
À l'apogée de l'initiative d'État sur l'école : le commissariat au Plan, le développement de l'appareil statistique national et la carte scolaire du premier cycle (1955-1970)

At the height of State initiative on school: the State Planning Commission, the development of the national statistic system and the first cycle school map (1955-1970)

Jean-Michel Chapoulie



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoire-education/2810>

DOI : [10.4000/histoire-education.2810](https://doi.org/10.4000/histoire-education.2810)

ISSN : 2102-5452

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 31 août 2014

Pagination : 93-113

ISBN : 978-2-84788-649-8

ISSN : 0221-6280

Référence électronique

Jean-Michel Chapoulie, « À l'apogée de l'initiative d'État sur l'école : le commissariat au Plan, le développement de l'appareil statistique national et la carte scolaire du premier cycle (1955-1970) », *Histoire de l'éducation* [En ligne], 140-141 | 2014, mis en ligne le 31 août 2016, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoire-education/2810> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoire-education.2810>

À l'apogée de l'initiative d'État sur l'école : le commissariat au Plan, le développement de l'appareil statistique national et la carte scolaire du premier cycle (1955-1970)

Jean-Michel Chapoulie

L'étude du développement, après 1880, de l'enseignement public s'adressant à la tranche d'âge 6-18 ans (primaire, secondaire et technique, dans la terminologie de la Troisième République) révèle une augmentation progressive des capacités d'initiative et de réalisation de l'État en matière d'offre d'instruction, alors que, simultanément, les capacités d'initiative des collectivités locales se restreignent. Les années 1955-1970 correspondent à une sorte d'apogée dans l'influence des impulsions et décisions des échelons centraux de l'État¹, avant un déclin que rendent explicite les lois de décentralisation après 1982². Des dispositions législatives rarement mentionnées – la loi du 19 juillet 1889 qui transfère des communes au budget de l'État le traitement de la majeure partie des personnels primaires, la loi des finances du 13 juillet 1925 qui fait de même pour les professeurs des collèges communaux – sont des repères souvent ignorés dans une évolution étroitement liée aux ressources financières respectives

1 Cet article, issu d'une communication au colloque «L'État et l'éducation, 1808-2008», Paris, 11-13 mars 2008, s'appuie aussi sur des investigations postérieures dans les archives et précise donc la contribution initiale. Je remercie Jean-Pierre Briand de ses remarques critiques.

2 Une analyse d'ensemble de la politique scolaire et des évolutions de la scolarisation se trouve dans mon ouvrage *L'école d'État conquiert la France. Deux siècles de politique scolaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

de l'État et des collectivités locales. Cette caractérisation doit cependant être nuancée lorsqu'on prend en compte les conditions concrètes de l'action de l'État, puisque parlementaires et élus locaux ont exercé une influence parfois importante sur les ministres de l'Éducation nationale et les échelons administratifs de ce ministère. On examinera ici un épisode particulier qu'il convient évidemment de relier à des évolutions antérieures : la création des capacités d'accueil pour scolariser la tranche d'âge 11-15 ans après la réforme scolaire de 1959. Celle-ci correspond à la définition de la localisation des implantations des nouveaux établissements de premier cycle, les collèges d'enseignement secondaire (CES) et du type antérieur d'établissements, les collèges d'enseignement général (CEG), dont le statut est transformé en 1964.

Rappelons d'abord les étapes qui ont conduit à ces créations d'établissements de premier cycle. Entre 1955 et 1970, la scolarisation post-élémentaire connaît une croissance d'une ampleur sans précédent. À partir de 1954, sont préparés, sans aboutir, des projets de réforme de l'organisation des filières scolaires. Ces projets visent plusieurs objectifs (avec des pondérations variées entre ceux-ci) : contrôler les flux d'élèves entrants dans les filières conduisant aux baccalauréats, adapter les sorties du système scolaire aux emplois futurs prévus, permettre un accès à des études longues aux enfants qui présentent des « aptitudes », et élever le niveau d'instruction générale de la population. Une première série de mesures est adoptée en 1956, sous l'impulsion de René Billères, ministre de l'Éducation nationale : réforme des procédures d'entrée en classe de 6^e qui diminue leur sélectivité, alors que la taille des générations à scolariser va augmenter brutalement avec l'arrivée en classe de 6^e de la génération née en 1946 ; croissance du budget d'équipement de l'Éducation nationale ; réforme des services chargés des constructions scolaires à l'administration centrale. L'ordonnance et le décret du 6 janvier 1959, l'une des premières décisions de la V^e République, constitue une seconde étape de la réforme. L'âge de fin de scolarité obligatoire est porté de 14 à 16 ans pour les générations nées à partir de 1953 – ce qui reporte la pleine application de la mesure à 1967. Une réorganisation des filières de scolarisation est esquissée, avec un tronc commun d'un trimestre dans un « cycle d'orientation » qui correspond aux classes de 6^e et 5^e, et qui, sur le papier, rapproche la filière d'études des cours complémentaires (qui deviennent simultanément des « collèges d'enseignement général » – CEG) de la filière d'études secondaires. Ces décisions impliquent la création de capacités d'accueil supplémentaires d'autant plus importantes que les générations à

scolariser sont exceptionnellement nombreuses et qu'elles succèdent progressivement dans les établissements scolaires aux générations peu nombreuses nées avant 1945, en cours de scolarisation en 1959 dans les filières post-obligatoires. Une troisième étape est la création, décidée en avril 1963 à l'Élysée, d'un nouveau type d'établissement, les collèges d'enseignement secondaire (CES) dans lesquels doivent être réunies les trois filières d'études assurant la scolarisation jusqu'à 16 ans : les filières des lycées et des CEG, ainsi que la « filière terminale » destinée à se substituer aux classes de fin d'études implantées dans les écoles primaires que la réforme de 1959 a laissé indéterminée. La création des CES, établissements autonomes, ou semi-autonomes dans le cas des premiers cycles de lycées qui ont adopté la forme pédagogique des CES (c'est-à-dire où ont été implantés la filière terminale et celle des CEG), vise à assurer la répartition des élèves entre les trois filières sur la base de leurs « aptitudes », et non sur celle de la proximité géographique de leur domicile et de l'appartenance sociale.

Comme on l'a montré antérieurement, une analyse rigoureuse des évolutions de la scolarisation doit partir de l'offre de places par les établissements scolaires et non d'une évanescence demande qui ne saurait être définie que par référence à une offre³. Cette offre de places n'émane pas seulement, comme on sait, des établissements publics. L'augmentation de l'accès en 6^e qui est imputable aux établissements privés après 1957 est cependant réduite : les taux d'accès à cette classe dans ces établissements passent en effet de 11,2% à 13,3% entre 1957-1958 et 1963-1964 (année où se met en place la carte scolaire de l'enseignement public), alors que les taux correspondant pour les établissements publics passent de 33,1% à 45,6 %; en 1969-1970, les taux de scolarisation à 11 et 12 ans sont de 16% toutes filières confondues dans le privé et de 84% dans le public, ce qui montre que la même tendance s'est ensuite poursuivie. On voit que l'enseignement public a absorbé l'essentiel de la croissance de la scolarisation dans le premier cycle au cours de cette période.

