de lier le versement des prestations familiales aux « sans domicile fixe » à la justification de l'assiduité scolaire de leurs enfants [...] a donné des résultats incontestables. Au minimum, de 80 % à 90 % des enfants vivant en caravanes se présentent désormais dans les écoles des communes où ils séjournent¹⁴ ». Quatre années se sont écoulées depuis la réglementation de l'obligation scolaire pour penser l'organisation de la scolarisation de l'enfant-voyageur sous l'angle de la mobilité. La nouvelle circulaire de 1970 intitulée « Scolarisation des enfants de familles sans domicile fixe » n'abroge pas la précédente mais vient la compléter pour penser la scolarisation. Sur la macrostructure, l'écrit s'articule autour d'une introduction, de cinq paragraphes et d'une conclusion avec une annexe, la fiche de liaison.
- 34 Ce texte pose l'urgence d'un accès aux connaissances comme indispensable à *toute vie sociale* et s'inscrit en prolongement de la circulaire de 1966 : « la durée parfois très courte des séjours, le caractère imprévisible des itinéraires, font que, si le taux de fréquentation s'est accru de façon appréciable, il reste encore éloigné pour beaucoup de ces enfants de ce qui est souhaitable¹⁵ ».
- 35 L'introduction précise que certaines dispositions doivent être prises en vue d'apporter « des éléments de solution à ce problème ». De solutionner en début de circulaire, on passe à la volonté de résoudre un problème. Un problème notamment qui lie le taux de fréquentation scolaire à l'accès aux connaissances. La circulaire pense donc la scolarisation des enfants de familles sans domicile fixe par dichotomies successives et l'accueil en fonction des situations familiales. La logique du document débouche sur un problème compris de manière générique, le seul fait d'être enfant d'une famille sans domicile fixe soulève à lui seul un problème et s'entend comme une tautologie.
- 36 La circulaire s'articule autour de cinq paragraphes : organisation scolaire ; accueil des enfants au niveau de l'enseignement préscolaire et élémentaire ; accueil des adolescents au niveau du premier cycle ; placement en internat ; aide aux initiatives de collectivités locales et d'organismes ou associations. Le paragraphe sur l'accueil en primaire est particulièrement étayé. La circulaire dicte pas à pas, en fonction de quatre types de situation familiale, le dispositif de scolarisation à envisager pour penser l'accueil. Successivement sont abordés l'accueil au niveau de l'enseignement préscolaire et élémentaire pour les familles en itinérance, les groupes de famille en itinérance, les familles temporairement sédentarisées et les familles en voie de

sédentarisation. C'est une problématique du moment que de se préoccuper de la situation familiale comme critère de catégorisation. C'est aussi un principe de catégorisation qui se cherche. Nous rappelons qu'avec la loi de 1969, c'est l'expression « sans domicile ni résidence fixe » qui l'emporte et ce n'est que très progressivement que « la nouvelle dénomination, “gens du voyage”, s'impose pour apparaître dans l'administration vers la fin des années 1970 ¹⁶ ». Mais c'est en 1990 avec le rapport de mission d'A. Delamon sur « La situation des “gens du voyage” et les mesures proposées pour l'améliorer » que le terme est définitivement adopté. On peut se dire qu'à partir de cette période, cette catégorie administrative trouve sa voie d'accès au sein de l'institution scolaire pour y consacrer l'usage de l'expression *enfant du voyage* de façon plus ou moins stable.

- 37 Les modalités envisagées sont matérielles, fascicules de lecture-écriture, cahier de calcul remis aux élèves, mais réglementées avec une fiche de liaison « encartée dans le livret de fréquentation scolaire », fiche qui servira également de suivi. L'écriture de cette circulaire s'effectue dans un style qui adopte la dépersonnalisation de la responsabilité : « il sera fait mention », « il est demandé au directeur », « il va de soi », « il semble souhaitable » et encore « l'école faillirait à sa vocation de lieu de rencontre et de compréhension mutuelle si elle ne les accueillait pas sur les mêmes bancs que leurs camarades, sédentaires de longue date, et si elle pratiquait une quelconque ségrégation ». La circulaire place l'école comme sujet-acteur et parleur dans un principe d'évocation qui ne dénonce pas mais qui suggère. On retrouve également les traces de reprises de discours institutionnels avec la prise en considération de facteurs culturels, linguistiques et affectifs à l'origine de difficultés réelles rencontrées dans « l'effort d'intégration ».
- 38 Cet écrit est en permanence dans un double mouvement. Parfois, c'est la positivité qui est énoncée en premier pour dévoiler dans un second temps la négativité : « l'amélioration de leur fréquentation scolaire ne portera ses fruits que dans la mesure où leur séjour à l'école sera l'occasion d'un travail scolaire effectif et suivi ». L'ouverture se fait par une phrase de rappel à visée universaliste et s'en suit une phrase de contextualisation souvent connotée, à double sens ou en prise à des sous-entendus. Le séjour à l'école pose la question de la valeur attribuée par les familles à l'école, laquelle serait, de fait, différente de celle des sédentaires. Parler de séjour et non de présence renvoie à la représentation peu sérieuse que les familles se feraient de l'école. « Séjourner », « séjour », « vacances » pointent l'idée d'une certaine légèreté assignée à cette présence. Mais la circulaire contrebalance son propos dans le deuxième segment de sa phrase en invitant le lecteur, celui qui sera concerné par cet élève dans sa classe, de faire de ce séjour « l'occasion d'un travail effectif et suivi ». Ce qui sous-entend qu'il ne l'était peut-être pas jusqu'à présent... et l'utilisation du vocable l'occasion souligne le caractère éphémère et providentiel de la chose, de la chose scolaire... Le rapport N. Lafay de 1966 en avait fait état en écrivant que « de l'avis unanime des services sociaux les sanctions liées aux prestations familiales qui constituent la base de bien des budgets, devraient vaincre l'obstacle premier qui s'oppose à la scolarisation chez les Tsiganes : le peu d'importance qu'ils y attachent¹⁷ ». Des outils matériels sont proposés pour accompagner l'élève dans ses déplacements : des manuels, un cahier, une fiche de liaison.
- 39 Finalement, la circulaire de 1970 reconnaît que le problème posé par l'enfant-voyageur à l'école est un problème d'adaptation scolaire. Les mesures à prendre et le contrôle de

leur exécution sont, par conséquent, placés sous l'autorité de l'instance représentative de l'adaptation et l'éducation spécialisée dans chacune des académies.

