La double faillite de la « Réussite éducative »

Abréviations :

ACSE: Agence nationale pour la cohésion sociale et lôégalité des chances
ANARE: Association nationale des acteurs de la réussite éducative
ANDEV: Association nationale des directeurs de lôéducation des villes de France
CAF: Caisse dôallocations familiales
DIV: Délégation interministérielle à la ville
EPRE: Équipe pluri-disciplinaire de réussite éducative
ERE: Équipe de réussite éducative
GIP: Groupement dôintérêt public
LOLF: Loi organique relative aux lois de finances
PRE: Programme de réussite éducative
SG-CIV: Secrétariat général au comité interministériel des villes
ZUS: Zone urbaine sensible

La « Réussite éducative » est une action publique récente, postérieure à la Loi Organique relative aux Lois de Finances, qui est à la croisée des chemins de la « politique de la Ville », de l'action sociale et de la politique d'Éducation. La « Réussite éducative » est aussi le programme phare[1] du ministère délégué à la « politique de la ville » qui est le ministère de la modernisation de l'action publique (Tissot, 2007). Elle incarne sous de multiples aspects le Nouveau Management Public : évaluation, centration sur l'usager, territorialisation, démarche contractualisée etc. et ne cesse d'enjoindre aux partenariats et à la mutualisation des moyens.
Analyser sous les prismes de la sociologie de l'action publique et du travail la « Réussite éducative », c'est analyser une action publique dont les acteurs savent dès le départ que les financements vont se tarir. La loi du 18 janvier 2005 qui la consacre nôinscrit des crédits dôintervention[2] que pour 5 ans. Depuis 2007, les crédits sont régulièrement en baisse. Les actions mises en place diminuent en nombre et en volume.

Précisons le vocabulaire : dans cette communication, sauf indication contraire, je ne ferai jamais référence au ministère délégué à la Réussite éducative créé lors du premier gouvernement de François Hollande. Je considère comme synonyme la « Réussite éducative » et « le Programme de Réussite éducative » (PRE) au singulier. Par ces mots, je désigne le programme national. En revanche, au pluriel, « les PRE » désigne les déclinaisons locales, mises en place par les structures publiques locales porteuses, du programme national.

Lôorganisation de la « Réussite éducative » est la suivante : lôÉtat transfère[3] des fonds à lôAgence de Cohésion Sociale et dôÉgalité des Chances (ACSE). Les préfets ont un droit de tirage sur ces fonds pour abonder les comptes des structures porteuses des PRE. Au niveau des communes, les PRE sont portés par des structures dotées dôune comptabilité publique : Centre Communal dôAction Sociale, Caisse des écoles, Établissements Publics Locaux dôEnseignement, Groupement dôIntérêt Public. Les structures porteuses peuvent soit bénéficier de personnel mis à disposition, soit embaucher des travailleurs contractuels, ou encore, déléguer le travail à des associations qui elles-mêmes pourront le confier à des salariés, des personnes en service-civique ou des bénévoles. La structure du dispositif est un mécanisme de délégations en cascade. Enfin, chaque niveau de la délégation financé par les subsides de la « Réussite éducative » peut aussi obtenir dôautres subsides : financement par la mairie des structures porteuses, financement par dôautres partenaires pour les associations.

Si lôon sôen tient à la communication des PRE eux-mêmes : la « Réussite éducative » vise à offrir un soutien aux enfants en « fragilité » de deux à seize ans domiciliés ou scolarisés dans un territoire « politique de la ville ». La situation d'un enfant est repérée par un partenaire (généralement lôÉducation nationale) qui la soumet aux autres partenaires lors d'une réunion mensuelle nommée « Équipe Pluridisciplinaire de Réussite Éducative » (EPRE). C'est lors de cette instance qu'il est décidé si l'enfant bénéficiera du dispositif. Dans ce cas, ils formulent des objectifs et décident d'actions à destination de l'enfant et ou de sa famille. Il peut s'agir, par exemple, d'accompagnement à la scolarité, d'écoute psychologique, de favoriser l'accès aux sports, aux loisirs ou à la culture.

---

[1] La « Réussite éducative » est le programme le mieux doté du ministère délégué à la ville si on laisse de côté les opérations de renouvellement urbain qui ont un budget bien supérieur.
[2] Il sôagit pour lôÉtat de garantir un transfert dôargent pendant 5 ans et non de prendre en charge directement des personnels.
[3] Jusquôau 31 décembre 2014 puisquôà cette date, côest le récent Commissariat Général à lôÉgalité du Territoire qui prend le relais.

Sôil sôagit dôaider des enfants, de favoriser lô« égalité des chances », comment se fait-il que ce programme ne soit pérennisé que pour cinq ans ? Comment expliquer sa structure de délégations en cascade favorisant la dissolution des pouvoirs, des responsabilités et sa dissipation tout court ? Il ne sôagit pas ici de proposer une réponse ferme et catégorique mais une analyse qui essaie de saisir le sens de ces dispositions. Nous montrerons, dans la première partie, que le PRE est porteur dôun autre enjeu que les enfants. Cet enjeu fait de la « Réussite éducative » une étape dôune réforme plus large de la politique éducative en France. La deuxième partie présentera une analyse de la genèse de la « Réussite éducative » en termes dôalliance écologique (Abbott, 1998) dans le but dôexpliquer ce qui a déterminé la création dôune action publique pérennisée seulement sur cinq ans. Dix ans plus tard, ce dispositif est toujours dôactualité. Nous essaierons donc de saisir les enjeux de ce renouvellement.

Méthodologie

Cette communication sôappuie sur une thèse en cours de sociologie de lôaction publique et du travail. La recherche sur la genèse du dispositif sôest articulée sur des études de documents (travaux parlementaires, lois, circulaires, etc.) et des entretiens avec des acteurs de lôadministration centrale identifiés comme importants. Sauf pour les personnages publics, les noms des acteurs ont été modifiés. Le choix de « Martingale » pour lôacteur Jean Martingale vise à montrer le caractère central de cet acteur.
Pour prendre du recul sur le discours de ce dernier, nous avons mobilisé des observations de type ethnographique et les entretiens réalisés lors de deux enquêtes sur deux PRE.

