



HAL
open science

Réussite éducative: un projet multi-acteurs dans une démarche de territoire apprenant

Maryvonne Dussaux

► **To cite this version:**

Maryvonne Dussaux. Réussite éducative: un projet multi-acteurs dans une démarche de territoire apprenant. Permanences et évolutions des relations complexes entre éducations et territoires, 2017. hal-02010756

HAL Id: hal-02010756

<https://hal.science/hal-02010756>

Submitted on 26 Feb 2019

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

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

Réussite éducative : un projet multi-acteurs dans une démarche de territoire apprenant

3.1. Résumé

À partir des années 1980, une nouvelle conception de l'action publique émerge : l'intervention doit être globale et territorialisée. On reconnaît qu'il existe des inégalités territoriales et, progressivement, vont s'élaborer des politiques spécifiques qui prendront le nom de politique de la ville et d'éducation prioritaire. Le dispositif « projet de réussite éducative » permet de comprendre comment l'éducation devient une compétence collective et partagée. La notion de réussite éducative est avant tout un principe d'action qui vise à mobiliser les professionnels des différentes institutions et les bénévoles. Ceux-ci doivent travailler ensemble et des réseaux d'acteurs se constituent. Les logiques institutionnelles, les représentations sur l'apprentissage et les cultures professionnelles sont questionnées. L'engagement dans une démarche de territoire apprenant permettrait aux acteurs d'inscrire le processus de transformation dans deux axes essentiels : l'ancrage territoriale et la nécessité d'un apprentissage collectif.

3.2. Introduction

Dans les années 1980, la question des inégalités territoriales s'inscrit sur l'agenda politique. Dans les années 1960, pour répondre à la crise du logement, on a construit rapidement à la périphérie des villes des quartiers d'habitation dénommés « grands ensembles ». S'ils donnaient au départ satisfaction à tous, du fait du confort des logements

et de la qualité des équipements, leur composition sociologique a rapidement évolué. L'incitation à devenir propriétaire d'une maison à la campagne a favorisé le départ des ménages les plus aisés. Sont restés les familles les plus modestes, celles qui seront les plus durement touchées par la crise et qui auront alors l'impression d'être captives. Les jeunes en particulier vivent mal cette situation et régulièrement voitures brûlées et altercations avec les forces de l'ordre attirent les regards vers ce que nous appelons les « quartiers », c'est-à-dire des espaces où les habitants rencontrent plus qu'ailleurs des difficultés de logement, de santé et d'insertion sociale et professionnelle. L'éducation est au cœur de la problématique puisque sont régulièrement mis en avant les difficultés d'apprentissage et les taux de réussite aux diplômes très en dessous des moyennes nationales.

Dans un contexte de crise économique, le seul accès aux droits ne suffit pas à corriger les inégalités. La France va donc s'inspirer du modèle de la Grande-Bretagne et des États-Unis et s'engager à partir de 1981 dans une politique de discrimination positive. Il s'agira selon la formule consacrée de « donner plus à ceux qui ont moins ». Dans le même temps, on remet en question la trop forte centralisation de notre action publique. Commence alors un processus de décentralisation non achevé à ce jour, qui va consister à renforcer le pouvoir des collectivités territoriales, puis des intercommunalités et à leur transférer progressivement de plus en plus de compétences. Les théories du développement local sont prises en compte et on va désormais penser le développement non plus à partir d'un pouvoir central fort mais à partir de l'initiative des acteurs locaux. Les notions de projet et d'évaluation commencent à entrer dans le vocabulaire gouvernemental. Les institutions publiques doivent se décloisonner et le partenariat est élevé en principe d'action.

Sous les intitulés « politique de la ville » et « éducation prioritaire » s'est progressivement mise en place une politique publique territorialisée qui peut être analysée comme l'expérimentation de nouvelles modalités de l'action publique (Hammouche, 2012) et de la politique éducative en particulier (Rocheix, 2011). Notre objet ne sera pas de traiter de la question de l'efficacité de ces politiques publiques. Elles sont régulièrement vivement critiquées¹, les analyses oubliant le plus souvent que ce sont des politiques correctives qui ne peuvent inverser les tendances lourdes de notre fonctionnement sociétal. Nous considérons que si le gouvernement vient de réaffirmer la nécessité de poursuivre cette politique de discrimination positive en direction de certains quartiers et de leurs établissements scolaires, c'est qu'elle prend sens dans le cadre d'une recomposition de l'action publique engagée dans les années 1980.

1. Voir en particulier le rapport de l'Institut des politiques publiques concernant l'évaluation des programmes de réussite éducative publié en mars 2016.

La prise en charge des enfants et des jeunes en difficulté est devenue au fil des réformes une responsabilité de plus en plus partagée entre les acteurs locaux. Ils doivent se rassembler autour de la conception et de la mise en œuvre d'un projet global. Nous nous interrogerons sur la notion de réussite éducative pour montrer qu'elle fait le lien entre politique de la ville et éducation prioritaire, et facilite ainsi la mobilisation des institutions et leurs intervenants pour travailler de façon beaucoup plus collective.

Nous analyserons plus spécifiquement le dispositif « projet de réussite éducative » (PRE), pour mettre en évidence la façon dont se constituent des réseaux d'acteurs à différentes échelles. Notre analyse s'appuiera sur l'étude de la littérature institutionnelle, le contrat de ville de l'agglomération de Plaine Commune et le fonctionnement du PRE de la ville de Saint-Denis ainsi que sur des entretiens qualitatifs conduits auprès de professionnels. Principe mobilisateur, la réussite éducative est aujourd'hui placée sous la responsabilité des acteurs locaux. Il se constitue, de façon plus ou moins formelle, de multiples réseaux qui sont des lieux d'action, de réflexion et d'apprentissage collectif.

3.3. Réussite éducative : une responsabilité des acteurs locaux

En France, les années 1980 signent une rupture dans la conception de l'action publique. Situé entre les instances supranationales qui prennent de plus en plus d'importance et les territoires qui demandent plus d'autonomie, le pouvoir central perd de sa légitimité. Des réformes vont bouleverser en profondeur l'organisation et les modalités de la prise de décision.

Bien avant les lois de décentralisation qui vont donner plus d'autonomie aux collectivités territoriales (1982) et leur confier la gestion des locaux scolaires (1983), le gouvernement issu des élections de 1981 affirme son intention de renforcer l'intervention publique sur certains territoires jugés les plus en difficulté. Le principe d'une action publique globale et territorialisée est posé et sera réaffirmé au fur et à mesure des réformes. L'éducation devient un enjeu majeur et la notion de réussite éducative prend une importance grandissante. Nous développerons ici l'hypothèse qu'il s'agit avant tout de mobiliser, grâce à ce principe émergent, les acteurs locaux autour d'un nouveau référentiel d'actions.

3.3.1. Une action de plus en plus globale et territorialisée

Partir des réalités, mieux associer les habitants, agir au niveau local, travailler en partenariat : un nouveau regard est porté sur l'action publique. Il va se concrétiser dans

la conception des « zones prioritaires » plus tard nommées ZEP (zones d'éducation prioritaires) et des opérations DSQ (développement social des quartiers) qui préfigurent les contrats de villes et les contrats urbains de cohésion sociale. C'est dans les années 1980 que s'opère une rupture dans la politique éducative avec l'introduction d'une nouvelle approche de la question territoriale.