On présentera d'abord le cadre réglementaire dans lequel s'est inscrite l'action de l'État, ainsi que les pratiques en usage jusqu'au début des années soixante pour la création des cours complémentaires – il n'existe en la matière pas de réglementation spécifique puisque ceux-ci (puis les CEG), jusqu'en 1964,

3 Pour une présentation synthétique de la perspective adoptée, voir Jean-Pierre Briand, Jean-Michel Chapoulie, « Une perspective d'ensemble pour l'étude de l'institution scolaire et du processus de scolarisation », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 1, 1993, p. 3-42.

ne sont administrativement et financièrement que des classes rattachées à des écoles primaires. Un second développement est consacré aux raisonnements et aux instruments nouveaux qui sont introduits à partir du milieu des années cinquante pour inspirer, justifier et réaliser une politique nationale de développement de la scolarisation. On examinera enfin la constitution de la carte scolaire des établissements de premier cycle et le contrôle sur celle-ci de l'administration centrale pendant la période 1959-1970⁴.

I. Nouvelles réglementations et nouvelles pratiques pour la création et le financement des établissements secondaires et techniques

Les établissements d'enseignement public comprennent en 1945 à la fois des établissements d'État – fondés et entretenus par celui-ci, comme les lycées et les écoles nationales professionnelles de l'enseignement technique (ENP) –, et des établissements fondés et partiellement entretenus par les collectivités locales, comme les collèges municipaux classiques, modernes, techniques dans la terminologie de 1941-1959⁵. Les collectivités locales, depuis les années 1920, ne disposent que de faibles ressources financières pour prendre des initiatives en matière scolaire⁶. En 1945, l'état des bâtiments des collèges est souvent médiocre ou pire, et les destructions consécutives à la guerre sont par ailleurs importantes – 57 collèges secondaires ou techniques sont totalement détruits et 129 autres partiellement⁷. Après 1945, de nombreuses villes réclament la prise en charge de leurs établissements post-primaires par l'État : par exemple, Versailles, qui n'est pas une commune des plus pauvres, se refuse à effectuer

4 Très peu d'analyses ont été consacrées à la constitution de la carte scolaire et à ses évolutions dans les années 1960. Voir cependant les travaux sociologiques réalisés à l'époque dans le groupe de recherches dirigé par Viviane Isambert-Jamati, et notamment Monique Segré, *École, formation, contradictions : de la réforme Berthoin-Fouchet à la réforme Haby*, Paris, Éditions sociales, 1976; Lucie Tanguy, *La carte scolaire*, rapport de recherche, 1975, 121 p.

5 Idiquons, pour rappeler la complexité de la distinction entre établissements d'État et municipaux, que les locaux des établissements d'État sont généralement fournis par les villes d'implantation.

6 Voir, pour la période de l'entre-deux guerres, Jean-Luc Pinol, «Villes "riches" et villes "pauvres". Les finances municipales de l'entre-deux guerres», *Vingtième Siècle*, n°64, octobre-décembre 1999, p. 67-82; pour la période suivante et la complexité des relations entre les communes et l'État, voir Jean-Marie Pontier, «La Quatrième République», in Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon, François Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 511-544, notamment p. 540-544.

7 Inventaire de 1947 in Archives nationales [désormais AN], F/17/17517.

les réparations des toitures du lycée Hoche et cherche à faire prendre en charge son collège technique par l'État, utilisant l'argument, habituel en la matière, de l'importance des effectifs d'élèves dont les familles n'habitent pas la ville⁸. La direction de l'enseignement du second degré du ministère juge légitimes ces demandes et se tourne vers le gouvernement pour augmenter son budget. Une note du directeur de l'enseignement du second degré, en 1954 ou 1955, à propos de l'hypothèse d'un transfert de la gestion des 600 collèges communaux à l'État, affirme que « tout ira mieux quand nous serons les maîtres de l'organisation, dans les collèges comme dans les lycées »⁹.

Plusieurs innovations importantes par leurs conséquences, mais dont le statut réglementaire est modeste, ou qui sont des utilisations nouvelles d'une réglementation antérieure, ouvrent après 1945 des possibilités à l'administration centrale et à ses représentants pour créer une offre supplémentaire de places dans les établissements scolaires en la dispensant de négociations toujours longues avec les villes.

La première est le nouveau statut administratif et financier conféré aux collèges modernes et techniques par l'ordonnance du 29 juillet 1945¹⁰. Reprenant des dispositions du gouvernement de Vichy, celui-ci confère aux collèges modernes ou techniques le même statut qu'aux collèges classiques, défini par la loi des finances du 13 juillet 1925 qui avait transféré à l'État la charge du traitement des professeurs. Cette unification permet dans les années suivantes l'implantation de n'importe quel type de filière d'études prolongées dans n'importe quel établissement préexistant.

Une seconde innovation sans traduction réglementaire immédiate réside dans l'abandon de la séparation des sexes, principe indiscuté en 1880, dans les établissements secondaires et techniques. Une évolution vers la mixité était en cours depuis 1924 avec l'accueil de filles dans de nombreux collèges de garçons. En 1947, 46 collèges de garçons et de filles de petites villes sont fusionnés en donnant naissance à 23 établissements mixtes, une mesure justifiée par les économies qu'elle permet¹¹. Sans être systématique, l'extension de la mixité se poursuit dans les années suivantes et concerne aussi les cours

8 AN, F/17/17837.

9 AN, F/17/17837.

10 *Bulletin officiel de l'Éducation nationale* (abrégé dans la suite par *BOEN*), n°42, 23 août 1945, p.2950-2951.

11 Voir AN, F/17/17860.

complémentaires. Les décisions de mixité prennent toujours en compte les situations locales.

L'administration centrale a mis à profit ces innovations pour procéder à des restructurations de l'offre scolaire. Comme l'état des locaux et les conséquences de la guerre rendent « normales » des solutions d'urgence, l'implantation de sections nouvelles dans des établissements préexistants et la mixité s'imposent assez facilement et se traduisent par une augmentation de l'offre locale de places pour des études longues, notamment dans les établissements féminins, dont le réseau d'établissements était moins dense que celui des garçons.

Autre innovation dans les pratiques administratives : la création d'annexes de lycées. Déjà utilisée à la fin des années 1930, cette démarche permet de ne pas consulter les villes, souvent lentes dans leurs décisions, et dispense d'un décret de création. C'est ainsi que sont ouvertes, en 1946, dans des locaux loués par la direction de l'enseignement secondaire, quatre annexes de lycées dans la banlieue parisienne. La rapidité de réalisation contraste avec la lenteur antérieure : ainsi un projet de création d'un collège moderne à Villemomble, en cours depuis 1939, n'avait reçu un avis favorable du directeur de l'enseignement secondaire qu'à la veille de la Libération, sans qu'aucune décision ne soit prise, les locaux d'un groupe scolaire, proposés par la ville, étant jugés insuffisants¹². Cette procédure pour les créations de lycées sera suivie au moins pendant une vingtaine d'années pour ouvrir de nouveaux lycées dans la banlieue parisienne et dans les grandes villes et leurs banlieues.