I] Le double enjeu du PRE

1) 1ère lecture des PRE : les enfants en fragilité

Pour alimenter la première analyse des PRE, nous mobiliserons les productions écrites de lôadministration : Programme de Cohésion social, exposé des motifs de la loi 18 janvier 2005 créant les PRE, Projet Annuel de Performances et le guide des PRE édité par le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes[4] (SG-CIV). Nous complèterons ensuite cette approche en mobilisant les observations des EPRE et les entretiens réalisés avec les travailleurs de la Réussite éducative.

Les objectifs écrits des PRE

La première annonce de ce qui deviendra le PRE est le plan de cohésion sociale de Jean Louis Borloo présenté au gouvernement le 30 juin 2004. Ce plan vise à « agir sur tous les leviers et d'établir un cercle vertueux de la réussite et de la cohésion »[5]. La loi du 18 janvier 2005 qui le traduit se construit en trois « piliers » : lôemploi, le logement et la cohésion sociale. Au sein de la partie sur la cohésion sociale se trouve ce quôon appellera par la suite le PRE.

[4] Le SG-CIV est responsable de la préparation des travaux et délibérations du Comité interministériel des villes. Il est lôinstance de définition, dôanimation, de coordination et dôévaluation des actions de lôEtat dans le cadre de la politique de la ville.
[5] Exposé des motifs de la Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Au 30 juin 2004, le programme 15 du plan cible les « enfants en fragilité » et le programme 16, les collégiens. Sept cent cinquante « Équipes de Réussite éducative » devront être créées pour les primaires et cent cinquante « plateformes de Réussite éducatives » pour les collégiens. Un certain nombre dôInternats de Réussite éducative est prévu. Au fil des amendements et des circulaires, les programmes 15 et 16 sont regroupés et aboutiront aux Projets de Réussite éducative. Leurs buts sont de mettre en place du soutien scolaire, de lôécoute pour les enfants qui le souhaitent, des activités récréatives, etc.

La Loi Organique relative aux Lois de Finances (Lolf) a profondément modifié la manière dont lôÉtat présente son budget. Les différentes « actions » de lôÉtat appartiennent maintenant à des « programmes » regroupés en « missions ». La Lolf demande aux différents ministères porteurs de « missions » et « programmes » de définir des « objectifs », des « indicateurs » et présenter des « résultats ». La philosophie étant de justifier les dépenses de lôÉtat « dès le premier euro». Nous ne réduirons pas les objectifs et les effets du PRE à ce qui est déclaré dans les différents documents budgétaires (essentiellement les « Projets Annuel de Performances » et les « Rapports Annuel de Performances) mais ces documents ont lôintérêt de nous indiquer les objectifs officiels des actions votées par le parlement.

Dans la veine du plan de Cohésion sociale de Jean-Louis Borloo et de la loi le consacrant, le « projet annuel de performances 147 » recouvrant la Réussite éducative nous indique pour lôannée 2006 :

> Objectif n° 2 (du point de vue de lôusager) : Améliorer lôencadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté.
> Une intervention éducative, culturelle, sociale et sanitaire est souvent nécessaire, en dehors du temps scolaire, afin dôaider la famille à parfaire la construction de la personnalité de lôenfant. Côest à cette nécessité que répondent les équipes de « réussite éducative » (ERE) du présent programme. Elles visent à donner leurs chances aux élèves ne bénéficiant pas dôun environnement social, familial et culturel favorable à leur réussite, à accompagner ceux qui présentent des signes de fragilité en prenant en compte la globalité de leur environnement. Ces dispositifs sôarticulent entre prise en charge individuelle et collective des élèves en difficulté, de la maternelle au collège. (Projet annuel de performances 147, année 2006)

Les indicateurs visant à mesurer la « performance » de la Réussite éducative sont construits autour dôune comparaison dôitems (taux retards scolaires de deux ans en 6ème, de réussites au brevet des collèges, dôinterruptions prématurées de la scolarité) entre les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) et les zones hors ZUS. Lôidée sous-jacente est que si les PRE sont des dispositifs efficaces, ces écarts devraient se réduire. Lôefficacité des PRE se mesure ici à lôaune des performances scolaires des enfants.

La première phrase du guide méthodologique édité par le SG-CIV visant à aider la mise en place de PRE stipule :

> Le programme « Réussite éducative » regroupe les programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale présenté en juin 2004 et sôadresse aux enfants de 2 à 16 ans qui présentent des signes de fragilité ou ne bénéficient pas dôun environnement social, familial et culturel favorable.

Cette citation est très largement reprise dans les différentes plaquettes de présentation des PRE. Elle nous indique, comme les documents budgétaires et le plan de cohésion social, que la Réussite éducative est une action publique ciblant les enfants.

Le travail de la RE

Pour quôun PRE soit « labellisé » par le SG-CIV, il fallait quôil ait au moins un coordonnateur, des partenaires, et la tenue de réunions. Jusquôà lôannée dernière, lôACSE évaluait le travail des PRE entre autres, en comptant le nombre dôEPRE réalisées. Puisque lôadministration de tutelle des PRE considère la tenue des EPRE comme condition une *sine qua non* à la perception des subsides, nous les considérons comme des moments forts du travail des PRE.

Très schématiquement, les EPRE sont introduits par les coordonnateurs des PRE. Une personne, généralement le référent de parcours[6] présente le cas dôenfants dont il souhaiterait discuter lors de cette réunion. Ensuite, les professionnels qui le souhaitent donnent leur avis sur la situation évoquée et proposent des solutions, côest-à-dire des actions. Lôenfant et sa famille sont donc lôobjet, le centre, de ces rencontres.

Comme évoqué en amont, les actions proposées peuvent être, selon les PRE, très diverses : soutien-scolaire, soutien psychologique, activités manuelles, dépistage bucco-dentaires, équi-thérapie, etc. Tout comme lôenfant et la famille sont au centre des réunions et bénéficient des actions mises en place.

Bref, les actions, les réunions, et les différents documents écrits précisant les objectifs de cette action publique indiquent que lôamélioration du sort des enfants est le but du dispositif. Pour autant, sauf à croire que le législateur a pensé que le dispositif, dans sa temporalité initiale de cinq ans, pouvait résoudre les « fragilités » des enfants et assurer la « cohésion sociale », cette lecture du dispositif centrée sur les enfants, peine à convaincre à elle seule.