3.3.1.1. *Concevoir collectivement des projets pour des « zones prioritaires »*

Le ministère d'Alain Savary s'engage, dès la rentrée 1981, dans un processus de changement. Une première circulaire, publiée le 1^{er} juillet, demande aux écoles, collèges et lycées de définir des « zones prioritaires » en considérant les spécificités de leur environnement :

« Il vous appartiendra de tenir compte de la situation de chaque secteur : de son implantation géographique ; de la composition socio-économique des familles ; de la présence d'enfants étrangers ou non francophones ; des retards scolaires ; des abandons de scolarité au niveau des collèges. »²

La zone n'est pas choisie sur le seul critère des difficultés scolaires des élèves ou des problématiques internes aux établissements scolaires. Le diagnostic doit largement prendre en compte le milieu de vie des élèves (accès aux équipements, lien avec le centre-ville par exemple) et les pratiques sociales de leurs familles :

« Autant que l'inadaptation de l'appareil scolaire, c'est la conjonction des difficultés dues aux insuffisances constatées dans différents domaines, et notamment ceux du travail, des loisirs, de l'habitat, de la sécurité qui caractérise une zone prioritaire. »³

Dès le départ la concertation avec les usagers et les élus locaux est posée comme une priorité :

« Les courts délais qui nous séparent de la rentrée scolaire, l'importance que vous devez accorder à la concertation avec les personnels de l'Éducation nationale, les usagers et les élus locaux ne vous laissent pas le temps de mener des études détaillées et approfondies. »⁴

2. Circulaire n° 81-238 du 1 juillet 1981 du ministère de l'Éducation nationale adressée aux recteurs, aux Inspecteurs d'académie et aux directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale.

3. Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981 adressée aux recteurs, aux inspecteurs d'académie, aux préfets, aux présidents des établissements publics régionaux et aux présidents des conseils généraux.

4. Circulaire du 1^{er} juillet 1981, *op. cit.*

Chaque zone doit obligatoirement élaborer un projet spécifique à partir d'un diagnostic du territoire et c'est le caractère collectif de son élaboration qui garantit sa réussite :

« Il importe que la préparation de ces projets fasse l'objet d'une étroite collaboration entre les équipes éducatives des différents établissements intéressés, les usagers, les élus locaux directement concernés et d'autres partenaires du système éducatif afin que soit effectué le choix des différentes interventions spécifiques adaptées au public concerné. »⁵

Le 13 juillet 1983, lors de l'Université d'été des zones prioritaires, le ministre réaffirme la rupture apportée et le caractère expérimental d'une démarche qui doit engager la transformation de l'ensemble du système éducatif :

« La démarche retenue repose sur trois données essentielles : tout d'abord, l'ouverture du système éducatif sur l'extérieur. En effet, les difficultés scolaires étant étroitement liées à l'environnement socio-économique, une lutte efficace contre ses difficultés doit commencer par une étude préalable de l'ensemble des déficiences éducatives d'une zone et des facteurs positifs sur lesquels peut s'appuyer l'école. Il faut donc rassembler un large éventail de partenaires et de méthodes. Ensuite, la décentralisation et l'autonomie. Le projet construit par les acteurs eux-mêmes est un facteur essentiel de réussite. Enfin, la cohérence avec l'ensemble de la rénovation du système. Il ne fallait en aucun cas infléchir de façon trop spécifique les objectifs des actions éducatives de ces zones afin de ne pas les isoler des autres établissements scolaires, pour préserver l'unité du système éducatif et pour que leurs réalisations puissent profiter à d'autres. »⁶

3.3.1.2. Ouvrir l'école sur son environnement

Mais l'Éducation nationale n'est plus la seule administration à se préoccuper de la question de l'école. C'est au travers de la problématique des quartiers en difficulté que d'autres administrations de l'État vont s'emparer de la question de l'éducation. En 1981, Hubert Dubedout est missionné par le Premier ministre pour concevoir des « plans locaux de développement économique et social traitant de façon globale les problèmes du bâti et des transports, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'action sociale, etc.. »⁷.

5. Circulaire du 28 décembre 1981, *op. cit.*

6. Cité par Anne Armand et Béatrice Gille dans La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves, Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, p. 6, octobre 2006.

7. Lettre de mission de Pierre Mauroy, Premier ministre, à Hubert Dubedout.

Le rapport précise qu'il est nécessaire d'avoir une action globale qui inclut les problématiques éducatives :

« L'action de la commission est, bien entendu, fondée sur une approche nouvelle des problèmes auxquelles elle est confrontée [...]. Les programmes engagés devront porter non seulement sur la transformation du paysage urbain et la réhabilitation des logements mais aussi sur l'éducation, la formation professionnelle, la santé, la vie sociale et culturelle, l'action judiciaire et policière. »⁸

C'est pourquoi les membres de la commission se sentent légitimes pour faire des préconisations sur les ZEP. Ils posent clairement la nécessité de rompre avec le principe de l'école sanctuaire :

« Il faut que l'école s'ouvre. Matériellement d'abord par l'accès à l'école et à ses activités. Mais qu'elle s'ouvre surtout aux préoccupations des familles et des groupes sociaux et qu'elle travaille donc avec leurs représentants. »⁹

Ils insistent également sur le nécessaire renouvellement des méthodes pédagogiques et l'adaptation du projet au quartier, à ses problèmes et à ses réalités :

« L'équipe pédagogique a en charge la conception du projet pédagogique sur lequel doit reposer la ZEP. Ce projet ne pourra produire de nouveaux modes pédagogiques, prendre en compte la diversité des demandes sociales à l'égard de l'école, modifier les rapports aux savoirs des élèves comme des enseignants sans une participation effective de tous les partenaires éducatifs et en premier chef les parents à son élaboration. »¹⁰

3.3.2. L'éducation au cœur du projet de territoire

3.3.2.1. Institutionnalisation de l'intervention territorialisée

Ce que nous nommons aujourd'hui « politique de la ville » et « éducation prioritaire » sont des politiques publiques qui se sont construites progressivement avec des allers-retours entre la mise en œuvre de l'action et la conception de l'action. Il y a eu pour la politique de la ville des hésitations sur les périmètres à prendre en compte, ce qui a abouti à multiplier les dispositifs : développement social des quartiers, contrats de ville, zones

8. Dubedout H., Ensemble refaire la ville, Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, p. 14, janvier 1983.

9. Hubert Dubedout, *op. cit.*, p. 64.

10. *Idem.*

urbaines sensibles (ZUS), contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Les zonages se sont développés de façon anarchique conduisant à un emboîtement de territoires et de périmètres ayant chacun des financements propres : de 148 DSQ en 1982, on est passé à 751 zones urbaines sensibles en 1996 puis 2492 quartiers CUCS en 2007.

De son côté, la politique d'éducation prioritaire a connu à la fois des périodes de repli et de nombreuses relances (1990, 1997 et 2006). Le nombre d'établissements scolaires concernés n'a cessé d'augmenter au fil des réformes. Ainsi, le nombre de collèges est passé de 503 en 1982 à 1 099 en 2002. Au moment de leur création, les zones prioritaires étaient au nombre de 363. La réforme de 2006 introduit les réseaux « ambition réussite », pilotés au niveau national, et les réseaux de réussite scolaire, pilotés au niveau académique. Ces 1 076 réseaux concerneront 20 % des élèves du système éducatif.

