



**HAL**  
open science

## Carte scolaire et clubbisation des petites communes périurbaines

Eric Charmes

► **To cite this version:**

Eric Charmes. Carte scolaire et clubbisation des petites communes périurbaines. *Sociétés contemporaines*, 2007, 67, pp.67-94. halshs-00180733

**HAL Id: halshs-00180733**

**<https://shs.hal.science/halshs-00180733>**

Submitted on 5 Mar 2010

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

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

**Eric Charmes**

## **Carte scolaire et « clubbisation » des petites communes périurbaines**

Paru dans *Sociétés contemporaines*, 2007, n° 67, p. 67-94

### *Résumé :*

*Cet article montre que, dans le périurbain, la carte scolaire peut être instrumentalisée politiquement pour servir d'autres objectifs que la mixité sociale. Plus précisément, au-delà des dynamiques ségrégatives associées aux limites tracées par la carte scolaire (notamment par l'intermédiaire des choix résidentiels), cette dernière peut servir les politiques exclusivistes que certaines communes périurbaines mettent en œuvre. Il s'agit là d'un effet des spécificités de la structuration institutionnelle du périurbain. Dans ce dernier, de nombreuses communes sont petites et peu peuplées, à tel point qu'elles constituent souvent un maillon élémentaire des secteurs des établissements scolaires, y compris pour les écoles. Cette structuration institutionnelle offre des prises importantes à des actions publiques exclusivistes, prises qui n'existent pas de manière aussi nette dans les centres. La carte scolaire peut alors renforcer ce que nous proposons d'appeler la « clubbisation » des petites communes périurbaines.*

### **Introduction**

Cet article est centré sur la carte scolaire, mais l'enquête de terrain qui est à son origine a porté sur la « clubbisation » des petites communes périurbaines. Avec ce néologisme, nous avons avancé l'idée que certaines de ces communes fonctionnent comme des clubs résidentiels, c'est-à-dire comme des territoires dont la jouissance est réservée à leurs habitants. Nous avons émis cette hypothèse à partir d'une étude qualitative des rapports des ménages à leur espace résidentiel (avec une cinquantaine d'entretiens semi-directifs dans les

périphéries des agglomérations parisiennes et lyonnaises)<sup>1</sup>. Cette étude avait établi l'existence d'une forte demande de contrôle de l'environnement du lieu d'habitation. Elle avait en parallèle montré que l'acquisition d'une maison individuelle est de plus en plus associée à l'achat d'une sorte de ticket d'entrée dans un club résidentiel, ticket dont la valeur est définie par diverses qualités, aux premiers rangs desquels figure bien évidemment la position dans l'espace métropolitain, mais pas seulement : entrent également en ligne de compte la qualité du paysage, la faible densité, les caractéristiques sociales des habitants et la réputation des établissements scolaires locaux. Un tel constat n'est certes pas très original : dans les centres urbains, les beaux quartiers et les quartiers chics sont depuis longtemps des quartiers chers. Simplement, nous avons émis l'hypothèse que la structuration institutionnelle du périurbain, et notamment l'émiettement du tissu communal, cumulée aux compétences et aux pouvoirs relativement étendus des édiles, donnent un impact particulier à ces dynamiques résidentielles. Autant on ne peut pas assimiler une grande ville à un club résidentiel, autant on peut le faire d'une commune périurbaine de mille habitants, où l'urbanisation est quasi exclusivement pavillonnaire et où les propriétaires occupants représentent neuf dixièmes de la population. Or, dans le périurbain, de telles communes sont nombreuses.

Restait alors à préciser le rôle des appareils communaux : après avoir en quelque sorte étudié la demande, il fallait étudier les réponses apportées à cette demande. Il s'agissait notamment d'évaluer dans quelle mesure et dans quelles circonstances les communes périurbaines recourent à des outils de sélection sociale et mettent en œuvre des politiques destinées à réserver à leurs habitants l'exclusivité de l'environnement dont ils ont fait l'acquisition<sup>2</sup>.

Pour répondre à cette question, nous avons conduit avec l'aide du ministère de l'Équipement<sup>3</sup> une recherche qualitative non plus auprès de ménages mais auprès de responsables communaux et intercommunaux (voir encadré). Tout en rejetant l'idée d'une diffusion

---

<sup>1</sup> (Charmes, 2005, chapitre V). Nos réflexions s'inspirent de l'économie publique locale et de l'usage que le géographe Chris Webster fait de la notion de club (Webster, 2002). Voir le premier chapitre de (Charmes, 2006a) pour plus de précisions.

<sup>2</sup> Dans les terrains étudiés, les locataires sont une petite minorité.

<sup>3</sup> et plus précisément du Plan urbanisme construction et architecture que nous devons ici remercier pour son soutien. Cette recherche a été réalisée dans le cadre du programme « Polarisation sociale de l'urbain et services publics ».

homogène et systématique des politiques locales exclusivistes, le travail réalisé a permis de confirmer leur existence<sup>4</sup>. Ce travail a également montré que, pour les communes qui mettent en place de telles politiques, la carte scolaire est enjeu central.

Les pratiques des parents, et notamment leurs choix résidentiels, témoignent de l'importance qu'ils attachent aux questions scolaires. Les propos que nous avons recueillis auprès de ménages sont clairs (Charmes, 2005) : la fréquentation des écoles est un critère déterminant dans le choix du lieu d'emménagement. Dans la partie de l'Ile-de-France que nous avons étudiée (voir encadré), beaucoup de ménages ont emménagé dans le périurbain en venant d'une commune relativement populaire de Seine-Saint-Denis et disent être partis avant tout pour permettre à leurs enfants de bénéficier d'un meilleur environnement social.

Nous ne développerons cependant pas ce point dans cet article, notamment parce qu'il ne différencie guère le périurbain des centres urbains. Notre principal objectif est de montrer que la différenciation sociale des établissements scolaires ne relève pas seulement des pratiques des parents et qu'elle peut aussi être appuyée politiquement par les élus communaux. Dans le périurbain en effet, la commune est un maillon élémentaire des secteurs des collèges et des lycées et, dans les espaces étudiés, de nombreux maires s'efforcent d'obtenir un « bon » établissement pour leurs administrés. La carte scolaire permet également de faire de certains équipements et services parascolaires des biens à l'usage exclusif d'un territoire.

Les cas présentés dans cet article montrent ces possibles usages politiques de la carte scolaire. D'autres enquêtes restent nécessaires cependant. Pour les spécialistes des questions scolaires, de nombreux points mériteraient des éclaircissements, notamment concernant les dynamiques temporelles (comment et pourquoi l'usage politique de la carte scolaire évolue-t-il ?) et les différences sociologiques et politiques internes au périurbain. Surtout, nous ne donnons pas d'éléments pour apprécier l'ampleur de l'usage exclusiviste de la sectorisation des établissements scolaires. Celle-ci reste à évaluer. En réalité, l'intérêt de nos observations réside avant tout dans le fait que les enjeux de la carte scolaire propres au périurbain restent mal connus. L'effet de sa structuration communale n'a à notre connaissance jamais été mis en lumière.

L'article est divisé en trois parties. La première comprend des données contextuelles, d'une part sur le périurbain et la structuration de son tissu communal, d'autre part sur le rôle de la

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails, voir : Charmes, 2006a, chapitre V.

sectorisation des établissements scolaires. La deuxième partie aborde directement l'instrumentalisation de la carte scolaire pour apparier ou dissocier des communes et les groupes sociaux qui leur sont liés. La troisième et dernière partie met en perspective ces constats et met en évidence les évolutions récentes les plus importantes. Sont notamment abordés les effets des lois de décentralisation de 2004 et les effets des lois sur l'intercommunalité de la fin des années 1990.

### **Terrains étudiés et méthode**

Dans le cadre de la recherche qui est à l'origine de cet article, deux groupes de communes ont été étudiés. L'un est composé d'une quinzaine de communes situées dans le sud-ouest de la couronne périurbaine de Lyon (autour de Mornant) ; l'autre est composé d'une vingtaine de communes situées au nord-ouest de la Seine-et-Marne, en limite extérieure de l'autoroute appelée la Francilienne (autour de Claye-Souilly). Ces ensembles comprennent tous quelques centres bourgs (deux dans le cas des environs de Mornant) et une large majorité de communes très résidentielles dont la population, d'environ un millier d'habitants, ne connaît plus qu'une croissance de l'ordre d'un pour cent par an. Les espaces étudiés appartiennent par ailleurs aux « espaces moyens et mélangés » du périurbain pour reprendre les termes d'Edmond Préteceille et Marco Oberti (Préteceille, 2003 ; Oberti & Préteceille, 2004). Typiquement, les ouvriers représentent entre 20 et 25 % de la population active ayant un emploi et les cadres et professions intellectuelles supérieures entre 10 et 20 % (les communes du périurbain lyonnais se situant plutôt dans le bas de cette fourchette et les communes seine-et-marnaises dans le haut). Les agriculteurs et les salariés de l'agroalimentaire représentent quant à eux le plus souvent 5 % de cette même population active<sup>5</sup>.

