

PROJET EDUCATIF, TERRITOIRE
ET HABITANTS APRES TREIZE ANS
DE POLITIQUES PRIORITAIRES
VILLE-ECOLE

La conférence de Françoise Lorcerie a été prononcée en ouverture des Rencontres nationales de l'éducation. Afin que ses propos soient davantage mis en valeur par l'ensemble des interventions et des débats qui sont rapportés dans cet ouvrage, nous avons choisi de proposer le texte qu'elle nous a remis à la fin de celui-ci.

Françoise LORCERIE *

Introduction. Pourquoi faire partir l'analyse de 1988-1989 ?

Des politiques prioritaires ont vu le jour en France dans les domaines urbain et scolaire dès le milieu des années 1970 pour les expérimentations sociales urbaines, et à partir de 1982 pour la politique scolaire. Mais c'est sous le gouvernement Rocard que le triptyque « territoire-habitants-action publique stratégique » est construit au sein d'une doctrine de la réforme de l'État et du « renouveau des services publics ».

Notre propos est d'examiner ici la construction de ce régime de solutions, et ses transformations jusqu'à aujourd'hui, en suivant une approche d'analyse de politique publique. La contrainte d'un exposé général amènera à occulter la diversité des terrains, et à consacrer peut-être plus de temps à tenter de comprendre les difficultés rencontrées que les réussites obtenues malgré tout. C'est une limite importante d'un tel exposé.

Précisons de plus que l'analyse est restreinte aux politiques prioritaires, c'est-à-dire celles qui impliquent la démarcation d'une géographie prioritaire, à propos de laquelle des coordinations multiniveaux et public-privé sont déployées dans un but de développement et d'intégration des populations en risque d'exclusion, alors que le triptyque « projet éducatif, territoire, habitants » concerne l'ensemble d'une ville, dans un but global de développement éducatif.

*Chargée de recherche au CNRS, IREMAM, Aix-en-Provence

1. 1988-1991. Le « renouvellement du service public » et « l'action publique territorialisée » : un moment fondateur

L'État prend à cette date la tête d'un dispositif de « gouvernance » pour le développement social de territoires délimités, incluant des coordinations multi-niveaux et multipartenariales à base territoriale entre Ville, État et associations, et recourant au dialogue pour parvenir à des compromis.

Les outils du « nouveau management public » sont mis en œuvre : diagnostic et projets visant des objectifs, contrats, financements partenariaux, évaluations concertées... Les habitants des secteurs sont posés comme des partenaires des projets, pas seulement des bénéficiaires. Il est prévu de les associer à toutes les étapes.

Cette ligne d'action publique est alors dotée d'une doctrine et d'un outillage cohérents.

a. Éthique du service public

La *Charte des services publics*, en 1992, précise en ces termes la notion de service : la Charte des services publics se réfère à l'« équité » et à l'« efficacité » du service. Elle affirme que « l'usager doit être placé au centre de la préoccupation de tous les services publics », pose que l'administration « a une obligation de résultat », préconise des « principes nouveaux » : « transparence et responsabilité, simplicité et accessibilité, participation et adaptation, confiance et fiabilité ». Un tel discours affirme hautement la responsabilité de l'État dans la transformation, et il récuse expressément toute assimilation de l'usage des services publics avec « une relation de type commercial ». Il n'est donc pas « libéral » au sens anti-étatique ou anti-interventionniste du terme. Mais il l'est au sens où il dénie la prééminence de la rationalité bureaucratique sur les droits, besoins et demandes des usagers. « La légitimité des services publics est fondée sur leur utilité sociale », écrit la Charte, qui rappelle, dans un clin d'œil, l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Il apparaît que la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 applique ce modèle général du service public au domaine scolaire, en prenant en compte ses particularités. Elle insiste sur le renouvellement des formes scolaires : « communauté éducative » centrée sur l'élève et ses apprentissages, adaptation de la pédagogie aux besoins des élèves, « nouveaux rôles professionnels » des enseignants (requérant une nouvelle professionnalisation), autonomie des établissements et projet d'établissement, évaluation du système et des actions pédagogiques, etc. La loi élève aussi au statut législatif, au nom de l'égalité et du service à rendre (« lutte contre l'exclusion scolaire »), un principe de discrimination positive dans les zones défavorisées (Zones d'éducation prioritaires).

b. Philosophie politique

La nouvelle éthique du service public s'inscrit dans une philosophie politique forte. Elle inclut :

– une nouvelle définition des missions de l'État : l'« État stratège, garant de l'intérêt général », selon le titre d'un rapport du Commissariat général du Plan » ;

– une nouvelle acception de la citoyenneté, conçue comme désignant non seulement une appartenance statutaire au corps civique, mais comme une dimension essentielle de l'identité sociale des personnes. C'est la fonction « identitaire » de la citoyenneté, notée par Hassenteufel en 1997¹.

Par suite, la citoyenneté participative est conçue comme une modalité de la lutte contre l'exclusion. On pose qu'il doit y avoir dialogue et relations de réciprocité entre les agents publics et les habitants à propos de la définition des problèmes et des solutions. Telles sont les composantes d'un nouvel idéalisme de l'espace public, inspiré du philosophe allemand Jürgen Habermas notamment. Fonctionnaires et « pauvres » sont appelés à entrer en relation comme concitoyens : à la citoyenneté des pauvres, dans ce contexte, répond implicitement une nouvelle citoyenneté des fonctionnaires.

En parallèle — sans lien causal avec la formulation de la nouvelle ligne politique, mais en phase avec elle -, une nouvelle définition de la laïcité est rendue publique, comme éthique du pluralisme et de la lutte contre l'exclusion. Elle est le fruit d'un travail de réflexion conduit par la Ligue de l'enseignement, en chantier depuis 1984 (*Laïcité 2000*, Ligue de l'enseignement, 1989).

c. Méthodologie, création institutionnelle

Une série de textes réglementaires définissent une technologie de l'action publique, destinée à opérationnaliser les choix politiques. Il s'agit, notamment, de la circulaire du 22 mai 1989, et de son annexe « Politique éducative territorialisée et accompagnement scolaire » :

Cette circulaire du Premier ministre cherche à prendre les fonctionnements sectoriels « verticaux » (selon lesquels les décisions prises à l'échelon central sont relayées aux échelons intermédiaires et « appliquées » sur le terrain) dans un ensemble de contraintes et d'incitations horizontales telles que les problèmes locaux soient analysés pour eux-mêmes dans leur étiologie complexe et leurs diverses dimensions, et traités en optimisant les ressources présentes sur un site.

Pour le secteur éducatif est posé le principe d'une coïncidence maximale à l'avenir entre les politiques de ZEP et de développement social des quartiers. Selon l'annexe à la circulaire du 22 mai 1989, le projet de Zone d'éducation prioritaire comprend obligatoirement un volet interne et un volet externe

1. Les références bibliographiques sont notées succinctement dans le corps du texte, et détaillées dans la bibliographie en fin d'article.

« avec des interactions construites entre ces deux volets ». Il « intègre la concertation » et prévoit « les formations conjointes des acteurs ». Il fait l'objet d'un contrat entre les parties prenantes. Le coordinateur de ZEP est affecté à sa mission « à temps plein ». Il est chargé de l'aide aux équipes (projets, informations), de l'articulation entre tous les acteurs intervenants, et d'être le relais des instances départementales et académiques de l'Éducation nationale pour tout ce qui concerne l'action éducative dans la zone. Il est prévu que les financements seront « attribués aux établissements de la zone en fonction des projets ».

La création institutionnelle de cette période est considérable: désignation de sous-préfets chargés de mission à la politique de la ville, mise en place d'un Comité de DSU² en préfecture, réunissant, sous l'égide du préfet, tous les services participant à cette politique transversale, y compris l'Éducation nationale.

À l'Éducation nationale, les Zones d'éducation prioritaires (ZEP), dont la réglementation était, jusque-là, très légère, reçoivent une structure réglementaire nationale: les rôles de coordonnateur et de responsable de zone sont institués, ainsi qu'un conseil de zone. Les personnels enseignants affectés en ZEP reçoivent une prime de sujétion spéciale.

La « politique de la Ville » détient la maîtrise d'œuvre: elle implante dans les quartiers de la « géographie prioritaire » des équipes de projet, avec des chefs de projet qu'elle nomme et des agents de développement.

Sous des formes variables selon les endroits, existent des modalités de concertation et d'élaboration des projets dans des commissions de quartier.

Les associations ayant pour but de contribuer à la réalisation de l'intérêt général local sont sollicitées, voire suscitées par le dispositif. Ce sont, pour reprendre la terminologie de Gibert (1986), des « organisations non publiques à fonctionnalité externe »: c'est-à-dire des organisations périphériques à l'*establishment* de la société politique; souhaitant des changements sociaux; et disposées à entreprendre des actions collectives dans ce but [Gibert, 1986]).

