

LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE, UNE PLACE À PART DANS L'HISTOIRE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES

À partir d'une lecture critique de l'histoire des politiques éducatives locales, Jean-Marc Berthet, sociologue, professeur associé à l'université Paris-Saclay, Saint-Quentin-en-Yvelines, souligne l'influence de la politique de la ville, notamment à travers le programme de réussite éducative. Il met en évidence les acquis de ces dernières années mais également les lacunes persistantes liées en partie à une incapacité à capitaliser et à apprendre des expériences accumulées depuis plus de quarante ans.

Avec l'aimable autorisation des *Cahiers du développement social urbain* - www.labo-cites.org

À tenter de brosser à grands traits une histoire des politiques éducatives locales, nous pourrions en lister cinq grands moments. Le premier correspond à l'importance prise par le niveau local, à la charnière des années 1970 et 1980, qui s'est exprimée sous différentes formes : la décentralisation, la création des zones d'éducation prioritaire et les expérimentations portées par un certain nombre de collectivités locales, dont Saint-Fons dans le Rhône. Puis, une seconde période s'est ouverte, tout au long des années 1980 et 1990, avec l'extension de dispositifs éducatifs qui visent, d'une part, le temps de l'enfant à travers différentes expérimentations lancées par le ministère de la Jeunesse et des Sports et, d'autre part, le soutien et l'accompagnement des enfants à la scolarité en dehors du temps scolaire. Un troisième moment se déploie en 1998 : deux contrats naissent simultanément, qui viennent tenter de redonner une cohérence à la somme des dispositifs existants sur un territoire : le contrat éducatif local (CEL) porté par l'État d'un côté, qui était pensé comme "le contrat" des contrats éducatifs locaux, et le contrat temps libre (CTL) de l'autre, porté par les caisses d'allocations familiales. Par la suite, fortement soutenues par la Délégation interministérielle à la ville⁽¹⁾, différentes communes vont s'engager dans une réflexion parta-



© Pixabay

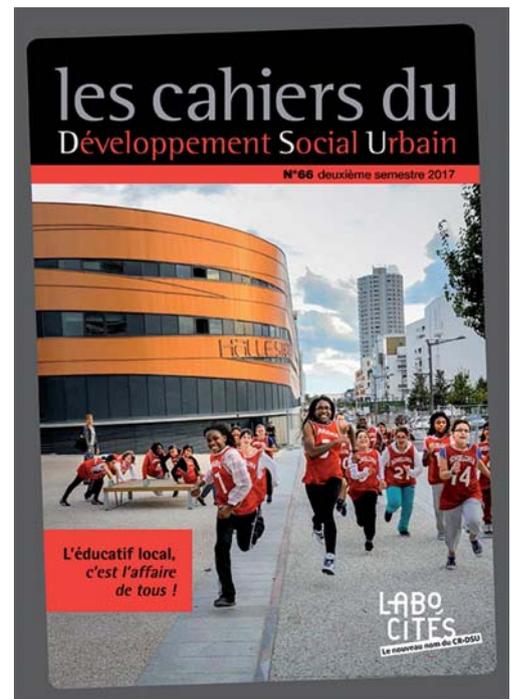
gée avec l'Éducation nationale et les partenaires éducatifs locaux. C'est donc du côté de la politique de la ville qu'arrive le quatrième moment, en 2005, avec le programme de réussite éducative (PRE) lancé dans le cadre du plan de cohésion sociale. Ce programme marque une inflexion forte dans la mesure où il sort de la logique contractuelle qui s'était construite au cours de la période précédente. Cette logique induisait la notion de co-financement même si, au fil de l'histoire, celle-ci reviendra...

Le cinquième moment est celui que nous venons de vivre avec la réforme des rythmes dits scolaires qui vient entériner la trilogie temps scolaire, périscolaire et extra-scolaire, et donc rappeler la force du scolaire dans l'éducatif local. Celle-ci s'est traduite par la mise en place des projets éducatifs de territoire (PEDT), visant la tranche d'âge 3-11 ans alors qu'historiquement, les projets éducatifs locaux concernaient plutôt les 0-16 ans ou même les 0-25 ans... Peut-être vivons-nous actuellement un sixième moment avec le décret Blanquer⁽²⁾ qui, en deux articles, balaie trois à quatre années d'effervescence locale et laisse entière ou à l'appréciation des collectivités locales la mise en œuvre de ces projets éducatifs locaux. Mais il est encore trop tôt pour le dire !