L'enquête elle-même a principalement consisté en une vingtaine d'entretiens avec des élus, le plus souvent des maires, parfois des conseillers municipaux ou des secrétaires de mairie. Certains élus rencontrés étaient également présidents de structures intercommunales, conseillers généraux ou conseillers régionaux. Quelques directeurs de structures intercommunales ou agents de DDE ont également été rencontrés. Nous avons demandé à ces

---

<sup>5</sup> Chiffres établis sur la base du recensement général de la population de 1999.

personnes de dresser un tableau assez large des politiques communales dans leurs secteurs d'intervention. Les questions scolaires n'étaient pas le cœur des entretiens, même si elles en constituaient un volet important.

Parallèlement, nous avons mené une enquête spécifique sur la sectorisation des établissements scolaires. En effet, la compréhension des enjeux relatifs à la sectorisation d'un collège ou d'un lycée nécessite de rencontrer tous les acteurs concernés, notamment l'inspection d'académie et, depuis les lois de décentralisation de 2004, les services *ad hoc* des conseils généraux. Nous avons également eu des entretiens avec quelques acteurs locaux du système scolaire, tels que des inspecteurs de l'éducation nationale et des principaux de collège. Au total, une dizaine d'entretiens ont été réalisés spécifiquement sur les questions de sectorisation. En raison du caractère sensible des informations recueillies, les noms des personnes rencontrées ne sont pas mentionnés.

Par ailleurs, plusieurs des cas les plus instructifs que nous avons identifiés ne se trouvent pas sur les terrains étudiés, mais dans d'autres lieux. En effet, les enjeux de la carte scolaire et les pratiques politiques qui lui sont associées apparaissent surtout lorsque la sectorisation est modifiée. Ces modifications étant peu fréquentes, les terrains sur lesquels nous avons enquêté étaient trop étroits pour disposer d'un nombre suffisant de cas à étudier (rappelons que notre problématique était la clubbisation des communes et que nos terrains avaient été délimités en fonction de cette problématique). Cet élargissement de notre champ d'investigation nous a d'ailleurs conduit à enquêter spécifiquement auprès des élus locaux concernés. Des entretiens brefs, essentiellement destinés à recouper les informations obtenues, ont été réalisés avec cinq d'entre eux.

## **1. *Éléments de contexte***

### **1.1. Le périurbain : une mosaïque de communes**

Notre intérêt pour la « clubbisation » découle de la structuration institutionnelle du périurbain. En termes quantitatifs, l'un des attributs les plus remarquables du périurbain est le faible peuplement des communes. Lors du recensement de 1999, le peuplement moyen des

communes définies comme « périurbaines » par l'INSEE était de l'ordre de 820 habitants<sup>6</sup>. Ces communes étaient par ailleurs au nombre de 14 930 sur l'ensemble du territoire métropolitain français. En termes qualitatifs, on peut dire que le périurbain est une mosaïque dont chaque carreau est une commune elle-même composée d'un noyau villageois ou d'un centre bourg ancien, entouré d'ensembles pavillonnaires plus récents de quelques dizaines de maisons, eux-mêmes entourés d'espaces naturels ou agricoles.

Parmi ces communes, on peut distinguer trois grands types. Le premier (le type I) comprend les petites communes situées sur le front le plus avancé de la périurbanisation. Encore très rurales et souvent peuplées de quelques centaines d'habitants, ces communes sont au début d'une forte phase de croissance démographique, alimentée essentiellement par l'arrivée de primo-accédants appartenant aux fractions inférieures des couches moyennes<sup>7</sup>. Le second type (le type II) comprend les bourgs centres et les chefs-lieux de canton. Ces communes comprennent au moins 2 000 habitants et sont des centres de services et d'équipements pour des communes plus petites situées dans leur orbite. Beaucoup de ces communes accueillent un collège. Le troisième et dernier type (le type III) regroupe les communes les plus concernées par ce que nous appelons la « clubbisation ». Ce type a occupé la place la plus importante dans nos enquêtes et est celui sur lequel est centré cet article. Il comprend les communes résidentielles dont la population est typiquement de l'ordre de 900 à 1 500 habitants et qui sont situées dans les couronnes les plus anciennes du périurbain. Leur urbanisation est arrivée à maturité, ce qui signifie notamment que les règlements d'urbanisme limitent la croissance démographique à environ un pour cent par année. Dans ces communes, l'habitat pavillonnaire prédomine et l'espace est quasi exclusivement dédié aux activités résidentielles. Bien souvent, en dehors de la mairie, le principal équipement communal est un groupe scolaire (éventuellement complété d'une cantine, d'un terrain d'évolution, d'un gymnase et d'une halte garderie).

---

<sup>6</sup> L'INSEE définit comme périurbaines les communes dont (1) au moins 40 % des actifs travaillent à la fois hors de leurs limites et dans une ou plusieurs aires urbaines (c'est-à-dire dans un ou plusieurs pôles urbains augmentés de leurs couronnes périurbaines) et (2) les surfaces urbanisées sont toujours éloignées d'au moins 200 mètres de la zone bâtie agglomérée du dit pôle urbain. Cette définition présente quelques inconvénients, comme toutes les définitions statistiques (Wiel, 2000).

<sup>7</sup> Pour un point de vue intéressant sur nouveaux arrivants, voir Rougé, 2005.

Cette typologie n'épuise certes pas la diversité du périurbain. A l'intérieur de chaque type, les trajectoires communales peuvent être très différentes. Cette diversité s'explique en partie par le contexte métropolitain et par la différenciation territoriale induite par les équipements et les aménagements nationaux ou régionaux (villes nouvelles par exemple). Elle s'explique aussi par l'influence de la division socio-spatiale des agglomérations : souvent un quadrant de banlieue chic se prolonge en un quadrant de périurbain aisé (Berger, 2006 ; Jaillet, 2004). A une échelle plus locale, les espaces périurbains se différencient à partir des projets communaux. Les ensembles pavillonnaires qui apparaissent sur le pourtour des petits villages ruraux n'ont pas tous les mêmes qualités : alors que certaines communes privilégient les opérations haut de gamme, d'autres se montrent plus ouvertes socialement. Parmi les bourgs ou les chefs-lieux de canton, certains maintiennent leur caractère rural, alors que d'autres se tournent résolument vers l'urbanisation, allant jusqu'au projet de constituer un pôle périphérique. Enfin, l'histoire des implantations industrielles joue un rôle important dans la différenciation des trajectoires des communes.

Ces évolutions variées sont à rapprocher de dynamiques démographiques qui se sont elles-mêmes diversifiées. Ainsi, le peuplement du périurbain est loin de se limiter à la figure archétypique du couple avec deux enfants logé dans une maison individuelle sur une parcelle de plus ou moins 800 mètres carrés. Tout d'abord, dans les zones de périurbanisation ancienne, celles où l'urbanisation s'est amorcée dans les années 1960 et 1970, les maisons individuelles abritent de plus en plus de retraités (en Ile-de-France, c'est dans le périurbain que la population retraitée a connu sa plus forte croissance entre 1990 et 1999<sup>8</sup>). Par ailleurs, la sociologie des ménages qui accèdent à la propriété à la limite de la solvabilité dans le lointain périurbain n'est pas la même que celle des ménages des communes périurbaines les mieux localisées dans l'espace métropolitain. Il faut enfin tenir compte de la population (parfois importante) des centres bourgs et des noyaux villageois absorbés par les aires urbaines.

Ces facteurs, et d'autres encore, contribuent à la différenciation socio-spatiale du périurbain (Berger, 2006). Associée à une offre résidentielle de plus en plus diversifiée, la variété des ressources et des profils sociologiques des périurbains favorise une spécialisation sociale à

---

<sup>8</sup> Plus précisément, en Ile-de-France, ce sont les départements de la « Grande Couronne » (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val d'Oise) qui ont connus la plus forte progression.



diverses échelles, allant de la couronne périurbaine à la commune en passant par le quadrant de périurbain. Les périphéries deviennent ainsi une véritable mosaïque socio-spatiale, avec de grands aplats et, à l'intérieur de ces aplats, des nuances plus ou moins importantes. Cette évolution rapproche le périurbain de la situation des centres, à deux différences près. Premièrement, la différenciation sociale du périurbain se cantonne très largement dans le spectre couvert par les classes moyennes (Préteceille, 2006). Seules les communes semi-rurales des lointaines franges urbaines sortent vraiment de ce cadre. Secondement, les discontinuités dans la distribution spatiale des populations sont soulignées par des ruptures dans la continuité du bâti, des espaces agricoles ou naturels s'intercalant entre les noyaux urbanisés de chaque commune. Ainsi, dans le périurbain, la mosaïque socio-spatiale est en large part une mosaïque de communes bien isolées spatialement les unes des autres.

