

Une politique auto-subversive

L'attribution des dérogations scolaires

Lorenzo Barrault-Stella

DANS **SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES** 2011/2 n°82 , PAGES 31 À 58
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 1150-1944

ISBN 9782727632361

DOI 10.3917/soco.082.0031

Date de mise en ligne : 29/06/2011

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2011-2-page-31?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Une politique auto-subversive L'attribution des dérogations scolaires

Cet article aborde les dynamiques de l'action publique éducative à travers l'attribution des dérogations à la sectorisation dans l'enseignement primaire. L'analyse des pratiques des acteurs institutionnels, sur la base d'observations ethnographiques (notamment en commissions), d'entretiens diversifiés et d'archives, souligne les logiques institutionnelles et politiques des aléas de l'acceptation des demandes. Les différents acteurs défendent des intérêts contrastés et sont susceptibles de se réapproprier cette « passe du droit » à différents moments pour ajuster les effectifs scolaires, mettre en œuvre des stratégies d'établissement ou encore entretenir des relations clientélares. Les incertitudes de l'aboutissement des demandes sont ainsi liées à des contraintes structurelles, à l'application fluctuante de normes casuistiques, et aux variations des rapports de force au sein de la configuration des producteurs de dérogations. À travers le dispositif étudié, l'article propose une analyse processuelle et relationnelle de l'action publique qui invite à penser ensemble ses caractéristiques structurelles et ses contingences.

Mise en place au début des années 1960 dans une perspective de planification, la sectorisation est partie prenante de la régulation contemporaine de l'accès à l'institution scolaire en France. Depuis 1980, ce dispositif public territorialisé – auquel l'enseignement privé n'est pas soumis – connaît des dérogations au niveau local (article 6 du décret 80-11 du 3 janvier 1980). Des publications institutionnelles notent une augmentation des demandes en la matière (Gilotte, Girard, 2005) et cette tendance semble s'accroître depuis l'annonce ministérielle de l'« assouplissement de la carte scolaire » par leur généralisation en mai 2007¹. Les dérogations sont souvent abordées du point de vue des stratégies des familles² mais rarement questionnées au prisme des acteurs chargés de leur attribution. Le traitement public des demandes constitue ainsi un angle mort de la littérature scientifique (Van Zanten, Obin, 2008) et donne l'occasion de questionner, de manière générale, la mise en œuvre des politiques éducatives et les logiques d'un système qui organise lui-même le contournement des normes qu'il édicte. Éric Charmes a mis en exergue certains usages politiques « exclusivistes » de la sectorisation dans les espaces périurbains (Charmes, 2007) mais

Le traitement public des demandes donne l'occasion de questionner les logiques d'un système qui organise lui-même le contournement des normes qu'il édicte.

1/ On peut s'interroger sur les évolutions endogènes du dispositif et les éventuels ajustements incrémentaux (Lindblom, 1959) qui ont pu conduire à une routinisation des contournements jusqu'à la remise en cause publique de la sectorisation.

2/ Pour des travaux récents : (Oberti, 2007), (François, Poupeau, 2008 (b)), (Van Zanten, 2009). Une des rares études relative à l'enseignement primaire est celle de Peter Gramberg (Gramberg, 1998).

laisse de côté le travail des agents publics. Se limitant à un questionnement en termes de mixité et de ségrégation, l'enquête de Denis Laforge dans le secondaire insiste sur les actions « contradictoires » des administrations déconcentrées et pointe leur « responsabilité » dans les « injustices scolaires » : leur « laisser-faire » ferait obstacle à la « mixité » (Laforge, 2005). L'analyse statistique des dérogations dans le secondaire montre surtout que « la fréquence avec laquelle les demandes sont satisfaites [est] relativement indépendante de la catégorie sociale du demandeur » (François, Poupeau, 2008 (a) : 97). De leur côté, Georges Felouzis, Françoise Liot et Joëlle Perroton soulignent le traitement « au cas par cas » des demandes mais concluent à une « régulation introuvable » (Felouzis, Liot, Perroton, 2005 : 137-164) sans restituer l'ensemble du processus de dérogation, ni les négociations institutionnelles et politiques.

Ainsi, la plupart des travaux de sociologie de l'éducation n'abordent pas l'éventuelle autonomie des agents publics et le poids des logiques bureaucratiques dans le fonctionnement du système de dérogations. L'action publique en la matière présente pourtant des régularités saisissables par une mise à distance des débats publics et, surtout, par l'observation en situation des pratiques des agents chargés du dispositif. Comme dans d'autres secteurs, le travail quotidien des acteurs institutionnels et leurs interactions avec les administrés redessinent en actes une politique de sectorisation bien différente de celle évoquée publiquement (Lipsky, 1980 ; Dubois, 2003). L'analyse localisée permet de saisir les dynamiques des incertitudes au principe de la satisfaction des demandes de dérogation et, plus généralement, d'appréhender certaines caractéristiques structurelles de l'action publique éducative (Dubois, 2009). Rarement abordé, l'enseignement primaire offre un point d'entrée privilégié car les dérogations y sont attribuées par différents acteurs administratifs et politiques en interactions (agents municipaux, inspecteurs, directeurs d'établissements). Les maires sont officiellement titulaires du pouvoir de décision mais, dans les municipalités de grande taille dont le nombre d'élèves est élevé, leurs adjoints aux affaires scolaires s'appuient sur des agents communaux – essentiellement des fonctionnaires de catégorie B et C, et un chargé de mission contractuel – pour traiter les demandes. Ils collaborent le plus souvent avec les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) chargés des circonscriptions locales et les directeurs d'écoles qui participent, dans le cadre de commissions, à l'attribution des dérogations. Il faut pénétrer cette configuration administrative et politique, les contraintes, négociations et rapports de force institutionnels, pour comprendre les aboutissements contingents des demandes de dérogation. L'enquête ethnographique (voir l'encadré) permet d'observer

les logiques de l'individualisation contemporaine de l'action éducative qui passe notamment par la généralisation des dérogations depuis 2007. Au-delà des variations dans leur attribution, il existe des récurrences qui expliquent les incertitudes structurelles de l'action publique.

La définition politique de la sectorisation prévoit, par les dérogations, le contournement de la norme édictée et délègue, comme dans d'autres secteurs, sa mise en œuvre aux autorités locales. La production de l'action publique connaît alors différents moments que l'on pourrait retrouver dans d'autres politiques recourant à ce type de technologies institutionnelles. À la différence des passe-droits évoqués par Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1990), les dérogations, juridiquement prévues, constituent une passe du droit : il s'agit de « règles qui organisent la mise à l'écart d'autres règles » en utilisant « pleinement les ressources offertes par le droit [...] La règle n'est pas ici contournée, elle est écartée par le déplacement vers un autre ensemble de règles » (Lascoumes, Le Bourhis, 1996 : 65). L'étude d'un tel système auto-subversif en matière d'affectation scolaire apporte une contribution à l'analyse des relations entre les univers politique et administratif dans la mesure où, classiquement, la définition juridique des programmes publics ne suffit pas à expliquer leur application. Une analyse processuelle et relationnelle de l'action publique en train de se faire permet alors de comprendre les contingences du traitement des demandes de dérogation³. De manière plus générale, elle permet l'observation, dans ce type de dispositif organisant son propre contournement, de quatre niveaux de formalisation des règles de l'action publique qui constituent autant de moments dans sa production : la mise en forme politique, le travail routinier de gestion des agents publics, les négociations institutionnelles, et les éventuels arrangements informels⁴.

3/ Le processus de traitement des demandes de dérogation (formulaire au guichet, travaux préparatoires, commissions, etc.) est relativement similaire dans nombre de municipalités même si l'enquête ethnographique ne prétend pas épuiser la diversité potentielle des pratiques locales qui peut par exemple résulter de contextes urbains et socio-politiques différenciés (Oberti, 2005). L'analyse donne cependant à penser, au-delà de son cadre empirique, certaines structures relationnelles de l'action publique.

4/ La démonstration est organisée autour du processus institutionnel de dérogation et ne développe pas ici les trajectoires, dispositions, apprentissages des rôles et variations individuelles des pratiques des acteurs. La publication de ce texte comme celui d'Isabelle Lacroix sur l'enseignement régionaliste au pays basque font suite à la journée d'étude « École et politique. L'action publique éducative : entre mise en œuvre et mobilisations », organisée en juin 2009 à l'Université Paris-Dauphine. Je remercie particulièrement l'IRISSO, l'ensemble des participants à la journée et le comité de rédaction de *Sociétés Contemporaines* qui ont permis de prolonger la réflexion. Surtout, ce projet n'aurait pu voir le jour sans la participation et le soutien d'Aurélié Llobet que ces quelques lignes ne sauraient suffire à remercier.