En 2014, la refonte conjointe de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire intègre les expériences du passé pour proposer une politique plus ciblée, plus lisible et mieux ancrée dans les dynamiques territoriales. Pour faciliter l'appropriation par les acteurs, une simplification a lieu. On revient à des intitulés plus explicites comme le « contrat de ville » ou le « réseau d'éducation prioritaire ». Les dispositifs antérieurs sont supprimés. Le contrat de ville devient le dispositif contractuel unique qui doit permettre aux différents acteurs concernés de se mettre d'accord sur les objectifs, les moyens alloués et les critères d'évaluation. Pour inscrire l'action en direction du ou des quartiers prioritaires dans une dynamique plus large, le contrat de ville doit être élaboré et mis en œuvre au niveau de l'intercommunalité. Trois principes fondamentaux sont réaffirmés : l'intervention doit être territorialisée, reposer sur une mobilisation des acteurs locaux et intégrer les enjeux d'éducation. Le document contractuel comprend obligatoirement un volet éducation afin de bien articuler les différents dispositifs à l'échelle du territoire. Une note, signée conjointement par la ministre de l'Éducation nationale et le ministre de la Jeunesse et des Sports, rappelle l'importance d'un pilotage conjoint et la nécessaire mobilisation de l'Éducation nationale dans l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de ville :

« Il appartient à chaque recteur de prendre en compte la connaissance des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de mettre en place des procédures de travail pour favoriser la bonne prise en compte des questions éducatives dans les contrats de ville dont il sera consignataire. Dans chaque rectorat [...] un correspondant politique de la ville est désigné, qui couvre l'ensemble des dispositifs relevant de cette politique. »¹¹

11. Instruction relative à l'intégration des enjeux de l'éducation au sein des contrats de ville, en date du 28 novembre 2014, adressée aux préfets, aux recteurs et aux directeurs académiques de l'Éducation nationale et signée par la ministre de l'Éducation nationale et le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports.

3.3.2.2. *L'éducation, une priorité pour la mutation du territoire*

Pour comprendre l'importance de l'éducation dans la dynamique territoriale et la façon dont l'action collective se structure, regardons le contrat de ville de Plaine Commune, territoire situé au nord-est de la nouvelle métropole du Grand Paris. Cette agglomération, composée de 9 communes, a dû faire face dans les années 1970 à une forte désindustrialisation. Aujourd'hui, elle est en passe de réussir sa mutation puisqu'elle a enrayer sa baisse démographique et est en capacité d'accueillir de nouvelles entreprises. Toutefois, sur le plan de la cohésion sociale de nombreuses difficultés subsistent : un tiers des ménages vit sous le seuil de pauvreté (10 % en Île-de-France) et 37 % des jeunes sont au chômage (25 % en Île-de-France). Dans le champ de l'éducation, on observe également de profondes inégalités territoriales : 73 % des élèves obtiennent le brevet des collèges (83 % au niveau national). Le taux d'élèves ayant une année de retard à l'entrée en 6^e est de 19,3 % (6,7 % au niveau national). La part des jeunes de plus de 15 ans non scolarisés et sans diplôme est de 35,8 % alors qu'elle est de 18 % en Île-de-France.

Le territoire bénéficie des moyens complémentaires apportés par la politique de la ville et l'éducation prioritaire. Pour poursuivre l'action engagée dans le cadre des nouvelles dispositions, l'agglomération a impulsé la préparation d'un projet territorial organisé autour de six thématiques prioritaires¹². Dans ce nouveau contrat de ville, signé en 2015, l'éducation figure à la première place devant l'emploi, l'insertion et le développement économique, l'habitat et le cadre de vie et la santé.

L'analyse du volet éducatif montre que sont prises en compte toutes les problématiques y compris celles qui sont spécifiques au système scolaire, comme l'accompagnement à la prise de poste ou le déploiement du dispositif « plus de maîtres que de classes ». Quatre objectifs généraux ont été retenus : stabiliser les équipes éducatives, développer les pratiques pédagogiques innovantes, assurer un suivi des enfants et des jeunes en situation de fragilité et renforcer la coopération entre les parents et l'école. Pour chacune des 26 actions annoncées est indiqué clairement qui sont les pilotes, les publics et les partenaires. L'Éducation nationale est active dans la conduite de 19 actions, soit seule (11 actions), soit en partenariat avec les villes (8 actions). Elle intervient bien évidemment dans ses domaines propres de compétences comme le recrutement des enseignants ou leur formation. Mais on note aussi l'implication des services académiques sur une action plus globale comme l'élaboration de projets scolaires et périscolaires de lutte contre les discriminations.

12. Les six thématiques sont dans l'ordre : éducation ; emploi, insertion et développement économique ; habitat et cadre de vie ; santé ; tranquillité publique, sécurité et prévention de la délinquance ; animation sociale et vie culturelle des quartiers.

3.3.2.3. Réussite éducative, un principe fédérateur

Pour impliquer les personnels de l'Éducation nationale dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un « projet éducatif partenarial », les élus de Plaine Commune, soutenus par les services de l'État, mobilisent la notion de réussite éducative :

« Il s'agit dans les années à venir de créer les conditions pour assurer la réussite éducative des élèves du territoire. »¹³

Parmi les actions, nous trouvons la nécessité de « poursuivre et renforcer la dynamique déployée dans le cadre du Programme de réussite éducative. »¹⁴

Pour aborder cette notion complexe, nous mobiliserons les outils de l'analyse cognitive des politiques publiques pour démontrer que se met en place un nouveau cadre normatif et cognitif. Nous avons vu que, dès la conception des « zones prioritaires », le principe d'une action globale et territorialisée avait été acté. On peut voir là un changement dans le référentiel sectoriel (Muller, 2005) puisque jusqu'aux années 1980, l'éducation restait le monopole d'un système éducatif organisé au niveau national, globalement centré sur les connaissances disciplinaires, peu ouvert aux problématiques sociales des familles et fermé aux réalités territoriales.

Nous souhaitons ici développer l'hypothèse selon laquelle le principe de réussite éducative serait porteur de ce nouveau référentiel sectoriel et aurait pour fonction de fédérer les acteurs autour d'un objectif qui peut être largement partagé. En effet, quel professionnel, quel responsable politique ou associatif (quelles que soient son appartenance institutionnelle ou ses convictions personnelles) peut dire aujourd'hui qu'il s'oppose à la réussite des enfants et des jeunes ?

3.3.2.4. De l'échec scolaire à la réussite éducative

La question de la réussite scolaire est constitutive de l'école publique. Dès la fin du XIX^e siècle ont commencé des travaux sur « les inadaptés d'école » ou « le retard scolaire » (Ravon, 2000). Dans les années 1970, la notion d'échec scolaire devient un problème public qui va dépasser le cadre scolaire. Soucieuses de l'insertion professionnelle des élèves en difficulté, collectivités territoriales et associations vont intervenir « aux marges de l'école » (Glasman, 2001) en mettant en place des actions d'accompagnement scolaire ou d'aide aux devoirs.

13. Le contrat de ville de Plaine Commune, p. 13, juillet 2015.

14. *Idem*, p. 43, juillet 2015.

Les circulaires d'Alain Savary vont légitimer l'intervention du système scolaire en apportant une nouvelle vision de la difficulté scolaire. Jusqu'à présent elle était majoritairement vue comme un problème individuel (handicap socioculturel, absence de don) qui empêchait l'élève de s'intéresser aux apprentissages scolaires. Nous sortons ici d'une approche psychologisante pour une approche par le territoire :

« L'analyse des problèmes que rencontrent dans des aires géographiques précises les catégories les plus défavorisées met en évidence de fortes relations entre les taux d'échec et d'abandons scolaires et l'environnement socio-économique. »¹⁵

À partir des années 2000, la notion de réussite éducative se substitue à celle d'échec scolaire. Elle va être mobilisée autant dans la politique éducative que dans la politique de la ville. En 2004, le rapport Thélot affirme que les établissements scolaires doivent agir « pour la réussite de tous les élèves ». Ceux qui ne maîtrisent pas suffisamment certaines connaissances et compétences peuvent bénéficier, depuis 2006, d'un « programme personnalisé de réussite éducative »¹⁶. En 2013, est signé le « pacte de la réussite éducative »¹⁷, document qui sert de référence pour l'élaboration des volets éducatifs des contrats de ville¹⁸.