Dans cette mosaïque, les communes de type III (celles qui sont faiblement peuplées et dont l'urbanisation est considérée comme achevée par leurs habitants) occupent une place particulière. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'acquisition d'un bien immobilier y ressemble beaucoup à l'acquisition d'un ticket d'entrée dans un club résidentiel : en emménageant dans un pavillon, on devient également « membre » d'un groupe de résidents qui se caractérise par la jouissance commune d'un cadre de vie particulier (Donzelot, 2004 ; Charmes, 2006b). Par l'effet du marché immobilier, les « clubs » qui offrent le cadre de vie le plus recherché deviennent ceux dont le « ticket d'entrée » est le plus onéreux.

## **1.2. A quoi sert la carte scolaire ?**

Dans ce contexte, la première attente des périurbains vis-à-vis de leurs élus communaux est qu'ils préservent la qualité de leur environnement résidentiel. Cela se traduit d'abord par un blocage de l'urbanisation et par la mise en valeur des espaces naturels et agricoles. Mais, comme la valeur d'un environnement résidentiel se mesure aussi à partir des caractéristiques du peuplement, cela se traduit également par la mise en œuvre des politiques d'exclusivisme social. Des pas sont accomplis dans cette direction avec des règlements d'urbanisme qui empêchent la construction de maisons sur petites parcelles, ou encore avec le refus du logement social (rappelons que les communes périurbaines ne sont pas soumises au quota de 20 % de logements sociaux imposé par la loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000).

Cet exclusivisme social est particulièrement apparent dans le rapport aux établissements scolaires. La chose n'est pas simple à mettre en évidence car l'instrumentalisation politique de

la carte scolaire par les communes périurbaines apparaît rarement de manière explicite. Tout d'abord, la prégnance de la norme de mixité rend les motivations autres difficilement avouables. Ensuite, la carte scolaire est relativement stable ; or les langues se délient et les points de vue se dévoilent essentiellement lorsque survient une modification et, plus particulièrement, lorsque cette modification entraîne des enfants vers un établissement moins bien réputé que celui dans lequel ils étaient auparavant scolarisés. De telles circonstances étant rares, il y a peu de cas à observer.

La question de la relation entre l'exclusivisme local et la carte scolaire se pose aussi différemment en fonction du type d'établissement considéré. Dans le périurbain, chaque commune dispose généralement de sa propre école, même lorsque sa population se limite à quelques centaines d'habitants. La sectorisation permet alors de faire de l'école un équipement exclusivement réservé aux enfants de la commune (voir les sections 2.3 et 2.4).

La sectorisation des collèges et des lycées implique un jeu d'acteurs plus élaboré. Jusque récemment, la décision finale revenait aux inspections d'académie. C'est toujours le cas pour les lycées mais, depuis les lois de décentralisation de 2004, la sectorisation des collèges est placée sous la responsabilité des conseils généraux. Cette décision a été justifiée par le fait, d'une part que les conseils généraux étaient responsables de la construction des collèges et du ramassage scolaire, d'autre part que la carte scolaire était avant tout un outil logistique. Ce dernier point mérite sans doute une explication dans la mesure où le discours public fait de la carte scolaire un outil de mixité sociale. En réalité, cette représentation et cet usage de la carte scolaire sont nés du débat critique autour des demandes de dérogation de parents soucieux de ne pas envoyer leurs enfants dans les établissements mal réputés (ces parents étant généralement plus aisés que ceux qui ne demandaient pas de dérogation, une application stricte de la sectorisation et un refus des dérogations sont apparus comme des outils de défense de la mixité sociale).

Il reste que, lors de son instauration en 1963, la sectorisation devait avant tout permettre d'ajuster le nombre d'élèves à la capacité des établissements et faciliter la gestion du ramassage scolaire, ceci dans un contexte de massification de l'enseignement secondaire<sup>9</sup>. Cette dimension logistique reste très présente aujourd'hui : ainsi, sur la base de la population enfantine dans les écoles, on estime la population future de collégiens et on la répartit dans les

---

<sup>9</sup> Voir *Etudes foncières* n°123, septembre-octobre 2006, p. 3

collèges existants (en utilisant les écoles comme maillons de base des secteurs des collèges)<sup>10</sup>. On tient compte en outre des facilités d'accès, surtout dans le périurbain où les distances peuvent être assez grandes (ce qui peut rendre le ramassage scolaire très coûteux pour le département). Bien évidemment, ces constructions fondées sur la prospective n'ont de valeur opérationnelle que si les parents scolarisent leurs enfants dans l'établissement prévu, d'où l'intérêt d'une certaine rigidité dans l'application de la sectorisation.

Dans le cas des lycées, les contraintes logistiques sont aussi très présentes, mais il s'ajoute à ces dernières des préoccupations propres aux services de l'Education nationale. En effet, le système qui vient d'être présenté fonctionne dans le cadre du collège unique. Dans le cas du lycée, les filières se diversifient et les options se multiplient. La complexité du problème et l'importance des enjeux pédagogiques sous-jacents expliquent sans doute pourquoi la sectorisation des lycées n'a pas été placée sous la responsabilité des régions, même si ces dernières construisent les établissements et organisent le ramassage.

Dans tous les cas, la sectorisation est une affaire dont le caractère technique n'interdit pas l'existence de variantes. Dans le contexte actuel de très grande sensibilité des parents aux questions scolaires et de grande diversité de réputation des établissements, le choix de l'une ou l'autre des variantes se teinte facilement d'une coloration politique. Cette signification politique est d'autant plus marquée que la sectorisation est établie en concertation avec les élus locaux. Les modalités et les degrés de cette concertation varient d'un département à l'autre et d'une académie à l'autre mais, dans tous les cas étudiés, les maires ou les adjoints aux affaires scolaires sont intervenus dans le processus qui conduit à la décision. Même pour les lycées, l'inspection d'académie a sollicité très en amont les élus concernés par un changement de sectorisation.

---

<sup>10</sup> L'aspect logistique est aussi très prégnant dans la gestion des dérogations. C'est du moins ce qu'ont observé Georges Felouzis, Françoise Liot et Joëlle Perroton au cours de leurs enquêtes (2005, p. 145 et s.).

## **2. Sectorisation des établissements scolaires et différenciation socio-spatiale**

### **2.1. Le champ d'action des élus pour les collèges et les lycées**

L'intervention des élus dans la sectorisation ne consiste pas toujours à entraver la mixité sociale. Bien au contraire, beaucoup d'élus s'efforcent de concrétiser cet idéal. Le cas de Lille, étudié par Catherine Barthon et Brigitte Monfroy, montre comment des élus locaux se mobilisent pour réduire la ségrégation sociale dans les collèges (Barthon & Monfroy, 2003 et 2005). Un cas similaire existe à proximité du secteur seine-et-marnais étudié. Ainsi, à Meaux, le maire, personnalité de droite bien connue, s'est récemment engagé aux côtés de l'inspection d'académie en faveur du rééquilibrage sociologique de la population des trois lycées de sa commune. Dans un cas comme dans l'autre, les actions entreprises ne sont pas dénuées d'ambiguïté, mais les actes sont là, plutôt favorables à la mixité sociale.

Le périurbain présente toutefois une spécificité qui incite certains élus à avoir une position différente. Alors que, dans les zones urbaines denses, la sectorisation des établissements scolaires renvoie à des quartiers ou à des groupements de quartiers, dans le périurbain et le rural, cette même sectorisation renvoie à des communes ou à des groupements de communes. Quelques chiffres permettront de bien saisir la différence. D'après nos données, on peut considérer qu'en périphérie, un collège se justifie actuellement pour une population de l'ordre de 10 000 habitants. Or la population moyenne des communes périurbaines est de l'ordre de 820 habitants. Ainsi, au sud-ouest de Lyon, dans la communauté de communes de Mornant, qui regroupe seize communes et compte 24 000 habitants, on trouve deux collèges publics. Pour les lycées, les communes qui composent les groupements sont encore plus nombreuses.

Cette spécificité du périurbain induit des différences majeures pour le positionnement politique des élus locaux. En effet, pour le maire d'une grande commune, la sectorisation d'un collège revient à arbitrer entre ses administrés. En outre, il agit à une échelle qui le met, au moins en partie, à l'abri des critiques locales : un maire d'une commune de 20 000 habitants peut se permettre de mécontenter une dizaine de familles. Ce n'est pas le cas du maire d'une commune de 800 habitants. Surtout, un tel maire ne doit pas faire des arbitrages internes : intervenir dans la sectorisation d'un collège consiste plutôt à défendre en bloc les intérêts de sa commune. Cette différence de situation pousse les maires de petite commune à adopter une position purement défensive sur la sectorisation (comme sur de nombreuses autres questions).