2002 : Une circulaire pour accueillir

- 40 La circulaire de 2002 définit le processus de scolarisation selon trois axes : les conditions d'accueil, des recommandations pour l'organisation et le suivi de la scolarisation et les modalités du pilotage départemental. Elle est le fruit d'un engagement pris par la Direction de l'enseignement scolaire, au mois de novembre 2001, lors d'un séminaire national de réflexion qui a permis aux participants de faire le point sur la réglementation et les questions du stationnement et de l'obligation scolaire. Il s'agissait donc « de travailler à la rédaction d'une nouvelle circulaire reprenant le texte publié en 1970 pour lui donner plus de précision mais également plus de nuance¹⁸ ».
- 41 Un bulletin officiel spécial, constitué de quatre circulaires et deux annexes, est entièrement consacré à la « scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage » :
- 42 - Circulaire n° 2002-063 du 20-3-2002 « Modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés » (reprise de la circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002, publiée au B.O. n° 13 du 28-3-2002) ;
- 43 - Circulaire n° 2002-100 du 25-4-2002 « Organisation de la scolarité des élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages » ;
- 44 - Circulaire n° 2002-101 du 25-4-2002 « Scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires » ;
- 45 - Circulaire n° 2002-102 du 25-4-2002 « Missions et organisation des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage » (Casnav) ;
- 46 - Annexe I - Discours d'ouverture de monsieur le Ministre de l'Éducation nationale aux journées nationales d'étude et de réflexion sur la scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France, le 29 mai 2001 ;
- 47 - Annexe II - Convention-cadre relative à la scolarisation des élèves nouvellement arrivés de l'étranger en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages scolaires pour intégrer immédiatement une classe du cursus ordinaire, signée le 7 mars 2001 par le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille.
- 48 La circulaire 2002-102 marque en quelque sorte une rupture dans le processus de compréhension de la scolarisation de l'enfant-voyageur. Rattachée à l'activité des nouveaux centres académiques, les Casnav, le texte déplace en quelque sorte le « problème » dans un registre où l'idée d'une problématique de la langue prédomine car « il apparaît clairement que ces élèves (demeurent) une catégorie à part¹⁹ ». Au regard des apprentissages, le texte propose de centrer les enseignements sur la maîtrise de la langue française à l'oral comme à l'écrit et sur l'apprentissage du vivre ensemble. La catégorisation est réactivée et va avoir pour effet de positionner l'enfant-voyageur dans la catégorie des élèves à besoins spécifiques. Le texte propose que les

« enseignants à fonctions spécifiques, présents dans de nombreux départements sous des dénominations diverses » et qui « ont vocation à aider les enseignants des classes ordinaires en matière d'accueil et de suivi scolaires, de dialogue avec les enfants et les parents » soient sollicités. Ces quelques lignes ont pour conséquence de ne plus positionner le suivi de ces élèves dans la sphère de l'adaptation scolaire²⁰ exclusivement et de permettre ainsi que des enseignants sans spécialisation puissent être en charge du soutien. Parallèlement, des actions pédagogiques, éducatives et culturelles à l'initiative des structures spécifiques d'accueil sont préconisées.

- 49 En effectuant notre étude historique des textes emblématiques de cette période, nous avons retenu celui du rapport annuel de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV) d'octobre 2001 parce qu'il nous a semblé pertinent pour montrer la relation de connivence des textes entre eux. L'ouverture et la reprise de textes institutionnels semblent avoir encore opéré. Les auteurs de ce rapport invitent à ce que « des propositions opérationnelles en matière de scolarisation découlent des propositions génériques²¹ » telles que pouvoir assurer la continuité et la cohérence de la scolarité de l'élève et faciliter la coordination des intervenants et mettre en place des relais. Pour ce faire, en reconnaissant à son tour que « les déplacements entraînent des ruptures de scolarité et des discontinuités qui rendent difficile la poursuite du cursus scolaire²² », le texte est force de propositions :

« décharger pour partie les parents des démarches administratives liées aux changements fréquents d'établissements. L'éducation des enfants relève d'une responsabilité partagée entre les familles et l'État ».

« généraliser un livret et des modalités de suivi pédagogique » car « divers outils existent déjà tel le livret scolaire [...], le suivi d'un élève ne peut se limiter à la seule question du livret scolaire » puisqu'« au-delà des outils, il s'agit d'inscrire la scolarité dans un véritable "système de suivi" ».

- 50 Alors que ce comité d'experts questionne la « pertinence des indications qui peuvent figurer dans son livret » sachant que :

« cette pertinence s'évalue tant au regard du niveau de l'enfant que de sa progression dans les acquisitions. Une proposition alternative est de substituer "un livret d'objectifs" au livret de suivi pour ceux des enfants qui font une rotation rapide dans l'établissement scolaire. Le livret d'objectifs expérimenté depuis plusieurs années, sous la responsabilité de M. Derycke de l'université de Saint-Étienne, s'attache à prendre en compte le point de vue de l'élève et de ses parents sur le travail scolaire. Il propose ainsi une approche assez novatrice qui justifie une généralisation de cet outil ». (Rapport annuel de la CNCGDV, 2001, p. 25).

