



l'agence nationale pour
la cohésion sociale
et l'égalité des chances

**Réalisation d'une enquête sur les politiques
contribuant
à la réussite scolaire et éducative des enfants et
adolescents dans les quartiers défavorisés**

Synthèse

Fabienne Messica

Françoise Enel
DECEMBRE 2012



Introduction.....	3
<i>L'actualité de cette étude</i>	3
<i>Les questions évaluatives</i>	4
<i>La méthode</i>	5
<i>Structuration de la synthèse</i>	5
1. Contexte et problématique	6
1.1. <i>L'historique de l'étude</i>	6
1.2. <i>Un questionnement central : celui de la légitimité de la politique de la ville dans le domaine éducatif</i>	7
1.3. <i>une approche systémique: les fonctionnements parallèles de l'Education prioritaire et de la Politique de la ville</i>	8
1.4. <i>Les enjeux de la cohérence</i>	8
2. L'offre de réussite éducative et scolaire: de quoi parle t-on ?	11
2.1. <i>Les dispositifs</i>	11
2.2. <i>Le poids des dispositifs et le rôle des configurations locales</i>	14
2.3. <i>Les enseignements tirés de l'analyse de l'offre: une diversité très relative</i>	19
2.4. <i>Une structuration de l'offre à partir de 3 logiques d'action différenciées</i>	19
3. La cohérence, enjeux et modalités de mise en œuvre	21
3.1. <i>Le pilotage institutionnel : rôle de la préfecture et de la DDSC</i>	21
3.2. <i>Le rôle de l'Education nationale</i>	22
3.3. <i>Le pilotage de l'offre par les communes</i>	23
3.4. <i>Un volonté croissante d'amélioration de la coordination Ville / Education nationale</i>	24
3.5. <i>Synthèse des enseignements</i>	26
4. Comment améliorer la cohérence de l'offre ?	30
4.1. <i>Le scénario de la cohérence fonctionnelle de l'offre</i>	30
4.2. <i>Le scénario de la cohérence par une répartition étanche des compétences</i>	31
4.3. <i>Le scénario de la mise en cohérence par la définition d'un projet stratégique de réussite éducative et scolaire</i>	32
4.4. <i>Le scénario de la mise en cohérence de l'offre à partir de thématiques transversales ou par « problématiques » identifiées</i>	33

Introduction

En charge du financement et de l'évaluation de la politique de réussite éducative au titre du CUCS et du Programme de réussite éducative, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de l'Ile-de-France ont commandé une enquête évaluative portant sur *les dispositifs et les actions concourant à la réussite scolaire et éducative des enfants et adolescents dans les quartiers défavorisés en Ile-de-France*.

Cette synthèse présente les enseignements transversaux tirés de six études monographiques territoriales dans **les villes d'Aubervilliers, de Gennevilliers, de Mantes-la-Jolie, de Garges-lès-Gonesse, de Sainte-Geneviève-des-Bois et de Choisy-le-Roi**. Il a bénéficié du soutien de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, de celui de la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale Ile-de-France et de la Direction Générale de l'Enseignement scolaire. Par ailleurs ce travail n'aurait pas été possible sans l'apport et la disponibilité des six communes enquêtées et des acteurs locaux de l'Education nationale auxquels nous présentons nos remerciements tant pour leur hospitalité que pour la richesse des points de vue exprimés.

Ces territoires ont été sélectionnés en accord avec les commanditaires et le Comité de Pilotage pour illustrer **une diversité de situations locales selon les critères suivants** :

- la diversité départementale et la diversité politique ;
- le poids relatif de la géographie prioritaire dans les communes avec deux critères : taux d'habitants résidant en ZUS, taux d'habitants résidant dans des quartiers classés en CUCS (dont ZUS et non ZUS) ;
- le nombre de dispositifs et le ratio coût/Politique de la ville par habitant résidant en zone prioritaire.

Toutefois, du fait du nombre limité de sites, les constats et les analyses qui sont présentés n'ont pas prétention à une représentativité. Soulignons que la diversité des réponses apportées localement aux problématiques de gouvernance, de cohérence, de partenariats ne fait pas l'objet d'un jugement sur telle ou telle collectivité mais vise à identifier les enjeux auxquels sont confrontés les collectivités au regard des besoins, des objectifs, des ressources, des jeux d'acteurs. Il s'agit également de mettre en perspectives les réponses apportées par les acteurs locaux.

Au total, si par sa richesse, le matériau collecté permet de dégager de grands enjeux, il soulève de nombreuses questions auxquelles les analyses présentées - qui n'engagent que les rédacteurs - ne sauraient répondre de façon exhaustive.

L'actualité de cette étude

Un an après son lancement, le rendu de l'étude se situe en effet dans un contexte « refondation de l'école » qui devrait amener les acteurs à « rebattre » les cartes :

Pour l'Education nationale

- un projet de modification de l'organisation de la journée, de la semaine et de l'année scolaire dont seules quelques grandes lignes sont connues
- des orientations tendant à centrer un certain nombre de moyens sur le premier degré qui auront un impact sur le déploiement des moyens ;
- mais aussi une préoccupation plus tournée vers le collège et le lycée sur les problématiques de parcours scolaires, d'orientation et de décrochage scolaire

- une volonté de confier exclusivement à l'Education nationale l'aide aux devoirs dans le cadre de cette révision des rythmes et temps de l'enfant ;
 - la remise en cause de la défiscalisation des heures supplémentaires des enseignants qui aura un impact budgétaire quantitatif et peut-être un impact sur l'engagement des enseignants si cette mesure est appliquée à l'Education nationale.
- ✚ **Pour la Politique de la ville**
- la redéfinition de la géographie prioritaire, des échelles de gouvernance mais aussi des champs à privilégier;

Les questions évaluatives

Elles portent sur 5 axes :

✚ **Axe 1 : la lisibilité**

1. Compte tenu de la diversité de l'offre éducative et de la diversité des acteurs impliqués, quelle est la lisibilité de cette offre tant pour les financeurs, les instances institutionnelles de pilotage, les instances locales, les opérateurs que pour les publics ?

✚ **Axe 2 : diversité de l'offre et du type de service rendu aux publics**

1. En quoi cette diversité permet-elle de répondre aux enjeux spécifiques des quartiers prioritaires ? Autrement dit, la Politique de la ville dans le domaine éducatif apporte-t-elle une réponse nécessaire et complémentaire aux dispositifs de l'Education nationale dans les quartiers prioritaires ? Ou bien - question sous-jacente - se substitue-t-elle partiellement au « droit commun », c'est-à-dire ici à l'offre de l'Education nationale ? Quel rôle jouent les associations ?
2. Au regard de l'offre de l'Education nationale, en quoi les dispositifs portés par la Politique de la ville comme le Programme de réussite éducative ou l'accompagnement à la scolarité - dans le cadre notamment des Contrats locaux d'Accompagnement à la Scolarité - se différencient-ils ?

✚ **Axe 3 : l'accompagnement des parents ou l'offre qui leur est destinée sont-ils des éléments de différenciation ?**

1. En particulier, l'accompagnement et l'association des parents constituent-ils un élément de *différenciation porteur in fine d'une légitimation forte de la Politique de la ville à travers le Programme de réussite éducative, les Contrats Locaux d'Accompagnement à la Scolarité, etc. ?*
2. L'accompagnement et l'association des parents sont-ils des éléments « fédérateurs » d'une politique éducative locale ? Sont-ils des éléments fédérateurs du partenariat avec l'Education nationale ? Ou bien chacun des acteurs en fonction de sa culture, agit-il de manière différenciée avec les parents ? Ou encore, place-t-il les parents différemment dans l'échelle de priorité de son intervention ?

✚ **Axe 4 : la reconnaissance de la cohérence comme un enjeu partagé**

1. La cohérence est-elle perçue comme **un enjeu** par les institutions et les collectivités ? Que recouvre cet enjeu du point de vue de ces différents acteurs ?
2. Quelles questions pose-t-elle en termes de **gouvernance** ? Quel est le rôle du pilotage des préfectures et les Directions départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et via les instances de pilotage de l'Education nationale ? Quel est le rôle des instances communales ? Le département et l'intercommunalité sont-ils des échelles appropriées de gouvernance et de coordination ou l'éducation est-elle du ressort principal

des communes ? **Au plan fonctionnel**, comment et dans quelle mesure, les dispositifs et les actions sont-ils mis en cohérence à l'échelle locale ? Quelles sont les logiques à l'œuvre : complémentarité, concurrence, juxtaposition, etc. ? Quel rôle joue la professionnalisation des acteurs ou leur profession ?

Axe 5 : Quelles relations entre la diversité des actions et l'émergence d'une politique éducative locale.

1. A quelles conditions la diversité des actions et des dispositifs éducatifs contribue-t-elle à l'émergence d'une politique éducative locale ?

La méthode

6 monographies territoriales s'appuyant sur :

- un inventaire qualitatif et quantitatif de l'ensemble de l'offre de l'Education nationale et de celle de la Politique de la ville dans le domaine éducatif,
- une série d'entretiens avec les services de la Politique de la ville, les coordonnateurs/trices du Programme de réussite éducative, les services enfance, jeunesse, des élus,
- des entretiens avec l'Education nationale : inspecteurs/trices du premier degré et coordonnateurs, inspecteurs départementaux (second degré), l'ensemble des collèges de l'éducation prioritaire ECLAIR¹ ou RRS²,
- des entretiens avec les préfetures et les directions départementales de la cohésion sociale,
- des entretiens avec les centres de ressources (Essonne, Seine-Saint-Denis),
- des entretiens avec les responsables départementaux des actions éducatives des conseils généraux,
- quelques entretiens avec des associations.

Structuration de la synthèse

1. Un chapitre introductif portant sur la problématique et la méthodologie employée
2. Un chapitre portant sur le rôle de la diversité de l'offre au regard des enjeux des quartiers prioritaires
3. Un chapitre portant sur le rôle des configurations locales et les modes de déploiement, coordination de l'offre
4. Analyse synthétique des enjeux de cohérence
5. Les scénarii de mise en cohérence

¹Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite

²Réseau de réussite scolaire

1. Contexte et problématique

1.1. L'historique de l'étude

Plusieurs rapports de la Cour des Comptes interrogent la cohérence entre l'offre de la Politique de la ville dans son versant éducatif et celle de l'Education nationale. Dans un premier rapport paru en 2009³, puis un nouveau rapport sur la Politique de la ville publié en juillet 2012⁴, la Cour se penche longuement sur l'articulation entre les dispositifs de la Politique de la ville dans leur versant éducatif et ceux de l'Education nationale. En s'appuyant principalement sur des données concernant les collèges, elle alerte notamment sur les risques de redondance et de juxtaposition en visant de façon explicite les actions d'accompagnement à la scolarité⁵ via le Contrat local d'accompagnement à la scolarité. La Cour préconise - ce qui peut paraître marginal - de confier entièrement à l'Education nationale le dispositif « *Ecole ouverte*⁶ » (financé selon ses chiffres à 72% par l'Education nationale, à 16% par l'ACSE et à 22% par d'autres financeurs, principalement les collectivités), l'ACSE se recentrant sur le dispositif « *Ville, Vie, Vacances*⁷ ». Autrement dit, la Cour préconise que **la Politique de la ville se recentre sur ses interventions historiques dans le domaine de la prévention de la délinquance et des actions jeunesse culturelles et sportives.**

Cette démarche s'explique par un contexte qui a vu :

1. la montée en charge des financements dédiés au programme de réussite éducative avec l'augmentation du nombre de sites mobilisant ce dispositif,
2. le développement parallèlement par l'Education nationale des dispositifs individualisés pour répondre aux difficultés scolaires (aide personnalisée dans le premier degré et projets personnalisés de réussite éducative de la maternelle au collège, heures de soutien en 6^{ème}, 5^{ème}, etc.),
3. ou encore d'une offre ouverte à tous d'ateliers d'accompagnement éducatif dans l'ensemble des collèges et dans les écoles élémentaires en éducation prioritaire en 2008 pendant que l'offre périscolaire d'aide aux devoirs par exemple se maintenait.