Certes, les communes de type II (les bourgs ruraux et les petits centres périurbains) ne disposent que de peu de marges de manœuvre face à l'affectation de leurs enfants. La plupart d'entre elles accueillent en effet un collège ou un lycée en leur sein, et il est difficilement concevable que les enfants d'un bourg de 3 000 habitants qui dispose d'un collège soient scolarisés dans le collège d'un autre bourg à dix kilomètres de là. Pour les parents qui résident dans les communes de ce type, le seul moyen d'éviter le collège du secteur est d'envoyer leurs enfants dans le privé. Pour les élus, le champ d'action réside principalement dans la modulation de l'offre d'enseignement des établissements qui se trouvent sur leur territoire<sup>11</sup>.

Les autres communes sont dans une position différente car elles n'abritent jamais de collège ou de lycée<sup>12</sup>. Leurs élus peuvent donc envisager de changer d'établissement de rattachement. Cela vaut particulièrement dans les espaces où prédominent les communes de type III, c'est-à-dire les petites communes résidentielles très marquées par la logique de clubbisation. Les élus y sont soumis à une forte pression pour obtenir l'affectation des enfants dans les établissements les mieux réputés. Comme on va le voir, cette pression reste latente tant que la sectorisation n'évolue pas ou tant qu'il n'y a pas de création d'établissement, mais lorsqu'un changement apparaît à l'horizon, cette pression contraint les élus à intervenir.

## **2.2. Etudes de cas**

Quelques exemples clarifieront les choses. Le premier concerne un collège saturé situé dans un centre bourg périurbain de la région lyonnaise (que l'on appellera le collège des Vignes). Comme souvent<sup>13</sup>, les problèmes commencèrent à apparaître à la suite de protestations d'associations de parents d'élèves et d'enseignants. Aucune construction de collège n'étant en vue, l'inspection d'académie (car l'affaire s'est déroulée à une époque où la décision était encore entre les mains de cette dernière) a examiné une modification de la carte scolaire. Or il

---

<sup>11</sup> Nous n'avons pas enquêté sur ce point et renvoyons aux travaux de Marco Oberti sur des communes de la banlieue ouest parisienne (Oberti, 2005).

<sup>12</sup> Nous n'avons pas connaissance d'exception dans les espaces sur lesquels nous avons enquêtés.

<sup>13</sup> Les acteurs institutionnels et politiques tendent à adopter une position attentiste et à n'engager une démarche de changement qu'en cas d'urgence. Sans doute cet attentisme est-il dû au caractère délicat des négociations à mener.

se trouvait qu'un collège voisin (que l'on appellera le collège Jean Vilar) était en sous-effectif et pouvait accueillir des élèves. Mieux, Milloin, une commune de type III d'un peu plus de mille habitants qui envoyait ses enfants dans le collège des Vignes était très proche du collège Jean Vilar (quelques kilomètres). D'un point de vue logistique, la solution au problème était évidente, mais elle ne l'était pas d'un point de vue politique car le collège Jean Vilar appartenait à une commune typique de celles que fuyaient les périurbains : assez peuplée et très industrielle, elle subissait durement les ajustements imposés par la mondialisation. Le taux de chômage y était très élevé et les ouvriers représentaient plus de 40 % de la population active. Inutile de dire que l'hypothèse d'une affectation dans le collège Jean Vilar n'a pas été accueillie favorablement par les habitants de Milloin. Elle l'a d'autant moins été que beaucoup de ces derniers étaient originaires de la commune du collège Jean Vilar et avaient emménagé à Milloin précisément pour changer d'environnement social (précisons que, parmi les communes étudiées, Million était loin d'être la plus aisée : en 1999, seulement 7 % de sa population active était composée de cadres et les ouvriers représentaient 20 % de cette même population active).

Le maire de Milloin ne s'en est pas caché devant nous : averti de ce qui se tramait, il a sollicité un rendez-vous avec l'inspecteur d'académie pour évoquer le problème et trouver une autre solution. Il a obtenu satisfaction : une autre répartition a été élaborée. La solution a consisté à profiter de l'ouverture d'un collège situé à une quinzaine de kilomètres. Par un jeu de taquin, certaines communes ont été reversées vers ce nouveau collège, ce qui a libéré de la place dans un quatrième collège, dans lequel les enfants de la commune qui ne voulait pas être rattachée au collège Jean Vilar ont pu être affectés. Nous n'en avons pas su plus, mais on peut supposer que le maire a pu obtenir cette solution en raison de son entegent. Celui-ci est en effet très actif au sein d'importantes structures de coopération intercommunales. Quoi qu'il en soit, les enfants de Milloin résident aujourd'hui à 11 kilomètres de leur collège, au lieu de 4 kilomètres s'ils avaient été rattachés au collège Jean Vilar.

Un autre cas peut être évoqué. Celui-ci implique un lycée. L'affaire est complexe car elle croise plusieurs couches d'action politique et administrative. Nous la présentons donc ici dans une version simplifiée, en ne retenant que les éléments qui concernent directement notre problématique. Là encore, le problème a émergé avec des protestations d'associations de parents d'élèves et d'enseignants face à la saturation d'un établissement. L'inspection

d'académie a alors réfléchi à une modification de la sectorisation. Au premier abord, la solution s'imposait d'elle-même : certaines communes dont les enfants étaient scolarisés dans le lycée saturé étaient proches d'une ville d'environ 50 000 habitants où se trouvaient trois lycées et dont l'un pouvait accueillir des élèves. La difficulté était que ce lycée se trouvait au cœur d'un quartier relevant de la politique de la ville et n'avait pas bonne réputation. Plusieurs maires des communes concernées étaient donc défavorables à ce changement. Certains d'entre eux ont sollicité l'inspection d'académie pour obtenir une autre affectation. Ils étaient particulièrement attirés par un lycée situé dans le centre de la même ville et très réputé. Jusqu'à présent, l'inspection d'académie a tenu bon et il est probable qu'elle le fera jusqu'au bout. Elle a d'autant mieux résisté qu'elle avait le soutien du maire de la commune où se trouvaient les lycées et que celui-ci souhaitait profiter de ce changement pour améliorer la fréquentation et donc la réputation de son lycée le plus décoté. Ce maire étant une personnalité politique importante, dont l'envergure dépasse le cadre local, les maires des petites communes ont eu des difficultés à se faire entendre. Certains sont d'ailleurs rentrés dans le rang et ont fait de leur ralliement au projet un gage de bonne volonté politique, dans l'espoir de voir des retombées pour leur commune et pour leur carrière politique. Ce choix semblait d'autant plus avisé que l'issue paraissait inéluctable.

### **2.3. Les écoles**

Les écoles et leur sectorisation posent un problème de nature différente, dans la mesure où les communes ont rarement besoin de s'apparier les unes aux autres pour remplir les classes de leurs groupes scolaires<sup>14</sup>. En réalité, les limites d'une commune recouvrent fréquemment celles du secteur de recrutement d'un groupe scolaire<sup>15</sup>. Les enjeux politiques ne dépendent alors plus du dessin de la carte scolaire ou de la gestion de ses modifications, mais des effets

---

<sup>14</sup> De nombreuses petites communes font certes partie d'un regroupement pédagogique intercommunal (dit RPI), mais il s'agit souvent d'une sécurité pour faire face aux fluctuations démographiques qui, dans une commune de moins de 1500 habitants, peuvent être très importantes (du moins en valeur relative).

<sup>15</sup> Nous donnons ici à « groupe scolaire » et à « école » un sens large incluant les écoles maternelles, primaires, élémentaires etc.

des limites qu'elle trace sur la fréquentation des écoles et sur la qualité des équipements et des services parascolaires.

Pour les périurbains, l'école est un équipement communal essentiel. Cette opinion est partagée par tous les ménages, qu'ils aient des enfants ou non. Ceux qui ont des enfants de moins de dix ans attachent bien entendu encore plus d'importance à cet équipement. La raison en est d'abord pratique : il est commode de résider à quelques minutes à pied d'une école. Mais il y a aussi des motivations sociales et éducatives. En effet, c'est dès l'école que les périurbains se préoccupent de la fréquentation et du fonctionnement des établissements scolaires. Or la présence de l'école au sein de la commune permet d'exercer un meilleur contrôle ou, à tout le moins, d'être mieux informé de ce qui se passe dans l'école et de pouvoir intervenir plus aisément en cas de difficulté.

Le moins que l'on puisse dire est que les attentes vis-à-vis de l'école sont largement prises en considération par les municipalités. L'école et les équipements périscolaires sont souvent la première préoccupation des élus des petites communes (ceux des communes plus peuplées s'intéressent aussi à la question mais ils peuvent avoir d'autres préoccupations). Même des communes de 200 habitants parviennent à conserver leur école, quitte à ce qu'il n'y ait qu'une seule classe pour des enfants de niveaux différents.

