

MAILLER LES TERRITOIRES PAR DIVERS DISPOSITIFS EDUCATIFS : UNE REPONSE SUFFISANTE AUX BESOINS ?

Pascal BAVOUX *

Ce texte est la reprise intégrale, d'après enregistrement, de la conférence donnée par Pascal Bavoux à Rennes.

Évoquer cette question des nombreuses procédures dans le champ de l'éducation demande d'abord d'examiner les raisons qui ont amené le local à se mobiliser sur la question de l'éducation. En effet, jusqu'alors, celle-ci était principalement considérée au niveau national. Pourquoi la notion de Projet éducatif local séduit-elle autant les différents acteurs, alors même qu'elle est, pour moi, une interrogation et tellement difficile à mettre en œuvre ?

Pourquoi le local s'est-il mobilisé sur la question de l'éducation ?

La mise en œuvre des lois de décentralisation

Même si, pour le Premier degré, ces lois n'ont pas changé radicalement les relations avec la collectivité locale, elles ont néanmoins imposé ou renforcé ce partenariat État/collectivités locales. C'est un premier élément de réponse sur la montée du niveau local. Depuis une quinzaine d'années, un certain nombre de maires se sont engagés sur la question de l'École et de l'éducation, en partenariat avec l'Éducation nationale.

* Sociologue, Trajectoires-Réflex, Lyon, conception et évaluation des politiques éducatives en France et en Europe.

La transformation de l'action publique

Françoise Lorcerie a présenté cette transformation de l'action publique, avec les nouvelles logiques à l'œuvre : la logique du contrat, avec ce qui a été engagé au début des années quatre-vingt par Hubert Dubedout, mettant en avant que l'intelligibilité des problèmes se situe au niveau local et que ce n'est pas à partir de Paris que l'on peut comprendre les difficultés auxquelles sont confrontés certains quartiers, le niveau de traitement de ces problèmes étant également à l'échelle du quartier. Une évolution s'est faite depuis et on sait maintenant que pour un certain nombre de thématiques, le niveau d'intelligibilité et de traitement n'est pas nécessairement le quartier, mais peut être la ville, l'agglomération, voire le bassin d'emploi, etc.

Dans cette perspective-là, comme le démontre bien Jacques Donzelot dans *L'État animateur*, le centre ne décide plus véritablement, il cadre, et on demande aux acteurs locaux de devenir aussi « auteurs » et de participer à l'élaboration de politiques publiques à l'échelle locale. Ce qui amène d'ailleurs certaines équipes de recherche à ne plus parler de politiques publiques, mais plutôt d'actions publiques, au sens où il n'y aurait plus un décideur qui définirait et mettrait en application d'en haut les politiques publiques, mais qu'elles se construiraient à différents échelons avec l'agrégation de l'action des uns et des autres.

La modification des relations entre les trois pôles de l'éducation

Il y a une crise de la famille, du lignage, de la traçabilité sociale, soulignée par Philippe Meirieu lors des précédentes Rencontres nationales de l'éducation¹. Il soulignait que l'on a affaire à des jeunes dits « en difficulté » qui sont dans le présent et qui, parce qu'il n'y a pas de passé, ne peuvent pas anticiper le futur.

Avec la massification de la scolarisation, l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans, la pression et l'attente d'une réussite scolaire de tous, il y a une pression forte sur l'École et certains enseignants disent qu'ils ne peuvent pas tout régler et demandent qu'on ne les accable pas.

Les institutions nationales du temps libre et les mouvements de jeunesse, qui contribuaient assez fortement à l'éducation morale, en accord avec les familles, sont moins présents localement qu'auparavant.

Les problèmes de comportement

Les sociétés locales sont confrontées à des problèmes de comportement, de délinquance, de difficultés de socialisation. On peut se demander si cet intérêt

1. Cf. MEIRIEU, Ph., « Éduquer ensemble à l'échelle du territoire. Pourquoi ? Comment ? », in *Éducation et territoires*, 2^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, mars 2000 (disponible sur demande à la FOL 35).

pour l'éducation n'a pas aussi à voir avec un sentiment de crainte et s'il n'y aurait pas, d'une certaine manière, le fort sentiment d'avoir à prendre en compte le renouvellement de sa propre existence, et on verra tout à l'heure que cela a des incidences fortes par rapport aux relations entre la logique d'État et la logique locale. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si toutes ces procédures se sont d'abord mises en place et expérimentées sur des sites en Contrats de ville, confrontés à ces difficultés et à une jeunesse vis-à-vis de laquelle les institutions étaient parfois désemparées.