Principaux constats de la Cour des comptes :

1. l'absence de bases de données permettant de comparer les crédits supplémentaires affectés par l'Education nationale à l'accompagnement des élèves dans ses différentes formes (aide personnalisée qui représente 2 heures dans le premier degré sur le service hebdomadaire des enseignants, aide au travail scolaire dans le cadre de l'accompagnement éducatif, accompagnements individualisés, ateliers culturels, artistiques, sportifs) et les crédits affectés à la réussite éducative au titre de la Politique

³ « L'articulation entre les dispositifs de la Politique de la ville et de l'Education nationale dans les quartiers sensibles ». Rapport de la Cour des comptes. PA56207. Septembre 2009.

⁴ La Politique de la ville, une décennie de réformes. Juillet 2012

⁵ Circulaire n° 90-103 du 10 mai 1990 concernant les animations éducatives périscolaires (AEPS) pour enfants étrangers et d'origine étrangère mises en place par le FAS. Les AEPS ont été abrogées et remplacées par les CLAS. La première charte a été signée en 1992. Circulaire DAS/DPM/DIV/DESCO/DJVA/DIF n° 99-403 du 9 juillet 1999 concernant les dispositifs d'accompagnement scolaire, Circulaire DAS/RVAS/DSF 2 n° 2000-341 du 22 juin 2000 concernant la mise en place d'un dispositif unique de l'accompagnement scolaire : le contrat local d'accompagnement scolaire (CLAS) abrogée par la circulaire DGAS/28 n° 2001-295 du 26 juin 2001.

⁶ Juillet 1991 : première opération « École ouverte » en Ile-de-France

⁷ Juillet 1982 : première OPE (opération prévention été) avec la collaboration de Gilbert TRIGANO. Fortement décentralisées et confiées à l'initiative locale, les « Opérations été » concernent au début 11 départements et sont rapidement étendues à 29 départements en 1993, puis à toutes les vacances scolaires, sous la forme « Ville, vie, vacances » (VVV),

- de la ville (Programme de réussite éducative, accompagnement à la scolarité, etc.),
2. la méconnaissance locale de l'offre de l'Education nationale ;
 3. la méconnaissance des spécificités de chaque offre ;
 4. l'absence de réel pilotage commun tant à l'échelle nationale, régionale, départementale que locale ;
 5. des « lacunes considérables » en termes d'évaluation.

1.2. Un questionnement central : celui de la légitimité de la politique de la ville dans le domaine éducatif

En définitive, en dénonçant de possibles doublons entre l'offre de l'Education nationale et celle de la Politique de la ville, c'est la légitimité de la Politique de la ville dans le domaine éducatif qui est interrogée. Cette remise en question se fonde sur l'ambivalence du terme « éducation » et plus encore de « réussite éducative » selon l'octroi ou non d'une priorité à la réussite scolaire et dans l'école ; ambivalence qui alimente un perpétuel mouvement d'invasion réciproque des acteurs éducatifs sur leurs champs respectifs d'intervention: la Politique de la ville s'intéressant à la réussite scolaire (CLAS, Coups de Pouce etc.) et l'Education nationale prenant en charge le temps libre , notamment dans le cadre de l'accompagnement éducatif qui lui confie dès 2008 la charge d'ateliers périscolaires dans les écoles élémentaires prioritaires et dans l'ensemble des collèges.

Aussi, pour comprendre l'actualité de cette question, faut-il la situer **dans l'historique de l'engagement de la Politique de la ville dans le domaine éducatif soit le passage** d'une politique « jeunesse », de « prévention de la délinquance » et d'éducation à la citoyenneté vers une politique éducative plus large visant les publics de 2 à 25 ans et les parents. *A partir des années 90, la politique de la ville a ainsi étendu son intervention en matière éducative :*

- d'une thématique « jeunesse » croisée avec la prévention avec des actions culturelles, sportives et artistiques et des actions d'été (par exemple le dispositif Ville/Vie/Vacances ⁸ mais aussi les Contrats Locaux de sécurité en 1997 et la veille éducative mise en place en 2002⁹)
- d'une politique en lien avec l'intégration pour les premières actions d'aide aux devoirs pour les primo-arrivants (1990) à un accompagnement généralisé à tout public dès 1997 : il ne s'agit plus alors d'accompagnement à des primo-arrivants mais bien de tout public scolarisé.
- d'une politique centrée sur des segments (sports, culture, etc.) à une thématique éducative plus large avec les Contrats Educatifs Locaux (1998¹⁰)
- Enfin d'une politique centrée sur les enfants et jeunes avec une offre collective à une offre individualisée intégrant fortement la question des parents avec le Programme de Réussite éducative (2005).

⁹Circulaire 11 décembre 2001.

¹⁰ ¹⁰Instruction JS n° 98-195 du 30 octobre 1998 intitulée Politiques locales de jeunesse et contrat éducatif local (CEL)

1.3. une approche systémique: les fonctionnements parallèles de l'Education prioritaire et de la Politique de la ville

Au plan territorial, les Zones d'éducation prioritaires créées en 1981 sont globalement situées sur les périmètres de la Politique de la ville même si elles sont souvent plus étendues : les deux acteurs ont donc le même territoire de référence et les mêmes publics, mais pas le même fonctionnement.

En effet, les approches de la Politique de la ville éducative et celles de l'Education nationale évoluent parallèlement avec

1. **Pour la Politique de la ville, une volonté de distinction entre éducation et prévention** de la délinquance doublée d'ailleurs d'une ambivalence à ce sujet. Cette volonté conduit la Politique de la ville à se rapprocher de l'Education nationale avec des succès variables, cette dernière l'attendant peut-être davantage sur les questions de cohésion sociale, de citoyenneté, de lutte contre les comportements incivils, l'absentéisme etc.; une des premières traductions de cette volonté de rapprochement a été l'opération « école ouverte » lancée en région Ile-de-France en 1991 en partenariat avec l'Education nationale pour accueillir les jeunes dans les collèges pendant les vacances en leur proposant des activités généralement prises en charge par les enseignants. Puis ont suivi les Contrats Locaux d'Accompagnement à la Scolarité qui ne s'adressaient plus spécifiquement aux primo-arrivants, puis les Contrats Educatifs Locaux, la veille éducative, la réussite éducative.
2. Par ailleurs, pour les acteurs éducatifs des territoires, la Politique de la ville dans son versant éducatif n'est qu'un des aspects de la politique éducative municipale : ainsi, ce qui se joue en termes de reconnaissance des légitimités et de partenariats plus ou moins étroits renvoie moins aux dispositifs de la Politique de la ville qu'à la relation entre l'Education nationale locale et les collectivités.
3. Pour l'Education nationale, le souci constant de marquer son périmètre d'intervention et de rester dans une distance relative. L'Education nationale n'est ainsi pas signataire des CUCS en Ile-de-France. Notons également que l'Education nationale privilégie un fonctionnement en réseau interne (réseaux d'éducation prioritaire) qui se traduit par une cohabitation avec la logique territoriale de la Politique de la ville dans laquelle elle ne se reconnaît pas tout à fait.
4. Pour ces deux acteurs (Education nationale et Politique de la ville) : l'orientation simultanée vers l'individualisation des parcours avec pour la Politique de la ville le *Programme de réussite éducative* (et souvent dans ce cadre la mise en place de Clubs coups de pouce pour les CP) et pour l'Education nationale, toute une série de dispositifs individualisés (aide personnalisée, projets personnalisés de réussite éducative, stages de révision pour les CM1 et CM2, tutorat) qui ne sont pas toujours spécifiques à l'éducation prioritaire, ce qui crée des confusions. Ainsi l'étude montre-t-elle que la plupart des dispositifs de l'Education nationale sont un peu plus mobilisés dans les établissements scolaires prioritaires mais que le différentiel demeure ténue.

1.4. Les enjeux de la cohérence

En fin de compte, observe-t-on un « empilement », une « redondance », un excès de dispositifs ou - c'est la question sous-jacente - trop d'acteurs ? Pour la majorité des acteurs rencontrés sur

les territoires, ce n'est pas le nombre de dispositifs qui pose un problème -dans la mesure où même dans le cas d'une mobilisation optimale de ces dispositifs, les besoins ne sont pas couverts- mais la cohérence renvoie à une problématique de gouvernance à l'interne (collectivités, Education nationale) et à l'externe (coordination) et de lisibilité. Le manque de pédagogie attribué à l'Etat conduit à des confusions sur la nature des dispositifs y compris pour les professionnels.

Ce débat soulève donc principalement un enjeu de gouvernance. Nous en proposons trois approches :

✚ **Une première approche de la cohérence assurée par une distribution clarifiée et étanche des rôles** entre l'Education nationale, la Politique de la ville, les collectivités et les associations. Il s'agit d'un *positionnement* selon lequel la cohérence est assurée par le respect de la distribution des rôles et des périmètres d'intervention: socio-éducatifs et territoriaux pour ce qui concerne la Politique de la ville, principalement pédagogiques et en réseau entre le premier et le second degré (donc en « réseau interne ») pour ce qui concerne l'Education nationale. La proposition de confier à l'Education nationale l'aide aux « leçons » dans le premier degré relève de cette orientation même si elle pose question par rapport au ratio entre l'effectif des classes (de 20 à 25) pour un seul enseignant en comparaison des effectifs de l'aide aux leçons dans le cadre de l'accompagnement à la scolarité (de 4 à 8 pour un accompagnateur).