Cela pèse pourtant lourdement sur les budgets communaux. De fait, si les lycées sont construits et gérés par les régions, si les collèges le sont par les départements, les écoles le sont par les communes (certes avec des subventions diverses). Ce sont aussi ces dernières qui financent les cantines ou les équipements sportifs annexes (plateau d'évolution, gymnase, etc.). Les communes ont même des frais de personnel à leur charge : pour l'entretien et aussi pour le service à la cantine, pour l'accueil périscolaire (le matin et le soir ou pendant les vacances pour les municipalités les plus fortunées). Les communes interviennent également dans la pédagogie, notamment par l'emploi « d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles » (plus communément appelés ATSEM) ou via le financement d'activités parascolaires (voyages, vacation de conteurs ou autres). Quand, chose courante parmi les cas étudiés, une commune de 1 000 habitants dispose d'une école avec tous les équipements périphériques, de deux ATSEM et de classes pour chaque niveau, de la maternelle au CM2,



on comprend pourquoi les affaires scolaires constituent le premier poste budgétaire (hors fonctionnement de la mairie)<sup>16</sup>.

Dans ce cadre, le caractère central et essentiel de l'école est vite associé à un sentiment d'exclusivité. Même si la principale dépense, à savoir la rémunération des enseignants, est supportée par le budget de l'Etat, l'école et les services qui lui sont attachés sont pour une part non négligeable financés par les habitants de la commune. Ceci suffit pour qu'ils se sentent autorisés à dire que c'est « leur » école, le possessif « leur » traduisant non seulement une relation d'usage, mais aussi une relation de propriété. Dans ce processus, l'école perd son caractère public pour devenir ce que les économistes appellent un bien « club », c'est-à-dire un bien dont l'usage est réservé à un groupe social déterminé. La carte scolaire joue là un rôle significatif puisque cette assimilation des écoles à des biens de ce type est renforcée par le fréquent recouvrement des secteurs de recrutement et des limites communales.

#### **2.4. Les enjeux sociaux de l'équipement des groupes scolaires**

Face à un tel constat, des inquiétudes peuvent naître quant à l'égalité d'accès aux infrastructures scolaires. Il faut toutefois se garder de conclusions trop alarmistes : les ressources fiscales locales ne sont pas systématiquement corrélées aux revenus des habitants car, d'une part la principale source d'inégalités entre communes est la taxe professionnelle, d'autre part les communes dont l'environnement est le plus attrayant (et est donc susceptible d'attirer des ménages aisés) ne sont pas nécessairement les communes où les zones d'activités sont nombreuses. Ainsi, dans les secteurs étudiés, les communes qui disposent des ressources fiscales les plus importantes ont souvent une population moins fortunée que la moyenne.

L'équité est surtout mise en cause pour les communes de type I, c'est-à-dire pour les petites communes encore très rurales de quelques centaines d'habitants, situées sur le front le plus avancé de la périurbanisation. Beaucoup de ces dernières accueillent des ménages à revenus limités, contraints de s'éloigner plus que les autres pour trouver une maison individuelle

---

<sup>16</sup> Il est difficile de donner des chiffres précis, car le budget des communes n'est pas établi par domaines d'action, mais suivant des postes types qui reflètent les règles de la comptabilité publique : frais de personnel, charges d'entretien, etc... Peut-être que les évolutions législatives récentes (avec la loi organique relative aux lois de finance) permettront d'avoir des informations plus utiles.

(Rougé, 2005 ; Guilluy & Noyé, 2004). On connaît certaines des conséquences de cet éloignement sur leur budget déplacements (Orfeuill, 2004). Mais, avec les équipements associés à l'éducation, ces ménages sont pénalisés une nouvelle fois. Les communes dans lesquelles ils emménagent n'ont parfois pas les moyens de construire et de gérer une cantine. Elles n'ont en outre souvent pas les ressources nécessaires pour mettre en place un accueil périscolaire et encore moins pour créer des garderies. Elles n'en ont de toute façon pas l'envie : dominés par des ruraux, les conseils municipaux ne sont pas très sensibles à ces demandes typiquement urbaines. Les ménages qui emménagent dans ces communes sont donc doublement pénalisés : non seulement ils doivent financer privativement les services dont leurs homologues plus aisés disposent gratuitement, mais ils ont aussi un plus grand besoin de ces services en raison de temps de transports plus importants. Souvent, cela se traduit par une réduction, voire un arrêt de l'activité féminine (et donc par une baisse supplémentaire de revenus).

Certes, les communes peuvent bénéficier d'aides : dans les plus démunies, il est fréquent qu'un projet tel qu'une construction de restaurant scolaire soit subventionné à 70 ou 80 % par la dotation globale d'équipement (DGE) et par les aides du conseil général (qui représentent souvent les trois-quarts du total des aides). Au demeurant, pour pouvoir actionner les leviers, la commune doit être en mesure d'apporter au moins 20 % ou 30 % du financement, ce qui n'est pas toujours possible. Ce point mériterait un traitement plus détaillé, mais ce qui vient d'être dit suffit à souligner l'enjeu des politiques de redistribution et de péréquation entre collectivités territoriales périurbaines. C'est un rappel important à l'heure où la décentralisation vient de connaître des avancées importantes et pourrait en connaître d'autres.

\*

La carte scolaire peut donc contribuer à la différenciation socio-spatiale dans le périurbain et ceci à plusieurs échelles, du secteur de recrutement de l'école à celui du lycée. La section 2.2. a insisté sur les enjeux des modifications de la sectorisation des collèges et des lycées. A l'échelle du groupe scolaire au demeurant, ce sont moins les recompositions de la carte scolaire que les limites qu'elle trace qui importent. Croisées avec les dynamiques résidentielles, ces limites rigidifient les spécialisations socio-spatiales et en accentuent les effets. Ainsi, dans les cas présentés dans les sections 2.3. et 2.4., l'association des limites

communales et des limites des secteurs des groupes scolaires entretient des disparités dans la fréquentation des établissements et dans l'accès aux équipements et aux services collectifs parascolaires.

### **3. Des jeux locaux en évolution**

Deux évolutions plus ou moins récentes sont susceptibles de renforcer les liens entre la carte scolaire et la clubbisation. La première est relative aux lois de décentralisation de 2004 et à leurs dispositions concernant la sectorisation des collèges (section 3.1.). La seconde est relative aux développements de l'intercommunalité dans le périurbain introduits par les lois dites Chevènement de 1999 (section 3.2.).

Une troisième évolution, plus structurelle, doit aussi être prise en compte. Il s'agit de la diversification du périurbain, notamment à l'intérieur des différents types de communes qui ont été identifiés (section 3.3.). Cette évolution est corrélative de la diversité des politiques locales menées par les communes d'un même type. La clubbisation n'est donc pas une tendance systématique et divers éléments peuvent limiter l'instrumentalisation exclusiviste de la carte scolaire.

#### **3.1. Sur les effets possibles des lois de décentralisation de 2004**

Les exemples développés dans la section 2 soulignent le rôle déterminant des instances régulatrices avec lesquelles les petites communes dialoguent. Lorsque la décision finale revient à l'inspection d'académie, celle-ci peut passer outre si certains élus refusent son choix : la carrière d'un inspecteur ne dépend pas (ou très peu) de ces élus. L'inspection d'académie peut donc se contenter d'une consultation, voire d'une simple information. En revanche, l'influence des maires s'accroît lorsque le choix final revient au conseil général. Les élus locaux n'ont pas les mêmes rapports avec un inspecteur d'académie qu'avec un président de conseil général ou un vice-président chargé des questions scolaires : la carrière de ces derniers dépend beaucoup plus de l'opinion des élus locaux. Par conséquent, l'intérêt des conseillers généraux est de parvenir à une décision véritablement consensuelle.

Il est encore tôt pour évaluer l'impact des lois de décentralisation de 2004 dans ce domaine. L'expérience des départements en tant que responsables de la sectorisation des collèges est en effet récente puisque la carte de la rentrée 2006 fut la première établie sous leur contrôle<sup>17</sup>. Toutefois, il apparaît d'ores et déjà que les conseils généraux se refusent à aller contre un élu opposé à un projet. Sur ce point, nous avons été frappés par le changement de tonalité d'une année sur l'autre dans le discours d'un responsable de la sectorisation pour un département. Rencontrée au printemps 2005, au moment où son service se voyait transférer la compétence autrefois logée dans les bureaux de l'inspection d'académie, cette personne tenait un discours très technique, fortement axé sur les aspects logistiques. Un an plus tard, à l'été 2006, après que cette personne avait eu pour la première fois la responsabilité d'élaborer une carte scolaire, le discours était très différent : la dimension politique, auparavant considérée comme secondaire, était au centre du propos. Si le travail prospectif restait important, cette personne donnait une place beaucoup plus large au dialogue avec les élus. Ses propos étaient sans ambiguïté : « *on sait que ce n'est pas le choix mathématique [sous-entendu le plus rationnel pour la gestion du ramassage scolaire et du remplissage des établissements] qui va l'emporter. On est dans la concertation* ».

