

Enjeux et dynamiques sociopolitiques de la scolarisation à 2 ans en France

La contribution de Michel Warren explicite le sens des politiques publiques françaises d'éducation contemporaines, et plus particulièrement celui de la territorialisation, à partir de l'objet empirique de recherche, « la scolarisation des enfants de 2 ans ». Nous nous intéressons ici aux rapports entre le national et le local, dans le champ de la préscolarisation. *In fine*, l'objectif est de mettre au jour et de définir les dynamiques qui encadrent et structurent les politiques publiques, à travers la question de la scolarisation des tout-petits. Cette contribution se situe dans la continuité des principaux apports des recherches sur la territorialisation éducative¹. Ces apports, actualisés, sont le produit du traitement de données de type documentaire, statistique et qualitatif.

par
MICHEL WARREN,
Docteur en sciences
de l'éducation et ATER²
à l'université
Paris Ouest Nanterre
La Défense

L'école à 2 ans : contexte et problématique

En France, une logique de scolarisation *dès 2 ans* coexiste avec le principe politique d'instruction obligatoire de 6 à 16 ans révolus. Entre 1980 et 2002, environ un tiers des enfants âgés de 2 ans est légalement scolarisé en maternelle. Néanmoins, depuis la rentrée scolaire 2003-2004, le taux de scolarisation à 2 ans s'amenuise de manière sensible. À telle enseigne qu'en 2007-2008, environ un cinquième (20,9 %) des enfants de cet âge fréquente l'école maternelle (REPS, 2004, 2008). L'approche statistique fait apparaître d'importantes disparités de taux de scolarisation à 2 ans selon les territoires (départements, régions, académies et ZEP). Par-delà la réalité statistique, représentative du phénomène de préscolarisation contemporain, nous cherchons à savoir pour quels mobiles et finalités l'État et ses services déconcentrés, ainsi que les collectivités territoriales, scolarisent les enfants de 2 ans. Comment se construit et s'exprime alors l'intérêt général éducatif ?

Afin de produire du sens et de l'intelligibilité sur la question de la territorialisation éducative, nous en privilégions ici une approche thématique, structurée autour de trois points : les rapports entre le national et le local appréhendés à travers l'histoire de la prise en charge institutionnelle de la *seconde enfance* (2-6 ans), la conception de l'intérêt général, et la *déconcentration*.

Une scolarisation régie par un processus historique de territorialisation

Le phénomène de prise en charge institutionnelle des jeunes enfants dans des structures éducatives, extra-familiales et collectives, n'est pas nouveau : déjà, au

xix^e siècle, il comprenait l'accueil des enfants de 2 ans. Au xix^e siècle et au début du xx^e, le processus de préscolarisation participait des rapports entre le national et le local. Il résultait d'une volonté politique, éducative ou sociale émanant du local, de l'État et de ses services déconcentrés, et/ou de l'initiative d'institutions privées, afin de venir en aide aux enfants originaires des classes indigentes ou populaires.

La politique éducative envers les enfants de 2 ans était *territorialisée* ; impulsée par l'État, elle impliquait l'intervention du local dans leur éducation et était conçue en référence à un territoire socioéconomique. Dans les salles d'asile, cette politique était socialement différenciée ; à ses origines, elle s'adressait exclusivement aux enfants issus des classes populaires, laborieuses ou pauvres. Puis elle s'universalisa en s'ouvrant à toutes les classes de la population.

Aujourd'hui, en disposant que « l'accueil des enfants de moins de trois ans est assuré en priorité dans les écoles et classes maternelles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer, et particulièrement en zone d'éducation prioritaire », l'article D113-1 du Code de l'éducation (2005) confère *un statut et une légitimité à la différence de traitement* dans l'espace public, et consacre, dans la logique de la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 (art. 2), un droit à la scolarisation à 2 ans au nom du principe de discrimination positive socioterritoriale. Ces dispositions réglementaires montrent l'implication politique de l'État dans la scolarisation à 2 ans, dans une perspective de réduction des inégalités sociales face à l'école.

