Université de Savoie

Faculté Lettres Langues et Sciences Humaines

Laboratoire Langages, Littératures et Sociétés

Equipe “ Sociétés ”

**LE PROGRAMME REUSSITE EDUCATIVE :
MISE EN PLACE ET PERSPECTIVES**

Juin 2006

Odile JOLY-RISSOAN

**Sous la direction et
avec la collaboration de
Dominique GLASMAN**

**et la collaboration de
Jean-Marc BERTHET
Nathalie KAKPO**

Rapport pour la Délégation Interministérielle à la Ville

Introduction

L'objet de cette étude est de "mettre en perspective les changements introduits par le Programme "Réussite Educative" (PRE) avec les évolutions en cours en matière d'action publique en général et dans le champ éducatif en particulier et de se forger un point de vue à la fois problématique et prospectif sur la question telle qu'elle se pose dans le contexte actuel". (2nd Appel d'offre de la DIV, mars 2006).

Le PRE mis en œuvre par le ministère de la cohésion sociale depuis janvier 2005 se veut un dispositif novateur quant aux "principes et modes d'intervention en matière d'action partenariale dans le champ éducatif" (1^{er} appel d'offre DIV mars 2006). Conçu comme un outil complémentaire aux dispositifs nationaux et locaux existants, le PRE entend trancher par :

- son approche "globale" de l'environnement des jeunes de 2 à 16 ans présentant des signes de "fragilité" et de leur famille (Note de cadrage) ;
- son action durable "personnalisée", "individualisée", "sur mesure" auprès des enfants et des adolescents "fragiles".

L'approche "globale" se traduit par le recours à une notion relativement floue dans le projet de la DIV, celle de "fragilité". Tout comme celle de "réussite éducative", cette notion présente l'avantage d'être globale, parce que multiforme, de sorte que différents institutions et organismes peuvent prétendre s'associer au programme. Délibérément polysémique, le recours à la notion de "fragilité" ouvre en effet sur différents domaines d'intervention de l'action publique en matière d'éducation (cf. indicateurs de suivi dans la note de cadrage de la DIV : scolaires, éducatif, social, santé, culturel, sportif...) conformément au principe au cœur du dispositif, celui qui consiste à rompre avec une approche parcellisée des questions sociales et à croiser les approches et les solutions des différents corps professionnels concernés. Le PRE fait le postulat que la conjugaison des regards et des ressources maximise l'efficacité et la pertinence de l'action publique. A ce sujet, nous poserons la question de la compatibilité de ces regards portés sur la fragilité et de son traitement : dans quelle mesure (et dans quels cas) peut-on considérer que les lectures multiples et croisées de la fragilité d'un individu sont compatibles entre elles et plus efficaces que si elles se développent isolément les unes des autres ?

Le PRE exige un partenariat entre des acteurs aux appartenances professionnelles et institutionnelles diverses mais qui partagent un même objet : l'éducation¹. Il s'inscrit en cela dans la continuité d'autres dispositifs dont la mise en œuvre repose également sur un ensemble de relations contractuelles entre différents organes (PEL, Veille éducative, CTL...). Il franchit peut-être un pas supplémentaire dans cette logique

partenariale dans la mesure où il associe non pas deux partenaires privilégiés mais plusieurs. En ce sens, le PRE peut venir bousculer les relations contractuelles binaires parfois établies (les communes et l'E.N. dans le cadre de la Veille Educative par exemple ; les CAF et les communes avec le Contrat Temps libres) et, en modifiant les configurations locales de l'action publique, remettre en cause les marges de manœuvre de chacun des protagonistes et leurs modes de financement de leurs actions.

Second postulat par lequel le PRE se veut différent des autres dispositifs, et sans doute plus efficace : il cible des individus (et éventuellement leur famille) puisqu' " il s'agit d'une politique de soutien personnalisé qui vise un accompagnement éducatif adapté à chaque situation individuelle et/ou familiale et inscrit dans la durée avec des objectifs de résultats qui sont évalués annuellement sur base d'indicateurs nationaux et locaux " (1er Appel d'Offres DIV, mars 2006). On s'interrogera sur ce postulat qui veut qu'une action individualisée, autrement dit une individualisation de la politique publique la rend plus efficace² : en quoi ? Et qu'est-ce qui est individualisé ? L' " accompagnement éducatif adapté à chaque situation individuelle " sur lequel se fonde la différence du PRE peut s'entendre à trois niveaux : celui du diagnostic de la " fragilité " (réflexions autour de cas individuels et non de collectifs tels qu'un établissement scolaire, un quartier, une catégorie de population) ; celui de l'action conduite (travail éducatif personnalisé et non au sein d'un groupe); celui du suivi (un référent évalue les " progrès " de l'enfant). D'après les indicateurs d'évaluation de la mise en œuvre du PRE (Cf. Note de cadrage, DIV), c'est surtout le premier niveau (le diagnostic) qui se doit d'être individualisé : il s'agit d'identifier le nombre d'enfants concernés et pris en charge (avec leur âge, leur sexe, leur niveau de scolarisation), les domaines de difficulté (scolaire, éducatif, santé etc....) et le nombre de familles ainsi aidées. L'accompagnement, le soutien de l'enfant peut, en revanche, " dans un certain nombre de cas ou de situations être organisé de façon collective ", selon les " besoins " et le niveau de prise en charge jugé pertinent. (Note de cadrage, DIV).

Cet affranchissement affiché par rapport à une approche territoriale (même si les jeunes " visés " doivent résider en ZUP ou ZUS, sauf dérogations locales) suppose un mode opératoire nouveau. Il ne s'agit pas pour les partenaires d'intervenir auprès d'un collectif situé sur leur territoire (tel qu'un collège, un quartier) mais bien de se concerter pour intervenir auprès d'individus situés au carrefour des territoires (à la fois collégien, résident d'un quartier...) et dont l'intégration dans le PRE doit aboutir à une inflexion tangible (et évaluable) de leur parcours. Le PRE signifie donc en principe un redéploiement des financements publics, des collectivités vers un groupe de partenaires qui doivent convenir ensemble non plus seulement des actions à mener, mais aussi quels individus seront pris en charge. En cela, le PRE bouscule les frontières du travail social et éducatif, celles qui délimitent les territoires d'action de l'Education nationale, de l'Aide Sociale à l'Enfance et des communes

¹ Le partenariat se situe à deux niveaux : au niveau des pouvoirs locaux et nationaux (Communes, Intercommunalités, Conseils Généraux, Préfectures, Education Nationale, CAF....) et au niveau de l'action de terrain (Educateurs, animateurs, AS... Associations, écoles, services policiers et juridiques...).

² Différents participants aux 1^{ères} rencontres de la réussite éducatives (29 juin 2006) ont insisté sur l'aspect novateur, non pas de l'individualisation elle-même, (laquelle est déjà expérimentée dans certains dispositifs ou par certaines institutions) mais de l'articulation d'une approche individualisée à une approche globale de l'individu. La notion d' " approche globale " soulève localement moins de crispations que celui d' " individualisation ", puisqu'elle est perçue comme l'élément réellement novateur et distinct des prérogatives de chacun des partenaires pris isolément.

notamment, et celles qui délimitent les corps professionnels (en particulier les frontières posées par les codes de déontologie) destinés à échanger autour de cas individuels.

La première partie de cette étude situera la réussite éducative dans une histoire et dans son contexte. La seconde partie sera consacrée à la description des configurations prise par le PRE localement. Nous pointerons l'importance des contextes locaux pour comprendre de quelles façons le dispositif s'est installé, en articulation avec d'autres qui lui précèdent, selon l'histoire et les enjeux institutionnels, politiques et financiers des partenaires impliqués. Nous nous arrêterons sur les outils jugés nécessaires à la mise en œuvre du PRE (structure juridique porteuse, coordination, charte de confidentialité) qui tout à la fois traduisent et activent les échanges entre ces partenaires locaux. Une troisième partie s'intéressera aux modalités concrètes de l'application du PRE, depuis les diagnostics initialement établis localement (en réponses à l'appel à projets de la DIV) pour circonscrire les champs d'action du dispositif, jusqu'aux actions actuellement conduites au titre de ce dispositif. A cette occasion, nous interrogerons le sens et les limites de la mise en œuvre d'un programme qui entend concilier une approche globale et un traitement individualisé des fragilités d'un enfant et de sa famille.

L'étude menée s'appuie essentiellement sur les rapports des consultants sollicités par la DIV pour "une évaluation de la mise en œuvre du programme de réussite éducative" (Appel d'offres, janvier 2006). Les évaluations produites couvrent l'ensemble du territoire, soit 82 sites répartis sur toute la France métropolitaine, dont 9 internats de réussite éducative (IRE)³. Compte tenu des délais impartis (8 sites à auditer en 2 mois pour un consultant) et du cahier des charges, les rapports ont essentiellement été établis sur la base d'entretiens auprès des partenaires institutionnels impliqués dans la mise en œuvre du programme, et des compte rendus de réunions qu'ils leur ont fournis : préfecture, SGAR, Inspection d'Académie, municipalité, Conseil général, CAF, coordonnateurs du PRE etc. Par conséquent, les rapports fournissent essentiellement des éléments d'ordre organisationnel et institutionnel sur les structures juridiques porteuses du PRE, la constitution des équipes de pilotage et opérationnelles, l'articulation du dispositif à d'autres politiques publiques, le partage de l'information et le secret professionnel.

Les acteurs opérationnels n'ayant été que rarement consultés, et la mise en œuvre du PRE étant de toute façon trop peu avancée localement on le verra, les informations relatives à l'instrumentation des notions de fragilité et d'individualisation, et aux modes de conception du rapport aux familles, restent à un niveau de généralité qui en rend l'analyse ardue. Toutefois, ces informations nous permettent de saisir l'esprit dans lequel le PRE a été accueilli et interprété localement et donc d'émettre quelques éléments de langage et de conceptualisation quant à ce dispositif.

Pour cela, nous nous appuyons également sur les documents réalisés depuis le lancement de la "réussite éducative" par la DIV elle-même ou par diverses institutions partenaires, ainsi que sur quelques investigations personnelles auprès d'acteurs locaux qui se sont saisis du dispositif. Ces investigations nous ont d'abord permis de nous confronter, mieux qu'on ne peut le faire sur la base de documents écrits, avec la réalité de ce dispositif. Par la même occasion, nous avons pu saisir les contraintes dans lesquelles ont dû travailler les consultants

³ Concernant les internats, les éléments dont nous disposons à travers les rapports des consultants ne dérogent pas aux observations plus générales que nous pouvons faire sur l'ensemble du PRE. Nous signalerons les éventuelles spécificités en cours de route par des notes de bas de page.

chargés des études évoquées ci-dessus, contraintes liées non seulement aux délais courts dans lesquels leurs résultats sont attendus, mais aussi contraintes objectives du terrain ; la connaissance de ces contraintes permet de lire de manière plus précise les études des consultants. Enfin, elles nous permettent de porter, même sommairement vu le peu de sites visitables en si peu de temps, un regard un peu différent puisque les postures de travail et le positionnement d'une équipe universitaire ne sont pas exactement ceux d'une équipe de consultants.

Pour finir, nous ferons également part des réflexions que la journée dédiée à la RE organisée par la DIV (1^{ères} rencontres nationales de la réussite éducative, 29 juin 2006) ont fait émerger, dans la mesure où ces réflexions apportent des éléments de compréhension supplémentaires, non perçus dans les rapports des consultants et lors de nos investigations.

I. Le dispositif de “ Réussite éducative ” : inscription dans une histoire et un contexte

A. *Mise en perspective historique : éléments de généalogie.*

1. *Un changement de vocabulaire en trente ans.*

Au cours des années 1970, c'est l' "élève en échec" ou l' "échec scolaire" qui occupait le devant de la scène, qui représentait "le" problème auquel l'institution scolaire avait à faire face. Progressivement, au cours des années 1980 et 1990 va lui succéder la figure de l' "élève en difficultés"; désignation qui recouvre deux évolutions : d'une part, l'image se veut moins désespérante et plus mobilisatrice (une difficulté, cela s'affronte et se surmonte), d'autre part le "s" attaché à "difficultés" donne à penser que celles-ci relèvent de plusieurs champs – et l'on a vu entre autres monter, au cours des années 1990, la thématique des "problèmes psychiatriques" auxquels seraient confrontés un certain nombre de jeunes - et laisse la porte ouverte à l'intervention d'une diversité d'acteurs, professionnels ou non. D'ores et déjà, un certain nombre d'acteurs scolaires préfèrent parler de "lutte pour la réussite" plutôt que de "lutte contre l'échec scolaire", mais c'est depuis quelques années que cette perspective de "réussite" s'impose dans les textes comme dans les discours. On est devant une manière plus “ positive ”, en même temps que plus offensive, de présenter les choses, qui bien entendu ne suffit pas à modifier les pratiques.

2. *L'élargissement progressif du cercle des acteurs concernés par l'éducation.*

La création des ZEP en 1981 manifestait clairement que l'école ne pouvait plus, à elle seule, remplir sa mission, et qu'elle devait s'appuyer sur une diversité de "partenaires", professionnels ou associatifs, dont les contours se sont du reste élargis : aux travailleurs sociaux fortement mobilisés dès le départ se sont joints progressivement des professionnels de la santé, de l'ordre public ou de la justice. Le problème des difficultés de l'élève commence à ne plus être entièrement indexé à l'école, la prise en compte se veut plus globale. L'institution scolaire et ses agents, souvent réticents au départ face à une coopération qui rompait avec une tradition de "clôture scolaire", ont peu à peu, non sans mal ni résistances, appris à travailler avec d'autres, dont la collaboration s'avère au fil des ans d'autant plus indispensable que l'école reconnaît son impuissance à faire face seule à un certain nombre de problèmes, qui ne dépendent pas d'elle mais entravent quotidiennement son action : certains élèves vivent dans des conditions telles qu'ils ne sont pas disponibles pour les apprentissages scolaires, la violence sociale dont ils sont les victimes contamine la vie des établissements scolaires, etc.

3. *Les Villes : une place grandissante et une affirmation de leur légitimité.*

Au cours des années 1980, elles ont élargi leurs interventions au-delà des prérogatives légales qui leur sont reconnues depuis plus d'un siècle pour l'enseignement primaire, et ont parfois pris des initiatives concernant le cœur même de l'action de l'école (par exemple : organisation de "classes-lectures"). Au cours des années 1990, et plus particulièrement en 1998 avec le lancement des CEL, elles voient leur place reconnue à part entière dans le champ éducatif. La montée, à partir de la moitié de cette décennie 1990, du problème de la "déscolarisation" ou du "décrochage scolaire", conforte ce mouvement : la déscolarisation ne peut pas être vue comme l'affaire de l'école seule, et ce d'autant moins qu'elle est lourde de conséquences redoutées sur l'espace local, puisque les élèves en errance sont aussi vus comme des délinquants en puissance. Ce n'est pas un hasard si la démarche dite de "Veille éducative", visant à prévenir la déscolarisation, lancée par la DIV, est placée délibérément sous la responsabilité et le pilotage du Maire.

On n'est donc pas étonné de voir apparaître, dans le cadre de la Loi de Cohésion Sociale du 18 Janvier 2005, un ainsi nommé "Programme de réussite éducative" : l'affaire doit se jouer – s'organiser, se mettre en place – dans un espace local dans lequel les "partenaires" se mobilisent, et viser la réussite sans du tout limiter celle-ci à sa dimension scolaire, la cible étant l'enfant ou le jeune "dans sa globalité". Ceci justifie l'emploi de l'adjectif "éducative" qui marque aussi, pour ceux qui l'utilisent dans ce contexte, le fait qu'en s'installant délibérément dans autre chose qu'une pure et simple problématique scolaire, on indique nettement que l'école n'a ici à être qu'un partenaire parmi d'autres.

Au même moment, dans l'Education Nationale, sont choisis un certain nombre (en fait 249) de collèges estampillés "Ambition réussite" qui se trouvent, selon un principe de redéploiement vers les collèges jugés les plus en difficultés, dotés de moyens auparavant répartis sur plusieurs centaines d'établissements. Parallèlement, sont mis en place, au sein même des collèges, des "Programmes personnalisés de réussite éducative" (PPRE). L'inspiration est commune, mais le contenu du terme "éducative" pourrait être distinct : dans l'école, il ferait davantage référence à la co-responsabilité de l'école, de quelques médiateurs ou assistants d'éducation, et bien entendu de la famille, rappelée à ses devoirs en matière d'éducation de ses enfants.

Une politique s'apprécie aux objectifs qu'elle poursuit et aux moyens dont elle se dote pour les atteindre, et non aux termes dans lesquels elle s'énonce. Toutefois, ceux-ci sont significatifs d'une évolution dans la façon de considérer les problèmes.

4. *La montée du thème de l'individualisation*

La "réussite éducative" s'inscrit aussi dans une histoire de l'implantation, voire de l'acclimatation de la notion d'individualisation dans l'éducation au sens large. Cette implantation s'opère, dans l'école, sous le nom de l' "aide individualisée", aux origines de laquelle il y a à la fois une offre institutionnelle et une attente des élèves. Mais la perspective d'individualisation qui trame la "réussite éducative" concerne aussi, bien plus largement, les politiques publiques et en particulier celles qui sont confrontées à la question sociale.

a - L'offre institutionnelle d'une " aide individualisée " à l'école

L'individualisation au sein de l'école, sous forme d' " aide individualisée ", procède d'abord d'une offre institutionnelle. Ce n'est certes pas d'aujourd'hui, ni même d'hier, que l'on trouve dans les textes des théoriciens de la pédagogie un appel à l'attention que mérite chaque élève ou chaque enfant, dans sa singularité, que l'on voit dénoncé l'anonymat auquel sont exposés les élèves dans l'école et l'indifférenciation du traitement réservé à des personnalités enfantines et adolescentes irréductibles à un supposé modèle de l'Enfant. C'est par exemple à Freinet que l'on doit l'invention des " fiches autocorrectives " sous la forme des " bandes à dérouler ". Ce qui nous intéresse ici est beaucoup plus récent, c'est l'inscription progressive d'une telle exigence dans les textes officiels eux-mêmes, ceux qui régissent ou sont censés régir le fonctionnement et l'organisation quotidienne des établissements.

Au cours des années 1970 et 1980, le vent pédagogique fait flotter haut la bannière de la "pédagogie différenciée", dont on sait que, sous différentes modalités - groupes de niveau, groupes de besoins... - elle est alors vue comme le moyen de concilier l'hétérogénéité des classes (en particulier au sein du collège unique) et la scolarisation de masse. La pédagogie différenciée, au sens où nous l'entendons aujourd'hui, s'impose donc dans le discours et les pratiques scolaires à cette période, c'est-à-dire au moment où l'enseignement, formellement de plus en plus unifié, se donne aussi un objectif d'égalité des chances et de démocratisation, en restant organisé sur la base de la classe rassemblant 20 à 35 élèves. Apparue pour la première fois au cours des années 1960 dans les textes concernant les classes de transition, la pédagogie différenciée va attendre jusqu'au milieu de la décennie suivante, et le lancement de la Réforme Haby, pour devenir une doctrine pédagogique officielle valable pour tous : c'est quand on passe du collège organisé en filières distinctes et étanches (mis en forme sous le Ministère Fouchet) au collège unique avec classes indifférenciées (innovation organisationnelle majeure du Ministère Haby) que s'impose ce qui en est donné comme le corollaire pédagogique. Différencier la pédagogie apparaît dès lors, et de plus en plus au cours de la décennie 1980, comme une ardente obligation des enseignants, invités, incités à prendre en compte, par là, l'hétérogénéité des publics.

Dans cette perspective, des enseignants ont inventé, expérimenté, mis au point divers types de regroupement pédagogique, visant une plus grande efficacité dans les apprentissages, permettant que le temps de l'école soit tramé par des "durées profitables". Au fil des années, des nouveautés ont été introduites par l'institution elle-même : les "parcours différenciés" au collège au milieu des années 1990, les "modules" au lycée, toutes nouveautés orientées sur le même objectif de prise en compte de la diversité des élèves dans une école se voulant démocratique.

Quels éléments de bilan peut-on tirer ? Pour autant que la différenciation pédagogique ait été mise en œuvre et pas seulement proclamée - M. Duru-Bellat et A. Mingat ont montré⁴ que c'est seulement un cinquième des collèges qui constituent des classes hétérogènes au cours des années 1990 -, le bilan en est contrasté. Il n'est pas certain au bout du compte que, en dépit des espoirs qu'elle a suscités et de l'énergie consacrée par certains chefs d'établissement et certains enseignants individuellement ou en équipe, le bilan en soit globalement positif. D'une part, certes, divers dispositifs de différenciation ont rendu possible, pour les enseignants, la conduite des

apprentissages, vraisemblablement ont-ils permis à certains élèves, au moins temporairement, de ne pas se sentir lâchés par l'enseignant ou par le rythme du travail de la classe. Toutefois, le résultat en termes d'apprentissages n'a pas toujours été à la hauteur des espérances et des énergies dépensées ; l'égalité des chances n'y a semble-t-il guère trouvé son compte ; les dispositifs ont parfois été détournés de leur but initial ; les effets "stigmatisants" de certaines formes de regroupement ont été repérés ; enfin l'homogénéité des groupes était artificielle et appelait un niveau supérieur de différenciation.