Dans le cadre de la politique de la ville, c'est le plan pour la cohésion sociale de 2004 qui impulse les « dispositifs de réussite éducative » pour accompagner les élèves en difficulté. L'objectif est de cibler un public scolaire :

« Les dispositifs de réussite éducative mènent des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leurs familles. [...] Ils sont mis en œuvre dès la maternelle. »¹⁹

La gestion de ces dispositifs va être confiée aux communes, mais le travail partenarial avec l'Éducation nationale est indispensable puisqu'il va s'agir pour les intervenants de travailler à partir d'un repérage des difficultés scolaires des enfants.

15. Circulaire du 28 décembre 1981, *op. cit.*

16. Il fait suite à une consultation nationale qui a eu lieu à partir de 2003 pour préparer la loi d'orientation et de programme *Pour l'avenir de l'école* votée en 2005.

17. Il a été préparé par une ministre déléguée à la réussite éducative, innovation de 2012 dans la composition du gouvernement. Cette fonction ne sera reconduite dans les gouvernements suivants.

18. Il figure en annexe de l'instruction du 28 novembre 2014 relative à l'intégration des enjeux d'éducation au sein des contrats de ville.

19. Loi 2005-32 du 18/01/2005 de programmation pour la cohésion sociale, Article 128.

3.3.2.5. Un cadre d'action renouvelé

Les textes réglementaires et les documents contractuels mobilisent beaucoup la notion de réussite éducative mais précisent rarement son contenu. Le pacte pour la réussite éducative en donne une définition très idéalisée :

« La réussite éducative se définit comme la recherche du développement harmonieux de l'enfant et du jeune. Elle [...] tend à concilier l'épanouissement personnel, la relation aux autres et la réussite scolaire. »

Dans la réalité, elle est présentée plus comme une démarche que comme un objectif en soi. Le partenariat est toujours mis en avant. Ainsi, le groupement d'intérêt public pour la réussite éducative de Paris précise aux professionnels que :

« La réussite éducative permet l'accompagnement social et éducatif d'un enfant ou d'un adolescent présentant des signes de fragilité par une approche globale et par le regard croisé de l'ensemble des éducateurs et des professionnels du territoire. »²⁰

On perçoit souvent une confusion entre réussite éducative et réussite scolaire, cette dernière étant plus facile à évaluer à partir d'indicateurs simples comme l'obtention d'un diplôme ou le retard scolaire. Fabienne Fédérini, membre de la Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation, précise bien que la réussite éducative ne doit pas être pensée comme un supplétif de la réussite scolaire. Il s'agit de poser un nouveau regard sur le système éducatif :

« Elle (la réussite éducative) promeut une certaine conception de l'acte éducatif en en faisant un acte d'éducation globale qui prenne en compte à la fois l'unicité de l'enfant/l'adolescent dans toutes ses composantes (sociales, cognitives, psychiques, physiques et affectives) et le territoire au sein duquel il s'inscrit. »²¹

Une étude sur les représentations montrerait probablement que la perception de ce qu'est la réussite éducative varie selon les positions sociales, les systèmes de valeurs et les choix éthiques des individus et des groupes. Par conséquent, la notion de réussite éducative vise avant tout à mobiliser les acteurs dans de nouveaux dispositifs de l'action publique qui sollicitent leur engagement personnel et leur créativité propre. L'Éducation nationale ose désormais mettre en avant les difficultés qu'elle rencontre pour accomplir

20. Plaquette de présentation du dispositif destiné aux professionnels.

21. Fabienne Fédérini, ministère de l'Éducation nationale, conférence prononcée dans le cadre des journées d'étude organisées par le centre Alain Savary sur le thème : « Quelles collaborations locales et institutionnelles pour améliorer l'accompagnement à la scolarité ? », 26 mars 2015.

sa mission (décrochage scolaire, mauvais résultats PISA). Au-delà des résistances des uns et des autres, le changement s'impose aux professionnels au travers d'un nouveau cadre normatif et cognitif. Le nouveau référentiel a quatre caractéristiques principales : la décision se prend au niveau local ; le projet est global et spécifique au territoire concerné ; l'éducation est une compétence partagée et des réseaux d'acteurs se constituent.

L'un de ces dispositifs est plus particulièrement intéressant à observer, car il se situe à l'intersection entre la politique de la ville et la politique de l'éducation prioritaire. Il s'agit du projet de réussite éducative (PRE). C'est l'un des deux axes du programme de réussite éducative du plan de cohésion sociale de 2004, le second étant les internats de la réussite éducative. L'objectif du PRE est « d'accompagner dès les premières années de l'école maternelle et jusqu'au terme de la scolarité, des enfants et des adolescents présentant des signes de fragilité en prenant en compte la globalité de leur environnement et de leurs difficultés »²².

Le PRE ne doit pas se substituer aux autres structures. Pour accomplir sa mission auprès des enfants de 2 à 16 ans, il est tenu de développer et d'animer des réseaux d'acteurs intervenant dans le champ de l'éducation, du travail social, de la santé, des loisirs et de la culture.

3.4. Les réseaux d'acteurs dans le champ de l'éducation

Le PRE n'est pas le premier dispositif fondé sur la nécessité de développer un partenariat local incluant l'école. Entre 1985 et 1998, des programmes d'actions visant à mieux aménager le temps de l'enfant (contrat bleu, contrat CATE par exemple) ont été soutenus. Puis, à partir de 1998, la logique de projet de territoire s'est imposée au travers des « contrats éducatifs locaux » qui devaient assurer la cohérence entre les activités périscolaires et extrascolaires et celles organisées sur le temps scolaire.

L'innovation du PRE est de croiser logique d'intervention sur des territoires et logique d'intervention auprès des individus. De fait, on sort d'une approche encore cloisonnée avec le scolaire d'un côté et le socio-éducatif de l'autre, en incluant la question sociale. L'objectif essentiel est de se centrer sur les parcours individuels, en alliant actions individuelles et actions collectives. D'un point de vue organisationnel, l'objectif n'est pas de créer une structure en plus, mais de faciliter l'intervention des professionnels des structures existantes. Ce fonctionnement va profondément modifier la nature des partenariats : d'une part, en ouvrant à la question sociale, le nombre de partenaires augmente ; d'autre part, le partenariat est plus ancré dans les pratiques et

22. Note de la délégation interministérielle à la ville aux préfets du 27/04/2005.

se décline à plusieurs échelles. Dans les réseaux qui se constituent, on peut distinguer un partenariat institutionnel dans lequel se retrouvent les responsables politiques et les cadres des organismes impliqués ainsi qu'un partenariat de proximité dans lequel on retrouve les professionnels et les intervenants sociaux.