2) 2ème lecture : Les professionnels et la politique éducative

Les buts des PRE selon les chargés de mission de la Délégation Interministérielle à la Ville

> [Moi] : Comme quoi, ma question : « où se situe la cible des PRE : l'enfant, les professionnels ? » avait du sens.
>
> [Jean Martingale] : Complètement, je te dis. Sinon, je ne perdrais pas mon temps à te parler. Si c'était pour expliquer la plus-value sur le gamin, je te dirais : « écoute, tu vas voir des gens, des psychoé Ils vont tôexpliquer en quoi, pour eux ça apporte une plus-value ».

Le dispositif de la Réussite éducative ne sôest pas créé par la volonté dôun seul acteur. Les alliances entre écologies seront développées ci-après. Toutefois, Jean Martingale, chargé de mission sur les questions éducatives à la Délégation Interministérielle à la Ville de 2001 à

[6] Les référents de parcours ont pour mission principale les relations avec les enfants et leur famille et les interventions individualisées. (Enquête ACSE, 2010)

2009 et Inspecteur Académique de lôÉducation nationale a été la cheville ouvrière du dispositif. Par ces mots, il nous explique que le dispositif, sôil cible au final les enfants, entend aussi être un outil de réforme.

> [Jean Martingale] : Moi, ce qui m'intéresse, c'est d'essayer de faire passer ce message que, effectivement, je peine à faire passer, de dire qu'on ne peut pas obtenir de changements significatifs et durables si on ne fait pas a minima des réformes structurelles. Mais il faut les penser, ces réformes structurelles. [é] C'est pour ça que les dispositifs pour la période ont souvent eu comme seule ambition de coordonner les deux mais surtout pas de déboucher sur une étape suivante qui est celle qui est visée par les P.E.L. [Projet Éducatif Locaux], qui aurait dû être celle de la loi sur la fondation : c'est comment construire ensemble ? C'est-à-dire que chacun a son domaine de compétences. Mais il y a, et c'est là-dessus que je définis le domaine de l'éducation partagée. Il y a un domaine qui devrait être partagé et qui ne relève plus de la compétence d'un seul.

La première réforme mentionnée ci-dessus consiste à un autre partage des responsabilités éducatives, au profit des villes et au détriment de lôÉducation nationale. Ci-dessous, Jean Martingale explique quôil souhaite, dans le même mouvement des modifications des pratiques pédagogiques. Ces deux réformes sont liées puisquôil est, en tant que réformateur pédagogique, partie prenante des grandes associations dôéducation populaire. Les villes sôappuient bien souvent sur ces dernières pour porter leur politique éducative.

> [Jean Martingale] : Dès lors que l'on s'inscrit bien dans le cadre d'une politique publique, considérer que tous les enseignants peuvent être, du jour au lendemain, des militants pédagogiques ou avoir des pratiques qui changent de nature de celles qu'ils pratiquent, qu'ils ont depuis longtempsé C'est illusoire et il faut imaginer des process qui vont d'une certaine manière les viser en premier pour pouvoir viser la vraie cible en second. Ça, ce nôest pas toujours très vendable en termes d'annonce et donc c'est pour ça que cela n'a jamais été mis vraiment en premier plan. Mais d'une certaine manière, l'introduction, l'obligation faite de passer par une structure juridique pour mettre en place les P.R.E. c'est la conjugaison de plusieurs choses, mais notamment de cette dimension-là.

Modifier les pratiques professionnelles des enseignants est considéré par mon interlocuteur comme « pas vendable », sous-entendu, aux « politiques ». Le PRE est un outil des réformes qui a, entre autres, pour caractéristique dôavoir dôautres buts que les seuls assignés par les « politiques ».

> [Moi] : Peux-tu me dire qui le programme ciblait en premier ?
>
> [Jean Martingale] : Pour le politique, il ciblait les enfants.
>
> [Moi] : Pour celui qui assure la permanence de l'État...
>
> [Jean Martingale] : Oh oui, mais là, c'est me donner vraiment une ambition que j'ai voulue, que j'ai essayé d'incarner... Mais après je l'ai peut-être mal fait. Moi, c'était d'abord et surtouté Ma perspective, c'était les enfants mais je pensais que la figure imposée c'était d'abord les adultes et les professionnels. Et c'est pour ça, ce que je tôai dit tout à l'heure, ce que j'ai mis en place très très vite une formation des coordonnateurs à Rennes.

> [Moi] : Donc l'aboutissement final, c'est bien les enfants. Mais la première cible du P.R.E. c'est de mettre les professionnels autour de la table ?
>
> [Jean Martingale] : C'est d'arriver à les mettre autour de la table dans des conditions favorables.

« Arriver à mettre les professionnels autour de la table dans des conditions favorables » est un but du PRE. Cela signifie que les villes sôintéressent plus aux questions éducatives et que lôÉducation nationale « sôouvre », pour reprendre le vocabulaire de mon interlocuteur. De plus, comme les professionnels des villes et des associations sont porteurs dôautres pratiques pédagogiques que celles de lôÉducation nationale, cela peut donc laisser espérer une acculturation entre groupes professionnels.

Pour prendre du recul sur le discours de Jean Martingale, citons son prédécesseur à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), Rémi Etaie. Dans la même lignée réformiste que Jean Martingale, il définit les PRE comme une « stratégie de contournement » de lôÉducation nationale pour lôobliger à évoluer et précise :

> [Rémi Etaie] : La grosse caricature pendant plusieurs années des PRE, ça a été d'envoyer les gamins et les familles chez le psychologue à la demande de l'Éducation nationale. C'est l'antithèse du PRE. Parce que là ça veut dire : « je suis malade ». Les familles le prenaient comme ça. Et puis pour les enseignants : « tu vas aller chez le psychologue puisque moi je ne peux rien".

Rémi Etaie présente lôorientation des enfants chez le psychologue comme la « caricature » ou lôantithèse du PRE pour deux raisons. La première est que cela nôaméliore pas les liens entre les familles et lôÉducation nationale. La seconde est que cela nôamène pas non plus à une remise en question de lôinstitution. Or, le but sous-jacent du PRE, pour ces deux protagonistes qui ont participé à lôélaboration, au niveau national, de ce dispositif, est dôamener lôÉducation nationale à évoluer. Les deux grandes évolutions visées étaient un changement des pratiques pédagogiques et un partage de lôenseignement.