Moins bruyante, moins spectaculaire, donnant moins matière à débat public que des dispositifs spécifiques comme ceux que l'on vient d'évoquer, toute une différenciation pédagogique s'est opérée dans le quotidien du travail en classe ; combien de maîtres l'ont-ils mise en œuvre sans attendre les orientations ministérielles, et en ont-ils jusqu'à aujourd'hui fait une dimension essentielle de leur pratique en classe ! Plus encore, c'est à une véritable individualisation que peuvent se livrer des maîtres, à certains moments du travail en classe ou en petits groupes, en exerçant successivement vis-à-vis de certains élèves une véritable fonction de "tutelle" . C'est dire que l'individualisation, loin de s'opposer à la différenciation pédagogique, peut en constituer une des modalités, avec plus de degrés de liberté dans l'enseignement primaire – où le face-à-face avec l'enseignant s'étend sur toute la journée -, que dans le collège - où l'enseignant est davantage corseté par les contraintes de son programme et le cadre temporel de l'heure de cours.

La pédagogie différenciée n'a disparu ni des textes officiels, qui en rappellent volontiers la pertinence et la nécessité, ni des pratiques des enseignants. Toutefois, elle semble avoir progressivement cédé le pas et pour le moins laissé place, dans les textes officiels, dans les projets d'établissement ou de ZEP, et dans les représentations de ce qu'il convient de faire au sein des écoles et des collèges, à la thématique de "l'aide individualisée". Disons que, depuis 1989 et la loi Jospin, le discours emblématique, qu'il émane du Ministère ou des établissements, met plus volontiers en avant l' "aide individualisée".

Celle-ci trouve place dans le contexte scolaire des années 1990, au cours desquelles le "collège pour tous" devient, dans la bouche des ministres successifs, F. Bayrou puis S. Royal, le "collège de chacun" . La "centration sur l'individu" se décline dans plusieurs dimensions du parcours scolaire, et pas seulement dans les discours : gestion individuelle des parcours (c'est-à-dire à la fois parcours différenciés et contrôle individuel et familial sur les orientations), sélection des options et des langues vivantes, choix de l'établissement scolaire, sont aujourd'hui des pratiques qui, aurait-on dit en d'autres temps, mettent l'individu au poste de commande dans la conduite de la scolarisation. L'individu ou sa famille, mais pas l'institution scolaire. Cette prise en compte, ce "respect" de l'individu dans sa singularité est d'ailleurs un emblème brandi dans la concurrence entre les établissements, au cours de laquelle les chefs d'établissement veillent toutefois à ne pas faire passer celui-ci comme une clinique pour élèves en difficultés. C'est également avec cet argument que des dispositifs périphériques, marchands comme les cours particuliers ou gratuits comme l'accompagnement scolaire associatif, entendent se démarquer d'un système scolaire massifié, et faire valoir sur lui un avantage comparatif : les enquêtes⁵ montrent en effet que

⁴ M. Duru-Bellat et A. Mingat, *"La constitution des classes de niveau dans les collèges : les effets pervers d'une pratique à visée égalisatrice"*, Revue Française de Sociologie; Vol XXXVIII, 1997

⁵ D. Glasman et G. Collonges, avec l'équipe du CRE, *"Cours particuliers et construction sociale de la scolarité"*, Ed. CNDP-FAS, 1994. Voir aussi, D. Glasman et al, *"Bilan des évaluations des dispositifs d'accompagnement scolaire"*, Rapport pour le FAS, CRE, Université Jean Monnet, 1998

l'on y met volontiers en avant cette aptitude, dont l'école serait quasi structurellement dépourvue, de prise en charge individuelle, de prise en compte de la personne de l'enfant (dans sa globalité, c'est-à-dire en ne le restreignant pas à son statut d'élève), de respect du rythme et des démarches de chacun. Bref, on fait assaut de (bonne) volonté individualisante, armée parfois d'outils technologiques censés intégrer l'individualisation dans leur conception elle-même. Et les entreprises ne sont pas en reste, qui proposent des produits pédagogiques, dont est vanté l'atout majeur, leur caractère adaptable et adapté à chacun : bandes vidéo, cassettes, ou encore CDROM, logiciels d'apprentissage, didacticiels à utiliser sur un ordinateur individuel.

Parmi les mesures prises par le Ministère figure de nouveau, à la rentrée de septembre 2002, la mise en place d'une "aide individualisée" aux élèves de collège. Voilà donc quelques années déjà que, à travers des dispositifs divers, plus ou moins intégrés à la classe ou à l'établissement, ou bien encore implantés à leur périphérie, l' "aide individualisée" est affichée comme une des propositions faites aux élèves, voire, puisque selon le mot d'un Ministre récent "l'école doit être à elle-même son propre recours", comme un des devoirs de l'institution, condition pour qu'elle puisse s'acquitter de ses "missions". Dernière étape en date dans cette orientation vers l'individualisation, comme on l'a vu, le Ministère actuel a lancé récemment au sein des collègues des " Programmes personnalisés de réussite éducative ".

b - L'individualisation, une attente des élèves.

La promotion de la thématique de l'individu au sein de l'institution scolaire fait plus que trouver un écho chez les élèves. S'agissant plus spécifiquement d'aide au travail, c'est une même exigence de centration sur l'individu qui est exprimée par les élèves.

Une enquête menée auprès des lycéens de la Région Rhône-Alpes⁶, au tournant des années 1980-90, s'intéressait à l'aide dont ils bénéficiaient, en dehors de l'institution, sous le nom de "cours particuliers". Les preneurs de cours soulignaient ce qui constituait, à leurs yeux, l'intérêt majeur de ce dispositif : on s'occupe d'eux individuellement, et là, contrairement à ce que les conditions objectives du travail en classe imposent, l'enseignant est tout à eux, à leurs questions, leurs difficultés. A la fin de la décennie, à l'occasion de la "Consultation nationale sur les lycées" (1997-98), les élèves mentionnent, au rang de ce qui est pour eux essentiel, leur demande d'un accompagnement personnalisé⁷. Cette attention à leur personne fait partie de ce que les écoliers et collégiens apprécient dans les dispositifs d'accompagnement scolaire qu'ils fréquentent. Toutefois, au sein de la classe, leur attente peut être plus ambivalente : un élève en difficulté ne souhaite pas nécessairement faire l'objet d'une attention spécifique de la part du maître, et peut préférer se fondre dans l'anonymat du groupe.

On dispose donc de suffisamment d'éléments pour établir qu'il existe, sinon une demande toujours explicite, au moins une attente d'appui individuel au travail scolaire, tant chez les élèves que, parfois, chez leurs parents. Et pour penser que, lorsque l'institution scolaire, ou des structures périphériques proposent une aide

⁶ D. Glasman et G. Collonges, *Cours particuliers...*, op. cit.

⁷ Entretien de Philippe Meirieu, Président du Comité d'organisation de cette Consultation, au journal *Le Monde* du 22 Mars 1998, cité par Y. Bruchon et G. Collonges, " *Connaissance du système éducatif* ", CNED 1999, p.334.

individualisée, elles ne créent pas artificiellement un "besoin". Pour autant, on ne saurait sous-estimer ce qui, en l'affaire et comme on l'a vu plus haut, est impulsé par des offreurs publics ou privés.

c - Des évolutions profondes.

Parler dans l'école d' "aide individualisée" c'est se couler dans ce qu'E. Morin appelait l' "esprit du temps". Celui-ci n'est pas seulement marqué par les lentes "transformations de l'équilibre nous-je" au bénéfice de l'identité du "je", comme le pointe Norbert Elias⁸. Il est également, de manière plus récente, façonné par l'ébranlement des institutions, le reflux du politique, et les transformations des économies de marché avancées, qui concourent à faire de l'individu, de sa promotion, de son épanouissement, un nouvel "horizon indépassable de notre temps"⁹. Concernant plus spécifiquement l'enfant ou l'adolescent lui-même : les pratiques éducatives impulsées dans et par les familles des classes moyennes se conjuguent avec (et s'appuient sur) l'émergence, depuis les années 1960, d'un marché orienté sur ces catégories d'âge, pour tendre à l'instituer comme individu ; adolescents et enfants sont intronisés comme consommateurs avertis, autonomes, ils se voient offrir les emblèmes et les outils de cette autonomie (dans les années 1950-60, la montre, le transistor, la mobylette ; plus récemment le téléphone portable...). Ils sont de plus en plus vus comme individus déjà constitués, individus que l'on pourrait dire "de plein exercice". Au sein de l'institution scolaire, s'acclimatent depuis une décennie la notion de "projet personnel", la notion de "contrat" entre l'élève et le collègue, la notion de "parcours individualisé", sans que l'on sache très bien si ces notions supposent un individu déjà-là (ce qui poserait la question de savoir quelles sont les conditions sociales pour que l'élève puisse agir comme tel) ou si elles ont pour fonction de le promouvoir (ce qui poserait l'autre question de savoir comment la mise en œuvre de ces notions peut y contribuer). L'institution scolaire affiche, voire affirme sa volonté de se placer au service des individus ; l'élève est mis "au centre du système éducatif", et la mission essentielle de celui-ci est de conduire chacun vers l'inscription professionnelle et sociale.

d - Un tournant dans les politiques publiques.

En effet, dans tout ce mouvement vers une approche plus " individualisée ", l'institution scolaire n'est pas seule : c'est l'ensemble des politiques publiques qui font leur cette thématique de l'individualisation.

La RE entend s'intéresser à des individus, pris en charge de manière individualisée, pour favoriser leur réussite éducative. On peut voir là une inflexion sensible à laquelle plusieurs écrits ont pu contribuer, ou dont ils constituent l'expression : J. Donzelot et ses collègues ont souligné, en comparant la situation en France et aux Etats-Unis, à quel point ces derniers avaient, face à la question sociale, privilégié une approche "people" (les gens) alors qu'en France on avait plutôt eu tendance à traiter la "place" (le territoire). S'intéresser davantage aux parcours individuels, afficher des ambitions moins indexées à tel ou tel territoire en tant que tel, même si les enfants et les adolescents ciblés et touchés par le dispositif de RE vivent plutôt dans ces territoires, c'est, de fait, modifier sensiblement l'orientation des politiques qui y sont menées. L'actuel Ministre de l'éducation souligne que l'un des trois principes sur lesquels repose la nouvelle relance des ZEP est de " recentrer les ressources en

⁸ N. Elias, *La société des individus*, Ed. Fayard, 1991

⁹ Pour reprendre et détourner la formule de J.P. Sartre à propos... du marxisme.

passant d'une logique de territoire à une logique d'élèves", puisque " nous ne sommes plus dans une logique de réparation territoriale mais dans une logique d'ambition pour chaque élève "10. Manière de souligner que, dans la généalogie qui vient d'être brièvement retracée, l'insistance progressive sur la réussite (point 1) et le primat donné à l'individu (point 4) ont partie liée.

Mais la montée d'une conception de l'action publique visant davantage les individus n'est pas due seulement aux responsables qui, depuis vingt cinq ans, se succèdent aux commandes de l'Etat. Elle est aussi le fait des acteurs locaux, élus, professionnels, bénévoles associatifs. Ce n'est pas le lieu de détailler ici les raisons du succès de cette notion auprès des "acteurs" et, pour le moins, de son acceptation. On peut se contenter de poser trois hypothèses. La première serait le sentiment des acteurs, ou plutôt de ceux qui ont le plus la possibilité d'être entendus, d'être allés "au bout" des solutions collectives, au sens de solutions traitant des populations, des territoires, et donc la conviction qu'il faut tenter d'autres voies. La seconde serait la conviction de l'irréductibilité des problèmes d'un enfant singulier, dont seule une prise en charge individualisée pourrait tenir suffisamment compte. Un enfant n'est pas une catégorie, même si la compréhension sociologique de son parcours impose de l'inscrire dans les catégories construites par l'analyste. La troisième serait un souci d'individualiser pour isoler, mettre à l'écart et ainsi reprendre plus aisément en main.

B. Le contexte de mise en œuvre de la Réussite éducative

Le Plan de Cohésion sociale est lancé et mis en œuvre dans un moment où la majorité au pouvoir entend mener à bien la " modernisation " du pays et l'adaptation de celui-ci à la donne nouvelle construite peu à peu par la mondialisation croissante des échanges. Or, ce mouvement a des conséquences lourdes sur de nombreuses fractions de la population, et en particulier sur les plus fragiles. Les risques d'accroissement de la " fracture sociale " sont régulièrement soulignés, que ce soit par des responsables politiques, par des éditorialistes, par des chercheurs ; mais il n'y pas accord dans le pays, ni même au sein de la majorité, sur la manière d'y faire face. On sait, par exemple, les divergences qui ont traversé non seulement l'opinion publique mais aussi la majorité elle-même à propos du CPE, et tout récemment à propos d'une proposition de modification de la loi SRU. Le Ministère Borloo entend représenter l'aile " sociale " de l'équipe gouvernementale, et faire pendant, par son action, aux effets de la politique menée par ailleurs. Ce qui est pointé ici, c'est que le dispositif de " réussite éducative " est marqué, tant dans sa conception que dans ses limites, par ce contexte. On y reviendra.

Par ailleurs, les transformations du système éducatif l'ont rendu, au fil des ans, plus compétitif qu'il ne l'a jamais été. Si tous peuvent entrer à présent au collège, et de plus en plus au lycée, l'accès aux filières de réussite reste très inégal socialement, la gestion des parcours scolaires par les parents repose, quand ceux-ci le peuvent, sur de véritables " stratégies ", cumulant et combinant le choix de l'établissement scolaire, le recours à des adjuvants divers, le contrôle plus grand sur les décisions de l'école concernant les enfants et en particulier les décisions d'orientation, etc. En sorte que l'on est aujourd'hui en face de cet apparent paradoxe d'un système éducatif formellement plus ouvert qui est en même temps plus inégalitaire et surtout de nature à décevoir les

¹⁰ Interview de Monsieur le Ministre de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Revue Ville-Ecole-Intégration Diversité, N°144, Mars 2005

espoirs placés en lui. L'éducation fonctionne davantage aujourd'hui comme un " marché ", pas seulement au plan métaphorique, et la France, même si elle n'est pas allée dans ce mouvement aussi loin que l'Angleterre ou la Nouvelle-Zélande, par exemple, est également concernée. Dans ce contexte, quel est le sens de la " Réussite éducative " ? Egaliser les chances des différents élèves devant l'école ? Rendre possible la scolarisation de tous – et en particulier des élèves issus des milieux populaires, qui résident dans les zones concernées par le RE - en prenant en charge les éléments les plus perturbateurs ou les moins préparés, par leurs conditions de vie, à entrer dans des apprentissages scolaires ? Ou parler, pour des élèves en difficultés, d'autre chose que l'école ?

II. Les configurations locales du PRE

S'il est un point sur lequel la plupart des sites auditionnés s'accordent, c'est l'urgence dans laquelle ils ont dû monter leur dossier en réponse à l'appel à projets. Dans une logique partenariale, le temps de la réflexion peut mettre plusieurs mois avant que les institutions et pouvoir locaux engagés aboutissent à un consensus sur le mode de mise en œuvre d'un programme tel que le PRE, sur sa place et son originalité par rapport à d'autres dispositifs. Les délais impartis pour présenter des projets PRE étant très courts, les sites ont généralement commencé par envoyer leurs propositions avant même d'engager une réflexion à ce sujet. Ils n'ont eu que rarement la possibilité de suivre la procédure habituelle en la circonstance, à savoir : faire un état des lieux des besoins et ressources du territoire ajusté aux orientations du programme (phase de diagnostic) ; définir de quelles manières ce dispositif s'articule avec ceux existants (notamment en élaborant les critères selon lesquels un enfant relève du PRE ou non) ; mettre en place les structures d'accueil du PRE (structures juridiques porteuses) ; baliser les conditions d'échanges et de suivi des équipes opérationnelles qui prennent en charge cet enfant (phase de coordination, charte de confidentialité). Presque toutes ces étapes se sont faites après l'approbation des projets, et se sont faites (et se font encore) simultanément. Les délais de mise en œuvre du dispositif alors même que l'Etat ratifie rapidement les projets s'expliquent en grande partie par ce report nécessaire du temps de concertation autour des opérations à mener concrètement.

Lorsqu'ils sont saisis par la DIV au printemps 2006, les consultants trouvent la plupart des sites en pleine réflexion sur les modalités institutionnelles concrètes de cette mise en œuvre, et pour certains déjà engagés sur le terrain, sur les modalités opérationnelles des actions. Une minorité d'entre eux semblent à même d'explicitier les critères et les principes qui ont prévalu pour formaliser le PRE. L'impression dominante est alors celle du pragmatisme avec lequel les sites mettent en place le dispositif, ajustent et réajustent progressivement les outils. Pour aller au-delà de ce pragmatisme, et rendre lisibles et compréhensibles les modes locaux d'instrumentation du PRE, nous avons opté pour une lecture systématique des fiches établies par les consultants, site par site. Les données qui figurent sur ces fiches nous permettent de repérer deux types de PRE, et les éléments contextuels qui en expliquent les configurations. Ont été exclus de l'analyse une dizaine de sites audités qui n'ont pas été en mesure de détailler certaines informations demandées, et que les lectures transversales des consultants ne permettent pas de renseigner suffisamment.

A. *Deux configurations du PRE*

Pour cerner les modes d'instrumentation du PRE, il convient d'analyser comment ont été mis en œuvre les deux principes fondamentaux du dispositif : une approche à la fois individualisée et globale des enfants " fragiles ".

L'approche ajustée au “ cas par cas ” proposée par le PRE a bien été perçue comme l'aspect essentiel et novateur par les sites audités. Pour autant, un an après son lancement, très peu d'entre eux proposent des parcours individuels de réussite. Si des réticences d'ordre politique peuvent avoir freiné l'engagement de certains partenaires localement (nous y reviendrons), ce sont surtout la compréhension de ce que signifie une politique de soutien personnalisé et la mise en place du partenariat et des protocoles nécessaires pour définir les modes d'action qui ont retardé la mise en œuvre du PRE. Au lancement du PRE, la plupart des sites se sont ainsi interrogés sur ce qui devait être individualisé (le diagnostic et le repérage des individus, l'action de soutien, l'évaluation du parcours) et comment atteindre cette individualisation. La compréhension de la notion de “ parcours individualisé ” n'est pas encore claire sur quelques sites pour lesquels, dans leur interprétation du PRE, soutien personnalisé égale prise en charge via des actions individualisées auprès des jeunes fragiles. Mais au final, c'est bien le repérage des enfants qui seront intégrés au PRE et avec lesquels il convient de définir un projet personnalisé puis de mettre en place une action ajustée (dans des cadres collectifs ou non) qui est (globalement) reconnu au principe de l'individualisation.

De ce point de vue, le nombre d'enfants “ suivis ” déclaré par les sites est un élément fondamental pour repérer ceux qui sont opérationnels. Mais cet indicateur est insuffisant pour caractériser l'instrumentation actuelle du PRE. D'une part, nous l'avons dit, seule une minorité de sites renseignent ce nombre d'enfants suivis. D'autres critères sont nécessaires pour apprécier l'état d'avancement de la majorité : la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire opérationnelle chargée de l'identification des enfants et du diagnostic “ global ”, l'élaboration de protocoles cadrant les échanges d'information entre professionnels et les relations avec les familles suivies. D'autre part, certains sites semblent avoir confondu le nombre d'enfants effectivement suivis et le nombre d'enfants “ ciblés ”, ou éventuellement susceptibles d'intégrer le dispositif. On peut difficilement comprendre comment 500 enfants peuvent bénéficier du PRE alors même que les équipes pluridisciplinaires chargées de statuer sur chacun des cas, un par un, sont dites “ en cours de constitution ”. Cette confusion entre enfants suivis et enfants ciblés n'a rien d'une manipulation visant à couvrir un retard dans la mise en œuvre. Elle est symptomatique d'une certaine configuration du PRE que l'on appellera “ collectivisée ”, pour mieux la distinguer du PRE dit “ individualisé ”. Les deux configurations diffèrent par leur conception des moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'individualisation, conception qui se lit dans les répartitions des financements entre le portage et les différents types d'actions. Quelques éléments de compréhension s'imposent à ce sujet.

En matière de financement, la dotation de la DIV a été assez généreuse, comme n'ont pas manqué de le reconnaître les acteurs interrogés. On ne peut pas ne pas noter que, rapporté au nombre d'enfants pris en charge, le budget consacré au PLRE est important. La situation est très variable selon les sites, mais, par enfant, le montant s'échelonne entre 500 euros et 4000 euros pour l'année. Pour mémoire, le coût budgétaire annuel d'un écolier est en moyenne de 4800 euros. On ne peut donc exclure un effet d'aubaine qui aurait encouragé les communes à s'engager rapidement dans ce dispositif. Mais il n'est pas certain que seule l'aubaine ait ici fait agir les collectivités. Une part substantielle de l'argent est accordée par les collectivités locales elles-mêmes, puisque les montants des demandes adressées à la DIV ont représenté, selon celle-ci, environ 50% des budgets des projets déposés. Si elles ont mis elles-mêmes de l'argent dans l'affaire, c'est que les collectivités entendent faire autre chose que simplement profiter de la manne ministérielle. En fait, comme nous le verrons, le dispositif a pu contribuer à donner corps à un projet encore vague, a pu donner l'occasion de se saisir réellement d'une question que d'autres priorités avaient reléguée en second rang.

Certains sites, déjà opérationnels, consacrent bien sûr une partie non négligeable du budget (voire l'essentiel) pour suivre les enfants et les familles intégrés au PRE, et rémunérer les adultes qui en sont les référents. Pour les autres, deux grandes affectations sont observables, et la part relative de chacune des affectations permet de distinguer deux instrumentations du PRE, selon que ce dernier finance essentiellement l'ingénierie, la coordination nécessaire à sa mise en œuvre (le fonctionnement, la coordination, peut aller jusqu'à consommer 40% du budget de la RE, cf. le rapport de Trajectoires) ou les dispositifs et actions qui lui préexistent et sur lesquels il s'appuie.