3.4.1. *Recomposition de l'action sociale et éducative*

S'il existe un cadre général fixé par les circulaires de 2006, chaque territoire qui s'engage dans un PRE précise ses objectifs propres et son mode de structuration. Pour comprendre les conditions de la mise en œuvre du dispositif, nous présenterons la situation de Saint-Denis. Cette ville de 110 000 habitants située au nord de Paris appartient à l'agglomération de la Plaine Commune. Elle en a les caractéristiques tant au niveau de son dynamisme que des difficultés rencontrées par la population. L'enjeu en termes d'éducation est important puisque 30 % de la population a moins de 20 ans. L'augmentation rapide de la population a nécessité l'ouverture de 10 nouvelles écoles depuis 2008.

Le PRE de Saint-Denis a été créé en 2006 et a récemment profité de la nouvelle éducation prioritaire pour redéfinir son projet, étoffer son équipe et améliorer son organisation. Le PRE accompagne environ 250 enfants et adolescents par an. Le partenariat et l'accompagnement pluri-professionnel sont au cœur de sa stratégie. Il travaille en étroite collaboration avec toutes les écoles de la ville, puisqu'elles bénéficient presque toutes du classement en éducation prioritaire (4 REP+ et 5 REP pour un total de 34 groupes scolaires, 9 collèges et 4 lycées).

3.4.1.1. *Un dispositif complexe*

La complexité est inscrite dans la conception même du dispositif qui doit permettre la co-construction d'un projet local mis en œuvre par une équipe composée d'intervenants aux cultures professionnelles variées et visant un public scolaire. On peut distinguer trois niveaux.

Au niveau macro est fixé le cadre réglementaire et normatif : loi, circulaires, moyens financiers, évaluation. Après une première période d'expérimentation, un guide méthodologique a été élaboré par la délégation interministérielle à la ville et précise les attentes institutionnelles. Pour faciliter la compréhension, certains projets sont retenus comme des modèles, des « bonnes pratiques ».

Au niveau méso, on trouve une première adaptation aux réalités territoriales avec l'inscription du dispositif dans des dynamiques territoriales : ici, les PRE de chaque ville figurent dans le volet éducatif du contrat de ville. Au niveau départemental, préfets

et directeurs académiques des services départementaux de l'Éducation nationale instruisent les projets et donnent un avis.

C'est au niveau local que vont se concevoir et se décliner des objectifs plus opérationnels qui prennent en compte les réalités territoriales.

– Une décision locale et collégiale

Le législateur a inscrit le partenariat local dans la structure même du dispositif. En effet, il doit être géré par une structure locale (existante ou à créer) dotée d'une indépendance juridique, d'une comptabilité publique et d'un conseil d'administration composé de représentants des différentes institutions concernées et des usagers. Parmi les choix possibles, Saint-Denis a retenu la caisse des écoles, établissement public présidé par le Maire, mais où siègent également des représentants des partenaires et, en particulier pour l'Éducation nationale, les trois inspecteurs de circonscription et le référent politique de la ville des collègues²³.

Le conseil d'administration a pour fonction principale de valider le projet et son financement. En effet, l'État n'accorde sa contribution au dispositif que sur la base d'un projet réaliste et d'un budget prévisionnel qui met en avant les diverses contributions. Celles-ci peuvent être versées sous forme de subventions ou de mises à disposition de personnels et de locaux. La négociation entre l'État et la caisse des écoles aboutit à la signature d'une convention annuelle qui formalise l'engagement des deux parties.

– Une équipe opérationnelle

L'animation du dispositif repose sur une équipe composée d'un coordonnateur et de référents de parcours. Ceux-ci ont pour rôle d'identifier les besoins de l'enfant, d'établir un diagnostic de situation, de proposer (en accord avec sa famille) un parcours éducatif adapté et de suivre l'évolution de l'enfant. Ce parcours peut être composé d'interventions spécifiques, réalisées dans un cadre individuel ou collectif, et d'actions non spécifiques relevant de dispositifs existants. L'équipe opérationnelle de Saint-Denis est composée de 11 personnes : un responsable qui assure à la fois les fonctions de coordonnateur de l'équipe et de référent pour les projets inscrits au volet éducatif du contrat de ville ; quatre référents de parcours (3 pour le primaire et 1 pour le collège), une psychologue, la coordinatrice des ateliers de la réussite, une secrétaire et une comptable. Une médiatrice socioculturelle propose des activités semi-collectives qui visent

23. Notons avec intérêt le renouveau, à l'occasion du programme de réussite éducative, des caisses des écoles qui avaient été créées avant les lois Jules Ferry pour favoriser la fréquentation de l'école publique.

à la découverte des équipements publics. Un éducateur est chargé de coordonner une action auprès des collégiens temporairement exclus.

Il n'y a pas de composition type des équipes dont la constitution s'adapte aux possibilités locales. Le référent de parcours est le garant du bon déroulement du parcours de réussite. Il a un regard global sur les modalités de mise en œuvre de ce parcours et l'évolution de l'enfant. Il fait du lien entre l'enfant, sa famille, l'école et les structures existantes que ce soit dans le domaine de la santé (CMP), de l'action sociale (services sociaux, aide sociale à l'enfance), du sport (clubs sportifs) et des loisirs (centres de loisirs, maisons de quartier). À Saint-Denis, l'équipe pluridisciplinaire de soutien rassemble l'équipe opérationnelle et ses partenaires, et valide les parcours éducatifs à mettre en place.

– Un partenariat étroit avec les établissements scolaires

Faciliter les relations avec les établissements scolaires, tel est l'objectif prioritaire du projet de Saint-Denis. Pour cela, le PRE a modifié ses périmètres d'intervention pour s'adapter à la carte des circonscriptions de l'Éducation nationale. Ainsi référents de parcours pour le primaire et coordonnateurs éducation prioritaire peuvent travailler en binôme. Le PRE est plutôt bien connu des établissements du premier degré puisque 70 % des orientations des enfants scolarisés en primaire sont faites par l'Éducation nationale. On observe que les nouveaux établissements scolaires saisissent moins le PRE, ce qui montre l'importance des relations partenariales.

Deux actions mettent en évidence les liens forts entre l'équipe de réussite éducative et les établissements scolaires : les ateliers de réussite et l'action « Parenthèse ». Les ateliers de réussite accueillent sur une période de 9 semaines des enfants à besoins spécifiques scolarisés dans des classes du CE2 au CM2. Pour permettre un accompagnement renforcé, ils proposent un emploi du temps aménagé sans rompre le lien avec la classe. Ces ateliers sont pris en charge par du personnel de l'Éducation nationale.

L'action « Parenthèse » vise à maintenir le lien avec les collégiens temporairement exclus et à faciliter leur retour dans l'établissement scolaire après l'exécution de la sanction. Il s'inscrit dans le dispositif ACTE (Accueil des collégiens temporairement exclus) du Conseil départemental qui apporte son soutien financier. Il prévoit chaque semaine un accueil des jeunes sanctionnés sur une période de trois jours. Au préalable, une rencontre a lieu entre un représentant du collège, l'élève concerné, sa famille et le coordonnateur de l'action pour définir un contrat. Le jeune s'engage à respecter le cadre du dispositif et le collège à fournir des travaux scolaires à faire sur le temps de la sanction. Le retour au collège s'accompagne d'une nouvelle rencontre afin de faire le bilan des trois journées, organiser le retour dans la classe et proposer des actions d'accompagnement pour éviter de nouvelles sanctions.