L'organisation du mouvement de localisation

On est passé de la pratique militante à l'institutionnalisation. En effet, ces procédures dont on parle aujourd'hui ont trouvé leur origine dans un certain nombre de processus d'actions. C'est particulièrement vrai pour le mouvement de mobilisation sur l'échec scolaire. On a bien vu qu'un certain nombre d'acteurs n'appartenant pas à l'institution scolaire se sont mobilisés à la périphérie de l'École, pour traiter de la question scolaire. D'une certaine manière, cette question de l'échec scolaire qui était claire et parfaitement illustrée des les années soixante-dix, avec un certain nombre de travaux qui font encore référence, devient insupportable dans les années quatre-vingt, à tel point qu'un certain nombre d'acteurs vont se mettre à faire du scolaire après l'École. C'est ainsi que sont apparues un peu partout ces actions de soutien scolaire qui, ensuite, deviendront « aide au travail scolaire », « accompagnement à la scolarité », etc.

De la même manière, les Zones d'éducation prioritaire s'expérimentent en Alsace avant de devenir une circulaire, un projet, portés par Alain Savary.

Toutefois, on va assister à un mouvement un peu inverse pour l'espace de l'Éducation nationale et l'espace du quartier. Dans le cas des ZEP, à travers les textes et les orientations d'Alain Savary, on est très largement en avance sur ce qui se passe réellement sur le terrain. D'ailleurs, je pense que l'horizon qu'il déterminait à travers ses orientations n'est pas véritablement atteint et je dirais même que l'on fait un peu marche arrière, notamment lorsqu'on voit le passage entre la Zone d'éducation prioritaire qui était définie par le territoire et par la composition sociologique et socio-économique de sa population et, aujourd'hui, le Réseau d'éducation prioritaire qui met en lien des établissements, mais renvoie à un retour de l'effacement du territoire.

Concernant le cas des actions qui se menaient à la périphérie de l'École dans le cadre de l'accompagnement scolaire, on voit qu'il y a là décalage entre ce qui se mettait en place localement et les procédures nationales qui essayaient de cadrer les actions qui devaient être financées, notamment avec l'intervention du Fonds d'action sociale (FAS). Ainsi, au début des années

quatre-vingt, le Fonds d'action sociale finançait des actions concernant, par exemple, les enfants de CM2 et les acteurs considéraient qu'il était plus intéressant de travailler avec des enfants plus jeunes. Il y avait ainsi toujours un décalage par rapport aux processus à l'œuvre.

Donc, on est dans deux mouvements distincts. D'une part, du point de vue des procédures pour les actions sur le quartier, il y a un décalage par rapport aux processus qui sont à l'œuvre, ceux-ci étant plus avancés. D'autre part, du point de vue de l'École, le mouvement est inverse, avec des textes plus ambitieux que ce qui se produit localement.

Depuis une vingtaine d'année, on assiste à une véritable pluie de procédures dans ce champ du périscolaire : Contrats bleus, CATE, RSE, Sites pilotes, CLAS, CEL, etc. D'une certaine manière, on peut se demander quelle est la fonction de chacune de ces procédures. Sont-elles dans la lignée de ce qu'affirmait Antoine Prost concernant le tiers-temps pédagogique, disant que celui-ci était là pour transformer les pratiques dans l'École : au lieu d'inculquer et de demander de réciter, on voudrait éveiller, susciter, piquer la curiosité des enfants ? On peut se demander si, à travers ces procédures, on n'est pas dans un acte de transformation d'un certain nombre de pratiques, notamment dans le rapport avec l'École.

Lorsqu'on analyse ces différentes procédures, dans le temps, on peut toutefois remarquer un changement assez net lorsque interviennent le Contrat éducatif local et le Contrat Temps libres, car il me semble qu'à travers ces procédures commence à s'instaurer un certain débat local, avec l'imposition par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de la mise en place d'un diagnostic pour le Contrat Temps libres. Il me semble qu'il y a là un changement et que, d'une certaine manière, la CNAF ou les Caisses d'allocations familiales (CAF) dans les départements, pèsent en demandant ce diagnostic, puisque, pour partie, elles le financent, et qu'il y a aussi des moyens financiers à la clef. Bien souvent, les collectivités locales ont articulé cette demande de diagnostic avec le Contrat éducatif local et, à travers ce diagnostic, il me semble qu'il y a une rupture par rapport à une situation antérieure où il s'agissait seulement d'appliquer des procédures : il y a là tentative d'instaurer un débat entre les différents acteurs de l'éducation.