En effet, dans la mesure où la notion de parcours individuel de réussite n'est pas incompatible avec l'intégration de l'enfant ou du jeune suivi dans des dispositifs collectifs, deux types de PRE sont mis en place :

- *le PRE collectivisé* : ce type de PRE s'inscrit dans le prolongement d'autres dispositifs qu'il vient conforter, voire auquel il se substitue en partie. Il finance des actions collectives qui existaient déjà ou qui n'avaient pu être financées jusqu'alors : il comble en partie les baisses de financement observables sur les autres dispositifs, CEL, CLAS, volet éducatif du Contrat de Ville etc. Pour autant, l'objectif à atteindre n'est pas perdu de vue dans ce cas de figure : les équipes de professionnels, les protocoles d'actions et de suivis individuels sont constitués ou en cours de constitution pour dégager de cette approche collective des parcours de réussite personnalisés. Le principe est de repérer les enfants éligibles au titre du PRE au sein des structures de prises en charge en place sur le territoire. Autrement dit, le PRE finance à la fois les actions collectives relevant d'autres dispositifs et le personnel habilité à mettre en place le travail de repérage, et de diagnostic des jeunes qui, parmi l'ensemble du public accompagné par les actions collectives, feront l'objet à terme d'un suivi personnalisé.

Cette configuration de PRE est majoritaire dans les 72 sites suffisamment renseignés, puisqu'elle caractérise 42 d'entre eux. Dans 27 sites, le PRE vient renforcer voire suppléer d'autres dispositifs existants localement, sans que ce renfort ou cette suppléance ait abouti à la mise en place de parcours individualisés : soit le nombre d'enfants inscrits dans un parcours de réussite individualisé est nul ou non fourni (il n'y a pas de parcours individualisés en place), soit il est très élevé (de l'ordre de plusieurs centaines). Dans ce dernier cas, c'est l'ensemble du public pris en charge par les actions collectives menées dans d'autres dispositifs qui sont relayés par le PRE, qui est comptabilisé.

Sans préjuger de l'avenir, cette configuration peut réellement aboutir à la mise en place de parcours individualisés. C'est ce que l'on observe sur 15 sites où le PRE appuie des actions collectives souvent pré-existantes, mais renforcées et prolongées par des prises en charge individualisées. Dans ce PRE que l'on appellera par la suite *collectivisé et individualisé*, non seulement les équipes pluridisciplinaires opérationnelles sont en place, ainsi que les outils d'action (charte de confidentialité, fiches d'orientation, "contrat" avec les parents...), mais au total 1113 enfants et adolescents se voient proposer des actions spécifiques, et sont engagés dans un parcours éducatif personnalisé.

- *le PRE individualisé* : ce type de PRE se positionne d'emblée comme un dispositif très différent et irréductible aux autres (bien que complémentaire). La définition des critères de fragilité selon lesquels des enfants et adolescents seront orientés vers le PRE, des ressources nécessaires pour repérer ces jeunes, et des modalités de l'action est le préalable de la démarche. Il s'agit de mettre immédiatement en place les procédures

adéquates pour identifier individuellement ceux qui seront pris en charge, par des structures collectives ou non. Si le PRE constitue un volet du PEL et peut s'appuyer sur les autres outils (CEL, CTL, CLAS, Veille éducative...), notamment dans la phase de diagnostic, il ne finance guère leurs actions collectives. La première année a été consacrée à construire l'architecture adaptée et finance essentiellement les coûts inhérents au portage de l'opération et au recrutement du personnel de coordination ou de terrain (référents) nécessaire. Ce qui se traduit généralement par le fait que les moyens attribués ne sont que partiellement dépensés, et sont reportés sur l'année suivante.

17 sites sont ainsi "prêts" à proposer des parcours individuels (*PRE individualisé pré-opérationnel*), 13 sont déjà opérationnels (*PRE individualisé opérationnel*) et ont commencé à accompagner 957 jeunes, un nombre destiné à monter en puissance.

Ces différentes configurations locales de PRE ne décrivent pas seulement des manières différenciées d'appréhender un dispositif novateur. Ces manières différenciées d'appréhender ce dispositif se comprennent par les contextes locaux dans lesquels celui-ci s'installe, et préfigurent, on va le voir, une inflexion plus ou moins tangible dans les politiques publiques locales aussi bien du point de vue des conceptions des mécanismes de fragilisation d'une population que des moyens pour y remédier.

B. Des PRE formalisés différemment selon les contextes locaux

Les modes de formalisation du PRE varient selon les contextes dans lesquels il s'inscrit, c'est-à-dire selon la plus ou moins grande expérience des sites quant à ce type de programme, les modes de fonctionnement partenariaux plus ou moins rodés localement, et les ressources en matière de politique éducative dont ces sites disposent.

1. Le poids de l'antériorité des pratiques partenariales en matière de politique éducative.

Compte tenu de l'absence de temps pour préparer des structures adaptées (innovantes ?) à un programme qui se distingue de ceux existants, les modalités de mise en œuvre du PRE reposent fortement sur l'antériorité des pratiques partenariales locales. Une "culture" locale de l'action publique basée sur des pratiques partenariales constitue un ensemble de savoirs et de savoir-faire ensemble préalable qui facilite certainement la réception du dispositif RE. Elle prédispose à accueillir un programme exigeant en matière de contacts et d'échanges entre les communes et les diverses institutions pressenties par ce dispositif. En revanche, la rupture avec les modes de faire existants, et donc avec un traitement collectiviste de la question sociale s'en trouve compromise : dans l'urgence, poursuivre, en apportant des nuances marginales, une politique et des pratiques partenariales éprouvées permet de répondre plus facilement et rapidement à un programme que d'en inaugurer de nouvelles.

Les sites sur lesquels de multiples dispositifs (PEL, CEL, Contrat de ville, Veille éducative, CLAS, Contrat Enfance, CTL) sont activés, s'avèrent plus rapidement opérationnels et réactifs à l'égard du PRE. Ces dispositifs, lorsqu'ils sont mobilisés, servent en effet de support à la construction des équipes de pilotage au sein

desquelles des relations de confiance et des habitudes de travail collectif sont établies, et fournissent des éléments de diagnostic pour cibler les besoins et définir les actions.

Selon les analyses des acteurs institutionnels recueillies par les consultants, la Veille Educative semble particulièrement faciliter la mise en œuvre du PRE, c'est-à-dire le repérage des enfants et des jeunes au sein des structures collectives en place à qui proposer des parcours individualisés. Elle est un dispositif favorable à l'opérationnalisation d'un PRE de type collectivisé. La VE prépare sans doute au PRE en ce qu'elle suppose déjà, et davantage qu'un CEL¹¹, une coopération active entre les collectivités locales, l'Education nationale et les associations, et traduit la légitimité des communes à porter et concevoir une politique éducative territoriale qui franchit toutes les barrières, y compris celles des établissements scolaires.

Les différents dispositifs mobilisés¹² par les sites selon les configurations du PRE

Configuration locale du PRE	Nb de sites	Dispositifs mobilisés par les sites :				
		PEL/CEL	VE	CTL/CE	CLAS	Autre
PRE individualisé opérationnel	13	7	5	7	4	10
PRE individualisé pré-opérationnel	17	8	5	4	4	6
PRE collectivisé et individualisé	15	12	11	6	7	9
PRE collectivisé	27	16	12	7	6	5
Total	72	43	33	24	21	30

Type PRE	% de sites	Dispositifs mobilisés par les sites (%) :				
		PEL/CEL	VE	CTL/CE	CLAS	Autre
PRE individualisé opérationnel	18	16	15	29	19	33
PRE individualisé pré-opérationnel	24	19	15	17	19	20
PRE collectivisé et individualisé	21	28	33	25	33	30
PRE collectivisé	38	37	36	29	29	17
Total	100	100	100	100	100	100

Les CTL et les Contrats Enfance semblent favorables quant à eux à l'opérationnalisation d'un PRE de type individualisé. Ces derniers ne sont pas en soi une meilleure passerelle vers le PRE, mais leur existence indique ici un partenariat déjà élargi sur les CAF notamment, et l'expérience parfois de suivis individualisés co-organisés CAF/Communes. Les habitudes de travail face à ce type de politique sont acquises. Dans cette logique, le PRE est d'autant plus opérationnel et donne davantage lieu à des suivis individualisés que des dispositifs "autres", tels que des groupes constitués plus ou moins formels (RASED, CESC, "équipe de suivi de jeunes", associations...) sont déjà mobilisés localement en amont et avaient diagnostiqué, avant le PRE, la nécessité d'une approche personnalisée des parcours éducatifs : sur ces sites, le PRE semble en quelque sorte avoir été anticipé.

¹¹ D. Glasman, *La lente émergence des politiques éducatives territoriales*, in A. Faure et A-C. Douillet (dir) "L'action publique et la question territoriale", PUG, Collection "Symposium", 2005.

Si les sites offrant une infrastructure dense en matière de dispositifs partenariaux semblent globalement plus rapidement mettre en œuvre le PRE et davantage en respecter l'esprit, la relation de causes à effets n'est pas aussi simple. Sur certains sites, la multiplicité des dispositifs mis en place constitue au contraire un frein au PRE.

Soit le champ éducatif apparaît en réalité localement peu structuré et les spécificités et objectifs propres aux différents dispositifs mis en œuvre sont peu clairs. Le PRE apparaît alors comme un outil supplémentaire à juxtaposer à l'existant, sans que soient cernées davantage les frontières des uns et des autres. La rapidité avec laquelle ont dû être élaborés les projets n'a pas aidé à clarifier la place des différents dispositifs.

Soit l'expérience de la mise en œuvre d'autres dispositifs génère des inerties inhérentes à des habitudes de travail, à des rapports cristallisés entre les partenaires et aux politiques éducatives déjà en place. Des incertitudes quant à la pérennité de l'engagement financier de l'Etat, des réticences à l'égard de ce nouveau mode de faire que suppose le PRE en matière de partenariat et notamment de repérage du public, peuvent alors conduire à développer la stratégie qui bouscule le moins les pratiques de contractualisation qui préexistent : situer le PRE dans la continuité des dispositifs en cours et qu'il convient de continuer à financer.

2. *Les logiques d'engagement des différents partenaires*

Après avoir répondu rapidement à l'appel à projets PRE, et donc sans avoir nécessairement pris la mesure des engagements, les partenariats même rodés se confrontent aux exigences de cette nouvelle donne propre au programme : les parcours de réussite individualisés. A ce sujet, le PRE a sans aucun doute pour conséquence première de dynamiser les partenariats locaux autour de la politique éducative. Le constat est le même partout : aucun partenaire n'est indifférent, chacun est conduit à se positionner. Il cristallise les énergies de ces partenaires lorsque peu de dispositifs existent localement, il réinterroge les pratiques partenariales autour de la question de l'individualisation lorsque ces autres dispositifs fonctionnent. Le PRE donne l'occasion de structurer les échanges entre institutions, de remettre à plat la politique locale, ou de mettre en œuvre une autre politique que celle existante et jugée insatisfaisante¹³.

Dans ce cadre, et quelle que soit la configuration (collectivisée ou individualisée), l'opposition entre la continuité des actions en place et l'inauguration d'un nouveau mode de faire ne saurait être tranchée par avance, puisque des coopérations et des actions envisagées peuvent émerger, à mesure que les partenaires (institutionnels et opérationnels) intègrent la formule du PRE dans leur panoplie et saisissent les structures du pilotage autour de projets spécifiques. Ici, en sus des conflits autour du partage du territoire de l'éducation qui peuvent apparaître ou réapparaître, les variations dans l'interprétation du PRE se comprennent par la lecture qu'en fait la préfecture chargée de l'initier d'une part, et par les intérêts politiques et financiers des partenaires locaux d'autre part.

Si les préfectures ont évidemment en charge de relayer les dispositions ministérielles, elles n'ont visiblement pas toujours bénéficié des éléments de réponses suffisants pour lever certaines incertitudes

¹² Ce tableau ne prétend pas rendre compte du nombre exact de chacun des dispositifs sur les territoires. Il est fort probable que des sites n'aient pas signalé leur existence. Nous considérons cette " omission " significative de ce que ces dispositifs ne sont pas " actifs " ou n'ont pas été mobilisés pour accueillir le PRE.

¹³ - Dans les IRE, le programme a pour effet reconnu de redynamiser ou de souder les équipes pédagogiques, et parfois de renforcer les liens avec l'Inspection d'Académie.

rencontrées par les pouvoirs locaux à mesure de la mise en place du PRE. Les marges de manœuvres qui sont par conséquent les leurs les conduisent à adopter des postures très différentes quant à l'application du dispositif, et plus particulièrement par rapport à l'individualisation des suivis : certaines exigent que seul le surcoût inhérent à la prise en charge d'enfants dans le cadre de parcours individuels soit financé par le PRE, tandis que d'autres comprennent l'approche collectivisée et acceptent que des actions conduites dans d'autres dispositifs soient subventionnées par le PRE.

L'Education Nationale apparaît également comme un partenaire quasi obligé du dispositif. Ainsi, les établissements scolaires, inspecteurs d'académies et services départementaux de l'EN sont fortement invités par leur ministère à participer activement au PRE (note du Ministère de l'Education Nationale, printemps 2005), en collaboration avec les préfets et les communes. Ils sont appelés à veiller notamment à la "cohérence territoriale des dispositifs" en place, puisque, ainsi que l'a rappelé un inspecteur d'académie adjoint lors de la journée dédiée à la RE (29 juin 2006), le besoin d'articulation entre l'EN et les territoires est très fort, et qu'il convient plus particulièrement de réussir l'articulation entre deux dispositifs dont les territoires concrets ne coïncident pas forcément, "Ambition Réussite" et "Réussite Educatives". Ceci dit, les directives ministérielles ne sont pas toujours suivies à la lettre, puisque des réticences apparaissent ici ou là aussi bien au niveau des services départementaux que des enseignants (voir ci-après). Ces réticences peuvent pénaliser considérablement la mise en place du dispositif dans la mesure où le repérage des enfants orientés vers le PRE repose, dans les faits, essentiellement sur les établissements scolaires et les enseignants. On y reviendra.

La mise en œuvre du PRE repose par ailleurs en grande partie sur l'adhésion politique des communes à conduire des actions "ajustées", "ciblées" sur l'individu que l'on "traite" plutôt que d'investir dans des actions préventives collectives dont l'efficacité à assurer la cohésion sociale est certes moins visible mais davantage perçue comme plus durable et plus légitime politiquement. Et la pérennité de l'action est une question récurrente : sur combien d'années s'engage-t-on ? La "réussite éducative" d'un enfant ou d'un adolescent se construit et s'évalue tout au long d'un parcours, et donc sur une durée qui ne peut être réduite à quelques mois ou quelques années. C'est affaire de 5 ans, 10 ans, même si, pour certains, un appui passager pourra suffire. Si cela est vrai, l'engagement collectif est très lourd. En effet, les financements nécessaires doivent être trouvés, et si les financements provenant de la DIV ne sont pas pérennes, la question se pose de savoir comment prendre le relais. D'autre part, cela suppose aussi une constance de la volonté ministérielle ou gouvernementale, faute de quoi le dispositif tombera à son tour dans la corbeille aux bonnes intentions. Bien sûr, les villes sont appelées à prendre le relais, mais en auront-elles les moyens humains autant que financiers ? La mobilisation est forte actuellement, et l'on peut voir là à la fois l'effet de la conscience des problèmes auxquels certains jeunes s'affrontent et l'opportunité offerte par le budget substantiel de l'opération. Mais quelle continuité de l'action de l'Etat peut-on espérer : au delà de la prochaine élection présidentielle, ou encore dans trois ans, etc. ?

En admettant l'adhésion des communes, la réception du PRE repose alors sur la légitimité qu'elles ont acquise à "piloter" une politique éducative partenariale. Dans les sites où le partenariat est récent ou peu formalisé, les compétences des collectivités locales restent à prouver (aux yeux des partenaires) et leur ingérence dans les affaires d'éducation à justifier. A ce propos, l'intérêt d'une coordination par les intercommunalités a été souligné lors des 1^{ères} rencontres nationales de la RE (29 juin 2006) : les agglomérations sont susceptibles d'accompagner les communes dans leurs réflexions et dans leurs négociations avec les partenaires de poids

auxquels elles ont à faire (CG, EN...), et de les aider à mutualiser les moyens (humains, techniques, et financiers) qu'elles peinent à dégager séparément.

A l'instar d'autres dispositifs similaires impliquant les communes, le PRE peut générer localement des conflits d'intérêts, plus ou moins personnifiés selon les héritages laissés par des expériences antérieures, et produire la crispation des partenaires institutionnels soucieux de préserver leur territoire ou d'imposer leur mode de traitement des questions sociales. On pense ici au hiatus habituel entre l'Education nationale et les communes¹⁴.

Mais il en va également de même avec le Conseil général qui s'avère réticent, dans certains départements, à s'engager dans une collaboration autour de suivis individualisés d'enfants. La réticence est double : on redoute d'une part la stigmatisation des populations visées, et l'entrée dans une logique de signalement sans en maîtriser les tenants et aboutissants (ce qui renvoie à la problématique du partage de l'information et de la confidentialité des échanges) ; on craint par ailleurs l'intrusion de l'Etat dans son champ d'action et la dépossession corrélative de ses prérogatives en matière d'Aide Sociale à l'Enfance. Ces réserves, à la fois dogmatiques et institutionnelles, conduisent, par défaut, à limiter le PRE aux enfants inscrits en primaire et/ou à une lecture collectiviste du dispositif puisque manquent aux équipes pluridisciplinaires certains vecteurs opérationnels de l'individualisation des diagnostics : les travailleurs sociaux et en particulier les assistantes sociales.

A l'inverse, y compris sur certains sites où le " passif " partenarial est peu développé ou peu structuré, les collectivités peuvent se saisir du PRE pour soutenir leur légitimité dans le champ éducatif (les communes) ou pour se désengager des missions coûteuses qui leurs sont normalement attribuées, et/ ou qu'elles n'arrivent pas à remplir. Les Conseils généraux peuvent être par exemple tentés de reporter sur le PRE le travail de dépistage qui incombe aux travailleurs sociaux en déficit, ou les coûts de placement d'un enfant via le développement des internats ; les équipes pédagogiques des institutions scolaires peuvent mobiliser le PRE pour exporter vers les équipes pluridisciplinaires (et vers les communes) les problèmes (les individus problématiques) internes à leur établissement.

En outre, l'instrumentation du PRE repose en grande partie sur la configuration des institutions signataires puisque les équipes " pluridisciplinaires " de professionnels qui ont en charge de définir et de repérer les " signes " de la fragilité se constituent à l'image de l'engagement des collectivités dont elles dépendent. Mais on observera que les réserves émises par tel ou tel Conseil général ou Inspection d'académie n'empêchent pas la participation de certains travailleurs sociaux ou enseignants à la réflexion collective qui s'engage ici ou là. A l'inverse, les impulsions données par le Conseil général ou un IA ne suffisent pas toujours à mobiliser leurs troupes, peu habituées à travailler ensemble, réticentes à l'idée d'outrepasser les devoirs de confidentialité, ou même inquiètes devant le risque de repérage de cas relevant de leur seule compétence.

¹⁴ Certaines équipes des IRE comprennent difficilement que ce dispositif soit porté par le Ministère de la Cohésion sociale, et non celui de l'Education nationale. D'autant plus qu'avec des lignes de budget différentes (EN et MCS) se pose pour elles le problème de l'articulation entre le montage juridico-financier de l'encadrement et des activités IRE et le positionnement de l'établissement.

Synthétiquement, la mise en œuvre du PRE, lequel suppose un double partenariat, au niveau des acteurs institutionnels (plus ou moins éprouvé en amont) et au niveau des acteurs de terrain (généralement peu élargi jusqu'à ce jour) se confronte à deux niveaux de difficultés :

“ - dans les sites où le partenariat est déjà avancé avant la mise en œuvre du PRE, le problème est parfois d'impliquer très concrètement les acteurs de terrain. Si les institutions telles que l'Education nationale ou le Conseil général se sont positionnées en faveur du PRE, certains acteurs de terrain ne s'impliquent pas toujours dans la démarche. (...)

- dans les autres sites où l'histoire entre les partenaires est plus récente et le niveau de partenariat moins approfondi, l'articulation est encore difficile à trouver avec l'Education nationale et notamment le second degré, qui participe aux réunions partenariales, mais qui n'oriente pas encore des enfants vers les cellules opérationnelles. Il en est parfois de même avec le Conseil général qui a parfois besoin de garanties de la part de la commune avant de s'impliquer dans un travail autour de situations individuelles. ” (Rapport Trajectoires).

C. L'outillage technique du PRE (structure juridique, coordination et charte de confidentialité)

Outre le conseil consultatif qui assure, via la structure juridique porteuse, le pilotage administratif et stratégique du PRE, le dispositif s'organise le plus souvent autour de deux équipes, l'une dite Equipe de réussite éducative (ERE), ou encore “ équipe de soutien ” ou de “ suivi ”, qui assure un pilotage opérationnel du PRE ; l'autre, dite équipe “ pluridisciplinaire ”, formée des travailleurs sociaux, psychologues, enseignants, éducateurs etc. chargée de mettre en place les suivis individualisés. Les attributions de ces deux équipes ne sont pas toujours claires, et varient selon les sites : dans certains cas, c'est l'équipe pluridisciplinaire qui discute des modes d'actions à suivre, dans d'autres cas, cette équipe ne fait qu'appliquer les décisions prises par l'ERE laquelle “ sélectionne ” les enfants au titre du PRE et organise leur parcours.