3.4.1.2. Un dispositif mobilisateur

Observateur de la souffrance qui s'exprime à l'école mais aussi médiateur entre les équipements et les familles en difficulté, le PRE a vocation à mobiliser les acteurs du territoire dans les domaines de l'éducation, de la santé, du sport, de la culture et de l'action sociale. Il fonctionne plus selon la logique horizontale du réseau que selon la logique verticale qui prévaut majoritairement dans les organisations. Contribuant à de nouvelles modalités de mise en œuvre de l'action publique, le PRE est un dispositif au sens où l'a défini Abdelhafid Hammouche (2012) :

« Dans la conjoncture actuelle, le dispositif devient un mode opératoire qui a pour but d'assouplir les relations entre agents et administration, mais aussi de favoriser les adaptations, les expérimentations, les contractualisations et d'autres actions intersectorielles relevant de la politique de la ville et promues comme telle. En ce sens, il participe à la modernisation du rôle de l'État. »

Fondé sur le principe de la réussite éducative, on peut qualifier le PRE de dispositif mobilisateur, car il a pour fonction de constituer des réseaux d'acteurs aux différentes échelles territoriales. Certains sont plus formels comme le conseil consultatif de la réussite éducative, d'autres plus informels comme ceux que se constitue chaque membre de l'équipe de réussite éducative.

– Le conseil consultatif de la réussite éducative

Le conseil consultatif est la structure d'animation du dispositif. Il va permettre les échanges entre les différentes institutions et les différents professionnels. À Saint-Denis, le conseil consultatif est composé de 35 personnes. Les représentants de la ville de Saint-Denis sont majoritaires : 2 élus, 9 responsables de service ou d'équipement, l'équipe de réussite éducative dans sa totalité. L'Éducation nationale est également très présente avec deux inspecteurs, un principal de collège et une directrice d'école maternelle et les trois coordonnateurs REP. Siègent, en outre, des représentants de l'État (dont la sous-préfète de Saint-Denis), du Conseil départemental et d'une association de prévention spécialisée.

Le conseil consultatif est préparé en amont par un comité technique qui rassemble plutôt les acteurs de terrain.

– Le partenariat de proximité

L'objectif du PRE est d'aller au-delà des partenariats institutionnels tels qu'ils ont pu être mis en place dans les dispositifs précédents (contrat éducatif local par

exemple). Le guide méthodologique précise qu'il faut également créer les conditions d'une rencontre entre tous les professionnels, et plus largement entre les professionnels et les intervenants sociaux :

« Au-delà des institutions qui participent aux différentes instances décisionnelles, les acteurs locaux, professionnels et intervenants associatifs doivent se mobiliser, car ce sont eux qui sont au cœur de la démarche. Il s'agit des enseignants du primaire et du secondaire, des assistantes sociales scolaires, des médecins et infirmières scolaires, des membres du RASED (Réseau d'aide spécialisée aux élèves en difficulté), des assistantes sociales du CCAS, des travailleurs sociaux du Conseil général, notamment en charge de la PMI, du soutien à la parentalité et de l'aide sociale à l'enfance, des animateurs des centres sociaux, des centres de loisirs, des maisons de l'enfance, des responsables des clubs de sport, des institutions et associations culturelles, des intervenants de l'intersecteur de pédopsychiatrie, etc.. »²⁴

Au-delà du réseau plus institutionnel composé des décideurs et des financeurs, il existe de fait un réseau plus informel constitué autour de chaque membre de l'équipe de réussite éducative en fonction de son périmètre d'intervention et de la spécificité de son action. Ainsi chaque référent de parcours va développer des relations partenariales à partir des problématiques des besoins des élèves qu'il accompagne. En effet, comme le prescrit la délégation interministérielle à la ville, sa fonction est d'« articuler des compétences, des acteurs et des actions existantes au service de situations individuelles d'enfants en difficulté ».²⁵

Il va inscrire son action dans un réseau d'acteurs qui le place dans une double posture : être mobilisateur ou être mobilisé. Par exemple, il va solliciter le centre de loisirs pour faciliter l'inscription d'un enfant ou être saisi par l'assistante sociale pour la prise en charge d'un élève.

Cela concerne aussi les actions collectives, comme on peut l'analyser à partir de l'action « Parenthèse ». Un réseau spécifique se constitue autour des représentants des collèges qui sollicitent le dispositif (les CPE en particulier), des intervenants qui animent les ateliers de l'après-midi et qui appartiennent à des équipements de la ville (médiathèque, musée, service archéologie), d'autres services publics (maison de la justice et du droit) ou des associations (Radio déclic).

24. *Projet de réussite éducative : Guide méthodologique*, Éditions de la DIV, p. 25, juin 2007.

25. *Idem*, p. 24.

– Le coordonnateur PRE, au cœur de l'animation des réseaux

Le coordonnateur du PRE a une fonction essentielle. Garant de l'application du projet, il fait le lien entre les différents réseaux et en particulier le réseau supra-communal (le volet éducatif du contrat de ville) et les réseaux infra-communaux constitués soit sur des territoires (les périmètres d'intervention des référents de parcours), soit autour d'actions spécifiques. À Saint-Denis, le coordonnateur est un cadre de la ville et va donc faire également le lien entre le PRE et les autres services municipaux en particulier la direction de l'éducation. Pour analyser les attentes des employeurs au moment des recrutements des coordonnateurs PRE, Véronique Laforêt a analysé le contenu des annonces publiées. Elle dégage ainsi un profil moyen des missions confiées aux coordonnateurs et montre qu'ils sont recrutés à 68 % sur les missions suivantes : animation et coordination d'équipe ; gestion des partenariats et des réseaux ; programmation, administration et finances et gestion des instances de pilotage²⁶. Les compétences attendues par les employeurs sont en priorité la connaissance des institutions et des dispositifs (21 %), suivies de l'aisance relationnelle (15 %) et des capacités rédactionnelles et bureaucratiques (15 %).

La fonction centrale du coordinateur PRE est l'animation des réseaux. On peut par conséquent dire qu'il est un médiateur au sens où l'entend Pierre Muller (2005), c'est-à-dire qu'il contribue à diffuser le nouveau référentiel de l'action publique tel que nous l'avons décrit ci-dessus au sein des différentes instances auxquelles il participe.

3.4.2. Vers une démarche de « territoire apprenant »

Cette recomposition de l'action publique bouscule les cultures institutionnelles et professionnelles, et les difficultés de mise en œuvre du partenariat sont régulièrement mises en avant. Dominique Glasman (2000, p. 32) souligne avec justesse les ambiguïtés du mot partenariat :

« Il reste que, de l'injonction à la mise en œuvre une certaine distance demeure ; le discours sur le partenariat est plus abondant que la réalité qu'il recouvre. Sans compter que sous le terme partenariat, on rencontre à côté de collaborations à parité dans laquelle chacun des partenaires trouve son compte et retrouve ses objectifs propres, des situations de vassalisation ou d'auxiliarisation de certains partenaires par d'autres ou des cas de pure et simple prestation de service. »

26. Voir « L'éducation, le dispositif et le professionnel » dans *Cahier de l'action INJEP*, p. 25.

Nous sommes dans un processus de changement et le cadre réglementaire et normatif ne peut fixer les modalités de relation que les acteurs, qui ont toujours une marge d'autonomie (Bernoux, 2004), vont entretenir entre eux. Vont-ils élaborer des relations de compétition et de rivalité ou des relations de coopération ? L'apprentissage collectif est au cœur des enjeux et nous situant dans une analyse prospective, nous mobiliserons le concept de territoire apprenant pour inscrire le PRE dans une dynamique transformatrice.

