

L'Observatoire national des politiques locales d'éducation et de la réussite éducative (PoLoc) : un nouveau dispositif de l'IFÉ pour un questionnement de refondation

Daniel Frandji, IFÉ et Triangle

L'Observatoire PoLoc est un dispositif mis en œuvre par l'IFÉ, avec l'appui de l'UMR Triangle et d'un partenariat réunissant des collectivités et associations de collectivités territoriales (le Réseau français des villes éducatrices, l'Association des maires des grandes villes de France, l'Association des régions de France...), des fédérations d'éducation populaire (les Francas, la Ligue de l'enseignement, les CEMEA), des associations de professionnels (l'ANARE, L'ANDEV), la FCPE, et bien d'autres acteurs impliqués par les questions éducatives. Il est aujourd'hui soutenu par la DGESCO, le ministère délégué à la Réussite éducative, ainsi que par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE, ministère de la ville), ce qui permet d'élargir son champ d'analyse et, en l'occurrence, d'ouvrir un volet prioritaire de travail sur cette nouvelle politique de Réussite éducative initiée par la ministre déléguée George Pau-Langevin.



L'observatoire PoLoc dans sa première formule a été inauguré en mai 2012, lors d'une journée d'étude consacrée aux dynamiques de l'éducation pensée à l'échelle des territoires¹. Le plan de travail formulé en convention avec le ministère, annoncé lors de la journée nationale de la réussite éducative du 15 mai dernier, démarrera officiellement en septembre 2013².

Ce plan de travail s'intègre à la philosophie d'ensemble de l'Observatoire centré sur les politiques et dispositifs publics territorialisés œuvrant en faveur de l'égalité scolaire et éducative. Trois principes directeurs caractérisent ce projet. Tout d'abord, il s'agit d'ancrer les travaux de l'observatoire dans une problématique des inégalités. Face à un champ d'action publique complexe qui contribue en permanence à redéfinir les contours de la question éducative et scolaire, il nous paraît important de poursuivre la réflexion sur les conditions de possibilité d'une démocratisation de l'accès aux savoirs et à la culture. Ensuite, le choix a été fait de ne pas limiter le travail de l'Observatoire sur un ou des dispositifs territorialisés existants en particulier, de manière à développer le nécessaire questionnement transversal qui est ici impliqué et ne pas s'en tenir aux seuls découpages politico-administratifs. La notion générique et assez large de « politiques locales d'éducation » est utilisée à dessein : il s'agit d'interroger les interrelations et les efforts de coordination des mesures soutenues au titre de la politique scolaire, de la nouvelle politique de « réussite éducative », des politiques de la ville, sociale, de la jeunesse, du travail des collectivités territoriales et du monde associatif. Le champ est à la fois circonscrit et vaste.

¹ On trouvera l'argumentaire, le programme et surtout le compte-rendu détaillé de cette journée d'étude dans : [lien](#)

² Voir sur ce point le discours de clôture de la journée du 15 mai de la ministre déléguée G. Pau-Langevin ([lien](#)) ; celui du ministre délégué chargé de la ville, François Lamy ([lien](#)) ; et celui du ministre de l'Éducation nationale, Vincent Peillon ([lien](#)) ; ces trois discours permettant de bien mieux cerner les enjeux de cette politique dite de Réussite éducative.

En parlant de « politiques éducatives locales », nous entendons bien sûr contribuer à l'analyse de la manière dont se définissent et se découpent ces politiques, ce qui constitue les frontières dudit « local » (en lien avec des dynamiques nationales, transnationales) et surtout – le cœur du problème – la manière dont celui-ci « agit » des rapports sociaux complexes. N'oublions pas, de toute façon, que le champ de l'action publique ici questionné est en constante évolution : des profonds changements s'observent depuis au moins une trentaine d'années, d'autres sont émergents, recherchés ou souhaités, font débat ou, au contraire, sont trop peu débattus et examinés. Il convient donc autant de travailler sur les solutions existantes que de contribuer à développer la réflexion sur l'horizon des possibles. Le troisième principe directeur procède d'ailleurs d'un souci proche : l'Observatoire, pour sa pertinence comme instrument collectif de travail à visée nationale, doit pouvoir conjuguer différents registres d'activité (production et impulsion de travaux de recherche et en vue d'innovation, diffusion des savoirs, centre de ressources, de questionnement et d'échanges sur les expériences locales, actions de formation et d'expertise). Il doit contribuer à des changements à court terme et produire des ressources utiles

pour les acteurs de terrain. Il doit aussi s'attacher à trouver des pistes d'avancée durable pour la résolution des problèmes d'inégalités éducatives et scolaires, ce qui nécessite un temps plus long d'élaboration. Des actions menées avec l'aide d'autres unités de l'IFÉ (Centre Alain Savary, service de Veille et Analyse), seront sur ce point un atout fort, de même que l'observatoire entend contribuer au renouvellement du champ scientifique par la formation de jeunes chercheurs (des thèses de doctorat sont par exemple déjà engagées) et le projet de lancement d'un travail d'analyse empirique comparative de « territoires éducatifs ».