Une innovation réglementaire de 1955, la définition du statut d'établissement nationalisé, prend acte de la faible contribution financière qui peut être attendue des villes. Ce nouveau statut, qui peut se substituer au statut des collèges communaux, allège les charges des communes en reportant sur l'État une partie des dépenses de fonctionnement, mais confère en revanche un pouvoir de décision plus grand à celui-ci¹³. Il permet à l'administration centrale d'éviter certaines difficultés qu'impliquent les actions concertées avec les villes lors de la création d'établissements. Les délais de création du collège municipal de Lens fournissent un exemple des aléas de l'ouverture de collèges

12 Voir AN, AJ/16/8561.

13 BOEN, n°21, 2 juin 1955, p. 1513-14. Voir aussi Pierre Benoist, « La gestion des lycées et l'évolution de l'administration centrale (1944-1986) in Pierre Caspard, Jean-Noël Luc, Philippe Savoie (dir.), *Lycées, lycéens, lycéennes. Deux siècles d'histoire*, Lyon, INRP, 2005, p. 443-457. Le projet d'un statut de ce type existe avant 1940, selon un rapport au conseil de l'enseignement technique de 1932 (archives de Jean Locquin AN, 310/AP/47).

municipaux : la ville, considérée comme bien disposée à l'égard de la création, demande celle-ci en 1946, mais le chantier pour la construction de l'établissement n'ouvre qu'en 1955¹⁴.

Les trois statuts d'établissement d'État, d'établissements nationalisés et d'établissements municipaux constituent le cadre réglementaire dans lequel sont développées les capacités d'accueil au cours des années 1960 : les décrets de 1964 définissant le statut des CES et CEG reprennent en effet ces modèles¹⁵.

Il faut mentionner enfin que la réglementation concernant le financement des constructions connaît des modifications importantes après 1945, dans un contexte où l'état matériel des établissements scolaires est pour le moins médiocre. L'évolution de la réglementation et des pratiques en matière de constructions scolaires accompagne au cours des années 1950 un renforcement de la part du financement d'État. À cette époque, il est généralement demandé aux villes, lors de la construction d'un collège municipal, d'apporter un terrain viabilisé, l'État assurant une subvention toujours supérieure à 50 % pour la construction et offrant parfois une subvention pour le terrain. Pour les cours complémentaires et les CEG, qui relèvent des constructions d'écoles primaires avant 1963, la subvention de l'État est plus élevée : vers 1960, la part des communes atteint environ 15 % du coût de la construction des écoles primaires. À la veille de la période des constructions massives consécutives aux réformes de 1963, le décret du 27 novembre 1962 ouvre une possibilité nouvelle, qui fut utilisée par les villes pour les constructions postérieures : elles votent une subvention forfaitaire de 40 % du coût estimé des constructions, mais la maîtrise d'ouvrage est confiée à l'État, ce qui les garantit contre les surcoûts de construction. Les réalisations sont soumises à des procédures longues et compliquées, améliorées à partir de 1957, puis de nouveau avec l'industrialisation des constructions¹⁶. À la fin des années 1950, du fait de la complexité des procédures, la direction de l'enseignement technique et, dans une moindre mesure, la direction de l'enseignement secondaire, ne parviennent pas à dépenser tous leurs crédits¹⁷.

14 On peut suivre la lente avancée du projet dans un rapport conservé dans AN, F/17/17837.

15 Décret du 14 avril 1964, *BOEN*, n° 17, 30 avril 1964, p. 1068-1069; Décret du 28 septembre 1964, *BOEN*, n° 38, 15 octobre 1964, p. 2302.

16 Sur la construction des locaux, voir Antoine Prost, « Jalons pour une histoire de la construction des lycées et collèges de 1960 à 1985 », in Pierre Caspard, Jean-Noël Luc, Philippe Savoie (dir.), *Lycées, lycéens, lycéennes...*, *op. cit.*, p. 459-478.

17 Jean-Charles Asselain, *Le budget de l'Éducation nationale (1952-1967)*, Paris, Presses universitaires de France, 1969, p. 163-173.

Le ministère s'en approche pour la première fois en 1965, année où 95% des crédits de paiement sont dépensés¹⁸.

On peut conclure que, au fil d'une lente modification des réglementations, l'administration centrale du ministère, au début des années 1960, a obtenu la suppression d'une partie des obstacles à la mise en œuvre de ses tentatives pour augmenter et organiser l'offre scolaire, notamment pour l'adapter aux transformations de la répartition de la population sur le territoire et aux transformations des comportements de scolarisation marquées par un rapprochement des comportements des familles en ce qui concerne leurs filles et leurs fils.

II. Les actions sur le terrain des inspecteurs d'académie et le développement des cours complémentaires (1945-1960)

L'ouverture des cours complémentaires (puis CEG) dépend essentiellement, jusqu'au début des années 1960, des inspecteurs d'académie qui administrent au niveau départemental l'enseignement primaire. Pour une ouverture de cours complémentaire, ceux-ci doivent disposer des moyens en instituteurs et en salles de classe dans des écoles primaires. Il faut l'agrément des communes, mais l'initiative semble souvent revenir aux inspecteurs d'académie ou aux inspecteurs primaires. Des cours complémentaires fonctionnent fréquemment avant leur reconnaissance officielle par le conseil départemental de l'enseignement primaire, et *a fortiori*, avant celle de l'administration centrale. Leur coût pour le budget d'État est faible. Le personnel primaire dans son ensemble est favorable à des créations, comme les inspecteurs d'académie qui y trouvent des candidats pour les écoles normales. La faible durée des études, qui prolongent directement l'enseignement primaire élémentaire, leur coût peu élevé pour les familles et leur caractère de prolongement de l'enseignement assurent à ces établissements de proximité les faveurs d'une partie importante des familles des classes populaires. La crise du recrutement des instituteurs après 1945 n'empêche pas de trouver parmi les instituteurs en poste les ressources en personnel pour les cours complémentaires. Comme l'avait remarqué un rapport administratif de 1939, le dépeuplement des campagnes rend possible de fermer des écoles de hameau et d'adopter la mixité, si bien que le nombre de postes

18 L'Éducation nationale, n°788, 28 mai 1966, p. 7.

d'instituteurs est potentiellement pléthorique pour assurer les services de l'enseignement élémentaire¹⁹. Les regroupements d'écoles sont facilités après 1950 par l'organisation de transports scolaires et l'exode rural qui diminue les effectifs de nombreuses écoles, et, par ailleurs, les générations qui commencent leur scolarité primaire de 1946 à 1951 sont particulièrement peu nombreuses. Les inspecteurs d'académie ont donc pourvu les cours complémentaires en déplaçant les postes d'instituteurs rendus libres par cette conjoncture favorable. Ces actions ne sont ni discutées ni perçues au niveau national, mais la direction de l'enseignement primaire ne les a certainement pas ignorées.