L'ENQUÊTE ETHNOGRAPHIQUE

L'analyse est localisée principalement sur un territoire urbain, dense, situé dans une grande ville française (près de 190 000 habitants), à l'offre scolaire publique et privée diversifiée (36 écoles primaires publiques et 8 privées, 10 collèges publics et 3 privés) et très hétérogène socialement. Le taux de chômage est de 14,1 % et la population disposant d'un emploi comprend 23,7 % de cadres et professions intellectuelles supérieures, 26,2 % de professions intermédiaires, 28,9 % d'employés, 15,4 % d'ouvriers et 5,8 % d'artisans, commerçants et chefs d'entreprises (données INSEE, 2006). La mairie est dirigée par le Parti Socialiste depuis 1995, et des observations dans deux autres localités urbaines aux caractéristiques relativement similaires mais gérées par d'autres partis (UMP et Les Verts) ont également été effectuées. Débutée fin 2006, l'enquête s'appuie sur des observations ethnographiques dans les mairies, sur des archives contemporaines (services municipaux des affaires scolaires, depuis 2002), et sur des entretiens avec des acteurs institutionnels diversifiés (guichetiers, chargés de mission, élus, directeurs d'école, IEN) chargés des dérogations. En 2008 et 2009, soit après l'annonce de l'« assouplissement » de la sectorisation, j'ai notamment pu assister à 13 commissions du premier degré au cours desquelles le regard a été porté sur le travail des acteurs et leurs interactions. Suite à divers entretiens et à certaines relations de confiance permises par ma présence prolongée sur le terrain, j'ai été introduit en commission par des acteurs municipaux (en m'engageant à garantir l'anonymat des établissements, des lieux et des personnes) et me suis présenté comme un « étudiant ». Ces investigations s'inscrivent dans le cadre d'une thèse sur les politiques de régulation de l'accès à l'institution scolaire comprenant aussi des observations et entretiens auprès de parents.

UN PROCESSUS INSTITUTIONNEL ROUTINISÉ

La mise en forme politique du dispositif confié juridiquement, à un premier niveau, le pouvoir d'affectation scolaire en primaire au maire sans préciser les modalités de son exercice (art. L131-5 code de l'éducation). Au-delà de la généralité des textes, les dérogations scolaires sont en pratique attribuées chaque année au cours d'un processus routinisé, des interactions au guichet municipal aux inscriptions dans les établissements en passant par les commissions. L'organisation institutionnelle laisse place aux incertitudes du traitement des demandes et à des marges d'adaptation pour les acteurs. Ces aléas font partie des caractéristiques structurelles de l'action publique.

■ Critères flous et contraintes matérielles

Pour inscrire un enfant dans une école primaire sur les terrains observés, les parents (ou tout autre titulaire de l'autorité parentale) doivent d'abord se rendre au guichet des affaires scolaires de la mairie

pour obtenir un certificat d'inscription. Cette démarche s'effectue généralement entre l'automne et le printemps de l'année précédant la rentrée. Au guichet, un agent municipal peut expliquer la procédure de dérogation : la présentation du dispositif varie selon les localités, les agents publics et les attitudes des parents⁵. Il semble que les communes ne souhaitent pas voir s'accroître les demandes de manière exponentielle du fait de leurs faibles moyens pour les traiter.

Dans le premier degré, il n'existe pas de critères précis de dérogation définis nationalement et les maires les fixent localement. Pourtant les motifs recevables, inspirés de ceux en vigueur dans le secondaire, sont généralement les mêmes : raisons médicales ou handicaps, parcours scolaire particulier, regroupement de fratrie, parfois un domicile situé en limite de secteurs, et le fait d'être boursier. Si la possibilité de demander une dérogation est souvent portée à la connaissance des parents, les critères ne sont pas toujours clairement présentés. Dans une même localité, il est fréquent que les agents municipaux, les élus ou encore les directeurs d'établissement (voire des enseignants) évoquent des motifs recevables divergents. La domiciliation en limite de secteur est par exemple présentée comme efficiente par certains directeurs tandis que les guichetiers municipaux l'excluent. Pour les parents, il existe donc un flou relatif quant aux critères recevables localement : « personne ne se met d'accord sur les motifs, c'est pas clair », (père de 38 ans, comédien). Surtout, ces critères n'ouvrent pas un « droit » à la dérogation pour les familles et constituent seulement des « motifs prioritaires ». Quelles que soient les localités observées, cette nuance entre « droit » et « motifs prioritaires » ainsi que le flou des critères recevables contribuent à l'incompréhension et/ou au sentiment d'arbitraire de nombre de parents. Une mère explique par exemple : « Je ne comprends pas, on m'avait dit qu'on me donnerait une dérogation [...] vraiment ça m'énerve » (infirmière de 34 ans dont la demande a été refusée).

La demande officielle de dérogation s'effectue en pratique par le biais de formulaires administratifs préétablis. La comparaison de ces documents dans plusieurs dizaines de communes – diversifiées en termes d'orientations politiques, de régions et d'offre scolaire – souligne que les familles disposent de manière récurrente de peu de possibilités matérielles pour exprimer leur demande. À l'image du secondaire, trois types de formulaires sont observables : le plus souvent les parents ne peuvent écrire que trois à quatre lignes pour motiver leur demande (cf. document 1) ; parfois le document impose

5/ Les acteurs institutionnels semblent par exemple plus incitatifs en matière de dérogation dans la commune dirigée par l'UMP.

de cocher un motif parmi plusieurs proposés ; plus rarement, ils peuvent motiver leur demande en une dizaine de lignes. Comme dans d'autres domaines de l'action publique, un tel dispositif matériel vient contraindre les justifications des parents et limiter leur univers des possibles (David, 1985) en matière de demande de dérogation⁶. Il est d'ailleurs fréquent que certaines familles écrivent des courriers pour insister (Barrault, 2009) suite à un refus en étayant plus longuement leur argumentation. Ces modalités imposées par les autorités publiques pour solliciter les dérogations sont liées au traitement des demandes : les standards administratifs et la restriction formelle facilitent le travail des acteurs institutionnels (Weller, 1999) et rendent improbables les conflits de qualification.

Document 1

Un formulaire de demande de dérogation

MAIRIE
DEMANDE DE DEROGATION POUR L'ANNEE SCOLAIRE 2008-2009

le 07/02/2008

Enfant :
Sexe : masculin
Né le : à
Nationalité (pays) :
Domicilié :
f

Pour l'école :

Ecole de domicile :

Motif :

Avis du directeur de l'école du domicile	Avis du directeur de l'école demandée	Avis de l'inspecteur de l'éducation nationale	Décision du maire
Date: Signature:	Date: Signature:	Date: Signature:	Date: Signature:

Exemplaire à présenter au directeur de l'école du domicile.

■ Des adaptations politiques locales à la marge

Outre ces flous juridiques et contraintes matérielles, le travail institutionnel de dérogation scolaire est relativement politisé

6/ Ces formats favorisent aussi les demandes de parents disposant d'un rapport distant à l'écrit.

localement. Les agents publics, quelles que soient leurs institutions d'appartenance, recourent dans leurs discours aux catégories des débats politiques sur la « carte scolaire », à l'image de la mixité, de la lutte contre la ségrégation, ou de l'égalité des chances : « C'est important pour la mixité de ne pas faire n'importe quoi avec la carte scolaire, si on est trop rigide ça crée des ghettos » (chef du service des affaires scolaires, au guichet municipal) ; « Les parents devraient choisir leur école, c'est l'égalité des chances », (IEN à la sortie d'une commission). Mais ce sont surtout les orientations politiques des autorités locales qui peuvent avoir certaines conséquences sur leurs actions éducatives (Van Zanten, 1997). En matière de dérogation, les adaptations politiques locales se font cependant à la marge, c'est-à-dire essentiellement par le biais de dispositifs mineurs ayant des effets limités. Quelques ajustements localisés en fournissent une illustration. Par exemple, sur le terrain principalement étudié, l'équipe municipale appartenant au PS affirme vouloir limiter les « fuites sociales » et la ségrégation à travers sa gestion des dérogations : « La mairie ne peut pas se permettre d'accorder des dérogations à tout le monde. Il faut le comprendre et penser à la mixité quoi qu'en dise le gouvernement » (élu, lors d'un conseil de quartier). De telles prises de position publiques s'accompagnent d'injonctions aux agents chargés des dérogations : « Il faut dissuader les familles de demander des dérogations pour favoriser la mixité » (élu, à la mairie). Un dispositif dissuasif a ainsi été mis en place pour la rentrée 2009. Les guichetiers insistent dorénavant systématiquement sur la faible chance d'aboutir des demandes au regard des places disponibles. Ils font aussi signer aux parents un document précisant que leur enfant est susceptible de perdre sa place dans l'établissement de secteur si leur dérogation est refusée (cf. document 2). Ce dispositif politique augmente les coûts pour les familles souhaitant mobiliser cette passe du droit et semble produire des effets : 221 dérogations ont été demandées par les familles pour la rentrée 2009 contre 274 l'année précédente, soit une baisse de près de 19 % à effectifs quasi constants. Une mère parmi d'autres explique également à la sortie de la mairie : « Ça m'a fait peur [...] on a préféré pas demander la dérogation parce que c'était dangereux » (gardienne d'immeuble, 41 ans). Par contraste avec d'autres municipalités où un tel dispositif n'a pas été mis en œuvre, cet exemple illustre les possibles adaptations politiques locales de l'action publique.