Parallèlement à la constitution de ces équipes (toutes les ERE et les équipes pluridisciplinaires ne sont pas encore constituées, mais sont en bonne voie de l'être dans la grande majorité des cas), ont été mis en place les moyens nécessaires à leur fonctionnement : structure juridique porteuse, charte de confidentialité, affectation d'un poste de coordination. Là encore, tous les sites ne sont pas opérationnels. Ces “ outils ” ont pris du temps pour être conçus, ou adaptés en ce qui concerne les structures juridiques et les chartes dont certains sites disposaient déjà via la Veille éducative. C'est sur ces aspects techniques de la mise en œuvre du PRE qu'apparaissent parfois les contradictions inhérentes à la nécessité de s'appuyer sur l'existant pour aller vite tout en inaugurant d'autres modes de faire ensemble ajustés à l'individualisation des parcours éducatifs. S'entendre sur la structure juridique, (ré)écrire une charte de confidentialité, s'adjoindre un coordonnateur ne sont en rien des pratiques dilatoires. Le temps accordé à ces mesures est un temps dont on ne peut faire l'économie, puisque ces cadres techniques donnent aux partenaires l'occasion de s'assurer, ou de se réassurer des engagements des autres, de dépasser les difficultés et les réticences à travailler ensemble, de définir ensemble sur quel chemin ils s'engagent.

1. La structure juridique porteuse

Pour l'essentiel, le choix de la structure juridique est pragmatique, puisque les sites privilégient surtout l'existant, dans la mesure où cet existant permet financièrement et juridiquement d'accueillir et de gérer les sommes conséquentes attribuées au titre du PRE, tout en reflétant l'équilibre des engagements des partenaires¹⁵. Le temps mis pour organiser cette structure peut indiquer les difficultés à trouver un consensus. Le choix d'une structure plutôt qu'une autre n'est donc pas neutre, et s'il ne fonde pas le partenariat ni ne préfigure la mise en œuvre de parcours individualisés, il contribue à l'activation des échanges entre partenaires institutionnels.

L'EPLC accueille ainsi rarement le PRE, car trop marquée du sceau de l'Education nationale. Les deux seuls sites référencés qui choisissent ce type de structure présentent des projets portés par des établissements scolaires.

Les GIP apparaissent comme des structures lourdes à mettre en place, mais les projets intercommunaux, ou les projets portés et co-financés à égalité par différentes institutions (CAF/Communes/CG...) orientent les partenaires à adopter ce type de structure garant d'un réel équilibre. Les GIP ne préfigurent pas la formalisation du PRE (on observe autant de PRE " individualisés " que " collectivisés ") mais en ralentissent nettement la mise en œuvre. Une fois montés, leur souplesse et leur aptitude à fédérer sont en revanche presque unanimement reconnues.

Les CCAS et les Caisses des Ecoles plus encore, sont davantage plébiscitées. Souvent déjà en activité notamment pour accueillir le volet éducatif des Projets de Ville, elles apparaissent relativement souples à l'usage, même si certains sites signalent une lourdeur administrative à l'ouverture de la structure. Elles apparaissent surtout significatives de l'engagement des communes qui auraient aimé pouvoir porter le dispositif, sans que cela ne préjuge pour autant des modes de partenariat ultérieur : la structure juridique reste à un niveau administratif et comptable qui fournit le cadre institutionnel partenarial sine qua non à la mise en place du PRE, sans qu'elle préfigure en soi les modes de formalisation du PRE.

¹⁵ Dans le cas contraire, les sites ont souvent initialement privilégié un EPLCE, mais en l'absence du décret autorisant sa mise en œuvre, ont finalement dû se rabattre (après plusieurs semaines d'attente) vers un autre choix. Le choix d'une commune pour une régie personnalisée illustre, entre autres, le problème auxquels certains sites ont alors dû faire face : *“ La question de la structure support a constitué un problème majeur. En l'absence de Caisse des Ecoles et/ou compte tenu de la complexité à en créer une pour porter le dispositif (ce qui aurait nécessité une réorganisation d'ensemble du service Education, Périscolaire et Cultes de la ville de X), un choix devait être opéré entre la mise en place d'un GIP ou tout autre structure juridique adaptée, dotée d'une comptabilité publique. Les différentes possibilités en présence ont été étudiées avec un cabinet spécialisé, certaines ayant été éliminées rapidement parce que ne convenant pas dans le contexte de X. Ainsi la possibilité d'un GIP éducatif n'a pas semblé pertinente, compte tenu de la précédente expérience malheureuse du GIP porteur du GPV (dissolution du GIP). De même, l'idée d'un EPLC, tel que souhaité par l'IA ne semblait pas adaptée à la taille du territoire couvert. Enfin, l'idée de la mise en place d'un EPLCE, n'a pas été retenue par la DIV, compte tenu de l'absence de décret d'application pour la mise en place de cette nouvelle structure juridique. ”* (Rapport Résonances)

Les différentes structures juridiques porteuses adoptées par les sites selon les configurations du PRE

Type PRE / Structure juridique	Caisse des Ecoles	CCAS	EPLE	GIP	Régie personnalisée	Total
PRE individualisé opérationnel	7	5		1		13
PRE individualisé pré-opérationnel	6	5		5	1	17
PRE collectivisé et individualisé	10	4		1		14
PRE collectivisé	11	8	2	6		27
Total	34	22	2	13	1	72

Le choix de la structure porteuse révèle l'état du partenariat, des tensions et des coopérations locales entre les partenaires. Tels qu'ils sont restitués aux consultants, les avantages et inconvénients pesés (parfois longuement) traduisent les rapports entre les institutions face à une politique éducative commune, mais il ne semble pas que la structure porteuse génère en soi une dynamique particulière ou détermine l'efficacité ultérieure nécessaire à la mise en œuvre du PRE. Si les communes apparaissent souvent comme les pilotes à ce niveau là du dispositif, la structure juridique porteuse n'altère pas particulièrement les équilibres partenariaux existant, ni l'implication des différentes collectivités représentées.

Cela dit, on peut s'attendre à l'avenir à des effets propres de ces structures sur les modalités concrètes de mise en œuvre du PRE. Les structures juridiques fixent en effet durablement les termes du partenariat et donc les modes d'implication de chaque institution dans le dispositif. Les rapports des consultants commencent à observer certaines limites, notamment concernant les Caisses des Ecoles : *“ la bonne adéquation entre une telle structure et le territoire, ses enjeux et ses acteurs n'apparaît pas systématique. Même si elle semble donner un cadre favorable à la collaboration des acteurs et au partage de l'information, la Caisse des Ecoles est aussi une instance lourde, qui manque de représentativité, et dont le caractère officiel est trop contraignant ”* (Rapport ECS). Si ils soulignent que la structure juridique ne préfigure pour l'instant pas l'opérationnalisation du PRE, deux rapports diagnostiquent, à terme, la plus grande pertinence du GIP, qui présente l'avantage *“ de proposer une réelle co-gestion ”* (Rapport Résonance).

2. Le coordonnateur

Les frais de coordination et de personnel représentent jusqu'à 50% des sommes dépensées au titre du PRE. Le poste de coordonnateur apparaît en effet tôt ou tard comme un maillon central dans la mise en œuvre du PRE, ou plutôt des parcours individualisés. Les sites n'ayant pas encore recruté ou affecté du personnel à ce poste de coordination n'ont du reste encore fait entrer aucun enfant dans le programme. Les recrutements d'un coordonnateur y sont en cours. Tous les sites ou presque finissent en effet par mettre en place un poste de coordination (voire deux), lequel organise la mutualisation des informations et des savoirs faire, que ce soit au niveau de l'ERE ou de l'équipe pluridisciplinaire, et assure l'articulation entre les deux équipes.

La nécessité de cette coordination se révèle plus rapidement lorsque les sites évaluent le PRE à l'aune de l'accompagnement personnalisé. La mise en place de l'ERE et de l'équipe pluridisciplinaire ne prévaut en effet que lorsqu'il est entendu que les actions à construire succèdent au repérage des enfants intégrant le PRE et non l'inverse. Plus il est rapidement mis en place, plus le poste de coordination se situe à la charnière entre le pilotage opérationnel et l'équipe pluridisciplinaire, autrement dit plus l'ensemble de la méthodologie de mise en

œuvre repose sur lui. A l'inverse, certains coordonnateurs recrutés tardivement (en 2006 par exemple) se voient surtout attribuer une fonction d'animation et de courroie de transmission, mais aussi de référent des enfants intégrés au PRE.

Le profil du coordonnateur n'est sans doute guère réfléchi dans la mesure où la mise en place du poste s'inscrit dans une démarche pragmatique selon laquelle il s'agit de rendre le dispositif opératoire au plus vite. Mais ce profil éclaire les modes d'appropriation du dispositif selon les cultures locales.

On peut distinguer deux profils qui correspondent globalement à deux modes d'assignation au poste. Dans pratiquement la moitié des sites, la fonction de coordination est assurée par des techniciens des communes, parfois de l'Education nationale, détachés ou mis à disposition, pressentis pour leur réseau et leurs compétences acquises via la coordination d'autres dispositifs (PEL, CEL). Dans une autre perspective, les coordonnateurs sont recrutés par le biais de CDD voire de vacations, plutôt pour leur connaissance du travail social ou de l'animation socioculturelle (assistantes sociales, psychologues, éducateurs...) ¹⁶.

Le recrutement d'un coordonnateur s'accompagne visiblement d'une opérationnalisation plus importante et d'un PRE plus individualisé que le détachement ou la mise à disposition. Deux raisons à cela.

D'une part, les personnels des communes, détachés ou mis à disposition sur le PRE cumulent souvent plusieurs responsabilités et sont en charge de coordonner d'autres dispositifs, tels les PEL ou les CV. Certes, la bonne connaissance de ces dispositifs, l'expérience du coordonnateur qui perçoit la complémentarité des outils, facilitent parfois l'articulation du PRE aux autres dispositifs. Mais outre la surcharge de travail qu'il occasionne, ce cumul de "mandats" contribue au contraire dans plusieurs sites à rendre encore plus confus la spécificité du PRE par rapport à ces autres dispositifs. Les limites ne sont pas clairement établies, notamment aux yeux de l'ERE, entre ce qui relève de l'un ou l'autre programme.

D'autre part, la coordination via les personnels des communes marque la prééminence du binôme Ville - Education nationale. Les autres partenaires peuvent se sentir exclus, ou sceptiques face à ce qu'elles perçoivent parfois comme une appropriation du dispositif par les communes qui "subventionnent leurs personnels sur le PRE". L'implication des techniciens des villes dans les ERE, voire dans les équipes pluridisciplinaires, soulèvent également des réticences, notamment du Conseil général et des enseignants, en matière de respect de confidentialité. Les échanges entre partenaires propices à la conduite de parcours individuels s'en trouvent compromis. Ces réticences sont plus facilement levées quand le coordonnateur est un travailleur social, lui aussi astreint au secret professionnel.

¹⁶ Dans les IRE, les coordonnateurs "PRE" sont relayés en interne soit par les chefs d'établissement, ou des maîtres d'internat (élèves en IUFM), soit par des éducateurs spécialisés (pour distinguer enseignement et éducation).

Détachement ou recrutement des coordonnateurs selon les configurations du PRE

Type PRE	Détachement, mise à disposition		Recrutement		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
PRE individualisé opérationnel	3	10	10	27	13	19
PRE individualisé pré-opérationnel	9	30	8	22	17	25
PRE collectivisé et individualisé	4	13	9	24	13	19
PRE collectivisé	14	47	10	27	24	36
Total	30	100	37	100	67	100

3. La charte de confidentialité : les frontières déontologiques et institutionnelles d'un accompagnement individualisé

La charte de confidentialité est l'une des premières étapes de la mise en œuvre du PRE. Suggérée d'ailleurs dès la note de cadrage de la DIV, elle apparaît rapidement comme une condition sine qua non du dispositif : la problématique des échanges d'information entre corps professionnels soumis à des codes de déontologie différents, échanges nécessaires dans une approche partenariale et globale des cas individuels – car comment coopérer si on ne partage pas des informations sur les individus ciblés et suivis ? -, semble suspendre l'avancement du PRE à la signature de cette charte. Le Conseil général, les travailleurs sociaux, les CAF, mais aussi les enseignants et autres acteurs conduits à “ repérer ” les enfants et à discuter autour de leur cas demandent des garanties quant à l'usage et la circulation des informations qu'ils pourraient être amenés à livrer.

Outre les questions de faisabilité, la charte de confidentialité apparaît ainsi comme un palliatif à un vide juridique quant aux pratiques professionnelles, voire un palliatif à une contradiction entre les attentes du programme qui suppose le partage d'information, et le juridique qui oblige à la confidentialité. Et il incombe aux comités de pilotage locaux de construire ce palliatif, c'est-à-dire de définir les règles, de poser les cadres normatifs. Les chartes produites s'avèrent par conséquent relativement différentes quant à leur contenu et à leur degré de précision, mais elles semblent toutes poser (de façon plus ou moins détaillée) les modalités concrètes d'échange d'informations au sein des équipes de réussite éducative, et la nécessaire information des familles concernées par le dispositif. Les chartes les plus précises semblent suivre, consciemment ou non, les préconisations de M. Marcus¹⁷ quant à la nécessité de circonscrire un “ secret partagé ”, conforme aux droits de l'homme et de l'enfant, au sein de la “ famille des professionnels ”¹⁸ qui se soumettent à deux règles :

- celle de l'utilité et de la plus-value de l'information délivrée (on ne fournit d'information que si elle éclaire une situation et permet d'envisager une solution) ;

- celle du suivi de l'information, c'est-à-dire du droit de regard sur l'instrumentation de l'information délivrée dans l'équipe.

¹⁷ Magistrat, Délégué général du Forum Français pour la sécurité urbaine.

¹⁸ En l'occurrence, l'ensemble des personnels éducatifs, sociaux, sanitaires, voire judiciaires et policiers destinés à se réunir et échanger autour de cas individuels.

Ainsi formalisées, les chartes posent clairement les conditions légales pour autoriser les échanges et protéger les acteurs tenus par le secret professionnel. Elles invalident en ce sens les arguments potentiels de partenaires qui pourraient prétexter des raisons déontologiques pour justifier leur non engagement. La difficulté à s'accorder localement sur cet outil apparaît du reste pour certains partenaires comme l'arbre qui cache la forêt, une clef que l'on se refuse de façonner tant que les blocages institutionnels, politiques ou financiers ne sont pas levés. Autrement dit, au-delà du cadre légal, l'élaboration de ces chartes révèle en fait là encore, la qualité des partenariats, aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau opérationnel. Avec le renouvellement des personnels, même les sites ayant déjà mis au point une charte de confidentialité et de partage d'informations dans le cadre d'autres dispositifs (notamment la Veille éducative) peuvent mettre des mois pour trouver les termes consensuels de la charte du PRE. Cette question de confiance mutuelle se retrouve au niveau des acteurs du terrain qui, y compris avec l'aval de leur hiérarchie, émettent parfois des craintes quant à l'utilisation des informations et à l'intention politique de lever les secrets professionnels. Les travailleurs sociaux, mais aussi certains chargés de mission des communes redoutent de tomber dans le "flicage", et l'omnipotence d'un système de prise en charge d'autant plus violent qu'il "cible" une personne ou une famille ; ces réserves se sont renforcées à la suite des rapports Bénisti et de l'INSERM sur les troubles de comportements des enfants et adolescents. A l'inverse, sur un ou deux sites, les échanges d'informations ont été engagés avant même que soit formalisée une charte : il s'agit d'équipes de travail préconstituées qui avaient déjà engagé un travail collectif autour de suivis d'enfants¹⁹.

Ce constat invite à considérer que si " un modèle national serait utile pour gagner un peu de temps, a fortiori s'il était issu d'une concertation interprofessionnelle et interinstitutionnelle nationale, il semble impossible de faire l'impasse sur un processus de maturation collective locale de l'adhésion. (...) Prendre du temps pour mener de manière collective et partenariale la réflexion sur le partage de l'information et la confidentialité semble être un passage obligé de la construction du consensus autour du PRE, de son appropriation par les acteurs et donc de son bon fonctionnement. C'est là une condition fondamentale de l'engagement de chacun au sein des ERE. Même si certains sites ont émis le souhait de pouvoir s'inspirer d'un modèle de charte, l'imposition ou la reprise d'une charte nationale ne semble pas une solution adéquate. En effet, plus que le contenu réel de la charte, c'est bien le travail d'élaboration et de maturation collective qui s'avère déterminant. " (Rapport ECs.)

Ce travail d'élaboration et de maturation collective donne lieu à différentes mesures de précaution prises pour assurer à la fois la confidentialité des échanges, et l'anonymat des enfants et des familles concernées par le PRE. Il est généralement convenu, par une sorte de contrat moral tacite, que les échanges nominatifs ne sortent pas de l'équipe opérationnelle, quand ce n'est pas cette équipe qui se "dédoublent" pour se restreindre aux seuls acteurs liés au secret professionnel ; les techniciens des Villes notamment peuvent se retirer au moment des discussions. Dans d'autres sites, seul le coordonnateur détient une liste nominative des enfants suivis, les autres

¹⁹ Pour les IRE, la charte de confidentialité semble une question moins centrale, du moins "en interne", puisque les habitudes de travail collectif sont prises, et que la collaboration étroite fait partie du quotidien. Des dispositions sont prises pour gérer de manière informelle les problèmes de confidentialité. En revanche, la question se pose avec les participants externes (travailleur sociaux). Certaines assistantes sociales du Conseil général voient dans l'IRE une application déguisée de la loi sur la prévention de la délinquance.

documents étant anonymés. Parfois même, les acteurs de terrain chargés d'accompagner l'enfant ne sont pas informés des échanges qui ont eu lieu à son sujet.

Si la charte semble fructueuse quant aux modalités et aux conditions de possibilité d'échanges internes aux ERE, ne serait-ce que parce que les débats éthiques et déontologiques qu'elle occasionne participent à la construction de relations de confiance, elle ne règle en rien la question des relations possibles (souhaitables) avec les personnels des institutions partenaires ne faisant pas partie de l'ERE. La constitution d'équipes pluridisciplinaires, soudées autour de leur charte de confidentialité, conduit à bousculer les frontières du travail social dans la mesure où la validité des échanges confidentiels qui sont les leurs suppose une quasi schizophrénie des acteurs opérationnels partagés entre leur appartenance à l'ERE et à leur institution, et repose sur une conviction partagée, celle de la supériorité d'une approche pluridisciplinaire.

Les interrogations soulevées par des travailleurs sociaux sur des sites déjà bien avancés dans l'accompagnement éducatif individualisé l'attestent. Ces interrogations sont de deux ordres : comment éviter les " doublons ", c'est-à-dire qu'un enfant ne soit pris en charge à la fois par le PRE et d'autres dispositifs ? Est-ce qu'une prise en charge via le PRE ne revient pas à court-circuiter, voire discréditer l'action conduite par une institution, en l'occurrence le Conseil Général, ou les CAF ? On ne peut réduire ces questions, notamment la seconde, à des problèmes de susceptibilité ou des querelles de " chapelles " concernant le partage du territoire de l'éducation. Elles posent plus largement la question des conditions de possibilité de mise en œuvre du PRE, et de sa plus-value. Prenons très concrètement le cas d'un enfant dont la famille est prise en charge par l'ASE dans le cadre d'une AEMO. Pour différentes raisons, l'ERE est saisie au sujet de cet enfant par un enseignant alerté par son comportement. La confidentialité et l'anonymat auxquels se soumettent les PRE supposent qu'aucune information concernant cet enfant ne transpire hors des frontières de l'ERE, mais à l'inverse, pour que cette dernière ait une vision " globale " de sa situation, il convient qu'elle-même accède à des informations éventuellement détenues par autrui, ici le Conseil Général. En supposant que ce dernier soit disposé à désigner nominativement les enfants qui bénéficient de l'ASE, encore faut-il que le travailleur social du Conseil Général et membre de l'ERE l'apprenne. Ce qui implique que les personnels de chaque institution acceptent d'échanger leurs informations nominatives au profit d'une équipe extérieure. Mais soit, ces informations sont mises à la disposition de l'ERE qui statue sur le cas. Deux possibilités s'offrent à elle. Elle peut considérer que l'enfant étant déjà pris en charge dans un autre dispositif ne peut intégrer le PRE, dans la mesure où le PRE n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs existants. Seuls deux sites posent ainsi ce critère d'éligibilité au titre du PRE : l'enfant n'est pas encore pris en charge par ailleurs. Deuxième possibilité, l'ERE considère que la solution apportée par cet autre dispositif n'est pas satisfaisante (puisque l'enfant est repéré par une autre institution) et se résout à mettre en place un accompagnement ajusté à sa situation. D'une part la charte de confidentialité trouve ici ses limites, puisqu'elle n'autorise a priori pas que soient informés d'autres membres des institutions partenaires, en l'occurrence de l'ASE qui suit déjà cet enfant. D'autre part, la décision prise postule la supériorité du mode de faire de l'ERE sur le dispositif existant, et en particulier sur les pratiques de l'ASE.