En ce qui concerne les cursus, une innovation importante en 1947 a peu retenu l'attention : les cours complémentaires, jusque là dépourvus d'une réglementation précise des études, ont été dotés d'une organisation par années d'études calquée sur celle des premiers cycles du second degré et de programmes voisins. Cinq ans plus tard, une nouvelle section (M') dans le second cycle de l'enseignement secondaire permet le prolongement des études qu'ils offrent jusqu'à un baccalauréat.

Les créations de cours complémentaires sont nombreuses après 1945, mais inégalement selon les départements. La répartition de ces cours sur le territoire reflète l'histoire d'opportunités successives d'ouverture saisies par des inspecteurs d'académie ainsi que l'activité de ceux-ci, même si la norme d'un cours complémentaire par chef-lieu de canton est parfois évoquée par ceux-ci. Les suppressions de cours complémentaires sont par contre rares après 1950. On peut prendre les exemples du Finistère et de l'Aube, qui se situent aux deux extrêmes sous le rapport de l'intensité de la scolarisation post-primaire : l'un a le taux de scolarisation en 6^e le plus élevé en 1962-1963 (85 %), l'autre, avec un taux de 41,3 %, est le 85^e département dans l'ordre décroissant de ces taux. Le Finistère possède 36 cours complémentaires en 1946, dont 2 à Landerneau laissent l'année suivante la place à un collège moderne ; 15 de ces cours sont mixtes²⁰. En 1952, leur nombre s'élève à 52, dont 27 mixtes, et à 62 en 1960 : une grande partie des chefs-lieux de canton du Finistère dispose alors d'un cours complémentaire. Dans l'Aube, le réseau de cours complémentaires reste presque stable jusqu'en 1952, avec 3 cours complémentaires de garçons, 3 cours complémentaires de filles, et 3 cours complémentaires mixtes ; le seul

19 Archives Marcel Abraham, AN, 312/AP/5.

20 L'analyse qui suit repose sur les *Annuaire de l'Éducation nationale*, éditions de 1946, 1952, 1960.

changement concerne la mixité étendue à deux des cours complémentaires de filles. Entre 1952 et 1960, 4 nouveaux cours complémentaires sont ouverts, dont 3 sont mixtes.

L'augmentation de l'offre de places dans les cours complémentaires est particulièrement rapide entre 1957 et 1963. La direction de l'enseignement du premier degré, jusqu'à sa mise sous la tutelle d'une direction générale de l'organisation et des programmes scolaires en 1960, favorise ces ouvertures, comme l'illustre la circulaire du 7 février 1958 de son directeur, qui remarque que l'augmentation à la rentrée « dépassera nos calculs », mais poursuit :

« Il faut tout faire pour que nous soyons en état d'accueillir tous les élèves admis dans les cours complémentaires en octobre prochain. À cette fin, il convient de recenser, surtout dans les milieux ruraux ou semi-ruraux, les communes ou groupes de communes où pourra être réalisée la conjoncture (sic) d'effectifs suffisants et de locaux disponibles pour ouvrir une classe de 6^e en 1958 [...] »²¹.

Les ouvertures de CEG s'inscrivent un peu plus tard dans les procédures de définition de la carte scolaire, et dépendent moins exclusivement des initiatives des inspecteurs d'académie, comme on le verra.

J'examinerai maintenant les justifications nouvelles et les instruments de la politique de développement de la scolarisation, c'est-à-dire la définition des « besoins scolaires ». Les premières sont issues des analyses du Commissariat au Plan, ainsi que de l'une de ses conséquences, le développement d'une statistique scolaire en vue d'une planification des capacités d'accueil sur l'ensemble du territoire national.

III. Le Commissariat au Plan, la nouvelle définition des besoins scolaires et le développement des statistiques scolaires

Un nouvel acteur collectif intervient au début des années cinquante dans la définition de la politique scolaire : le Commissariat au Plan²², dont les réflexions proposent une représentation de l'avenir de la France très différente de celles auxquelles se référaient les milieux dirigeants jusqu'en 1947 – y compris les

21 BOEN, n°8, 20 février 1958, p. 618.

22 Voir Jean-Michel Chapoulie, « Une révolution dans l'école sous la Quatrième République ? La croissance de la scolarisation post-obligatoire, le Plan et les transformations des finalités de l'école », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 54, n°4, octobre-décembre 2007, p. 7-38.

membres de la Commission Langevin. Le Plan, dont Jean Fourastié, auteur d'un livre à succès, *Le Grand espoir du XX^e siècle* (1949), est l'un des inspirateurs, a contribué à diffuser l'idée que des temps nouveaux pouvaient advenir, marqués par une élévation des niveaux de vie, grâce à l'augmentation de la « productivité » du travail consécutive au progrès technique et, pour l'avenir, à la qualité de la main-d'œuvre. L'augmentation de la productivité de l'agriculture implique un véritable exode agricole. La « modernisation » est présentée comme la seule alternative à la « décadence », et elle est définie par comparaison avec les États-Unis et l'URSS. En 1951, pour la préparation du deuxième Plan (1954-1957), Jean Fourastié préside la Commission de la main-d'œuvre du Plan et il siège dans une nouvelle Commission de l'équipement scolaire et universitaire, rattachée au Commissariat au Plan. Celle-ci est chargée de dresser un plan d'équipement scolaire dont l'urgence a été reconnue par le Parlement.

Les travaux de la Commission de la main-d'œuvre du Plan contribuent à diffuser une conception des finalités de l'école que l'on ne trouve antérieurement qu'à propos des enseignements techniques : l'organisation scolaire doit être définie par référence aux emplois à pourvoir²³. Selon cette conception, les filières scolaires doivent être déterminées par une hiérarchie des emplois salariés qui, pour des raisons à la fois statistiques et pratiques, est identifiée à une hiérarchie des diplômes et des qualifications. L'élaboration par les statisticiens et la Commission de la main-d'œuvre du Plan de la notion de qualification, à partir des classifications Parodi de 1945 et du code des catégories socioprofessionnelles (CSP) de l'INSEE de 1950-1954, constitue ainsi un élément de la préhistoire de cette conception de l'organisation scolaire²⁴. Pour le deuxième Plan, les données statistiques manquent pour réaliser des évaluations précises puisque le recensement de population de 1954 n'est pas dépouillé, mais à partir de quelques enquêtes, le rapport de la Commission de la main-d'œuvre conclut à un déficit de techniciens, d'ingénieurs et de scientifiques pour les années à venir, et se prononce en faveur du développement de la scolarisation. Un risque de chômage est évoqué, si les objectifs de croissance économique n'étaient pas atteints : « c'est ainsi que la question de la prolongation de l'âge

23 Jean-Michel Chapoulie, « Représentations de la main-d'œuvre, actions parlementaires et administratives : le développement de l'enseignement technique entre les deux guerres », *Vingtième Siècle*, n°88, octobre-décembre 2005, p.23-47.