- 51 Voyons maintenant ce que la circulaire de 2002 a retenu de ce climat propositionnel. En préambule, la circulaire dresse un état des lieux, souligne la hausse de la fréquentation pour l'ensemble des enfants de familles non sédentaires. Comment l'expliquer ? Par l'évolution des attentes des parents ayant eux-mêmes été scolarisés et par les actions de sensibilisation entreprises, c'est le premier mouvement. Puis dans un deuxième mouvement, il s'agit de reconnaître les effets de la loi sur l'obligation scolaire de décembre 1998 et sur les nouvelles dispositions prises par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage sur la durée du stationnement en cas de scolarisation. Ce paragraphe permet de mettre en évidence l'enchâssement des politiques conduites, qu'elles relèvent de l'action sociale, de l'intérieur, de l'éducatif dans la fabrication de la politique de scolarisation de l'enfant-voyageur. Le paragraphe sur les conditions d'accueil et de scolarisation détaille en droit ce que l'Éducation nationale « se doit de mettre en œuvre » : droit à la scolarisation, respect des mêmes

règles, recours hiérarchique, garantir le respect du droit à être scolarisé, informer et faire participer les familles à la vie de l'école.

- 52 C'est une circulaire qui s'étoffe pour penser l'organisation pédagogique de l'enfant-voyageur dans le premier et le second degré. La recherche d'une cohérence dans le suivi s'envisage davantage sous l'angle du pédagogique plutôt que sous l'angle du contrôle. L'enchâssement pour autant avec la politique intérieure semble pour l'enfant-voyageur inévitable puisque le rédacteur considère que « sur les lieux de passage et en articulation avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, la prise en compte des enfants qui voyagent doit être effective dans les projets d'école ». Nous pouvons ici mettre en perspective ce qu'en dit le rapport du préfet Merrheim de septembre 2001 au ministre de l'Intérieur :

« La difficulté de scolarisation est d'abord liée aux problèmes de stationnement. Les expulsions répétitives ajoutées aux effets d'une vie itinérante rendent les séjours en un même lieu extrêmement court. Aujourd'hui, pour de nombreux voyageurs, l'obligation de scolariser leurs enfants équivaut à une mission incomprise, voire dans certains cas impossible. La mise en œuvre progressive de la loi du 5 juillet 2000 est de nature à permettre à moyen terme une évolution positive de cette situation²³. »

- 53 Ce qui est nouveau dans cette circulaire, c'est l'organisation départementale par la définition d'un nouveau métier, le coordonnateur départemental à l'interface « avec les divers services de l'État, les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (Casnav), mais aussi avec les associations et les divers partenaires concernés par cette question » puisque « chacun des termes employés : scolarisation, illettrisme, formation professionnelle, insertion économique peut être mis en relation avec les autres et former une chaîne causale²⁴ ».
- 54 On lui assigne également des missions de représentation en préfecture notamment à la commission départementale relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, car il est « essentiel que les services de l'Éducation nationale travaillent de façon régulière et en étroite collaboration avec cette commission pour assurer l'accès à l'école pour les enfants de ces familles, qu'elles soient de passage ou participent à de grands rassemblements ». À ces missions de représentation s'adjoignent des missions d'animer, de coordonner les actions nécessaires à la scolarisation de l'enfant-voyageur toujours dans une dynamique « de flux de population scolaire » liant stationnement et accueil de manière indéfectible. Pression européenne, le ministère de l'Éducation nationale légitime la mise en place de dispositifs spécifiques dédiés à l'accueil de ces jeunes. Enseignants spécifiques et classes « enfants du voyage » (CLEV) qui évolueront vers la dénomination de dispositifs unités pédagogiques spécifiques (UPS) en 2012, cours par correspondance, Antenne Scolaire Mobile, internat, SEGPA sont autant de dispositifs mis en place dans le cadre d'une politique de scolarisation d'élèves tsiganes, enfants du voyage et/ou issus de familles itinérantes que le ministère prescrit.
- 55 Le deuxième fait marquant dans cette circulaire de 2002 concerne la proposition de mettre « en réseau des expériences et des pratiques locales » car « les réponses aux problèmes communs doivent pouvoir être aisément partagées ». L'efficacité s'invite, car il faut pouvoir évaluer par un bilan annuel les « actions de toute nature conduites pour améliorer à la fois l'accueil et l'efficacité de la scolarisation ».

2012 : Une circulaire pour scolariser

- 56 Même cas de figure que précédemment, la circulaire de 2012 dédiée à l'enfant-voyageur, paraît dans le Bulletin officiel n° 37 du 11 octobre 2012 qui propose la réécriture de trois circulaires parues en 2002 sur les quatre. Seule la circulaire n° 2002-063 du 20-3-2002 portant sur les « modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés » n'est pas abrogée et reste en vigueur encore aujourd'hui.
- 57 - Circulaire n° 2012-141 du 2-10-2012 « Organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés » ;
- 58 - Circulaire n° 2012-142 du 2-10-2012 « Scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs » ;
- 59 - Circulaire n° 2012-143 du 2-10-2012 « Organisation des Casnav ».
- 60 Le contexte de sortie est un contexte particulier et précipité. Dans l'immédiat, ce qui motive notre propos ici relève de la lecture transférentielle en matière de discours.
- 61 Plusieurs rapports institutionnels sont venus, depuis 2002, renseigner la question de la scolarisation et la scolarité de l'enfant-voyageur. Le nouveau texte en prend acte et l'inscrit dès son titre. Le texte se structure, il dissocie clairement les domaines sur lesquels l'institution scolaire souhaite cadrer son action. Pour contextualiser, il est écrit dans le rapport des inspections générales de 2009 que « l'objectif ne peut être seulement l'amélioration des résultats scolaires, mais aussi l'intégration économique et sociale réussie des jeunes considérés²⁵ » en reconnaissant que leur étude « pouvait prétendre à une portée excédant largement le cas des familles gitanes, même si c'est sur ce terrain qu'elle a trouvé une réalisation concrète. Elle représente une contribution à la lutte contre l'échec scolaire²⁶ ». En 2011, le rapport du député Quentin révélait que « la mission d'information s'est intéressée particulièrement à la question de l'accès des gens du voyage à la scolarisation, bien que ce sujet ne soit pas abordé par la loi "Besson". En effet, il a semblé que l'accès effectif des enfants des gens du voyage à l'instruction était essentiel²⁷ ». La mission propose également que « s'agissant des enfants de voyageurs, il serait préférable que ces élèves soient inscrits au Centre national d'enseignement à distance pour bénéficier d'une continuité pédagogique (même méthode, mêmes manuels) ²⁸ ». Le rapport de la même année du sénateur Hérisson est également très investi en matière d'appréciations et de recommandations pour la scolarisation et la scolarité de l'enfant-voyageur et suggère notamment que « les enfants inscrits aux cours par correspondance du Cned devraient être soumis par cet organisme à une validation périodique de leurs acquis afin d'appréhender les points du programme qui leur posent des difficultés, de leur permettre ainsi d'approfondir plus efficacement les matières le nécessitant afin de maîtriser le socle commun des connaissances et compétences²⁹ ».
- 62 Sur la continuité scolaire, l'institution scolaire y répond et propose « la mise en place d'un livret d'accueil pour la scolarité en maternelle puis du livret scolaire et du LPC pour les élèves régulièrement inscrits ». Elle propose également l'utilisation d'une fiche de suivi, ce qui me semble-t-il rejoint de près ce que l'attestation mensuelle de 1966 et la fiche de liaison de 1970 proposaient. Cette nouvelle « fiche de suivi de scolarité précisant date d'arrivée et de départ de chaque école ou établissement fréquenté ainsi que le niveau de classe suivi, facilite la cohérence dans la prise en charge pédagogique