Cette approche relève d'une vision fonctionnelle de la cohérence au sens où chaque acteur et chaque institution assurent une fonction déterminée, le respect des frontières garantissant mécaniquement une cohérence par la non-concurrence. Elle suppose que le champ de l'éducation soit clairement défini en fonctions diversifiées mais dénuées de toute porosité. Elle soulève plusieurs questions

- Cette cohérence fonctionnelle est-elle déjà assurée et comment ?
- Cette répartition n'est-elle pas en partie « dépassée » ?
- In fine, la cohérence est-elle mieux assurée par une répartition étanche des rôles en fonction des compétences ou les enjeux sont-ils d'une autre nature ?
- Enfin, le risque d'une telle approche n'est-il pas de renforcer une segmentation déjà structurelle entre l'Education nationale, les acteurs municipaux et les associations, à contre-courant des évolutions que nous avons observées et au détriment d'une approche plus globale de l'enfant ou du jeune et de son milieu (parents, quartiers) ?

✚ **Une seconde approche de la cohérence fondée sur la conscience de l'interdépendance** des acteurs. Qu'il s'agisse des temps, des contenus, des problématiques, la politique municipale- et dans cette politique, la Politique de ville- se trouve en situation de dépendance vis-à-vis de l'Education nationale pour effectuer ses choix. C'est vrai pour l'offre pendant les temps non scolaires qui dépend de l'organisation de l'école à l'interne mais aussi pour le repérage des enfants en difficultés, pour la mise en place d'actions comme les « Coups de Pouce », etc.

Partant de cette interdépendance, il est loisible de revendiquer une approche fondée sur une conception globale de l'action éducative et se caractérisant par une réflexion concertée sur les temps et espaces de l'enfant et sur l'offre en fonction de catégories de besoins, de catégories d'âge, etc. En effet, si la Politique de la ville en tant que mode d'intervention et les collectivités en tant qu'acteurs politiques n'ont pas de compétences pédagogiques, elles sont toutes

directement concernées par les conditions d'apprentissage et par les conséquences des résultats scolaires en matière de formation et d'insertion socio-économique des habitants. Pour reprendre la distinction évoquée plus haut, il s'agit alors de construire une communauté éducative en termes de « *communauté de problèmes* ».

Cette seconde approche de la cohérence, de nature stratégique, ne saurait se satisfaire d'une seule cohérence assurée par une répartition rationnelle des rôles de chacun. Mais, de ce fait, elle peut rester captive des tensions autour de la légitimité des collectivités et de la Politique de la ville vis-à-vis de l'Education nationale.

- ✚ **Une troisième approche de la cohérence**, qui repose **sur la combinaison** entre une répartition clarifiée des rôles et des compétences de chacun et la construction d'une stratégie partagée entre les acteurs. Elle consiste pour la ville à associer l'Education nationale à l'offre éducative en lien avec la scolarité soit en engageant des enseignants pour la mise en œuvre de cette offre (Clubs Coup de Pouce par exemple) soit en les associant à la conception et à l'évaluation. Réciproquement, elle conduirait l'Education nationale à se montrer transparente sur les résultats et les problèmes rencontrés pour y répondre en lien avec les collectivités.

2. L'offre de réussite éducative et scolaire: de quoi parle t-on ?

2.1. Les dispositifs

L'analyse qui suit porte à la fois sur les dispositifs financés au titre de la Politique de la ville, ceux qui sont financés par les municipalités (par exemple les actions dans le cadre du Contrat enfance et jeunesse avec la Caisse d'allocation familiale, l'offre municipale de droit commun, les classes transplantées, les projets pédagogiques bénéficiant de financements des collectivités), et sur les dispositifs de l'Education nationale. **En effet, l'offre financée au titre de la Politique de la ville et au titre de l'éducation prioritaire s'inscrivent toutes deux dans une « économie globale » de l'offre éducative et scolaire non réductible aux dispositifs.** Citons quelques exemples :

- L'existence en élémentaire des études surveillées financées par les communes : les disparités de moyens entre les communes et les choix stratégiques opérés par les communes jouent un rôle majeur dans l'importance de cette offre.
- Les Centres de loisirs.
- L'existence d'ateliers financés par le Conseil Général dans les collèges qui viennent compléter le dispositif d'accompagnement éducatif mais qui sont parfois antérieurs.
- Les clubs et dispositifs « ado » mis en place par les communes dans le cadre de leur politique jeunesse.
- Les Classes transplantées qui représentent souvent des budgets importants pour les villes.

D'autres dispositifs n'ont pas été intégrés dans le champ de l'étude soit au titre de leurs liens avec la prévention de la délinquance, soit parce qu'ils sont très récents, soit encore parce qu'ils sont en lien avec l'intégration. Or l'étude montre la porosité de ces champs d'intervention, des objectifs éducatifs étant souvent assignés à cette offre. Citons :

- Le dispositif « *Ville Vie Vacances* » qui touche les jeunes des quartiers défavorisés pendant l'été.
- Un dispositif qui se développe : le dispositif d'accueil des élèves exclus porté par le Programme de réussite éducative en partenariat avec l'Education nationale et souvent par le Conseil Général.
- De nouveaux dispositifs mis en œuvre par l'Education nationale dans le champ de la parentalité : la mallette des parents (réunions, ateliers avec les parents pour leur faire comprendre le fonctionnement du collège et les aider à suivre la scolarité de leurs enfants) et l'école ouverte aux parents (formation linguistique des parents comprenant un apprentissage du fonctionnement du collège).

Les deux tableaux qui suivent sans reprendre exhaustivement l'ensemble de l'offre intègrent l'étude surveillée, l'accueil de loisirs et les Clubs Coups de Pouce au regard de l'importance de cette offre pour la couverture des besoins d'une part et pour les finances communales, d'autre part.

2.1.1. L'offre ciblée

Un premier type d'offre pour des publics « repérés » qui montre :

- ✚ Le poids de l'offre de l'Education nationale et des objectifs scolaires
- ✚ Le PRE est le seul dispositif destiné à un nombre limité de bénéficiaires à vocation principalement éducative au sens large.

Tableau 1 : l'offre ciblée sur des publics repérés

Dispositif	Pilote	Objectif scolaire	Objectif éducatif	Age/classe	Financeurs	Espaces	Temps
Aide Personnalisée	Education nationale	Oui, principal	En second	Primaire	E.N.	Scolaire	scolaire
Projets personnalisés de réussite éducative	E.N.	Oui, principal	En second	Primaire et secondaire	EN	Scolaire	scolaire
Stages de remise à niveau	E.N.	Oui, principal	En second	CM1/CM2	EN	Scolaire	Extra-scolaire vacances
Programme de réussite éducative	Préfecture DDCS DRJSCS	En second	Oui, principal	Primaire et secondaire	ACSE DRJSCS /DDCS collectivités	Tous lieux	Tous
Coups de Pouce	Education nationale et collectivités	Oui	Oui	Cours préparatoire en élémentaire	Collectivités ACSE DRJSCS /DDCS	Scolaire	16H30/18 heures

2.1.2. l'offre ouverte à tous

Un deuxième type d'offre qui vise à couvrir des besoins et qui est ouvert à tous : il est destiné à couvrir le plus grand nombre et soumis à la tension entre l'offre et la demande. Il est couvert principalement par les collectivités (études surveillées, accueils de loisirs) et par l'Education nationale (accompagnement éducatif).

Tableau 2 : l'offre ouverte à tous

Dispositif	Pilote	Objectif scolaire	Objectif éducatif	Age/classe	Financeurs	Espaces	Temps
Accompagnement éducatif	Education nationale	Oui, principal 65% des ateliers	En second en nombre 35% des ateliers	Primaire en éducation prioritaire et tous les collèges	E.N.	Scolaire	16H30/18H
Ecole ouverte	E.N.	Oui, secondaire	Oui, Principal	Collège	EN	Scolaire	Extra-scolaire vacances
CLAS. Aide aux devoirs	E.N. Préfecture DDCS, CAF	Oui, secondaire	Oui, Principal	Les 2 niveaux	CAF, ACSE DRJSCS, DDCS, collectivités	Associations	16H30/18H
Etudes surveillées	Collectivités	Oui, secondaire		Primaire	collectivités	Scolaire	16H30/18H30
Accueil de loisirs pré et postscolaire	Collectivités	Non		Primaire	collectivité	Scolaire	7H8H30 16H30/18 H
Centres de loisirs mercredi et vacances	Collectivités	Non		Primaire/collégiens	collectivité	Tous	Extra-scolaire
Cucs Education	Préfecture DDCS DRJSCS	En second	Oui, principal	Primaire et secondaire	ACSE DRJSCS /DDCS collectivités	Tous lieux	Tous

Une première série d'observations :

Au regard des objectifs et des contenus, on observe l'absence de similitude entre les dispositifs de la Politique de la ville et ceux de l'Education nationale et l'importance de l'offre de cette dernière. Toutefois, la plupart des dispositifs de l'Education nationale ne sont pas spécifiques à l'éducation prioritaire et l'étude de terrain montre une mobilisation à peine supérieure de ces dispositifs dans les établissements scolaires classés en éducation prioritaire (sauf pour l'accompagnement éducatif dans le premier degré) et un taux de couverture très variable notamment dans les collèges avec une moyenne d'un élève sur 4 ou d'un élève sur 3 touché par un dispositif de l'Education nationale une fois par semaine .

- ✚ C'est sur le temps périscolaire que plusieurs dispositifs coexistent (études surveillées, accompagnement éducatif, aide aux devoirs (Clas), Centres de loisirs) ...
- ✚ Un seul dispositif en lien avec le pédagogique et se situant dans la même tranche horaire que l'accompagnement éducatif n'est pas porté par l'Education nationale, c'est l'accompagnement à la scolarité (CLAS) qui ne vise pas des publics en difficulté et assure une fonction de lien social et d'accompagnement des parents.
- ✚ Un dispositif est porté par les deux acteurs : ce sont les Clubs Coups de Pouce
- ✚ Sur ce temps, la lisibilité pour les publics est faible et l'égalité d'accès n'est pas assurée (gratuité pour l'accompagnement éducatif et non pour l'étude surveillée)
- ✚ Le dispositif le plus lisible est le Programme de réussite éducative évalué tous les ans dans chaque commune. Cette lisibilité est favorisée par le faible nombre de bénéficiaires alors qu'elle est moindre pour une offre ouverte à tous/tes compte-tenu des flux de publics et de passage des publics d'une offre à l'autre .

Une deuxième série d'observations

Les actions éducatives de la Politique de la ville se distinguent soit par

- ✚ Leur dimension qualitative avec une intervention sur une faible proportion de publics (PRE)
- ✚ Pour les actions du CUCS, une diversité de propositions
- ✚ Une démarche d'expérimentation
- ✚ Des espaces d'interventions généralement hors l'école sauf pour les Clubs Coups de Pouce mis en place en partenariat avec l'Education nationale

Au total, une offre qui se caractérise par sa diversité avec un faible potentiel de recouvrement.