La dynamique de refondation de l'école républicaine, l'installation de Projets éducatifs territoriaux (Pedt)³ dans la lignée de la difficile réforme des rythmes scolaires, le lancement de la politique de Réussite éducative, l'horizon de réforme de la politique d'éducation prioritaire constituent cependant le cadre propice au développement de la réflexion et nos chantiers privilégiés de travail. Cette dynamique est elle-même – faut-il le rappeler ? – rendue nécessaire par le constat d'un accroissement inquiétant des inégalités scolaires tel que mesuré par de nombreuses études nationales et internationales. Elle engage aussi, d'après-nous, la recherche d'une nouvelle étape, si ce n'est d'un nouveau paradigme, des relations entre éducation et territoire. L'action menée dans ce domaine n'est, de fait, pas si nouvelle. Historiens et sociologues ont de quoi enrichir et complexifier cette chronologie et ses lectures ordinaires, mais l'un des repères essentiels renvoie au processus qui s'est amorcé il y a une trentaine d'années, dans le sillage des premières Zones d'éducation prioritaires (1981) et des premières lois de décentralisation et de déconcentration administrative. S'il ne

³ Le projet éducatif territorial (PEDT), mentionné à l'article D. 521-12 du code de l'éducation, « formalise une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs ». [CF.pdf](#)

manque pas d'analyses rappelant en quoi la territorialisation de la politique d'éducation ici engagée est une politique nationale, « voulue, définie, organisée et mise en place par l'État » et non forcément « une conquête du local », selon le mot de Bernard Charlot⁴, on relève aussi une dynamique de rupture avec la construction d'un système éducatif national très centralisé tournant sciemment le dos aux territoires. Les premières Zep s'accompagnaient d'une problématique de mobilisation locale censée favoriser l'égalité scolaire : ceci doit être rappelé même si, dans les faits, le modèle d'une action compensatrice alors privilégié, et quelques conceptions « déficitaristes » des inégalités scolaires (dans la lignée des théories du handicap socio-culturel), contribuaient à minorer les ressources potentielles des populations et territoires. L'histoire de ces Zep, comme des dispositifs analogues à l'étranger, montre en quoi tout a beaucoup bougé, mais peu s'est vraiment amélioré⁵. En un sens cela c'est même aggravé : pour le rapport au « local », mais surtout pour la justice sociale. Depuis au moins une dizaine d'années l'intervention publique s'est de fait bien plus attachée à cibler des individus (en prétendant favoriser leur mobilité, pour leur réussite personnelle, ou s'adapter à ce qui serait leur potentiel ou diversité) qu'à développer, mobiliser et encore plus égaliser les territoires éducatifs. Ce faisant, bien des mesures ont contribué à renforcer une vision que l'on pourrait dire « mortifère » des quartiers populaires et de leurs établissements : libéralisation du choix de l'établissement et exfiltration des élèves jugés méritants, comme dans le cas des « internats d'excellence » (« si vous êtes bons, on vous invite à ne pas rester ici ») sont exemplaires en cette perspective.

Cependant, rompre avec ces logiques et ouvrir une nouvelle étape nécessite a minima de penser ce que l'on entend et vise par scolarisation et éducation, les potentialités et limites d'une action territorialisée dans le domaine éducatif, ses conditions de réalisation comme gain démocratique, les modalités de coordination de l'espace local, ses fondements théoriques, de favoriser ou repenser les relations de travail entre les acteurs concernés. S'il est, par exemple, un chantier prioritaire qui doit être mené (et qui l'est via le ministère de la Réussite éducative), c'est bien celui des rapports entretenus entre la politique scolaire et celle de la ville dans ses volets généraux et plus spécifiquement éducatifs. Depuis la création des Zep, de multiples dispositifs ont émergé progressivement en se remplaçant, se superposant ou se juxtaposant, ce qui a rendu peu lisible l'intervention publique « éducative » ainsi fragmentée mise en place. On sait surtout en quoi l'association entre ces deux politiques n'a pas toujours eu des effets heureux pour l'égalité d'accès aux savoirs et à la culture, même si le bilan doit encore être approfondi. Cela a pu notamment aboutir à minorer les inégalités d'apprentissage au profit d'une prise en charge plus « sociale » pour les « perdants de la compétition scolaire » (compétition qui n'a cessé dans le même temps de se développer dans la logique même de constitution de quasi-marchés scolaires). De fait, le couplage progressif de la politique Zep aux politiques de la ville, et les actions concernant l'éducation initiées par cette dernière apparaissent solidaires d'une évolution majeure des politiques publiques et des problématiques scientifiques dont elles s'inspirent : celle qui voit les thématiques de l'exclusion et du lien social supplanter les thématiques de l'inégalité et de la conflictualité sociales. De telles politiques semblent ainsi sous-