Lôune des rares obligations faites aux PRE pour être labellisés comme tel et percevoir les subsides inhérents, était dôêtre portée par une structure dotée dôune comptabilité publique, qui ne soit ni les villes ni le ministère de lôÉducation nationale. Jean Martingale explique que ce choix découle, entre autres , de la volonté de partager le pouvoir de décision. Cette obligation est une mesure pour limiter le risque quôun PRE soit, sur le terrain, approprié par une ville ou lôÉducation nationale et les inciter à discuter les questions éducatives au sein dôune même structure. Enfin, Jean Martingale a largement insisté et revendiqué la souplesse du dispositif. Le plus important pour lui était dôarriver à mettre les professionnels autour de la table, donc les faire travailler ensemble est déjà une première réussite de son dispositif.

Les professionnels comme objet du travail des PRE

Ces nouvelles ambitions portées par le dispositif incitent à déplacer notre regard sur ses effets sur les professionnels.

Dans une des villes où lôenquête fut menée, son PRE est organisé par un Groupement dôIntérêt Publique (GIP) comprenant, lôÉducation national, la préfecture, la Caisse dôAllocation Familiale (CAF) et la ville. Ce PRE est donc dirigé par un Conseil

dôAdministration où siègent le préfet, le directeur académique, un directeur de la CAF et le maire-adjoint de la ville. Il sôagit maintenant de saisir une partie des effets générés par le PRE. Ces effets, que nombre dôacteurs qualifieront dôexternalité plus ou moins positives selon les points de vues, sont les effets escomptés par les tenants des réformes pédagogiques et dôun plus grand partage de lôéducation entre les villes et lôÉducation nationale.

Voici quelques situations qui montrent que le PRE amène les professionnels, souvent de lôÉducation nationale à sôexposer à la critique dôautres institutions. Dans la première citation, mon interlocuteur, Yves Anneau, est le directeur de la CAF de la ville où jôenquête. Lors dôun conseil dôadministration, il demande au directeur académique de poser une consigne à ses personnels pour aider le bon fonctionnement du dispositif de Réussite éducative. Le directeur académique explique que ce nôest pas possible et explicite de fait quôil a une autorité moindre sur le corps quôil dirige que ses interlocuteurs.

> [Yves Anneau] : Alors les freinsé Vous les trouverez vous-même. Ils sont de natures différentes. Je ne vais pas vous dire le directeur d'académie. Mais quand le directeur d'académie dit ça, je ne dis pas que lui-même est un frein mais il représente son institution... Pour moi, tout est dit. Il aurait dit que ça. Je ne renvoie pas la responsabilité à la personne. Mais on a compris le système quand on dit ça. Quand celui qui exerce la fonction de directeur ne va pas demander parce qu'il sait qu'il n'aura pas une réponse positive. Mais où est-ce qu'on est ? Où est-ce qu'on est ? On est en Union soviétique. Même pas. Peut-être en Corée du Nord et encore. C'est invraisemblable. [é] C'est simplement poser un acte d'autorité ce qui n'est quand même pasé Qui, à mon avis est liée à la fonction. Soit on porte la démarche et on se met en ordre de marche, ce qu'on a fait nous, alors on nôest pas un exemple, mais ce qu'on a essayé de faireé Parce que chez nous, c'était compliqué aussi. Ce nôétait pas simple. C'est probablement plus compliqué encore l'éducation nationale. Mais quand on exerce une fonction de responsabilité. Enfin, je veux dire, on ne peut pas répondre. Mais moi, je me serais foutu sous la moquette ou j'aurais démissionné. C'est pas possible quand on a une fonction de responsabilité de répondre qu'on ne va pas demander à ses troupes de faire quelque chose parce qu'ils ne voudront pas le faire mais où est-ce qu'on est ? Qu'est-ce que c'est qu'une fonction de directeur ? Enfin ! Vous voyez ? Il ne faut pas la prendre dans ce cas. Vous ne direz pas que c'est moi. Et encore, je n'ai rien contre le personnage lui-même. Il est plutôt sympathique Monsieur [le directeur académique]. C'est pas ça. Mais je me dis : comment, comment on peut, publiquement, comment un système s'est structuré pour pouvoir répondre publiquement un truc pareil alors qu'on est là pour porter l'adhésion à un dispositif? Ça dépasse un peu mon entendement vous voyez. Je vous le donne parce que vous vouliez un exemple. Ce monsieur représente un système. Il représente un système. La fonction... C'est terrible d'être le patron d'un système comme ça. Quel pouvoir il a d'une certaine manière ? Et sur ses troupes et sur qui? Je ne sais pas. Quel pouvoir de décision ? De responsabilité. Parce que derrière, il y a la décision, il y a la responsabilité. Il y a toute une chaîne, il me semble, de conséquences qui sont étonnantes. Est-ce qu'il y a un pilote dans l'avion ? Je me questionne tout haut. Qu'est-ce que ça donne à voir ?

Le fait de regrouper plusieurs institutions et professionnels « autour de la table » pour les faire travailler ensemble implique de dévoiler à lôautre ses forces et ses faiblesses, ce quôune institution peut faire et ne peut pas faire, fait ou ne fait pas. Le PRE, en tant que dispositif partenarial, implique une ouverture, un dévoilement.

Ainsi, un coordonnateur dôune EPRE nous confie :

> La réussite éducative a quand même révélé quelques dysfonctionnements au sein de l'Éducation nationale. Par exemple une césure complète entre la sphère éducative : principal de collège, enseignant ; et de l'autre côté, l'assistante sociale dans les collèges.

Cet effet qui nôest pas sans similitude avec le *benchmarking*, agit aussi entre les établissements de lôÉducation nationale. La citation suivante est dôune principale de collège qui participe à la même EPRE quôun autre principal de collège. Ce dernier souhaite lôintervention du PRE pour une élève particulièrement absente :

> La dernière fois, quand j'ai entendu quôune élève était absentéiste depuis plus de trois mois et que personne nôavait rien faité Cela me rassure un peu quelque part. Sur des fonctionnements comme ça car je me dis que je suis un peu plus dans les clous. On ne laisse pas un gamin tout seul absent trois mois sans que le médecin scolaire ne le sache pas. Il y a ce côté-là que j'aime bien.