2.2. Le poids des dispositifs et le rôle des configurations locales

La mobilisation locale des dispositifs dépend en partie :

- ✚ de l'historique des politiques éducatives locales avec des villes pionnières et d'autres qui le sont moins ;
- ✚ de **la situation économique des communes** qui a des retombées directes sur la mobilisation des dispositifs de la Politique de la ville;
- ✚ de **la mise en tension de l'offre de services dans les communes** (ou les quartiers) qui voient leur nombre d'habitants augmenter ou qui voient arriver de nouvelles franges de populations

- (du fait de la proximité avec la capitale ou de la construction de nouveaux immeubles s'adressant à des classes plus favorisées pour améliorer la mixité sociale);
- ✚ du niveau de mobilité ou de « captivité » des populations dans le quartier ou la commune;
 - ✚ **de l'importance de la géographie prioritaire** avec, d'une part, **des différences sensibles de nombre d'élèves en éducation prioritaire selon les communes** (près de 100% des élèves dans certaines communes à moins de 30 %) et, d'autre part, **des superpositions de la géographie prioritaire de l'Education nationale et de la Politique de la ville** inégales d'une commune à l'autre .

2.2.1. L'inégalité des territoires

L'inégalité des territoires au regard de la Politique de la ville et de l'Education nationale

Si diversifiée soit-elle, la mobilisation de l'offre de la Politique de la ville reste somme toute assez limitée au regard des différents indicateurs de précarité. Selon deux critères -soit d'une part, la situation dans un département abritant un nombre plus ou moins important de communes défavorisées et d'autre part, l'étendue de la géographie prioritaire dans chaque commune- les 6 communes étudiées obtiennent des ratio de financement par habitant dans les quartiers prioritaires qui vont de 17,60 euros à 41,46¹¹. Par ailleurs, les ressources dépendent également de celles dispensées par les collectivités (Communes et Conseil général) en fonction des financements dont elles disposent ; enfin, d'un troisième critère pour l'offre de l'Education nationale qui est celui du volontariat des enseignants .

2.2.2. Des périmètres d'action plus ou moins étanches

Le ciblage de l'offre met en lumière plusieurs logiques d'actions :

- des périmètres d'actions plus ou moins étanches entre la Politique de la ville et l'Education nationale dans certaines villes qui développent une offre péri et extra-scolaire sans coordination particulière avec l'Education nationale mais répondent aux demandes de cette dernière.
- des pratiques plus « proactives » des villes développant une offre commune avec l'Education nationale dans le temps périscolaire (Clubs Coups de Pouce, ateliers éducatifs) en s'appuyant souvent sur le recrutement d'un personnel lui-même issu de l'Education nationale pour favoriser les rapprochements.

2.2.3. Des rapprochements favorisés par le Programme de réussite éducative

- ✚ **Le rôle du Programme de réussite éducative** a été majeur dans presque toutes les communes pour entraîner une dynamique qui dépasse la simple mise en œuvre du dispositif : mise à plat de l'offre avant de mettre en place le dispositif (Choisy-Le-Roi), meilleure interconnaissance des acteurs à travers le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires de soutien (toutes les communes), expérimentations, etc.
- ✚ Les coordonnateurs des réseaux d'éducation prioritaire quand ils sont présents sur un territoire facilitent ce fonctionnement. Toutefois, cette fonction de coordination s'effectue le plus souvent soit en direction de l'interne, soit entre les établissements. Lorsque la fonction est pleinement investie comme une coordination avec la Politique de la ville, des coopérations innovantes peuvent être expérimentées.

¹¹ Chiffres établis par la DRJSCS Île-de-France en 2010.

2.2.4. Des rapprochements favorisés par le choix des profils des professionnels de la Politique de la ville ou le recours aux enseignants pour l'offre périscolaire

La politique de recrutement, de qualification et de formation des acteurs dans le champ de la réussite éducative et scolaire des communes transcrit des choix stratégiques et des compromis. A travers le choix des profils professionnels et les démarches de formation des intervenants, on voit se dessiner deux stratégies :

- celle de la complémentarité avec des profils de travailleurs sociaux par exemple
- celle de la proximité avec l'Education nationale avec un personnel issu de l'Education nationale

Tableau 3 : Personnel du Programme de réussite éducative et du dispositif élèves exclus

Aubervilliers	Gennevilliers	Mantes-la-Jolie	Choisy-le Roi	St. Geneviève-des-Bois	Garges- lès-Gonesse
PRE: 6 postes temps plein: 2 pilotes 3 référents 1 coordonnateur du dispositif Persévérance Scolaire. 1 poste secrétaire (80%) + superviseur (10%)	PRE: Equipe PRE CPE, Animatrice, travailleur social, ancienne enseignante -ateliers d'expression pour élèves démotivés : enseignants -aide aux devoirs : bénévoles	PRE 8 personnes: - coordonnatrice -2 chargées de mission -1 médiatrice école/famille -4 référents PRE (Bac+4)	PRE 1 coordonnatrice 3 référents de parcours 1 secrétaire 1 chargée de mission à mi-temps	PRE: 1 coordonnatrice 1 administratif. 1 médiateur 1 psycho 31 vacataires	PRE: 1 coordonnatrice psychologue 1 assistante 2 référents 1 psychologue 1 éducatrice 1 référent interprètes
Exclus: équipe PRE + acc. scolarité	Coordinatrice Enseignants Educatrice CPE Médiateur CG	Pre+PIJ+Club de prévention spécialisée	Club de prévention spécialisée + PRE		Educatrice spécialisée +PRE

Tableau 4 : Personnels affectés aux dispositifs à vocation scolaire et éducative (Clas + internat d'excellence)

Aubervilliers	Gennevilliers	Mantes-la-Jolie	Choisy-le Roi	St. Geneviève-des-Bois	Garges-lès-Gonesse
CLAS : 4 associations, dont OMJA Bac, Bac +2,3	1 association avec Bac+3) + CLAS municipal (animateurs+ Bac +3)	CLAS associatif 85 animateurs Bac+2 habitantes du quartier diplômées et sans emploi) + 6 coordinateurs	CLAS Associatif Animateurs + bénévoles BAC+2	CLAS municipal 2 titulaires + 2 accompagnateurs CLAS asso étudiants Bac+2 19 bénévoles (retraités) 2 salariés	CLAS associatif 8 structures avec référents et bénévoles, salariés et vacataires, emplois aidés Bac et Bac + 2 Animateurs, éducateurs, bénévoles, psychologue
Internat	1 coordinatrice 2 éducateurs 2 employés pour l'intendance 2 vacataires + enseignants	N'existe pas	N'existe pas	N'existe pas	N'existe pas
Soutien individualisé (PRE). Bac +3 + enseignants	Ateliers qualifiés : enseignants	Coups de pouce Enseignants (18) + animateur ville	Coups de pouce 1 enseignant + 1 animateur par Club	Coups de pouce : 6 vacataires embauchés par le PRE enseignants AE	
AE : enseignants	AE : enseignants	AE : enseignants	AE : enseignants	AE : enseignants	AE : enseignants
Stages RAN	enseignants	enseignants	enseignants	enseignants	enseignants
Ecole ouverte : enseignants + association	Ecole ouverte : enseignants + association	Enseignants + Activités extérieures	N'existe pas	2 profs d'EPS dans un collège	Enseignants + service ado

2.2.4. Des parents au cœur de la stratégie de complémentarité

Au regard de l'offre il convient d'observer la place centrale de l'accompagnement des parents dans deux dispositifs portés par la Politique de la ville: le programme de réussite éducative et l'aide aux devoirs via les CLAS, enfin, les Clubs Coups de Pouce.

On observe pour ces dispositifs :

1. Une plus grande participation des parents
2. Une implication fréquente de ces derniers dans les activités
3. Une facilité d'accès pour ces derniers

Si, de son côté, l'Education nationale multiplie les démarches pour faire venir les parents et/ou leur expliquer le fonctionnement de l'école, la relation dissymétrique entre les parents et une institution qui s'adresse d'abord aux élèves et qui, si bienveillante soit-elle, évalue et oriente les enfants montre bien l'intérêt d'une médiation prise en charge par les dispositifs de la Politique de la ville (PRE, CLAS). La notion de plus ou moins grande proximité avec les parents apparaît ainsi comme un des enjeux de la coopération entre l'Education nationale et la Politique de la ville dans les quartiers défavorisés.

2.2.5. Des coopérations plus étroites avec l'enseignement du premier degré

C'est dans la coopération avec l'école primaire que ces proximités ou distances sont les plus marquées. Avec les collèges, le degré et la qualité du partenariat dépendent de chaque collège et d'un facteur supplémentaire : l'offre plus ou moins importante du Conseil général. Cet héritage des relations entre la Ville et l'Education nationale n'est pas neutre puisqu'il conditionne l'intensité du recours à l'offre éducative de la ville par les établissements scolaires et les fondements même des partenariats, ceux-ci pouvant aller de simples attentes de prestations de services (prêt de locaux) à la participation à des réflexions stratégiques sur la politique de réussite éducative.

2.2.6. Des préoccupations communes

Si les différentes logiques sédimentées au cours du passé sont toujours perceptibles aujourd'hui dans les modes de gestion de l'offre de réussite éducative et scolaire dans les différentes communes et rendent plus ou moins aisée, en fonction des sites, l'émergence d'une réflexion partagée sur les enjeux de la politique éducative locale et sa mise en œuvre, l'arrivée du Programme de réussite éducative puis celle des dispositifs de l'Education nationale (PPRE, APE, accompagnement éducatif) ont remobilisé la communauté éducative autour de l'enjeu de la cohérence. Par-delà les différences, liées à des histoires particulières, se font jour aujourd'hui des préoccupations communes à l'ensemble des territoires :

- ✚ La première concerne la mise en cohérence de l'offre : les communes sont aujourd'hui soucieuses de se rapprocher davantage de l'Education nationale pour mettre en cohérence les propositions éducatives. Tous les interlocuteurs rencontrés ont estimé que c'était l'enjeu central à condition de se démarquer d'une vision « *technocratique* » réduite à une gestion de moyens. Selon les communes, cette démarche rencontre un succès variable mais elle est plus facile avec le premier degré où l'ancrage des communes est plus ancien.
- ✚ La seconde concerne la prévention de l'échec scolaire et se traduit par un investissement de certaines communes sur le champ pédagogique en lien avec les enseignants. Les communes

se sentent aujourd'hui fortement concernées par ces questions au nom de la cohésion sociale.

- ✚ La troisième concerne **la nécessité pour les communes de s'investir dans les politiques à destination des adolescents** (même si les collèges sont de la compétence du Conseil général), pour des raisons d'intérêt général et de cohésion sociale. Phénomène qui explique leur mobilisation sur les thématiques de l'échec scolaire, de l'exclusion temporaire des collégiens ou encore sur des problématiques de santé publique (prévention de l'alcoolisme des jeunes). Cette réalité n'est pas étrangère à la prise de conscience d'un déséquilibre perçu comme insoutenable aujourd'hui entre l'offre éducative à destination des primaires et l'offre à destination des adolescents.
- ✚ La quatrième enfin s'articule autour de **la parentalité** avec la conviction de l'ensemble des acteurs de l'importance du rôle des parents dans la réussite scolaire et éducative des enfants et des adolescents (quelle que soit par ailleurs la manière dont cette question est abordée localement par les différents acteurs en présence).
- ✚ La cinquième se traduit par **une sensibilité croissante aux profils recrutés, à la formation et à la qualification des services et des opérateurs. Cette sensibilité** n'est pas étrangère à la volonté de rapprochement avec l'Education nationale, cette dernière nécessitant une reconnaissance par l'institution. Elle se traduit par exemple par l'embauche de personnels de l'Education nationale pour mettre en place certains dispositifs et s'accompagne d'**une volonté de développer l'évaluation des politiques et des dispositifs de réussite scolaire et éducative**, celle-ci étant jugée prioritaire par nombre d'acteurs, bien avant la question du recouvrement des dispositifs et de leur cohérence.