Les dilemmes ici évoqués risquent de se poser de façon critique chaque fois qu'une ERE est amenée à statuer sur des enfants déjà pris en charge de façon individualisée par des travailleurs sociaux du Conseil général et des CAF, ou même dans le cadre de la Veille éducative lorsque celle-ci a permis de désigner des personnes de référence auprès d'enfants en difficultés. Une solution consisterait à ne " recruter " dans les ERE que des

travailleurs sociaux et autres professionnels (psychologues, psychosociologues, médecins etc.) non investis par les institutions partenaires (CAF, CG). Mais cela reviendrait à remettre en cause la participation même de ces institutions au PRE. C'est du reste bien pour cette raison que ces collectivités rechignent, localement, à s'engager dans le dispositif : elles s'inquiètent du possible recouvrement de leurs prérogatives par celles d'une ERE, dominée par les communes et l'Education nationale.

Compte tenu de l'état d'avancement des sites, il n'est guère possible de savoir comment ce type de questions est résolu. Mais ces questions nous semblent centrales à double titre : elles interrogent l'articulation possible du PRE avec les autres dispositifs, c'est-à-dire les critères selon lesquels un enfant peut être pris en charge par le PRE, de façon exclusive ou non ; elles interrogent la prévalence hypothétique d'une approche pluridisciplinaire de la question sociale sur une approche disciplinaire.

III. Le PRE en actions

Les fiches “ actions ” que doivent remplir les sites candidats au PRE demandent que soient précisés les “ domaines ou champs concernés ” par le projet. Désignés aussi “ domaines de difficultés ” sur la fiche de suivi de la mise en œuvre du PRE, ils sont découpés en 6 catégories : scolaire, éducatif, social, culturel, sportif. Cette typologie de l’action ou des difficultés est sans doute indicative, mais elle présente un double paradoxe au regard de l’esprit du PRE :

- elle rend possible la dissociation des champs d’intervention / champs de difficultés, contrairement à une approche globale et pluridisciplinaire des situations ;
- elle suppose que la difficulté et l’action se situent dans un même champ, alors que, selon le PRE, il appartient aux équipes pluridisciplinaires de définir les mécanismes au principe des difficultés de l’enfant, et d’apporter des solutions qui ne relèvent pas nécessairement du champ apparent de la difficulté. Autrement dit, si l’enfant présente des difficultés scolaires, l’action peut quant à elle relever à la fois du scolaire (accompagnement scolaire) et du domaine socio-médical (séances d’orthophonie) par exemple.

Ces paradoxes, ou plutôt cette ambiguïté entre “ domaines de difficultés ” et “ domaines d’action ”, procèdent d’une confusion entre les “ signes de fragilité ” et les mécanismes de fragilisation : les signes subsument les mécanismes.

Cette ambiguïté traverse l’essentiel des projets présentés et mis en œuvre par les sites. Ne nous y trompons pas : ce ne sont pas les formulations des fiches “ actions ” et de suivi qui l’ont provoquée. Réduire le sens d’une fragilité à ses signes s’ancre de façon bien compréhensible dans les pratiques professionnelles d’aucun s’efforçant de résoudre les difficultés rencontrées sur son territoire. Une approche pluridisciplinaire devrait ouvrir les champs des pensables et des analyses en matière de mécanismes de fragilisation, à condition que les schémas d’interprétation ne soient pas pré formatés par la prééminence de certains partenaires et par une vision consensuelle mais réductrice des principes de la fragilité sociale. A ce sujet, le PRE ne manque pas d’être affecté par des effets de mode (thèmes de l’obésité, de la dyslexie, de l’hyperactivité), et des effets d’offre (la disponibilité d’une ressource dans le paysage local invite à la mobiliser).

A. *Les domaines programmés de la “ Réussite éducative ”*

1. *Les programmes de l’action*

A la lecture des rapports des consultants (en particulier des fiches détaillées par sites), les programmes d’actions au titre du PRE se répartissent en 4 grands thèmes :

- le scolaire, associé invariablement à l' " accompagnement scolaire " ou l' " aide aux devoirs " ;
- le socio-éducatif, décliné sous les termes de " citoyenneté ", " lien social ", " intégration ", " prévention de la violence ", " socialisation ", ou encore au travers des actions envisagées : activités sportives, culturelles, de loisirs éducatifs, etc. ; apprentissage de la langue pour les primo-arrivants, enfants allophones...
- la parentalité, thème formalisé sous deux aspects. Celui du " soutien à la parentalité ", lequel parfois est précisé comme consistant à mettre en place des " groupes d'échanges sur les relations parents-enfants ", à " valoriser les compétences des parents ", à aider les familles (monoparentales entre autres) dans leurs fonctions éducatives. Celui de la socialisation des parents : il s'agit de les soutenir dans leur acculturation (apprentissage de la langue, accueil des parents non francophones et recours à des interprètes pour les accompagner dans leurs démarches, concernant la scolarité ou la santé de leurs enfants...), ou de favoriser leur " implication ", leur " mobilisation " autour de la scolarité de leurs enfants et leur rapprochement du monde scolaire.
- le médico-social, souvent synthétisé en " santé ", et qui recouvre la " prévention buccodentaire ", " l'apprentissage des règles d'hygiène ", " l'alimentation " (l'obésité)... Le domaine de la santé intègre également la pédopsychiatrie, ou plus précisément, pour reprendre les formules employées " orthophonie ", " dyslexie ", " fragilité psychologique ", " épanouissement personnel ", " bien être de l'enfant ".

Pour donner quelques repères quantitatifs, tous les sites présentent un programme d'actions visant à remédier à l'échec scolaire ou à prévenir le décrochage scolaire. Viennent ensuite les thématiques liées au socio-éducatif, qui visent à l'intégration et à la socialisation des enfants. Le culturel et le sportif appartiennent à ce champ de l'action éducative. Se distingue ensuite fortement le domaine transversal aux autres en réalité, celui des parents. Il est transversal puisque ce registre couvre aussi bien les thèmes socio éducatifs, santé et scolarité. Nous reviendrons sur la question, mais il semble que cette thématique trahisse à la fois une instrumentation préconstruite de l'expression récurrente dans le PRE " approche globale de l'environnement de l'enfant ", l'approche globale consistant à situer l'enfant dans sa famille, donc à agir sur l'enfant et les parents en même temps ; et par là même, un modèle d'interprétation " tout fait " de la fragilité de l'enfant, celui de l'éducation familiale qu'il convient d'assister... voire de réformer. La problématique du risque de stigmatisation des enfants et des familles soulevée par les travailleurs sociaux et les enseignants trouve ici son origine. Aussi importantes, compte tenu du nombre de fois où elles apparaissent, les thématiques liées à la santé et à la pédopsychiatrie²⁰.

On observera donc que globalement, les " objectifs " annoncés mélangent différents registres : les domaines de fragilité (santé, sociales, éducatives etc.) ; les sources pressenties de la fragilité (la différence culturelle des parents, la non maîtrise de la langue, l'hygiène...) ; les actions à mener (l'éducation des parents, l'accompagnement scolaire...). Autrement dit, dans la plupart des cas, les domaines d'actions curatives ou préventives envisagés surdéterminent immédiatement le sens des fragilités auxquelles on entend remédier : une partie des solutions se trouve dans le programme d'action proposé, avant toute analyse pluridisciplinaire des situations individuelles.

²⁰ Ces thématiques apparaissent de la même façon dans les IRE.

Seuls 11 sites refusent de désigner ainsi les domaines d'action, pour ne considérer que les signes de fragilité eux-mêmes : “ troubles du comportement ”, “ violence ”, “ toute situation problématique ”, “ délinquance ”, “ fragilité sociale ”. Le domaine d'action, c'est-à-dire la réponse apportée à la fragilité ne peut être donnée, puisqu'elle ne sera connue qu'après le travail de l'équipe pluridisciplinaire. Dans le même ordre d'idée, ces sites présentent souvent dans la rubrique “ objectifs ” non pas les types d'action auprès des enfants, mais la méthodologie qu'ils entendent mettre en place : “ développer la transversalité entre les institutions ” ; “ développer les réseaux socio-éducatifs et médicaux ” ; “ organiser des séminaires de formations ” etc...

La thématique scolaire est présente dans tous les programmes, quelle que soit la configuration du PRE. En revanche, le domaine socio-éducatif s'avère davantage privilégié (par rapport aux autres domaines) par les PRE de type collectivisé, et qui n'ont encore pas mis en œuvre de parcours individualisés. On peut sans doute y voir une relation de cause à effet : l'interprétation de la fragilité et les réponses pressenties au travers des actions envisagées sont ajustées aux moyens, c'est-à-dire aux structures socio-éducatives collectives dont ces sites disposent (ils proposent des actions qu'ils sont capables de mener) et aux savoirs établis dans ces structures (ils pensent les actions en fonction des expériences réussies menées dans ces structures et qu'il convient de renforcer).

Les domaines d'action programmés selon les configurations du PRE

Domaines d'actions :	PRE individualisé	PRE collect. et indiv.	PRE collectivisé	Ensemble
socio-éducatif	15	6	17	38
médico-social	13	7	7	27
pédopsy	9	3	3	15
soutien parental	16	7	7	30
socialisation parentale	10	7	5	22
signes	7	1	3	11
Nb de sites total	30	15	27	72

Domaines d'actions (%):	PRE individualisé	PRE collect. et indiv.	PRE collectivisé	Ensemble
socio-éducatif	50	40	63	53
médico-social	43	47	26	38
pédopsy	30	20	11	21
soutien parental	53	47	26	42
socialisation parentale	33	47	19	31
signes	23	7	11	15
Ensemble	100	100	100	100

L'individualisation des prises en charge est plutôt associée aux thématiques familiales et médico-sociales. En effet, dans les PRE de type collectivisé qui donnent lieu à des projets éducatifs individualisés, les domaines de la santé et de la parentalité (via le soutien aux parents ou leur “ éducation ”) prennent le pas sur le domaine socio-éducatif. Comme si le PRE permettait de mettre en place ces deux ensembles d'actions jusque là impossibles sans apport financier majeur, mais dont la plus-value était reconnue. Lorsque le PRE s'installe

comme un dispositif original qui suppose des partenaires un travail de définition consensuelle de ce qu'est la fragilité et du " traitement " ajusté aux situations individuelles à lui apporter (PRE individualisé), les domaines d'action envisagés s'ancrent nettement dans ces deux thématiques apparemment consensuelles : le soutien à la parentalité²¹ et le médico-social, associé qui plus est dans ce cas, à la pédopsychiatrie.

2. *Le diagnostic (sur un territoire concerné par le PRE)*²²

Cette association entre l'individualisation des parcours de réussite éducative et les problématiques scolaire, médico-sociale et familiale sont-elles imputables aux diagnostics établis en amont par les sites en réponse à l'appel à projets du PRE ? Dit autrement, les diagnostics sur lesquels s'appuient les programmes d'action des sites permettent-ils de comprendre les colorations prises par les dispositifs RE mis en place localement ?

Il est en effet frappant de remarquer que 69% des 18 sites qui établissent un diagnostic spécifique pour le PRE orientent leur programme vers les thématiques médico-sociales contre seulement 37% des 53 sites qui utilisent les données et les bilans préalablement établis dans le cadre d'autres dispositifs (CEL, PEL, Contrat de ville...) pour évaluer les besoins et les ressources propres aux territoires ciblés (ZEP, REP...). Pour autant, il semblerait que les données présentées dans les deux cas soient de même teneur, et finalement peu structurantes. Comme l'explique le rapport ECs, " *on observe peu de focalisation particulière sur les mécanismes de fragilisation éducative dans les diagnostics. Si des facteurs de fragilisation éducative sont bien dégagés par les différents diagnostics, l'analyse des processus menant à l'échec éducatif reste souvent superficielle et se contente de décrire de façon plus ou moins précise les difficultés économiques, sociales, culturelles et familiales des enfants concernés. Par conséquent, cela ne concourt pas à dégager des priorités spécifiques à chaque site et qui ne soient pas déjà inscrites aux PEL ou aux CEL.*" Spécifiques ou non, les diagnostics ne semblent donc pas orienter particulièrement les sites vers les domaines plus ou moins médico-sociaux ou socio-éducatifs.

A moins de considérer que la démarche entreprise pour établir un diagnostic spécifique soit davantage propice au développement d'actions sortant " de l'ordinaire " socio-éducatif. En effet, l'absence de diagnostic spécifique caractérise plutôt les PRE de type collectivisé²³, là où les actions à (re)conduire se sont posées comme un préalable à la mise en œuvre des parcours individualisés qui s'inscriront dans ces actions. Cependant l'absence de diagnostic ne signifie pas systématiquement PRE collectivisé, loin s'en faut. Dans certains sites, les diagnostics existants avaient justement conduit les partenaires locaux à conclure à la nécessité de " faire autrement ", et d'accompagner les actions collectives visiblement inopérantes par des suivis plus personnalisés auprès de jeunes en grandes difficultés. C'est surtout le cas pour des sites fortement structurés par des associations et organismes périscolaires qui trouvent dans le PRE l'opportunité de réaliser leurs projets. Pour

²¹ Les fiches établies par site ne permettent pas de savoir clairement si certaines actions envisagées auprès des parents ne concerneront que ceux dont les enfants sont pris en charge par le PRE, ou bien si ce sont des catégories de populations qui sont visées (communauté chinoise, gens du voyage, allophones...).

²² Ce diagnostic est l'ensemble des éléments réunis (données socio-économiques, réussite scolaire etc.) par les sites pour évaluer les besoins et les difficultés du territoire concerné par le PRE. C'est sur ce bilan que les priorités et le programme d'action sont établis.

²³ Et les IRE qui s'appuient sur leur bilan.

d'autres sites, des petites communes, la bonne connaissance du terrain et l'interconnaissance forte qui les caractérisent leur permettent de s'engager rapidement et efficacement dans un logique de parcours individualisés, sans qu'il soit nécessaire pour cela de multiplier des investigations. 8 sites mettent ainsi en place un PRE de type individualisé et opérationnel, sans avoir établi de diagnostic spécifique au préalable.

Type de diagnostic (repris ou spécifique) selon les configurations du PRE

Type PRE	Reprise de diagnostic existant	Diagnostic spécifique	Total
PRE individualisé opérationnel	8	5	13
PRE individualisé pré-opérationnel	12	5	17
PRE collectivisé et individualisé	9	5	14
PRE collectivisé	24	3	27
Total	53	18	71

Etablir un diagnostic spécifique pour le PRE ne signifie pas faire table rase de l'existant, bien au contraire. Les sites qui entreprennent cette démarche commencent par recenser les données et bilan dont elles disposent jusqu'à là de façon éparse (via les CEL, CTL, CV etc.) pour les confronter entre eux. Ils sollicitent parfois également des bureaux d'études ou des acteurs partenaires (IA, services sociaux du Conseil général, comités d'actions éducatives chef de projet de quartier etc.) pour apporter les éléments qui manquent concernant leur territoire. Si cette démarche conduit à un PRE plutôt de type individualisé et opérationnel, ce n'est pas tant lié à la qualité ou à la nature du diagnostic lui-même, mais plutôt à la nécessaire remise en cause des pratiques partenariales qui prédominent jusque là. Confronter les données fournies par les différents dispositifs suppose en effet de lancer (relancer) en amont, les colloques entre les partenaires et de clarifier les propriétés de chaque dispositif par rapport aux autres. Tel site observe ainsi à cette occasion *“ la nécessité de refonder l'action éducative et de l'organiser de manière plus rationnelle, complémentaire et plus fine ”* (Coordonnateur REP, Rapport ACT), ne serait-ce parce que certains partenaires tels l'EN réalisent que les dispositifs qu'elle soutient ne permettent pas de “ couvrir ” toute la population “ fragile ”. Tel autre site s'interroge au moment du diagnostic sur les champs de compétence de chacun et entreprend de délimiter au mieux le champ d'actions des partenaires mais aussi du PRE par rapport aux autres dispositifs. Ce faisant, les partenaires croisent leurs appréciations des situations sociales, élargissent leurs catégories de perceptions et suspendent les termes de l'action à l'étude des cas individuels. Les conditions sont réunies pour favoriser, on va le voir avec les questions de repérage et de critères d'éligibilité des enfants au titre du PRE, une coloration médico-sociale des sites.

B. Le repérage des enfants et des jeunes

Les signes de “ fragilité ” retenus, et donc la nature des actions conduites, dépendent en partie des partenaires impliqués et de leur maîtrise du dispositif. Mais les partenaires ne pèsent certainement pas le même poids dans la mesure où leur légitimité et leur capacité de “ signalement ” ne sont pas identiques. L'Education Nationale apparaît, (et de fait, apparaissait déjà dans le programme, cf. note de cadrage, point 2.4), nous l'avons déjà dit, comme le partenaire pivot puisque l'obligation et la prépondérance de la prise en charge scolaires font

des établissements scolaires les lieux privilégiés où repérer les “ signes ” d’une fragilité : même et surtout lorsqu’ils manquent à l’appel, les enfants absentéistes sont identifiés comme étant “ en difficulté ”.

Cette centralité de l’EN a été largement confirmée lors des débats entendus le 29 juin. La nécessité d’un pilotage par l’Education nationale y a même été affirmée, d’une part pour mieux convaincre les enseignants de participer au dispositif, d’autre part pour mieux atteindre les parents qui font confiance aux enseignants. Sur ce dernier point, on remarquera que tous les parents, et notamment les plus fragiles socialement d’entre eux, n’accordent pas leur confiance aux enseignants, et que leur distance, voire leur hostilité à l’égard du milieu scolaire participe des mécanismes de fragilisation de leurs enfants : l’Ecole n’est pas toujours la mieux placée pour rallier au PRE les familles qui la désertent.

Quoiqu’il en soit, le personnel du milieu scolaire dans toute sa diversité (enseignants, médecins, CPE, assistante sociale...) occupe de fait une position stratégique fondamentale dans l’application du PRE²⁴. Tous les sites reconnaissent aux membres de l’Education nationale la possibilité de saisir les ERE au sujet d’un enfant, voire, pour une quinzaine, se reposent apparemment exclusivement sur eux pour repérer les jeunes fragiles. Dans les deux cas, sur les sites où ce personnel rechigne à orienter leurs élèves vers les ERE, les PRE tournent parfois quasiment à vide.

D’autres partenaires apparaissent plus ponctuellement au côté de l’EN au niveau du repérage : les équipements socio-éducatifs dans lesquels les jeunes en difficultés peuvent être identifiés, en-dehors de l’école et selon d’autres critères que ceux portés par l’école. Si ce partenaire semble intégré au niveau du PRE, il n’apparaît a priori guère dans les comités de pilotage mis en place localement. Plus exactement, il semble être associé ad hoc, via les communes qui lui délèguent le travail de terrain, via la constitution des équipes pluridisciplinaires opérationnelles ou le recours à des prestations prescrites par les ERE. Il semble que cette position de prestataire n’encourage pas ces acteurs à entrer dans une logique de repérage tant il vrai, par ailleurs, que leur crainte d’être instrumentalisés n’a d’égale que le risque qu’ils courent à perdre la confiance dont ils bénéficient auprès des personnes qu’ils devraient “ signaler ”. Le rapport ACT est explicite à ce sujet : “ *les associations et acteurs locaux sont appelés à participer au repérage, à utiliser le dispositif mais ils ne sont pas suffisamment associés à sa conceptualisation. Or ce sont parfois les interlocuteurs privilégiés des parents les plus appropriés pour prendre les premiers contacts, tandis que l’école, synonyme pour certains parents de problèmes n’est pas forcément la mieux placée pour le premier contact avec les parents* ”. Les travailleurs sociaux et assistantes sociales devraient par ailleurs être les plus à même de saisir les ERE, puisque le “ signalement ” est une pratique professionnelle qui leur est spécifique. Mais se pose alors la question pour eux de cerner en quoi le PRE serait plus habilité à résoudre les difficultés d’un enfant que leur propre institution.

Les dispositions de ces acteurs du terrain à participer au repérage des enfants susceptibles d’intégrer un PRE reposent ici d’abord sur leur bonne volonté et certainement sur les relations de confiance qu’ils ont tissées avec l’ensemble des intervenants dans le cadre des ERE. On observe ainsi localement une implication certaine de travailleurs sociaux, d’éducateurs spécialisés, dès lors que l’ERE comprend en son sein un de leurs collègues, ou encore que des réseaux tissés antérieurement (via la VE notamment) sont activés au profit du PRE.

²⁴ Concernant les IRE, le repérage mobilise tout le réseau des professionnels éducatifs, sanitaires et sociaux mais surtout les chefs d’établissement et les assistantes sociales.

Que les sites ouvrent à tout le réseau éducatif local (notamment aux CCAS, à la VE, aux services municipaux, aux travailleurs sociaux et éducateurs spécialisés, médecins des services sociaux, etc...) la possibilité de repérer les enfants fragiles qu'ils rencontrent, ou qu'ils s'appuient essentiellement sur l'Education nationale, les PRE ne sont ni plus ni moins opérationnels, ni plus ni moins individualisés ou collectivisés. En revanche, les programmes d'action prennent clairement une coloration médico-sociale dans le premier cas.

C. Les critères d'éligibilité au titre du PRE

Les critères d'éligibilité au titre du PRE, c'est-à-dire les critères selon lesquels une ERE décide qu'un enfant doit bénéficier d'un parcours individualisé de réussite, sont peu explicites. Pour les deux tiers des sites, ces critères reprennent en réalité les types de fragilité auxquels ils entendent remédier : si l'un des objectifs du site est de prévenir le décrochage scolaire, alors les enfants en échec scolaire sont éligibles au titre du PRE. Bien sûr, lorsque la population potentiellement concernée s'avère trop importante, alors sont éligibles les plus fragiles des enfants, sans que l'on sache exactement quels sont les éléments qui permettent de hiérarchiser le degré de la fragilité²⁵.