Document 2
Un document dissuasif

SERVICE ENFANCE

Madame, Monsieur,

Vous avez fait une demande de dérogation personnelle pour votre enfant..... date de naissance/...../..... de l'école..... vers l'école.....

Afin que vous soyez parfaitement informé et pour éviter tout malentendu, la Mairie souhaite vous rappeler les conséquences de votre démarche :

- A partir du moment où vous demandez une autre école, vous n'êtes plus prioritaire sur votre école de secteur.
- Si votre demande de dérogation est refusée, votre école de secteur n'acceptera votre enfant que s'il lui reste de la place.
- S'il n'y a plus de place sur l'école de secteur, votre enfant sera dirigé vers une 3^e école. Vous ne pourrez demander le retour sur votre secteur que l'année scolaire suivante, sans garantie que l'école ait assez de place pour l'accepter.

Nom..... Date.....

J'ai bien pris connaissance des conditions énumérées ci-dessus

Signature

Si vous souhaitez annuler cette dérogation avant qu'elle ait été traitée, vous pouvez le faire en vous rendant auprès du service enfance avec votre pièce d'identité.

La comparaison de localités contrastées politiquement souligne néanmoins que la variable politique n'est pas la plus centrale pour comprendre le traitement des demandes : les orientations des municipalités sont secondaires dans la mise en œuvre des dérogations. Les autorités politiques n'ont en effet pas le monopole du pouvoir de décision, sont soumises à des contraintes structurelles et composent en pratique avec d'autres acteurs. Ainsi, une fois la demande enregistrée à la mairie, les parents doivent prendre rendez-vous avec le directeur de l'établissement où leur enfant est scolarisé pour lui en faire part. Ce directeur de l'école « sortante » donne un court avis (« favorable », « non favorable », « réservé » ou « à étudier en commission ») sur le formulaire de demande de dérogation, et transmet ensuite ce document à son homologue de l'école « entrante », puis à l'IEN chargé de la circonscription pour avis également. Le formulaire est enfin retourné à la mairie avant les commissions qui se tiennent généralement début juin. Dans ce cadre et de

manière routinière chaque année, les acteurs préparent les commissions d'attribution de dérogations de leur côté.

■ Préparations et anticipations : des intérêts institutionnels contrastés

Le pouvoir de dérogation en primaire appartient juridiquement aux maires à un premier niveau de définition politique des règles de l'action publique. Toutefois, en pratique, ce pouvoir est le plus souvent disséminé entre les acteurs des commissions. Tout ne s'y joue pourtant pas et, en amont, les travaux préparatoires de chacun des protagonistes se présentent comme un second niveau de formalisation des règles de dérogation. Comme pour d'autres dispositifs éducatifs à l'image de l'orientation (Masson, 1994 ; Buisson-Fenet, 2005), chacun défend des intérêts propres et se livre à une anticipation des effectifs scolaires et des positions des autres acteurs.

Un travail politique local

Au niveau municipal, le service des affaires scolaires recense l'ensemble des demandes de dérogation enregistrées au cours de l'année (soit le plus souvent entre octobre et mai pour la rentrée suivante). Les formulaires doivent comprendre un motif et comporter les trois avis précédemment mentionnés (directeurs et IEN) pour être pris en compte. Les agents municipaux appréhendent les demandes de manière essentiellement quantitative. Ils établissent un tableau de l'ensemble des cas, classés par école demandée, qui mentionne le motif avancé et les différents avis. Dans une logique gestionnaire, ce travail permet de quantifier les demandes entrantes et sortantes de chaque établissement. Ces informations sont ensuite transmises au chargé de mission aux affaires scolaires qui travaille sous l'autorité de l'élu délégué à l'école. Ce collaborateur complète qualitativement les documents qui serviront à l'élu en commission. Il a peu de marge de manœuvre dans la plupart des cas où la catégorisation du motif des parents n'est pas ré-interprétable ou lorsque les avis des directeurs et de l'inspecteur sont convergents. Cependant, il peut parfois requalifier ou modifier les motifs, notamment suite à une rencontre avec la famille : « La maman était venue me voir, elle avait des problèmes [...] elle avait dit "proximité du domicile" mais j'ai ajouté qu'elle avait des problèmes de santé » (chargé de mission). De même, dans les cas les plus litigieux ou compliqués, il complète parfois les informations contenues dans le tableau par des post-it précisant certaines caractéristiques des parents. Il propose

ainsi des arguments à l'élú pour défendre la demande en commission et cherche à anticiper les remarques défavorables qui pourraient être adressées par les directeurs ou l'IEN : « [l'élú] a besoin de ces informations parce que [...] parfois, il est vraiment essentiel de défendre la famille même si sa demande n'a pas l'air top [...] Ce sont des cas particuliers, il faut s'adapter » (chargé de mission). Ce travail concerne seulement les cas qui, de par leur motif, disposent de certaines chances d'aboutir. L'élú peut également compléter les informations et veut savoir quels cas peuvent être soutenus en commission. S'il appuie parfois des demandes en invoquant des principes généraux comme la mixité, ces pratiques relèvent surtout du travail politique municipal au sens où elles visent prioritairement à répondre aux demandes de parents qui sont des électeurs potentiels. Il s'agit alors d'enjeux locaux et de relations d'échanges avec les familles.

Le rôle gestionnaire des inspecteurs

De leur côté, les inspecteurs de l'Éducation nationale, dont la compétence est limitée à une circonscription (donc le plus souvent à une partie de la commune en contexte urbain), occupent une position centrale dans la configuration des producteurs de dérogations. Ils sont les garants du nombre d'enfants par établissement et ont un rôle de « gestionnaire », puisque l'Éducation nationale ne souhaite pas financer des structures pédagogiques « non pleines » (IEN). Appuyés par leur succinct service administratif (un ou deux agents), ils préparent surtout les commissions en vérifiant le nombre d'enfants autorisés à s'inscrire dans chaque établissement (« Ce qui compte le plus, ce sont les stocks et les flux d'élèves entre les écoles », IEN). Leur travail d'anticipation les conduit à s'opposer aux demandes faisant excéder à une école son nombre moyen d'élèves et ils cherchent à ajuster les effectifs par établissement. Leur mode de calcul prend en considération l'ensemble des classes d'une école : le nombre d'enfants scolarisés dans un établissement ne peut pas dépasser le nombre maximal d'enfants par classe (30 en maternelle ; 27,5 en élémentaire ; 25 en Zone d'Éducation Prioritaire) multiplié par le nombre de classes⁷. L'appréhension des demandes de dérogation par les IEN est ainsi prioritairement gestionnaire et quantitative : « On regarde les places disponibles, les capacités d'accueil de l'école... les motifs ça vient après » (IEN). Leurs avis, prononcés en

7/ Ce mode de calcul par « moyenne par établissement » permet aux directeurs de faire des aménagements internes des effectifs entre les classes. Il est par exemple possible de dépasser le nombre moyen d'enfants dans une classe si celui d'une autre classe est inférieur et permet de ne pas dépasser la moyenne de l'établissement.

dernier, ne sont favorables que sous réserve de places disponibles. Les inspecteurs cherchent également à contrôler et à satisfaire les directeurs. Ils suivent le plus souvent leurs avis convergents et, en cas de désaccord, ils optent généralement pour un « avis réservé » ou « à étudier en commission ». Leur travail préparatoire est donc avant tout comptable même s'ils veillent à satisfaire au mieux les directeurs qui appartiennent, comme eux, à l'Éducation Nationale.