tendues par une nouvelle conception spatiale de la démocratie : les inégalités dessinaient un espace vertical (le haut et le bas ; les dominants et les dominés), l'exclusion et l'inclusion un espace horizontal où l'on est « in » ou « out ». La verticalité n'en est pas absente pour autant. Bien au contraire, elle se promeut dans l'argument d'une excellence méritocratique parfois sur-légitimée (la métaphore de l'ascenseur social), la création de « champions ». La remise en avant de la problématique des inégalités dans la logique de la refondation de l'école républicaine portée par Vincent Peillon semble clairement permettre de repenser ces orientations. L'enjeu éducatif et scolaire global ne serait pas tant l'excellence méritocratique pour les uns accompagnée du renoncement égalitaire et cognitif pour les autres : « Y a-t-il des citoyens actifs, des citoyens passifs, ceux qui guident les autres, et ça c'est appelé autrement... non ! Chacun doit être capable de forger son propre jugement, toujours critique... » (Vincent Peillon, discours de clôture de la journée du 15 mai). Et, bien sûr, ce sont ces enjeux qui ont, pour une part, animé et souvent hanté la réflexion sur la politique de Réussite éducative lors de la journée du 15 mai, les intervenants⁶ et ministres présents ayant souci de ne pas, ou plus, penser celle-ci sous un mode compensatoire ou supplétif (i.e. la réussite éducative comme ce qui serait réservé aux élèves en échec scolaire, et non pas ce qui permettrait de lutter contre ce qui contribue à produire ces échecs et inégalités). La Réussite éducative n'est pas la réussite scolaire : elle doit être ce qui permet de favoriser cette dernière pour tous qu'elle contribuerait en même temps à redéfinir au nom de valeurs citoyennes et démocratiques renforcées (une conception moins instrumentale, concurrentielle et individualiste de la réussite ?). La Réussite éducative ainsi pensée semble vouloir s'appuyer sur les Programmes de réussite éducative (PRE) mis en œuvre depuis plusieurs années par la politique de la ville, mais elle se voit aussi comme une politique de droit commun visant une école plus efficace, plus bienveillante et plus juste (discours de clôture de G. Pau-Langevin). Elle entend favoriser le « bien-être » à l'école, la « persévérance scolaire » et impulser une « nouvelle alliance » avec les parents. Elle s'appuie encore sur la mise en place des Projets éducatifs territoriaux annoncés par la Loi d'orientation avec pour souci principal de penser « l'ouverture de l'école sur son environnement » de manière à mieux faire converger les efforts de « tous les acteurs qui œuvrent pour la réussite des enfants » (Ibid). La réflexion sur ces points doit donc bien sûr être largement prolongée et la politique se développer, être suivie, évaluée et accompagnée dans le temps long, tant rien n'est simple en ce domaine. Et c'est bien là l'une des missions de l'Observatoire que d'y contribuer : suivre, questionner, clarifier, sa théorie fondatrice, mais aussi en acte si l'on peut dire, en pratiques, sur le terrain.

À ce niveau, et de plus en plus depuis les années quatre-vingt, le travail se veut partenarial : les politiques locales d'éducation (au sens large) sont des politiques partenariales. Elles associent de nombreux acteurs professionnels qui sont appelés à travailler ensemble. Il ne faut pas non plus oublier que le local est constitué d'espaces de vie concrets, d'habitants réels, de parents, d'enfants, d'adolescents et d'usagers : les premiers impliqués. Ce qui s'impose ici, ce sont donc aussi des problématiques de participation et d'*empowerment*, même si celles-ci ne sont pas toujours rappelées dans les débats, et pas toujours claires non plus dans leurs fondements. Les collectivités locales sont, sur ces

⁴ Cf. Bernard Charlot, L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux, Armand Colin, 1994.

⁵ Voir sur ces points, Marc Demeuse, Daniel Frandji, David Greger et Jean-Yves Rochex (dir), Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome 2. Quel devenir pour l'égalité scolaire ? ENS éditions, 2011.