des élèves et permet aussi de vérifier la régularité de leur scolarité ». Elle est à transmettre par les familles d'établissement en établissement. Le texte prévoit qu'il soit mis « en place un suivi plus étroit, pour garantir une scolarisation efficace et réelle ».

- 63 Cela passera aussi par la recherche de cohérence du parcours scolaire de l'enfant-voyageur, eu égard à son affectation dans un niveau et plus spécifiquement dans une classe correspondant à sa classe d'âge. La circulaire apporte sa réponse au principe universaliste d'une école ouverte à tout pour tous en écrivant que « l'objectif légal d'inclusion scolaire et d'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences est celui du droit commun et s'applique naturellement aux élèves issus de familles itinérantes présents sur le territoire de la République³⁰ ». Améliorer la scolarité, favoriser la fréquentation scolaire et prévenir la déscolarisation sont les trois objectifs principaux énoncés dans son préambule. Fondamentale dans la réussite de tous, la circulaire renforce l'idée d'une scolarisation qui doit se penser bien en amont de l'obligation scolaire, et ce dès la maternelle.
- 64 Tous les enfants sont alors soumis au régime déclaratif de l'instruction à domicile, aux enquêtes du maire et aux contrôles de l'inspection académique. L'enfant-voyageur voit, depuis les années 2002, sa scolarisation relever d'un organe régulateur au sein de l'institution, les centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (circulaire n° 2012-143 du 2-10-2012, Organisation des Casnav). En effet, pour cette population d'élèves, la nécessité d'un cadre et d'une architecture d'acteurs s'est imposée, au fil du temps, par les textes. Rapidement placé sous l'autorité et le contrôle de l'inspecteur de l'Éducation nationale en charge de l'enseignement adapté, des enseignants et des administrateurs dans les années 1970, c'est un déplacement vers l'expertise des Casnav en 2002 auquel s'adjoint une multiplicité d'acteurs en 2012, qui s'opère avec le temps. En effet, la circulaire reconnaît que : « l'effort consenti par la communauté nationale au service des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs implique une mise en œuvre encadrée et articulée au niveau national, académique, départemental et local ». Pour répondre à ces enjeux, l'institution scolaire pose une nouvelle arborescence de pilotage, propose de nouveaux métiers, de nouvelles missions. Mais cette nouvelle circulaire bouleverse la grille de lecture habituelle en ce sens qu'elle assigne de nouvelles responsabilités à de nouveaux acteurs et qu'elle renvoie directement à la capacité, pour les établissements, de s'adapter.
- 65 L'ordre scolaire s'appuie dorénavant, localement, sur un collectif de cinq personnes directement impliquées « en bas » dans la scolarisation de l'enfant-voyageur : un chargé du dossier (niveau académique) ; un chargé de mission (niveau départemental) ; un médiateur scolaire, l'enseignant de l'unité pédagogique spécifique, un personnel spécifiquement chargé du dossier (au niveau local). Toutes ont un rôle bien défini, le pilotage affiche une sur-représentativité dans la hiérarchie pyramidale de l'institution scolaire.
- 66 Le pilotage prévoit que le chargé de mission départemental coordonne « les actions pédagogiques déployées par les enseignants pour garantir une scolarité profitable, quelle qu'en soit la durée ». Pour intervenir sur le retard scolaire et le mode de relation discontinu à l'école, la politique éducative en faveur de l'enfant-voyageur doit pouvoir garantir *une scolarité profitable, une scolarité efficace et réelle*, où l'inclusion en classe ordinaire est posée comme *le but à atteindre*.

- 67 Certains termes sont évocateurs de cette dimension du contrôle et de l'identification des personnes inhérentes à l'histoire de cette catégorie de personnes. Aussi, lorsque la circulaire prévoit dans la mise en œuvre de son pilotage qu'au niveau départemental le chargé de mission soit chargé de mettre en place une action concertée avec les communes, « afin de favoriser l'identification rapide des enfants soumis à l'obligation d'instruction qui ne sont pas scolarisés », en maintenant l'idée que nous portons un regard particulier à la valeur des mots, cet extrait nous renvoie à l'histoire de ce groupe en reconnaissant que les mots sont chargés d'histoire.
- 68 Les rapports, quand ils abordent la thématique de la scolarisation, sont toujours force de propositions et l'institution scolaire par le biais de ses propres acteurs englobe les points portés publiquement pour définir sa politique. La scolarisation de l'enfant-voyageur intéresse de nombreuses institutions nationales, la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), la Cour des comptes et elles se positionnent. Ici, en mars 2012, c'est la CNCDH qui souligne « qu'une scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et que des efforts particuliers doivent être faits dans ce sens³¹ », là, le rapport Quentin de 2011 considère la « discontinuité pédagogique préjudiciable³² ». C'est un adossement de l'éducatif au politique qui s'observe régulièrement.