2.3. Les enseignements tirés de l'analyse de l'offre: une diversité très relative

Au final, l'analyse de l'offre de réussite éducative et scolaire montre que la problématique n'est pas la surabondance des dispositifs ni même celles des actions éducatives du CUCS qui répondent à des besoins variés mais plutôt la confusion entraînée par

- ✚ la confusion sémantique du concept de réussite éducative : de l'avis de plusieurs chefs de projets « CUCS », la réussite éducative n'étant pas assez clairement définie, le choix d'actions légitimes dans ce domaine demeure assez aléatoire.
- ✚ Dans la relation à une multiplicité d'acteurs intervenant dans cette offre à partir de positionnements et de légitimités hétérogènes (Etat, Education nationale, collectivités, CAF).
- ✚ Une situation de contingence érigée en système : les volontés variables de coopération - en l'absence de cadre plus ou moins contraignant - ont pour conséquence d'abandonner au local la responsabilité d'une coordination reposant sur le besoin ou non qu'en perçoivent les acteurs et leurs positions respectives au regard de leur dépendance les uns par rapport aux autres.

2.4. Une structuration de l'offre à partir de 3 logiques d'action différenciées

L'offre est structurée à partir de trois logiques d'action différenciées :

- ✚ **une approche par les problématiques partagées se traduisant par** un ciblage du public, un repérage de difficultés particulières des enfants et des jeunes (scolaires, de comportement, sociales, de santé), au sein de laquelle on va retrouver l'ensemble des parcours individualisés et

des approches par petits groupes. Cette catégorie englobe le PRE, le dispositif « élèves exclus », l'internat d'excellence, les *Clubs Coups de Pouce*, les ateliers requalifiés et les dispositifs ciblés de l'Education nationale : PPRE, APE, RAN... S'y ajoutent dans les collèges des dispositifs spécifiques proposés par le conseil général comme à Gennevilliers le dispositif PREMIS qui s'adresse à des élèves en grande difficulté auquel il est proposé un tutorat.

- ✚ une **approche par les besoins** qui répond à des problématiques socioéducatives et scolaires plus larges en proposant aux familles des services diversifiés, accessibles selon des modalités définies. Les propositions qui en relèvent visent l'accueil des enfants, l'accompagnement de la scolarité, l'ouverture culturelle, la pratique sportive... Cette catégorie comprend à la fois les offres de la collectivité locale et celles de l'Education nationale, qu'il s'agisse de l'accompagnement éducatif, des études surveillées, du CLAS, de l'Ecole ouverte, des offres culturelles, artistiques et sportives. Dans les sites étudiés, ces offres sont plus ou moins juxtaposées ou articulées et font l'objet de régulations par l'offre et la demande. **L'analyse quantitative montre qu'in fine cette offre ne couvre qu'une partie des besoins et que la tension entre l'offre et la demande et/ou les besoins est très forte.**
- ✚ une **approche par la méthode** avec la tentative de mise en place de démarches coopératives sinon contractuelles, qui se veut en partie une réponse aux limites des approches précédentes. Elle cherche moins à élaborer de nouveaux services ou « produits » en réponse à des attentes identifiées qu'à proposer un cadre partagé d'intervention qui facilite les coopérations entre les acteurs. Cette logique d'action est présente dans tous les sites étudiés, et ce depuis de nombreuses années, mais les difficultés de sa mise en œuvre expliquent qu'elle soit toujours en devenir. A titre d'exemple, aucun CEL n'est actif sur les territoires analysés. De même, s'il existe des coopérations au cas par cas entre les collectivités et l'Education nationale (que ce soit dans le cadre du PRE ou de dispositifs concernant les élèves exclus temporaires), il n'existe nulle part de contractualisation formelle et globale entre les deux acteurs, avec des instances dédiées.

Malgré les difficultés, les exemples précédemment cités (PRE, Internat d'excellence, *Clubs Coup de Pouce*, Ateliers requalifiés, accueil des élèves exclus) montrent que la communauté éducative fondée sur une communauté de problèmes est en train d'émerger localement. Elle le réalise à travers des expérimentations - certes limitées si l'on s'en tient à la comptabilité du nombre d'enfants et de jeunes touchés - dont l'impact sur le partenariat est reconnu (et salué) par la majorité des acteurs.

Enfin signalons, l'importance de l'enjeu d'implication ou association des parents pour deux dispositifs de la Politique de la ville (*le CLAS et le PRE*) et deux dispositifs de l'Education nationale plus rarement mobilisés (*l'école ouverte aux parents et la mallette des parents*). L'objectif d'associer et d'accompagner les parents demeure un élément important de différenciation des dispositifs de la Politique de la ville qui placent cet objectif au cœur de leurs missions tandis qu'il demeure plus marginal pour l'Education nationale, dont la mission est centrée sur l'élève.

3. La cohérence, enjeux et modalités de mise en œuvre

Si la sensibilité à ces questions s'est incontestablement accrue au cours des dernières années, elle n'en interroge pas moins :

- l'impulsion des institutions d'Etat,
- les dynamiques impulsées par les communes
- les retombées de certains dispositifs plus propices à favoriser l'intégration des projets et actions des différents acteurs en présence.
- les modes de régulation qui sont multiples et associent des **régulations formalisées**, avec la mise en place d'instances de coordination (dans le cadre du Programme de réussite éducative, des réunions-bilan du CLAS et du CUCS) et **des régulations « horizontales », informelles et au plus près du terrain**, inscrites dans le jeu des relations interpersonnelles entre représentants de différentes institutions et structures, ces dernières régulations étant de loin les plus actives en permettant les micro-ajustements nécessaires au quotidien.

3.1. Le pilotage institutionnel : rôle de la préfecture et de la DDCS

Dans l'ensemble des sites étudiés, la Préfecture et la DDCS ont cherché à affirmer la présence de l'Etat, en dehors de son rôle traditionnel de financement des politiques publiques, en incitant au recueil et à la circulation de l'information. Toutefois, à leur niveau, les institutions sont souvent en position de rappel des objectifs et « exigences » de l'Etat avec un impact qui est perçu diversement selon les acteurs que nous avons rencontrés. Elles sont cependant aidées dans leur mission par les conseillers d'éducation populaire dans leurs missions d'expertise et d'accompagnement des collectivités et des associations autour du droit commun.

Les sous-préfets(es) et délégué(es) du Préfet chargés de la Politique de la ville

Au niveau des Préfectures, cette question est comprise diversement selon que les acteurs se la posent à un niveau central ou à un niveau local. Dans ce second cas - le plus courant - le rôle des Préfectures est de veiller à ce que localement cette question de la cohérence soit prise en charge.

Mais d'autres interlocuteurs, dans les préfectures font observer que la problématique est de nature plus systémique et que la répartition des rôles entre l'Education nationale et les instances de la Politique de la ville ne contribue pas forcément à la cohérence de leurs politiques respectives.

Ainsi, malgré des modalités de suivi efficaces - attribuées généralement à l'existence d'un interlocuteur local (généralement le PRE) et à l'action des Délégués du préfet et des DDCS -, nos interlocuteurs ont souligné :

- la faible lisibilité sur la question éducative
- Un positionnement fragile de la Politique de la ville dans ce domaine

Les Directions départementales de la cohésion sociale

Les DDCS sont les interlocuteurs directs des collectivités et des associations. Toutefois, tout en ayant une vision assez complète des actions financées au titre du CUCS¹², du CLAS¹³ ou du REAAP¹⁴, elles ne disposent pas d'une connaissance précise de l'offre de l'Education nationale. Présentes sur les territoires, elles rendent visite aux associations et sont particulièrement présentes pendant l'été, période d'intense activité en direction de la jeunesse. Elles sont en contact régulier avec les services, en particulier le PRE et les services jeunesse et sports. Selon les services, elles participent plus ou moins régulièrement à des instances de pilotage. Toutefois, faute d'une connaissance de l'offre de tous les partenaires, la vision des DDCS reste encore partielle.

Si ce rôle des instances d'Etat est reconnu localement, il convient cependant de souligner qu'il se limite fréquemment à la vérification de la conformité des actions avec les objectifs généraux en veillant, par exemple, à l'individualisation pour le PRE ou en demandant que soient consignées et comptabilisées les différentes offres dont bénéficient les enfants et les jeunes suivis par le PRE, démarche qui n'est pas toujours comprise.

3.2. Le rôle de l'Education nationale

Pour la majorité des acteurs de l'Education nationale, si la cohérence est une question centrale, la diversité de l'offre est de toute manière nécessaire. Aucun de ces acteurs ne considère que l'Education nationale pourrait reprendre à son compte l'ensemble de l'offre éducative ou que les dispositifs sont trop nombreux. D'autant qu'un certain nombre de critiques s'expriment et qu'elles sont tout d'abord internes à l'institution : plusieurs interlocuteurs critiquent l'empilement des dispositifs de l'Education nationale, le manque de pérennité de ces dispositifs, le manque d'accompagnement des enseignants dans leur mission.

Si tous les acteurs de l'Education nationale soulignent par ailleurs le caractère structurant du Programme de réussite éducative et l'importance de la dynamique partenariale qu'il impulse, ils sont tout aussi nombreux à déplorer l'impossibilité systémique d'un pilotage territorial de l'action de l'éducation nationale :

La césure entre le premier et le second degré

Malgré des contrats d'objectifs associant au sein d'un même réseau piloté par un collège, les écoles primaires d'une zone, la césure entre le primaire et le secondaire reste forte ; d'autant plus que c'est l'inspecteur (trice) du premier degré qui demeure l'interlocuteur pour le primaire et les Délégations départementales de l'Education nationale qui sont chargées du secondaire.

Certains Principaux font observer qu'il serait préférable que le collège soit institutionnellement chargé du pilotage des écoles qui lui sont rattachées. De leur côté, les inspecteurs/trices du premier degré soulignent leur difficulté à rencontrer les principaux des collèges.

De manière générale, on observe deux modalités de pilotage parallèles qui semblent parfois se parasiter : l'une par degré d'enseignement et la seconde par réseau territorial. De plus, il n'existe

¹² Contrat urbain de Cohésion Sociale

¹³ Contrat Local d'Accompagnement à la scolarité

¹⁴ Réseau d'Ecoute, d'appui et d'Accompagnement des Parents

pas non plus de lien substantiel entre les collèges qui se livrent parfois à une certaine concurrence pour attirer certains publics ou obtenir tels ou tels moyens.