Ces trois situations nous montrent les aspects les plus manifestes des objectifs de réforme des pratiques professionnelles et des institutions assignés aux PRE. Ces cas ne doivent pas faire oublier que le PRE est avant tout un lieu de rencontres entre professionnels de différentes institutions : Éducation nationale, villes, associations, service-sociaux. Sous cet angle de lecture, le PRE nôest pas un dispositif isolé. Il est une étape dôune réforme dôun temps plus long : Loi de décentralisation (1982 et 1983), « Projet éducatif local » (1998), « Veille éducative » (2001), PRE (2005) et la plus récente et la plus symbolique « la réforme des rythmes scolaires » (2013). Toutes ces réformes incitent les villes et les associations qui sont souvent leurs prestataires, à prendre une plus grande place dans les politiques éducatives. Ce transfert sôopère sur les marges du travail de lôÉducation nationale : accueil des élèves exclus, travail sur lôorientation des élèves, etc.

Côest seulement en se décentrant des documents écrits qui ont présidé la création de ce dispositif (plan de cohésion sociale, guide méthodologique, documents budgétaires) que lôon saisit le double enjeu du dispositif. À court ou moyen terme, il vise, pour tous les acteurs, à améliorer le sort des enfants. Mais le caractère souple et chimérique, dans le sens où les financements nôétaient initialement assurés que pour cinq ans, ne se comprend que si lôon considère, non pas le souci dôamélioration du sort des enfants, mais plutôt ce que le PRE tente dôengendrer du point de vue des pratiques professionnelles et du partage de lôéducation entre villes et Éducation nationale.

II] Les alliances écologiques pour expliquer la structure du PRE

Saisir les différents objectifs du PRE, nous a permis de lui donner un sens en cohérence avec sa temporalité réduite à cinq ans. Mais cela nôexplique pas comment ce dispositif sôest construit uniquement pour cette période. Côest en mobilisant les concepts dôécologie et dôalliance entre écologies que lôon peut expliquer les étapes ayant dirigé la construction des PRE avec cette temporalité.

1) *Lôécologie de la politique de la ville*

Un espace occupé par les réformateurs éducatifs

> [Jean Martingale] : C'est là-dessus que je définis le domaine de l'éducation partagée. Il y a un domaine qui devrait être partagé et qui ne relève plus de la compétence d'un seul.[é] On nôest plus très loin de cette idéal. Il y a les villes éducatrices, l'Andev, on parle de « territoires apprenants », de « villes éducatrices ». Il y a une évolution des missions. Et l'investissement des collectivités fait qu'aujourd'hui, potentiellement, c'est ce que j'aimerais que de temps en temps comprenne l'école : au sein des collectivités, il y a des gens qui pensent bien sûr l'éducatif. Il n'y a pas que les enseignants. [é] Moi, j'expliquais que ce n'est pas parce qu'on va mettre les enseignants dos au mur que ça va marcher mieux. Il y a d'autres stratégies et notamment le P.R.E. est un moyen de les faire venir dans une démarche sans les convoquer, en les invitant simplement.

Le partage de lôéducation est lôhorizon de lôAssociation Nationale des Directeurs de lôÉducation des villes (Andev). Cette idée est aussi portée par les associations dôéducation populaire : la Ligue de lôenseignement, les Centre d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Active, les Francas, etc. Les trois personnes qui ont occupé le poste de chargé de mission sur les questions éducatives des années 1990 à 2009 ont été instituteurs, se connaissent et sont liés aux grands mouvements dôéducation populaires. Ils se rencontrent dans un think-tank, dont Rémi Etaie est président, proche de la Ligue de lôenseignement. Deux dôentre eux se définissent comme ami de trente ans. Tous se rencontrent régulièrement et appartiennent au PS. Ils se présentent tous, au moins, comme étant des réformateurs de lôéducation. Or en occupant des postes à la DIV, ils ont largement participé aux décisions et constitué une élite programmatique (Genieys et Hassenteufel, 2012) sur les questions qui nous intéressent. Cette élite programmatique est, pour ainsi dire, la tête de pont dôune nébuleuse de réformateurs (Topalov,1999).

Bref, lorsque Jean-Louis Borloo arrive à la tête de la DIV, il est à la tête dôune administration réformatrice dont la partie éducation est occupée par des réformateurs des pratiques et des politiques éducatives. Côest la rencontre de ces deux écologies qui aboutira au PRE. Avant dôévoquer lôécologie dont Jean-Louis Borloo est issu, il est nécessaire de sôintéresser aux caractéristiques de financement dans lôécologie de la Politique de la ville.

Le financement de la « Politique de la Ville »

Le budget de la « politique de la ville » fut pendant longtemps à lôimage de son positionnement au sein des gouvernements. Présentée comme une administration de « missions », « transversale », la « politique de la ville » nôa pas de budget propre jusquôen 1993 (Tissot, 2007).

Le budget de la « mission » « politique de la ville » au sens de la LOLF a la particularité dôêtre composé quasi exclusivement de « dépenses dôinterventions ». Ce type de dépense se caractérise par le fait quôil sôagit dôun transfert à des entreprises, des associations, des collectivités territoriales etc. Elles semblent donc bien moins contraignantes dans le temps que

dôautres types de dépense et en premier lieu les dépenses de personnels. Côest sans doute la raison pour laquelle la LOLF dispose dôune règle appelée la « fongibilité asymétrique » : au sein dôun même « programme », les dépenses de personnels peuvent être commuées en dépenses dôintervention, par exemple, mais non lôinverse.

LôÉtat transfère les subsides de la « politique de la ville » après la signature de contrats lôengageant avec les collectivités territoriales sur plusieurs années : sept ans pour les premiers contrats de villes, trois ans pour les Contrats Urbains de Cohésions sociales. De ce fait, la temporalité des PRE nôest pas plus courte que celle des autres dispositifs, plans ou contrats. Et dôautant plus que la manne budgétaire annoncée lors du plan de cohésion sociale surpassait les précédents budgets de la « politique de la ville ».