Des stratégies d'établissement

Les directeurs d'établissement préparent également les commissions. Ils donnent leurs avis sur les demandes de dérogation et leur travail est contraint par deux impératifs, l'un gestionnaire et l'autre plus politique⁸. D'une part, il leur faut ne pas excéder le nombre moyen d'enfants par école, obligation contrôlée par l'inspecteur. D'autre part, ils doivent s'opposer aux demandes pour « convenances personnelles » et ne donner un avis favorable que lorsque le motif paraît recevable. Dès lors que ces deux impératifs sont respectés, ils disposent de possibilités d'adaptation. Leur avis peut ainsi renvoyer à des stratégies d'établissement pour préserver ou améliorer leur position dans les espaces de concurrence locaux (Broccolichi, Van Zanten, 1997 ; Van Zanten, 2001). Les directeurs d'écoles sortantes peuvent par exemple rendre un avis négatif sur une demande pour ne pas voir l'IEN fermer une classe en raison de sous-effectifs. Ceux des écoles entrantes peuvent favoriser des demandes concernant certains publics afin d'améliorer les résultats et/ou l'image de leur établissement⁹ : « J'étais favorable à cette dérogation parce que ça ne faisait pas de mal à l'école d'accueillir un petit blanc de plus, il n'y en a pas beaucoup ici » (directeur à propos d'un bon élève, en off). Par ailleurs, les chefs d'établissement se déclarent parfois favorables ou défavorables à une dérogation du fait de leur relation avec les parents : « Les parents de la famille R, je les connais bien [...] je les comprends, j'aurais sûrement fait pareil [...] alors je ne me suis pas opposé à leur demande » (directeur). En outre, les directeurs se téléphonent (voire se rencontrent) souvent avant les commissions pour se mettre d'accord sur certains cas et s'échanger des élèves (« Il me prend ces trois dérog' à l'école S comme ça moi j'ai un peu de marge

8/ Le même type de tension, entre « performances » et mixité, caractérise le travail des chefs d'établissement du secondaire (Barrère, 2006).

9/ L'attractivité peut constituer un enjeu pour les établissements scolaires dès l'enseignement primaire. Dans une logique de concurrence aussi bien entre secteurs public et privé qu'au sein de l'enseignement public (Barthon, Monfroy, 2005), certains collèges développent en ce sens des offres éducatives spécifiques (par exemple des classes européennes ou des CHAM), parfois en lien avec les écoles élémentaires et les associations de parents.

et je peux accepter celles de l'école T », directeur). Leur position similaire favorise les arrangements avant le travail en commission. Les chefs d'établissement anticipent ainsi, parfois collectivement, leurs effectifs et les réactions éventuelles des autres acteurs institutionnels (« Quand on est d'accord entre nous, l'inspecteur n'est pas contrariant », directeur). Une fois leurs calculs et arrangements faits, ils envoient à l'IEN et à la mairie leurs listes d'effectifs prévisionnels prenant en compte leurs avis sur les dérogations. Les agents municipaux vont établir à partir de ces listes le tableau quantitatif précédemment évoqué. Ces travaux préparatoires, qui constituent un deuxième moment dans l'action publique, pèsent donc dans les rapports de force et sur l'issue des négociations en commission, particulièrement car les dérogations avec avis convergents y sont rarement mises en discussion.

À ce deuxième niveau de définition des règles d'attribution des dérogations, chaque type d'acteurs prépare les commissions de son côté et cherche à anticiper les réactions des autres. On voit que leurs pratiques et intérêts sont divergents, parfois même contradictoires (travail politique, équilibre des effectifs, stratégies d'établissement), comme dans la mise en œuvre d'autres mesures éducatives. L'ensemble de ces préparatifs préfigure pour partie les débats en commission mais tout ne se joue pas au préalable : l'obtention ou le rejet des dérogations est également lié aux contingences des négociations en situation qui constituent un troisième niveau de définition des règles dans l'action publique.

DES NÉGOCIATIONS INSTITUTIONNELLES CONTINGENTES : LES LOGIQUES DU TRAVAIL DES COMMISSIONS DE DÉROGATION

À l'issue des travaux préparatoires, les décisions de dérogation sont prises en commissions¹⁰. Ces dispositifs composites associent l'adjoint au maire, le chargé de mission, un ou deux agents municipaux, les directeurs d'école et l'inspecteur de la circonscription (voire parfois un représentant de parents d'élèves¹¹). À ce troisième

10/ En général, il y a autant de commissions par commune que de circonscriptions de l'Éducation nationale et seules les autorités municipales assistent à l'ensemble de ces réunions. L'élu préside la commission et organise le cadre des délibérations (examen des demandes par école entrante, disposition spatiale autour d'une table, etc.). Seuls sont discutés les cas où il existe une contradiction ou une incertitude entre les différents avis, voire lorsque certains acteurs insistent sur une demande.

11/ Leur présence dépend des propriétés des leaders associatifs locaux et du degré d'institutionnalisation du partenariat avec la municipalité. Dans ce cadre, le rôle de ces représentants est essentiellement symbolique : ils ne prennent pas part directement aux discussions et ne rédigent aucun compte rendu.

niveau, les décisions en commission n'ont rien de mécanique : il n'est pas possible d'établir de causalités directes et univoques entre « un motif » et « une issue » du travail institutionnel. L'objectivation statistique se révèle insuffisante et seule l'observation des pratiques en situation permet de saisir les logiques du traitement relationnel des cas. Dans la localité principalement étudiée, 128 des 221 dérogations demandées en primaire pour la rentrée 2009 ont été accordées (57,9 %¹²) et se répartissent ainsi :

Motifs invoqués	Nombre de dérogations accordées	% sur l'ensemble des demandes
Raisons médicales, handicaps, parcours scolaires particuliers	7	3,2 %
Regroupement de fratrie	48	21,7 %
Raisons pratiques d'accès	23	10,4 %
Domicile situé en limite de secteur	11	5 %
Boursiers	0	0 % ¹³
Autres	39	17,6 %

Derrière ces chiffres, le travail des acteurs relève de négociations et de compromis en situation. Ils disposent en commission d'un important pouvoir d'adaptation, d'autant plus que les recours juridictionnels suite à des refus de dérogation sont extrêmement rares en primaire¹⁴. Dans cette troisième phase, il existe des régularités derrière le traitement casuistique évoqué par les acteurs (Evans, Harris, 2004) et les décisions sont prises en fonction des variations dans les rapports de force institutionnels.

■ La priorité gestionnaire et le politique sous contraintes

Les motifs invoqués par les familles comptent au niveau de la recevabilité des demandes mais n'impliquent pas leur acceptation. Les élus locaux qui fixent les critères de dérogation ne sont pas en mesure de les faire respecter systématiquement, ni de promouvoir effectivement leurs perspectives politiques en commission. Comme d'autres travaux, l'analyse se distancie alors de l'idéal type wébérien

12/ Ce qui est en valeur relative similaire aux 59,7 % à l'entrée en 6ème à Paris en 2003 (Gilotte, Girard, 2005 : 141). Il n'existe pas localement de statistiques relatives aux caractéristiques sociodémographiques des parents sollicitant une dérogation et les formulaires de demande fournissent peu d'indications à l'exception de la domiciliation déclarée. Ainsi, les agents publics n'ont pas de vision d'ensemble quant aux propriétés sociales des demandeurs.

13/ On peut noter l'absence de demandes de boursiers qui occupent pourtant une place importante dans les discours politiques de justification de la réforme de 2007.

14/ Dans le secondaire, on observe quelques recours de ce type : la jurisprudence administrative semble écarter tout « droit à la dérogation » et débouter les recours au nom de la marge d'appréciation des autorités scolaires (cf. par exemple la décision n°0808345 du 14 novembre 2008 du TA de Versailles).

de la bureaucratie (Weber, 1995) où les agents administratifs sont réduits au rang de simples exécutants. Quelles que soient leurs orientations, les élus sont en effet placés sous contrainte gestionnaire : historiquement et dans la conjoncture contemporaine, la sectorisation constitue en pratique un instrument de régulation du système scolaire organisant la répartition des élèves (Tanguy, 1975). Dans les négociations en commission, le souci d'équilibrer les effectifs entre établissements est prioritaire dans l'attribution des dérogations et l'on observe le même type d'impératif gestionnaire que dans d'autres domaines éducatifs tels l'orientation (Masson, 1994) ou l'octroi de places en crèche. Lorsqu'une école ne dispose pas de place disponible, il est impossible d'accorder une dérogation, aussi légitime que soit considérée la demande. Les élus savent d'ailleurs qu'ils doivent faire avec ces logiques gestionnaires dont se prévalent les inspecteurs et les directeurs en commission. Ces derniers ne font pas nécessairement preuve de « rigidité administrative » ou d'« opposition politique » mais tiennent leur rôle institutionnel en fonction de contraintes structurelles liées à l'organisation du système éducatif. L'IEN devra justifier auprès de sa hiérarchie le nombre moyen d'enfants par établissement, et le directeur faire accepter aux enseignants et aux parents le nombre d'enfants par classe. Ces acteurs défendent des intérêts propres qui comptent largement en commission car ils sont à même de s'imposer dans les rapports de force institutionnels. On comprend alors pourquoi, outre les stratégies des familles, les volontés et discours politiques ne suffisent pas à distribuer les dérogations en fonction d'objectifs généraux comme la mixité ou l'égalité des chances.