3.4.2.1. *Relations partenariales et apprentissage collectif*

Dès 1981, le rapport Dubedout dénonce l'écart entre les objectifs affichés lors de la création des ZEP et la réalité. Dans leur rapport de 2006 sur le bilan de la politique d'éducation prioritaire, Anne Armand et Béatrice Gille relèvent également une articulation difficile entre l'école et le hors école. Elles observent au sein de l'Éducation nationale une conception trop unilatérale ou trop restrictive du partenariat. Mais les difficultés ne concernent pas uniquement les relations avec l'école. Une enquête faite par Véronique Laforêt auprès des coordonnateurs PRE de Seine Saint-Denis entre 2012 et 2013 montre que ces professionnels se questionnent également sur leurs propres structures qui prennent difficilement en compte dans leur fonctionnement la fragilité de certaines familles (faire les démarches d'inscription, accompagner son enfant au centre de santé, par exemple).

Ces difficultés bien réelles et souvent sources de souffrance professionnelle doivent toutefois être replacées dans un processus de changement qui ne peut se comprendre que sur une période longue. Les auteurs du rapport de 2006 cité ci-dessus signalent une évolution qui demande selon elles à être poursuivie. Les membres de l'équipe du PRE de Saint-Denis parlent eux de la nécessité d'un « cheminement » dans la construction des relations partenariales. À propos de l'action « Parenthèse », ils expliquent qu'il y avait au départ une divergence sur la question du temps. Pour l'établissement scolaire, le collégien devait être accueilli dès que la décision de sanction avait été prise. Pour le PRE, qui souhaite avant tout conduire une action de prévention et utiliser la sanction comme levier pour mettre en place un accompagnement du jeune, il y avait un protocole à respecter obligatoirement. Ce protocole passe par une rencontre entre le jeune, sa famille, le collège et le coordonnateur de l'action « Parenthèse » pour fixer le cadre de l'accueil et ainsi donner du sens à l'action. Parfois, cette rencontre ne peut pas être organisée dans l'urgence et par conséquent cela diffère l'accueil du jeune. Les membres de l'équipe PRE expliquent qu'il faut un travail important d'explicitation de l'action et de ses finalités. Les pratiques évoluent puisqu'ils constatent maintenant une présence plus importante des professeurs principaux lors de réunion de pré-admission. De même, ce ne sont plus les seuls CPE qui sollicitent le dispositif mais également certains enseignants.

Le PRE facilite un processus d'apprentissage qui a plusieurs dimensions. Le guide méthodologique insiste sur l'aspect institutionnel :

« Il est essentiel de connaître les domaines de compétences de chacun, de comprendre les logiques d'action de chaque institution, d'identifier les contraintes des uns et des autres pour permettre à chacun de mieux se connaître et ainsi de mieux se reconnaître. »²⁷

L'un des coordonnateurs REP explique que grâce aux décharges désormais accordées aux enseignants, il peut organiser des temps de formation qu'il conçoit comme des temps de rencontre entre les différents acteurs. Ainsi lors d'une journée sur la parentalité, le PRE a pu être présenté. De même, l'équipe du PRE a été conviée lors de l'intervention d'une chercheuse sur les inégalités scolaires.

Mais, l'apprentissage va au-delà de l'apport de connaissances puisque le travail auprès d'enfants en difficulté pose des questions plus fondamentales comme celles de la pédagogie et de la parentalité. Ce sont les représentations collectives et les cultures professionnelles qui sont interrogées.

3.4.2.2. Des représentations questionnées

Les rencontres entre les acteurs permettent un questionnement sur leurs rôles. Ainsi, un coordonnateur éducation prioritaire anime à la maison de quartier un groupe de réflexion sur l'aide au devoir pour mettre à jour le sens donné à cette action. C'est un sujet sensible et souvent conflictuel, parce qu'il questionne la place des uns et des autres dans l'apprentissage : l'enseignant, le parent, la structure qui propose son accompagnement en dehors de l'école. La croyance forte qui veut que la réussite scolaire passe par des devoirs faits à la maison est remise en question (Rayou, 2009).

Par conséquent, le changement en cours questionne les organisations qui doivent être moins prescriptives, mais également les représentations sur l'apprentissage et les cultures professionnelles. Abdelhafid Hammouche (2012) a très bien mis en évidence la façon dont la politique de la ville remettait en question l'identité professionnelle des assistantes sociales qui se voient dépossédées de leur spécificité qui était le relationnel et l'aide à la personne. Cet auteur observe leurs réticences à s'impliquer dans les nouveaux dispositifs du fait de leurs craintes d'être instrumentalisées. Il montre que les dispositifs politiques de la ville entraînent pour ces professionnels le passage d'une position valorisante à une position exposée dans le cadre du travail partenarial. On pourrait faire la même analyse pour les enseignants qui constatent que chacun s'approprie la question éducative sans que les contours de celle-ci ne soient précisément définis, sans que les principes pédagogiques et éthiques ne soient clairement explicités.

27. *Op. cit.*, p. 27.

Cela explique que les PRE ne fonctionnent pas tous de la même façon. Au-delà de la relative liberté donnée par le cadre institutionnel, les postures prises par les acteurs (facilitateurs ou bien résistants) vont expliquer les modalités de développement du PRE, notamment dans ses relations avec les établissements scolaires. Si on se place dans la perspective d'une amélioration continue du dispositif, l'enjeu est aujourd'hui de passer d'un apprentissage individuel plus ou moins valorisé à un apprentissage collectif plus formalisé. Nous proposons pour cela de mobiliser le concept de territoire apprenant.

3.4.2.3. Territoire apprenant et processus de transformation

Nous avons montré qu'autour du PRE se constituent des réseaux que l'on peut analyser comme un système d'acteurs (Crozier, Friedberg, 1977), une organisation apprenante (Argyris, Schön, 1978), une communauté de pratique (Wenger, 2005) ou un territoire apprenant (Jambe, 2001 ; Dussaux, 2011). Nous retenons ce dernier concept pour en proposer une définition. Nous considérons le territoire non pas dans son sens courant (des frontières politiques ou administratives) mais comme un système d'acteurs ancré dans un espace approprié (Hoener, 1996) et constitué autour d'un dispositif : ici le PRE. Nous avons vu ci-dessus que nous ne pouvons pas considérer le PRE comme un dispositif communal puisqu'il est conçu au niveau national, financé au niveau intercommunal et mis en œuvre à une échelle infra-locale. Des rencontres peuvent également se faire au niveau départemental dans la perspective d'un travail d'analyse et de mutualisation d'outils méthodologiques. Le dispositif produit une organisation aux frontières non définies, constituée de plusieurs réseaux qui sont interdépendants. Le point commun entre les acteurs est le dispositif : sa conception, son financement, sa mise en œuvre, sa valorisation et son évaluation. Certains membres ne se rencontrent pas, mais d'autres, comme le coordonnateur PRE, vont appartenir à plusieurs réseaux et ainsi faciliter la cohérence de l'ensemble.

La force du concept de territoire apprenant est de reposer sur deux piliers indispensables au processus de transformation en œuvre dans l'action publique : l'ancrage territoriale et la nécessité d'un apprentissage collectif.

Le fonctionnement de l'organisation va être spécifique au territoire pour trois raisons principales. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, la conception du dispositif doit prendre en compte les particularités locales. Ensuite, les actions conduites vont être spécifiques au territoire. Par exemple, les jeunes accueillis dans le cadre de l'action « Parenthèse » bénéficient d'un atelier avec le service d'archéologie qui leur présente l'histoire de la ville. Elles reposent sur les ressources matérielles (les équipements, les services publics, les acteurs économiques), humaines (mobilisation des personnes, salariées ou bénévoles, qui acceptent de s'impliquer dans le dispositif) et environnementales (le patrimoine, l'histoire, les espaces, les événements culturels). Enfin, le fonctionnement du système d'acteurs s'inscrit dans une culture locale qui facilite ou

non l'ouverture, le dialogue et détermine ainsi la nature des relations partenariales. Le PRE s'inscrit dans une suite de dispositifs qui ont contribué à construire des relations partenariales sur le territoire.