3.3. Le pilotage de l'offre par les communes

La participation croissante des communes dans le champ éducatif et scolaire explique que celles-ci soient aujourd'hui sensibilisées aux questions d'amélioration de la coordination entre les différentes propositions qu'elles émanent de la ville, de l'institution scolaire ou encore d'acteurs associatifs, afin d'en accroître l'efficacité.

Cette sensibilisation s'est traduite par la conjonction d'interventions structurelles visant l'organisation des différents services municipaux, d'une part, et d'interventions visant la mise en place d'instances participatives et de suivi destinées à renforcer les coopérations entre les services et les institutions, d'autre part.

Toutefois, paradoxalement, la problématique centrale des services municipaux (CUCS, PRE, services ado, services enfance, jeunesse, etc.) impliqués dans l'offre éducative n'est pas principalement le partenariat avec l'Education nationale, soit parce qu'il est jugé satisfaisant ou en tous les cas pris en charge de manière satisfaisante, soit parce que ses limites sont connues et acceptées. Elle porte principalement sur l'absence de travail transversal entre services mais aussi sur le mode de gouvernance municipal qui place parfois les élus de référence dans une situation de concurrence avec des délégations éclatées qui limitent l'autonomie de chacun.

La prédominance des questions de gouvernance locale

Les services et certains élus mettent en avant une problématique de cohérence globale liée à la gouvernance locale :

- La mise en concurrence des services et l'absence d'un cadre global comme un projet éducatif conduisent à une méconnaissance de l'offre, chaque service étant centré sur son projet.
- La marginalisation du CUCS par rapport au programme de réussite éducative conduit dans les faits à extraire de l'ensemble cet axe même s'il demeure formellement intégré, ce qui nuit à la cohérence globale du CUCS. Les services chargés de la Politique de la ville ont exprimé à ce sujet de grandes frustrations.
- Dans la mesure où les communes ne travaillent pas toujours sur les catégories de besoins et les temps de l'enfant, l'orientation des publics est jugée par les services comme assez aléatoire.
- L'absence de lien entre le Contrat enfance et jeunesse avec la CAF et la Politique de la ville est critiquée par certains services qui voudraient voir la réussite éducative quitter son positionnement d'autonomie vis-à-vis des services de l'enfance, de la jeunesse ou de l'enseignement.
- Mais paradoxalement, c'est cette situation de relative autonomie du PRE qui renforce sa reconnaissance par les partenaires extérieurs car il apparaît comme « spécialisé » et non « généraliste »

Des réorganisations des services municipaux qui sont à l'œuvre dans plusieurs villes étudiées traduisent la volonté d'amélioration de la cohérence de la politique éducative locale mais montrent aussi que cette cohérence, en perpétuel devenir est d'abord un processus.

Au final une problématique de cohésion entre les acteurs éducatifs qui pèse sur la cohérence entre les actions

Bref, la problématique de la cohérence semble masquer nous semble-t-il une problématique qui lui est première : celle de la cohésion au sein d'un territoire entre :

- ✚ à l'interne de l'Education nationale, les deux niveaux d'enseignement et l'ensemble des établissements
- ✚ avec les collectivités les deux niveaux de compétences (communes et département).
- ✚ entre acteurs (services municipaux, associations, Education nationale)

3.4. Un volonté croissante d'amélioration de la coordination Ville / Education nationale

La problématique de la coordination peut être abordée de plusieurs manières : soit via des liens organiques ou fonctionnels entre les différents dispositifs et programmes, soit via des thématiques intégratrices ou transversales, comme les temps de l'enfant, la continuité éducative ou encore la place des parents dans la politique de réussite éducative, soit encore via les acteurs par la mise en place de procédures permettant, au-delà de l'organisation du partenariat, de favoriser la mise en cohérence de l'offre en lien avec la définition d'orientations partagées.

L'approche par la coordination inter-acteurs débouche frontalement sur l'organisation des coopérations entre les deux acteurs centraux que sont les Villes et l'Education nationale. Si l'historique des politiques éducatives met en lumière des héritages différents en matière de travail du partenariat entre les deux entités, il reste que la mise en place d'une offre interne de l'Education nationale, avec le développement de l'accompagnement éducatif et des parcours personnalisés de réussite éducative, est venue bousculer les fonctionnements antérieurs en favorisant l'indépendance des acteurs de l'institution scolaire à l'égard de l'offre de la municipalité, voire en cassant des dynamiques naissantes.

L'analyse des configurations de relations entre les villes et l'Education nationale permet d'identifier quatre logiques à l'œuvre :

- ✚ une **logique qu'on pourrait qualifier de « chacun dans son coin »** selon l'expression d'un intervenant, les deux entités travaillant chacune de leur côté (ce qui n'exclut pas des coopérations au cas par cas),
- ✚ une **logique de coopérations fondée sur une relation dissymétrique et une relative « instrumentalisation » par l'Education nationale des collectivités**, avec un recours à celles-ci pour l'obtention de services divers (matériels, locaux, personnels),
- ✚ une **logique de partage des compétences**, au moins pour le primaire, qui tend schématiquement à reconnaître la prééminence de l'école pour les actions de réussite dans le champ scolaire et la prééminence de la Ville pour les actions de réussite dans le champ éducatif,
- ✚ une **volonté de coopération et d'amélioration du partenariat** entre la Ville et l'Education nationale dans le cadre d'un projet partagé. Si aucune des collectivités n'est en mesure aujourd'hui de contractualiser avec l'Education nationale, l'approche par problématique est une nouvelle façon de construire ce partenariat. Il n'engage pas les partenaires sur l'ensemble de l'offre scolaire et éducative mais sur une problématique qu'ils reconnaissent comme leur étant commune et relevant des compétences des uns et des autres.

3.4.1. Le Programme de réussite éducative : un outil de coordination « par défaut »

Dans presque toutes les villes étudiées, le Programme de réussite éducative joue un rôle de pilotage et/ou de coordination de fait de la politique éducative locale et agit comme élément fédérateur de l'offre. Sans doute sa nature même de dispositif qui répond à un problème n'y est-elle pas étrangère. Le PRE anime fréquemment :

- ✚ Les instances de coordination sur le périscolaire quant elles existent
- ✚ Le travail sur des problématiques émergentes, le décrochage scolaire par exemple
- ✚ Les actions en lien avec la parentalité
- ✚ Des expérimentations proposées en s'appuyant sur sa fonction de « veille »
- ✚ Un travail de formation
- ✚ Une réflexion sur l'évaluation

La force du programme tient également, et là aussi dans la totalité des sites étudiés, à sa capacité de mobilisation des acteurs autour de problématiques émergentes, comme le décrochage scolaire, l'exclusion temporaire des élèves ou encore la santé des jeunes (cf. le problème de l'alcoolisme des jeunes à propos duquel des principaux tirent le signal d'alarme).

Au regard de ce rôle du PRE, le CUCS (actions collectives) est marginalisé, les chefs de projets ou coordonnateurs/trices assurant l'instruction des dossiers de financement mais pas la cohérence avec les autres axes du CUCS.

3.4.2 Des déficits de coordination principalement repérés pour l'offre périscolaire

En dépit des actions mises en place visant l'amélioration de la coordination des dispositifs et actions relevant de la réussite éducative et scolaire, de multiples déficits de coordination sont relevés par les intervenants dans plusieurs champs qui impliqueraient une approche plus intégrée de la politique et de l'offre, qu'il s'agisse des interventions sur les temps périscolaires, des actions autour de la parentalité, ou encore des actions d'éducation culturelle et artistique.

Alors même que les offres éducatives se concentrent sur le temps périscolaire, comme nous l'avons vu précédemment, la faible connaissance des publics effectivement touchés par les dispositifs et des recouvrements potentiels entre ceux-ci, l'absence de diagnostic partagé des besoins localement ne concourent pas à la coordination des actions.

Dans plusieurs sites, une réunion a lieu en début d'année avec les CLAS et l'Education nationale mais cette réunion permet tout au plus une information sur l'offre de chacun.

A l'évidence la lisibilité pour les parents est faible et les différences de tarification (gratuité pour l'accompagnement éducatif et les Coups de Pouce, quotient familial pour l'étude, adhésion annuelle pour le CLAS) ne concourent ni à la lisibilité, ni à l'égalité des chances.

3.4.3. Une faible coordination de la Politique de la ville et des actions des Conseils Généraux

La faiblesse de coordination entre les actions éducatives du CUCS et les actions éducatives du Conseil Général apparaît fréquemment. Des principaux de collèges relèvent la concurrence latente, au sein de leur établissement, entre des actions culturelles proposées dans le cadre du

volet éducatif du CUCS et les actions proposées par le Conseil Général, le choix ayant tendance à être tranché soit par l'intérêt et la mobilisation des enseignants soit par le poids du financement octroyé (les actions financées par le Conseil Général étant jugées plus attractives par certains colléges que celles du CUCS).

3.4.4. Un faible impact de l'intercommunalité

Dans les territoires où le CUCS est intercommunal, les instances dédiées à l'offre éducative demeurent strictement communales et aucune coopération sur ce champ n'est mise en œuvre. Cette réalité qui témoigne de l'attachement municipal à la compétence « éducation » pose la question non seulement de la bonne échelle de compétence mais de la faisabilité d'une démarche qui tendrait à vouloir confier ce champ à l'intercommunalité.

3.5. Synthèse des enseignements

Les volontés d'amélioration de la coordination de l'offre se heurtent à des obstacles nombreux, tout à la fois structurels, politiques, techniques et relationnels... au point que certains acteurs en viennent à penser que cette coordination n'est ni possible en l'état actuel du fonctionnement du « système » ni même souhaitable.

Des obstacles structurels liés à l'organisation de l'Etat

Ces obstacles sont nombreux : ils vont de la coexistence de deux ministères au sommet, qui inscrit une césure qui se retrouve sur le territoire communal entre les acteurs communaux et les établissements scolaires, des modes d'intervention des autres acteurs territoriaux, comme le Conseil Général ou les communautés d'agglomération ou de communes, à la répartition des compétences entre les différents services de la ville et à la difficulté d'une approche transversale des questions éducatives.

Une division des compétences au sommet de l'Etat

Comme le rappelle un responsable de l'Education nationale, les difficultés de la coordination s'enracinent dans la division historique entre deux ministères au sommet de l'Etat et dans la difficulté à articuler un pilotage général (susceptible de remettre en cause la place de l'Education nationale) et un pilotage au plus près du terrain :

« Peut-être qu'il nous manque un pilote. On a des dispositifs mais on a des pilotes. Là, il nous faudrait un pilote de la Préfecture et de l'Education nationale, qu'il ait une autorité sur tout cela. Là, on ne l'a pas. L'Education nationale (NDLR : qui n'est pas signataire des CUCS) n'est pas sous l'autorité du Préfet... On est la seule administration à ne pas être sous l'autorité du Préfet sur le département ; là aussi, c'est une limite. Aujourd'hui chacun est responsable de son territoire. S'il n'y a pas une instance qui a autorité et qui puisse habiter ce cadre de mise en cohérence, on va se heurter à des difficultés. »

Des Conseils Généraux qui contribuent peu à l'amélioration de la coordination

En dépit du financement de dispositifs éducatifs et de sa participation aux différentes instances de pilotage et de bilan des principaux programmes de réussite éducative et scolaire, le Département ne cherche pas à se coordonner avec les autres acteurs. Davantage positionné sur l'instruction des dossiers dans le cadre des projets qu'il finance, il ne paraît pas en position d'inciter les acteurs locaux et les représentants de l'Education nationale à se coordonner les uns

avec les autres, et ce d'autant moins que l'offre du Conseil Général vient s'ajouter aux offres existantes.