Cette scolarisation engage les communes dans l'éducation ; elles ont la charge des écoles publiques, sont propriétaires des locaux, et en assurent la



Crédit photo : Morguefile

Outre les instances décentralisées que sont les communes, la scolarisation à 2 ans mobilise des entités déconcentrées : les IA-DSDEN, les IEN, les directeurs d'école maternelle. Cette situation témoigne de l'attribution par l'État de certains pouvoirs de décision et de certaines compétences au local en matière de scolarisation à 2 ans.

construction, la reconstruction, l'extension, les réparations, l'équipement et le fonctionnement. Elles ont également la responsabilité des inscriptions scolaires, des dérogations, du financement des infrastructures et du mobilier, et de la gestion de personnels territoriaux (les ATSEM...). Outre les instances décentralisées que sont les communes, la scolarisation à 2 ans mobilise des entités déconcentrées : les IA-DSDEN, les IEN, les directeurs d'école maternelle. Cette situation témoigne de l'attribution par l'État de certains pouvoirs de décision et de certaines compétences au local en matière de scolarisation à 2 ans.

La conception de l'intérêt général éducatif selon les territoires

L'analyse de la conception de l'intérêt général éducatif résulte d'enquêtes de terrain menées entre 1998 et 2003, auprès d'acteurs institutionnels et politiques de deux départements (l'Eure, la Seine-Saint-Denis) et de deux villes (Vernon, Saint-Denis), en charge de la scolarisation des tout-petits.

L'IA-DSDEN de l'Eure pense l'intérêt général comme l'expression de ce qui est commun, voire transversal aux intérêts des acteurs institutionnels, politiques et

sociaux en présence (l'inspection académique, les élus, les enseignants, les familles et les enfants).

Au nom d'une logique de rationalisation de la gestion des ressources humaines (jouant sur la définition de la carte scolaire) et des moyens financiers de l'État, l'inspection académique de l'Eure met en place, à titre expérimental, des dispositifs qui ambitionnent de satisfaire la demande d'école à 2 ans des familles issues de milieux défavorisés (proposition d'une scolarisation à mi-temps et offre de classes passerelles pour les tout-petits). Ces dispositifs requièrent l'instauration de collaborations fonctionnelles entre l'inspection académique, les communes et la CAF, en raison des contraintes spécifiques d'ordre pédagogique, humain et matériel pesant sur les conditions d'accueil et d'éducation des jeunes enfants.

L'expérimentation de la formule de scolarisation des enfants de 2 ans à mi-temps, uniquement le matin, procède d'une logique de rationalisation gestionnaire, de la recherche d'une durée quotidienne de scolarisation respectueuse du rythme de vie de l'enfant, et de la prise en compte des activités respectives des enfants et des enseignants l'après-midi (les enseignants occupent des postes dits bi-fonctionnels ; ils exercent leur activité en maternelle le matin, tandis que l'après-midi, ils assistent leurs collègues).

a conception de l'intérêt général du maire-adjoint délégué à l'enseignement de Vernon se fonde sur le concept de *célérité*, induisant les notions d'efficacité et de performance dans la gestion des affaires communales. Tenant de la décentralisation, le maire-adjoint la considère comme un processus permettant une prise de décision rapide liée au mode de fonctionnement des communes (lorsque les maires-adjoints ont une délégation). Il compare le processus de prise de décision communale au système d'organisation des services déconcentrés de l'État, qu'il juge plus lent et jalonné de « toutes sortes de relais hiérarchiques. [...] L'intérêt général, c'est d'aller vite. Dans le débat actuel en matière de décentralisation, les décisions ne seront pas les mêmes forcément sur l'ensemble du territoire, alors que l'on attend de la fonction publique d'État que les décisions soient les mêmes pratiquement sur l'ensemble du territoire ». S'agissant de la scolarisation des enfants de 2 ans, l'intérêt général est pensé en termes d'égalité et de refus de la discrimination positive. La politique scolaire du maire-adjoint participe d'une logique de traitement identique des enfants vernonnais quelle que soit leur origine sociospatiale, et d'une logique d'unification du territoire éducatif vernonnais, en faisant valoir qu'en dehors des ZEP se trouvent des enfants en difficulté échappant au bénéfice de « la plus-value » générée par la discrimination positive.

L'IA-DSDEN de la Seine-Saint-Denis fonde l'intérêt général sur une priorité éducative : améliorer les conditions qualitatives de scolarisation des enfants d'âge maternel. Cette priorité est née du « constat d'échec relatif » concernant les résultats de la politique éducative en maternelle, depuis la mise en œuvre du Plan de rattrapage de 1998 pour la réussite scolaire consécutive aux mouvements sociaux survenus en Seine-Saint-Denis en mars de la même année.