Les conseillers des Caisses d'allocations familiales quadrillent le territoire, portent d'une certaine expertise, sollicitent les collectivités locales et disposent de l'argument fort des moyens financiers qu'ils apportent, y compris en finançant des postes de coordinateurs.

Il n'est pas certain que, sans les Contrats Temps libres, les Contrats éducatifs locaux auraient eu le succès que l'on peut constater aujourd'hui, ni que le travail de diagnostic aurait eu lieu.

Mais ce travail de diagnostic est extrêmement difficile car, dans ce champ du temps péri et extra-scolaire, on est face à un champ en friches. Les difficultés que l'on rencontre sont certainement liées à celle de définir ce champ

et à la manière dont il s'est constitué. Il est cependant possible de définir ce champ à travers ses acteurs — l'enfant et le jeune « au centre » — et à travers toutes les structures financées par la puissance publique — établissements scolaires, associations, centres sociaux, maisons de quartier, MJC, clubs sportifs... Il y a également un certain nombre d'acteurs qui ne sont pas organisés, qui ont une démarche collective, mais ne font pas forcément appel aux financements de la puissance publique : font-ils partie de notre champ d'intervention ? Peut-on les mobiliser ? Il y a là une première distinction : les acteurs qui sont dans notre champ d'intervention au niveau des politiques éducatives locales sont-ils ceux financés par la puissance publique ?

Si les choses sont à peu près évidentes du côté du champ scolaire, si le système scolaire est organisé, avec ses règles, ses professionnels, ses catégories de classement, ses objectifs, on s'aperçoit également que le domaine d'activité de l'enfant et du jeune, hors temps de classe, est beaucoup plus flou, moins structuré, qu'il s'est souvent construit par couches successives, en fonction de l'initiative d'un individu ou d'une association, qu'il s'est souvent développé en fonction d'un rapport de force, plus sur tel territoire que sur tel autre parce que là, des forces vives étaient mobilisées... On se rend bien compte, en reconstituant la réalité de l'offre d'éducation ou d'activité sur un territoire, qu'il est parfois malaisé de se dire que cela correspond à une stratégie car on observe des différences entre les quartiers : à tel endroit, une maison de quartier va avoir deux animateurs pour travailler en direction des jeunes alors qu'ailleurs il n'y en aura qu'un, voire à mi-temps...

Ce domaine de l'éducation est donc extrêmement difficile à appréhender car il a très peu de visibilité. Les données qui sont utilisables pour le rendre lisible et visible n'existe pas et si l'on interroge tel ou tel maire sur la réalité de l'offre hors temps scolaire proposée aux enfants dans sa commune, on observe qu'il a quelques difficultés à la présenter, y compris concernant la stratégie qui est poursuivie puisque, d'une certaine manière, il n'y a pas de maîtrise de ce qui s'organise.

Dans le travail de diagnostic, on sent bien que l'on essaye de rendre lisible un domaine qui l'était auparavant assez peu. On mesure bien l'ampleur de la tâche lorsqu'on veut définir ce champ : si la question des temps scolaire, périscolaire, extra-scolaire paraît simple, d'un site à l'autre, les interprétations sont tout à fait différentes ; dans certains cas, le temps périscolaire peut être défini comme le temps avant et après la classe, dans d'autres, ils va être défini en fonction de l'existence dans l'activité d'un lien ou non avec la classe... On peut donc observer des variétés importantes, sur le type de structures, sur le type d'activités, sur les catégories d'âges, sur la réalité des territoires, etc.

N'est-on pas en train de faire ce que, d'une certaine manière, le ministre Guizot enclenchait avec les inspecteurs généraux lorsque l'École est devenue une institution nationale, et ce en envoyant les fonctionnaires dans chaque village et dans chaque hameau pour vérifier s'il y avait une école, une classe,

quelle était la formation de l'enseignant... pour avoir une lisibilité de ce qui existait au niveau de l'espace scolaire? Avec le travail de diagnostic qui se réalise aujourd'hui en France et la mobilisation qui se fait à ce propos, n'est-on pas en train de chercher à mettre à jour et à rendre visible ce domaine de l'éducation pour, ensuite, travailler sur une structuration de ce domaine, même si ce travail de visibilisation rencontre des problèmes méthodologiques qui n'ont pas, aujourd'hui, d'espaces pour se confronter. En effet, nous rencontrons des difficultés, mais il n'y a pas de lieux pour échanger sur ces problèmes et l'Observatoire national des politiques locales qui est annoncé serait certainement un espace intéressant.