Un pilotage concerté

- 69 Alors, l'École serait-elle à considérer comme vecteur du contrôle des populations ? En tant qu'organe régulateur et garant de l'obligation et de l'assiduité scolaire, des mesures de contrôle sont définies par les textes. C'est aussi la visibilité d'un adossement de l'éducatif sur le politique qui se détache et par les mesures initiées par les textes, l'effectivité de ce rôle.

Réguler

- 70 La scolarisation de l'enfant-voyageur reste effectivement marquée par l'histoire du contrôle des populations. Les rapports institutionnels et politiques n'ont de cesse de le rappeler, la scolarisation n'est pas suffisante, elle est aléatoire. La cour des comptes en 2012 montre cette intrication historique et récurrente du politique sur l'éducatif puisque :
- « d'autres mesures doivent permettre de préparer l'avenir. Une mobilisation forte des pouvoirs publics est nécessaire, pour prendre effectivement en compte les évolutions à l'œuvre et répondre efficacement à la demande grandissante d'ancrage territorial de cette population, aux difficultés sociales auxquelles elle fait face et à la non-scolarisation d'une partie des enfants³³ ».
- 71 Les principes directeurs élaborés par le préfet Derache dans son rapport de 2013 à la faveur d'une politique d'accès à la scolarité, mettent à l'œuvre cette interpénétration évaluative de l'éducatif par le politique. Ainsi, nous pouvons lire qu' :
- « en ce qui concerne le Ministère de l'Éducation nationale, la toute récente réactivation (circulaire n° 201 2- 1 43 du 02/10/12) du réseau des "centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs" (Casnav) constitue la

bonne réponse pour mettre sous tension le réseau éducatif en direction des enfants de voyageurs³⁴ ».

Proposer

- 72 Dans l'ici et maintenant, la circulaire d'octobre 2012 soulève deux problèmes, l'enchâssement de la politique de scolarisation de l'enfant-voyageur avec la politique d'émigration sur fond européen et l'enchâssement de la politique de scolarisation de l'enfant-voyageur avec la politique d'inclusion scolaire des élèves à BEP. La circulaire offre une large place à l'innovation, à l'expérimentation en local. On peut lire que « l'objectif légal d'inclusion scolaire et d'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences est celui du droit commun et s'applique naturellement aux élèves issus de familles itinérantes présents sur le territoire de la République » ; or c'est bien aux forces au plan local qu'est déléguée « la concrétisation du droit à la scolarisation³⁵ ». L'inclusion en classe ordinaire est alors clairement posée, puisqu'elle « constitue la modalité principale de scolarisation, elle est le but à atteindre, même lorsqu'elle nécessite temporairement des aménagements et des dispositifs particuliers ». On reconnaît à ces jeunes des besoins spécifiques en termes d'accompagnement à la scolarité en créant des unités pédagogiques spécifiques animées par des enseignants formés à ce public.
- 73 De quels besoins parle-t-on ? Car si l'on se réfère aux contenus proposés dans le paragraphe sur la formation, ces contenus permettront essentiellement « de faire mieux connaître et mieux comprendre les populations nomades afin de dépasser les clichés, les craintes, voire les peurs, ancrés de part et d'autre, pour permettre aux enfants d'étudier ensemble dans de bonnes conditions³⁶ ». Ce sont bien « les freins issus de l'expérience³⁷ » qu'il faut lever. Pour autant, les contours de la formation des enseignants désignés ne sont pas clairement définis et doivent certainement s'inscrire en prolongement de ce qui semble être la reconnaissance de besoins spécifiques : accueil, dialogue, adaptations pédagogiques, décrochage scolaire, programmes de travail à la carte en collège, évaluations spécifiques... que l'on trouve dans la circulaire lorsqu'elle évoque la formation proposée aux équipes pédagogiques.

Déléguer

- 74 Cette orchestration des nouvelles missions définies par la circulaire de 2012 vise principalement à créer un véritable maillage territorial, une étroite collaboration avec les collectivités locales et pose clairement la nécessaire collaboration des professionnels de l'éducation entre eux afin de pouvoir accomplir les missions qui leur sont propres jusqu'à dépasser le périmètre de l'École. Mais ce qui est le plus intéressant c'est la lecture que l'on peut faire du rôle et des missions assignées au médiateur scolaire. Écrire que « la médiation scolaire est une action spécifique » et que le médiateur scolaire « est chargé d'accompagner les familles et d'établir avec elles un dialogue suivi, de coordonner le suivi de la scolarisation des enfants avec les différents partenaires pour faciliter et fluidifier les procédures », « qu'il est un intermédiaire entre les usagers et l'institution scolaire d'une part, mais aussi un relais entre tous les partenaires impliqués dans les procédures et le suivi de la scolarisation » renvoie le lecteur à une compréhension européenne de la médiation définie par le Programme ROMED du CoE.