24 Voir Alain Desrosières, « Éléments pour une histoire des nomenclatures socioprofessionnelles », in *Pour une histoire de la statistique*, t. 1, INSEE, 1977, p. 155-231.

de la scolarité se trouverait rapidement posée», observe le rapport²⁵. Celui-ci contient des recommandations concernant l'enseignement et ses méthodes, et il félicite le directeur de l'enseignement du second degré pour sa politique. Ce rapport constitue un élément essentiel dans les réflexions qui prennent place à ce moment pour préparer une réforme de l'organisation scolaire dont l'urgence n'est affirmée que par quelques parlementaires, dont René Billères. Les travaux de la Commission de l'équipement scolaire, où siège aussi Fourastié, adoptent sans réserve l'hypothèse d'une croissance à venir de la scolarisation.

À partir de 1954, le Commissariat au Plan trouve des alliés – membres du personnel politique et hauts fonctionnaires, scientifiques, patrons modernistes – et la vision de l'avenir qu'il inspire s'impose rapidement comme une quasi évidence dans les milieux dirigeants. L'exposé des motifs du projet de réforme de l'organisation scolaire signé par Jean Berthoin, ministre de l'Éducation nationale en 1955, met ainsi en avant le rôle de l'école dans la formation de la main-d'œuvre et le déficit d'ingénieurs et de techniciens. Une croissance de la fréquence des scolarisations prolongées, à demi acceptée depuis 1944 par le personnel politique, est ainsi, après 1955, revendiquée par une partie croissante de celui-ci.

Ces raisonnements sur l'école reposent sur des considérations essentiellement nationales et font appel à des justifications qui s'appuient sur des statistiques socio-économiques à cette même échelle. Celles dont dispose le Commissariat au Plan en 1955 sont pauvres et rudimentaires, et c'est sous l'impulsion de celui-ci qu'un système de statistiques sociales qui faisait défaut pour appuyer sur des bases solides les travaux du Plan est développé à l'INSEE et à l'INED²⁶. Un autre élément a fait défaut à la Commission de l'équipement scolaire : les ressources d'une statistique scolaire permettant des prévisions des flux à scolariser.

Jusqu'au début des années 1950, les statistiques scolaires collectées sont en effet principalement celles qui servent à la gestion ordinaire des établissements dans une période où les variations d'effectifs d'une année à l'autre sont d'ampleurs limitées : elles recensent les effectifs totaux par établissements, parfois par classes ou niveaux d'études, le nombre d'internes, de boursiers, les

25 Rapport de la Commission de la main-d'œuvre, in *Revue française du travail*, n°3, 1954, p. 154.

26 Voir *Pour une histoire de la statistique*, op. cit., 1977; Béatrice Touchelay, « L'INSEE, histoire d'une institution », in Jean-Pierre Beau, Jean-Guy Prévost (dir.) *L'Ère du chiffre*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 2000, p. 153-187.

résultats aux examens, le nombre de professeurs. Chaque service du ministère fait de son côté les statistiques qui lui sont utiles, mais le rapprochement de ces différentes données est difficile, car les catégories selon lesquelles elles sont recueillies ne sont pas identiques. L'âge des élèves, nécessaire pour le calcul de taux de scolarisation, ne figure pas parmi les données généralement recueillies, ni les orientations aux étapes cruciales des cursus. À des dates diverses, les différentes directions enrichissent les données recueillies sur les élèves. Une étape importante est franchie lorsqu'un service central de statistique est constitué au ministère de l'Éducation nationale en 1957, ce qui entraînera une harmonisation progressive, mais lente, des catégories statistiques. En 1957-1958, on dispose pour la première fois de la répartition par âge de l'ensemble de la population scolaire, public et privé (la donnée existe en 1954-1955 pour l'enseignement secondaire public). Le premier calcul d'un quasi-taux de scolarisation par département est effectué pour l'année 1959-1960 sur une base encore fragile, et une meilleure estimation est donnée pour 1962-1963²⁷. Ces évaluations permettent aux administrateurs de prendre la mesure des inégalités géographiques de scolarisation notamment entre départements, et ont des conséquences immédiates : des instructions sont données aux inspecteurs d'académie dans un contexte où, depuis 1956, un développement de la scolarisation constitue la politique officielle, même si les modalités pratiques de ce développement ne sont pas encore arrêtées. Une circulaire du 9 novembre 1960 sur la révision de la carte scolaire pour la rentrée 1961, affirme :

« [...] la nécessité dans l'esprit de la réforme de l'enseignement et dans la perspective de buts à atteindre d'ici 1966, de prendre toutes dispositions de nature à augmenter dans la mesure du possible, le taux de scolarisation au niveau de la 6^e. [...] Un effort particulier devra être organisé, pour l'élévation de ce taux, dans les départements où, au niveau de la 6^e, il est inférieur au taux moyen pour la France qui était, en 1959-60, dans l'enseignement public de 40 % »²⁸.

Ce type de consignes n'est pas resté lettre morte, même si des conseils de modération ont été oralement donnés en mai 1962 aux inspecteurs d'académie²⁹. Ainsi, dans le Gers, au cours des trois années qui suivent l'arrivée d'un

27 *Informations Statistiques*, n°29-30, mai-juin 1961 ; n°58, avril 1964. Pour 1958-1959, l'évaluation de la population scolarisable repose sur les effectifs des classes de CM2 de l'année précédente, faute de données meilleures.

28 *BOEN*, n°40, 1^{er} novembre 1960, p.3293-3301.

29 Selon un inspecteur d'académie, A. Davesnes - « Bilan du passé récent », *Bulletin de l'association*

nouvel inspecteur d'académie en 1959, le taux de scolarisation en 6^e, qui était le plus bas de l'académie de Toulouse, double. En 1962-1963, le département se place au 15^e rang des départements français pour la scolarisation en 6^e (68,1 %), avant la Haute-Garonne (61,0 %).

IV. Le processus de réforme de 1959-1965 et la définition de la carte scolaire du premier cycle

Avec un taux d'entrée en 6^e fixé à 80% de chaque génération, la mise en œuvre de la réforme de 1959 rendait nécessaire la création de capacités importantes pour l'accueil des effectifs du premier cycle. À partir de la création des CES en 1963, les élèves qui suivent l'enseignement terminal qui doit se substituer aux classes de fins d'études des écoles primaires doivent par ailleurs être scolarisés dans les établissements de premier cycle. Des localités doivent donc être retenues pour l'implantation des établissements nécessaires à la réalisation de cet objectif, et des locaux construits.