Les contraintes gestionnaires pesant sur les acteurs s'actualisent lors des interactions en commission. Puisque l'examen des demandes a lieu par école entrante, son directeur donne un avis décisif (celui-ci ayant pu évoluer par rapport au moment où il a rempli le formulaire précédemment évoqué). Dans les discussions, les élus peuvent tenter d'imposer leurs vues, notamment lorsque le motif semble recevable et le cas « important », d'où le poids de leur appréciation casuistique et de leurs relations avec les familles. Néanmoins, quelle que soit la municipalité observée, les positions des agents de l'Éducation nationale – inspecteurs et directeurs – semblent s'imposer avec d'autant plus de force en commission qu'ils sont le produit d'alliances dans les négociations : « Monsieur le Maire, tout le monde est d'accord sur ce point » (IEN). Ainsi, les inspecteurs, qui détiennent un pouvoir d'arbitrage en cas d'opposition entre les autorités municipales (souhaitant par exemple accorder une dérogation) et les chefs d'établissement (s'y opposant en invoquant un sureffectif), tranchent dans la majorité des cas en faveur des directeurs du fait des impératifs

gestionnaires : « Là on ne peut vraiment pas, la moyenne dans cette école frôle les 29 » (IEN). Les directeurs sont aussi le plus souvent enclins à se soutenir entre eux, chacun ayant à l'esprit que les négociations relatives à son école se déroulent dans les mêmes conditions. Face à ces impératifs gestionnaires dominants, une des stratégies des élus consiste à se déclarer « contraint(s) par la force majeure », voire à prendre à témoin les représentants de parents pour légitimer des refus « indépendants de [leur] volonté ». Pour donner satisfaction à certaines familles dans le cadre d'échanges politiques locaux, ils essaient parfois d'obtenir une dérogation pour un établissement, disposant de places, autre que celui demandé. Si les effectifs le permettent, les inspecteurs, par une sorte de mécanisme compensatoire visant à préserver les collaborations institutionnelles, les soutiennent généralement : « Là on ne peut pas dire non », (IEN). Par ailleurs, certaines demandes qualifiées par les acteurs en commission de « convenances personnelles » (par exemple « goût » pour une école ou amitiés), voire de « contraires à la mixité », sont parfois accordées car elles permettent d'ajuster les effectifs locaux, en libérant par exemple une place dans une école surchargée. L'équilibre des effectifs se présente alors comme une contrainte essentielle et routinière à court terme dans le travail des acteurs institutionnels, par opposition aux temporalités plus longues des débats publics (Abbott, 1988) relatifs à des principes généraux comme la mixité. L'observation de ce troisième moment de définition des règles que constituent les commissions souligne donc, comme dans d'autres domaines, une appropriation gestionnaire et une dépolitisation relative du dispositif par les acteurs de terrain.

■ Aléas et régularités de négociations casuistiques

Outre les impératifs d'ajustement des effectifs, certaines demandes de dérogation sont mises à la discussion en commission. Du fait de l'utilisation des formulaires précédemment évoqués, les brefs débats sur chacun des cas portent rarement sur la qualification administrative des demandes et, en pratique, les discussions sont orientées par des décisions-types, produites et entretenues collectivement en situation. Au-delà du « cas par cas », on observe comme dans d'autres secteurs des « normes secondaires d'application » issues des pratiques administratives (Lascoumes, 1990) qui pèsent dans les négociations à défaut d'être systématiquement respectées. Si ces normes ne sont parfois pas appliquées, les acteurs s'y réfèrent cependant, reconnaissant leur existence et contribuant à leur actualisation et à leur renforcement (Goffman, 1973). À ce niveau, la casuistique et ses incertitudes produisent ainsi des régularités.

Santé, famille, proximité : des motifs valorisés

Sans être systématiquement acceptés, certains motifs sont particulièrement valorisés en commission. Ainsi, les demandes pour « raisons médicales » ou « handicaps » aboutissent le plus souvent. La contrainte gestionnaire peut même être contournée pour ces motifs et les acteurs n'envisagent pas de refuser ces demandes (« Les problèmes de santé, c'est toujours oui », IEN), d'autant plus qu'elles sont peu nombreuses. Par ailleurs, les requêtes les plus régulièrement acceptées, sous réserve de capacités d'accueil, entrent dans la catégorie « regroupement de fratrie »¹⁵. Il s'agit de cas où, pour diverses raisons (déménagement, modification de secteurs, etc.), un enfant n'est pas sectorisé sur l'établissement où l'un de ses frères ou sœurs est déjà scolarisé. L'argument « évident » de la « facilité de la vie quotidienne » (élu) fonctionne alors régulièrement. Il semble en effet peu « pratique » pour les parents d'accompagner les enfants à deux écoles distinctes : « Il faut penser à l'intérêt de la famille et aux déplacements quotidiens » (agent municipal). Les élus prétendent représenter les administrés et sont particulièrement bienveillants à l'égard de ces cas. Par contraste, les familles qui invoquent un « domicile situé en limite de secteur » ont peu de chance de voir leur demande aboutir en commission, sauf si l'établissement sollicité dispose de nombreuses places disponibles. Les autorités municipales ne défendent pas souvent ces cas car ils remettent indirectement en cause leur découpage de la sectorisation : « Si on découpe la carte scolaire comme ça, on a des raisons [...] il faut bien qu'il y ait des limites de secteurs » (chargé de mission). L'argument pratique de la proximité spatiale connaît donc une efficacité variable.

Le caractère secondaire de la mixité

Dans l'ensemble des localités observées, les acteurs des commissions évoquent aussi l'objectif général de mixité – très présent dans les discours politiques autour de la sectorisation – comme un principe de leur travail. Ainsi, les demandes fondées sur des motifs sociaux ou raciaux (par exemple « trop de nègres dans cette école » ou « différences de niveaux culturels entre les élèves ») sont généralement rejetées car elles sont perçues comme des tentatives d'évitement : « Il y a toujours eu des racistes [...] on ne va pas céder à n'importe quoi, c'est l'école républicaine » (IEN), « Les fuites on a l'habitude, ces demandes

15/ La tendance semble la même à l'entrée en 6^e : 357 demandes de dérogation sur 492 justifiées par des motifs s'apparentant à un « rapprochement de fratrie » (72,6 %) ont été accordées à Paris en 2003 (Gilotte, Girard, 2005 : 149).

sont refusées » (élu). L'objectif de mixité produit ainsi certains effets en commission. Néanmoins, si ce principe normatif relève aujourd'hui de l'évidence pour les différents agents publics et compte dans certains cas, il ne constitue pas en pratique le moteur principal du travail institutionnel¹⁶ (« Il y a souvent des demandes douteuses mais ça peut passer, surtout si ça permet d'équilibrer le nombre d'élèves », directeur ; « La directrice a beaucoup insisté, elle connaissait la famille, là je ne peux rien faire », élu à propos d'une demande qualifiée en situation de « fuite sociale »). Comme évoqué précédemment, des ajustements gestionnaires plus pragmatiques prennent de manière récurrente le pas sur le volontarisme politique sur le sujet comme l'illustre par exemple la scène suivante :

L'élu : Là, il s'agit de la demande d'une famille dont le fils va rentrer en CP. Il est sectorisé sur X [une école peu recherchée dans un quartier populaire] et ils veulent aller à Y [une école plus valorisée localement, située dans un quartier moins populaire]. Motif : mode de garde car la nounou habiterait à proximité. Vous semblez réservés d'avis général. Je pense que là on ne peut pas accepter, on dirait vraiment de la fuite, ça pose problème au regard de la mixité.

IEN : Effectivement, ça ressemble à une demande pour convenances personnelles. Comme d'habitude, toujours dans le même sens [d'une école moins favorisée vers une école plus recherchée localement].

La directrice de l'école évitée : Peut-être mais, en même temps, mon école est presque pleine, ça peut me poser des problèmes. Ça serait pas mal de me dégager un peu de places. En plus on ne sait pas, peut-être que ça les arrange vraiment et que ce n'est pas de la fuite...

IEN : Monsieur Z [le directeur de l'école demandée] ?

Le directeur de l'école demandée : Oui ça ne me pose pas de problème, j'ai encore un peu de place et on a presque fini.

L'élu : Le motif est quand même douteux là...

La directrice de l'école évitée : Moi je suis vraiment pour, ça me permet d'aborder la rentrée plus calmement. Moins ils sont nombreux et mieux c'est, en plus je ne sais pas combien vont encore arriver.

Le directeur de l'école demandée : Ok pour moi si vous voulez.

IEN : Très bien. Ca vous arrange, dans le doute, on leur accorde... On est aussi là pour ces gens. C'est vrai qu'on n'en sait rien en plus.

L'élu : ...

Il ne s'agit pas d'un cas isolé et force est de constater que l'objectif de mixité revêt parfois un caractère secondaire dans le travail des commissions. Cette règle normative peut être écartée au profit de considérations plus pragmatiques (Bailey, 1971) à l'image d'ajustements d'effectifs ou de stratégies d'établissement. Elle constitue cependant un principe de justification qui structure pour partie les discours des acteurs institutionnels.

16/ De manière relativement similaire, sur la mixité comme norme « faible » dans l'action publique d'attribution de logements sociaux (Tissot, 2005).