- 75 Cette situation de dispersion pour l'action de l'État en matière de scolarisation de l'enfant-voyageur a conduit au renforcement en local des modalités de compréhension et d'action. Patrice Duran dit de la dispersion du pouvoir politique qu'elle a renforcé « les nécessités de la coopération en révélant une situation d'interdépendance généralisée³⁸ ». L'exposé de la recherche permet de retrouver les significations de cette dispersion et de cette interdépendance. D'abord par la nécessité de vouloir contrôler les personnes, à laquelle se mêle l'intérêt de penser un dispositif pédagogique empreint de recommandations européennes, internationales, pour finalement considérer aussi la situation nationale dans une gouvernance largement dominée par des objectifs qui plongent l'institution scolaire au cœur même de pratiques néo-libérales.
- 76 Mais la convergence cognitive ne se traduit pas toujours par une convergence « vers des politiques publiques reposant sur les mêmes pratiques, les mêmes dispositifs et les mêmes instruments³⁹ ». Ce qui se pratique en Roumanie, en Bulgarie au regard des bonnes pratiques de la médiation, n'est pas ce qui se fait en France à l'École. Il est alors raisonnable de penser que la politique en France peine à s'autonomiser dans cette européanisation à la fois verticale et horizontale, comme à fabriquer de manière indépendante une politique éducative qui lui soit propre. C'est un compromis, comme une politique « sparadrap⁴⁰ » où la compréhension des questions à traiter, des problèmes à résoudre, se détermine dans une nouvelle action publique, celle qui se construit au prisme de la convergence sociale et économique, européenne et internationale. C'est une reconfiguration totale de l'espace en matière d'action publique. L'institution scolaire en tant que sous-institution, participe et se trouve en interaction directe avec celui-ci. Il y a le national, ce que l'on sait et ce que l'on en dit, et il y a des espaces sociaux et nationaux pour en discuter. Puis il y a la *soft law* et la MOC avec leurs propres instruments et outils.
- 77 Cet enchevêtrement, révélateur d'une dispersion en matière d'action publique trouve également dans la coopération, dans la remontée des bonnes pratiques le remède en quelque sorte à tous ses maux. En analysant ce phénomène, on est tenté d'y accorder une valeur tout à fait particulière et chargée de positivité. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès écrivent de cette recherche de critères de « bonne gestion », de diffusion de « bonnes pratiques » et de standardisation qu'elle « renvoie l'image d'un monde où l'on peut identifier un équilibre, un optimum, un monde de la gestion isolé des contraintes sociales et des conflits politiques⁴¹ ». Ce qui s'observe de l'Éducation nationale, en tant qu'administration bureaucratique de l'État, semble aujourd'hui se tourner vers un mode de gestion post-bureaucratique par la redéfinition « d'un centre stratégique » par le bas c'est-à-dire « en recomposant l'Administration centrale à partir des besoins des enseignants et des établissements scolaires⁴² ». D'ailleurs, sollicités pour se constituer en réseau, ces établissements ont à mutualiser les expériences d'accueil de ces publics et à échanger sur leurs pratiques et leurs organisations. Or c'est un mode de pensée situé qui définit des expériences propres à sa communauté de pensée. Nous sommes amenés alors à nous questionner sur sa force à être rejoint par d'autres collectifs qui ont déjà construit leur propre imaginaire professionnel. Florence Giust-Desprairies considère en effet, que « les discours tenus montrent que, quelles que soient les modalités d'intégration de l'individu à un imaginaire de groupe, son adhésion est toujours potentiellement conflictuelle⁴³ ».

Re-considérer

- 78 L'analyse de ces circulaires révèle la tension entre un projet éducatif qui serait de scolariser et le pôle sécuritaire maintenu par une publicisation dans les rapports qui font de la scolarité de l'enfant-voyageur un problème politique dont il faut se préoccuper. Mettre fin au vagabondage, contrôler la circulation des personnes, cartographier sont autant d'actions sécuritaires qui s'exhortent à l'école. Contrôler l'assiduité, définir « les conditions minimales de fréquentation scolaire applicables aux enfants de forains et nomades » (Circulaire de 1966), quand « en dépit des lois et instructions relatives à l'obligation de l'instruction primaire, la fréquentation scolaire reste des plus irrégulières, même chez les Tsiganes devenus sédentaires » (Rapport Kahn, 1957, p. 49), c'est toujours en tension que l'institution scolaire fabrique sa politique de scolarisation.
- 79 C'est un vrai dilemme pour l'École. Sa politique de contrôle de l'assiduité, de l'obligation scolaire montre qu'elle veut scolariser pour le sécuritaire et pour le cognitif. Or l'enfant-voyageur est là pour lui rappeler ses propres limites et faire de sa situation un analyseur de l'école aujourd'hui dite inclusive. Ré-institutionnalisation, changement à long terme de l'idée d'un enfant-voyageur à l'école par le glissement progressif de l'idée de voyage à celle de l'itinérance pour ne devenir à terme qu'un nouveau problème à régler, plus englobant, celui d'un mode discontinu à l'école. Reste à savoir si ce nouveau référentiel de pensée va permettre au groupe auquel appartient l'enfant-voyageur de s'y retrouver et, pour les professionnels de l'éducation en tant qu'acteurs du système éducatif, d'adhérer et de s'agréger au projet. L'approche holistique des besoins des élèves peut envisager de lever le stigmate de l'enfant-voyageur pour le considérer comme un enfant qui vient à l'école pour apprendre et renvoyer l'école à ses missions premières dont les objectifs sont fixés par la loi. Relativement à ce point, l'enseignement scolaire vise à donner à tous les élèves un socle commun de connaissances et de compétences à l'issue de la scolarité obligatoire, à leur assurer une qualification reconnue, et à contribuer à l'équité scolaire par « le principe d'égalité des chances et celui d'inclusion⁴⁴ ».