Le « territoire » est supposé être co-produit (comme disent les économistes) par les nouvelles coordinations d'acteurs publics et privés qui s'instituent autour des projets. Ces coordinations sont en principe orientées vers la recherche de l'« efficacité sociale », qui est encore un concept du management public de cette époque.

d. La place des habitants

À l'égard des habitants, se développe l'idée d'une « pédagogie urbaine ».

Il s'agit en effet, dans cette politique, d'amener les habitants et les institutions à devenir effectivement des partenaires, c'est-à-dire à porter ensemble

2. Développement social urbain.

des projets de développement ajustés au territoire. La visée est de faire recouvrer leur dignité de citoyen aux habitants ; de les amener à sortir de la position d'infériorité où les cantonnent les politiques d'assistance : le sociologue américain Gans montre que ces politiques entretiennent traditionnellement la figure du « démerite des pauvres », rendus responsables de leur pauvreté. Or, il y a pour cela des conditions à remplir du côté des habitants : conditions affectives (maîtriser la peur de parler en public, le sentiment d'incapacité), cognitives (dépasser la méconnaissance des rouages institutionnels et des possibilités d'action), pratiques (acquiescer de nouveaux gestes, de nouvelles postures).

D'où l'idée, mise en œuvre dans plusieurs endroits, de fournir un accompagnement aux habitants. Ainsi qu'aux institutions, de sorte à ce que celles-ci (re)trouvent le sens du service à rendre.

C'est cette ligne d'action qu'incarnera typiquement « l'université du citoyen » de Marseille, opération initiée en 1991 par un éducateur PJJ³ qui avait animé les premières opérations anti-été chaud dès la fin des années 1970 et était devenu médiateur social auprès du préfet à titre expérimental. Le premier cycle de travaux de « l'université du citoyen » de Marseille fut consacré au lien parents-École (1991-1993). Les travaux se sont ensuite diversifiés. Le dispositif a été labellisé depuis.

Dans son dessein initial, ce dispositif était organisé à l'échelle du quartier, et dans autant de quartiers que possible, par un noyau de référents comprenant à la fois le chef de projet DSU, le coordonnateur ZEP et le centre social, seul lieu susceptible de porter un projet « civique » dans le quartier, à condition de s'écarter quelque peu de ses fonctionnements habituels.

Quatre types de rencontres, très précisément organisées et articulées entre elles, étaient mises en œuvre : des réunions des groupes d'habitants par quartier, à un rythme régulier, hebdomadaire en principe, dans un local du centre social, afin de se connaître, d'analyser la situation locale, et de s'entraîner à parler des problèmes communs, en l'espèce, les problèmes scolaires, en acquérant un certain savoir-dire sur ces problèmes ; des réunions intergroupes, trimestrielles, conçues comme des regroupements inter-cités d'habitants, en présence d'invités, pour échanger sur les questions scolaires, élaborer une parole publique ; des réunions de synthèse avec des élus et le sous-préfet chargé de la politique de la Ville, pour témoigner du travail réalisé, des projets portés ; enfin, point d'orgue de la séquence, des rencontres entre habitants et agents publics, sur un mode citoyen, pour mettre au point un faire-ensemble orienté en direction du développement éducatif du quartier. Une rencontre de ce type a été d'ailleurs été organisée sur les deux années du cycle consacré à l'École (voir *infra*).

La légitimité du dispositif était attestée aux yeux des habitants par la reconnaissance que lui donnaient les élus et l'État, ce dernier représenté par le préfet, manifestée par leur présence aux synthèses.

3. Protection judiciaire de la jeunesse.

Une sorte de contrat moral implicite sous-tendait cette présence et cette écoute : la parole des habitants a de l'importance pour les élus et les hauts fonctionnaires, les habitants sont à leur façon des experts, ils mettent en visibilité les problèmes ; il faut ensuite travailler ensemble à leur analyse et à porter des solutions.

Au total, le « moment Rocard » fut marqué par un effet d'alignement des calendriers du développement social (Borraz, 1998), qui a concerné les diverses administrations d'État, dont l'Éducation nationale, ainsi que les villes : d'où un effet « nouveau départ ».

Il suscita aussi une véritable effervescence dans le secteur scolaire et éducatif. L'apport financier à la clé étant conséquent, il y eut une appropriation relativement rapide des nouvelles dispositions des ZEP et de la politique de la Ville par les cadres intermédiaires de l'École (1991-1992). Il y eut aussi un développement considérable de l'accompagnement scolaire et des interventions extérieures sur temps scolaire. Les grandes associations détentrices de savoir faire en matière d'éducation populaire ou d'activités de jeunesse s'y sont investies d'emblée.

Pourtant, un débat de fond est apparu dès que des évaluations ont été disponibles sur les effets de l'action ZEP sur les apprentissages scolaires. Ce débat, peu médiatisé, était relatif à la finalité spécifique d'une politique prioritaire dans le domaine scolaire : permettre aux élèves des zones défavorisées de rattraper leur retard moyen sur les élèves des autres quartiers ? Ce but est apparu très vite hors d'atteinte. Leur permettre de ne pas augmenter leur retard ? C'était bien en retrait par rapport au discours sur la justice qui était tenu à propos des politiques prioritaires. La distorsion des résultats par rapport aux attentes proclamées était sensible.

On se retrouvait en réalité devant le dilemme latent de l'Éducation nationale, celui-là même qui alimente la crise du collège unique : poursuivre l'excellence scolaire dans les normes actuelles qui sont orientées sur l'université ou bien donner la priorité à la formation commune et la citoyenneté (Roman, 1994). Ce dilemme n'était nullement limité aux ZEP, mais sa non-résolution rendait d'emblée incertaine l'action prioritaire en ZEP aux yeux des agents scolaires eux-mêmes.

Si les ZEP devaient devenir des « zones d'excellence prioritaire », comme le préconisaient certains, alors il faudrait s'opposer à « l'abaissement des exigences » scolaires, - au risque de créer (ou de maintenir) des ségrégations internes, en laissant beaucoup de monde derrière. Sinon, il faudrait définir à nouveaux frais les critères de la réussite commune et faire en sorte qu'ils acquièrent suffisamment de légitimité pour orienter une politique éducative générale. Ce qui impliquerait une mobilisation sociale et politique inédite sur les enjeux éducatifs.

2. La suite des événements : deux réseaux relativement autonomes, qui ne sont intégrés (le cas échéant) qu'à l'échelle micro-locale

a. L'évolution de l'Éducation nationale

Après la loi du 10 juillet 1989, plus encore qu'auparavant, l'organisation de l'Éducation nationale est marquée par la cohabitation de logiques relevant de différents âges. Le centralisme bureaucratique napoléonien, devenu « républicain », est conjoint au modernisme des outils de gestion et du vocabulaire. Le langage du projet (d'école et d'établissement, de zone, de service) cohabite avec une gestion bureaucratique à peine modulée par les dispositifs de participation au sein des écoles et établissements.

L'institution réagit aux nouvelles commandes de partenariat pour le développement éducatif des sites prioritaires par deux évolutions majeures (qui s'avéreront largement indépendantes des options politiques des gouvernements successifs) :

- la constitution, au sein du système scolaire, d'un sous-système « ZEP » dont les particularités fonctionnelles sont exposées à être grignotées par les fonctionnements ordinaires du système ;
- la constitution d'une « communauté d'action publique » fermée, avec des partenaires sélectionnés.

Grâce à ce cadre, elle garde la main pour l'essentiel sur tout ce qui a trait à la définition des problèmes et à la décision dans le secteur scolaire élargi au périscolaire.

a.1 La constitution d'un sous-système « éducation prioritaire » au sein du système scolaire

C'est la politique des zones d'éducation prioritaires, telle que définie par l'Éducation nationale.

Cette politique est impulsée par une circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990 du ministère de l'Éducation nationale, intitulée « *Mise en œuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993* ». Par rapport à l'annexe citée supra de la circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989. Cette circulaire limite au maximum les contraintes externes que doit gérer le système scolaire, et renforce prioritairement la cohésion interne du système, notamment en créant le conseil de zone, instance qui réunit les responsables de tous les établissements scolaires de la zone sous la présidence du responsable de ZEP.

Les rôles nouveaux de responsable de zone et coordonnateur de zone sont interdéfinis de façon telle que le responsable soit le véritable interlocuteur des partenaires, le coordonnateur, chargé notamment de l'animation des partenariats, étant son subordonné.