19 sites s'efforcent de donner une certaine cohérence aux actions du PRE en circonscrivant la notion de " grande fragilité " aux enfants cumulant plusieurs difficultés. L'idée, implicite ou explicite, est de ne considérer comme relevant du PRE que ceux dont les difficultés multiples mettent au moins une institution (le plus souvent, l'institution scolaire) à la limite de ses compétences. Les critères d'éligibilité croisent par exemple les difficultés cognitives de l'élève, ses comportements problématiques à l'école (agressivité, absentéisme...), et la difficulté à joindre les parents, ou bien la situation socio-économique délicate de la famille. Parmi ces sites, 2 posent en outre comme conditions que seuls les enfants n'étant pas déjà pris en charge par une institution ou dont les difficultés ne relèvent pas du champ de compétences d'une seule de ces institutions, pourront être éligibles. 4 sites n'excluent pas que ces enfants déjà dans les rouages d'un des organismes partenaires bénéficient du PRE, mais précisent que leur " admission " ou non dépend de la plus-value espérée de cette prise en charge supplémentaire²⁶.

A l'instar de la conclusion du rapport ECs à ce sujet, nous pouvons dire que " *compte tenu du manque de précision dans la définition des objectifs qui caractérise la plupart des PRE étudiés – insuffisance à mettre en relation avec l'absence fréquente d'un diagnostic spécifique dû au délai très court de montage des projets – la cohérence entre objectifs et moyens d'une part et critères d'éligibilité d'autre part n'est pas explicitement présente dans la plupart des sites.* "

²⁵ L'idée a été émise, lors des 1^{ères} rencontres nationales de la réussite éducative, de détecter au moment de l'examen des cas individuels, aussi bien les fragilités de l'enfant, que ses " points forts ", lesquels serviront de levier aux actions menées dans le cadre du projet éducatif personnalisé.

²⁶ Concernant les IRE, les critères ne sont guère plus formalisés. Mais apparaissent certains critères liés à la préoccupation de ne pas confondre IRE et établissements disciplinaires (attachement à ce que l'enfant soit volontaire), IRE et établissement de placement ou établissement spécialisé (l'enfant ne doit pas être un " cas social " ou relevant d'une problématique familiale ou psychiatrique lourde).

Ce rapport précise par ailleurs que “ *la phase de définition de critères d’éligibilité des publics en fonction des objectifs prioritaires du PRE et des moyens semble incontournable afin de garantir la cohérence et l’efficacité du dispositif. Ceci est d’autant plus vrai pour les sites ayant un public bénéficiaire potentiel important, l’absence de tels critères risquant alors de mettre l’ERE face à un nombre considérable d’enfants à prendre en charge et donc d’entraîner une dispersion de ses forces.* ”

D’après notre décodage de toutes les fiches détaillées fournies dans les rapports, les sites pour lesquels les critères d’éligibilité sont peu définis, c’est-à-dire qui reprennent en réalité les types de fragilité considérés, sont effectivement nettement moins souvent opérationnels (au sens où ils n’encadrent encore aucun parcours personnalisé de réussite), et ceci, quelle que soit la configuration du PRE.

Les critères d’éligibilité des enfants au titre du PRE selon la configuration du PRE

Les critères d’éligibilité :	PRE individualisé opérationnel	PRE individualisé pré-opérationnel	PRE collect. et indiv.	PRE collectivisé	Total
reprise des types de fragilité auxquels remédier	5	12	6	18	41
%	12	29	15	44	100
croisement des difficultés ds différents domaines	6	3	6	4	19
%	32	16	32	21	100
Ensemble	11	15	12	22	60
%	18	25	21	36	100

Il est difficile de savoir si c’est parce que ces sites n’ont pas encore eu à débattre sur des cas concrets qu’ils n’ont pas eu à préciser ces critères, ou bien si à l’inverse, le fait de ne pas avoir clarifié quelles situations juvéniles pouvaient être prises en charge par le PRE, ou non, retarde la mise en œuvre du dispositif. Ces deux schémas explicatifs s’imbriquent certainement l’un dans l’autre.

Parmi les critères d’éligibilité (ou plutôt les signes de fragilité) dominant les critères propres à l’institution scolaire (absentéisme, échec scolaire, difficultés d’apprentissage, violence des comportements au sein des établissements scolaires, non mobilisation des parents...). Tous les sites s’appuient sur ces “ signes ” pour diagnostiquer la fragilité d’un enfant, parfois même exclusivement sur ces signes. Mais le plus souvent, conformément à une approche globale, les enfants pressentis pour le PRE sont ceux qui placent l’institution scolaire à la limite de ses compétences, puisque c’est lorsque l’institution n’arrive pas seule à résoudre des difficultés irréductibles à son seul champ d’actions (situation familiale, santé de l’enfant, contexte résidentiel etc.) qu’elle recourt à un dispositif partenarial tel que le PRE, ou qu’elle consent à le faire. De ce point de vue, ainsi que le fait remarquer le rapport ACT, “ *le PRE est à la fois une aide directe à des publics et une aide à des institutions là où ont été repérées des insuffisances. Ce deuxième aspect tient à l’approche pragmatique qui préside à la mise en place du PRE. On intervient là où ont été identifiés des manques même si ces derniers sont en principe du ressort de l’institution*”. Enfin, pas toujours...

La question de savoir si une situation relève du PRE ou non, c’est-à-dire si d’autres dispositifs pourraient prendre en charge l’enfant, n’est en fait guère posée lorsque le PRE de type collectivisé vient conforter voire se substituer à ces autres dispositifs tels que la Veille éducative, le CEL etc. Les cellules de repérage de ces

dispositifs orientent facilement les enfants identifiés vers le PRE, les équipes de réussite éducative n'ayant pas à se questionner sur les critères d'éligibilité. Leur travail est de construire un projet personnalisé avec cet enfant ou de s'assurer que ce dernier bénéficiera bien d'un suivi individualisé.

Mais la question se pose davantage dès lors que les ressources nécessaires pour considérer l'enfant dans sa globalité et résoudre ses difficultés appartiennent à une institution propre : selon quels critères décide-t-on alors de prendre en charge cet enfant via le PRE plutôt que via l'institution la mieux placée jusque là pour le faire ? Ne risque-t-on pas de porter atteinte aux prérogatives de cette institution ? Et la question se pose davantage lorsque l'institution est la CAF ou le Conseil général, c'est-à-dire lorsque les problématiques considérées par le PRE renvoient peu ou prou au domaine médico-social, et flirtent entre l'Aide Sociale à l'Enfance, la situation familiale et la pédopsychiatrie. On n'est du reste pas étonné de noter que les PRE à orientation médico-sociale font plus cas des cumuls et des croisements des difficultés que les PRE à coloration socio-éducative.

Les critères d'éligibilité des enfants au titre du PRE selon la coloration du PRE

Les critères d'éligibilité :	socio-médical	socio-éducatif	Ensemble
reprise des types de fragilité auxquels remédier	14	27	41
croisement des difficultés ds différents domaines	11	8	19
Ensemble	25	35	60

Cette question des critères d'éligibilité peut se poser à deux moments de la mise en œuvre du PRE : lorsque les partenaires décident des thèmes de fragilité à traiter, lorsqu'ils sont confrontés à des cas concrets dont les difficultés sont transversales à leurs champs d'actions. Mais il semble qu'une clarification préalable de ces critères favorise l'opérationnalisation du PRE. Que l'on décide de ne pas intégrer au dispositif des enfants déjà pris en charge par ailleurs, ou dont les difficultés relèvent exclusivement d'une institution (la maltraitance, les maladies mettant en danger la vie de l'enfant etc.), ou même simplement de prévoir que chacune des institutions partenaires devra vérifier si l'enfant est déjà dans ses rouages avant de statuer, suffit apparemment à rassurer certains acteurs du terrain, ou du moins manifeste le minimum de considération à l'égard de leur pratique professionnelle pour qu'ils s'engagent dans la construction de parcours de réussite individualisés.

D. Des actions “ innovantes ” ?

La prééminence de l'institution scolaire (dans les diagnostics, dans le repérage des enfants, dans les critères de fragilité retenus) explique que les programmes d'action soient dominés par les problématiques scolaires. La nature des actions effectivement menées dans le cadre de parcours individualisés devrait quant à elle sensiblement varier selon la place accordée, lors du repérage et de l'“ éléction ” des enfants PRE, ou dans les équipes pluridisciplinaires, aux structures extra ou péri scolaires, aux catégories de classements et d'action des professionnels des équipements socio-éducatifs ou médico-sociaux, des travailleurs sociaux et psychologues qui sont susceptibles de pondérer voire de redéfinir celles portées par le personnel scolaire.

En particulier lorsque les PRE prennent une coloration médico-sociale qui élargit nettement le champ des partenaires, et donc a priori des catégories d'analyse : dans un cas sur deux, les sites qui programment d'agir sur les fragilités relevant de la pédopsychiatrie ou des situations familiales " pathologiques ", recourent, via le recrutement ou des prestations, à divers travailleurs sociaux, médiateurs santé, assistantes sociales, médecins etc. Les sites à coloration socio-éducative, en toute logique, se reposent davantage sur les ressources humaines locales, et lorsqu'ils recrutent, s'adressent davantage à des éducateurs ou des " animateurs de rue ".

L'ancrage dans les problématiques familiales et paramédicales de certains PRE est toutefois à relativiser au regard des actions effectivement conduites ou prévues dans le cadre des projets éducatifs individualisés. Sur les 45 sites qui mettent en œuvre de tels projets, ou qui sont sur le point de le faire, les opérations au titre du PRE sont les suivantes²⁷ :

- accompagnement scolaire (AFEV, Coup de Pouce...) : 30 sites
- activités éducatives diverses dans le cadre d'ateliers, de clubs... : 21 sites
- soutien à la parentalité, amélioration des relations avec les parents : 15 sites
- soins, " santé ", suivi médical, prévention bucco-dentaires... : 8 sites
- " cas par cas ", " variable selon les situations ", accompagnement d'un référent, " suivi individualisé " : 14 sites
- orientation vers un psychologue, en pédopsychiatrie, orthophonie... : 12 sites
- autres actions : 6 sites
 - préparation à l'IEP pour enfants en ZEP
 - stages en entreprises
 - temps spécifique consacré à l'orientation de l'enfant
 - transports scolaires pour enfants du voyage

Précisons que les descriptions des actions recueillies dans les rapports des consultants restent à un niveau générique tel qu'il est difficile d'en cerner les contenus exacts, ainsi que l'attestent les deux fiches suivantes, parmi les mieux renseignées. Ces deux fiches, comme toutes les autres, laissent dubitatifs face au décalage certain entre les diagnostics fins et " globaux " que les équipes pluridisciplinaires sont invités à prononcer, et les solutions apportées aux situations individuelles.

Fiche décrivant les programmes et actions d'un site, extraite du rapport Résonance.

Les objectifs prioritaires du projet de la ville de X sont les suivants :

Objectifs transversaux :

- Dépister les situations problématiques dans chaque domaine
- Associer les familles aux actions
- Aider à l'épanouissement de l'enfant et de sa famille
- Soutenir les familles monoparentales
- Lutter contre l'isolement et la stigmatisation
- Améliorer l'image de soi (des parents et des enfants)

Objectifs généraux :

²⁷ Les fiches sont trop mal renseignées quant au nombre d'enfants suivis (ou visés) pour que l'on puisse quantifier les types d'actions conduites auprès d'eux.

- Axe social : Favoriser la socialisation des enfants/ développer la citoyenneté
Lutter contre les violences
- Axe scolaire : Favoriser la réussite scolaire et l'accès aux savoirs
- Axe éducatif : Apporter aide et soutien aux familles
- Axe sanitaire : Prévenir les problèmes d'hygiène et la santé

Les actions aujourd'hui proposées sont de plusieurs ordres, elles consistent avant tout à utiliser au mieux l'existant :

- Orthophonie. La question de l'assistantat a largement été posée en équipe pluridisciplinaire concernant le suivi orthophonique d'un enfant (depuis longtemps préconisé mais abandonné par la famille). Aujourd'hui la coordonnatrice accompagne elle-même systématiquement l'enfant à toutes ses séances en allant préalablement chercher la mère. Jusqu'à quand pourra-t-elle continuer cet accompagnement ?
- Un accompagnement scolaire spécifique est en cours de finalisation pour des enfants en grandes difficultés. L'idée est bien de travailler différemment par rapport à l'existant : en individuel ou tout petit groupe, par des enseignants de SEGPA ou des réseaux d'aide volontaires, en dehors de l'école.
- Des inscriptions à des activités sportives ou artistiques en s'assurant qu'il y a un référent pour encadrer particulièrement l'enfant au cours de cette activité. La ville vient d'inscrire dans les conventions annuelles qu'elle passe avec les clubs sportifs une clause leur demandant une participation active à la réussite éducative.
- Un travail avec les parents au sein de la ludothèque
- Autres projets en cours : groupe d'éveil PMI, recherche de stages de 3ème, projet parentalité, travail autour de l'obésité...

Fiche décrivant les programmes et actions d'un site, extraite du rapport ACT

Quels sont les registres clés de l'intervention visée ?

Un axe structurant est le travail sur la maîtrise de la langue et le soutien à la parentalité. Viennent ensuite les interventions sur l'accès aux soins, à la culture, aux sports.

Actions opérationnelles :

Soutien à la scolarité et à la famille. Collège Ronsard. 15 enfants scolarisés en classe Français Langues Secondes ou en 6ème. Ce travail est réalisé avec une prise en charge individuelle par une vacataire concernant la scolarité et un travail en réseau s'élabore avec l'assistante sociale, l'infirmière scolaire et le coordonnateur PRE afin de repérer les autres champs – culture, santé, éducation, social – sur lesquels il est nécessaire d'intervenir concernant l'enfant et sa famille.

Un travail d'évaluation et de soutien à la parentalité s'effectue sur des situations individuelles présentées par l'école ou les centres socioculturels, en lien avec les acteurs locaux auprès de 17 familles, soit 25 enfants de la maternelle au collège.

Action en cours d'élaboration :

Un projet de mise à disposition d'interprètes pour permettre aux parents d'être informés le plus précisément possibles tant par les enseignants que par les autres acteurs locaux sur la situation de leur enfant, et pour qu'ils puissent exercer clairement leur autorité parentale est en train d'être finalisée. Ce projet devrait concerner 25 à 30 familles.

Actions en cours de réflexion et besoins en cours d'évaluation :

Accompagner les enfants dans leur travail scolaire à domicile et faire le lien avec la famille pour que celle-ci puisse se réapproprier l'accompagnement de leur enfant dans sa scolarité.

Travailler à l'élaboration de passerelle entre le service social et médical du collège et les référents sociaux des familles en grande fragilité telles que des familles étrangères.

Les PRE en action ne rompent guère avec les modes de suivis expérimentés et reconnus. Le soutien scolaire, les activités socio-éducatives restent prédominantes. L’“accompagnement scolaire” “activités artistiques ou sportives” se voient bien ici ou là affublés des termes “individualisé”, “avec référent”, comme si le pouvoir déictique de ces termes apportait une autre dimension aux actions conduites, mais on est bien dans la continuité du mode de faire. Si par exemple l’AFEV se trouve plébiscitée par les sites accueillant le PRE, c’est à la fois parce qu’elle assure depuis longtemps un suivi individualisé des enfants, et qu’elle est reconnue pour le faire bien, et parce que le soutien scolaire reste perçu comme le meilleur outil pour répondre aux difficultés scolaires... On peut d’ailleurs se demander en quoi ce type d’opération relève plus du PRE que d’autres dispositifs qui y ont déjà eu recours auparavant. Est-il bien nécessaire de réunir une équipe pluridisciplinaire pour prescrire des cours de soutien ou de l’accompagnement scolaire ?

Les 8 sites qui préfigurent des soins médicaux restent relativement vagues sur la nature des actions. Pour les soins bucco-dentaires visiblement très attendus, il est difficile de savoir comment ils seront mis en place, avec qui et auprès de qui, dès lors qu’il s’agit dans un premier temps de repérer, via des campagnes de dépistage dans les écoles notamment, les individus qui nécessiteront une assistance. Les suivis médicaux individualisés annoncés, de même que les orientations possibles vers tel ou tel orthophoniste, pédopsychiatre, qui sont (seront) décidées en fonction des situations, “au cas par cas”, semblent suspendues aux décisions de l’ERE. Toute la question étant de savoir si la composition pluridisciplinaire de l’équipe est à même de lui donner une vision suffisamment élargie des situations pour repérer les mécanismes souvent complexes au principe des fragilités et d’éviter ainsi de réduire les parcours des enfants uniquement à leur problématique psychologique voire pathologique. On ne peut pas ne pas relever cette anecdote rapportée par un consultant, concernant une référente chargée par une ERE d’une mesure d’assistance éducative, qui après avoir attendu 18 mois (un an pour convaincre, 6 mois pour avoir un rendez-vous), parvient enfin à envoyer une enfant chez une orthophoniste... laquelle conclut que l’enfant en question ne relève pas de l’orthophonie.

Au-delà de l’anecdote (et de l’exception qui confirme sans doute la règle), la prééminence des actions de type scolaire, et la tentation de l’action médico-sociale et familiale pose la question de la réelle pluridisciplinarité actuelle des catégories de jugement et d’action qui prévalent dans les analyses des situations individuelles. On ne peut pas ne pas noter que l’ouverture des problématiques scolaires se fait vers deux ensembles de fragilité (médico-sociale et familiale) qui non seulement mettent l’EN à la limite de ses compétences et contrarient son action, mais qu’il lui est en plus aisée de percevoir... et de résoudre avec l’aide de ses partenaires : des problèmes de lecture ? On s’oriente vers les orthophonistes. Les familles ne sont pas mobilisées dans la scolarité des enfants ? On travaille à leur implication.

Est-ce que les équipes pluridisciplinaires peuvent avoir les éléments pour envisager d’autres actions ? Et du reste peuvent-elles envisager d’autres actions quand elles ont les éléments ? Prenons l’exemple suivant : une ERE repère qu’un enfant, en difficulté scolaire, aurait besoin d’un espace personnel pour travailler plus tranquillement à son domicile. Est-ce que le PRE peut financer l’aménagement du logement ? Cet exemple est doublement intéressant. Il montre que les ERE envisagent cette thématique totalement absente des programmes d’action, celui de l’espace résidentiel. Certes, on entre dans cette thématique à partir d’une question scolaire, mais le diagnostic s’est élargi sur les conditions de vie de l’enfant pris dans la “globalité de son

environnement ”. Et donc, jusqu’où va le PRE dans ce cas ? Peut-il financer un relogement ? Peut-il aider un parent à trouver du travail ? Si le PRE veut remédier aux “ ruptures éducatives ”, peut-il réduire les “ fractures sociales ” ?

La RE propose d’aller plus loin dans les repérages habituellement opérés, et sur les actions proposées, en invitant à repérer des signes de fragilité dans différents domaines : scolaire, médical, social. Mais la question demeure de savoir comment ces différents signes de fragilité, pointés par des professionnels différents et ancrés chacun dans un champ distinct, sont ensuite articulés les uns avec les autres, dans une tentative de compréhension d’un processus de fragilisation, plutôt que juxtaposés les uns aux autres. Et dans quelle mesure on s’efforce de repérer des fragilités plus “ décisives ” que d’autres, ou plutôt qui semblent entraîner d’autres fragilités – même si l’on se doute bien que, dans les processus de fragilisation, les différents ingrédients se combinent, comme on l’observe du reste quand on s’intéresse aux processus de déscolarisation. Juxtaposer des signes de fragilité, ou bien reconstruire le processus, cela ne conduit sans doute pas à proposer au jeune la même prise en charge, les mêmes actions.

On dispose de peu d’éléments, dans les rapports des consultants, sur les enfants et adolescents pris en charge dans chaque site. Leur nombre est généralement indiqué, parfois la répartition par sexe, et la classe fréquentée. Mais on ne sait pas quel est leur âge scolaire, c’est-à-dire en particulier l’ampleur de leur retard scolaire, ni s’il s’agit d’enfants “ issus des différentes immigrations ” ou non. Or, on peut penser, logiquement, que selon qu’il s’agit d’une fille ou d’un garçon, en retard ou à l’heure, fraîchement arrivé en France ou “ de deuxième génération ”, les processus de fragilisation seront distincts comme le seront les modes d’entrée dans le dispositif de RE. Et l’attitude des parents face à la proposition de prise en charge, leur acceptation ou leur réticence, leur propension à entrer eux-mêmes dans une collaboration avec l’ERE – entre autres quand on envisage l’inscription en internat – ne seront pas identiques. Autrement dit, une analyse fine du PRE, de son fonctionnement autant que de son efficacité pour les enfants, et de son sens en termes de “ cohésion sociale ”, pourrait bien nécessiter de faire éclater la catégorie générique d’“ enfant ”.

Qu’en est-il de l’accord des enfants ou des adolescents – diversifiés, comme on vient de le souligner - pour leur prise en charge dans le dispositif de RE ? Sont-ils volontaires au sens où on s’abstient de les recevoir s’ils n’acceptent pas eux-mêmes la proposition qui leur est faite d’un suivi individuel et d’actions dans lesquelles les inscrire ? Ou bien, degré plus élevé dans l’engagement, sont-ils volontaires au sens où leur prise en charge est soumise à leur propre décision de se mobiliser eux-mêmes, à l’instar de ces dispositifs de “ rattachement scolaire ” dans lesquels les élèves décrocheurs ne sont accueillis que pour autant qu’ils manifestent clairement la volonté de se relancer dans une dynamique scolaire, et pas seulement de trouver là un lieu où se “ poser ”.