Conclusion

- 80 L'exploration historique montre que certains élèves ont évolué au sein de structures accueillant des élèves handicapés avec les classes de perfectionnement. Dans les années 1970, alors que le champ de l'éducation spéciale s'organise en vue de la prévention des inadaptations, l'enfant-voyageur est placé sous la responsabilité des inspecteurs en charge de l'adaptation scolaire. Les années 1990 sont une ouverture, par les textes, de l'école à la diversité sociale et culturelle. Elles participent au clivage qui va s'effectuer entre l'éducation en faveur d'une mixité linguistique et culturelle et l'éducation spécialisée. Pendant un temps, l'enfant-voyageur va se situer dans un entre-deux. Ses besoins vont osciller d'une part entre des besoins linguistiques qu'une origine et un mode de vie « étranger » caractérisent, et d'autre part entre une reconnaissance du problème posé comme « un problème d'adaptation scolaire ». À la fin des années 1990, l'institution scolaire le prend en charge, opte pour une compréhension européenne aux couleurs de la diversité et de l'égalité des chances. La politique européenne travaille à ce qu'une action commune dans le domaine de l'éducation soit mobilisatrice pour les

États membres par des moyens adéquats, des structures souples pour tenir compte de la diversité des groupes « et pour tenir compte de l'existence de groupes roms/tsiganes ayant un mode de vie itinérant ou semi-itinérant⁴⁵ ». Le rapport annuel des Inspections générales de 2009, montre une volonté d'élargir le traitement de la scolarisation de l'enfant-voyageur, au-delà du rôle et des comportements des familles vis-à-vis de l'école, aux caractéristiques sociolinguistiques propres au bilinguisme⁴⁶ en développant les synergies afin que l'école soit le garant d'une éducation de qualité pour tous les élèves avec des besoins éducatifs particuliers. Par conséquent, il s'impose de « combattre tant l'ignorance que l'excessive compassion et les stéréotypes et porter ainsi sur eux un regard lucide et professionnel⁴⁷ ».

- 81 En cherchant à comprendre comment on scolarise aujourd'hui ces enfants dont la caractéristique commune est d'avoir une scolarité discontinue, nous analysons cette politique éducative en examinant la tension permanente entre la volonté politique de scolariser tous les élèves et la volonté de contrôle des déplacements des familles.
- 82 L'institution scolaire a donc progressivement organisé l'accueil de l'enfant-voyageur à l'école et prévu ses modalités de scolarisation. Le dispositif s'est imposé pour en devenir l'instrument privilégié. Les pratiques les plus observées montrent une prise en charge en dehors de la classe. Dans sa version plus contemporaine, les élèves rejoignent des dispositifs spécifiques à titre transitoire voués à n'être que des « passerelles ». Les discours, les rapports et évaluations effectués *in* et *out* de l'institution scolaire ont permis de retrouver la menace de relégation ou d'exclusion. Par la classification des élèves, l'institution pointe deux intentions légitimes, celle de *réduire les inégalités* et celle de *favoriser la réussite de tous*. Les réformes et les circulaires sont là pour le rappeler et proposer de scolariser de manière ordinaire tous les élèves tout en créant des dispositifs spécifiques et des filières.
- 83 Le dispositif de scolarisation de l'enfant-voyageur ne s'entend plus uniquement par l'ouverture de structures spécifiques dédiées à cet effet, il englobe les interventions, le pilotage mais aussi tous les autres dispositifs mis en œuvre au sein même d'un établissement, d'une école, de l'institution scolaire. Entendu que cet hyper-dispositif doit également composer avec les territoires, les associations, comme avec les personnes elles-mêmes...

NOTES

1. Ministère de l'Intérieur, Inspection générale de l'administration, *Rapport à Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour une Réforme de la législation et de la réglementation concernant la circulation des nomades* de Robert Kahn, Inspecteur Général de l'Administration, 1957. En notes de bas de page dudit rapport, nous pouvons lire : « À peu d'exceptions près, les rapports des inspecteurs d'Académie sont concordants ; en dépit des lois et instructions relatives à l'obligation de l'instruction primaire, la fréquentation scolaire reste des plus irrégulières, même chez les Tsiganes devenus sédentaires : la proportion d'enfants arriérés est considérable ; leur tenue corporelle très négligée ; "ils font fuir les autres

enfants dans les écoles privées où il n'y a pas de nomades" (Vaucluse). Seul l'inspecteur d'Académie de l'Aude écrit qu'il serait inhumain et en tout cas, humiliant de traiter ces petits Français en "indésirables" en organisant des classes spéciales ». P. 50.

2. WILLIS Paul, *L'école des ouvriers. Comment les enfants d'ouvriers obtiennent des boulots d'ouvriers*. (B. Hoepffner, trad. 1977), Paris, Agone, 2011, p. xi.

3. FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p. 229.

4. Rapport du préfet Guy Merrheim, chargé de mission « Gens du Voyage » remis à Monsieur le ministre de l'Intérieur pour le Gouvernement, 2001, p. 5-6.

5. Cour des comptes, *Rapport thématique sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, 2012, p. 170.

6. KRIEG-PLANQUE Alice, *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin, 2014, 2^e édition.

7. DURAN, Patrick, *Penser l'action publique*, Lextenso, 2010, p. 87.

8. BRUGGEMAN Delphine, « Entrer dans la caravane et boire un café », in TILLARD B., ROBIN M. (dir.), *Enquêtes au domicile des familles : la recherche dans l'espace privé*, Paris, L'Harmattan, 2010.

9. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population, *Bilan de l'action menée en faveur des populations d'origine nomades*, 1966.

10. *Ibid.*, p. 22.

11. *Ibid.*, p. 16.

12. Circulaire du 8-08-1966 relative à l'application de l'article 15 du décret n° 66-104 du 18 février 1966 et de l'arrêté du 8 août 1966. *Contrôle de la fréquentation scolaire des enfants du voyage*.

13. Circulaire du 8 août 1966 relative à l'application de l'article 15 du décret n° 66-104 du 18 février 1966 et de l'arrêté du 8 août 1966, *Contrôle de la fréquentation scolaire des enfants du voyage*.

14. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population, *Bilan de l'action menée en faveur des populations d'origine nomade*, 1966, p. 6.

15. Circulaire n° 70-428 du 9 novembre 1970, *Scolarisation des enfants de familles sans domicile fixe*.

16. PLUCHON Bernard, *Les « gens du voyage », une catégorie problématique de l'action publique*, thèse de doctorat, université de Nantes, 2009, p. 86.

17. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population, *Bilan de l'action menée en faveur des populations d'origine nomade*, 1966, p. 22.

18. Commission nationale consultative des gens du voyage, Rapport annuel présenté à Monsieur le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, par Jean Blocquaux, Inspecteur général des Affaires sociales, Président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, 2001, p. 25.