L'enjeu premier me semble donc celui de la mise à jour et de la mise en lumière, y compris quantitative, parce qu'il me semble que vouloir articuler l'action périscolaire et l'action extra-scolaire si on ne sait pas à quoi correspondent ces deux réalités, à quoi cela sert-il de réfléchir à la continuité éducative? En effet, si dans un quartier d'habitat social on a une offre d'activités pour les enfants qui correspond, par exemple, à 80h/année/enfant et que, dans le quartier voisin, plutôt de classe moyenne ou supérieure, on en est à 250h/année/enfant, il y a là un travail important à faire. Par ailleurs, de la même manière que, dans ce travail de « mise à plat », on observe des différences entre les quartiers, on observe également des différences entre les tranches d'âge, entre les filles et les garçons, etc.

Pour illustrer cet aspect, quand on cherche à quantifier ce que représente pour certains enfants ces temps sur lesquels des acteurs hors temps de classe interviennent, on s'aperçoit qu'ils vont peser 500 ou 600 heures dans l'année quand le temps scolaire en représente environ 850. On constate donc qu'il y a là, dans certains cas, un poids important de l'action des uns et des autres en direction de l'enfant et du jeune et à travers cela, on perçoit toute la légitimité du niveau local pour s'intéresser à ces questions.

Les Contrats éducatifs locaux

Nous avons suivi, sur un département essentiellement rural, la mise en place de ces contrats et je souhaite donner quelques éclairages qui ont montré l'importance du niveau local.

Lorsqu'on interroge les différents acteurs, pour la grande majorité d'entre eux, les élus font partie des acteurs les plus impliqués dans le Contrat éducatif local: c'est vrai pour les associations, pour les enseignants, etc. Les écoles sont également citées comme acteurs impliqués, presque autant que les élus, mais avec une différence entre l'école, le directeur et les enseignants: l'école fait partie des acteurs les plus impliqués, mais les enseignants sont cités comme les acteurs les moins impliqués, y compris quand on interroge les

directeurs. On voit que ceux-ci ont une position difficile dans ces dynamiques liées à la procédure du Contrat éducatif local.

Les associations sportives et culturelles sont évidemment citées également parmi les acteurs les plus impliqués, mais avec une position particulière dans les Contrats éducatifs locaux puisqu'elles sont davantage citées dans l'encadrement. Les représentants de parents, en revanche, sont les moins cités comme présents dans les CEL.

On peut observer un cloisonnement assez net dans le dispositif où, d'une certaine manière, les élus ont un rôle organisationnel et décisionnel, les directeurs d'école un rôle d'information et de choix des activités. La collectivité locale est prépondérante dans le pilotage du dispositif. Le pilotage est porté par les élus et les directeurs d'école, une moindre présence étant assurée par les associations sportives et culturelles. Il y a aussi un investissement assez important des communes dans la mise en œuvre des activités et, donc, une forte implication des associations dans l'encadrement de celles-ci.

Lorsqu'on interroge les acteurs sur le Contrat éducatif local et qu'on leur demande ce qui est, pour eux, le plus important dans ces démarches, ils citent pratiquement tous le fait que le CEL permet de mobiliser autour d'un projet commun tous les acteurs éducatifs. C'est le point le plus important dans ce qu'ils disent. Ce qui arrive en dernier, c'est le fait que le CEL permet « d'augmenter l'offre de loisirs en direction de l'enfant ». Mais, lorsqu'on analyse les bilans des différents Contrats, on s'aperçoit que ce qui ressort des bilans, et à travers la lecture que l'on peut faire aujourd'hui de ces CEL, c'est que l'effet produit renvoie principalement à l'offre et relativement peu à la question de la coordination, du débat, de l'échange. Donc, il me semble qu'il y a là une piste de travail car on sent une tension entre ce que l'on souhaite à travers le Contrat éducatif local et la réalité de ce que l'on fait : on souhaite se coordonner et travailler sur un projet commun, mais la réalité montre la difficulté à le faire.

D'une certaine manière, cette description que je fais montre que l'on est dans une situation où le national produit ces différentes procédures et où le local doit, d'une certaine manière, chercher à les « mettre en musique », avec toutes les difficultés que j'ai évoquées ici.