L'improbable « défense » de l'école publique

Les différents protagonistes évoquent par ailleurs régulièrement la « défense » de l'école publique : « Nous devons inciter les familles à rester dans l'école publique » (élu). Le motif de la défection vers le secteur privé est pourtant peu valorisé en commission et ces demandes obtiennent rarement satisfaction. L'argument est « entendu » par les agents publics mais il est considéré comme très secondaire car, dans les espaces étudiés, « les établissements ne se vident pas » (IEN). On retrouve alors la primauté des perspectives gestionnaires y compris chez les élus. Le sens potentiellement « politique » d'une telle demande est parfois souligné (« Je comprends que ces gens préfèrent l'école publique et demandent alors franchement une dérogation », directeur) mais il ouvre rarement l'accès à une dérogation. La tendance semble plutôt de renvoyer ces parents à leur « liberté » et à leur « responsabilité » : « Il y a une école privée [...] Les parents sont libres de faire leur choix. Après ils sont face à leurs responsabilités » (élu). Les menaces de défection de l'école publique ont donc peu d'efficacité, même si certaines dérogations sont parfois accordées lorsqu'elles permettent des ajustements gestionnaires. Le principe de « défense » de l'école publique produit ainsi peu d'effets dans l'attribution des dérogations.

Une solidarité institutionnelle sous conditions

La réception avec bienveillance des demandes de « collègues » de l'Éducation nationale est par ailleurs un phénomène connu¹⁷. Une forme de solidarité institutionnelle incite à donner satisfaction aux enseignants. Ces « petits arrangements » sont routiniers et ne se limitent pas aux personnels éducatifs : l'observation montre des cas diversifiés comme des agents de cantine, des concierges (« Il rend des services », IEN) ou encore des fonctionnaires municipaux (« On le connaît ici à la mairie », élu). L'appartenance aux institutions locales, notamment scolaires mais pas uniquement, semble favoriser l'efficacité des demandes en commission. Néanmoins, l'enquête souligne que cette solidarité institutionnelle peut être contrariée lors des négociations. Pour les demandes d'enseignants concernant leur propre établissement, les directeurs peuvent par exemple s'opposer à l'application de cette norme pratique :

L'élu : ... la demande d'une enseignante qui veut avoir sa fille avec elle à l'école. Je pense qu'on peut lui accorder.

17/ À l'entrée en 6^e à Paris en 2003, 26 des 27 demandes de ce type ont par exemple été acceptées (Gilotte, Girard, 2005 : 149).

L'EN : Oui en effet, c'est dans nos habitudes, pas de problème...

La directrice de l'école : Là c'est un cas particulier. Cette enseignante pose pas mal de problèmes en interne [...] Moi je ne soutiens pas sa demande [...] C'est quelqu'un qui ne mets pas de bonne volonté, elle pose des problèmes, je ne vois pas pourquoi. En plus, j'ai encore de la place mais je préfère me laisser un peu de marge avec les familles arrivant pendant les vacances.

L'EN : Vous êtes sûre ?

La directrice : Absolument. Je vous ai dit ce que j'en pensais.

Un autre directeur : On n'est pas obligé en même temps.

L'EN : Bon d'accord. C'est refusé.

Par leur soutien ou blocage des demandes, les chefs d'établissement peuvent ainsi utiliser les commissions à l'encontre de certains enseignants avec qui ils entretiennent des relations négatives. Ils peuvent alors se réapproprier les dérogations comme un moyen de pression sur les équipes éducatives : « Je lui ai dit [à l'enseignante] » (la directrice en question).

Condamnation morale des tricheries et contrôle succinct

Les débats politiques relatifs aux « fuites des familles » pèsent aussi d'une autre manière sur les discussions en commission. Les acteurs sont ainsi enclins à mettre en doute les affirmations et motivations des parents. À l'instar des politiques sociales ou d'immigration, il s'agit surtout de « ne pas se faire leurrer » et chacun a conscience de l'existence de « combines et pratiques illicites » (élu). De manière variable selon leurs propriétés, les agents publics présentent la tricherie et le mensonge comme des comportements répréhensibles moralement : « Les menteurs ce sont les pires [...] ça pose un vrai problème moral » (IEN). La thématique de la lutte contre la fraude, en matière éducative comme ailleurs (Fisher, Spire, 2009), semble aujourd'hui partie prenante d'une sorte de « croisade morale » au nom des intérêts de l'État érigés en intérêts universels (Spire, 2008 : 52). Cependant, le travail de contrôle des acteurs institutionnels est en pratique limité. Ils demandent par exemple des précisions en commission : « Il y a un certificat médical pour ça ? » (élu) ou font valoir des précédents de la famille dans les débats : « Ils avaient déjà demandé une dérogation pour un autre motif qui a été refusée l'an dernier » (directeur). Les autorités municipales ayant des suspicions peuvent aussi questionner les directeurs : « Vous connaissez le papa ? Vous en pensez quoi ? ». Ces quelques pratiques mises à part, les acteurs disposent de peu de moyens pour vérifier la « sincérité » des arguments des familles. Un agent municipal explique par exemple en commission : « Les familles qui mentent c'est un vrai problème mais on n'est pas la police, on ne peut

pas vérifier tout ce qu'on nous dit ». Le nombre élevé de demandes à traiter rend en outre le contrôle difficile. Au-delà des discours, les condamnations morales du mensonge ne sont ainsi pas suivies d'un contrôle approfondi des déclarations des parents.

Des parents « méritants »

Par ailleurs, les différents acteurs institutionnels valorisent en commission les demandes de parents « méritants », ceux qui « font preuve de bonne volonté », sont considérés comme actifs pour « s'en sortir », et ne se réduisent pas à des « assistés » (Dubois, 2003 : 70-77) :

L'élue : C'est un cas qu'on connaît bien. Cinq enfants, famille immigrée algérienne de la troisième génération [...] Le père travaille beaucoup, il fait ce qu'il peut et ils essaient de s'en sortir... Des gens sérieux mais qui ont des problèmes [...] La dérogation les aiderait, ça serait pratique pour eux, l'école Z n'est pas très loin de chez eux.

Une directrice : C'est vrai, Y [un frère] était dans mon école l'année dernière, la mère est charmante, un peu timide mais très polie.

L'IEN : Bon allez, je vous fais confiance, ce sont de braves gens et on a de la place, si on peut les aider, ils le méritent.

À l'image d'autres cas ne concernant pas des familles d'origine immigrée, l'appréciation subjective des demandeurs « méritants »¹⁸ par les acteurs des commissions compte dans l'action publique. Ce « mérite » renvoie en pratique à des parents non « défailants », investis dans l'éducation des enfants et conformes aux normes sociales dominantes : « Des gens courageux et qui ne font pas de vagues » (élue). Sous réserve de capacités d'accueil, ces cas bénéficient souvent d'un traitement favorable en commission : « Il s'agit de bonnes demandes » (IEN).

Un misérabilisme genré

À côté de cette gestion « au mérite », un autre registre moral est mobilisé par les agents en commission : une forme de misérabilisme liée à une représentation genrée des tâches éducatives et des rapports sociaux. La figure de la « femme élevant seule ses enfants et connaissant des difficultés avec son conjoint » est souvent valorisée par l'ensemble des acteurs et bénéficie d'une forte compassion comme

18/ Sur les logiques et la rhétorique du « mérite » dans le fonctionnement de l'institution scolaire contemporaine (Duru Bellat, 2009).

dans d'autres domaines de l'action de l'État (Dubois, 2003 : 121). Au-delà des motifs, les demandes émanant de ces mères sont régulièrement acceptées au nom de « l'obligation d'aider une pauvre femme » (IEN), d'autant plus lorsque celle-ci est présentée comme « méritante » (par exemple lorsqu'« elle se bat tous les jours pour ses enfants », directeur). Les discussions sont souvent teintées d'émotions et on observe, chez l'ensemble des membres des commissions indifféremment de leur sexe, une forte empathie à l'égard de ces femmes. Si les pères élevant seuls leur(s) enfant(s) sont sans doute plus rares, aucun cas similaire de dérogation accordée à un homme n'a par contraste été observé. Ce type de décision au profit de mères en difficulté ne se limite pas aux catégories populaires et plusieurs cas de femmes occupant des positions sociales intermédiaires (par exemple infirmière ou cadre du privé) ont été observés. Tout se passe alors comme si les attributs féminins, articulés à des difficultés éducatives et familiales, fonctionnaient comme des caractéristiques particulièrement efficaces dans l'obtention de dérogation scolaire.