LE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE, UN TOURNANT DANS L'HISTOIRE

La réussite éducative est, à son origine, un dispositif financé intégralement par l'État. Celui-ci amène les préoccupations éducatives locales sur les notions de parcours et de personnalisation ; il rompt ainsi avec tous les dispositifs antérieurs pensant plutôt des offres collectives ou semi-collectives. L'Éducation nationale ne va pas s'y tromper et lancera dès septembre 2005 une expérimentation relative au programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) inaugurant une longue liste à venir d'accompagnements internalisés à l'école, alors même qu'elle avait eu tendance à externaliser la difficulté scolaire.

Quelle est la place spécifique de la réussite éducative, en tant que dispositif et non comme concept ou intitulé ministériel, dans l'histoire



des politiques éducatives locales ? Tout d'abord, il faut rappeler que la période 2012-2015 a été propice à un certain nombre de changements qui sont venus bouleverser le paysage. Quasi simultanément, différentes réformes (refondation de l'école, mise en œuvre des PEDT, changement de la géographie prioritaire de l'Éducation nationale et de celle de la politique de la ville, réformes territoriales et création de nouvelles intercommunalités voire métropoles) sont venues déstabiliser un paysage institutionnel déjà touffu. Dans ce nouveau contexte, le poids du local ressurgit avec force. Le dispositif de réussite éducative a toujours été, et ce volontairement, peu normé : son portage juridique est fortement variable (centre communal d'action sociale, caisse des écoles, groupement d'intérêt public...), son portage politique l'est tout autant (rattachement aux adjoint.e.s aux affaires sociales, à la ville ou à l'éducation) et, enfin, le statut même des coordonnateur.ice.s qui le font vivre au quotidien est particulièrement différencié. Intervenant depuis de nombreuses années dans le cadre de la formation organisée conjointement par le CGET et le CNFPT en direction des professionnel.le.s de la réussite éducative, je constate que le tour de table inaugural donne

systématiquement la même configuration : des agents contractuels ou statutaires allant de niveau C à niveau A.

LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE, UN ESPACE DE DÉBAT ?

Force est de constater qu'au regard de ces configurations diversifiées, les liens entre la réussite éducative et son environnement sont fortement différents eux aussi, que ce soit dans l'articulation avec les réseaux d'éducation prioritaire (REP) ou encore avec le contrat de ville, ou enfin avec les PEDT et les contrats enfance jeunesse (CEJ) portés par les caisses d'allocations familiales. Du coup, le sentiment donné est celui d'une déconnexion entre, d'une part, le niveau partenarial institutionnel, où la réussite éducative n'est pas toujours reconnue en tant que telle, et, d'autre part, la réalité des défaillances du droit commun dont les autres niveaux institutionnels pourraient se saisir. Ce faisant, le risque est que soit invisibilisé le travail fait au quotidien par les acteurs de la réussite éducative. Pourtant, et c'est sans doute, de mon point de vue, l'intérêt majeur de la réussite éducative, le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires de soutien⁽³⁾ pourrait être (il l'est parfois), dans un travail permanent de remobilisation de ses participants, un formidable lieu de mise en débat et de diagnostic des réalités territoriales au service des besoins des enfants. C'est dans ce lieu

particulier que devraient se recroiser les possibilités d'accompagnement existantes sur un territoire, qu'elles soient privées ou publiques, individuelles et collectives, avec les accompagnements proposés en interne à l'Éducation nationale, tant ces derniers sont nombreux et pas toujours connus en tant que tels, sans compter les temps supplémentaires liés aux charges de service (activités pédagogiques complémentaires au premier degré, temps supplémentaires pour les enseignants en REP+).

Une autre spécificité de la réussite éducative tient dans sa relation à l'évaluation. On a assisté à un décrochage entre les évaluations nationales et les évaluations locales. Ce programme a été abondamment évalué au niveau national sans que les évaluations locales suivent.

Ainsi, la réussite éducative s'est parfaitement insérée dans l'histoire même de la politique de la ville, constituée de dispositifs, à la marge des institutions, pensés pour faire évoluer ces mêmes institutions. Sauf que l'évolution de celles-ci n'a pas toujours été à la hauteur de la réalité des besoins des publics. Reste alors à préserver ce rôle de pas de côté, de poil à gratter des institutions...

LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE AU PRISME DES INÉGALITÉS

Dans quelle mesure, la réussite éducative pourrait-elle contribuer aux enjeux de solidarité sur un territoire ? À la lecture des contrats de ville, trois grands enjeux ressortent qui ne relèvent pas directement des questions de solidarité : la réussite éducative avec une confusion entre le dispositif et le concept plus général ; la question du décrochage scolaire et/ou de la persévérance scolaire ; et enfin la relation école-parents. Pour autant, la question des inégalités est peu abordée. Il faut admettre qu'elle s'est profondément complexifiée depuis une cinquantaine d'années : elle s'est fragmentée passant d'une seule lecture sociale à une lecture intégrant des variables imbriquées que sont le genre, l'ethnique, le territorial en sus des questions sociales. En outre, deux ouvrages récents sont venus nous interpeller fortement sur ce sujet, celui de François Dubet⁽⁴⁾ et celui de Patrick Savidan⁽⁵⁾. D'une certaine façon, ils pointent une crise généralisée des so-





© Pixabay

lidarités à laquelle les politiques éducatives locales n'échappent pas, et qui nous interroge sur la manière dont notre société dans son ensemble participe de cette crise, par les choix individuels faits au quotidien. Oui, la réussite éducative peut tenter de reformuler des questions relatives aux enjeux de solidarité sur un territoire, mais elle ne pourra jamais le faire seule. Rappelons à ce propos la faiblesse du budget de fonctionnement de la politique de la ville (hors rénovation urbaine) dont le quart est attribué au dispositif de réussite éducative ! Il faudra d'abord lever l'écueil territorial et la tension communes-intercommunalités quant aux questions éducatives. De ce point de vue, alors même que les intercommunalités avaient été pensées à leur naissance, avec la loi Chevènement⁽⁶⁾, comme permettant d'être le territoire pertinent de la mise en solidarité des politiques publiques urbaines sur un territoire, il n'est pas certain que, en la matière, cette question ait été suivie dans les pratiques, hormis dans le rural... Certaines agglomérations ont tenté d'amorcer ce sujet mais ont eu du mal à pérenniser leur volonté au gré des changements des exécutifs locaux.

L'ÉDUCATIF LOCAL, UN ENJEU POLITIQUE ET DÉMOCRATIQUE ?

Contribuer aux enjeux de solidarité sur un territoire ne peut se faire qu'à une double condition a minima : penser l'inter-territorialité, et donc les liens communes-agglomérations et/ou métropoles, d'une part (mais est-ce à l'agenda local aujourd'hui ?) et, d'autre part, capitaliser les expériences. Or, cet enjeu paraît difficile à atteindre tant on observe des formes d'amnésies

institutionnelles programmées, tout comme il y a de l'obsolescence programmée. La cascade des réformes successives ne cesse de tenter de performer le changement comme si dire le changement serait le faire. Les discours sur l'expérimentation et l'innovation n'ont pas manqué dans ces domaines et pourtant, comme le rappelle souvent Jean-Yves Rochex⁽⁷⁾, toute innovation n'est pas forcément démocratisante et des innovations pleines de bonnes intentions ne débouchent pas nécessairement sur plus d'égalité, alors même que c'est ce qu'elles tentaient de faire. Il est fort possible, comme l'ont montré les travaux de Dominique Glasman⁽⁸⁾ ou Véronique Laforets⁽⁹⁾, que les politiques éducatives locales ont toujours eu du mal à entrer en politique. La fin de la réforme des rythmes scolaires dans un nombre de communes important en témoigne. Il est tout aussi vrai que l'éducatif, pensé en dehors des questions de scolarisation, tend à céder du terrain. Pour le dire autrement, tous les espaces éducatifs en dehors de l'école se sont profondément modifiés sous le poids conjoint des transformations de la société et de la montée de la culture des écrans. Cependant, si les élèves ont besoin d'école, les enfants ont aussi besoin d'adultes qui ne soient pas que leurs parents ■

JEAN-MARC BERTHET

(1) "Projet éducatif local et politique de la ville", Les éditions de la DIV, 2001.

(2) Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

(3) L'EPS réunit des acteurs de terrain issus de différents champs professionnels (enseignement, éducation, santé, culture, sport, loisirs, etc.). Son rôle est d'identifier les difficultés de l'enfant, d'établir un diagnostic de sa situation, de proposer un parcours adapté et de suivre son évolution.

(4) "La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités", Seuil, 2014.

(5) "Voulons-nous vraiment l'égalité ?", Albin Michel, 2015.

(6) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

(7) "En finir avec les fatalismes éducatifs", ouvrage publié par les centres ressources politique de la ville d'Île-de-France, 2017, p. 31.

(8) "La lente émergence des politiques éducatives territoriales", in A. Faure et A.C. Douillet (dir), L'action publique et le territoire, Presses universitaires de Grenoble, 2006.

(9) "L'éducatif local : les usages politiques du temps libre", Université Grenoble Alpes, juin 2016.