Des communautés d'agglomération ou de communes qui interviennent peu sur les questions d'éducation

Dans l'ensemble des communes étudiées, les villes sont en charge de l'éducation et les communautés d'agglomération ou de communes soit n'ont aucune compétence en ce domaine, soit ont une compétence très limitée, comme la formation des intervenants du CLAS. L'échec de l'approche intercommunale dans ce domaine est lié à l'attachement fort de chaque commune à sa compétence dans ce domaine. Dans ce contexte, cet échelon territorial est dans l'incapacité de contribuer à l'amélioration de la coordination de l'offre de réussite éducative et scolaire.

Des modes de gestion différenciés au sein de l'Education nationale entre le primaire et le secondaire

Les enquêtes de terrain mettent en lumière l'impact élevé des modes de gestion internes des établissements scolaires sur la mobilisation de l'offre de réussite éducative et scolaire et sur les partenariats avec les autres acteurs. Pour le secondaire, la plus ou moins grande autarcie du collège en fonction de ses moyens propres et des moyens auxquels il peut accéder (en fonction des aides du Conseil Général) conditionne à la fois le recours à l'offre communale, l'ouverture des principaux au partenariat et les marges de coordination entre les différents opérateurs.

L'existence de deux modes de fonctionnement différents entre le premier et le second degrés ne facilite pas, par ailleurs, le travail dans une logique de cohérence et de continuité éducative.

La place du coordonnateur ZEP dans le système constitue un autre facteur de différenciation, selon qu'il est en mesure, ou non, de jouer pleinement son rôle en fonction du niveau de collaboration avec l'inspecteur de l'Education nationale. De manière générale, les ressources humaines affectées à la coordination par l'Education nationale sont faibles et plusieurs acteurs estiment que les coordonnateurs sont moins enclins à relier la politique éducative et l'éducation prioritaire qu'à travailler sur la cohérence interne de cette dernière.

Ensuite, le fait que l'offre de réussite scolaire et éducative soit massivement fondée sur le volontariat des enseignants constitue un frein important à la coordination : d'une part, la mobilité des personnels enseignants et la contingence du volontariat rendent plus ou moins imprévisible sa stabilité dans la durée ; d'autre part, si les professeurs sont volontaires pour s'impliquer dans la réalisation des actions et des projets, ils sont beaucoup plus réticents à consacrer du temps à des réunions de suivi ou de coordination, ces dernières n'étant pas intégrées à leur service.

Un partenariat avec l'Education nationale complexe qui se caractérise par l'ambivalence

Nous avons identifié précédemment quatre systèmes de relations entre les Villes et l'Education nationale : un système fondé sur le « chacun pour soi », un système fondé sur une logique de service avec une relative instrumentalisation, un système de partage des champs de compétences, un système fondé sur la volonté de coopération dans le cadre d'un projet partagé.

En dépit de l'amélioration incontestable de la relation entre les deux parties signalée précédemment, force est de constater que les deux premiers systèmes de relations sont encore très présents : soit ils sont structurants des modes de relation observés, soit ils parasitent au cas par cas les nouvelles pratiques collaboratives.

Ainsi, même des communes, où les relations avec l'Education nationale sont travaillées de longue date et ont évolué vers des pratiques plus collaboratives, déplorent l'existence de partenariats trop utilitaires ou des mises en concurrence d'acteurs favorisées parfois par l'abondance de l'offre.

Des obstacles internes aux collectivités

Des services CUCS qui ne sont pas en mesure d'initier la mise en cohérence de l'offre de réussite éducative et scolaire

Dans la majorité des villes étudiées, ces services n'ont pas d'élus de référence et sont appelés à référer de leur action directement auprès du maire. Ce sont les différents services en charge d'une thématique donnée qui ont la légitimité sur cette thématique. Il s'ensuit que leur action se limite souvent à l'instruction des dossiers en s'assurant que les différentes actions proposées sont pertinentes avec les axes du CUCS.

Des obstacles politiques

Ces obstacles tiennent à **l'absence de pilotage global de l'offre éducative et à l'absence de lisibilité du pilotage en place**. Si cette absence de pilotage vaut pour l'ensemble du système d'offre de réussite éducative et scolaire, il vaut également mais à des degrés divers à l'intérieur de chaque sous-système.

Des obstacles techniques

Les modalités du recueil de l'information quantitative et les analyses de terrain apportent plusieurs illustrations de ce type d'obstacle ; nous nous limiterons à en citer deux illustrations : les conditions de survenue et de mise en œuvre des dispositifs et la qualité de l'information sur les différents programmes et dispositifs constitutifs de l'offre de réussite éducative et scolaire.

L'arrivée rapide de nouveaux dispositifs ou de nouvelles offres, sans information préalable des partenaires, contribue à donner un sentiment d'empilement d'actions mises en place dans des délais trop brefs. Pour l'Education nationale comme pour les services de la Ville, à chaque fois qu'un nouveau dispositif est proposé, voire imposé (comme ce fut le cas pour l'accompagnement éducatif), les services et les institutions sont tenus de les mettre en place très rapidement, avec des temps de concertation trop brefs. Ce rythme contraint les acteurs et leurs partenaires à s'inscrire dans une logique de gestion de moyens, à défaut de travailler ensemble les finalités poursuivies. De plus, les dispositifs ne sont pas pérennes et leur empilement est intrinsèquement lié à cette absence de stabilité, comme en atteste selon les acteurs la baisse des moyens de l'accompagnement éducatif (ce qui conduit la Politique de la ville à devoir compenser la baisse du droit commun notamment dans l'Education nationale).

Les carences de l'information et de sa circulation (souvent par des canaux informels) constituent un autre frein à l'amélioration de la coordination. L'état actuel de l'information rend quasi-inaccessible l'évaluation du niveau de recouvrement réel de l'offre dans les communes, dans la mesure où il est impossible de qualifier des parcours de recours à l'offre d'enfants et de jeunes. **Aucun acteur ne dispose à ce jour d'une vision « cartographique » de l'ensemble de l'offre sur le territoire en fonction des classes d'âge et des besoins rencontrés. A fortiori, aucun n'est en capacité de mettre en regard le volume d'offre et la qualité du service rendu aux jeunes et aux familles.** En dépit de l'existence de documents publics susceptibles de fournir des données quantifiées, les acteurs méconnaissent souvent le volume de publics touchés par ces opérations ou, à tout le moins, en ont une vision parcellaire. Schématiquement, les responsables municipaux sont dans l'incapacité de citer le nombre d'enfants et de jeunes impliqués dans des dispositifs de réussite éducative et scolaire pilotés par l'Education nationale et, inversement, les responsables de l'Education nationale n'ont pas une vision claire du nombre d'enfants et de jeunes inscrits dans les dispositifs gérés par la commune. Si, ici et là, des procès en rétentation d'information sont adressés aux uns et aux autres, il semble qu'ils relèvent plus d'une posture formelle que de véritables accusations. Tout porte à croire que, dans l'état du fonctionnement du « système », cette information n'est pas réellement stratégique. Elle informe en creux sur la faible lisibilité du pilotage de l'offre de réussite éducative et scolaire sur la commune et, par suite, sur les difficultés pratiques de sa coordination.

Des obstacles relationnels

Ces difficultés sont inhérentes à tout système d'acteurs qui mobilise un nombre élevé d'opérateurs, relevant d'institutions et de structures différentes et de cultures professionnelles diversifiées.

Les analyses de terrain mettent en lumière la persistance de procès en illégitimité des acteurs qui continuent à « polluer » les relations entre les parties, pénalisant du même coup les partenariats et la coordination entre dispositifs. Dans une des communes, la remise en cause de la légitimité des acteurs du PRE conduit un des responsables locaux de l'Education nationale à ne pas participer aux réunions de suivi du programme... rendant ainsi plus difficiles la circulation de l'information et les coopérations potentielles. Ces procès en illégitimité sont enracinés dans la persistance des corporatismes selon une inspectrice de l'Education nationale.

Une ambivalence de fait à l'égard d'un renforcement de la coordination

En dépit de la sensibilité des acteurs à l'insuffisance des modes de coordination de l'offre et aux dysfonctionnements qu'elle induit dans l'économie globale du système, il convient de voir que l'amélioration de la coordination n'est pas une préoccupation partagée par l'ensemble d'entre eux, par-delà la reconnaissance rituelle de sa nécessité.

De surcroît, la légitimité du pilote potentiel chargé de la coordination de l'offre est perçue comme trop difficile à acquérir dans un système de responsabilités et de financements éclatés. La coordination globale des dispositifs est souvent jugée à la fois trop complexe (aucun acteur n'étant potentiellement reconnu comme légitime par l'ensemble des opérateurs) et en rupture avec les attentes des acteurs locaux, qui font de la qualité et de la pertinence de l'offre éducative la vraie priorité dans un système où, de surcroît, le nombre de dispositifs demeure limité et maîtrisable par les acteurs (s'il ne l'est pas nécessairement par les bénéficiaires).

4. Comment améliorer la cohérence de l'offre ?

Au terme de cette étude, nos analyses reposent sur un constat premier :

Reconstruire une répartition étanche «des tâches» entre l'Education nationale et la Politique de la ville n'est ni réalisable, ni souhaitable.

En effet, si la cohérence ne va pas de soi et encore moins le souci de cette dernière, c'est l'interdépendance qui en constitue une condition nécessaire. Les dynamiques internes d'autarcie sont tellement puissantes tant dans l'Education nationale que dans les collectivités que seule l'interdépendance, c'est-à-dire *la nécessité*, nous semble en mesure de déterminer une plus grande cohérence. Or, cette «cohérence» si on ne l'entend pas de façon restreinte comme relevant de la gestion des moyens est l'une des conditions de l'efficacité en termes de lisibilité pour les bénéficiaires, orientation de ces derniers, égalité d'accès à l'offre, continuité éducative.

Mais cette *nécessité* est insuffisante : il manque aujourd'hui *une impulsion à la fois centrale et locale* pour améliorer la cohésion entre les acteurs et la cohérence de leurs propositions

Quatre scénarios de mise en cohérence de l'offre de réussite éducative et scolaire se dégagent des analyses, qui possèdent chacun leurs avantages et leurs inconvénients :

- un scénario mettant la focale sur la cohérence fonctionnelle de l'offre,
- un scénario qui repose sur la répartition des rôles en lien avec les compétences des professionnels,
- un scénario plus ambitieux, ciblé sur l'élaboration d'une politique éducative locale,
- un scénario privilégiant une mise en cohérence de l'offre à partir de thématiques prioritaires transversales.