Au total, ces différentes régularités casuistiques – priorités gestionnaires, motifs valorisés, solidarité institutionnelle, « mérite », etc. – orientent le travail des acteurs dans ce troisième moment de définition des règles de dérogations. Les commissions constituent des dispositifs composites fonctionnant sur un compromis justifié par le « bien commun » sans qu'aucun des participants ne cherche à clarifier les principes du travail collégial (Boltanski, Thévenot, 1991 : 338) afin de maintenir les collaborations institutionnelles. À ce troisième niveau, les contingences de l'aboutissement des demandes sont surtout liées à des contraintes gestionnaires pragmatiques et aux applications fluctuantes de différentes normes pratiques qui résultent, à l'instar d'autres secteurs (Hauchecorne, Lacan, Louvet, 2008), des négociations et rapports de force entre les acteurs. La mixité, largement présente dans les débats politiques, fonctionne comme un principe normatif de justification qui oriente parfois les décisions sans constituer un critère prioritaire. Ainsi, en commission, les aléas de la casuistique, que l'on retrouve de manière croissante dans d'autres domaines de l'action de l'État (social, logement, immigration, etc.), ne s'opposent pas aux régularités institutionnelles mais contribuent à les produire. Par la suite, les incertitudes de l'action publique de dérogation sont en outre liées à d'autres logiques.

**Les aléas
de la casuistique
ne s'opposent
pas aux
régularités
institutionnelles
mais contribuent
à les produire.**

■ Les contournements des négociations : passe-droits et relations d'échanges clientélares

Un dernier moment de formalisation des règles est observable après les commissions. Comme dans la mise en œuvre d'autres politiques, les agents publics de terrain maîtrisent le déroulement de la procédure et adaptent leurs pratiques en ayant à l'esprit les marges de manœuvre ouvertes par le calendrier. Dès le début du processus, les directeurs savent par exemple qu'ils peuvent changer d'avis sur une demande lors des commissions. Une dérogation entrante avec avis favorable du directeur en décembre peut par exemple être transformée en avis défavorable par ce même directeur pendant la commission en juin : « J'avais dit oui mais là je me rends compte que je n'ai plus de place, j'ai eu d'autres demandes plus urgentes entre temps » (directeur). Chacun des protagonistes sait qu'il pourra ajuster sa stratégie (gestionnaire, de recrutement, politique, etc.) au cours de l'année et jusqu'en commission, voire même au-delà. De même, des usages institutionnels du temps permettent d'échapper aux négociations en commission et rendent possible, à un quatrième niveau, les affectations et inscriptions scolaires hors secteur sans dérogation. Le passe-droit coexiste alors avec la passe du droit. Ainsi, il arrive que les décisions de refus des commissions ne soient pas appliquées car certains acteurs (notamment les élus et les directeurs) disposent de marges de manœuvre *a posteriori*. Ils peuvent d'ailleurs adapter leurs positions lors des débats car le calendrier scolaire permet des ajustements au-delà des dérogations juridiquement prévues. Dans ce quatrième moment de définition des règles, on peut distinguer deux types d'*arrangements particuliers* – au sens de transaction au bénéfice des présents et non en vue du « bien commun » (Boltanski, Thévenot, 1991 : 408) – dans l'action publique.

Ainsi, les élus peuvent attribuer une affectation scolaire hors secteur sans respecter la procédure de dérogation, depuis la date des commissions jusqu'à quelques jours après la rentrée. La municipalité délivre alors un certificat d'inscription à la famille et s'arrange de manière informelle avec le directeur de l'école. Dans la localité principalement étudiée, on compte environ une vingtaine de cas chaque année. Il s'agit de passe-droits distincts des simples dérogations et délivrés discrètement à travers des pratiques pour partie clientélares¹⁹. Sous réserve de places disponibles, ceux-ci sont le plus souvent distribués aux parents insistant auprès des autorités locales et

19/ Ce phénomène est peut-être plus répandu dans l'enseignement primaire où les compétences d'affectation relèvent des communes puisque « le développement des pratiques clientélares (...) est en étroite relation avec la capacité des élus de disposer des ressources publiques et de les distribuer à des segments de population en quête d'ascension ou de consolidation de leurs positions sociales » (Mattina, 2004 : 131).

invoquant des motifs recevables. Les appréciations des élus et de leurs collaborateurs entrent aussi en jeu : « J'ai rencontré la famille, j'ai senti que c'était important pour eux » (chargé de mission). Par un usage du temps routinisé et parfois anticipé, les acteurs politiques peuvent donc contourner les contraintes gestionnaires et se réapproprier le pouvoir d'affectation : « Il y a toujours des places qui se libèrent à la rentrée, on le sait. Il y a des cas, je ne vais pas me battre pendant des heures en commission, je sais qu'on s'arrangera en septembre » (élu). Loin des principes généraux des débats publics comme la mixité ou l'égalité des chances, ces arrangements relèvent d'échanges politiques locaux avec les parents. Pour les élus municipaux, il peut également s'agir d'entretenir des relations propres à l'univers politique, par exemple lorsqu'un passe-droit est délivré à une famille qui bénéficie du soutien du député local : « Des fois il me rend aussi des services » (élu)²⁰.

De même, à ce quatrième niveau, les directeurs peuvent inscrire dans leur école un élève non sectorisé sur leur établissement et qui ne dispose pas de dérogation. À travers des pratiques peu visibles pour leurs partenaires institutionnels, ils ajustent alors leurs recrutements par le biais de passe-droits : « Je voudrais avoir quelques familles plus favorisées dans mon école [...] du coup là on peut discuter » (directeur). Ces arrangements de gré-à-gré avec les familles ont régulièrement lieu au moment de la rentrée lorsque l'école dispose finalement de places disponibles. Ils n'en informent souvent pas la municipalité et le jeu avec le calcul de la moyenne d'effectifs par école facilite les justifications vis-à-vis de l'IEN. Outre les stratégies d'établissement, ces passe-droits sont notamment distribués sur la base des rendez-vous et insurances des familles, l'appréciation personnelle des directeurs comptant alors largement : « Je choisis un peu selon les cas, souvent ce sont des gens qu'on connaît et qui sont venus plusieurs fois » (directeur). Ces inscriptions scolaires négociées auprès des chefs d'établissement, tout comme les affectations hors secteur sans dérogation délivrées par les municipalités, permettent de contourner les négociations en commission et font partie de luttes d'institutions dans l'action publique (Gaxie, 1997). On ne saurait les analyser comme des dérogations juridiquement prévues et, dans ce quatrième moment, il s'agit de passe-droits fondés sur des relations d'échanges locales qui, s'ils ne sont pas nouveaux (Ballion, Oeuvarde, 1987), pourraient s'accroître avec les évolutions récentes du dispositif de sectorisation.

20/ Plusieurs courriers entre acteurs politiques ont été observés en ce sens dans les archives municipales.

**Les incertitudes
quant à la
distribution des
déroghations
sont aussi liées
à des
contraintes
institutionnelles
et aux rapports
de force entre
les différents
acteurs.**

L'analyse du processus de déroghation et des dynamiques à l'œuvre autour de l'affectation dans l'enseignement primaire souligne combien l'institution scolaire constitue un espace de négociations et de rapports de force. En donnant accès aux usages institutionnels de cette passe du droit, l'approche ethnographique déconstruit les lectures essentialistes de l'action publique éducative et des déroghations. Les incertitudes quant à leur distribution ne se réduisent pas aux stratégies des parents et sont aussi liées à des contraintes institutionnelles, à l'appréciation relationnelle des demandes et aux rapports de force entre les différents acteurs. Loin de remettre en cause les déterminations sociologiques, ces contingences témoignent plutôt de leur complexité. L'observation des logiques institutionnelles et des pratiques des acteurs à différents moments montre comment ils peuvent se saisir d'un dispositif éducatif et l'adapter pour des enjeux pour partie différents de ceux évoqués dans les débats publics et les formulations politiques²¹. L'autonomie relative de l'action publique éducative permet ainsi aux acteurs de terrain de s'approprier les déroghations pour ajuster les effectifs scolaires, mettre en œuvre des stratégies d'établissement ou encore donner satisfaction à certaines familles dans le cadre de relations d'échanges locales relevant parfois du clientélisme. Les aléas de leur attribution n'illustrent pas une absence de régulation, mais une politique structurellement incertaine dans le cadre de la généralisation contemporaine de l'individualisation de l'action publique éducative. Au-delà de ses variations potentielles, le processus de déroghation connaît en effet certains invariants à différents niveaux comme l'imprécision des dispositions juridiques, les contraintes exercées par les formulaires, les intérêts contrastés des acteurs, l'impératif de gestion des effectifs, les négociations en commissions, les régularités casuistiques ou encore les possibles échanges clientélares en aval. On observe alors, dans les pratiques des agents publics à différents moments, une politique distributive bien différente de celle préconisée par les textes et discours officiels. La sectorisation et les déroghations autorisent ainsi une distribution de biens aux familles – les positions scolaires – qui est partie prenante de l'administration contemporaine des faveurs (Buton, 2009), c'est-à-dire d'une politique individualisante et incertaine, structurée et déléguée par l'État aux institutions locales, et donnant satisfaction à certaines populations à défaut d'ériger de « nouveaux droits ».