Il faut ajouter à cela que la mixité sociale n'a pas la même importance pour les conseils généraux et pour l'inspection d'académie. Certes, les uns et les autres s'accordent à voir là une nécessité, mais cette nécessité est plus grande pour l'inspection d'académie. En effet, au delà du discours politique, la mixité est pour les services de l'Education nationale une nécessité fonctionnelle : la bonne marche pédagogique d'un établissement demande d'éviter les concentrations d'élèves « à problèmes ». Au sein d'un conseil général, le souci premier est différent : il s'agit de ne pas froisser les élus locaux et leurs électeurs. Un responsable de la sectorisation dans un département nous a ainsi déclaré : « quand un collège a une image négative, on ne peut pas forcer une famille à s'y rendre ». De tels propos sont à l'opposé du discours entendu dans les inspections d'académie. Celles-ci s'évertuent au contraire à montrer le caractère souvent infondé des réputations. Elles s'efforcent aussi de montrer que l'apport pédagogique d'un établissement dont l'image est mauvaise peut être supérieur à celui d'un établissement dont l'image est bonne ; autrement dit, un élève moyen peut être découragé

---

<sup>17</sup> La loi ayant été votée en 2004 et la sectorisation des collèges demandant des démarches longues, les secteurs utilisés pour l'année 2005-2006 ont été établis pour la plupart par les services de l'Education nationale.

dans un établissement élitiste et faire un meilleur parcours dans un établissement moins réputé<sup>18</sup>.

Le transfert de la responsabilité de la sectorisation des collèges des inspections d'académie vers les conseils généraux n'est donc pas simplement une adaptation technocratique, permettant de mieux ajuster l'offre en places des collèges et la demande des familles, tout en minimisant les coûts du ramassage. Le changement est proprement politique, car il redéfinit le sens de la carte scolaire : ce sont moins les enjeux nationaux et plus les enjeux locaux qui déterminent les choix. Avant la décentralisation, le poids de l'inspection d'académie dans la décision finale permettait aux conseillers généraux et aux élus locaux de dire que, malgré leurs efforts, ils n'avaient pas pu obtenir gain de cause. Ils pouvaient attribuer une décision impopulaire à l'inspection et aux services de l'Etat (même s'ils étaient d'accord avec la dite décision). Aujourd'hui, ils ne disposent plus de ce bouc émissaire commode et doivent assumer les conséquences locales des décisions prises.

Sous un angle plus positif, ce changement contient une possibilité de progrès pour la démocratie et la concertation : l'inspection d'académie pouvait se passer du consensus et imposer son point de vue, le conseil général le peut moins. Le débat public y gagne en profondeur et en ouverture. Dans le nouveau jeu politique et institutionnel, les associations de parents d'élèves disposent par exemple d'une audience accrue. En outre, ceux qui se font entendre dans le processus de concertation ne cherchent pas tous à tirer pour eux seuls le meilleur parti du système éducatif. Diverses forces sont susceptibles de contrecarrer les égoïsmes locaux. Tout d'abord, lorsqu'un collège est saturé et que les cours se font dans des baraques de chantier, il devient difficile pour les acteurs locaux de refuser le changement. Ensuite, il ne faut pas négliger la force normative des valeurs qui structurent les débats dès lors qu'ils deviennent publics et politiques : les propos que l'on peut tenir officiellement devant des journalistes ne sont pas les mêmes que ceux que l'on peut tenir lors d'un rendez-vous privé avec un conseiller général. Or la mixité sociale est une valeur largement partagée et structure fortement le débat public<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Les parents sont toutefois peu convaincus par ce type d'explication, car certains classements d'établissements scolaires intègrent l'idée de « valeur ajoutée ». C'est notamment le cas du classement de *L'Express* : <http://www.lexpress.fr/services/lycees/>.

<sup>19</sup> Marco Oberti montre toutefois que le discours sur la mixité n'est pas dépourvu d'ambiguïté (Oberti, 2006).

Il serait en outre faux d'affirmer que les lois de 2004 bouleversent complètement les jeux d'acteurs. Elles renversent moins les équilibres établis qu'elles ne les modulent en renforçant certaines tendances préexistantes. Cela est d'autant plus vrai que la décentralisation n'est pas une chose nouvelle en France. Les départements avaient depuis longtemps la responsabilité de la construction et de la gestion des collèges. Ils étaient également chargés de l'organisation du ramassage scolaire. Ces responsabilités avaient fait des conseils généraux des partenaires des services de l'Éducation nationale dans l'élaboration de la sectorisation. Ce faisant, les inspections d'académie étaient contraintes sinon de prendre en compte, du moins d'entendre des revendications d'élus (voir aussi Felouzis, Liot & Perroton, 2005, p. 148 et s.). L'air du temps était de toute façon de plus en plus favorable à la concertation avec les acteurs locaux et aux décisions consensuelles.

Les élus locaux n'ont également pas attendu les lois de 2004 pour recomposer la carte scolaire par le biais de créations d'établissement. Ce levier est particulièrement important pour le périurbain, où les rythmes de croissance démographique sont élevés et où les extensions et les créations d'établissement sont fréquentes. La localisation d'un nouvel établissement peut ainsi être âprement discutée, certaines communes voyant là une opportunité d'améliorer le sort de leurs enfants. Cela concerne particulièrement les communes qui jouxtent des banlieues difficiles ou celles qui sont dans l'orbite d'une petite ville dont les établissements ne sont pas bien réputés (voir par exemple Charmes, 2005, chapitre 5).

### **3.2. Collèges et intercommunalité : vers des clubs de communes périurbaines ?**

L'exclusivisme n'est pas nécessairement motivé par le souci d'apparier une commune à des communes de même niveau social. Il peut aussi être motivé par des soucis identitaires et par la volonté de prolonger une association politique avec d'autres communes. Il faut insister sur ce cas, parce qu'il pourrait devenir une cause majeure de résistance au changement. Le problème survient particulièrement lorsqu'il y a recouvrement entre un secteur scolaire et les limites d'une intercommunalité. Comme on le sait, depuis les lois de 1999, les communautés de communes ont fleuri dans les périphéries (Estèbe & Talandier, 2005). Ces communautés

sont souvent de taille réduite et comprennent en moyenne une population de quelques dizaines de milliers d'habitants. A cette échelle, de nombreuses communautés ne comptent qu'un ou deux collèges sur leur territoire. Dans le périurbain, un cas typique est celui d'un collège implanté dans un chef-lieu de canton (une commune de type II), au centre d'une communauté de communes qui reprend les limites du canton (composé de communes très résidentielles de type III pour les plus proches des grandes agglomérations ou de communes plus rurales de type I pour les plus éloignés). Or certains de ces cantons connaissent une poussée démographique très forte et leur collège arrive à saturation. Trouver une solution soulève alors des difficultés particulières, comme le montre l'exemple suivant.

Dans un canton de l'Isère, à l'Est de Lyon, le collège Jean Renoir accueille actuellement 800 élèves alors que sa capacité maximale est de 600 élèves. Certains cours ont lieu dans des baraques de chantier. Plusieurs possibilités ont été examinées pour alléger les effectifs : l'une d'elles consistait à scolariser certains enfants dans un collège populaire de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau. Cette option n'a évidemment pas été accueillie favorablement. L'autre possibilité consistait à envoyer certains enfants vers le collège d'une intercommunalité voisine, le collège Georges Brassens. Ce collège avait été construit récemment et son allure était beaucoup plus attrayante que celle du collège Jean Renoir, construit pour sa part dans les années 1960. En outre, les deux communes pour lesquelles le changement de secteur était envisagé se trouvaient à équidistance des deux collèges : la modification n'aurait donc pas posé de problèmes majeurs en termes de ramassage. Enfin, les sociologies des deux secteurs étaient comparables et les deux établissements avaient des réputations similaires. Pourtant, les deux communes sollicitées, qui se trouvent dans une situation intermédiaire entre le type I et le type III et qui comptent l'une 1 000 habitants et l'autre 1 500 habitants, se sont toutes deux fermement opposées au projet.

Plusieurs arguments ont été avancés. Beaucoup étaient très communs dans une telle situation : d'anciennes querelles de clocher ont rejailli ; des interrogations ont été soulevées sur la gestion des fratries ou sur les perturbations que pouvait induire un changement de collège en milieu de parcours scolaire. Ces derniers problèmes sont d'ailleurs délicats et contraignent parfois les conseils généraux à organiser deux ramassages dans une période de transition, l'un pour les enfants entrés en sixième dans le nouveau collège, l'autre pour les enfants qui poursuivent leur scolarité dans l'ancien collège. Mais l'argument le plus intéressant, et celui

qui a pour l'instant empêché le projet d'aboutir, a été que le changement de collège aurait conduit à envoyer des enfants d'une intercommunalité vers une autre.