E. Les relations aux parents

Quand il est question des parents, dans pratiquement tous les sites visités, le principe émis dans les textes fondateurs de la RE est rappelé et, d’après les acteurs interrogés, mis en pratique. En toute hypothèse, une place est donc faite aux parents. Plus exactement, les parents occupent une place double dans le programme de Réussite éducative : ils sont à la fois en position de partenaires et de publics visés. Ils sont partenaires dès lors que, selon la note de cadrage émise par la DIV, l’orientation d’un enfant (mineur, puisqu’il a moins de 16 ans)

vers le DRE ne peut se faire “ qu’après autorisation expresse et écrite des parents ”. Ils sont en position de public quand les sites perçoivent les familles comme un élément central de la “ globalité ” de l’environnement de l’enfant²⁸.

Ce double positionnement des parents n’est pas sans conséquence sur les modes de relations que les sites s’efforcent de construire (de “ restaurer ”) avec eux. Les protocoles visant à les associer au PRE sont d’autant plus fournis que les problématiques familiales ou la question de la rupture éducative et notamment l’enjeu de réconcilier les parents avec l’école caractérisent les programmes d’actions localement mis en place. Enfin pas toujours, certains sites ont visiblement occulté le principe de l’autorisation expresse et écrite des parents, pour lui préférer une adhésion très pragmatique, celle qui consiste à faire entrer les parents eux-mêmes dans un parcours éducatif. Cinq sites “ traitent ” simultanément l’enfant et ses parents, en proposant à ces derniers de suivre des cours d’alphabétisation, de les informer sur les modes de fonctionnement institutionnel en France, de s’inscrire dans des groupes de paroles sur la parentalité ou des consultations psychologiques, de les introduire auprès des crèches...

Sans adopter cette approche des relations avec les parents, 6 sites ne formalisent apparemment pas l’accord parental par écrit, mais s’assurent de la “ loyauté envers la famille ”, de leur “ adhésion ”, de leur “ intérêt ” à ce que le dossier de leur enfant soit soumis à une ERE, et/ou au parcours éducatif de réussite qui leur est proposé.

Dans la grande majorité des sites (du moins pour ceux qui sont en mesure de proposer ces parcours), les relations avec les parents sont au contraire fortement cadrées et contractualisées. Les variantes sont les suivantes :

- L’accord parental est requis dès les prémisses, préalablement à la soumission du cas de l’enfant à l’équipe de RE, avant même tout diagnostic et a fortiori toute prise en charge : la personne identifiante qui repère un enfant doit demander l’autorisation aux parents pour saisir l’ERE. L’enfant n’intègre le dispositif qu’après l’obtention d’un nouvel accord de la famille à qui l’on propose le projet de parcours individualisé (11 sites). Sur un site, il est même proposé aux parents d’assister à la réunion de l’équipe.

- L’accord des parents est requis quand il est question d’intégrer l’enfant dans le dispositif et de le faire bénéficier du suivi par un “ référent ”. (12 sites).

Les suivis des relations avec les parents sont par la suite très divers, ils vont du courrier informant de l’évolution des parcours à des rencontres régulières avec le référent ou le coordonnateur.

La question du contact et du suivi des familles semble d’autant plus cruciale que l’adhésion ou plutôt l’implication des parents dans le projet proposé est considérée comme un premier pas dans la réussite. Mais les pratiques divergent à ce sujet. Certains sites confient la tâche aux référents, animateurs de rue, éducateurs ayant noué des relations de confiance avec les familles, d’autres aux coordonnateurs qui multiplient les rencontres pour

²⁸ Selon un intervenant qui s’est exprimé lors de la journée dédiée à la Réussite éducative, cette conception de la “ globalité ” de l’environnement peut aussi comprendre les frères et sœurs de l’enfant suivi dans le cadre du PRE : une fois un enfant et donc sa famille “ repéré ” comme étant en difficulté, il lui paraissait souhaitable d’orienter “ préventivement ” les autres membres de la fratrie vers le dispositif.

établir ces relations de confiance, tandis que d'autres sites encore passent par l'école, qui " convoque " les parents pour " discuter " avec elle de l'opportunité offerte.

Ces différentes stratégies reflètent sans aucun doute les conceptions diverses quant à la place à accorder aux familles, aux débats actuels sur le sens à donner à la prise en compte des parents dans les parcours juvéniles : s'agit-il de restaurer la fonction parentale (qui consiste en quoi ?) ? De responsabiliser les parents ? Dans les deux cas, l'aspect déclaratif quant aux modes d'association des parents à la prise en charge de leurs enfants par le PRE laisse dubitatif. Que signifie au juste " un contrat est passé avec la famille " " le projet est élaboré avec la famille " " entretien préalable avec le coordonnateur ou le référent pour obtenir l'adhésion des parents " " accord recueilli par l'Education nationale puis courrier d'informations aux familles, sauf si elles s'opposent " " bonne mobilisation des parents ". Quelques remarques sont à ce propos nécessaires.

On peut se demander ce que recouvrent les variations dans la désignation, entre " parents " et " familles " ? Quelle représentation des parents est ici mobilisée, quand on use, à leur propos, du terme beaucoup plus vague de " familles " ²⁹ ? Et, quand prévaut dans un site de RE l'usage du terme " familles ", terme connotant plutôt l'indifférenciation de populations éloignées de l'école et des institutions, cet usage est-il compatible avec, et présage-t-il d'une réelle individualisation de la prise en charge des jeunes qui en font partie ? La manière dont sont considérés les parents, et dont leur est proposée telle ou telle prise en charge ou suivi de leur enfant qui peut leur paraître mettre en cause leur éducation, est grosse d'effets potentiels sur la façon dont ils peuvent s'associer aux dispositifs de RE.

Quelles sont, par ailleurs, les conditions de l'acceptation, par les parents, (ou par l'enfant ou l'adolescent) d'un suivi individuel ? Les uns comme les autres peuvent se trouver partagés entre l'idée qu'une telle forme d'appui ne peut pas faire de mal, et que tout ce qui est susceptible d'aider doit être mobilisé, et l'idée qu'une telle prise en charge est grosse d'un risque de " fichage " scolaire ou social.

Par ailleurs, et de manière aussi importante, une question ne semble jamais posée, et ne l'est pas dans les rapports des consultants, c'est celle des conditions d'obtention de l'accord parental. Celle-ci pourrait bien être, en termes de lien social, de cohésion sociale, aussi lourde d'enjeux que cet accord lui-même. Comment cet accord est-il obtenu ? La façon de l'obtenir pourrait en effet bien être aussi décisive pour la réussite de la démarche de Réussite éducative que l'accord lui-même, ce dernier étant indispensable au plan juridique et même symbolique pour signifier à l'enfant que rien ne se fait en dehors de ceux qui sont ses premiers responsables. Les parents sont-ils, et de quelle manière, associés à la démarche de réflexion pour l'entrée dans le dispositif, au stade du diagnostic ou à un stade plus avancé ? Leur accord est-il le résultat d'un travail d'information et de conviction – puisqu'ils peuvent être loin d'imaginer l'ampleur des problèmes de leur enfant et ont besoin de l'entendre expliquer - ? Ou bien est-il extorqué, dans un rapport de force qui ne se dit pas nécessairement de manière explicite, mais où les parents peuvent sentir peser sur eux la menace, réelle ou fantasmée, des institutions qui leur font face ?

Quelle est, ensuite, la nature de l'accord ? On a vu plus haut que les formes pouvaient en être sensiblement différentes, d'un site à l'autre ; mais on voudrait à présent en interroger le contenu. Si contrat il y a,

quels en sont les termes, à la fois en termes d'engagement pour les parents (à quoi s'astreignent-ils, en matière par exemple de suivi de leur enfant, d'attention à son alimentation et à ses heures de sommeil, de surveillance de ses fréquentations, de temps passé au travail scolaire...) et d'engagement pour les responsables du dispositif de RE ? De la part de ces derniers, s'agit-il d'un engagement sur les moyens (accueil, prise en charge et suivi individualisés) ou d'un engagement aussi sur les résultats que les parents espèrent (la sortie d'une passe difficile ou, plus vraisemblablement, l'installation à un niveau nettement plus satisfaisant de réussite scolaire) ? Là où les équipes de RE et, plus largement, les pouvoirs publics, pensent s'obliger à mobiliser des moyens, les parents peuvent comprendre qu'il y a promesse de réussite, surtout que c'est le nom dont se réclame le dispositif. Et si celle-ci tarde à se manifester ? La pratique d'un contrat est congruente avec l'individualisation dont il était question plus haut, et elle met en avant l'engagement des contractants. Mais le contrat peut être, de la part d'acteurs placés très différemment dans l'espace social et dans l'espace des institutions, l'objet d'interprétations et donc d'attentes très sensiblement distinctes.

Croisons à présent la question des parents avec celle des "domaines d'action". On peut constater que, très souvent, parmi les "domaines programmés de l'action", dont il a été question plus haut dans ce rapport, le domaine scolaire est systématiquement associé à l'"accompagnement scolaire" ou à l'"aide aux devoirs", très souvent présent dans les dispositifs locaux de RE. Pourquoi cette régularité³⁰ ? D'abord parce que les agents de l'Education nationale sont souvent associés au diagnostic, quand ils n'en sont pas les premiers producteurs, et il n'est donc pas étonnant que, sans nécessairement exclure d'autres domaines de fragilité, ils repèrent les fragilités des enfants ou des adolescents dans le domaine qui est le leur. Ensuite, on notera que ce repérage est d'autant plus compréhensible que, pour une part sensible d'entre eux, ce sont des élèves qui rencontrent effectivement des difficultés scolaires, d'ampleur variable sans doute mais incontestables aux yeux des enseignants. Mais il est une troisième raison qui permet de rendre compte de la quasi omniprésence de l'accompagnement scolaire dans les actions de RE. C'est que, préoccupés avant tout par la réussite scolaire ou par les difficultés que leur enfant rencontre, les parents sont prêts à accepter, voire à solliciter, plus facilement qu'une autre forme d'aide, un appui pour le travail scolaire de leurs enfants. C'est l'appui qu'il est le plus facile de s'autoriser à accepter ou à demander quand on est doté de peu de capital scolaire, qu'on maîtrise mal la langue de l'école, ou qu'on n'est pas en mesure de suivre de près le travail scolaire de ses enfants, pour des raisons, autant que culturelles, de contraintes de vie quotidienne : horaires décalés par rapport à ceux des enfants, par exemple, pour les femmes exerçant comme personnel de service, comme aide-soignantes ou agents de service hospitalier, comme caissières de super-marché, etc.). L'accompagnement scolaire, c'est l'appui qui met le moins en cause leur éducation, les pratiques parentales, leurs façons de faire à la maison, c'est l'aide qui est la moins intrusive, même si, paradoxalement, elle se déroule concrètement au domicile de l'enfant (comme celle apportée par les étudiants de l'AFEV). Repérer les "fragilités" d'un enfant ou d'un adolescent dans le domaine de la santé, de la socialisation ou de son rapport aux autres et en particulier aux adultes, et proposer en conséquence une prise en charge, cela

²⁹ Voir Glasman D., "Parents" ou "familles", critique d'un vocabulaire générique, *Revue Française de Pédagogie*, N° 100, 1992

³⁰ On ne reviendra pas ici sur les effets d'offre, évoqués plus haut dans le texte.

revient aux yeux des parents à mettre en cause, qu'on le veuille ou non, l'éducation familiale³¹. C'est moins le cas avec les fragilités scolaires.

Mais l'aide pour le travail scolaire est aussi celle qui est porteuse d'espoirs forts : les parents peuvent se dire que, si leur enfant est pris en charge, suivi, accompagné, soutenu, il va réussir, il va améliorer ses résultats ; et l'on peut conjecturer que c'est bien cela qu'ils lisent dans le contrat de réussite éducative que, formellement ou symboliquement, ils passent avec les équipes de RE. D'où l'enjeu de l'efficacité de cet accompagnement, pour que l'engagement des ERE soit, aux yeux des parents, tenu. Lors de la journée dédiée à la RE le 29 juin 2006, un médecin scolaire proposait ainsi de "*faire de la réussite scolaire le premier droit des enfants*".

F. Ce que la RE modifie dans le paysage local

Nous ne reviendrons pas ici sur ce que la RE modifie quant au partenariat ou à la prise en charge des enfants ou des adolescents. Ce dernier paragraphe thématise deux autres points évoqués à différents endroits du texte, pour mieux les questionner : ce que la RE fait aux métiers du travail social (ou professions connexes) ; quels sens "l'individualisation" a-t-elle au regard des politiques publiques ?

1. La RE et les métiers

Se posent ici au moins deux ensembles de questions.

Le premier est celui de la durée, évoquée plus haut. Quel sens y a-t-il à recruter des vacataires ou des gens en CDD, pour des missions qui requièrent en fait du temps et une inscription dans un temps relativement long, tant du côté des publics (nécessité de construire la confiance, nécessité d'un processus d'accommodation réciproque, fatalement long) que du côté des partenaires (coopérations à construire, établissement de la confiance pour le secret partagé, etc.). La précarité du statut comme la brièveté probable du passage sur ces postes, ne risque-t-elle pas de compromettre la menée à bien de la démarche de RE ?

Le second ensemble de questions porte sur les professionnels sollicités par le PRE. La mise en place de la RE n'est pas sans effet sur les professions et les métiers en place, qui se trouvent interpellés ou dont elle contribue à révéler un peu plus le malaise.

a - Les travailleurs sociaux

Le dispositif de RE semble marquer un pas supplémentaire dans la déstabilisation ou, au moins, l'ébranlement professionnel des travailleurs sociaux.

Voilà déjà longtemps que la Politique de la Ville est en décalage avec la culture des TS. Pour la première, les mots d'ordre sont "partage des informations", "partenariat". Alors que, pour les TS, une dimension forte de

³¹ Sans oublier que ce qui est considéré comme fragilité du point de vue des professionnels ne l'est pas nécessairement du point de vue des parents et en particulier pour ceux qui, fraîchement arrivés, sont les plus éloignés de la culture française. De ce point de vue, les réflexions des ethnopsychiatres peuvent être d'une certaine fécondité pour éviter des impairs ou des malentendus.

leur métier est le secret professionnel. Or, s'il n'y a pas de secret partagé, il n'y a pas de diagnostic possible, et c'est particulièrement vrai dans la RE, qui entend adopter, pour chaque individu, une "approche globale".

Comme plusieurs rapports des consultants le pointent, la réticence des travailleurs sociaux sur cette question du secret se trouve accentuée par le contexte actuel, où ils lisent des menaces et le risque du "fichage" des individus : Rapport Bénisti, Rapport de l'INSERM, lois Sarkozy, sont autant de textes ou de projets qui conduisent les travailleurs sociaux à ne pas céder sur leur obligation de secret professionnel.

On a donc un secteur professionnel, celui du TS, globalement plutôt réticent, tendant à défendre le droit existant. Mais s'élaborent tout de même des arrangements locaux, avec une "éthique du terrain". De la même façon qu'on sait qu'en fait, du côté des Assistantes sociales, le signalement des enfants relève non seulement d'une culture professionnelle mais de positionnements professionnels individuels : certains tendent à signaler, d'autres pas.

S'agit-il d'une intention sous-jacente du DRE ? Toujours est-il que le dispositif semble reposer sur un constat, celui d'une sorte de malaise du travail social : une distance se creuse entre les Assistantes sociales et les publics, qu'elles côtoient de moins en moins directement ; elles vont de moins en moins dans les familles, elles sont de plus en plus dévorées par des tâches administratives et de coordination. Du reste, les "nouveaux intervenants sociaux", par exemple les adultes-relais, contribuent à la fois à faire le lien avec les publics et à amplifier cette distance. D'où la tentation de faire jouer à l'école le rôle de "contrôle de tri" que les AS ne peuvent plus jouer. On a plus de mal à repérer les enfants en difficulté dans le cadre de l'ASE, alors c'est l'école qui se trouve mobilisée. En fait, derrière les enfants fragiles, on va repérer les "familles fragiles"... mais un tel repérage, qui conduisait à l'inscription dans des dispositifs d'aide, était le travail des AS. Par ailleurs, on a vu plus haut qu'il pouvait y avoir, dans certains sites, recouvrement entre les enfants suivis par l'ASE et ceux pris en charge par les PRE.

La RE peut donc être lue comme une critique implicite du Travail Social. S'il en est ainsi, il ne faut pas s'étonner de la difficulté à obtenir l'accord des TS, et plus particulièrement de leur crispation sur la question du secret professionnel, point d'achoppement du partenariat. Ce ne serait pas seulement une question de déontologie, mais une manière de s'accrocher à un élément fort de l'identité professionnelle pour réagir à un dispositif qui est le signe soit de leur mise à l'écart soit d'une évolution dans laquelle ils ne reconnaissent pas leur profession..

b - Les professionnels de la Politique de la Ville

On assiste depuis plusieurs années à une inflation discursive et procédurale, qu'on a observée avec le CEL, les CV, et qu'on voit encore avec la réflexion sur le CUCS (Contrat Urbain de Cohésion Sociale). Mais cela ne semble plus inquiéter personne, et en particulier les professionnels de la PV qui, pris par les urgences de la procédure, semblent de plus en plus portés à prendre tels quels les dispositifs qu'on leur propose.

L'argument du Ministère (de la DIV) est souvent qu'il faut acquitter le prix de la production d'intelligence collective et donc de mise en place de scènes partenariales, ou, pour parler comme les sociologues Boltanski et Thévenot, qu'il faut consentir les coûts des "investissements de forme", et ce d'autant plus que, à vouloir entrer trop dans le vif des questions sans avoir procédé à l'accommodation réciproque de professionnels dotés

d'identités très différentes, le partenariat risque fort de tourner court. Mais le problème est que cette intelligence finit par ne porter que ... sur le partenariat lui-même, sur les structures juridiques à privilégier pour le réguler, et non sur l'objet de ce partenariat.

On avait pu le remarquer avec le CEL : il est rare que soit posée la question de l'"éducation". Il pourrait bien en être de même avec la RE. On traite le symptôme, et dans l'immédiat. On tend à évacuer les causes, on reste sur la procédure. On parle de dispositif ou d'actions, mais pas d'éducation. La question est-elle même toujours posée, dans les ELRE, de ce que l'on entend par "réussite" ?

D'où d'ailleurs le sentiment d'un certain nombre de TS que tout cela "tourne en rond" et "ne mord pas sur la réalité". Il semble que bien des éducateurs de prévention soient critiques à l'égard de la PV et plein de ... préventions quant au partenariat, soupçonné d'être peu productif en termes d'action en direction des publics, et qu'ils soient donc tentés de se retirer de ces dispositifs.

D'où un renforcement de la cassure entre ce que l'on pourrait appeler la nouvelle action publique représentée par la PV et l'ancienne action publique portée par les TS. Alors que, traditionnellement, les TS sociaux s'intéressaient aux individus, la PV a imposé une prise en compte des dimensions plus environnementales et donc pas seulement des individus. On semble redécouvrir aujourd'hui la relation avec un public et des individus, qui caractérisait les travailleurs sociaux. Serait-on en face d'une "révolution" au sens strict du terme, puisqu'on paraîtrait revenir au point de départ ? Non, en fait, ce qui est nouveau dans l'idée d'individualisation aujourd'hui, c'est que ce sont des équipes pluridisciplinaires qui la mettent en œuvre : l'individu est dans un parcours, et, à différents moments ou tournants de ce parcours c'est un professionnel différent qui le suit, c'est donc un collectif de professionnels qui individualise. Mais cela est-il possible ?

c - Une figure à inventer : le référent ?

Plusieurs rapports soulignent l'importance, pour que le DRE aille au bout de ses objectifs, de doter chaque enfant ou adolescent suivi d'un référent. Mais qu'est-ce qu'un référent, quel doit être son rôle, quelles doivent être ses compétences, au sens à la fois technique (ce qu'il est apte à faire) et au sens juridique (qu'est-ce qui relève de lui et qu'est-ce qui ne relève pas de lui) ? Peu de sites paraissent avoir empoigné directement cette question, mais certains ont cependant cherché à choisir un référent parmi les professionnels les plus concernés par le champ de fragilité détecté chez le jeune.

On a pu lire la mise en garde contre une solution adoptée dans certains sites, et que les consultants jugent néfaste : la confusion du rôle de coordonnateur de la RE et celui de référent individuel chargé du suivi d'un enfant particulier. D'autre part, le travail de référent doit être rémunéré, si l'on ne veut pas qu'il passe après d'autres tâches dans lesquelles le professionnel est sans cesse en train de classer les urgences.

2. Questions sur l'individualisation

Il n'est pas inutile de souligner que l'"individualisation" apparaît comme la nouvelle "doxa", idée très largement partagée et de moins en moins soumise à examen. Il n'y aurait de salut que dans l'individualisation, tant les situations sont singulières, tant les ressorts permettant à un enfant de réagir et de rebondir lui sont

spécifiques. On va tenter de soumettre à la question ce qui apparaît comme une sorte de "mot d'ordre" de l'action publique aujourd'hui. Qu'est-il pertinent d'individualiser ?

a - Individualiser le diagnostic concernant un enfant, ou son repérage ?

Soit, mais qu'est-ce que cela signifie ? Les "fragilités" d'un enfant s'établissent dans un contexte de vie qui seules permettent d'en rendre compte. Si individualiser le diagnostic revient à pointer avec précision les effets sur tel enfant des conditions dans lesquelles il grandit, dans lesquelles il fréquente l'école, est confronté aux apprentissages, cela peut avoir en effet du sens. A condition de ne pas négliger le fait qu'en procédant ainsi, on traque le symptôme, pas les raisons profondes. A oublier cela, on risque d'enraciner les "fragilités" dans un substrat "psychologique" ou dans une situation familiale ; l'approche globale dont on se réclame peut alors en fait n'être pas autre chose qu'une pathologisation de la famille.