C'est le responsable, désigné par l'inspecteur d'académie parmi les chefs d'établissement, directeurs de CIO ou IDEN de la zone, qui « représente l'équipe éducative engagée dans le projet auprès de l'ensemble des interlocuteurs et partenaires ». Il « a la charge des relations avec l'ensemble des partenaires extérieurs ». Le coordonnateur, choisi par le responsable, est « pour l'essentiel chargé de l'animation interne de la zone ». Ensemble, responsable et coordonnateur sont « les relais de l'information extérieure vers les acteurs du système éducatif ». Les crédits ZEP seront « attribués à la zone en fonction des projets retenus », poursuit la circulaire MEN⁴, et ventilés entre les établissements et écoles par le Conseil de zone (*Circ. du 1^{er} février 1990*)

Ces dispositions sont toujours en vigueur, sauf la clause concernant les crédits, qui est pour l'essentiel interprétée selon une logique bureaucratique démographique. Elles ont été enrichies au fil des ans par diverses autres dispositions, destinées à les compléter ou à les corriger partiellement: définition d'établissements « sensibles », nécessitant une cohérence particulière dans l'encadrement, partenariats avec la Police et la Justice, dispositif « École ouverte » implanté dans les locaux scolaires durant une partie des temps extra-scolaires, etc.

Il importe de noter qu'aucune décision prise au titre de l'éducation prioritaire n'a promu un changement pédagogique spécifié. Les incitations au changement pédagogique ont été indirectes et pas autrement cadrées que dans les fonctionnements ordinaires. C'est le cas y compris dans les « classes-relais », dispositif impulsé en 1998 avec le concours du ministère de la Justice pour accueillir à titre transitoire des élèves qui ne se soumettent pas à l'ordre scolaire « normal ». D'une façon générale, la politique d'éducation prioritaire n'a pas inclus d'expérimentations, ni de contrats de recherche spécifiques en matière de rapport pédagogique.

Sur la durée, le sous-système de l'éducation prioritaire a été grignoté par les fonctionnements ordinaires du système: principe de l'uniformité administrative et paritarisme. Ainsi, l'absence d'expérimentation pédagogique dans les ZEP résulte-t-elle du principe supérieur de liberté pédagogique, qui n'a pas fait l'objet d'une interprétation spécifique en ZEP. Quant aux dispositions prévues pour être spécifiques, elles ont tendu à être normalisées.

1990. Dès le départ, une indemnité de sujétion spéciale est accordée à tous, indépendamment de l'investissement des agents. Elle est dès lors vécue comme une prime de risque ou de pénibilité, ce qui a contribué à la stigmatisation des zones et des élèves. Les crédits ZEP Éducation nationale sont répartis en fonction du nombre d'élèves.

1998. Les postes sur profil institués au titre de la politique des établissements sensibles sont récupérés dans le mouvement ordinaire à l'occasion de la déconcentration de la gestion des mutations de professeurs (dans certaines académies au moins).

4. Ministère de l'Education nationale.

1998-1999. Banalisation rapide des « contrats de réussite », principal outil de la relance des ZEP en 1998 (ils devaient faire l'objet chacun d'un suivi spécifique sous l'égide du recteur). Quasi-disparition du cadre national de recherche-action associé à la « Charte de l'École du XXI^e SIÈCLE », qui reposait sur le volontariat des écoles et pouvait concerner des écoles en ZEP.

a.2 La constitution d'un réseau de type « communauté de politique publique » fermé, avec des partenaires sélectionnés

Pour analyser la façon dont l'Éducation nationale a mis en œuvre la commande de partenariat et comprendre ce qui en fait la particularité, il est utile de mettre à profit les distinctions issues de comparaisons entre politiques publiques et entre secteurs d'action publique. Les travaux du politologue anglais Rod Rhodes sont précieux à cet égard. Il s'est attaché à modéliser, sous le nom de « réseaux de politiques publiques », les modes d'association des organisations amenées à collaborer dans le cadre des nouvelles formes d'action publique, résumées par la notion de « gouvernance » [Cole, 1999 ; Le Galès & Thatcher, 1995].

Pour notre analyse, nous retiendrons sa distinction entre « communauté de politique publique » (*policy community*) et « réseau de problème » (*issue network*). Ces deux configurations s'opposent en fonction du nombre de participants, de l'ouverture du réseau et des modes d'interdépendance des participants. De ces différences de constitution découlent des différences dans les modes d'action, l'impact et la légitimation de l'action des réseaux.

On appellera « communauté de politique publique » un réseau « caractérisé par une stabilité des relations, la continuité d'un corps de membres restreint, une interdépendance verticale entre les membres du réseau, et une grande insularité à l'égard des autres réseaux et de l'opinion publique » (Rod Rhodes).

Selon Rod Rhodes, au cœur de la communauté de politique publique, on trouve : stabilité des rapports entre acteurs, consensus sur les objectifs de l'action sectorielle, volonté d'exclure les acteurs externes, fréquence des contacts interpersonnels, interdépendance des ressources et insularité du réseau par rapport aux pressions exogènes.

En Grande-Bretagne, des exemples de ce type de réseau sont décrits dans la santé, l'agriculture, le nucléaire...

Les membres de ce type de réseau sont des acteurs-experts qui détiennent un haut niveau de ressources techniques (professionnelles ou administratives) ainsi qu'un savoir scientifique.

Articulées autour d'un noyau d'acteurs puissants, les communautés de politique publique sont des structures oligarchiques, imperméables à l'opinion publique et mobilisées sur la défense d'intérêts établis.

Il y a des raisons de penser que, pour mettre en place sa politique d'éducation prioritaire, l'Éducation nationale a constitué autour d'elle un réseau de type « communauté de politique publique », ainsi entendu. Sont membres de ce réseau, outre l'Éducation nationale à ses divers niveaux, les grands mouvements d'éducation populaire animés par des personnels mis à disposition. Les villes

n'en font pas partie. Les indicateurs de cette structuration en communauté de politique publique insularisée sont variés. Citons, à titre d'exemple, la « fragmentation institutionnelle ». Elle a été pratiquée d'emblée par l'Éducation nationale pour contrôler l'interface obligée avec les politiques de développement territorialisées. Ainsi, face au conseil local de DSU, a été créé le conseil de zone, qui n'exclut pas l'invitation de partenaires, mais qui demeure une instance de l'Éducation nationale ; face au conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD) a été créé le Comité d'éducation à la santé, devenu comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC). D'une certaine façon, « École ouverte » est aussi un dispositif Éducation nationale qui est venu se positionner au départ face aux dispositifs déjà existants dans les quartiers pour l'action éducative d'été, et en concurrence avec eux.

Cette fragmentation est un élément d'une pratique générale de « rattrapage sectoriel » du développement éducatif territorialisé. La circulaire du 1^{er} février 1990, on l'a dit, relève de cette logique, de même que toutes les suivantes. Ainsi, le dispositif institué par l'Éducation nationale au titre de la politique des ZEP donne un interlocuteur de l'Éducation nationale au développement social urbain : c'est le coordonnateur de zone. Il ne l'y soumet en aucune façon, le responsable de la zone restant le référent hiérarchique exclusif du coordonnateur. S'il rend possibles des partenariats de concours dans la mise en œuvre des actions, il les exclut dans la conception (il est seulement prévu que le « projet de zone » sera « communiqué » aux partenaires...). L'excès du modèle de la « territorialisation de l'action éducative », selon l'esprit de la circulaire du Premier ministre du 22 mai 1989, aurait été la confusion du contrôle. Le risque du modèle mis en place par l'Éducation nationale sera le maintien des routines.

La charte de l'accompagnement scolaire de 1992, est un autre facteur du fonctionnement en « communauté de politique publique » et un autre indicateur de ce fonctionnement. En l'espèce, le principe de l'agrément préalable, par l'Éducation nationale seule, des associations qui dispensent l'accompagnement a été posé dans un cadre interministériel.

En 1997-1998, la relance des ZEP sur le thème du recentrage sur les apprentissages n'avait pas pour but, officiellement, de mettre un terme aux interventions d'associations sur le temps scolaire, mais de parer aux dérives constatées, et de recentrer l'École sur son « métier », « l'apprentissage scolaire ». En pratique, cependant, ce recentrement induit une distance accrue vis-à-vis de l'action municipale dans le domaine éducatif, et une méfiance accrue pour les partenariats d'intervention.

En structurant ainsi autour d'elle sa communauté de politique publique sur les problèmes éducatifs au sens large, l'Éducation nationale contrôle :

– à l'échelle locale, le système d'action dédié à l'éducation et à la formation dans la politique territorialisée, bien que la Ville soit toujours associée au traitement des dossiers, par principe ;

– à l'échelle gouvernementale, l'interministérialité, dès lors qu'il s'agit d'éducation, y compris s'agissant des composantes péri-scolaire et extra-scolaire de l'éducation.

On en a de bonnes illustrations dans le dispositif « École ouverte » (financements interministériels, décisions et gestion Éducation nationale), ou encore dans les conclusions des réunions du Comité interministériel à la Ville relatives à l'éducation.