Voici comment une élue d'une des deux communes a formulé cet argument : « *Nous, en tant qu'élus, on avait réagi, parce qu'on fait partie d'une communauté de communes, où on est en train de mettre en place un tas de projets, comme une médiathèque [en cours de construction], un centre aéré, [équipements auxquels s'ajoute une piscine que l'on projette de reconstruire, l'ancienne n'étant plus aux normes]. C'est tout nouveau et on trouvait dommage, du moment où enfin ça démarrait avec les enfants, en lien avec le collège... on allait perdre ce bénéfice là* ». Leur désappointement était d'autant plus grand que, dans la commune où se trouvait le collège Georges Brassens, on ne trouvait ni médiathèque, ni piscine (situation courante pour des équipements dont la réalisation est de la responsabilité des communes ou des intercommunalités). Ainsi, les habitants des deux communes auraient financé avec leurs impôts locaux des équipements culturels et sportifs dont leurs enfants n'auraient pas pu bénéficier dans le cadre de leur scolarité. Comme l'a dit notre interlocutrice : « *si on finance des projets auxquels nos enfants ne participent pas, c'est pas la peine* ».

Pour les élus, l'enjeu n'était pas seulement économique, il était également politique. Si l'on souhaite qu'une intercommunalité ne soit pas seulement une structure technocratique, il convient d'établir des liens sociaux et politiques entre les communes membres. Or les établissements scolaires communs et les équipements pour la jeunesse sont les principaux lieux où de tels liens peuvent s'établir. Retirer les enfants d'une commune d'un collège intercommunal, c'est séparer socialement toute la commune de l'intercommunalité. Contre les modifications de la carte scolaire, cet argument est très puissant.

Cet exemple montre surtout comment les « clubs de communes » auxquels s'apparentent de nombreuses intercommunalités périurbaines (Estèbe & Talandier, 2005) peuvent se structurer autour d'un collège. Certes, les limites de la carte scolaire ne convergent pas systématiquement avec les périmètres des intercommunalités, mais des évolutions semblent se faire dans ce sens<sup>20</sup>. Quels pourraient être les effets de ces évolutions, si elles étaient avérées ? Il ne faudrait certainement pas conclure sans réserve qu'il y a là un facteur de ségrégation sociale. Mais on peut quand même émettre l'hypothèse qu'il y a là un biais par lequel les

---

<sup>20</sup> La validation de cette hypothèse pourrait faire l'objet d'une intéressante recherche.



logiques exclusivistes présentes à l'échelle de la commune peuvent se reproduire à l'échelle de certaines communautés de communes.

### **3.3. Des positions locales hétérogènes**

Parmi les évolutions récentes, un aspect plus structurel est la diversification du peuplement des couronnes périurbaines (Berger, 2006). Alors que le périurbain a d'abord représenté l'accession à la propriété dans un cadre verdoyant, on constate aujourd'hui une nette différenciation des espaces périurbains. Les logiques de cette différenciation ont déjà été exposées, mais elles ont évidemment des conséquences pour les rapports à l'école.

Dans les communes encore très rurales de type I, les premières préoccupations des élus et des habitants sont plutôt la pénurie d'équipements et les difficultés d'accès aux établissements scolaires (notamment les lycées). Les questions relatives à l'exclusivisme sont secondaires. Au demeurant, toutes les communes de type I ne sont pas équivalentes : certaines d'entre elles, principalement parce qu'elles jouissent d'un cadre naturel ou d'un patrimoine bâti de grande valeur, accueillent des populations relativement aisées, dont les exigences diffèrent de celles des ménages des basses couches moyennes qui résident dans une commune sans qualité, attirés là uniquement par la faiblesse des valeurs foncières.

De même, des variations existent entre les communes de type III. Dans l'exemple évoqué plus haut du collège Jean Vilar, une commune de ce type (que l'on appellera Saint-Férial) a adopté une position beaucoup plus conciliante que celle de Milloin. En réalité, Saint-Férial possédait des liens forts et anciens avec la commune très industrielle où se trouvait le collège Jean Vilar : un des grands noms de l'industrie de cette commune a longtemps fait partie du conseil municipal de Saint-Férial. Il en a résulté diverses opérations qui ont resserré les liens entre les deux communes. Pour cette raison, alors même que la population de Saint-Férial apparaissait plus favorisée que celle de Milloin (11 % de cadres dans la population active contre 7 %) et alors que le peuplement des deux communes était équivalent (légèrement supérieur à 1 000 habitants), la première s'est montrée beaucoup plus ouverte que la seconde vis-à-vis de leur voisine victime de la désindustrialisation.

Les communes se différencient aussi par les inclinations politiques de leurs élus. Même si les valeurs portées par la droite dominent, le paysage politique du périurbain est loin d'être

uniforme. En outre, il n'existe pas de relation de détermination simple entre la sociologie d'une commune et la composition de son conseil municipal. Le charisme d'une personne ou son volontarisme peuvent faire basculer les votes.

Les jeux politiques locaux sont également compliqués par le fait que les maires ne décident pas seuls, mais doivent composer avec les exigences d'interlocuteurs tels que les conseillers généraux ou les inspecteurs d'académie. En outre, la sectorisation d'un collège ou d'un lycée concerne de nombreux élus et les désaccords sont fréquents parmi ces derniers. Ainsi, à l'intérieur même des espaces périurbains, les questions scolaires peuvent être les objets de vifs débats.

Des discussions préalables à l'implantation d'un nouveau lycée permettent d'illustrer ce point : lorsque le conseil régional du Rhône a eu le projet de créer un lycée dans un quadrant de la périphérie de Lyon, de nombreux élus se sont mobilisés pour obtenir une localisation favorable. Plusieurs options ont ainsi été discutées : celle qui l'a emporté a consisté à construire le nouveau lycée dans les communes les plus éloignées sur le front de la périurbanisation. Ce choix a été motivé par le fait que les établissements existants (tous situés au sein de l'agglomération de Lyon) étaient difficiles d'accès pour ces communes. Toutefois, des communes de la première couronne périurbaine ont milité pour une autre implantation. Ce fut notamment le cas de celles dont les adolescents étaient scolarisés dans le lycée Louise Michel, situé au cœur d'une ville plutôt défavorisée absorbée par l'agglomération de Lyon. Une localisation plus rapprochée du nouveau lycée leur aurait permis d'y envoyer leurs adolescents et d'éviter le lycée Louise Michel. Si ces élus n'ont pas obtenu gain de cause, c'est principalement parce qu'un élu du secteur, conseiller régional et maire d'un chef-lieu de canton, a pris fait et cause pour la construction du lycée sur l'emplacement le plus éloigné. Les jeunes de sa commune étaient eux-mêmes scolarisés dans le lycée Louise Michel, et il a déclaré publiquement qu'il était nécessaire que cela continue. Comme il l'a alors dit, si les jeunes des communes périurbaines, c'est-à-dire les jeunes les plus favorisés du secteur, n'allaient plus dans le lycée Louise Michel, celui-ci allait devenir un lycée difficile, alors que, pour l'instant, il se situait dans la moyenne. Il convient sans doute de préciser que cet élu appartenait au parti socialiste et qu'il a reçu le soutien de délégués FCPE.

Cet exemple permet de montrer à la fois la réalité de l'exclusivisme dans les positions politiques et la complexité de la situation. Tous les élus ne s'opposent pas à la mixité sociale, loin de là. Certains, par conviction personnelle ou par carriérisme, peuvent prendre des

positions qui sont peu populaires parmi leurs administrés. Il faut également souligner à nouveau le rôle des valeurs qui structurent le débat public : dans le cas qui vient d'être évoqué, alors que le conseiller régional s'est exprimé publiquement, les élus soucieux d'éviter le lycée Louise Michel ont fait valoir leur point de vue de manière moins directe, en faisant circuler des rumeurs dans la presse, lancées comme autant de ballons d'essai.

### ***Conclusion : les enjeux de la carte scolaire dans le périurbain***

Si nous terminons cet article en évoquant la diversité des positions locales vis-à-vis des questions scolaires, c'est pour souligner que l'exclusivisme est loin d'être une pratique qui concerne toutes les communes périurbaines. L'exclusivisme peut en outre prendre des formes très diverses, notamment parce que la carte scolaire n'est pas le seul outil à la disposition des élus. D'autres outils, tels que les règlements d'urbanisme, peuvent être mobilisés, suivant la pratique bien connue aux Etats-Unis de l'*exclusionary zoning* (*Urban Studies*, 2004).