On a vu la faveur, dès 1958, de la direction de l'enseignement du premier degré pour un développement de la scolarisation dans les CEG. Celle du second degré n'est pas en reste avec la création à partir de 1959 de Groupes d'observation (GO – dans les campagnes, ceux-ci sont « dispersés » : GOD), qui sont des classes de 6^e et de 5^e implantées dans des locaux disponibles, avec possibilité d'enseignement classique. Les GO et les GOD sont rattachés à des établissements secondaires, à des CEG ou à des écoles primaires, mais ce sont des créations provisoires qui officiellement ne préjugent pas de l'implantation géographique ultérieure d'un établissement. En dépit du déficit de personnels enseignants et de locaux, et d'une réforme à peine esquissée, l'administration centrale s'est ainsi lancée dans une politique de scolarisation dans les classes de 6^e qui visait notamment les zones rurales par l'ouverture de classes de proximité. L'impulsion principale est sans doute moins imputable aux ministres qui se succèdent rapidement, qu'à un haut fonctionnaire, le recteur Jean Capelle, directeur général de l'organisation de la pédagogie et des programmes scolaires

des inspecteurs d'académie, n°4, novembre 1970, p.2-5 : «M. Voisin, directeur général du second degré, après avoir déploré la misère des lycées et collèges nous donne le 5 mai 1962 ce conseil : "l'accroissement du taux de scolarisation dans les départements où il est déjà important ne doit être autorisé qu'avec une grande prudence, compte tenu des moyens dont nous disposons"».

entre février 1961 et décembre 1964³⁰. L'action de Capelle s'inscrit dans une conjoncture marquée par des difficultés extrêmes pour le fonctionnement ordinaire de l'Éducation nationale, avec une crise de recrutement aiguë pour les instituteurs et les professeurs qui n'est que partiellement la conséquence de l'arrivée de générations très nombreuses à scolariser, une insuffisance de locaux, des syndicats d'enseignants très méfiants à l'égard du nouveau régime et de son personnel politique. Après le départ de Capelle, le secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale, Pierre Laurent, a soutenu la poursuite de la mise en place de la carte scolaire.

Une procédure est mise en place en 1958 par le ministère pour classer selon leur urgence les projets de construction et d'aménagements d'établissements scolaires et préparer les rentrées scolaires, avec les commissions académiques de la carte scolaire³¹. Des groupes de travail départementaux, dont l'inspecteur d'académie est le rapporteur, sont chargés de faire des propositions d'ouvertures de classes et d'établissements. Celles-ci sont soumises à ces commissions puis au ministre (assisté jusqu'au milieu de 1964 par une commission nationale de la carte scolaire) qui prend les décisions. Les commissions académiques doivent aussi prévoir l'équipement scolaire dans le cadre de la préparation du quatrième Plan (1962-1965). À l'origine de cette procédure se trouve la direction de l'enseignement du second degré qui vise ainsi notamment à contrôler les ouvertures de cours complémentaires³². Un groupe nouveau d'inspecteurs généraux chargés de l'organisation scolaire (IGOS) est créé pour suivre l'évolution des implantations scolaires et le respect des consignes de l'administration centrale, et donc les travaux des commissions académiques. Au cours de l'année 1960, des instructions sont données qui définissent les effectifs minima et maxima de chaque établissement à créer (lycée, CEG, etc.), à partir d'une estimation de la population à desservir. Cette estimation doit s'appuyer sur le recensement de population de 1954 ainsi que sur la répartition attendue des effectifs sortant du système scolaire entre l'enseignement général et les enseignements techniques court et long.

30 L'un des principaux collaborateurs de Capelle, Jean Ferrez, a donné un témoignage précis et suggestif des activités de Capelle et des siennes : *Au service de la démocratisation. Souvenirs du ministère de l'Éducation nationale 1943-1983*, Lyon, Service d'histoire de l'éducation, INRP, 2004.

31 Décret du 29 décembre 1958, *BOEN* n°3, 15 janvier 1959, p.6-7; voir aussi les Instructions du 7 octobre 1959 aux recteurs et préfets, *BOEN*, n°31, 29 octobre 1959, p. 17-23.

32 Une note de Jean Ferrez semble à l'origine de cette création (AN, 19771180/8).

Les ouvertures de CEG sont particulièrement nombreuses entre 1959-1960 et 1962-1963 : le nombre de ces établissements passe de 3 017 à 4 145³³. L'examen des procès-verbaux des commissions académiques suggère que celles-ci n'ont pas toujours filtré dès 1961 les propositions d'ouverture de CEG³⁴. Elles ont par contre examiné la création des GO et des GOD, qui ont souvent été l'amorce de CEG.

La procédure de définition de la carte scolaire est réorganisée en 1963 après la décision de création des CES. Des consignes, plus précises que les précédentes, mais aussi nettement différentes, sont données en mai 1963 : elles fixent les règles pour la détermination des secteurs scolaires et la localisation des CEG et CES qui assureront la scolarisation des enfants qui en relèvent³⁵. Les objectifs sont définis à partir des anticipations du Plan pour la répartition de la population active et de la répartition attendue des flux à scolariser. Préparés par les inspecteurs d'académie et soumis ensuite à l'examen des commissions académiques, puis au ministère, les travaux de délimitation des secteurs et de définition des implantations des établissements de premier cycle sont menés à bien pour l'essentiel en 1963 et 1964, mais des révisions sont effectuées dans les années suivantes, notamment pour les zones en cours d'urbanisation³⁶. Il ne faut sûrement pas surestimer la rigueur des prévisions statistiques qui justifient les propositions : la part à attribuer aux établissements privés est restée mal déterminée, et l'application des consignes nationales varie selon les inspecteurs d'académie. Ainsi, lors de la commission académique d'Aix-Marseille pour les Bouches-du-Rhône, il n'est pas prévu « d'apport de population extérieur ayant une grosse influence » avant 1970, alors que, pour les Basses-Alpes, en raison du nombre d'internes scolarisés en dehors du département, on avance une « importante augmentation prévue des effectifs dans un département qui paraît se dépeupler »³⁷. En 1964, les effectifs du premier cycle dans les Bouches-du-Rhône atteindront cependant les effectifs attendus pour 1971.

33 Jean Ferrez, *Au service de la démocratisation...*, *op. cit.*, p. 79. Cette statistique sous-estime les ouvertures car des établissements voisins de garçons et de filles ont été fusionnés.

34 Voir dans AN, 19870170, une partie des procès-verbaux de ces commissions.

35 Circulaire du 3 mai 1963 sur la carte scolaire du 1^{er} cycle, *BOEN*, n° 19, 9 mai 1963, p. 1077-1087.

36 L'analyse qui suit s'appuie sur l'examen d'archives conservées alors au Centre des archives contemporaines des Archives nationales (CAC, Fontainebleau), aujourd'hui consultables à Pierrefitte, concernant les départements suivants : Basses-Alpes, Bouches-du-Rhône, Côtes-du-Nord, Dordogne, Gers, Indre, Loiret, Seine-Maritime, Val-d'Oise. J'ai regardé plus rapidement l'Aube, la Gironde, le Lot, la Mayenne, la Meurthe-et-Moselle, le Pas-de-Calais, les Deux-Sèvres et le Var.