CIV juin 1998: « *Nouvelle ambition pour les villes* »:

L'éducation en est une dimension, mais elle est présentée de façon typiquement scolaro-centrée. Pas un mot de la territorialisation et des politiques éducatives territoriales. Sur les cinq axes dégagés, trois concernent l'École dans sa communauté de politique publique; les deux autres ne l'engagent pas.

Contraste avec l'opération « Éducation, une responsabilité partagée », pilotée par le ministère de la Ville (mars 1999), à laquelle l'Éducation nationale participera pour la forme, en n'engageant aucune décision.

L'Éducation nationale continue, de ce fait, à détenir très largement la maîtrise symbolique des problèmes d'éducation et de formation — légitimité de la formulation des problèmes, contrôle de leur calibrage pour l'action —, et à contrôler leur traitement ainsi que l'évaluation des résultats de l'action.

Anecdote de la fin du cycle École de l'Université du citoyen à Marseille:

Les rencontres les plus rares furent celles entre habitants et enseignants. L'une d'elles, spécialement préparée par les habitants, devait réunir des parents et des maîtres d'une école. Elle fut organisée sur le temps de travail des enseignants, grâce à des remplaçants accordés par l'Inspection académique. Le projet (esquissé) des parents et de l'équipe d'encadrement de l'opération était de travailler avec les enseignants à la communication école-quartier, sur deux jours. Mais il n'y eut pas de second jour. Les échanges du premier jour se structurèrent en effet sur le schème suivant:

« Vos enfants ont beaucoup de difficultés.

Que pouvons-nous faire ?

Faites-nous confiance. Il n'y a rien à faire ».

L'offre de collaboration dont les parents étaient porteurs (appuyée sur la nouvelle philosophie de la citoyenneté des habitants vis-à-vis des services dans les secteurs prioritaires) se trouvait écartée, de même qu'était dénié leur droit à poser des problèmes et à être redevables de solutions en matière d'éducation scolaire. Les enseignants posaient un diagnostic d'impuissance, et tendaient à faire partager aux parents démunis une lecture de leur situation en termes de destin.

C'est seulement en cas de mise en visibilité publique de problèmes nouveaux d'échelle relativement large — comme, depuis 1999, le problème de la déscolarisation ou celui des ségrégations au sein du système —, arrivés dans la communication publique après avoir été soulevés par des chercheurs avec l'appui du FAS et de certaines instances internes de l'Éducation nationale

elle-même, que la maîtrise symbolique des problèmes devient partagée ou partageable avec d'autres instances d'expertise, en dehors de la *policy community* pilotée par l'administration scolaire (cf. *infra*).

b. Les villes : l'établissement d'un réseau ouvert dédié à l'éducation

Exclues par nature de la communauté de politique publique de l'Éducation nationale en matière d'éducation prioritaire, les municipalités prennent la tête d'un « réseau de problème » sur la question de la politique éducative territorialisée dite aujourd'hui « projet éducatif local », ou aident à structurer un tel réseau. Leurs services Éducation Jeunesse s'y investissent. Les autres collectivités territoriales interviennent aussi, selon des configurations variables en fonction des relations politiques et institutionnelles qui les unissent aux Villes. Le ministère de la Ville accorde son soutien à cette entreprise, par ses travaux d'étude et ses préconisations politiques.

Les engagements financiers sont conséquents : dans le cadre de cette politique sont financés des intervenants pour les animations du temps du déjeuner, les sorties culturelles, l'équipement informatique des écoles en ZEP, aujourd'hui les contrats éducatifs locaux.

L'éducation est ainsi devenue un secteur important de la gestion locale, et l'éducation prioritaire y a une place plus ou moins grande : on assiste localement à la montée en visibilité de politiques de conseil général, de ville, de région.

Le type de réseau animé par les villes présente des caractéristiques différentielles qui l'affaiblissent vis-à-vis de la communauté de politique publique pilotée par l'Éducation nationale. Un « réseau de problème » a de nombreux participants : il suscite l'essor du secteur associatif dans le domaine concerné. En l'espèce, l'Éducation nationale en fait également partie, bien entendu.

Ses membres sont faiblement interdépendants. L'observation conduite sur des terrains britanniques [Stoker, 1998] montre que les fondements normatifs de tels réseaux, associant des décideurs et des opérateurs sur une base contractuelle, sont relativement fragiles. Les actions conduites ont une moindre légitimité : rappelons que la légitimité résulte de la congruence des principes et modalités de l'action conduite avec les croyances majoritaires dans la population. Les mécanismes de contrôle sont insuffisants. Il y a une tendance au rejet des responsabilités et à la désignation de boucs émissaires. Les résultats sont incertains et l'action peut échouer.

Le réseau de la politique éducative locale, coiffé par le ministère de la Ville, institue un nouveau forum pour les problèmes éducatifs, même si, on l'a dit, les conditions du débat médiatique sur l'éducation en France font que ce réseau ne contrôle pas vraiment la publicité de ces problèmes. Le thème de « l'éducation, une responsabilité partagée », promu par le ministère de la Ville en 1999, n'a pas véritablement « pris » dans l'opinion publique. En tout état de cause, ce réseau n'a qu'une capacité de décision subordonnée et circonscrite : l'Éducation nationale a une position hégémonique dans l'interministériel sur ce secteur.

L'enjeu de la coordination des acteurs du champ éducatif local est bien perçu... essentiellement par les chercheurs. Qui sait, en effet, que le « tiers-temps éducatif », c'est-à-dire les temps périscolaire et extra-scolaire, dont la collectivité dispose pour compléter et enrichir la socialisation et la formation des jeunes, est estimé à 1 230 heures annuelles chez l'enfant pour 888 heures annuelles d'école ? Que la durée annuelle de la classe a baissé de 45 % en un siècle, celle du travail baissant de plus de 50 %, alors que le temps réservé à l'apprentissage est l'une des variables les mieux établies de la réussite des apprentissages scolaires en milieu défavorisé ? Que les enfants scolarisés ont tous plus de 200 jours de congés par an ? [Rondel, 2001].

En pratique, dans les politiques éducatives locales qui se déploient aujourd'hui, l'exploitation de ce tiers-temps éducatif est souvent faiblement coordonnée avec celle du temps scolaire. La modalité ordinaire de coordination est l'alternance « chacun chez soi » ou « chacun son moment ». Le manque de coordination fonctionnelle est très visible dans les opérations « d'aménagement du temps de l'enfant » : prévue sur le papier, la liaison éducative se réduit parfois, dans les faits, à des croisements dans le couloir et à des imputations sauvages de responsabilité en cas d'incident. De même, les actions d'accompagnement scolaire ne sont guère intégrées dans une planification globale des temps et activités d'apprentissage, malgré des exceptions (*infra*).

Transparence ? Responsabilité ? Qui rend des comptes à qui sur les effets des activités ? Comme dans d'autres exemples d'actions partenariales de ce type, les évaluations réalisées sont pratiquement sans effet sur les actions poursuivies. Il n'en va pas autrement, d'ailleurs, dans le système d'action de l'Éducation nationale et dans son réseau fermé.

Les incongruités soulignées, telles que « l'école à fronts renversés », lorsque les enseignants laissent leur classe à des intervenants pour des activités faiblement intégrées dans le curriculum tandis que les élèves retrouvent le soir livres et dictionnaires pour des activités d'aide aux devoirs [Glasman, 2001], sont largement induites par la faiblesse de la coordination et l'absence d'un cadre vraiment intégré de programmation et d'évaluation.

Concernant le rôle des habitants, deux doctrines s'opposent de plus en plus nettement, ce qui limite grandement les innovations :

– celle portée par le conseil national des villes, le ministère de la Ville et la DIV⁴, reprise par certaines villes, par le Réseau des Villes éducatrices...

– et celle du ministère de l'Éducation nationale, suivi par la majorité du gouvernement dès qu'il est question de décision.

L'une fait inscrire dans la loi le droit à la participation, parle de « démocratie délibérative » à l'échelle locale, imagine de nouvelles configurations locales de délibération, de nouvelles structures de dialogue. L'autre réduit l'habitant au

4. Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain.

parent d'élève et propose exclusivement des moyens fonctionnels pour qu'il joue mieux le rôle qui est celui du parent dans le système public tel qu'il est.

Il est éclairant, par exemple, de mettre en parallèle la circulaire Éducation nationale du 9 décembre 1999, *Préparation et suivi des volets « Éducation » des contrats de ville*, et la déclaration du CNV⁵ mai 1999 sur la *place des habitants dans les contrats de ville*; ou encore l'avis du CNV sur la *loi relative à la démocratie de proximité* (à propos des conseils de quartier), qui réclame une charte locale de la participation (pas spécifique à l'éducation).