Au demeurant, cet article montre, et c'est son principal apport, que la carte scolaire peut contribuer à ce que nous appelons la « clubbisation » des petites communes périurbaines. Elle peut le faire par l'intermédiaire de son influence sur les choix résidentiels, mais elle peut aussi le faire en se transformant en outil politique. Les modifications de la carte scolaire et les périmètres qu'elle trace peuvent être instrumentalisés politiquement pour servir d'autres objectifs que la mixité sociale (tels que réserver l'exclusivité d'un équipement parascolaire aux habitants d'une commune ou d'une communauté de communes), voire pour servir des objectifs contraires à la mixité sociale (tels que tenir à l'écart des enfants de quartiers populaires). Le mot « objectif » doit ici être souligné : il ne s'agit plus d'effets pervers ou non voulus de la carte scolaire, tels qu'ils ont été mis en évidence par plusieurs chercheurs (Felouzis, Liot & Perroton, 2005 ; François & Poupeau, 2005), mais bien d'un usage conscient de la carte scolaire pour apparier ou séparer des populations. Nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour évaluer l'ampleur de cet usage de la carte scolaire. Mais il est possible d'affirmer que son existence *peut servir* des politiques exclusivistes.

Il en résulte pour les établissements scolaires publics du périurbain une clubbisation parallèle à celle des communes. Celle-ci est partielle mais réelle. La carte scolaire et l'étanchéité des limites qu'elle trace peuvent être utilisées pour faire des établissements scolaires des clubs

plus ou moins « exclusifs » dont le « ticket d'entrée » est exprimé par les valeurs immobilières. Or, comme l'explique Marco Oberti, lorsque les valeurs immobilières intègrent la valeur attribuée aux établissements scolaires, « le caractère public de ces établissements s'en trouve diminué » (2005, p. 37). Cette clubbisation est alimentée, d'une part par les différences dans la qualité des équipements scolaires et parascolaires offerts par les communes, d'autre part par les variations dans les qualités sociologiques de la population affectée à un établissement.

Ceci n'est certes pas une spécificité du périurbain et a déjà été mis en évidence dans divers travaux sur les liens entre choix résidentiels et offre scolaire<sup>21</sup>. Du reste, les discours que nous avons recueillis auprès des ménages périurbains ne se distinguent pas beaucoup de ceux des habitants des centres et des banlieues (du moins tel qu'ils apparaissent dans la littérature). Simplement, en associant directement le territoire des petites communes à une école et la zone de recrutement des collèges et des lycées à des groupements de communes, le périurbain donne un sens particulier aux relais des attentes locales que sont les politiques scolaires municipales et intercommunales. La structuration institutionnelle propre au périurbain fait que la clubbisation des établissements n'est pas simplement produite par l'agrégation des choix individuels sur le marché du logement ou par les tactiques individuelles de contournement de la carte scolaire : elle est aussi construite et gérée politiquement par des élus. Plus précisément, grâce au relais dont ils disposent avec les élus communaux, les périurbains (notamment ceux qui résident dans les communes résidentielles de type III) peuvent transformer en actions collectives territorialisées des initiatives qui, dans les centres denses et les communes de banlieue, sont plutôt individuelles et isolées (sur ces dernières voir Van Zanten, 2001 ; Van Zanten, Ball & Raveaud, 2005). Ceci modifie évidemment les pratiques et les questions éthiques sous-jacentes.

Contre toute attente, et sous réserve d'un examen plus approfondi, cette situation du périurbain français apparaît comparable à celle de certaines<sup>22</sup> *suburbs* étasuniennes. Le système d'éducation public américain a certes une image désastreuse mais, dans beaucoup de *suburbs* chics, les enfants fréquentent massivement les établissements publics. En réalité, via

---

<sup>21</sup> Les travaux d'Emre Korsu montrent toutefois que ces liens sont complexes et qu'il est difficile d'établir des relations simples de cause à effet (Korsu, 2004).

<sup>22</sup> Il faut en effet tenir compte de variations importantes dans les politiques scolaires d'un Etat fédéré à un autre.

le système des « districts scolaires », sortes d'autorités locales *ad hoc*, les pouvoirs publics peuvent réserver l'accès des écoles et des collèges aux habitants d'un secteur déterminé. Ce système lie également très fortement le financement des établissements scolaires à la fiscalité locale. En conséquence, emménager dans le bon quartier, et notamment dans la bonne commune suburbaine, permet d'accéder aux bons établissements. Par suite, comme le note Gérard Frug, « les collèges [publics] des *suburbs* prospères ressemblent plus à des collèges privés qu'à des collèges de centre ville. Simplement, leur caractère exclusif est préservé à travers des règlements d'usage des sols plutôt qu'avec un bureau des admissions » (1999, p. 169). Du point de vue des habitants des *suburbs*, cette situation est d'autant plus avantageuse que les établissements publics bénéficient de subsides divers.

Eric Charmes  
Institut français d'urbanisme  
Université Paris 8  
eric.charmes@univ-paris8.fr

## Bibliographie

- Barthon C. & Monfroy B. 2003. *Les espaces locaux d'interdépendance entre collèges : le cas de Lille*. Lille : CLERSE/IFRESI, rapport pour la commission européenne.
- Barthon C. & Monfroy B. 2005. Illusion et réalité de la concurrence entre collèges en contexte urbain : l'exemple de la ville de Lille. *Sociétés contemporaines*. n° 59-60. p. 43-65.
- Berger M. 2006. Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Ile-de-France. *Hérodote*. n° 122. 3<sup>e</sup> trimestre. p. 198-211.
- Charmes E. 2005. *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*. Paris : L'Harmattan.
- Charmes E. 2006a. *Les petites communes périurbaines face aux nouvelles formes de l'entre-soi*, Champs-sur-Marne : Institut français d'urbanisme, Université Paris 8, rapport pour le PUCA, ministère de l'Équipement.
- Charmes E. 2006b. Communautés privées ou communes exclusives. *Études foncières*. n° 124. novembre-décembre. p. 16-17.
- Donzelot J. 2004. La ville à trois vitesses. Gentrification, relégation, périurbanisation. *Esprit*. n° 303. mars-avril. p. 14-39.
- Duru-Bellat M. 2004. La ségrégation sociale à l'école : faits et effets. *Diversité. Ville, école, intégration*. n° 139. p. 73-80.

- Esprit*. 2004. Table ronde : La mixité urbaine est-elle une politique ? n° 303, mars-avril, p. 121-142.
- Estebe P. 2004. Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France. *Lien social et politiques*. n° 52. Automne. p. 13-25.
- Estebe P. & Talandier M. 2005. *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*. Paris : rapport pour le PUCA, ministère de l'Équipement.
- Felouzis G., Liot F. & Perroton J. 2005. *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*. Paris : Seuil.
- Filippi B. 2006. *Marchés résidentiels et fractures urbaines en Ile-de-France : revenus, cycles de vie et structures urbaines*. Paris : rapport pour le PUCA, ministère de l'Équipement.
- François J-C. & Poupeau F. 2005. Espace scolaire, espace résidentiel. La polarisation par la réputation des établissements anciens. *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, p. 126-134.
- Frug G.E. 1999. *City Making. Building Communities without Building Walls*. Princeton and Oxford : Princeton University Press.
- Guilluy C. & Noyé C. 2004. *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*. Paris : Autrement.
- Jaillet M-C. 2004. L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes. *Esprit*. n° 303. mars-avril, p. 40-61.
- Korsu E. 2004. L'évitement scolaire par déménagement. *Diversité. Ville, école, intégration*. n° 139, p. 107-118.
- Oberti M. 2006. La différenciation sociale et scolaire de l'espace urbain. In Lagrange H. (dir.). *L'épreuve des inégalités*. Paris : PUF. p. 283-314.
- Oberti M. 2005. Différenciation sociale et scolaire du territoire : inégalités et configurations locales. *Sociétés contemporaines*. n° 59-60. p. 13-42
- Oberti M. & Preteceille E. 2004. Les classes moyennes et la ségrégation urbaine. *Education et sociétés*. n° 14. p. 135-153.
- Orfeuil J-P. (dir.). 2004. *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*. La Tour d'Aigues : L'Aube.
- Préteceille E. 2006. La ségrégation contre la cohésion sociale. La métropole parisienne. In Lagrange H. (dir.). *L'épreuve des inégalités*. Paris : PUF. p. 195-246.
- Rougé L. 2005. *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain. Les « captifs » du périurbain ?*. Toulouse : Thèse de doctorat, Université Toulouse-Le Mirail. 381 p.
- Urban Studies*. 2004. Dossier Exclusionary Land-Use Regulations. Vol. 41, n° 2, février
- Van Zanten A. 2001. *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris : PUF.

Van Zanten A., Ball S. & Raveaud M. 2005. *Le choix de l'école et ses effets sur la polarisation scolaire et urbaine à Paris et à Londres*. Paris : Observatoire sociologique du changement, rapport pour le PUCA, ministère de l'Équipement.

Webster C-J. 2002. Property rights and the public realm. Gates, green belts and gemeinschaft. *Environment and Planning B*. vol. 29, n° 3, p. 397-412

Wiel M. 2000. *Formes et intensité de la périurbanisation dans les villes françaises et aptitude à la canaliser*. Paris : rapport pour le PREDIT.