19. SARCINELLI Alice, « Les « Tsiganes », des élèves « irréguliers » ? », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, 16 | 2014, p. 53-70.

20. Adaptation scolaire et Scolarisation des élèves handicapés : appellation générale de l'enseignement spécialisé qui a émergé progressivement au cours de l'année scolaire

2005-2006 et qui se substitue au sigle AIS, Adaptation et Intégration scolaire, appellation officielle de l'enseignement spécialisé depuis 1987.

21. Commission nationale consultative des gens du voyage, Rapport annuel présenté à Monsieur le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, par Jean Blocquaux, Inspecteur général des Affaires sociales, Président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, 2001, p. 24.

22. *Ibid.*, p. 24.

23. Rapport du préfet Guy Merrheim, chargé de mission « Gens du Voyage » remis à Monsieur le ministre de l'Intérieur pour le Gouvernement, 2001, p. 11.

24. Commission nationale consultative des gens du voyage, Rapport annuel présenté à Monsieur le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, par Jean Blocquaux, Inspecteur général des Affaires sociales, Président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, 2001, p. 23-24.

25. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Rapport annuel des Inspections générales 2009*, La Documentation française, p. 159.

26. *Ibid.*, p. 159.

27. Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage présenté à l'Assemblée nationale par Didier Quentin, député, 2011, p. 64.

28. *Ibid.*, p. 65.

29. Rapport au Premier ministre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, par le sénateur Pierre Hérisson, Président de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage, 2011, p. 33.

30. Circulaire n° 2012-142 du 2-10-2012. *Scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs*.

31. Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales*, 2012, p. 7.

32. Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage présenté à l'Assemblée nationale par Didier Quentin, député, 2011, p. 64.

33. Cour des comptes, *Rapport thématique sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, 2012, p. 185.

34. Rapport au Premier Ministre, *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage*, par le Préfet Hubert Derache, 2013, p. 16.

35. EBERSOLD Serge, Autour du mot « Inclusion », *Recherche et formation*, 61, 2009, p. 79.

36. Circulaire n° 2012-142 du 2-10-2012. *Scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs*.

37. DONNELLY Verity, WATKINS Amanda, Former les enseignants à l'inclusion en Europe, *La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n° 55, 2011, p. 11-16.

38. DURAN Patrick, *Penser l'action publique*, Lextenso, 2010, p. 90.

39. HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011, 2^e édition, p. 283.

40. DUFOURNET COESTIER Virginie, *La scolarisation de l'enfant-voyageur en France. Problème pédagogique ou politique ?*, thèse de doctorat, université de Cergy-Pontoise, 2017.
41. LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 266.
42. VAN ZANTEN Agnès, *Les politiques d'éducation*, Presses universitaires de France, 2004, p. 81.
43. GIUST-DESPRAIRIES Florence, *L'imaginaire collectif*, Érès, 2009, p. 130.
44. HERBAUT Estelle, « L'évaluation de l'équité scolaire : perspectives nationales et internationales », *Éducatifs & formations*, n° 80, 2011, p. 53.
45. Conseil de l'Europe, *Recommandation n° R 4 du Conseil des Ministres aux États membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe*, 2000.
46. *Ibid.*, p. 150 : « Dans tous les cas conduisant à des échecs massifs de l'alphabétisation, on retrouve des caractéristiques sociolinguistiques assez comparables : langue maternelle de l'élève très vivante dans sa famille ; langue maternelle non écrite, interdisant une familiarisation précoce avec les caractéristiques de la culture écrite et les connaissances véhiculées par elle seule ; langue maternelle non utilisée à l'école et s'opposant à la construction des savoirs et des savoir-faire linguistiques sur sa propre langue maternelle ; langue de scolarisation, le français en l'occurrence, perçue comme transparente par les enseignants, qui imaginent être compris des élèves, parce que ces derniers sont capables de conduire une rapide conversation avec eux, et incompréhensible dans un échange produit en tant que langue d'évocation d'un référent abstrait ou absent ».
47. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Rapport annuel des Inspections générales 2009*, La Documentation française, p. 157.

RÉSUMÉS

En prenant appui sur le versant historique d'une recherche doctorale portant sur la fabrication d'une politique de scolarisation en France pour un public d'élèves reconnus comme ayant des besoins éducatifs particuliers, l'article retrace le processus de production de textes prescriptifs effectué par l'Institution scolaire pour les élèves dits « du voyage » en France durant la seconde moitié du xx^e siècle. Il s'agira dans un premier temps d'introduire et de contextualiser cette fabrique institutionnelle d'une scolarisation qui peine à se dégager d'une action publique surplombante. Dans un deuxième temps nous analyserons les quatre circulaires produites pour scolariser ces jeunes avec un attachement particuliers à l'ouverture et les reprises des discours institutionnels sous l'angle de la relation de connivence. Enfin, nous pourrions envisager les enjeux et les effets de cette production prescriptive.

Based on the historical aspect of a doctoral research on the creation of a schooling policy in France for an audience of students recognized as having special educational needs, the article traces the process of producing prescriptive texts carried out by the School Institution for so-

called "traveling" students in France during the second half of the 20th century. It will be a first step to introduce and contextualize this institutional factory of schooling that struggles to emerge from a public action overlooking. In a second step we will analyze the four circulars produced to school these young people with a particular attachment to the opening and the resumption of institutional discourses from the angle of the relationship of connivance. Finally, we will be able to consider the issues and effects of this prescriptive production.

INDEX

Keywords : France, schooling, child-traveler, device, educational policy, ministerial state education circular

Mots-clés : France, scolarisation, enfant-voyageur, dispositif, politique éducative, circulaire de l'Éducation nationale

AUTEUR

VIRGINIE DUFURNET-COESTIER

Maîtresse de conférences en sciences de l'éducation à l'Espé de l'académie de Versailles, membre du laboratoire EMA – université de Cergy Pontoise.