Le résultat, c'est qu'en dehors de la médiation efficace qu'assure parfois, entre le quartier et l'École, tel ou tel « grand réseau associatif » d'éducation ou telle association pouvant prétendre à faire partie de la communauté de politique publique en éducation (exemple: PACQUAM à Marseille, voir aussi *infra*), la disqualification des gens du quartier, parents des élèves, par les agents scolaires demeure intense. Les représentations sociales négatives des habitants et des quartiers populaires sont vives: elles ne sont pas travaillées par les dispositifs partenariaux mis en place dans le cadre des politiques éducatives locales et n'ont guère de chance d'évoluer dans ce cadre. La distance est construite socialement et professionnellement.

À cet égard, on peut noter l'ambiguïté de la politique des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (1999, relancée en 2001). Elle joue sur les deux registres.

De même, l'ambivalence de la politique des femmes relais ou des parents relais se perçoit dès la définition de leur mode d'articulation aux agents scolaires. Cette ambivalence est confirmée par les observateurs [Bouveau, Cousin, Perrotin, 1999]

À ce propos, un récent rapport de Jacques Donzelot et Catherine Mevel permet de cerner, par contraste, les particularités politiques et sociales des procédures françaises de participation. Les auteurs comparent les modes d'association des habitants des quartiers démunis avec, d'une part, les institutions dans la politique française de DSU (ville de Marseille) et, d'autre part, avec le dispositif de lutte contre l'exclusion qui s'est développé sur la côte Est des États-Unis, les « corporations de développement communautaire » (région de Boston). Sous le nom *d'empowerment*, la politique américaine entend lutter contre l'exclusion en suscitant la participation publique active des habitants à l'amélioration de leur situation individuelle et collective [Donzelot, Mével, 2002]. Présentons brièvement cette politique.

Les Corporations de développement communautaire (CDC) sont des associations à but non lucratif, habilitées à construire ou réhabiliter des immeubles. Le planning des opérations et leur réalisation ont lieu en concertation avec les habitants et dans la perspective de rétablir entre eux des liens communautaires.

5. Conseil national des villes.

Les CDC ont une équipe exécutive sous contrôle d'un Conseil d'administration (CA) élu — la moitié au moins des membres du CA doivent habiter sur le territoire de la CDC ; le lien entre les CDC et les populations se construit et se teste par la participation des gens aux actions.

Le périmètre des CDC, de taille très variable, est arrêté par les habitants en fonction des considérations locales, et entériné par les autorités, avec des arbitrages si nécessaire.

Les financeurs de l'opération de réhabilitation sont l'État, la mairie, des investisseurs privés, des fondations (lesquelles ont un rôle moral ; ce sont elles souvent qui font l'étude de faisabilité)

Les CDC n'ont de crédit qu'autant qu'elles réussissent à mobiliser les résidents, faisant valoir leur poids vis-à-vis des instances susceptibles de financer les opérations qu'elles projettent.

Parmi les indicateurs de leur bonne santé : le nombre de candidatures au CA ; les inscriptions sur les listes électorales ; leur capacité de proposition.

« L'opération qui consiste à dégager l'opinion des habitants n'est pas séparable de celle qui vise à augmenter le pouvoir de chacun sur sa propre vie et de sa communauté dans la ville. », concluent les chercheurs (*note* : « communauté » est à entendre ici au sens local et humain de quartier).

La comparaison permet de mieux cerner la particularité des choix français.

En France, poursuivent les chercheurs, « l'enjeu ne se situe pas dans la construction comme aux USA d'une force, d'un pouvoir des habitants sur les services publics (c'est le sens de *empowerment*), mais dans l'utilisation des associations comme des auxiliaires provisoires dans la diffusion des moyens dont chaque individu a le droit de disposer ».

« Autant pour les CDC, l'enjeu est de renouer la confiance entre les habitants, autant, pour le DSU, il est de la rétablir envers les institutions ».

Le bilan de l'innovation inter-organisationnelle est donc globalement mitigé. Sans surprise, les actions mises en œuvre dans ces conditions au titre des politiques éducatives territorialisées (accompagnement scolaire, aménagement du temps scolaire, etc.) n'ont pas jusqu'ici d'effet scolaire bien attesté au plan national, pas plus d'ailleurs que les politiques pratiquées dans la sphère d'action de l'Éducation nationale (ZEP, « École ouverte »).

Il manque en réalité une enceinte où poser et évaluer d'un point de vue territorial, et non purement sectoriel, les problèmes de formation scolaire dont l'incidence sociale et urbaine est lourde, bien qu'ils soient peut-être numériquement marginaux dans les fonctionnements scolaires : citons, notamment, le problème des adolescents déscolarisés et non scolarisés, le problème de l'évolution d'établissements vers la ghettoïsation, celui de l'ethnicisation du recrutement de certaines filières professionnelles, etc.

c. Des initiatives efficaces de médiation locale, à caractère interpersonnel

Il y a pourtant des réussites locales, parfois remarquables : il y a « des actions qui marchent », qui améliorent notablement les rapports de l'École à son environnement et réciproquement, qui favorisent l'investissement scolaire des

familles et des jeunes, etc. Elles sont toujours liées à des facteurs personnels.

De fait, s'il est vrai que l'aspect inter-organisationnel conditionne, et explique, le traitement des problèmes dans les politiques de développement social, il ne le détermine pas. Les nouvelles idées et nouveaux outils de coordination ont fait naître sur le terrain des opportunités nouvelles d'engagements, de constructions de synergies et d'interfaces.

Ces initiatives dépendent crucialement de l'intelligence organisationnelle et des capacités de médiation interpersonnelle des acteurs, « d'équations personnelles ». Elles sont donc essentiellement contingentes.

Elles s'observent :

- du côté des habitants, parfois : telle femme relais devient, de fait, un référent pour les gens du quartier et les agents scolaires, elle échappe à l'instrumentalisation de la part de l'institution ;

- du côté des agents scolaires : tel principal de collège, tel responsable de zone s'engage dans une politique d'ouverture et d'accueil ;

- du côté de professionnels qui assument un rôle de médiateur, offrant d'une part à l'institution une loyauté et un savoir faire qui lui permet de mieux contrôler son environnement et, d'autre part, aux habitants une bienveillance et une disponibilité qui leur permet d'espérer une prise en compte de leurs difficultés.

Illustration

L'action de MV au Foyer laïque de Valensolles, affilié à la FOL : MV est en relation de reconnaissance mutuelle avec les agents scolaires, le maire et les services de la mairie, les parents, les enfants et les jeunes, les habitants plus généralement, qui n'hésitent pas à venir poser leurs problèmes au Foyer laïque.

Au départ de cette action multidimensionnelle, il y eut, de la part d'enfants, une demande d'une aide aux devoirs adressée au Foyer laïque (la structure existait depuis l'entre-deux-guerres).

MV, habitante du quartier, militante associative, mère de cinq enfants et sans profession au départ, a monté l'action au Foyer laïque. Puis, ayant acquis un statut professionnel au Foyer, elle a traité des problèmes d'insertion des jeunes. De fil en aiguille, avec les années, elle est devenue, de par son charisme propre, une intermédiaire privilégiée pour toutes les questions collectives relevant du développement social du quartier, — notamment pour la frange nouvelle et très stigmatisée de cette vieille banlieue populaire où ont été aussi installés des Tsiganes sédentarisés depuis peu.

Vis-à-vis des parents, elle organise des rencontres individuelles (elle a ménagé aux animateurs de l'accompagnement scolaire un temps spécifique pour cela), ainsi que des réunions générales sur l'éducation, qu'elle régule. Elle s'occupe aussi personnellement de l'accueil de nouveaux habitants du quartier et entretient des liens de sociabilité avec de nombreuses familles, notamment celles qui sont en difficulté (elle rend visite, explique-t-elle, à celles dont un fils vient de partir en prison, sachant leur

détresse, ou lorsqu'il vient d'en revenir). S'étant acquis par son action la confiance du maire, elle en est venue à organiser aussi — en cas de besoin — des réunions générales de quartier, pour traiter de problèmes de développement.

Par ailleurs, le Foyer assure l'accueil et l'encadrement des élèves exclus temporairement du collège. MV a au collège un interlocuteur avec qui elle fait le point régulièrement : le principal adjoint.

Par principe, le Foyer saisit et intègre à son action toutes les offres de dispositifs que présente la politique de la Ville. Ainsi, il abrite aujourd'hui un réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), qui a décidé de travailler sur les enfants fugueurs.

Le Foyer, en la personne de MV et de son équipe, est donc en position de médiation généralisée au nom des habitants. « Leur interlocuteur, c'est nous. Ils ont des demandes », dit MV en parlant des habitants et de l'équipe du Foyer. Le maire apprécie la maîtrise de l'incertitude que lui apporte l'action de MV sur ce quartier difficile : « Le maire de C. [le sous-quartier difficile], c'est MV », dit-il en plaisantant (MV n'est pas élue). Elle a aussi la confiance des agents scolaires : « C'est aussi un accompagnement de l'Ecole, quelque part », observe MV. Ce qui lui permet de réguler (ou de gérer) les conflits individuels ou collectifs qui peuvent surgir à tout moment.