⁶ Pour les interventions en plénière : Jacques Donzelot, François Dubet, Agnès Van Zanten, le sénateur de Seine St-Denis, Claude Dilain, le DGESCO Jean-Paul Delahaye, la juriste psycho-sociologue Jacqueline Costa-Lascoux, Pierre-Yves Madignier (Président d'ATD Quart Monde) et Frédéric Bourthoumieu (Président de l'ANARE).

questions, de plus en plus impliquées. Elles mènent – parfois depuis longtemps selon les lieux – la réflexion sur leur apport possible dans les divers temps éducatifs, en compagnie des fédérations d'éducation populaire et d'autres initiatives associatives qui apportent leur savoir-faire qu'elles s'attachent aussi à renouveler. Ces mouvements d'éducation populaire, comme les Francas, ne se reconnaissent d'ailleurs pas forcément dans la dynamique de territorialisation pensée comme politique engagée par l'État telle que désignée par B. Charlot. Elles font valoir une expérience plus ancienne d'action locale mise au service de l'éducation (d'une « école plus ouverte »), de la transmission culturelle et de « l'émancipation sociale » pour les enfants et les jeunes. Mais toutes ces expériences sont peu capitalisées. Elles procèdent de questionnements insuffisamment partagés – mis en partage – par les acteurs de l'institution scolaire, quand les analyses des uns ou des autres ne sont pas source d'incompréhension, de malentendu, parfois de différend. La critique récurrente de l'école « trop fermée », « sanctuaire » par exemple ne laisse pas de questionner et demeure objet de crispation par défaut de clarification. Il est d'ailleurs extrêmement rare de trouver des lieux de travail qui permettent de favoriser ces échanges, qui prennent au sérieux la différence des cultures professionnelles (qui ne font pas que se disqualifier les unes par les autres), qui s'attachent à expliciter les différentes conceptions du savoir et des apprentissages, voire de la justice, de l'échec et de la réussite scolaire et éducative. Les professionnels du monde scolaire, des collectivités, du travail social, de l'animation socioéducative, de la réussite éducative ou de la politique de la ville ne partagent ainsi, loin de là, pas toujours le même langage, les mêmes attentes. Ils peuvent aussi parfois, inversement, se rejoindre, explicitement ou sur le mode de l'évidence, et leurs pratiques s'harmoniser pour des effets sociaux qui, au final, vont à l'encontre des buts, égalitaires, escomptés (l'entente peut, par exemple, se faire sur une certaine – et bien partagée donc – conception des parents démissionnaires). La confrontation de ces cultures professionnelles et des problématiques de recherche s'impose d'autant plus sur ces bases. Ce qui est certain, c'est que le renouvellement de l'action éducative publique qui se cherche aujourd'hui requiert ses instruments de travail, des lieux, et moments, mis au service du développement de l'intelligence collective. L'Observatoire entend constituer ce dispositif original d'échange collectif, centré sur le problème des inégalités d'accès aux savoirs et à la culture, tramé et médiatisé par la recherche en sciences sociales et en sciences de l'éducation. Il se veut mobilisateur et fédérateur, tout à la fois producteur de connaissances et de recherches, diffuseur de savoirs, outil de vigilance critique, opérateur de mise en réseaux interprofessionnels et scientifiques, instrument de formation. Il entend participer à la constitution d'une culture commune entre tous les acteurs localement engagés sur la réussite éducative, par l'intermédiaire de la mise en place d'un site internet mutualisé, d'une programmation de journées d'études, de réflexion sur les formes d'évaluation, et surtout d'un travail renforcé et partagé d'observation, autrement dit, de problématisation.

En ce sens, il voudrait, à sa manière, contribuer à l'enjeu de « refondation ». La forte centralisation de la scolarité mise en œuvre tout au long du XIX^e siècle n'était évidemment pas commandée par les seuls enjeux d'égalité (plutôt celui de la construction d'un État-nation qui se contentait très bien d'un système scolaire socialement clivé limitant la scolarisation pour les enfants de milieux populaires, et pour les filles, comme le rappelle souvent avec force l'historien Claude Lelièvre) ; et ce qui se désigne souvent comme extraterritorialité du système éducatif (l'école conçue ou perçue comme « sanctuaire ») relève de logiques plurielles, dont une part simplement est liée à la

spécificité des savoirs dont il s'agit d'assurer la transmission, une visée d'émancipation intellectuelle (la part à ne pas oublier et faire vivre). Mais c'est aussi le cas d'un système très décentralisé. Une école très décentralisée et même ouverte, n'est pas forcément une école plus égalitaire, on le sait déjà. La question est bien de savoir à quelles conditions elle pourrait l'être, comment bénéficier en ce sens de toutes les énergies collectives nationales et locales qui cherchent à se compléter, ce qui demande sans doute déjà par parvenir à s'entendre sur ce que cela signifie, quel est l'enjeu politique fondamental d'un « service public, élargi, d'éducation ».

Contact : daniel.frandji@ens-lyon.fr