La légitimité de la scolarisation des enfants de 2 ans requiert, selon l'IA-DSDEN, une affirmation et une justification des enjeux en termes scolaires (la priorité de la scolarisation à 2 ans en ZEP et le fonctionnement sur un modèle d'apprentissage), ainsi qu'un engagement formel des acteurs en présence à améliorer les conditions qualitatives de cette scolarisation ; ce

qui donne sens à l'école maternelle et constitue un déterminant de l'intérêt général.

La politique éducative maternelle de l'inspection académique de la Seine-Saint-Denis présente, au nom de l'intérêt général, une identité hybride où se conjuguent une volonté universaliste (la scolarisation de tous les enfants de 3 ans révolus) et un désir d'équité,

au nom du principe de discrimination positive socio-territoriale (l'accueil des enfants de 2 ans exclusivement en ZEP). Cette conjugaison est assortie d'une logique de partenariats formels entre l'inspection académique de la Seine-Saint-Denis et une des communes du département, matérialisée par une convention bilatérale portant sur les conditions de fonctionnement humain, matériel, pédagogique et structurel.

Ainsi, l'IA-DSDEN procède à un double affichage (une logique universaliste et une logique de territorialisation) et initie une nouvelle méthode (des partenariats entre l'inspection académique et une commune).

Si l'action de l'inspection académique en faveur de la scolarisation à 2 ans se limite aux ZEP, se pose alors la question de l'échelon pertinent de territoire, au regard de la situation socioéconomique de la Seine-Saint-Denis et des enjeux socioscolaires dans ce département. La politique éducative maternelle de l'inspection académique obéit à une logique de *contractualisation*, soumise à une obligation de résultats prescrite par l'inspection académique aux communes contractantes. La contractualisation, déclinée en termes de projets, partenariats, conventions et contrats, aboutit à l'institutionnalisation d'un contrôle exercé par les services déconcentrés de l'État sur les collectivités locales. Elle s'inscrit dans le cadre d'un processus institutionnel de redéfinition des rapports entre l'inspection académique et une commune, au nom d'une logique de rationalisation et d'optimisation quantitatives et qualitatives des conditions de scolarisation des enfants en maternelle. Cette logique de contractualisation, où la question de l'égalisation des possibilités de scolarisation sur le territoire de la Seine-Saint-Denis semble être une question parmi d'autres, risque de favoriser exclusivement les municipalités ayant une volonté politique et les moyens de scolariser les enfants de 2 ans, et de maintenir, voire de creuser, les inégalités entre les communes. Quoiqu'il en soit, l'IA-DSDEN de la Seine-Saint-Denis légitime l'intérêt d'un cadre conventionnel, dans le but de garantir un principe d'équité de traitement des communes et de tenir compte de leurs spécificités. En Seine-Saint-Denis, l'intérêt général se cristallise dans une forme de gouvernance publique locale.

La ville de Saint-Denis affiche, au nom de l'intérêt général, une logique d'homogénéisation et d'unification du territoire. En ce sens, elle promeut une forme d'équité sur son territoire éducatif, en favorisant une logique de discrimination positive sociospatiale aboutissant au placement de la quasi-totalité des établissements scolaires en ZEP. Le processus de généralisation du classement en ZEP des établissements scolaires dionysiens donne un *statut à la différence*, légitimée par un motif d'intérêt général : la réduction des inégalités devant l'école, entendue comme source

“La politique de territorialisation de la scolarisation à 2 ans a pour but de corriger les inégalités sociales devant l'école, mais ne semble pas pouvoir inhiber les processus de production de ces inégalités.”

de démocratisation. En effet, la ville de Saint-Denis tente de réunifier son territoire, au nom d'une logique de mixité sociale imprimée aux quartiers et aux écoles, par l'extension d'une politique de zonage à tout le territoire éducatif (cf. les ZEP).

La logique d'institutionnalisation du classement en ZEP des établissements scolaires dionysiens, impliquant la mise en place d'infrastructures plus importantes (en ZEP, l'effectif moyen des élèves par classe est inférieur à celui hors ZEP), entraîne un renchérissement des coûts.