Ce type d'action mobilise de très fines connaissances institutionnelles ainsi qu'un art consommé des relations, qui relève en fait de véritables compétences de communication. Une étude faite sur de tout autres situations éclaire une partie des compétences mises en œuvre par MV. C'est l'étude qu'Anni Borzeix et Damien Collard ont consacrée aux jeunes agents d'ambiance SNCF dans une gare de banlieue difficile. La réussite de ces jeunes en tant qu'agents, explique l'étude, requiert de leur part qu'ils fassent un « usage professionnel des manières apprises en banlieue » (gestuelle, manières de parler); et qu'ils démontrent en même temps une « bienveillance » qui les amène à traiter comme des clients « ordinaires » les « déclassés » qui fréquentent la gare.

Dans cette situation précise, la reconnaissance réciproque est fonctionnelle : elle est « source de régulation sociale », « nécessaire à la bonne gestion de l'espace public ».

L'offre de bienveillance suppose « l'engagement d'une relation interpersonnelle manipulée avec doigté et pertinence, souvent durable », écrivent les auteurs.

« La mixité sécurisée des espaces publics dans la France multi-ethnique et fracturée d'aujourd'hui est peut-être possible à ce prix », conclut l'étude [Borzeix, Collard, 1999].

Vis-à-vis des habitants de C., MV semble elle aussi constamment dans le régime d'action de la « bienveillance ». Mais elle doit en outre se conduire toujours de sorte à obtenir la considération des agents publics et doit pouvoir « faire la traduction » d'une langue sociale dans l'autre.

3. Le triptyque « projet éducatif-territoire-habitants ». Quelles perspectives aujourd'hui ?

a. Puissance des logiques sociales

Les logiques sociales, telles qu'elles sont appréhendées dans les représentations sociales, constituent l'arrière-plan qui peut légitimer, ou non, une redynamisation des politiques de développement éducatif local.

Or, deux tendances contraires se dessinent : une tendance à l'intégration et à la mobilité sociale ascendante, attestée globalement chez les enfants d'immigrés notamment ; et une tendance à la ségrégation socio-urbaine et à l'exclusion de ces mêmes groupes, selon le vocabulaire courant, tendance remarquée localement, entre autres au sein du système scolaire.

Il est probable que l'action publique a contribué aux deux évolutions, mais pour une part qu'on ne peut estimer directement. Qu'est-ce qui, dans l'amélioration de la position scolaire et sociale moyenne des enfants d'immigrés, revient aux politiques éducatives et scolaires, aux politiques sociales ? Qu'est-ce qui revient à la mobilisation des familles elles-mêmes, à la conjoncture économique ? À l'inverse, qu'est-ce qui, dans la dégradation de la situation dans certains établissements ou certains quartiers, revient aux incohérences et insuffisances de l'action publique ?...

Les politiques offrent des ressources aux mobilisations, et parfois elles suscitent celles-ci. Ainsi, une étude empirique a montré que les politiques de réhabilitation urbaine peuvent avoir indirectement des effets scolaires, si du moins elles organisent la mixité sociale ; car alors l'habitus scolaire bourgeois tend à être adopté par les familles populaires [Bidou-Zachariassen, 1997]. Une autre étude montre que les familles d'immigrés algériens mobilisées pour assurer la réussite scolaire de leurs enfants ont recours à toutes les ressources disponibles, privées et publiques [Santelli, 2001]. À l'inverse, le défaut de dispositifs d'aide peut entrer dans l'explication des processus de déscolarisation [Broccolichi, Larguèze, 1996].

Les logiques sociales et socio-institutionnelles de ségrégation et d'exclusion qui lient l'École et le quartier attirent désormais de plus en plus l'attention des chercheurs. L'étude inaugurale, en France, dans cette problématique est celle d'Alain Léger et Maryse Tripier à Gennevilliers, au début des années 1980 [Léger, Tripier, 1986].

Dans les années 1990, ont été mis en œuvre des concepts fortement critiques, tels qu'« ethnicité/ethnicisation », « ségrégation » et « discrimination » [Aubert, Tripier, Vourc'h, 1997 ; Van Zanten, 2001 ; Lorcerie, 2003].

La tendance à la polarisation socio-ethnique des villes étant mise en évidence, une discussion se développe sur la question de savoir si l'École publique reflète ce processus, quoi qu'elle fasse, ou l'accentue ; ou bien si une action scolaire pertinente et volontariste peut l'atténuer, d'abord en son sein [Lorcerie et Philipp, 2003].

b. L'épuisement du projet « rocardien » de changement dans le domaine éducatif

Les principes du développement éducatif territorialisé (1989) étaient : partenariat inter-organisationnel piloté sur une base territoriale, citoyenneté des habitants-usagers, mobilisation du service public par le rapprochement avec les autres partenaires et les usagers porteurs de demandes, dans la visée de l'intérêt général local.

En réalité, on l'a dit, ces principes ont été d'emblée transposés par l'institution scolaire selon une logique de défense sectorielle, qui a cristallisé chez les agents scolaires des représentations sociales négatives à l'égard des publics catégorisés comme difficiles. Ce fut le paradoxe de la politique des ZEP. Dans les années 1990, les sociologues trouvent à l'œuvre des logiques émergentes de discrimination dans les établissements de banlieue accueillant des publics socialement mixtes et des logiques d'ethnisation chez les agents scolaires. Il est fort rare que soit mis en place un système d'encadrement du type de celui qui est préconisé dans la politique d'« action affirmative » au profit des secteurs en difficulté.

Ainsi, le thème du partenariat citoyen des parents, légitime dans l'opinion publique, est fortement décalé par rapport à la réalité vécue dans les quartiers populaires. De même celui du lien de l'École avec le quartier et de sa participation au projet de territoire. Tout ce passe comme si ces thèmes, naguère porteurs d'utopie, avaient rapidement vu leur capacité régulatrice décroître très fortement.

Le thème même du « service » à rendre n'indiquait d'ailleurs guère de marche à suivre dans le changement. Ne débouche-t-il pas sur une confusion quant au sens de l'École [Weller, 1998]? Que devraient faire au juste les enseignants pour rendre le service attendu? L'École, service public, doit être au service de son public, certes, mais la « relation de service » (faite de confiance) n'est pas le fin mot de sa mission. Il est question aussi d'autorité, de loi, de savoirs à dispenser sur la base d'un programme imposé...

Le sentiment prévaut que cette politique est à bout de souffle. Symptôme, le vingtième anniversaire des ZEP, au printemps 2002, fut escamoté. Aucun discours politique ne fut offert sur la « discrimination positive » à la française dans le domaine scolaire : Jack Lang a seulement annoncé la création d'un « observatoire international de la discrimination positive ». À la fin septembre 2002, la nouvelle équipe ministérielle n'en a pas encore dit un mot. Le bilan organisationnel établi par les inspecteurs généraux Catherine Moisan et Jacky Simon (1997) montrait la variabilité des adaptations réalisées jusque-là dans le système scolaire. Il suggérait qu'il existe des connexions entre la qualité du pilotage, à tous les niveaux, et les effets scolaires. Qu'en est-il quatre ans après la nouvelle relance des ZEP? Le bilan de vingt ans de politique prioritaire à l'École — douze ans depuis la rationalisation Rocard-Jospin —, n'a pas été tiré.

En parallèle, les dispositifs externes répondant à un diagnostic général de manque dans le domaine éducatif ont été multipliés. Ils sont précaires, du fait de l'annualité de leurs financements et de leur dépendance à l'égard d'engagements personnels. Leur articulation avec le système scolaire est assurée essentiellement par le relais des cadres intermédiaires que sont les coordonnateurs de ZEP, ou, parfois les IEN⁶. Les enseignants sont peu concernés et leurs effets sur le développement éducatif sont peu évalués.

c. À questions nouvelles, réponses nouvelles ?

Les questions qui émergent finalement de cet exposé se posent de façon d'autant plus ouverte que nous sommes à l'aube d'un quinquennat qui annonce d'importantes décisions en matière de décentralisation. On peut se demander si « l'insularité » de la communauté de politique publique pilotée par l'administration scolaire tendra ou non à s'estomper et, corrélativement, si le réseau de problème constitué autour des villes sur les questions de développement éducatif local acquerra ou non une plus grande visibilité et une plus grande force dans le traitement des problèmes.

Dans le contexte morose qui vient d'être évoqué, deux initiatives du ministère de la Ville sont à remarquer. Elles esquissent, d'une part, ce que pourrait être un cadre formalisé capable de lier des partenaires éducatifs de statut disparate autour d'un projet et, d'autre part, ce que pourrait être, en matière éducative, l'objet du faire-ensemble ainsi configuré.