Par le biais des déroghations, les politiques de sectorisation organisent leur propre contournement et l'extension contemporaine de

21/ Dans une période où l'« assouplissement de la carte scolaire » est présenté politiquement comme passant par la généralisation des déroghations, l'enquête rappelle les possibilités de « déformation des réformes éducatives » par les agents publics que John Smyth et Geoffroy Shacklock ont déjà soulignées dans leurs recherches sur le travail enseignant (Smyth, Shacklock, 1998 : 120-123).

ce type d'auto-subversion, « moyen par excellence de se renouveler » (Hirschman, 1995 : 137), permet des ajustements du système éducatif et des adaptations aux demandes de certaines familles. Comme dans d'autres secteurs où les passes du droit et les passe-droits sont importants dans la conduite de l'action publique – à l'image par exemple de l'urbanisme (Bourdieu, 1990), des politiques de l'eau (Lascoumes, Le Bourhis, 1996) ou encore du logement social (Tissot, 2005) – les incertitudes et les arbitrages des acteurs institutionnels peuvent conduire à dépolitiser les décisions au profit de contingences plus pragmatiques, de priorités gestionnaires ou d'échanges locaux. Une analyse processuelle et relationnelle permet alors de distinguer au moins quatre niveaux de définition des règles constituant autant de moments relativement autonomes dans l'action publique et que l'on pourrait retrouver dans d'autres politiques recourant à des technologies institutionnelles comme les dérogations : la mise en forme politique (objectivée notamment par les textes juridiques), le travail en coulisse des acteurs chargés de la mise en œuvre (la préparation des commissions), les négociations institutionnelles (les commissions comme espace d'incertitude et de régularités casuistiques), et les arrangements informels (les logiques clientélares *a posteriori*). Ces différents niveaux articulés, dans lesquels les règles de l'action publique ne sont pas nécessairement les mêmes, constituent des espaces où les acteurs disposent de marges d'adaptation plus ou moins étendues. Dans cette perspective, l'imprécision des formulations politiques à un premier niveau favorise les incertitudes casuistiques, sans pour autant s'opposer aux régularités institutionnelles mais plutôt en contribuant à les produire, même si les rapports de force entre acteurs introduisent des variations dans l'action publique. Dans le contexte contemporain où les autorités politiques jouent particulièrement des annonces publiques et de la « politique symbolique » (Edelman, 1985), on peut se demander si un tel mode de gouvernement par auto-subversion, déléguée à des acteurs de terrain contraints à des adaptations plurielles et parfois contradictoires en situation d'incertitude, n'amplifie pas, dans le domaine éducatif comme dans d'autres, les inégalités d'accès aux ressources distribuées par l'État à ses administrés.

Lorenzo Barrault
 Université Paris 1
 Panthéon Sorbonne (CESSP-CRPS)
 lorenzo.barrault@univ-paris1.fr

DOSSIER

Ce type d'auto-subversion permet des ajustements du système éducatif et des adaptations aux demandes de certaines familles.

Presses de Sorbonne Université | Téléchargé le 10/06/2026 sur <https://sbs.cairn.info> (IP: 216.73.216.179)

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABBOTT A., 1988 *The System of Professions : an Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago : Chicago University Press.
- BAILEY F.G., 1971 *Les Règles du jeu politique. Une étude anthropologique de la politique*. Paris : PUF.
- BALLION R., OEUVRARD F., 1987 *Nouvelles expériences concernant l'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*. Paris : Priméo, Ministère de l'Éducation nationale.
- BARRAULT L., 2009 Écrire pour contourner. L'évitement scolaire par courrier, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 180, p. 36-44.
- BARRÈRE A., 2006 *Sociologie des chefs d'établissement. Les managers de la République*. Paris : PUF.
- BARTHON C., MONFROY B., 2005 Illusion et réalité de la concurrence entre collèves en contexte urbain : l'exemple de la ville de Lille, *Sociétés contemporaines*, 59-60(3), p. 43-65.
- BOLTANSKI L., THÉVENOT L., 1991 *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.
- BOURDIEU P., 1990 Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-82, p. 86-96.
- BROCCOLICHI S., VAN ZANTEN A., 1997 Espaces de concurrence et circuits de scolarisation, *Annales de la recherche urbaine*, 75, p. 5-31.
- BUISSON-FENET H., 2005 Des professions et leurs doutes : procédures d'orientation et décisions de « réorientation » scolaire en fin de seconde, *Sociétés contemporaines*, 59-60, p. 121-138.
- BUTON F., 2009 *L'Administration des faveurs. L'État, les sourds et les aveugles (1789-1885)*. Rennes : PUR.
- CHARMES E., 2007 Carte scolaire et « clubbisation » des petites communes péri-urbaines, *Sociétés contemporaines*, 67, p. 67-94.
- DAVID P., 1985 Clio and the economics of QWERTY, *American Economic Review*, 75(2), p. 332-337.
- DUBOIS V., 2003 [1999] *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris : Economica.
- DUBOIS V., 2009 Towards a critical policy ethnography : lessons from fieldwork on welfare control in France, *Critical Policy Studies*, 3(2), p. 221-239.
- DURU BELLAT M., 2009 *Le Mérite contre la justice*. Paris : Presses de Sciences Po.
- EDELMAN M., 1985 [1964] *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago : University of Illinois Press.
- EVANS T., HARRIS J., 2004 Street level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion, *British Journal of Social Work*, 34, p. 871-895.
- FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., 2005 *L'Apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*. Paris : Seuil.
- FISCHER N., SPIRE A. (dir.), 2009 État et illégalismes, *Politix*, 87.
- FRANCOIS J.C., POUPEAU F., 2008 (a) Les déterminants socio-spatiaux du placement scolaire, *Revue Française de Sociologie*, 49(1), p. 93-126.

- FRANCOIS J.C., POUPEAU F., 2008 (b) *Le Sens du placement. Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire.* Paris, Raisons d'agir.
- GAXIE D. (dir.), 1997 *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale.* Paris : L'Harmattan.
- GILOTTE O., GIRARD P., 2005 La sectorisation, l'affectation et l'évitement scolaire dans les classes de sixième à Paris en 2003, *Education et formations*, 71, p. 133-149.
- GOFFMAN E., 1973 *La Mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi.* Paris : Minuit.
- GRAMBERG P., 1998 School segregation : the case of Amsterdam, *Urban Studies*, 35(3), p. 547-564.
- HAUCHECORNE M., LACAN L., LOUVET A., 2008 Des institutions qui délibèrent à plusieurs ? Les commissions de règlements amiables des contentieux d'aide au logement », in Contamin J.G., Saada E., Spire A., Weidenfeld K. (dir.), *Le recours à la justice administrative.* Paris : La documentation française, p. 149-174.
- HIRSCHMAN A., 1995 *Un certain penchant à l'auto-subversion.* Paris : Fayard.
- LAFORGUE D., 2005 *La Ségrégation scolaire. L'État face à ses contradictions.* Paris : L'Harmattan.
- LASCOUMES P., 1990 Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'Année Sociologique*, 40, p. 43-71.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P., 1996 « Des passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique, *Droit et société*, 32, p. 51-73.
- LINDBLOM C., 1959 The science of muddling through, *Public Administration Review*, 19, p. 79-88.
- LIPSKY M., 1980 *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York : Russel Sage.
- MASSON P., 1994 Négociations et conflits dans le processus d'orientation des élèves de l'enseignement secondaire, *Sociétés contemporaines*, 18-19, p. 165-186.
- MATTINA C., 2004 Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990), *Politix*, 67, p. 129-155.
- OBERTI M., 2005 Différenciation sociale et scolaire du territoire : inégalités et configurations locales, *Sociétés contemporaines*, 59-60, p. 13-42.
- OBERTI M., 2007 *L'École dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire.* Paris : Presses Sciences Po.
- SMYTH J., SHACKLOCK G., 1998 *Remaking Teaching : Ideology, Policy and Practice.* London and New York : Routledge.
- SPIRE A., 2008 *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration.* Paris : Raisons d'agir.
- TANGUY L., 1975 *La Carte scolaire.* Paris : CNRS-Université Paris V.
- TISSOT S., 2005 Une « discrimination informelle ». Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions des logements HLM, *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, 159, p. 54-69.

- VAN ZANTEN A., 1997 L'action éducative à l'échelon municipal : rapport aux valeurs, orientations et outils, in Cardi F., Chambon A. (dir.), *Les métamorphoses de la formation*. Paris : L'Harmattan, p. 165-185.
- VAN ZANTEN A., 2001 *L'École de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris : PUF.
- VAN ZANTEN A., OBIN J. P., 2008 *La Carte scolaire*. Paris : PUF.
- VAN ZANTEN A., 2009 *Choisir son école. Stratégies individuelles et médiations locales*. Paris : PUF.
- WEBER M., 1995 [1971] *Économie et Société*. Paris : Pocket.
- WELLER J.M., 1999 *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris : Desclée de Brouwer.