Repérer de manière plus fine, plus précise, en même temps que plus englobante, les "fragilités" d'un enfant peut être fécond pour lui, à condition que l'individu ne soit pas ici l'alpha et l'oméga. L'individualisation d'un diagnostic est en fait lourde de sens quant à la conception que l'on se fait du monde social, et il n'est sans doute pas de formulation plus directe de cette idée que ce mot de l'ancienne Premier Ministre britannique, Madame Thatcher, disant : " Il n'y a pas de société, il n'y a que des individus ".

Prenons l'exemple des problèmes liés à la santé, que le dispositif de RE a le mérite d'inscrire au rang de ses préoccupations. Un enfant qui pâtit d'une insuffisance auditive ou visuelle, avec tous les effets que l'on peut sans peine imaginer sur ses apprentissages scolaires, peut ne pas avoir été dépisté, soit parce que la médecine scolaire est peu présente dans son établissement, soit parce que les parents n'y ont pas prêté attention. Il peut aussi avoir été dépisté, sans que les parents perçoivent l'urgence de trouver une solution ou sans qu'ils aient les moyens d'y faire face. Que fait alors l'équipe de réussite éducative : elle finance des lunettes, une prothèse auditive, et ce d'autant plus que, vraisemblablement, pour couvrir des dépenses élevées et peu remboursées par la Sécurité Sociale, les parents ne bénéficient pas d'une mutuelle ? Dans ce cas, la difficulté de l'enfant, dont l'absence de solution trouve son origine dans la condition socio-économique de sa famille, trouve une solution au moins de moyen terme... jusqu'au moment où il faudra renouveler l'appareillage. C'est déjà plus compliqué avec les problèmes dentaires : tous les enfants ne sont pas comme Blaise Pascal, auquel philosophe faisait oublier ses rages de dents, et beaucoup se trouvent sans doute incommodés voire pénalisés dans leur vie quotidienne. Or, la racine de ces problèmes plonge loin dans la manière dont l'enfant a été nourri et dont il continue à se nourrir et à prendre soin de sa dentition. Une, deux, dix séances chez le dentiste, sont-elles prises en charge par le RE, faute d'être convenablement couvertes par la " Sécu " ou par la CMU, et pour combien de temps cela s'avère-t-il efficient ?

C'est encore plus vrai quand est détecté chez un enfant ou un adolescent un " surpoids " ou de l'obésité, dont les conséquences en termes physiques comme en termes d'inscription dans le groupe de pairs sont connues. Ce thème est récent dans le discours social, il a fait son apparition aussi dans la RE. Or, l'obésité ou le " surpoids " affectent bien des individus, mais en raison de la manière dont ils s'alimentent, et celle-ci est totalement indexée à un milieu social et à des conditions de vie. Sans même recourir aux analyses déjà anciennes

d'un L. Boltanski³² ou d'un P. Bourdieu³³ sur les différentes façons, socialement construites, de s'alimenter et de considérer la nourriture, on peut souligner, à la suite de rapport récents, que " *l'obésité (est) une affaire de moyens* " (Le Monde, 26 Avril 2006) et que c'est une raison fondamentale pour laquelle " *la fracture alimentaire se creuse* " (Libération, 17 Mai 2006). Selon une chercheuse de l'INSERM citée par Le Monde, " *l'obésité est due bien davantage au manque de consommation de fruits, de légumes, de viande maigre du fait du coût élevé de ces aliments* " plutôt qu'à la consommation de produits " premiers prix " à moins bonne composition nutritionnelle - excès de graisses saturées, de glutamates, de sucre - que cependant d'autres analystes incriminent. Lui fait écho, dans une interview accordée au journal Libération, ce propos de l'auteur du Programme national nutrition santé (PNNS) : " *Une fracture nutritionnelle est en train de se creuser entre les populations favorisées, réceptives aux messages nutritionnels de santé publique, et les populations défavorisées qui, pour des raisons culturelles, sociologiques et économiques, ne sont pas touchées par le message et n'ont de toutes façons pas les moyens d'avoir accès à une alimentation allant dans le sens de ces recommandations... (Les familles défavorisées) dépensent en moyenne 2,60 euros par jour et par personne, alors qu'il faut au moins 3,50 euros pour s'offrir l'alimentation recommandée par le PNNS. 40% des personnes que nous avons interrogées avaient moins de 2 euros par jour et 50% déclaraient ne pas manger à leur faim. Seulement 1% de cette population, qui se nourrit principalement grâce aux Restos du cœur ou aux épiceries solidaires, mange la quantité adéquate de fruits et de légumes.* " Pour ces populations, selon le même spécialiste, il existe un risque élevé d'obésité et de carences alimentaires (Le Monde).

Quel diagnostic porter, dans le cadre de la RE, qui puisse déboucher sur une action pertinente ? Ne risque-t-on pas, en individualisant le diagnostic, de ne toucher que le symptôme ? Ceci n'est pas inutile, au moins provisoirement, en quelque sorte pour " passer un cap ". Mais il y a de fortes chances que cela ne réponde pas à la question posée, que cela ne permette pas à l'enfant de surmonter ses " fragilités ".

b - Individualiser la prise en charge ?

Qu'est-ce que cela recouvre ? Un suivi individuel, sans doute, mais qui peut porter à la fois sur ce que l'enfant vit et découvre dans le face-à-face d'une relation individuelle et sur ce dont il bénéficie, en même temps que d'autres, dans un cadre collectif (celui, par exemple, d'un dispositif d'animation ou d'accompagnement scolaire). Le collectif est potentiellement un appui pour la construction de la personne, pour le processus d'individuation.

Individualiser, cela peut consister, tout en reprenant des actions " classiques " (par exemple accompagnement scolaire, soutien parental, ..) à veiller à ce que tel enfant bénéficie bien d'un appui dans les différents champs où le diagnostic aura relevé des " fragilités ". Les différentes actions étant censées se compléter les unes les autres et représenter, ensemble, une prise en charge " globale " de l'enfant. C'est ce principe qui semble effectivement mis en œuvre dans un certain nombre de sites.

Mais demeure une question essentielle : que fait-on avec les enfants ou les adolescents ? A lire les rapports des consultants, on est frappé – même si on en comprend bien les raisons quand on sait les délais dans

³² Boltanski L., *Consommation médicale et apport au corps*, Rapport polycopié, 1970.

lesquels ils ont travaillé - de voir que rien n'est dit nulle part sur le contenu des actions, leur orientation, leur pertinence au regard de la "fragilité" identifiée, du type de prise en charge et du suivi. Tout au plus, on mentionne : "accompagnement scolaire", "appui à la parentalité", autrement dit des noms génériques d'actions, parfois expérimentées de longue date. Or, on sait très bien que sous ces appellations coexistent des pratiques extrêmement différentes, qui sont loin d'être toutes aussi fécondes, et sans doute loin d'être aussi bien venues quand il s'agit de traiter les fragilités spécifiques de tel enfant. Tout semble se passer comme si, d'une part, on renvoyait à des dispositifs qui "ont fait leurs preuves" (mais dont la preuve n'est pas faite en tous les territoires qu'ils les ont faites), et comme si, d'autre part, dire que c'est "individualisé" suffisait.

Nulle part on ne se demande finement ce qu'il faut pour qu'un enfant "fragilisé" s'en sorte, quelles en sont les conditions en termes d'accompagnement, d'appui, de cadrage, etc... Rien non plus sur les intervenants mobilisés, comme si toute intervention était par elle-même bien ajustée et adaptée. En quoi, à quelles conditions, telle intervention répond aux difficultés d'un enfant, en quoi est-ce en phase avec le diagnostic (à supposer que celui-ci ne soit pas surdéterminé par l'offre d'aide disponible) ?

On fait comme si le problème était celui de l'identification, du repérage, du diagnostic, et de la coopération inter-institutionnelle pour le diagnostic et la mise sur pied du suivi individualisé. Mais que fait-on au juste et exactement avec le jeune, en quoi ce qu'on lui propose est-il susceptible de l'aider, on ne le sait guère. Comme si en fait on pensait disposer des outils nécessaires et performants à partir du moment où on a détecté le problème. Or, ce sont des enfants qui, si l'on suit la logique du PLRE, ont des besoins particuliers, qui risquent fort de ne pas être comblés aisément.

³³ Bourdieu P., *La distinction. Critique sociale du jugement*, Ed. Minuit, 1979.

Conclusion

S'il est possible de conclure, pour un dispositif dont la jeunesse semble interdire pour l'instant toute conclusion, on s'attachera à proposer ici deux ensembles de réflexion. Le premier ensemble est une tentative de mise en évidence des préconisations qui semblent faire l'accord puisqu'on les retrouve, exprimées d'une manière ou d'une autre, dans les rapports des consultants. Le second ensemble sera moins composé de préconisations que d'invitations que l'analyste peut proposer à la vigilance des acteurs locaux comme des décideurs. On retrouvera logiquement dans cet ensemble l'écho d'un certain nombre de remarques et d'analyses qui ont été proposées chemin faisant, dans le cours de ce rapport.

Des préconisations récurrentes

Il semble vain et contre-productif de vouloir trop normaliser, formaliser, au risque de rigidifier des procédures qui ne doivent leur éventuelle fécondité qu'à une souplesse autorisant l'ajustement progressif et régulier du dispositif au fil du temps. La dimension expérimentale du dispositif non seulement mérite mais exige logiquement qu'on lui accorde du temps, puisque c'est ainsi que l'on peut espérer voir se construire des partenariats pérennes et des relations de confiance.

Ceci dit, le tâtonnement expérimental permanent serait également contre-productif. Il convient d'être vigilant sur l'accompagnement des acteurs lors de la phase de cadrage, tant au niveau national qu'au niveau des services déconcentrés de l'Etat et des communes. Localement, on est très demandeur d'informations, de confrontation et de mutualisation des expériences, ainsi que de clarification, ce qui se traduit pas des demandes soit de journées d'échanges régionales, soit par la publication de guides méthodologiques de la Réussite éducative.

Préfecture, Inspection Académique et SGAR doivent quant à elles affirmer plus nettement des exigences en matière de suivi individualisé, ce qui suppose que ces organes de l'Etat local soient eux-mêmes plus précisément éclairés sur le dispositif, et ses spécificités en termes d'objectifs, d'exigences et de modes de faire.

Vu l'importance stratégique de la figure du coordonnateur, il est essentiel de mieux définir son rôle et sa fonction, et, précise un rapport, de le recruter moins en raison de son métier de départ que de compétences en matière d'animation d'un dispositif ou d'un réseau de partenaires ; il est au croisement de l'institutionnel, du stratégique et de l'opérationnel. De sa légitimité auprès des différents partenaires dépendra son efficacité. L'accord n'est pas fait, en revanche, concernant le rôle de référent que le coordonnateur pourrait, ou serait dans l'incapacité de jouer auprès d'un ou surtout de plusieurs enfants.

Concernant le financement, deux rapports préconisent de limiter l'enveloppe allouée à la coordination et à l'ingénierie du dispositif, dont on a vu chemin faisant qu'elle pouvait – du moins au cours de la première année

qui est donc aussi celle de la mise en place - absorber jusqu'à la moitié des budgets . Ceux-ci seraient plus judicieusement utilisés dans les actions directes auprès des enfants et des adolescents, et notamment pour rémunérer les référents garants de l'individualisation dont le dispositif fait sa marque propre. Ce qui revient à dire que le référent représente une fonction à part entière, qu'il faut anticiper et " budgéter ".

Il conviendrait également d'associer plus systématiquement et plus rapidement les acteurs de terrain, travailleurs sociaux ou associations, dès la conception du dispositif. Les avantages en seraient multiples : c'est en effet par eux que passe le contact avec les familles des enfants, ce sont eux qui savent comment évolue le parcours éducatif des enfants, et qui, en raison de leur expérience des dispositifs et de leur connaissance du public, peuvent imaginer de nouvelles actions à mettre en place, et plus spécifiquement envisager de nouvelles manières d'articuler prise en charge individuelle et structures collectives. Une association précoce de ces acteurs pourrait être une condition de leur engagement sans réticence dans les échanges avec les autres partenaires du dispositif³⁴.

Autre préconisation, et pas des moindres : doter les membres de l'ERE de qualifications sur les manières d'entrer en contact avec les familles.

Vigilance

L'objet est ici d'attirer ou de rappeler l'attention sur quelques points qui paraissent lourd d'enjeux en termes de cohésion sociale, puisque c'est dans un Plan ainsi orienté que prend place la RE.

S'il est trop tôt pour espérer qu'une évaluation soit faite de la RE, il n'est pas trop tôt pour en souligner la nécessité et donc inviter les partenaires à s'y préparer. C'est l'évidence, dira-t-on ; soit ! Mais, très souvent, en matière de Politique de la Ville ou de dispositifs dérogeant quelque peu au droit commun, l'évaluation porte davantage sur les avancées partenariales qui ont été réalisées, sur les collaborations inédites qui ont été initiées, sur les relations de travail nouées entre des institutions ou des professionnels qui n'étaient pas habitués à travailler ensemble ou que séparaient encore radicalement des logiques et des identités professionnelles. Si l'on se place dans une perspective de transformation et de modernisation des services publics, c'est effectivement une évolution à apprécier et à prendre en compte. Ceci dit, il n'est pas rare que, s'étant félicité d'avoir construit des partenariats et des scènes locales d'échange, on néglige de se demander avec rigueur, c'est-à-dire au-delà d'un simple décompte des " bénéficiaires " et des moyens mis en œuvre à leur profit, ce que le dispositif a réellement produit pour les gens qu'il visait. Concernant la RE, il faudra bien se demander en quoi, et dans quelle proportion, elle a permis de faire progresser tel enfant, et en quoi l'individualisation a été pour lui féconde.

Ce qui suppose que soit le mieux cerné possible ce que l'on appelle réussite, et réussite éducative. La réussite scolaire, elle, est relativement simple à évaluer, et l'Education nationale dispose d'instruments certes imparfaits mais " classiques " pour apprécier les progrès d'un élève et juger de sa réussite. Qu'est-ce qui, en

³⁴ Certains acteurs associatifs ont souligné, lors de la journée nationale consacrée à la RE, que le dispositif présentait l'avantage de reconnaître (de s'appuyer sur) le travail effectué par les associations, notamment dans leur suivi individualisé des parents et enfants.

revanche, permet de dire qu'il y a réussite éducative ? Dans les rapports des consultants, deux sites sont repérés pour se poser très explicitement la question ; il n'est pas dit que les autres sites ne se la posent pas, mais on ne sait jusqu'où va, par les acteurs, la définition de ce que recouvre la " réussite éducative ". Que celle-ci puisse être polymorphe et polysémique ne doit pas interdire de tenter, localement, de la cerner, ne serait-ce que parce qu'elle permet alors de définir plus précisément les actions à mener et de savoir quels aspects privilégier dans le suivi : le travail scolaire, la socialisation, la santé, etc. A moins que, parlant de réussite éducative, on ne s'intéresse surtout à la réussite des " éducateurs – acteurs professionnels, associatifs, ou bénévoles – qui se sont mobilisés pour aider l'enfant ou l'adolescent. Sans oublier que, pour les parents, comme on l'a vu au texte, l'attente de réussite scolaire est essentielle, et que le fait pour eux d'être partie prenante d'un contrat sous une forme ou sous une autre est traduit en espoir très net que, pour leur enfant, les choses s'améliorent, d'abord à l'école mais aussi ailleurs. La RE est de nature à faire naître des espoirs et il est essentiel, là encore en termes de lien social, que les populations ciblées n'aient pas l'impression que – une fois de plus allait-on écrire – leurs espoirs ont été déçus.

Sans paraître paraphraser le nom d'un dispositif scolaire, la RE ne peut pas ne pas être un dispositif ambitieux pour les enfants et les adolescents qu'il vise et qu'il prend en charge. La mobilisation des équipes dans les différents sites semble indiquer que c'est une véritable ambition qui mobilise les élus, les professionnels, les partenaires divers impliqués dans l'affaire. Mais si les résultats pour les enfants ne sont pas au rendez-vous, la RE pourra apparaître pour ce à quoi elle risque alors de se réduire : une sorte d'accompagnement éducatif de l'exclusion sociale, peut-être pacificatrice localement, mais qui ne réglera rien.

Et, pour que des résultats soient atteints, il va falloir une ténacité institutionnelle autant que politique, permettant de traverser les années. Si, et seulement si le dispositif s'installe dans la durée, il tirera profit des " investissements de forme " importants auxquels les acteurs ont consenti, comme l'ont montré amplement les rapports des consultants. Et il y faudra également une continuité thématique, quitte bien entendu à adapter aux évolutions des situations et des " problématiques " locales. La mise en garde n'est pas de pure forme : on a connu, dans le passé proche, des mobilisations intenses autour de thèmes qui sans être abandonnés, ne semblent plus figurer au rang des priorités : on pense ici, par exemple, au thème des rythmes et des temps de l'enfant.

Tenir, c'est aussi approfondir. Ce qui signifie, d'abord, préciser le mieux possible les critères d'entrée dans le dispositif. Par ailleurs, on a dit plus haut, au texte, les ambiguïtés de l'individualisation. Celle-ci est grosse du risque de psychologisation des problèmes sociaux dans lesquelles l'enfant est " pris ", même si l'intention n'est que de se saisir et de traiter les effets, sur un individu – et parfois les effets subjectifs – des situations auxquelles il est confronté et des conditions dans lesquelles il fréquente l'école, dans lesquelles il est contraint de grandir. La voie est étroite, entre d'un côté la pathologisation des familles et de l'autre la pathologisation des enfants. Que des parents soient complètement dépassés par leur tâche, parfois en total désarroi devant l'éducation de leurs enfants est une chose ; mais les jugements des institutions et des professionnels, qui appartiennent globalement à d'autres milieux sociaux, plus " classes moyennes " sont parfois d'une sévérité et d'un abrupt qui fait fi (ou fait comme si) de ce que représentent pour tant d'habitants des ZUS la crainte du lendemain et la précarité. Que des enfants eux-mêmes puissent connaître des problèmes d'équilibre psychique est aussi une chose, observable ; mais l'évocation des " problèmes psychiatriques " vient aujourd'hui

un peu trop rapidement à l'esprit pour qu'on ne soupçonne pas, là aussi, un étiquetage un peu rapide des enfants que leurs conditions déstabilisent subjectivement.

Façon de dire que, à l'instar de la langue d'Esopé, la RE, comme outil de cohésion sociale dans une société et plus encore dans des fractions de population profondément touchées par les évolutions économiques et sociales d'aujourd'hui, peut se révéler être la meilleure comme la pire des choses. Elle penchera vers la meilleure à condition que la prise en compte de l'individu dans chaque enfant ne soit à aucun moment synonyme de l'oubli du social dans lequel il baigne, et que, en dépit de la déqualification sociale qui affecte souvent leurs parents, ceux-ci, à travers les modes de prise en charge proposées à leurs enfants, ne voient pas bafouée leur dignité de parents et de citoyens.

Tables des matières

Introduction	1
I. Le dispositif de “ Réussite éducative ” :	
inscription dans une histoire et un contexte.....	5
A. <i>Mise en perspective historique : éléments de généalogie.</i>	5
1. Un changement de vocabulaire en trente ans.....	5
2. L’élargissement progressif du cercle des acteurs concernés par l’éducation.....	5
3. Les Villes : une place grandissante et une affirmation de leur légitimité.....	6
4. La montée du thème de l’individualisation	6
a - L’offre institutionnelle d’une “ aide individualisée ” à l’école.....	7
b - L’individualisation, une attente des élèves.	9
c - Des évolutions profondes.	10
d - Un tournant dans les politiques publiques.....	10
B. <i>Le contexte de mise en œuvre de la Réussite éducative</i>	11
II. Les configurations locales du PRE	13
A. <i>Deux configurations du PRE.....</i>	13
B. <i>Des PRE formalisés différemment selon les contextes locaux</i>	16
1. Le poids de l’antériorité des pratiques partenariales en matière de politique éducative.....	16
2. Les logiques d’engagement des différents partenaires.....	18
C. <i>L’outillage technique du PRE (structure juridique, coordination et charte de confidentialité).....</i>	21
1. La structure juridique porteuse	22
2. Le coordonnateur	23
3. La charte de confidentialité : les frontières déontologiques et institutionnelles d’un accompagnement individualisé.....	25
III. Le PRE en actions	29
A. <i>Les domaines programmés de la “ Réussite éducative ”</i>	29
1. Les programmes de l’action.....	29

2. Le diagnostic (sur un territoire concerné par le PRE).....	32
<i>B. Le repérage des enfants et des jeunes.....</i>	<i>33</i>
<i>C. Les critères d'éligibilité au titre du PRE.....</i>	<i>35</i>
<i>D. Des actions " innovantes " ?.....</i>	<i>37</i>
<i>E. Les relations aux parents.....</i>	<i>41</i>
<i>F. Ce que la RE modifie dans le paysage local.....</i>	<i>45</i>
1. La RE et les métiers.....	45
a - Les travailleurs sociaux.....	45
b - Les professionnels de la Politique de la Ville.....	46
c - Une figure à inventer : le référent ?.....	47
2. Questions sur l'individualisation.....	47
a - Individualiser le diagnostic concernant un enfant, ou son repérage ?.....	48
b - Individualiser la prise en charge ?.....	49
Conclusion.....	51