4.1. Le scénario de la cohérence fonctionnelle de l'offre

Par cohérence fonctionnelle de l'offre, nous entendons une démarche qui cherche :

- à améliorer le taux de couverture des territoires par les programmes et dispositifs de réussite éducative et scolaire, de façon globale ou sectorielle,
- à s'assurer que les modalités techniques de l'offre (horaires, lieux, contenus, coût) la rendent accessible aux publics,
- à s'assurer que les publics effectivement touchés sont bien les publics visés par chaque dispositif, selon qu'il s'agisse de dispositifs ciblés ou de dispositifs ouverts à tous,
- à limiter les « doublons » en termes de propositions de manière à permettre une diversité de l'offre et/ou d'assurer une meilleure utilisation des ressources disponibles.

Si ce scénario, qui s'inscrit dans une logique d'adéquation de « l'offre » et de la « demande », peut être perçu comme relevant d'une saine gestion, sa mise en œuvre n'est pas aussi simple qu'elle peut paraître de prime abord. Elle suppose l'existence d'une information fiable sur l'état de l'offre et des publics, globalement et pour chaque dispositif, sur les modes de circulation des enfants et des jeunes entre les dispositifs (complémentarité, superposition), sur les ressources effectivement mobilisées (financements, avantages en nature, personnels mobilisés).

Or, si de l'information existe sur le nombre de jeunes touchés dans tel ou tel établissement scolaire ou telle ou telle structure municipale ou associative, cette information présente deux caractéristiques : la première est **l'imprécision fréquente des données**, en particulier pour l'offre ouverte à tous (l'information pour l'offre ciblée étant plus aisée à recueillir). La confrontation des sources existantes dans le cadre de ce travail met en lumière la coexistence fréquente de plusieurs chiffres pour une même offre sans qu'il soit possible de déterminer lequel est le plus exact. Citons à titre d'exemple le nombre de jeunes fréquentant les études municipales dans une commune étudiée, fixé à 140 par un acteur municipal et à près de 400 par un autre. De la même manière, il serait utile de faire une analyse dans la durée pour interpréter les brusques évolutions d'effectifs pour une même action à l'intérieur d'un même établissement, d'une année sur l'autre, tant les raisons peuvent être potentiellement nombreuses (arrivée d'un nouvel enseignant plus impliqué, meilleure communication auprès des parents). Par ailleurs, les modalités de comptage de uns et des autres sont variées, nombre d'heures, nombre de public calculé pour un créneau de présence, nombre d'adhérents pour certaines associations etc. Ainsi, la construction d'une base de données commune à l'échelle de chaque collectivité rassemblant l'ensemble de l'offre avec des critères de comptage homogène apparaît-elle comme une nécessité.

Toutefois, **cette information n'a pas de sens « en soi »**, c'est-à-dire en dehors du contexte politique qui l'anime et lui donne sens : la prise de conscience tardive du différentiel d'offre entre les élèves du primaire et les collégiens, présent dans les chiffres depuis bien des années, illustre ce mécanisme. Il a fallu à certaines collectivités pour en prendre conscience la pression exercée par les résultats scolaires insuffisants et le chômage des jeunes.

En admettant que l'amélioration de l'information et de sa circulation soit possible, plusieurs difficultés demeurent : l'une d'elles renvoie à la diversité des dispositifs relevant de la réussite éducative et scolaire et de leurs objectifs, ce qui rend complexe l'analyse du taux de couverture des « besoins »... selon que l'on parte d'une définition normative de cette réussite ou selon que l'on considère qu'elle est la résultante des divers dispositifs en place (ce qui d'emblée paraît peu crédible).

Une autre difficulté tient au fait que cette approche de la cohérence tend à perpétuer une approche de la réussite éducative et scolaire par les dispositifs, dont les limites sont évidentes, car elle conduit à perpétuer une approche segmentée de l'offre qui va à contre-courant des attentes actuelles des différents acteurs et des politiques menées dans plusieurs communes en faveur d'une politique éducative plus intégrée.

4.2. Le scénario de la cohérence par une répartition étanche des compétences

Ce scénario vise à s'assurer de la cohérence de l'offre en s'appuyant sur une meilleure répartition des rôles, basée sur les compétences mobilisées pour chaque dispositif. En première instance, il tend à séparer, à titre d'exemple, ce qui relève du scolaire et ce qui relève de l'éducatif, en considérant que le scolaire revient « de droit » aux enseignants et que l'éducatif revient aux acteurs de l'éducatif (animateurs, formateurs, artistes).

Ce scénario présente cependant plusieurs difficultés :

1. si la répartition des rôles paraît simple pour certaines actions, comme le soutien scolaire ou l'aide aux devoirs, elle apparaît beaucoup plus complexe pour des offres qui associent

de nombreuses compétences, comme les parcours relevant du Programme de réussite éducative,

2. De plus, même pour l'aide aux leçons, les enseignants de classes élémentaires font valoir qu'une offre en petit groupes (CLAS, Coups de Pouce) n'est pas identique à un travail réalisé dans la continuité de la classe soit avec les mêmes effectifs
3. Cette répartition risque d'entériner une approche figée des compétences, alors que celles-ci sont en permanence confrontées à des évolutions du fait du souci d'amélioration des pratiques professionnelles, du développement du travail collaboratif et en réseau ou encore des transformations sociétales,
4. cette politique va à contre-courant des efforts, développés dans les collectivités depuis de nombreuses années déjà, en faveur du renforcement des coopérations entre les professionnels, voire de tentatives de co-construction de l'offre.

4.3. Le scénario de la mise en cohérence par la définition d'un projet stratégique de réussite éducative et scolaire

Ce scénario est fondé sur un credo selon lequel une politique de réussite éducative ne peut se réduire à un inventaire de réponses parcellisées, d'une part, et qu'elle nécessite d'autre part, le passage d'une logique d'adaptation de l'offre à la demande à la construction d'un projet commun, et ce d'autant plus qu'il existe des interactions évidentes entre les offres de la collectivité et les offres de l'Education nationale, entre l'offre ciblée et l'offre de droit commun, qui rendent possibles une large palette de partenariats. Les acteurs qui privilégient la cohérence politique ont bien conscience que les outils actuels de coordination ne suffisent pas à assurer la mise en cohérence de l'offre. Le fait de réunir des partenaires autour d'une table ne suffit pas à améliorer la gestion de l'offre, même si ces réunions facilitent des échanges d'informations et de pratiques. Aussi associent-ils **trois dimensions : le pilotage, la coordination et l'évaluation**, sans les pondérer nécessairement de manière identique, les uns mettant l'accent sur la priorité de l'évaluation, les autres sur le pilotage et la définition d'orientations partagées.

Deux approches de la cohérence politique :

- ✚ **Une approche pragmatique**, qui place le pilotage au niveau local, déplore l'absence d'un cadre de cohérence à l'échelle de la collectivité (sur le modèle du PEL par exemple) mais s'en accommode en estimant que l'urgence est ailleurs : dans ce schéma, la cohérence de l'offre se joue moins, en amont, sur la présence d'un cadre politique fixant des orientations que, en aval, dans une logique d'évaluation. Dans cette acception, il manque à l'approche de la cohérence fonctionnelle de l'offre un outil d'évaluation, fondé sur des indicateurs partagés, permettant de statuer sur l'efficacité et de décider si les outils en place et les moyens investis sont pertinents.
- ✚ **Une approche de la cohérence ambitieuse** qui cherche à associer pilotage, coordination et évaluation mais qui accorde la priorité à la question du pilotage, les autres volets lui étant subordonnés. Si le système d'offres actuel est jugé déficient, c'est d'abord parce qu'il manque **une direction commune**. Ce déficit d'orientations partagées est perceptible à l'échelle locale, comme l'illustrent les études de terrain, mais il paraît consubstantiel à la politique de réussite éducative et scolaire, incapable aujourd'hui d'associer *un pilotage (national) qui donne la direction et un pilotage de proximité*. Dans cette approche, la cohérence fonctionnelle est subordonnée à la

cohérence politique, la première ne pouvant se jouer sur de seuls arrangements (sans connotations péjoratives) des acteurs de terrain et l'évaluation, pour être incontournable, ne peut se faire sans une connaissance préalable des orientations poursuivies.

L'enjeu est donc de passer d'une étape où les programmes et les dispositifs sont juxtaposés, se régulent de façon empirique grâce aux interconnaissances entre acteurs et où les hiérarchies sont peu questionnées (en particulier la prééminence de l'Education nationale) à une approche intégrée de la réussite de l'enfant qui parte de lui et intègre les parents.

4.4. Le scénario de la mise en cohérence de l'offre à partir de thématiques transversales ou par « problématiques » identifiées

Ce scénario prend acte d'un certain nombre de « déplacements de frontières » en lien avec les évolutions en cours dans les champs éducatifs et scolaires et, plus largement, dans la société. Il s'inscrit dans la prise de conscience que, à une époque de « crise » de l'école, aucun des acteurs ne maîtrise à lui seul les réponses à apporter et qu'il lui faut croiser les expertises et les modes d'intervention.

Ce scénario articule des changements de méthode (impulsés notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de réussite éducative) et des focales sur des thématiques émergentes et transversales, qui bousculent les missions en nécessitant la mise en commun des diagnostics et des compétences.

Il vise moins, comme le scénario précédent, à promouvoir une politique de réussite éducative et scolaire globale ou intégrée, jugée inatteignable aujourd'hui par certains acteurs eu égard à la complexité du secteur, qu'à s'appuyer sur des thématiques spécifiques, certes limitées mais plus susceptibles d'améliorer la cohérence de l'offre en offrant des leviers d'action capables de mobiliser l'ensemble des acteurs qui ont des intérêts liés.

Plusieurs exemples de ces thématiques transversales sont proposés, qu'il s'agisse :

- de la **continuité éducative** avec l'articulation entre le primaire et le secondaire, et l'ouverture aux dispositifs et ressources externes aux établissements scolaires,
- des **temps de l'enfant** et de l'articulation entre le scolaire, le périscolaire et l'extrascolaire,
- de la **lutte contre l'exclusion temporaire**, du fait des intérêts liés entre l'Education nationale et les collectivités (afin de prévenir comme dans une commune des atteintes à l'ordre public lié au désœuvrement des jeunes concernés),
- du **soutien à la parentalité** en lien avec la réussite éducative et scolaire,
- de la **prévention des conduites addictives** chez les adolescents,
- ou encore de **questions de méthodologie** comme l'évaluation des dispositifs et des politiques...

Ce scénario permet de mieux identifier le rôle de la Politique de la ville au regard du droit commun : répondre à des problématiques identifiées, favoriser l'expérimentation, permettre une approche territoriale par quartiers sans se substituer à une politique éducative territoriale globale.