La politique éducative maternelle de Saint-Denis se fonde sur un principe de discrimination positive socio-territoriale à double entrée : au niveau de l'Éducation nationale, à travers le classement en ZEP des écoles et la mise en place de dispositifs d'aide aux enfants en difficulté ; au niveau de la ville, à travers la volonté politique de la municipalité d'agir en faveur des populations socialement défavorisées par une demande de classement en ZEP des écoles dionysiennes, et par la proposition d'activités sur les temps scolaire et périscolaire, pour accompagner et renforcer la logique de discrimination positive de l'Éducation nationale.

La politique éducative de la ville de Saint-Denis cherche à éviter les phénomènes de ségrégation sociospatiale vis-à-vis des écoles situées en ZEP, et de stigmatisation des populations les fréquentant, ainsi qu'à contrecarrer les stratégies d'évitement de ces écoles par les classes moyennes et supérieures.

En définitive, les acteurs locaux, détenteurs d'un pouvoir de décision en matière de scolarisation à 2 ans, lié à leur position institutionnelle (l'IA-DSDEN) ou politique (le maire), définissent l'intérêt général en fonction des orientations et des enjeux éducatifs et sociaux de la politique scolaire maternelle de l'instance déconcentrée ou décentralisée qu'ils dirigent.

Une scolarisation inscrite dans un processus de déconcentration

La politique étatique de territorialisation de la scolarisation à 2 ans mobilise les instances nationales et locales ; les décisions nationales sont appliquées, voire interprétées par le local en fonction des spécificités du territoire. Le local est investi de certains pouvoirs et de certaines compétences, conférés aux maires (l'inscription scolaire des enfants de 2 ans), aux IA-DSDEN (la définition de la carte scolaire, en concertation avec la collectivité territoriale *ad hoc*) et aux directeurs d'école (la décision d'admission de l'enfant à l'école maternelle) ; il est producteur de logiques d'action publique éducative. Cette situation caractérise un phénomène hybride que nous pouvons appeler, en utilisant le concept proposé par F. Lefebvre (1996), *déconcentration*. Ce phénomène renvoie à



Crédit photo : Morguefile

La politique de scolarisation à 2 ans participe d'un processus de démocratisation de l'école, pensé non plus nécessairement en termes d'homogénéisation et d'unification, mais en termes de différenciation sur des bases socioterritoriales. Cette politique procède, en raison de l'affirmation des principes de justice et d'équité face aux inégalités sociales devant l'école, d'une logique d'éducation prioritaire territorialisée.

une conceptualisation des rapports entre le national et le local, plus complexe que les notions de décentralisation et de déconcentration.

En effet, la *déconcentration* est à la fois une déconcentration qui utilise les processus de décentralisation, et une décentralisation qui produit des effets de déconcentration, ce qui définit une nouvelle forme d'articulation du national et du local. Elle peut brouiller la distinction, voire la dichotomisation entre la définition d'une politique et sa mise en œuvre. Le concept de *territorialisation* comme élément de redéfinition du politique est consubstantiel à la *déconcentration* (qui, notamment, prend corps dans la *gouvernance*). Le processus *déconcentrateur* renvoie à un nouvel espace politico-éducatif hybride de la société moderne française, pensé en termes de transactions, de désaccords, de négociations, de contradictions et de conflictualité pour construire l'intérêt général, et pour gérer, sinon résoudre, le problème des inégalités sociales, particulièrement devant l'école de la République.

La *déconcentration* participe d'une volonté politique étatique de transformer le mode de gestion de la *chose publique* (*res publica*), notamment dans l'éducation, avec les conséquences que cela implique sur la conception même de l'État, et sur le processus d'élaboration des décisions politico-éducatives.

Vers un nouveau référentiel des politiques de la République

La scolarisation des enfants de 2 ans est pensée en référence à la territorialisation, laquelle est lisible dans l'application à l'Éducation nationale de la décentralisation et de la déconcentration, et dans la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire.

La territorialisation éducative, politique nationale (Charlot, 1994), traduit une double volonté politique de l'État contre les inégalités sociales devant l'école par un *traitement prioritaire* accordé à l'accueil des enfants de 2 ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, et de redistribuer le pouvoir entre le national et le local. Le mode nouveau de gestion de l'éducation publique participe moins d'une montée du local au détriment du national, que de nouvelles formes d'articulation du national et du local, incarnées dans la *déconcentration*.