Mobiliser le concept de territoire apprenant nous oblige à regarder autrement l'espace dans lequel se déroule l'action pour mieux en comprendre ses enjeux et sa dynamique collective. Cela nous oblige également à remettre en question une représentation réductrice de l'éducation qui la limite à la transmission de savoirs stabilisés au cours de la période de l'enfance et de l'adolescence.

Le territoire apprenant replace les apprentissages à tous les âges de la vie et dans toutes les situations de la vie quotidienne (Brougère, Ulmann, 2009). Il se fonde sur le concept d'apprenance (Carré, 2005) :

« L'apprenance est un ensemble stable de dispositions affectives, cognitives et conatives favorables à l'acte d'apprendre, dans toutes les situations formelles ou informelles, de façon expérientielle ou didactique, autodirigée ou non, intentionnelle ou fortuite. »

Le territoire apprenant ne peut être saisi dans sa globalité. Il est une perspective, une utopie dans le sens donné par Guy Bajoit (2015, p. 109) :

« On parle plutôt d'idéologie quand un acteur dominant cherche à conserver sa position privilégiée en la justifiant et d'utopie quand un acteur dominé invoque un projet alternatif de société pour changer l'ordre social. »

C'est pourquoi on ne peut parler que de démarche de territoire apprenant avec l'idée d'un engagement progressif des acteurs dans un processus d'apprentissage qui se veut de plus en plus collectif.

Il ne faudrait surtout pas confondre territoire apprenant et territoire éducatif. Ce dernier peut compter ses lieux de formation initiale et continue, décrire et évaluer les dispositifs proposés, concevoir en partenariat des schémas d'orientation prenant en compte les besoins locaux, mais il reste dans l'idée de parcours individuel de formation et pour les plus jeunes une augmentation de la qualification au travers de formations diplômantes. De même, on ne peut pas parler de territoire apprenant pour un projet qui ne serait pas ancré dans une dynamique locale spécifique et mis en œuvre par des acteurs ayant la même culture professionnelle ou la même appartenance institutionnelle. La situation d'apprentissage vient de la confrontation avec les différences de culture et se place dans la perspective d'un fonctionnement moins cloisonné ancré dans une dynamique territoriale.

3.5. Conclusion

Une double dynamique est en œuvre dans le champ de l'éducation. D'une part, dans le cadre plus général d'un processus de décentralisation de l'organisation politico-administrative, les collectivités territoriales, dotées de compétences élargies, s'impliquent dans un projet éducatif qui prend de plus en plus compte des réalités locales. De l'autre, notre monde devient de plus en plus complexe et l'éducation ne peut plus se concevoir comme la simple transmission d'un savoir construit au cours de la période de l'enfance et de l'adolescence.

Le « projet de réussite éducative » permet de comprendre cette transformation puisqu'il est un dispositif de la politique de la ville, mis en œuvre au niveau local (et prioritairement sur les périmètres de l'éducation prioritaire) qui prend son sens dans l'accompagnement des enfants dont les difficultés sont repérées en milieu scolaire. Il est un levier pour inscrire l'école dans un réseau élargi de partenaires composé de représentants des institutions publiques ou d'organismes parapublics ou privés mais aussi d'associations. Les intervenants peuvent être des professionnels aux parcours de formation différents ou des bénévoles.

La notion de « réussite éducative » perpétuellement mobilisée est principalement un principe mobilisateur qui va donner sens à l'action et permettre aux acteurs de se doter d'objectifs communs dans le contexte d'une recomposition de l'action publique. Nous avons mis en évidence l'émergence d'un nouveau référentiel que nous proposons de décrire ainsi : la décision se prend au niveau local ; le projet est global et spécifique au territoire concerné ; l'éducation est une compétence partagée et des réseaux d'acteurs se constituent.

Bien évidemment, la mise en œuvre de dispositifs mobilisateurs tels que le PRE ne va pas de soi et se heurte aux routines défensives liées à la remise en question des logiques institutionnelles verticales et des cultures professionnelles. Faciliter et valoriser l'apprentissage collectif en œuvre paraît de ce fait essentiel. Nous proposons de mobiliser pour cela le concept de territoire apprenant qui est un changement de regard à la fois sur le territoire et sur l'éducation. Il permet de concevoir un dispositif de formation intimement lié à l'action et à la prise en compte des pratiques locales et des particularités des cultures professionnelles et organisationnelles. Tenter de saisir le territoire apprenant en le confondant par exemple avec le territoire éducatif lui fait perdre sa force formatrice. Le territoire apprenant n'existe pas en lui-même mais il trace une perspective, et c'est l'idée de démarche qui paraît centrale. Elle permet de rendre possible une amplification du travail collectif en se centrant sur les améliorations possibles plutôt que sur les freins et les résistances ; en se centrant sur les ressources du territoire plutôt que sur ses difficultés. Le territoire apprenant ne peut se concevoir exclusivement à partir

de l'école, car sur certains territoires l'école n'est pas prête à prendre sa place dans l'action collective. L'entrée par un dispositif comme le PRE permet de donner un sens à l'action des acteurs mis en condition de travailler ensemble.

3.6. Références bibliographiques

- Bajoit G., *La maison du sociologue. Pour une théorie sociologique générale*, Academia/L'Harmattan, Louvain-La-Neuve, 2015.
- Bernoux P., *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Le Seuil, Paris, 2004.
- Carré P., *L'apprenance : vers un nouveau rapport au savoir*, Dunod, Paris, 2005.
- Cellier H. & Philippe P., *Réussite éducative : une expérimentation à Romans sur Isère*, L'Harmattan, Paris, 2012.
- Dussaux M., *L'éducation au développement durable, l'école et les territoires apprenants*, Thèse de doctorat, Université de Paris Descartes, 2011.
- Glasman D., *Des ZEP au REP : pratiques et politiques*, Sedrap Université, Toulouse, 2000.
- Hammouche A., *Politique de la ville et autorité d'intervention. Contribution à la sociologie des dispositifs d'action publique*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2012.
- Heurdier L., « La politique d'éducation prioritaire. Un projet conduit hors du champ politique (1981-2001) », *Vingtième siècle*, p. 155-216, octobre-décembre 2014.
- Jajouli A. & Rey H., *Pour une histoire politique de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2015.
- Laforêt V., « Les politiques éducatives locales. Les acquis de dix ans de réussite éducative », dans *L'école et la ville. Profession banlieue*, 2015.
- Laforêt V. (DIR.), « La réussite éducative. Un dispositif questionné par l'expérience », *Cahiers de l'action : jeunesse, pratiques et territoires*, n° 27, 2010.
- Muller P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, n° 55, p. 155-187, 2005.
- Pourtois J.P. & Desmet H., *Éduquer, c'est l'affaire de tous*, Philippe Duval, Bruxelles, 2015.
- Ravon B., *L'échec scolaire, histoire d'un problème public*, In press, Paris, 2000.
- Robert B., *Les politiques d'éducation prioritaire, les défis de la réforme*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.
- Rocheix J.Y., « La politique ZEP en France, laboratoire des politiques d'éducation ? », *Revue française de pédagogie*, n° 177, 2011.
- Van Zanten A., *L'école de la périphérie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2001.