Il s'agit respectivement de la formule du Groupement d'intérêt public (GIP) et du concept de « Veille éducative ». L'intérêt vient de ce qu'ensemble, ils peuvent tirer les leçons du demi-succès/demi-échec des politiques précédentes.

Le GIP

La formule a fait l'objet d'un guide pratique de la DIV en 2000.

Qu'est-ce qu'un GIP ?

C'est une structure juridique permettant une forte implication de l'État et des pouvoirs publics, avec des partenaires. La majorité des droits statutaires est détenue par le secteur public. Après approbation par l'État, le GIP a la personnalité morale. Il a un directeur ou un délégué général. Il assure la complémentarité des ressources mises en commun (lesquelles sont précisées), et la cohérence des programmes de travail.

Un GIP a une convention constitutive (État/collectivités territoriales/partenaires sociaux) qui ont un collègue au CA du GIP. Il définit un plan stratégique pour x années. Il instaure donc un partenariat juridiquement très formalisé et opérationnel.

6. Inspecteurs de l'Éducation nationale pour l'enseignement primaire (maternelle et élémentaire).

GIP-DSU : Le ministère de la Ville préconise cette formule pour servir de support juridique à la politique de la Ville. À cette fin, une plaquette DIV présente les dispositions de l'arrêté du 2 décembre 1999, « Comité interministériel des villes : adaptation de la réglementation des GIP compétents en matière de DSU » (les GIP-DSU ont été initiés par décret du 27 mars 1993, mais la formule n'avait pas été saisie sur le terrain).

Un GIP-DSU est placé sous l'égide du ministère chargé de la Ville, qui approuve sa convention constitutive, désigne le commissaire du gouvernement (en l'espèce, il s'agit du préfet) et approuve le recrutement de personnels propres. Sa durée peut varier de 3 à 7 ans.

Comme pour tous les GIP, il est prévu de préciser : la liste des membres de droit public ; de droit privé (le cas échéant) ; la dénomination ; le capital (et les contributions des membres).

Le commissaire du gouvernement auprès du GIP-DSU est convoqué à toutes ses réunions.

En 2002, une majorité de GPV⁷ a choisi de se constituer en GIP, mais l'éducation y a peu de place. Elle le pourrait pourtant, d'autant que la réflexion sur la « veille éducative » a dégagé en ce domaine des contenus d'action dont le potentiel social semble important.

La veille éducative pourrait — est-ce utopique ? — donner une consistance nouvelle à la facette Éducation de la politique de la ville.

La Veille éducative

Plan d'action présenté par Claude Brévan, Jean-Pierre Blazy, et Pierre Cohen, Paris, DIV, 27 nov. 2001, 31 pages⁸.

Le préambule pose la question du « chantier de l'éducation dans la cité » et réclame une politique éducative globale, ce qui implique une « démarche collective qui transcende et rassemble » l'ensemble des actions et dispositifs.

La démarche décline ensuite ce qui pourrait être un véritable programme d'action pour un GIP-DSU Éducation. Elle comprendrait un diagnostic, qui requiert une centration sur les publics, visés comme porteurs de besoins ayant droit à des réponses, et sur les problèmes, pris à la fois en eux-mêmes et comme symptômes de dysfonctionnements systémiques. À ce diagnostic, s'articulerait un programme de suivi des actions ou, à défaut, de prise en charge directe :

Les missions de la Veille éducative, identifiées par les experts, seraient :

- identifier, analyser et comprendre, du côté des publics, les besoins qui ne seraient pas pourvus de réponses adaptées ;
- repérer, dès qu'ils se manifestent, les dysfonctionnements générés directement ou indirectement par l'intervention publique elle-même ;
- s'assurer de la mise en œuvre de ces réponses et, au besoin, les mettre en œuvre directement.

7. Grands Projets de Ville.

8. Voir aussi le site : www.ville.gouv.fr Rubrique Dossiers Villes, Veille Educative.

L'expression « dysfonctionnements générés directement ou indirectement par l'intervention publique elle-même » est cruciale. Elle implique que la Veille éducative autorise un espace de débat entre les partenaires qui en sont les acteurs, en l'espèce les organisations, publiques ou privées, parties prenantes de l'action publique en ce domaine, le débat pouvant porter sur les effets non voulus des fonctionnements des uns ou des autres. La Veille éducative, ainsi entendue, contiendrait donc, sauf erreur, un droit de chacun des associés à demander aux autres des précisions sur leurs fonctionnements, au sein de l'arène constituée par et pour la Veille éducative, au nom de l'intérêt public.

La Veille éducative, c'est une mobilisation et une coordination de l'action autour des jeunes les plus en difficulté ou qui menacent de l'être. Elle vise à identifier, prévenir, compenser les ruptures et à réorienter les jeunes vers un parcours éducatif.

Cette définition très large doit permettre aux acteurs locaux de définir eux-mêmes, en fonction du contexte, les populations qu'ils souhaitent cibler et les processus sur lesquels ils estiment devoir agir prioritairement.

Et plus loin...

Principes. La Veille éducative a pour objet d'exercer une double vigilance : sur les parcours individuels des jeunes particulièrement vulnérables d'une part, sur les réponses apportées par les institutions à ces situations de fragilité d'autre part.

Elle doit notamment conduire à responsabiliser les institutions.

Elle est assurée collégialement au sein de cellules, composées de « professionnels clairement missionnés par leurs institutions et disposant de marges d'initiatives ».

La « confiance » entre eux serait assurée par la confidentialité des données échangées, l'absence de hiérarchie du groupe, la capacité professionnelle de chacun.

Acteurs. S'agissant d'assurer l'existence d'un espace de concertation des acteurs éducatifs présents sur un territoire, les acteurs susceptibles de travailler collégialement à la veille éducative sur un site sont :

- institutions et services éducatifs ou en charge des questions d'éducation : établissements scolaires, CESC, service jeunesse, service enfance, CCAS, clubs de prévention
- services d'orientation et d'insertion
- les associations à vocation éducative, culturelle ou sociale
- les associations à vocation représentative : comités de quartier, associations familiales, conseils d'enfants et de jeunes, familles mobilisées notamment par des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
- services sociaux impliqués auprès des jeunes sur l'espace du quartier, de la ville ; services et professionnels de santé ; services de la police et de la justice, PJJ ; techniciens de différents services travaillant sur l'espace public (gardiens d'immeubles)...
- ainsi que des psychologues sur vacations pour les situations qui le nécessiteraient.

Structure. La démarche pourrait être portée par une collectivité territoriale, un service déconcentré de l'État, une association, un GIP déjà existant, — l'important étant que l'action soit partagée et territorialisée.

Le comité de pilotage du Contrat éducatif local ou de la « convention thématique Éducation du contrat de ville » semblent les lieux les plus opportuns, remarquent les experts.

Coordonnateur. Le dispositif serait sous la responsabilité du maire ou de l'élu local.

Des éducateurs devraient être recrutés.

Dans ce scénario, notons-le, l'Éducation nationale serait représentée au niveau de ses établissements, et non par sa hiérarchie administrative. C'est un point important pour la notion de collégialité à l'échelle d'un territoire.

Par ailleurs, l'énumération des acteurs fait place à des personnes privées — les parents mobilisés dans les REAAP⁷ —, ce qui pourrait sembler contradictoire avec le principe constitutif qui veut que les cellules de « Veille éducative » soient composées de « professionnels clairement missionnés par leurs institutions et disposant de marges d'initiatives ». Or, ce principe constitutif est supposé protéger la confidentialité des données, donc faciliter le principe de leur échange et abaisser le coût psychologique du travail sur les dysfonctionnements pour les agents directement concernés. Il faudrait donc sans doute envisager, pour opérationnaliser le concept de la Veille éducative, un dispositif différencié avec, par exemple, un collègue central d'acteurs engageant des organisations, et un collègue élargi aux habitants, qui aurait des compétences différentes.

Enfin, si le coordonnateur de la cellule de Veille éducative est le maire ou l'élu local, on risque d'avoir, en lieu et place d'une cellule prenant en charge les questions difficiles — par exemple, une cellule qui serait capable d'examiner les processus de ghettoïsation scolaire touchant certaines écoles —, un nouvel avatar du « réseau de problème » sur l'action éducative locale, tel qu'il existe aujourd'hui à l'initiative des villes. Pour que l'Éducation nationale ait une chance de participer pleinement à la « Veille éducative » en exposant ses agents au questionnement des autres organisations, il faut, pour le moins, que le coordonnateur de la cellule soit statutairement neutre et relève de l'État central. D'où, logiquement, l'intérêt d'un GIP-DSU qui ferait sa place à l'éducation.