Ce *traitement* est justifié à la fois par des différences objectives de situation sociale, économique et culturelle selon les territoires, et par un motif d'intérêt général : la réduction des inégalités socioscolaires. Le paradoxe de la lutte contre les inégalités est qu'elle passe par la définition de territoires discriminés faisant l'objet d'une politique de zonage (les ZEP, les écoles situées dans un environnement social défavorisé, les Zus...).

La politique de territorialisation de la scolarisation à 2 ans a pour but de corriger les inégalités sociales devant l'école, mais ne semble pas pouvoir inhiber les processus de production de ces inégalités. Elle renvoie à un modèle politique et organisationnel nouveau, bipolaire, structuré autour d'une stratégie de gestion des contradictions sociales, scolaires et éducatives à la *périphérie*, et d'une logique de prescription, de redistribution, de régulation et de correction politico-administratives *au centre*.

Au regard de l'implication des instances et des espaces institutionnels et politiques dans l'éducation (l'État et ses services déconcentrés, les collectivités

territoriales, l'école, les ZEP) qui ont légitimité pour définir l'intérêt général et piloter l'école des tout-petits, les enjeux de la territorialisation de la scolarisation à 2 ans ne se réduisent pas à une dimension administrativo-juridique. Ils relèvent fondamentalement de la sphère sociopolitique.

La politique de scolarisation à 2 ans participe d'un processus de démocratisation de l'école, pensé non plus nécessairement en termes d'homogénéisation et d'unification, mais en termes de différenciation sur des bases socioterritoriales. Cette politique procède, en raison de l'affirmation des principes de *justice* et d'*équité* face aux inégalités sociales devant l'école, d'une logique d'éducation prioritaire territorialisée.

Le modèle actuel de l'école française tente de concilier « un principe universaliste républicain » et « un principe différencialiste de discrimination positive » qui s'inscrit en rupture idéologique et culturelle avec l'idéal républicain, dans une perspective de réduction des inégalités socio-spatio-scolaires. Ce modèle exprime un nouveau référentiel culturel, idéologique et politique de gestion de la *chose publique* éducative et, plus encore, des politiques de la République.

M.W.

1. Warren, 2003, 2004, 2007, 2008a, 2008b, 2009.

2. La signification des sigles et acronymes figure en fin d'article.

Signification des sigles et acronymes

ATER : Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche
 ATSEM : Agent Territorial Spécialisé des Écoles Maternelles
 CAF : Caisse d'Allocations Familiales
 IA-DSDEN : Inspecteur(trice) d'Académie-Directeur(trice) des Services Départementaux de l'Éducation Nationale
 IEN : Inspecteur(trice) de l'Éducation Nationale
 RERS : Repères et Références Statistiques
 ZEP : Zone d'Éducation Prioritaire
 ZUS : Zone Urbaine Sensible

Bibliographie

- Charlot, B. (1994). La territorialisation des politiques éducatives : Une politique nationale. *L'école et le territoire : Nouveaux espaces, nouveaux enjeux* (p. 27-46). Paris : A. Colin.
- Code de l'Éducation 2006 (2005). Législation et réglementation. Paris : Les éditions des Journaux officiels.
- Lefebvre, F. (1996). La déconcentration et l'administration territoriale de la République. *Les cahiers du CNFPT*, 49, 43-51.
- RERS (2004). Paris : MEN.
- RERS (2008). Paris : MEN.
- Warren, M. (2003). *La territorialisation de la scolarisation des enfants de deux ans en France. Enjeux et réalités de la scolarisation des tout-petits selon les territoires. Vers un processus de déconcentration ?* Thèse de doctorat en sciences de l'éducation. Université Paris 8. Saint-Denis : France.
- Warren, M. (2004). L'école à 2 ans : Quelle égalité ? *Diversité Ville École Intégration*, 139, 119-126.
- Warren, M. (2007). La « chose publique » éducative. *Diversité Ville École Intégration*, 150, 137-143.
- Warren, M. (2008a). L'école à 2 ans : Vers une perspective de réussite scolaire ? *Diversité Ville École Intégration*, 152, 133-138.
- Warren, M. (2008b). *L'école à deux ans en France : Un nouveau mode de gestion de la chose publique éducative*. Paris : L'Harmattan.
- Warren, M. (2009). Un référentiel nouveau de gestion de la *chose publique* éducative française. *Recherches en éducation*, 7, 14-26.