37 AN, 19870170/1, Commission académique de la carte scolaire, séance du 25 octobre 1960.

Bien que les consignes soient différentes avant et après la décision de création des CES, comme les prévisions d'évolutions et les données de base adoptées, les établissements ouverts avant 1963 dans les zones rurales se sont intégrés avec peu d'exceptions dans la carte issue des travaux de 1963-1964.

À partir de 1963, le contrôle de l'administration centrale sur les inspecteurs d'académie en matière d'implantation de CEG est plus strict, comme le montre le refus de certaines créations, les rectifications d'erreurs de prévision, volontaires ou non, dans les effectifs à scolariser, l'adoption des solutions proposées et négociées par les IGOS³⁸. Ceux-ci interviennent de manière systématique pour les réalisations sur le terrain qui rencontrent des obstacles, et mènent des négociations avec les élus des collectivités locales. Les circonstances locales sont largement prises en compte dans les décisions : la plus ou moins bonne volonté des municipalités, les locaux préexistants ou la possibilité d'en obtenir, les caractéristiques des chefs d'établissements en poste (proximité de la retraite, qualités reconnues et services rendus antérieurement, etc.), les réseaux de transports, les réactions possibles de la population, et dans certains départements la concurrence de l'enseignement privé. Les inspecteurs d'académie semblent généralement plaider pour la pérennisation des établissements existants, en utilisant le même genre d'arguments. Ils ont également anticipé la suppression prévisible de certains petits lycées, ex-collèges modernes ou techniques hérités de la carte scolaire d'avant 1940, en prévoyant leur transformation ultérieure en CES : ce fut en effet le cas à Onzain (Loir-et-Cher) ou à Saint-Gaultier (Indre), mais non à Mirande (Gers) qui conserva un établissement de second cycle.

Les interventions d'élus, parfois relayées par les préfets, furent très nombreuses, y compris parfois auprès de la Présidence de la République, ce qui ne saurait surprendre³⁹. Leurs succès expliquent quelques « anomalies » de la carte scolaire – par exemple dans les Côtes-du-Nord, la surcapacité de tel établissement et la création d'un CEG aux effectifs durablement faibles⁴⁰. Les inspecteurs d'académie et les IGOS ont cherché à obtenir la coopération des communes, mais une partie d'entre elles, par exemple en Seine-et-Oise, n'ont

38 Les dossiers envoyés à l'administration centrale sont conservés dans AN, 19770505.

39 Témoignage recueilli auprès de Guy Caplat, le 1^{er} février 1987.

40 Les interventions de René Pleven, président du conseil général des Côtes-du-Nord, sont mentionnées dans AN, 19770505/157. Je m'appuie aussi sur le témoignage recueilli vers 1980 de l'inspecteur d'académie en poste dans le département en 1960-1968, corroboré par un témoignage plus tardif du secrétaire de l'académie.

pas répondu aux demandes qui leur étaient faites ; d'autres ont émis des vœux pour la création d'établissements, demandant plus souvent des CEG que des lycées. Les interventions des collectivités locales ont entraîné des dérogations au schéma défini *a priori* dans les grandes villes, et plus encore à Paris, en freinant la création d'établissements autonomes et la mise en forme pédagogique de CES des premiers cycles de lycées des centres-villes. En dehors de ce cas, on ne découvre que peu de dérogations au schéma envisagé en 1963.

Les créations de CEG entre 1958 et 1964 – et donc avant la définition de la carte scolaire du premier cycle – ont été trop nombreuses pour que l'on ne s'interroge pas sur les conséquences effectives des travaux d'établissement de la carte scolaire⁴¹. L'examen d'un échantillon de départements, que distingue leur évolution démographique, la part de population rurale et le niveau de scolarisation en 1962-1963, conduit à des conclusions nuancées.

On observe d'abord – les villes moyennes ou grandes laissées de côté – la rareté des disparitions d'implantations entre 1960 et 1970. Les premiers cycles de lycées existant en 1960 se sont toujours maintenus, le plus souvent en devenant autonomes. Très peu des CEG de 1960 ont été fermés : aucun ne l'a été dans les Côtes-du-Nord, la Dordogne, l'Indre, la Seine-Maritime ; deux l'ont été dans les Basses-Alpes, mais l'un d'eux a été fusionné avec une annexe de lycée située dans une commune voisine.

Dans les départements à la démographie déclinante et dont le taux de scolarisation en 6^e était déjà élevé en 1962-1963 (comme les Basses-Alpes, le Gers ou les Côtes-du-Nord), la carte scolaire du premier cycle est presque complètement héritée de la période précédente. Mais si la politique de constitution de la carte scolaire n'eut pas de conséquence sur le choix des villes d'implantation, elle détermina par contre l'ordre des constructions nouvelles, l'affectation des locaux préexistants et, dans les villes importantes, l'implantation des CES ou CEG.

Dans les départements moyennement scolarisés, comme le Loiret ou la Meurthe-et-Moselle, les créations sont assez nombreuses après 1964 : huit CEG ont été ouverts dans des zones rurales dans le premier de ces départements, compensant d'ailleurs deux suppressions de CEG. Quelques-uns des groupes

41 Je n'ai pas trouvé de traces évidentes, dans les décisions prises pour les établissements de premier cycle, de l'intervention des commissions départementales de l'équipement et des conférences administratives régionales (deux organismes où siègent élus locaux et représentants de divers ministères) qui interviennent dans la préparation des plans régionaux : voir Monique Segré, *École, formation, contradictions...*, *op. cit.*, p. 152-156.

d'observation mis en place en 1960 ont disparu en 1970 sans donner naissance à des CEG ou des CES, et la procédure a donc conduit à des arbitrages, notamment à la frontière des départements.

Il en va de même pour ces départements peu scolarisés que sont la Dordogne et la Seine-Maritime. Le réseau d'établissements a été renforcé, plus tardivement dans le second de ces départements que dans le premier : dans la Dordogne, dix CEG ont été ajoutés aux quatorze préexistants ; en Seine-Maritime, vingt et une villes (en dehors de Rouen, Le Havre, Sotteville, Dieppe et Fécamp) disposent d'un premier cycle (CEG, lycée) en 1960, cinquante-six en 1969-1970 (CEG, CES ou GOD).

Enfin, dans les villes et les agglomérations urbaines importantes, l'offre scolaire a été restructurée. Le nombre d'implantations décline parfois par rapport à la période du début des années 1960 (par exemple quand deux CEG, un GO et deux premiers cycles de lycée ont donné naissance à trois CES, comme à Fécamp⁴²), mais cela ne correspond pas à une diminution de l'offre de places, mais à la résolution de rivalités d'établissements. Dans le Val-d'Oise, département qui existe de manière autonome seulement à partir de janvier 1968, la constitution de la carte scolaire est également tardive, avec l'ouverture après 1970 de nombreux CES qui sont liés à une urbanisation extrêmement rapide⁴³.