Les villes qui mettent en place des dispositifs issus de la « politique de la ville », côest-à-dire dont les financements proviennent du programme 147 de la LOLF le font autour de deux modalités. Dans le premier cas, elles embauchent des personnels et restent donc responsables de leurs salariés ou fonctionnaires même si les financements sôarrêtent. Dans le second cas, les villes délèguent aux associations le travail auprès des enfants. Ces dernières en ont donc la charge et le font réaliser soit par des travailleurs contractuels, des personnes sous le statut de service-civique ou des bénévoles. Ce montage exonère les villes des responsabilités et des risques inhérents au statut dôemployeur en les transférant aux associations. Bien quôinduit par des choix politiques, ces règles de financements, ces organisations apparaissent aux acteurs de la « politique de la ville » comme quasi naturalisée.

2) Lôécologie Borloo et lôalliance avec les réformateurs éducatif

Des consignes et des critiques

Jean-Louis Borloo est ministre en charge de la « ville » ou de la cohésion sociale de 2002 à 2007. À ce titre, nous considérons quôil incarne un segment social et politique qui viendra rencontrer et sôallier avec lôécologie de la « politique de la ville ». Cette dernière est caractérisée par un mode dôorganisation autour des subventions, côest-à-dire de transferts dôargent et des responsabilités de lôemployeur et par la présence de réformateurs de lôéducation.

Jean martingale raconte la genèse du dispositif :

> Donc l'idée de départ c'est, griffonnée, sur un papieré C'est : « je veux mettre des orthophonistes et des kinés à l'école maternelle ».
>
> Qui dit cela ?
>
> Borloo. Borloo, il ne me l'a pas dit à moi. Mais côest ce quôon me disait et on m'avait montré un bout de papier sur lequel il y a écrit ça. C'est ce que Borloo imagine vouloir faire au niveau éducatif, pour la politique de la ville, à l'époque où il est aux responsabilités, où il a en tête, ce que je ne sais pas encore à cette époque, le plan de cohésion sociale.

Conformément à la première lecture des objectifs de la « Réussite éducative », Jean-Louis Borloo visait effectivement une amélioration du sort des enfants. Toujours, selon Jean Martingale, une deuxième consigne sôajoute à la première :

> Il y avait l'autre commande : c'est que de toute façon : « je ne veux pas donner les moyens ni à l'école en tant que telle, ni aux maires». Comment on fait ?

Le but est dôéviter que lôÉducation nationale récupère les moyens débloqués par le ministère de la ville. Dans le même temps, cette démarche se comprend dôautant mieux si lôon tient compte dôune atmosphère plus générale de défiance envers lôécole entre la direction de la « politique de la ville » au niveau national et lôÉducation nationale :

> [Jean Martingale] : Autant, sur la période d'avant la loi du 1er août 2003, j'ai été très en phase avec ma hiérarchie. Autant la deuxième partie était un peu considérée comme un peu du rêve. Sachant qu'on voulait taper de manière un peu traditionnelle, obsessionnelle, à la politique de la ville. C'est : bon, on va régler les comptes avec l'école.

Lors de lôexamen au sénat de la loi consacrant le dispositif, le ministre délégué au logement et à la ville de lôépoque explique les ambitions du programme :

> M. Marc-Philippe Daubresse : Monsieur Vasselle [Sénateur UMP], Il faut bien comprendre la révolution culturelle que nous voulons faire ici, par rapport à notre objectif de cohésion sociale.
> Vous n'avez pas face à vous la grande maison de l'éducation nationale, pour laquelle nous avons tous deux le plus grand respect, avec ses caractéristiques, sa culture, son histoire et ses comportements. (Sourires.)
> Voilà un dispositif axé sur la volonté de concentrer l'action dans des secteurs prioritaires, avec l'apport d'environ un milliard et demi d'euros sur cinq ans. Il s'agit de faire ce que l'on n'a jamais réussi à faire dans notre pays, à cause de structures verticales, féodales, qui ne se parlent pas,... (Examen de la loi de cohésion sociale, séance publique du 4 novembre 2004)

Le « sourire », inclut dans la retranscription de la séance sénatoriale souligne le caractère caustique de la déclaration du ministre délégué, et nuance son « respect » pour « la grande maison » avec ses « caractéristiques » et ses « comportements ». Nous supposons donc que lôÉducation nationale est bien incluse dans les « structures verticales » et « féodales ». Par ailleurs, lors dôun entretien réalisé avec un membre du cabinet du ministre délégué à la ville F. Lamy, celui-ci me parlera de la Réussite éducative comme un « attentat » à lôÉducation nationale.

Lôalliance

Lorsque Jean-Louis Borloo arrive au ministère de la ville, il amène avec lui un certain nombre de personnes virulentes vis-à-vis de lôÉducation nationale. Cette écologie en rencontre une autre, déjà présente dans la « politique de la ville ». Elle est représentée au sein de la DIV par une élite programmatique constituée des chargés de missions « éducation ». Ces derniers, bien

que réformateurs, sont globalement moins féroces avec lôÉducation national. Tous en sont issus et certains môont plusieurs fois revendiqué ne pas sôêtre « défroqués ».

Jean-Louis Borloo souhaite intégrer aux écoles des « orthophonistes » et des « kinés ». Jean Martingale dans sa posture de chargé de mission « éducation » à la DIV souligne le risque politique. Cet enjeu lui offre la possibilité de traduire (Callon, 1986) le problème et proposer une solution intégrant les désidératas des deux écologies et scellant ainsi une alliance.