La nécessité d'une convergence entre les diverses catégories d'acteurs d'un même contexte, dans un cadre de responsabilité réciproque, pour traiter des problèmes pendants de l'éducation et de la formation dans les espaces sociaux désavantagés, se dit en 1988-1989, à travers le principe du triptyque « territoire-habitants-action publique ». C'était à vrai dire déjà l'idée de 1981-1982, lors de la première introduction d'un principe de partenariat dans les zones prioritaires par le ministre en charge de l'Éducation nationale, Alain Savary. Vingt ans après, les évolutions ségrégatives se sont confirmées, les

7. Réseau d'Écoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents.

solutions partenariales tentées ont montré leurs limites. On voit plus clairement, par exemple, que dans le contexte institutionnel français, la participation des habitants, toute importante et légitime qu'elle soit, n'est pas prête de peser réellement sur les fonctionnements scolaires ordinaires. Qu'elle n'est probablement pas à mettre sur le même plan que la constitution d'un partenariat d'un mode nouveau, clairement institutionnalisé, entre organisations ayant compétence sur un territoire donné, de sorte à équilibrer quelque peu la prépondérance dont jouit l'Éducation nationale dans la définition et la gestion des problèmes éducatifs par le canal de sa « communauté de politique publique ».

Les instruments juridiques de la réforme sont disponibles, nous semble-t-il, affinés par l'expérience et l'expertise. Quant à la réforme, on ne peut en parler qu'à l'optatif, sur le mode du souhait. *Si..., si seulement une enceinte officielle existait où poser et traiter d'un point de vue de service (c'est-à-dire en considérant l'intérêt général local) les problèmes de formation scolaire... Aujourd'hui plus encore qu'hier.*

BIBLIOGRAPHIE

AUBERT (F.), TRIPIER (M.), VOURC'H (F.), dirs. *Jeunes issus de l'immigration. De l'école à l'emploi*, Paris, CIEMI/L'Harmattan, 1997.

BIDOU-ZACHARIASEN, La prise en compte de l'« effet de territoire » dans l'analyse des quartiers urbains, *Revue française de sociologie*, XXXVIII, 1997, p. 97-117.

BORRAZ (O.), Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale. In Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau (dirs.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Grenoble, CERAT, 1998, p. 85-100.

BORZEIX (A.), COLLARD (D.), La « gestion » des gares de banlieue est-elle une compétence? *Éducation permanente* (141), 1999, p. 83-96.

BOUVEAU (P.), COUSIN (O.), PERROTON-FAVRE (J.), *L'École face aux parents : Analyse d'une pratique de médiation*, Paris, ESF, 1999.

BOUZAR (D.), *L'Islam des banlieues. Les prédicateurs musulmans : nouveaux travaux sociaux ?* Paris, Syros, 2001.

BROCCOLICHI (S.), LARGUEZE (B.), Les sorties sans qualification moins de cinq ans après l'entrée au collège, *Éducation et Formation* (48), 1996, p. 81-102.

CHAMPION (J.-B.), MARPSAT, (M.), La diversité des quartiers prioritaires, *Économie et statistique*, 4-5, 1996.

CHARLOT (B.), Les politiques éducatives municipales : action locale et rapports sociaux, *Migrants Formation* (97), 1994, p. 86-98.

CLAVIER (L.), Un lycée entre service public et territoire. Quelques réflexions sur une pratique d'enseignement, *VEI Enjeux* (127), déc. 2001, p. 74-85.

COLE (A.), Les réseaux et l'Espace public. Leçons de France et de Grande-Bretagne. In Bastien François et Erik Neveu, dirs., *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*. Rennes, PUR, 1999, p. 249-266.

DONZELOT (J.), ESTEBE (P.), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris, Éditions Esprit, 1994.

DONZELOT (J.), MEVEL (C.), Comparaison entre les Corporations de développement communautaire à Boston et le DSU à Marseille. Rapport MIRE, juin 2001, résumé dans *Cahiers de Recherches de la MIRE*, (13-14), janv-juin 2002, p. 39-46

DURAN (P.), *Penser l'action publique*. Paris, LGDJ, 1999.

DUTERCQ (Y.), *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*. Paris, PUF, 2000a.

DUTERCQ (Y.), Les politiques éducatives des collectivités territoriales. In VAN ZANTEN (A.) dir., *L'École, l'état des savoirs*. Paris, *La Découverte*, 2000b, p. 121-129.

Éducation et territoires – 2^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, mars 2000. La Ligue/Ville de Rennes.

FERRY (L.), conférence de presse du 2 sept 2002, *Remettre l'école sur le chemin du progrès*, 2002.

GANS (H.J.), *The War against the poor – The Underclass and Antipoverty policy*. BasicBooks, 1995.

GAUDIN (J.-P.), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

GIBERT (P.), Management public, management de la puissance publique (1986), republié dans François Lacasse et Jean-Claude Thoenig (eds.), *L'Action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 21-55.

GIP-DSU (Le), *Guide pratique. Un outil au service de la politique de la ville*, Paris, Les éditions de la DIV (coll. Repères), 2000, 30 p.

GLASMAN (D.), *L'Accompagnement scolaire – Sociologie d'une marge de l'école*. Paris, PUF, 2001.

HASSEUTEUFEL (P.), Exclusion sociale et citoyenneté. *Les Cahiers français* (281), 1997, p. 52-57.

HENRIOT-VAN ZANTEN (A.), Les politiques éducatives municipales: un exemple de mobilisation locale des acteurs de l'éducation. In Bernard Charlot (coord.), *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris, Armand Colin, 1994, p. 69-87.

Laïcité 2000. Résolution finale du 87^e Congrès de la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente, in *87^e Congrès*, Paris, La Ligue, 1989, p. 96-98

LE GALES (P.), THATCHER (M.) dirs., *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. Paris, L'Harmattan, 1995.

LEGER (A.), TRIPIER (M.), *Fuir ou construire l'école populaire?* Paris, Méridiens Klincksieck, 1986.

LEYDIER (J.), MOUCHARD-ZAY (H.), MOURLET (E.), *Pour de grands projets d'éducation dans les grands projets de ville*, Rapport au ministre délégué à la ville, 2002.

LORCERIE (F.), *Le Partenariat et la « relance » des ZEP*. Aix-en-Provence, IREMAM, 1993.

LORCERIE (F.), Les ZEP 1990-1993 pour mémoire, *Migrants-Formation* (97), 1994, p. 30-48.

LORCERIE (F.), École: L'in(dis)pensable réforme du statut de parent d'élève, in Philippe Warin (dir.) *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*. Paris, La Découverte, 1997, p. 175-200.

LORCERIE (F.), Les relations entre familles populaires et école. *Les Cahiers Millénaire 3* (Lyon) (24), 2001, p. 5-24.

LORCERIE (F.), dir., *L'École et le défi ethnique*. Paris, ESF, 2003.

LORCERIE (F.), PHILIPP (G.) coords., Enseigner en milieu ethniciisé? *Ville École Intégration*, livraison spéciale, janvier 2003.

MOISAN (C.), SIMON (J.), *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, Paris, INRP, 1997.

Nouvelle ambition pour les villes (Une), Comité interministériel des villes, 30 juin 1998.

PADIOLEAU (J.-G.), L'action publique urbaine moderniste. 1991. Republié dans François Lacasse et Jean-Claude Thoëny (eds.), *L'Action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 57-67.

PAIR (C.), *Faut-il réorganiser l'Éducation nationale? Rapport au ministre de l'Éducation nationale*. Paris, Hachette Éducation, 1998.

Place des habitants dans les contrats de ville (La). Avis du Conseil national des villes, mai 1999.

Projet éducatif local et Politique de la Ville. Paris, Les éditions de la DIV (coll. Repères), 2001, 40 p.

Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Paris, Ministère de l'éducation nationale, circulaire 2001-124 (actualisation de circ. interm. du 9.3.1999)

ROCARD (M.), Le service public et ses missions. In MICHAUD, (Y.) (dir.), *Le Pouvoir; l'État, la politique* (Université de tous les savoirs, 9). Paris. Odile Jacob (poches), 2002, p. 143-158.

ROMAN (J.), La politique de la ville et l'école, *Migrants-Formation* (97), 1994, p. 15-29.

RONDEL (Y.), Rythmes de vie et éducation. *Les Cahiers Millénaire 3* (Lyon) (24), 2001, p. 25-54.

SANTELLI (E.), *La Mobilité sociale dans l'immigration. Itinéraires de réussite des enfants d'origine algérienne*. Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2001.

STOKER (G.), Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales* (155), 1998, p. 19-30.

VAN ZANTEN (A.), *L'école de la périphérie*, Paris, PUF, 2001.

Veille éducative. Plan d'action présenté par Claude Brévan, Jean-Pierre Blazy, et Pierre Cohen, Paris, DIV, 27 nov. 2001, 31 pages.

WELLER (J.-M.), Abuse-t-on de la notion de relation de service? *Éducation permanente* (137), 1998, p. 9-22.