Dans tous les départements, des aménagements à la carte scolaire furent apportés ultérieurement, mais les modifications se firent sous l'autorité des recteurs et non de l'administration centrale. Une partie importante des constructions de locaux est postérieure à 1970.

Conclusion

La mise en place de la carte scolaire du premier cycle offre un argument à l'encontre de l'interprétation, avancée notamment par le démographe Alfred Sauvy et reprise ensuite par les administrateurs de l'Éducation nationale et trop souvent par les historiens, qui affirmait pour la période des années 1960 l'existence d'une « croissance spontanée » de la scolarisation, indice d'une « demande sociale »

42 Sur la situation en 1963, voir AN, 19770505/168. Une note de Ferrez à son supérieur qui accompagne un rapport d'un IGOS du 21 mai 1963, montre que l'administration centrale prend en compte la conformité des pratiques d'orientation à l'organisation prévue, en cherchant à éviter le passage direct des classes de fin d'études aux CET.

43 Voir les indications données dans la seconde partie de la thèse de l'inspecteur d'académie, alors en poste dans le Val d'Oise, Jacques Effroy, *L'inspecteur d'académie en résidence départementale. Hier, aujourd'hui, demain*, doctorat d'État, Université de Paris 12, octobre 1985, p. 518-535.

qui renverrait à la population, à ses aspirations de mobilité sociale, etc.⁴⁴. On a vu ici que l'essentiel ne se trouve pas dans un développement *spontané* de la scolarisation, ni dans les actions des élus locaux ou des parents d'élèves, mais dans une politique d'État d'augmentation de la scolarisation, dont les justifications concernent l'avenir considéré à l'échelon national tel que se le représente une partie des dirigeants politiques – mais pas tous : pour le Premier ministre Georges Pompidou, la réforme du premier cycle n'était pas tellement urgente⁴⁵ – et des hauts fonctionnaires en charge de celle-ci.

L'analyse de l'impulsion d'État dans le développement de la scolarisation des années 1960 a mis en évidence que l'uniformisation réglementaire des années antérieures était une pré-condition qui avait rendu efficaces les actions de l'échelon central du ministère au moment de la réforme de l'organisation scolaire qui met fin au système hérité de la fin du XIX^e siècle. Trois autres éléments ont contribué à l'efficacité de l'action de l'État. Le premier, une conjoncture budgétaire favorable au niveau national et, au contraire, les faibles ressources des collectivités locales, concerne une courte période où prend place la création des capacités d'accueil dans le premier cycle de l'enseignement du second degré. Le second est la création et l'appropriation par l'échelon central de ces nouveaux instruments de gestion et de prévision que constituent des statistiques nationales et départementales sur la population. Enfin, le contexte difficile de fonctionnement de l'Éducation nationale, un déficit chronique de professeurs et de locaux qui rend nécessaire l'adoption de solutions d'urgence, a sans doute constitué un élément favorable, en évitant une focalisation de l'hostilité des personnels sur les seules mesures prises pour réaliser la réforme.

L'influence prééminente de l'administration d'État dans la définition de la carte scolaire des établissements du premier cycle du second degré au cours des années 1961-1967 s'inscrit dans des évolutions bien antérieures à la période où les principes d'organisation de cette carte ont été définis. Les bouleversements de l'organisation des filières scolaires, ainsi que les nécessités de constructions rapides et la maîtrise de la plus grande partie des ressources financières nécessaires, constituaient des avantages évidents de l'administration centrale pour imposer ses

44 Une des premières formulations se trouve dans Alfred Sauvy, «La situation démographique et le développement économique», in *Encyclopédie pratique de l'éducation en France, publiée sous le patronage et avec le concours de l'Institut pédagogique national*, Paris, SED, 1960, p. 1161-1162.

45 Voir ses remarques du 21 avril 1967 à Alain Peyrefitte, in Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, de Fallois/Fayard, t. 3, 2000, p. 390.

vues dans les négociations avec les collectivités locales – « cela ne pouvait être fait qu'à ce moment-là », m'a affirmé dans un entretien un ancien sous-directeur du ministère. Les demandes formulées par les responsables des collectivités locales montrent d'ailleurs que leurs raisonnements étaient, sauf exception, tributaires de l'organisation et des comportements de scolarisation attestés dans la période antérieure – par exemple dans le cas des demandes de CEG plutôt que de CES – et donc ne s'inscrivaient pas efficacement dans la politique de l'époque.

Dans le cas de la carte scolaire des établissements de premier cycle examiné ici, la première limite à cette influence de l'administration d'État tient aux acquis des périodes antérieures, c'est-à-dire à la carte scolaire qui est dans ce cas le produit d'une longue histoire. Il en va de même pour la carte scolaire des lycées d'enseignement général⁴⁶. Comme sous la Troisième République pour l'implantation des établissements primaires supérieurs et techniques, une seconde limite aux décisions de l'administration centrale et de ses représentants sur le terrain, les inspecteurs d'académie et les IGOS, réside dans les interventions, ou même parfois simplement dans la présence, d'élus locaux politiquement influents, soit par leur proximité avec le personnel dirigeant, soit parce qu'ils dirigent et représentent des collectivités territoriales comme les très grandes villes ou les départements.

Si la politique d'État de scolarisation tirait l'essentiel de ses justifications des travaux du Commissariat au Plan, le déclin après 1966 de l'influence de celui-ci sur les décisions gouvernementales ne s'est pas accompagné de l'abandon des raisonnements sur l'école qu'il avait introduits. La réorganisation des filières de scolarisation conformément à ceux-ci et la réalisation sur le terrain des capacités d'accueil ne constituaient cependant qu'une partie de la réforme. Un autre élément, la réforme pédagogique, n'existait alors que comme un projet à peine esquissé (notamment par Capelle). Le chantier est rapidement tombé en sommeil, mais on ne saurait s'étonner de ce que la prise de l'État sur la dimension matérielle de la scolarisation soit plus forte que celle qui porte sur les comportements de ses agents et de la population.

46 Les deux autres cas, ceux des lycées techniques et des collèges d'enseignement techniques (CET) mériteraient un examen détaillé, avec la prise en compte de l'état des emplois locaux présents ou à venir. Les créations de CET furent nombreuses dans certains départements après 1960. Sur le cas de la Moselle, voir Lucie Tanguy, *Le Capital, les travailleurs et l'école : l'exemple de la Lorraine sidérurgique*, Paris, Maspéro, 1976. L'analyse de Monique Segré (*École, formation, contradictions...*, *op. cit.*), qui concerne les deux académies de Toulouse et Lille, est formulée dans des termes trop généraux pour permettre une compréhension des évolutions et semble sous-estimer les déterminismes institutionnels propres au système scolaire.