> [Jean Martingale] : Du plan, du PRE ? C'est sur cette base-là, que du jeé Là, du coup, c'est mon intervention. Je dis deux choses. Je dis : ce n'est pas possible, ça va faire beaucoup de bruit. Il y avait eu des précédents. Ce n'est pas possible de rémunérer des professionnels, et notamment des kinés, qui dépendent, qui, déjà, relèvent de l'assurance-maladie puisque la kiné est prise en charge par la sécurité sociale, de les rémunérer par ailleurs sur une mission qui serait exercée à lôintérieur de l'école, qui poserait toute une série de problèmes et qui serait très vite vécue par les professionnels au sein de l'école, qui justement -puisqu'il en existait à l'époque- s'occupaient de rééducation psycho pédagogique et de rééducation psychomotrice. Et donc, qu'on aurait là une guerre des professions qui était récurrente puisqu'il y a eu plusieurs fois dans l'histoire de l'école des velléités à faire entrer des orthophonistes dans les écoles et que, chaque fois, les enseignants les ont maintenus aux portes de l'école pour toute une série de raisons. Vous savez que c'est du paramédical et que les enseignants rechignent beaucoup, pas forcément à tort, de médicaliser l'intervention pédagogique. Donc je dis : infaisabilité en l'état ou en tout cas, ça va beaucoup bouger. Par contre, je propose une autre architecture, et là, j'ai une préoccupation car je n'ai pas réussi, dans la période avant, à convaincre. [é] Je leur propose une autre architecture qui, à la fois, me semble réalisable en organisant des interventions qui ne provoqueront pas les professionnels de l'école mais qui les mobiliseront, à l'inverse. Et qui, d'autre part, me permet, moi, de préserver une démarche qui me semble intelligente qui était celle de la veille éducative, qui était une forme de mobilisation partenariale de l'ensemble des acteurs de la chaîne éducative dont les enseignants mais dans une position de collégialité. À l'époque, c'était organisé autour du maire, à l'échelle territoriale.

Le double objectif des PRE : les enfants dôun côté et les professionnels et les réformes éducatives de lôautre, est la conséquence des alliances entre deux écologies : celle des réformateurs de lôéducation occupant lôarène institutionnelle (Cefaï, 1996) de la DIV et la sphère libérale incarnée par Jean-Louis Borloo. Son organisation, dont le recours à une structure porteuse est partagée entre institutions, satisfait ainsi les réformateurs pédagogiques souhaitant mettre autour de la table ces institutions pour modifier les politiques éducatives comme le courant Borloo pour affaiblir lôÉducation nationale.

Comme en témoigne la création par, entre autres, par Jean Martingale, de lôAssociation Nationale des Acteurs de la Réussite Éducative (ANARE) et sa tentative de créer des Établissements Communaux de Coopération Éducative sur lôimage des Établissement locaux de Coopération Culturelle, il ne semble pas que la temporalité de cinq ans soit sa démarche. Au contraire, il a créée lôANARE dans le but dôen faire un « contre-pouvoir» et ce nouveau type dôétablissement public ouvrait, dôaprès lui, de nouvelles perspectives pour une réforme structurelle de lôéducation à long terme.

> [Jean Martingale] : Donc ça voulait dire qu'il y aurait des directeurs. Donc on était en train de créer une espèce d'appel d'air pour, qui virtuellement, aurait pu créer, à un moment donné, ou poser la question, de créer la filière éducative donc l'intérieur à exercer un droit de veto.

Cô était sans compter lô intervention dô un acteur veto fort -le ministère de lô intérieur- qui sô est opposé à la création dô un établissement public nouveau qui aurait pu, dans lô idée de Jean Martingale, déboucher à terme sur la création dô une filière éducative dans les collectivités territoriales. Le ministre de lô intérieur de lô époque est Nicolas Sarkosy qui édictera quelques années plus tard la règle du « un fonctionnaire sur deux ». Pour reprendre le mot de P.Hassenteufel (2006), pour comprendre un changement dans lô action publique, il faut saisir « la dynamique des enjeux prédominants dans une politique publique : lô adéquation entre le projet réformateur et lô enjeu dominant dô une politique publique (auquel il répond) est également une donnée capitale».

III] Et pourtant, ça dureé

La structure du dispositif permet objectivement de renvoyer au plus bas les responsabilités de lô employeur, ce qui permet dô affranchir lô État, pour ce programme, de toute contrainte. Il peut paraître paradoxale que les PRE perdurent depuis 2009. Nous nô apporterons pas de réponses catégoriques, seulement des éléments de réflexions et des hypothèses.

1) Un renouvellement annuel

Si le PRE est annuellement prolongé depuis six ans maintenant, il ne sô agit pas dô une prorogation ferme sur plusieurs années, mais seulement dô une prorogation annuelle. Lô État nô assure les crédits que dô une année sur lô autre. Ensuite, le financement des PRE par lô Agence de Cohésion sociale et dô Égalité des chances (ACSE) a diminué de plus de 30% entre 2007 et 2015 en passant de 112 à environ 75 millions dô euros. Cette diminution silencieuse sô est opérée grâce à la suppression des Internats de Réussite Éducative et à lô organisation chimérique du dispositif. Les structures porteuses des PRE ont, en très grande majorité, embauché des travailleurs contractuels (contrat à durée déterminée ou vacations) et eurent recours aux associations. Dans nombre de cas, les contrats de travail ne dépassent pas la temporalité des subventions de lô État. Ainsi, lorsque ce dernier les diminue, les structures porteuses des PRE peuvent réduire les actions menées en baissant les subventions aux associations qui les mettent en place ou en ne renouvelant pas les contrats de travail.

Ce nô est résolument pas la structure du dispositif qui explique sa prolongation annuelle. Selon moi, entre 2009 et 2014, cinq éléments permettent de lô expliquer. *Primo*, dès 2008, cô est lô ACSE qui gère les PRE. Il sô agit de son plus gros budget. Son ancien directeur considérait le PRE comme le « navire amiral » de lô agence. Dans la mesure où, pour lô ACSE, défendre le programme est équivalent à défendre son budget, nous pouvons estimer que lô agence a défendu le PRE auprès des décideurs politiques. *Secundo*, ce programme a représenté une masse dô argent importante pour les communes. Pour reprendre les mots dô un membre du cabinet du ministre François Lamy, ministre délégué à la ville de mai 2012 à mars 2014, les élus « y sont très attachés et les élus vont être très demandeurs ». Il envisage les baisses de

subventions de certaines communes comme quelque chose de « très dure ». *Tertio*, lôANARE, association qui regroupe essentiellement les salariés des PRE a effectivement servi de contre-pouvoir et a aidé le dispositif à avoir une existence politique et médiatique, et donc à le rendre moins facilement supprimable. *Quarto*, nous pouvons supposer quôil y existe un coût politique pour le gouvernement qui supprimerait ce dispositif à destination des territoires déjà relégués. *Quinto*, en 2012, François Hollande fait de lôéducation un de ses thèmes de campagne. Il a dôailleurs créé un éphémère ministère délégué à la Réussite éducative. Dans ces conditions, nous pouvons aussi estimer quôil aurait été paradoxal dôarrêter sèchement les financements des PRE. Le poids pris par certains acteurs collectifs génère une dépendance au passé rendant plus difficile la dissipation dôun dispositif que sa structure facilite pourtant.