Cette situation illustre un vide dans la « fabrication » du futur adulte et du futur citoyen. Là où, auparavant, l'État imposait son projet à travers l'École, aujourd'hui les sociétés locales se retrouvent au premier plan par rapport à ces questions et les élus locaux ont, sinon à prendre en charge, du moins à animer cette mission. Pour le faire, on a le sentiment qu'il est admis qu'il faut, pour l'avenir de nos territoires, une mobilisation de tous les acteurs du champ de l'éducation autour d'un projet commun. Mais il me semble que l'on est confronté à une difficulté liée au fait que tous les acteurs n'ont pas la même conscience de leur implication territoriale, de leur responsabilité dans le devenir de la société locale dans laquelle ils sont impliqués.

Les acteurs du système scolaire national ont un rapport au territoire radicalement différent de celui qu'ont les acteurs du local. C'est extrêmement important car on est toujours dans ces situations de difficultés, voire de procès, par rapport aux enseignants et il est important d'avoir toujours à l'esprit que les histoires sont différentes et que l'élève qui a la responsabilité de l'action en direction de l'enfance ou de la jeunesse sur sa commune est dans une position tout à fait différente dans le rapport au territoire de celle du directeur d'école ou du Principal de collège. N'oublions pas cette dimension d'extraterritorialité dans la définition de la mission des acteurs de l'Éducation nationale: pour cette institution, il est extrêmement difficile de penser que l'on doit intervenir différemment selon l'élève ou selon le quartier dans lequel on va enseigner. C'est un point essentiel dans la difficulté que l'on a à construire ce système au niveau local.

D'une certaine manière, on est dans une configuration de rapport inversé entre, d'une part, le système scolaire fondamentalement extérieur aux intérêts locaux, construit sur cette nécessité d'extériorité — que l'on retrouve, y compris dans la construction scolaire, avec la cour intérieure du lycée qui devait permettre d'évacuer les influences du local — et, d'autre part, le système éducatif, hors temps scolaire, qui est en construction avec les acteurs du quartier, de la ville, du territoire, davantage marqué par la singularité.

Lorsqu'on veut mettre en place un projet éducatif local, il me semble que l'on est dans une position où on cherche à traiter cette tension. Au-delà des procédures, il est nécessaire de respecter les compétences et les missions de chacun. La mission de réussite scolaire est celle de l'École et c'est à celle-ci de l'assumer: je ne suis pas certain, pour ma part, qu'il soit nécessaire de se mobiliser, lorsqu'on n'est pas dans l'espace scolaire, sur une multitude d'actions d'accompagnement scolaire, car il y a peut-être d'autres choses importantes à faire pour lutter contre l'inégalité entre les enfants, inégalité qui se retrouve également en dehors de l'espace scolaire lorsqu'on a, par exemple, des difficultés à gérer sa mobilité, à se confronter à des milieux différents, etc.

En revanche, il est également indispensable de se réunir pour traiter les problèmes que peuvent rencontrer les enfants et les jeunes sur un territoire, pour pouvoir envisager une meilleure construction de leur avenir, ce qui est évidemment de la responsabilité de tous, mais en ayant respecté les compétences des uns et des autres. Lorsqu'on veut engager une démarche de projet éducatif local, il est nécessaire que chacun comprenne bien ce que l'on veut faire dans ce projet et, pour cela, il est impératif d'effectuer un important travail de sensibilisation pour convaincre que l'avenir du territoire dépend de la mobilisation de tous, que la situation, aujourd'hui et demain, est aussi une responsabilité partagée par tous les adultes, mais surtout par ceux dont le métier est d'être en relation avec les enfants et les jeunes. Il y a là un travail important à faire sur ce qu'est « éduquer », sur le rôle que l'on a à jouer,

car il est souvent facile de dénoncer des comportements et de faire des constats d'échec, mais il faut aussi s'interroger sur la manière dont chacun participe de ce processus. À travers cette demande de mettre en œuvre des projets éducatifs locaux, se trouve en question la société locale des adultes, des partenaires éducatifs de l'enfant et du jeune, de leur cohérence ou incohérence dans l'acte éducatif.

Il y a un enjeu essentiel pour les fédérations d'éducation populaire pour produire un travail de capitalisation, d'organisation d'un débat national sur ce qui se joue aujourd'hui au niveau du local. Mais il y a un autre rôle à jouer car, en tant que « technicien », je suis toujours en difficulté lorsque je dois aider le local à définir le sens de l'éducation et le sens du projet : quelle est ma légitimité à faire cela ? Je pense qu'il y a une place à prendre pour organiser ce débat sur le projet éducatif que l'on veut porter collectivement, sur les valeurs éducatives, sur le sens de l'éducation que l'on veut mener.