2) La fin des PRE ?

À aucun moment les gouvernements de François Hollande nôont annoncé la fin des PRE. Lôenjeu est de comprendre ce qui pourrait apparaître comme un mécanisme pour orchestrer son extinction sur certains territoires.

Ce mécanisme est inclus dans la réforme de la « politique de la ville » quôa porté le ministre délégué François Lamy. La philosophie de la réforme est de concentrer les crédits de la « politique de la ville » sur les zones qui en ont le plus besoin. Courant 2014, la nouvelle géographie prioritaire définit les mille trois cent nouveaux territoires pouvant bénéficier des subsides de ce programme. Avant la réforme, il y avait deux mille six cent territoires en « politique de la ville », mille trois cent en sortent donc. Dans le même mouvement, le gouvernement précise que les PRE devront être mieux cofinancés par les communes.

Pour ce qui concerne les territoires encore inscrits en « politique de la ville » : ils obtiendront, *a priori*, durablement des subsides de lôÉtat pour leur PRE. Toutefois, ces subsides sont conditionnés à la participation financière des villes. LôÉtat ne subventionnera que les PRE financièrement portés par leur mairie. Pour les territoires encore labellisés « politique de la ville », lôÉtat en conditionnant son engagement à celui des villes, va donc représenter une moindre part de financement des PRE. Il amorce donc son désengagement relatif par rapport aux villes.

Les 1300 communes qui nôauront plus de territoires labellisés « politique de la ville» seront placées en « veille active » et bénéficieront des crédits pour les PRE pour deux ans encore. Au terme de cette période, si aucun financeur ne vient remplacer lôÉtat, ces PRE disparaîtront. Cela laisse donc le temps aux communes de prendre le relais de lôÉtat pour celles qui estiment que cette action publique est importante et qui en ont les moyens. Ou bien, cela laisse le temps au contrat des travailleurs contractuels dôarriver à leur terme. De fait, en prorogeant de deux ans le dispositif, lôÉtat continue de prendre en charge les contrats de travail jusquôà leur échéance. Afin de bénéficier des derniers subsides de lôÉtat pour leur PRE, certaines structures porteuses ont délégué le travail aux associations, de sorte que, comme lôÉtat, ces structures porteuses soient exonérées de leur qualité dôemployeur. Le délai de deux ans apparait objectivement comme un élément facilitateur de la dissipation du dispositif pour les territoires sortant de la « politique de la ville ».

Suite aux évènements de janvier 2015, de nombreuses questions et réponses ont alimenté le débat public. La jeunesse et les inégalités sociales furent pointées du doigt -le premier ministre parlant dô« apartheid »-. Comme solution pour une meilleure cohésion sociale et une

égalité des chances accrues, les PRE ont été régulièrement mentionnés[7] par les décideurs politiques. Il nôest donc pas impossible que ce programme connaisse une nouvelle jeunesse.

Conclusion

En sôintéressant à ce que porte la « Réussite éducative » et aux alliances qui ont dirigé son élaboration, nous comprenons quôelle est le support dôun transfert de compétences (traitements des exclus, orientation, santé de lôélève, etc.) à des structures à lôextérieur de lôÉducation nationale. Notre but ici nôétait pas de questionner la pertinence pédagogique de ce mouvement mais de placer la focale sur ses implications en termes de processus de restriction des moyens. Ces structures, à lôinstar des associations prestataires des PRE, sont nécessairement plus faillibles que lôÉducation nationale ou quôune école, qui ne dispose ni de la personnalité morale ni dôune comptabilité publique. Les travailleurs, sôils sont reconnus comme tels par le droit dans la « Réussite éducative » -ce qui nôest pas le cas de tous au sein des associations- bénéficient de statuts beaucoup plus fragiles que celui de fonctionnaire de lôÉducation nationale.

Structurés autour de multiples personnalités morales (ACSE, structures porteuses, associations), les PRE sont organisés en délégation en cascade. LôÉtat, bien que disposant *de facto* du pouvoir nôest pas lôemployeur *de jure* (Supiot, 2001). Côest un employeur masqué (Lyon-Caen, 1980) des PRE. La lente dissipation depuis 2007, année où le dispositif a connu ses meilleurs financements, jusquôà la forte réduction que risque de générer la réforme de François Lamy et à lôinverse les annonces faîtes suite aux attentats de janvier 2015 interrogent sur la faillibilité. Ce nôest pas tant le risque de faillite qui me semble caractériser cette action publique. Au contraire, son éclatement en de multiples partenaires rend peu concevable sa faillite -au sens du droit- mais facilite sa dissipation. Ce qui me semble caractériser cette action publique est sa liquidité en tant que « promesse de réversibilité parfaite offerte à lôinvestissement financier. Elle représente la forme dôinvestissement minimale » (Lordon, 2010).

[7] -5ème conférence de presse du président François Hollande - Questions_Réponses.
-Onze mesures pour une grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République.
- Vî ux au monde éducatif - Présidence de la République

Bibliographie :

Abbott A., 1998, The System of Professions. Broché, Paris.

Callon C., 1986, Élément pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*. Volume 36.

Cefaï D., 1996, La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, volume 14 n°75. p. 43-66.

Genieys W., Hassenteufel P.,2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? » Par-delà la sociologie des élites, *Gouvernement et action publique*, n° 2, p. 89-115.

Hassenteufel P.,, 2011, Sociologie politique : l'action publique, Armand Colin, Paris.

Lyon-Caen G., 1980. Plasticité du capital et nouvelles formes d'emploi. *Droit social*, 9-10, 8-18.

Lordon F., 2010, Capitalisme, désir et servitude, La fabrique.

Supiot A., 2001. Les nouveaux visages de la subordination. *Droit social* 2, p. 131-145.

Tissot S., 2007. L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique, Seuil, Paris.

Topalov C. (dir.), Laboratoires du nouveau siècle, Édition de l'EHESS, Paris, 1999.